

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

der Stadt Kleve im Jahr 2021

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Kleve	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Kleve	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	9
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	10
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Kleve	18
0.4 Überörtliche Prüfung	19
0.4.1 Grundlagen	19
0.4.2 Prüfungsbericht	20
0.5 Prüfungsmethodik	21
0.5.1 Kennzahlenvergleich	21
0.5.2 Strukturen	22
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	22
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	22
0.6 Prüfungsablauf	23
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	24
1. Finanzen	29
1.1 Managementübersicht	29
1.1.1 Haushaltssituation	29
1.1.2 Haushaltssteuerung	30
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	30
1.3 Haushaltssituation	31
1.3.1 Haushaltsstatus	32
1.3.2 Ist-Ergebnisse	33
1.3.3 Plan-Ergebnisse	36
1.3.4 Eigenkapital	41
1.3.5 Schulden und Vermögen	43
1.4 Haushaltssteuerung	50
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	50
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	51
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	54

1.4.4	Fördermittelmanagement	58
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	60
2.	Beteiligungen	68
2.1	Managementübersicht	68
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	69
2.3	Beteiligungsportfolio	70
2.3.1	Beteiligungsstruktur	70
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	72
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	73
2.4	Beteiligungsmanagement	76
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	76
2.4.2	Berichtswesen	77
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	78
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	80
3.	Hilfe zur Erziehung	81
3.1	Managementübersicht	81
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	82
3.3	Strukturen	83
3.3.1	Strukturkennzahlen	83
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	85
3.3.3	Präventive Angebote	85
3.4	Organisation und Steuerung	87
3.4.1	Organisation	88
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	88
3.4.3	Finanzcontrolling	90
3.4.4	Fachcontrolling	92
3.5	Verfahrensstandards	93
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	93
3.5.2	Prozesskontrollen	100
3.6	Personaleinsatz	101
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	103
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	103
3.7	Leistungsgewährung	104
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	104
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	114
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA)	127
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	129
4.	Bauaufsicht	134
4.1	Managementübersicht	134
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	135

4.3	Baugenehmigung	135
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	136
4.3.2	Rechtmäßigkeit	137
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	138
4.3.4	Geschäftsprozesse	139
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	140
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	141
4.3.7	Personaleinsatz	143
4.3.8	Digitalisierung	145
4.3.9	Transparenz	146
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	148
5.	Vergabewesen	151
5.1	Managementübersicht	151
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	151
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	152
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	153
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	155
5.4	Sponsoring	158
5.5	Bauinvestitionscontrolling	160
5.6	Nachtragswesen	162
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	162
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	164
5.7	Maßnahmenbetrachtung	165
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	166
	Kontakt	168

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Kleve

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die Stadt Kleve hat nur einen geringen **Handlungsbedarf**, ihre Haushaltssituation zu verbessern. Seit 2015 hat sie in ihren Jahresabschlüssen positive Ergebnisse erzielt und unterliegt somit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Dadurch ist auch das **Eigenkapital** um 29 Mio. Euro angewachsen. Ab 2022 rechnet die Stadt mit negativen Jahresergebnissen durch die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie. Der Jahresausgleich erfolgt dann nur noch fiktiv durch die Ausgleichsrücklage. 2021 erreicht die Stadt Kleve durch den außerordentlichen Ertrag nach dem Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-CIG) noch einen ausgeglichenen Haushalt.

Sowohl die **Schulden** als auch die **Verbindlichkeiten** sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Ähnlich sieht es unter Berücksichtigung der Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen aus. Trotz einer Verdreifachung gegenüber den Verbindlichkeiten des Kernhaushalts allein, sind auch die Gesamtverbindlichkeiten niedriger als bei den meisten anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen. Auch angesichts der durch die Corona-Pandemie verringerten Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit wird die Stadt voraussichtlich im gesamten Finanzplanungszeitraum bis 2024 keine Liquiditätskredite aufnehmen müssen. Die Schulden und Verbindlichkeiten schränken daher die Handlungsspielräume der Stadt nicht ein.

Notwendige Reinvestitionsmaßnahmen im städtischen **Anlagevermögen** führen mittelfristig zu keinem erheblichen Refinanzierungsbedarf der Stadt. Geplante Investitionen in das Gebäudevermögen sind bereits in die Abschläge an das Gebäudemanagement der Stadt Kleve eingerechnet. Die Gebäude sind beinahe vollständig in den Eigenbetrieb ausgelagert. Auch bei den Straßen besteht nach Aussage der Stadt durch regelmäßige Instandhaltungen kein Instandhaltungstau.

Der Stadt Kleve liegen Informationen zur **Steuerung** des Konzerns Kommune überwiegend rechtzeitig vor. Die Gesamtabrechnungen wurden jedoch nicht innerhalb der vom Gesetzgeber vorgesehenen Frist aufgestellt. Unterjährig werden die Entscheidungsträger in Verwaltung und Rat durch ein Finanzcontrolling sowie ein Finanzberichtswesen zum Stand der Haushaltsausführung informiert. Sind die Ziele des Haushalts gefährdet, kann so rechtzeitig gegengesteuert werden.

Zur Akquisition und Verwaltung von **Fördermitteln** hat die Stadt Kleve eine zentrale Stelle eingerichtet. Die Fördermaßnahmen werden in einer zentralen Datei verwaltet. Berichte an die politischen Gremien erfolgen aktuell nicht.

Die Komplexität der **Beteiligungsstruktur** der Stadt Kleve ist auf einem hohen Niveau. Auch die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen sowie der Einfluss der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt befinden sich auf einem hohen Niveau. Im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2018 belasten die Beteiligungen den städtischen Haushalt mit durchschnittlich rund 13,6 Mio. Euro pro Jahr.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus hohe Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement**. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Kleve überwiegend. Im Berichtswesen sowie der Unterstützung der Gremienvertreterinnen und -vertreter bestehen Optimierungsmöglichkeiten.

Die Stadt Kleve ist im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen durch eine höhere Kinderarmut und eine überdurchschnittliche Jugendarbeitslosenquote soziostrukturell benachteiligt. Durch eine Vielzahl von gelungenen Präventionsangeboten für alle Altersgruppen und einer guten Zugangs- und Fallsteuerung erreicht die Stadt dennoch eine unterdurchschnittliche Falldichte bei der **Hilfe zur Erziehung**. Das wirkt sich entlastend auf den Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren aus, der trotzdem höher ist als bei der Hälfte der Vergleichskommunen.

Die Stadt Kleve hat - trotz eines vergleichsweise geringen Anteils ambulanter Hilfen - niedrigere **Aufwendungen je Hilfefall** als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Sowohl im Bereich der Vollzeitpflege als auch im Bereich der Heimunterbringung weist die Stadt unterdurchschnittliche Fallaufwendungen auf. Positiv ist zudem, dass im stationären Bereich die Vollzeitpflege zur Unterbringung von Kindern und Jugendlichen verstärkt genutzt wird.

Im **Controlling** gibt es ein regelmäßiges Berichtswesen. Das Finanzcontrolling kann weiter ausgebaut werden. Das Fachcontrolling ist gut, aber auch da besteht noch Verbesserungspotenzial. Mit trägerbezogenen Auswertungen könnte es optimiert werden. Zudem sollte die Stadt Kleve einzelne Hilfearten, die besonders kostenintensiv sind und hohe Fallzahlen aufweisen, insbesondere im ambulanten Bereich, aber auch im Bereich der jungen Volljährigen detaillierter auswerten und analysieren.

Das Aufgabenfeld **Vergabewesen** ist in der Stadt Kleve gut organisiert. Die zentrale Vergabestelle trägt dazu bei, dass Vergaben rechtssicher, routiniert und mit Fachwissen erledigt werden können. Die örtliche Rechnungsprüfung wird regelmäßig vor und im Vergabeprozess eingebunden. Der Prozess zur Einbindung der Rechnungsprüfung ist in der Dienstanweisung klar geregelt.

Die **Korruptionsprävention** wird in Kleve ebenfalls in einer detaillierten Dienstanweisung berücksichtigt. Die Stadt sollte eine erste Schwachstellenanalyse durchführen und in regelmäßigen Abständen (spätestens alle zwei Jahre) wiederholen. Die Stadt Kleve hat verbindliche Rahmenbedingungen für Sponsoringleistungen erlassen. Sie sollte zur rechtssicheren Abhandlung von Sponsoringleistungen die Dienstanweisung um einzelne Regelungen ergänzen.

Ein vollumfängliches systematisches **Bauinvestitionscontrolling** ist in Kleve nicht vorhanden. Bisher erfolgt die Aufgabe des Bauinvestitionscontrollings in Grundzügen in den Fachdiensten. Die Betrachtung der Nachträge zeigt eine im mehrjährigen Vergleich geringe durchschnittliche Abweichung der Abrechnungssumme zum Auftragswert.

In Kleve erfolgt das **Nachtragsmanagement** bisher dezentral in den jeweiligen Bereichen. Die Stadt Kleve sollte im Rahmen der Digitalisierung der Vergaben ein zentrales Nachtragsmanagement implementieren.

Der Prozessablauf des einfachen **Baugenehmigungsverfahrens** sollte optimiert werden. Es fehlt insbesondere bei dem Genehmigungsstrang bis zur Genehmigung das Vier-Augen-Prinzip. Somit findet kein Kontrollmechanismus durch die Leitung bzw. eines Zweiten statt. Ein Vier-Augen-Prinzip garantiert im Hinblick auf die Qualität der Entscheidungen und unter Berücksichtigung der Korruptionsprävention eine hohe Sicherheit. Die Stadt Kleve sollte aus Sicht der Korruptionsprävention Kontrollmechanismen im Rahmen eines Vier-Augen-Prinzips im Prozess aufnehmen.

Die gesetzlichen Vorgaben in Bezug auf die **Bearbeitungsdauer** bei den Baugenehmigungsverfahren hält die Stadt Kleve überwiegend ein. Die Stadt konnte keine Laufzeiten bei den Genehmigungsverfahren auswerten. Die Stadt Kleve sollte die Laufzeiten erfassen und bei der Auswertung der Laufzeiten nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren unterscheiden.

Die Bauaufsicht der Stadt Kleve hat im Vergleichsjahr 2019 mehr Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet als die meisten Vergleichskommunen. Durch die Erschließung neuer Baugebiete ist in Kleve in den Folgejahren mit einer erhöhten Anzahl von Bauanträgen etc. zu rechnen. Bei einem Anstieg der Fallzahlen würde der Kennzahlenwert bei gleichem Personaleinsatz noch höher ausfallen. Die Stadt Kleve sollte die Entwicklung der Fallzahlen beobachten und den Personaleinsatz dementsprechend steuern.

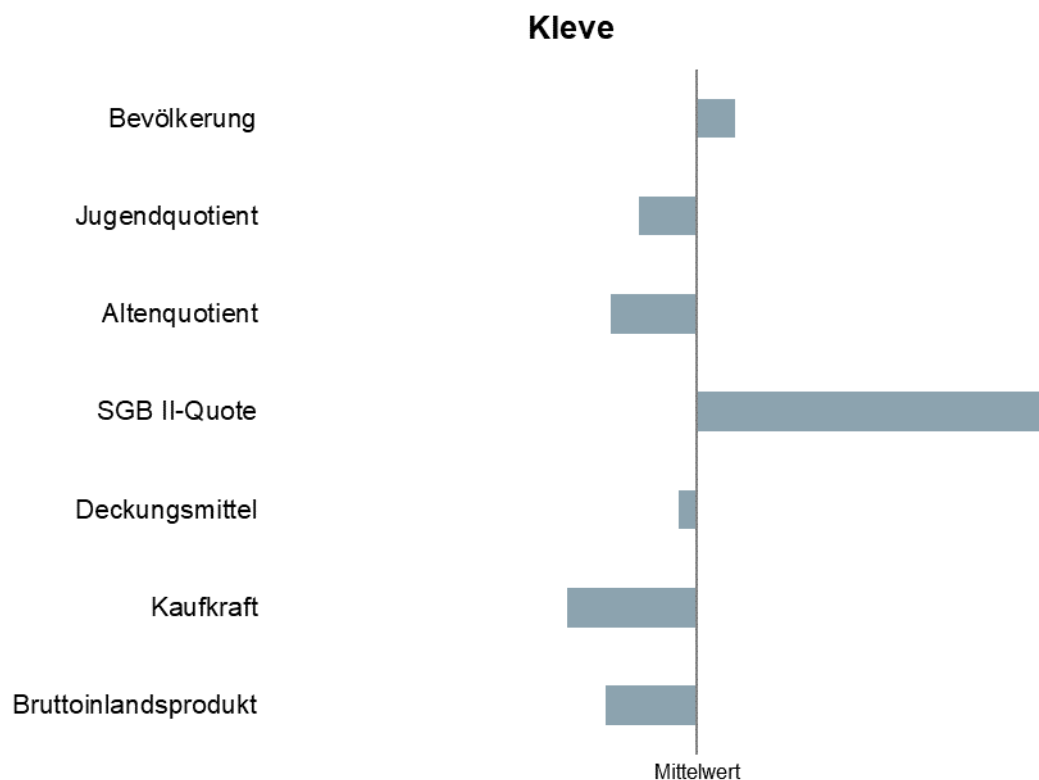
Die **Digitalisierung** des Baugenehmigungsverfahrens ist in Kleve noch nicht weit fortgeschritten. Derzeit erfolgt die Bearbeitung noch weitgehend anhand der Papierakte. Zudem bietet die Bildung und Fortschreibung von Zielen den Städten Steuerungsmöglichkeiten. Eine Steuerung der Bauaufsicht anhand von regelmäßig fortgeschriebenen Kennzahlen findet in Kleve jedoch noch nicht statt.

0.2 Ausgangslage der Stadt Kleve

0.2.1 Strukturelle Situation

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

Strukturmerkmale Stadt Kleve



Die Kreisstadt Kleve ist mit rd. 52.000 Einwohnern die größte Kommune im Kreis Kleve. Die Gebietsfläche der Stadt liegt mit rd. 98 qkm im oberen Bereich verglichen mit den übrigen Kommunen im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Wie auch schon in der letzten überörtlichen Prüfung gehen die aktualisierten Prognosen von IT NRW weiterhin von einer tendenziell steigenden Bevölkerungsentwicklung aus. Allerdings wird sich bedingt durch den demografischen Wandel auch die Altersstruktur in Kleve verschieben.

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

Aktuell sind sowohl der Anteil der älteren Menschen in Kleve als auch der Anteil der Jugendlichen noch deutlich unterdurchschnittlich ausgeprägt. Stadtentwicklung wird sich jedoch künftig stärker auf die wachsenden Anforderungen einer alternden Stadtgesellschaft einstellen müssen.

Ebenfalls nahezu unverändert geblieben sind in ihrer Tendenz die Strukturmerkmale „Deckungsmittel“, „Kaufkraft“ und das Bruttoinlandprodukt als Indikator für die Wirtschaftskraft der Stadt Kleve. Sämtliche Merkmale sind im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen unterdurchschnittlich ausgeprägt. Besonders auffällig ist dabei die vergleichsweise niedrige Kaufkraft. Zu berücksichtigen ist hierbei jedoch, dass der Einzelhandel in Kleve nach wie vor eine deutliche Kaufkraft aus der Region, insbesondere aus den benachbarten Niederlanden ziehen kann. Die allgemeinen Deckungsmittel (Gewerbe- und Grundsteuer, Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer und die Schlüsselzuweisungen) als Indikator für die Ertragskraft einer Kommune liegen im Betrachtungszeitraum 2015 – 2018 mit durchschnittlich 1.513 Euro/Einwohner unter dem Durchschnittswert der Vergleichskommunen. 2019 belaufen sich die allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner auf 1.816 Euro. Diese liegen damit über dem Median unter den Vergleichskommunen.

Die ausgewiesene SGB II-Quote ist deutlich überdurchschnittlich und sorgt für eine belastende Wirkung im städtischen Haushalt.

In der Gesamtschau ist die strukturelle Situation der Stadt Kleve als eher belastend einzustufen. Abzuwarten bleibt zudem, in welchem Ausmaß die Corona-Pandemie künftig noch Einfluss, gerade auch auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, nehmen wird.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Prüfungsergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung wurden dem Rechnungsprüfungsausschuss sowie dem Rat der Stadt Kleve zur Kenntnis gegeben. Eine intensivere Befassung mit den im Prüfungsbericht enthaltenen Feststellungen und Handlungsempfehlungen erfolgte seitens der Stadt nicht.

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

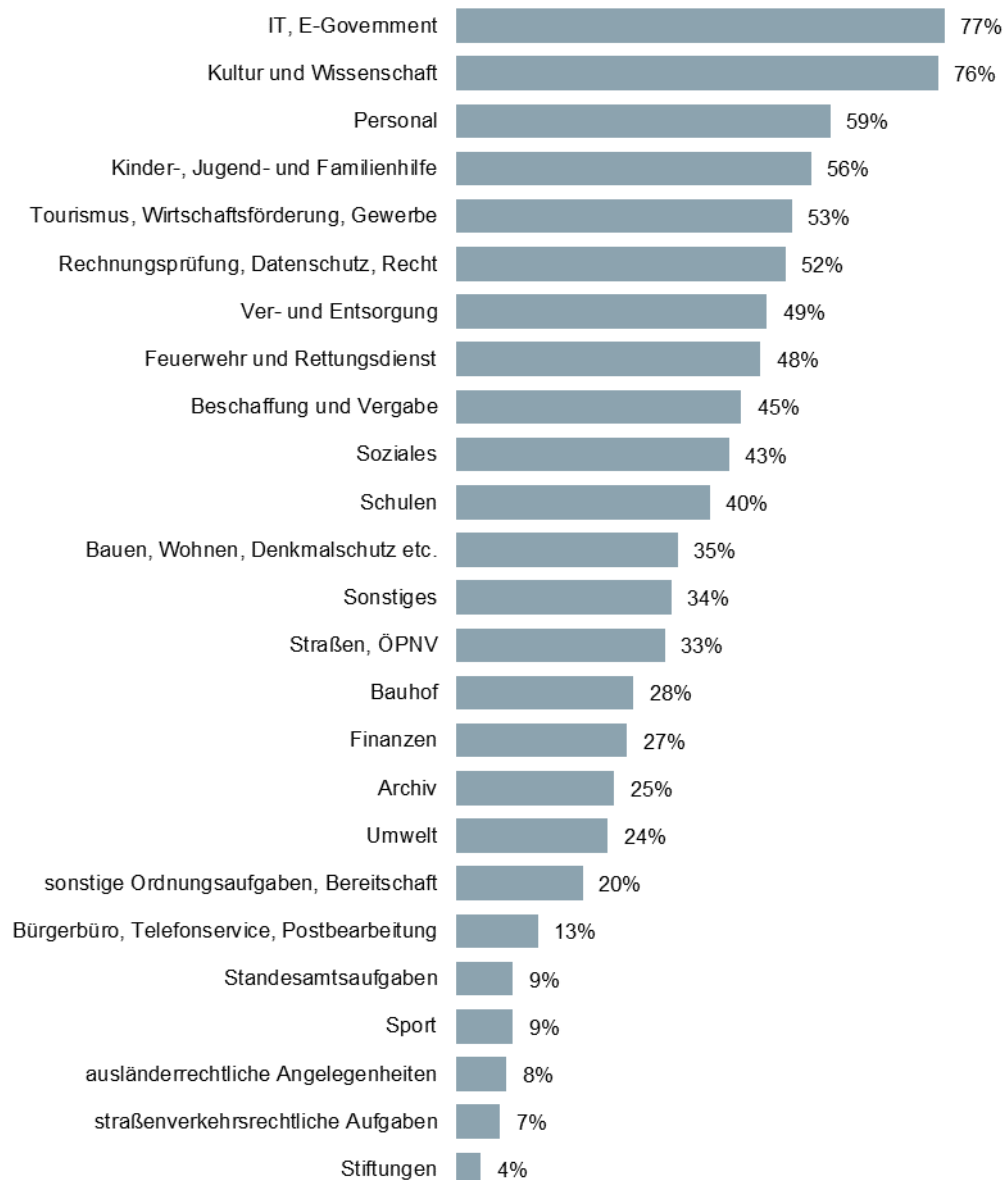
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 128 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

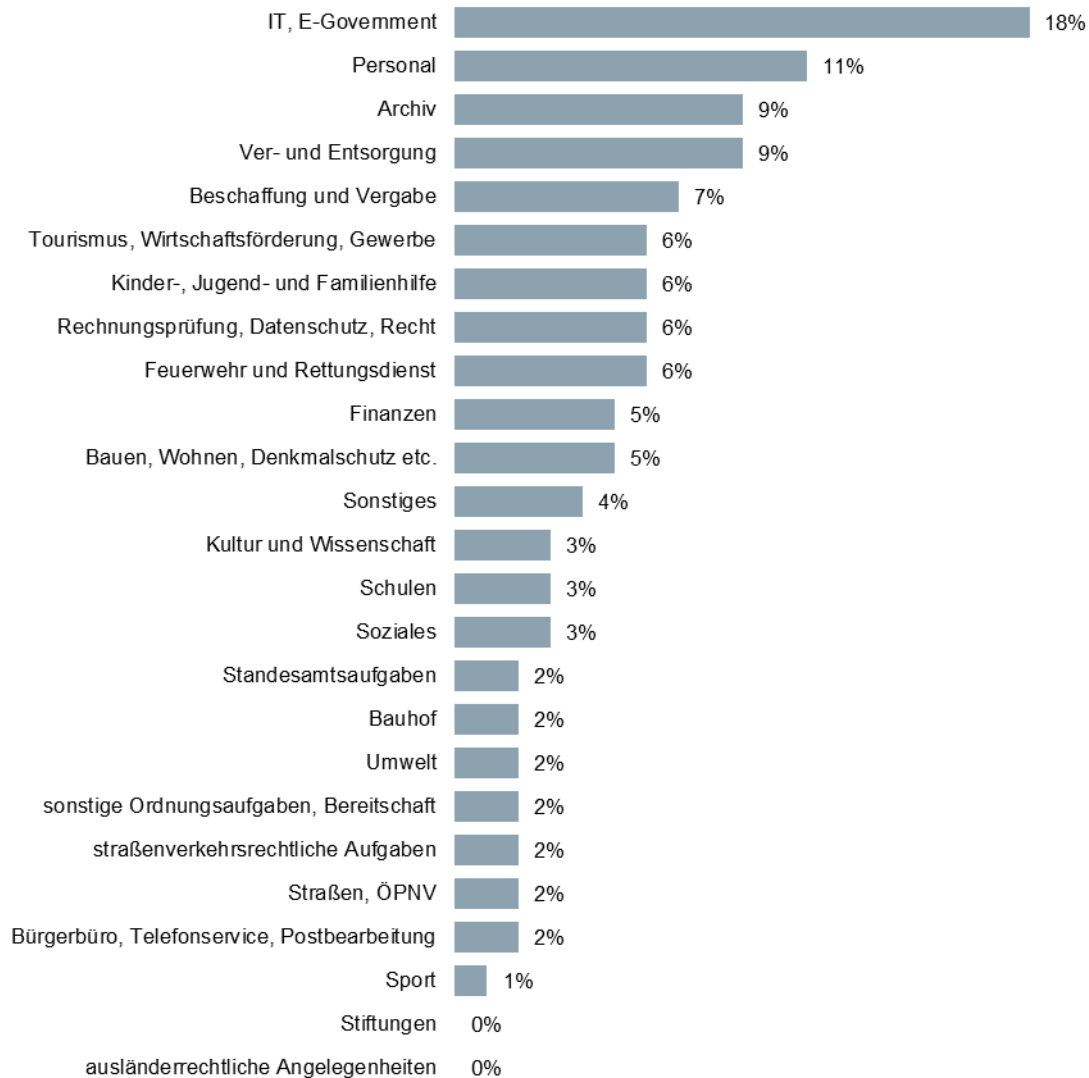


Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung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

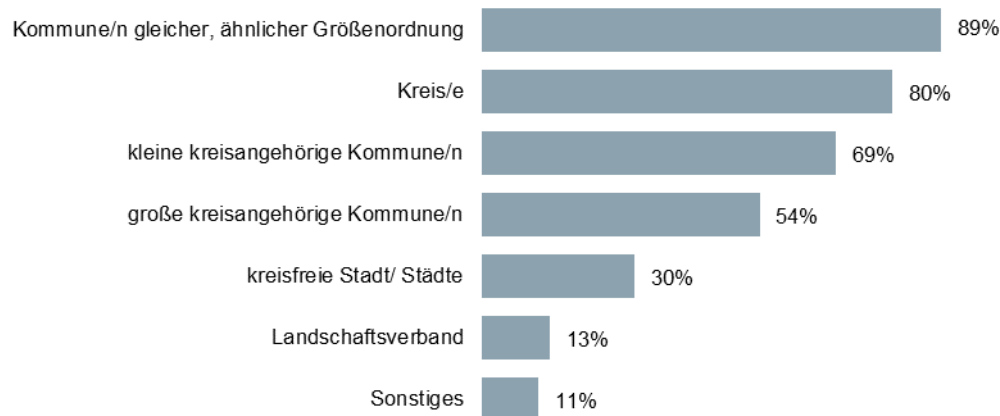


Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation 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

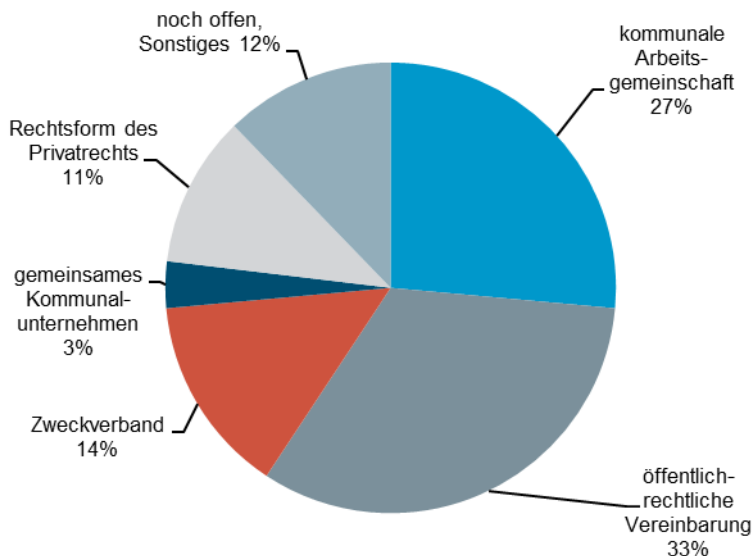


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

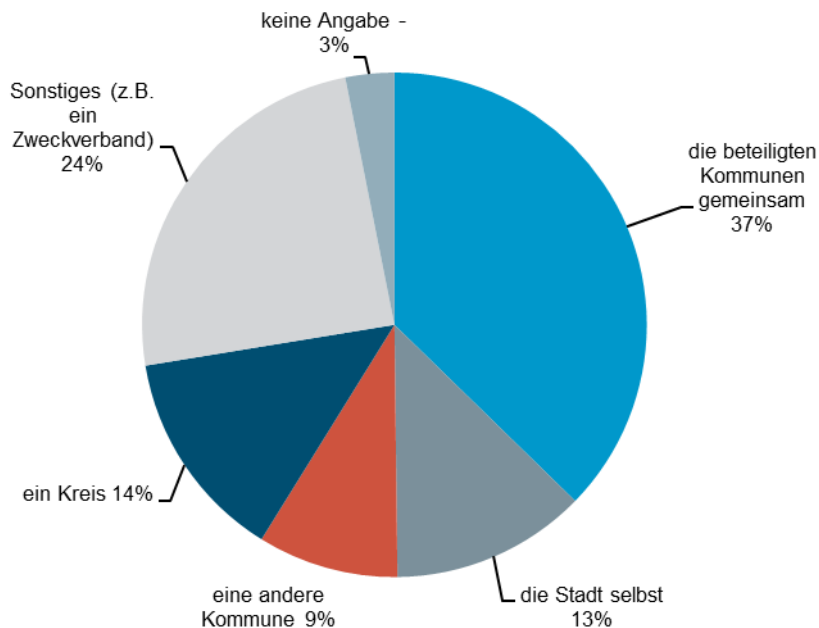


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. drei Viertel aller IKZ-Projekte.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

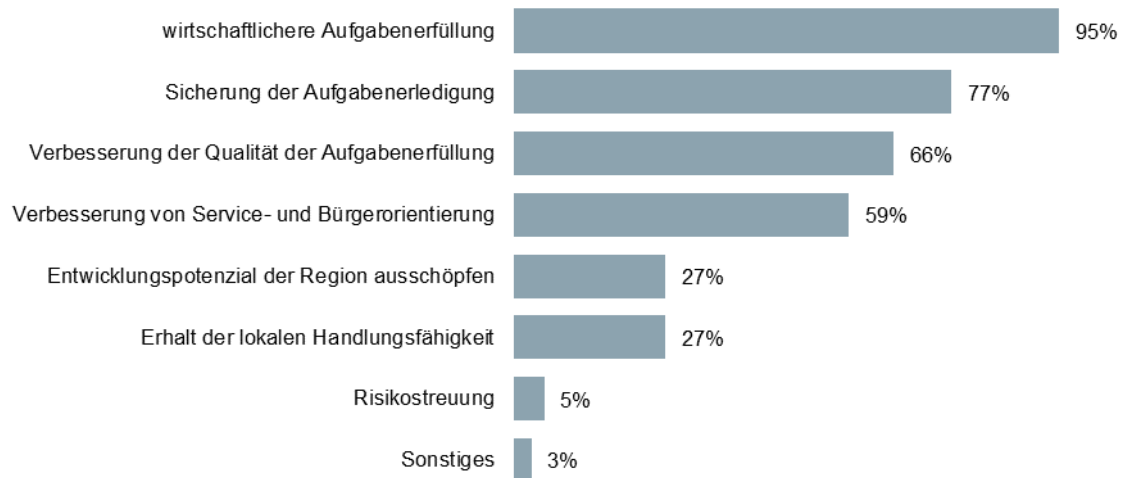


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei 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.

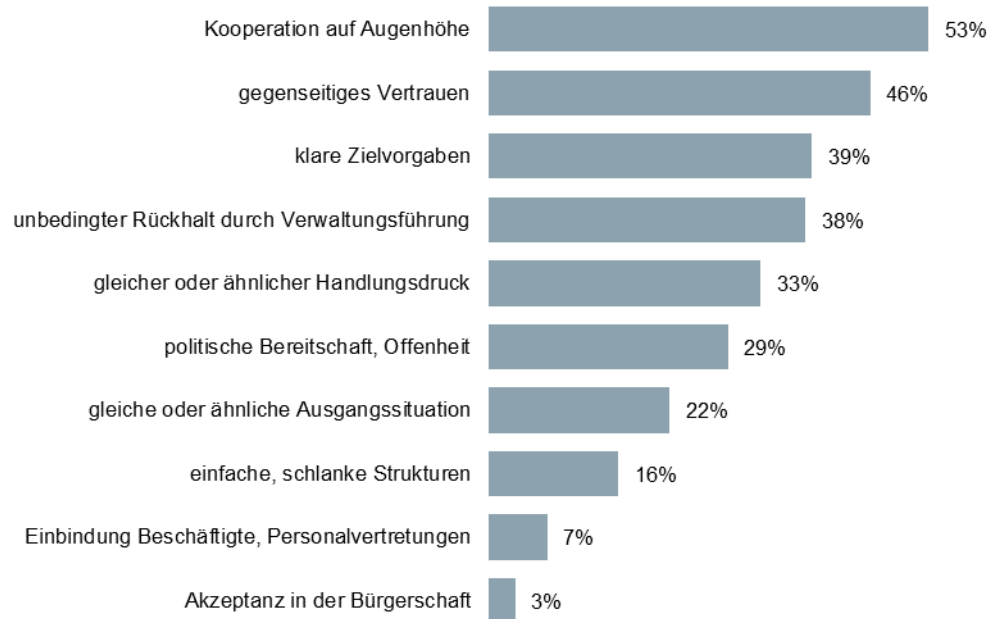
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

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



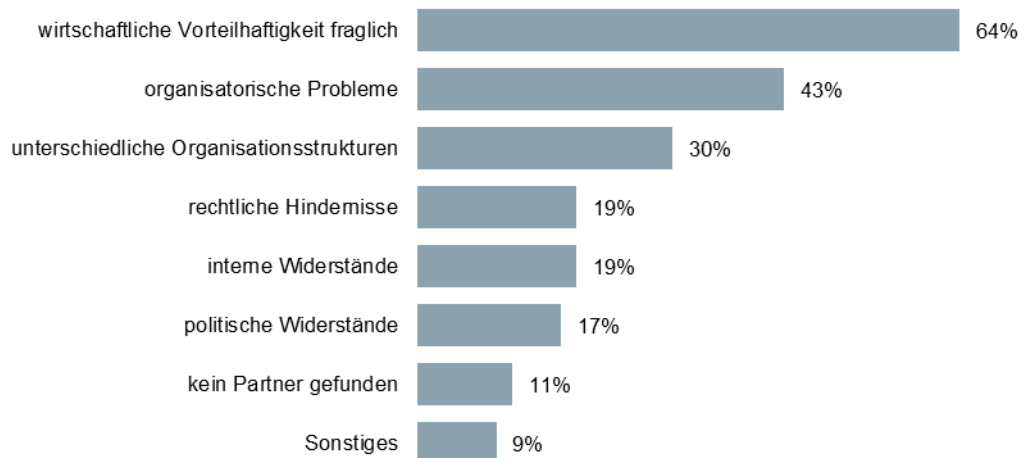
Rd. die Hälfte der Städte nennt das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe als wesentliche Erfolgskriterien. Zudem setzen knapp 40 Prozent der Kommunen den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. 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 knappes Drittel der Kommunen die Rolle der Politik bzw. deren Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit erfolgskritisch sieht. Auffällig ist auch, dass - zumindest zum jetzigen Stand der Umfrage - die Akzeptanz durch die Bürgerschaft offensichtlich eine untergeordnete Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten hat.

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 Kleve

Entsprechend des allgemeinen Landestrends hat die Stadt Kleve auch im Bereich der IT und Digitalisierung einen Schwerpunkt interkommunaler Zusammenarbeit gelegt. So ist sie dem IT-Verband „Kommunales Rechenzentrum Niederrhein (KRZN)“ angeschlossen. Innerhalb des Verbandes wurde zwischenzeitlich eine Arbeitsgruppe gebildet, die sich mit der konkreten Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) befasst. Auch bei der Umsetzung eines kommunalen Open Government (uneingeschränkte Freigabe von Daten für die Nutzung durch Dritte) erfolgt eine interkommunale Abstimmung.

Im Bereich Feuerwehr und Rettungsdienst nutzt die Stadt Kleve die räumliche Nähe zu den Niederlanden. Hier erfolgt eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Hinblick auf den Feuerchutz im Grenzgebiet.

Einen weiteren Schwerpunkt interkommunaler Zusammenarbeit setzt die Stadt im Bereich Kultur und Wissenschaft. Sowohl die Volkshochschule (VHS) Kleve, die Kreismusikschule als auch die Onleihe der Stadtbücherei werden interkommunal betrieben. Bezüglich der VHS beruht die Zusammenarbeit auf einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung mit fünf weiteren Kommunen. Mitglieder der Kreismusikschule sind neben der Stadt Kleve noch der Kreis Kleve sowie die weiteren 15 Städte und Gemeinden des Kreises. Bei der Onleihe handelt es sich um einen Zusammenschluss verschiedener Bibliotheken.

Die Nähe zu den Niederlanden spiegelt sich auch im Bereich Tourismus wider. Auch hier macht die Stadt von der Möglichkeit interkommunaler Zusammenarbeit Gebrauch. So beteiligt sich die Stadt an der sogenannten Grenzland-Draisine. Grenzüberschreitend kann man hier zwischen Kranenburg und der Gemeinde Groesbeek in den Niederlanden unterwegs sein. Aber auch Touren zwischen Kranenburg nach Kleve werden angeboten. Auf Tourismusebene erfolgt eine umfangreiche grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

Zudem ist die Stadt Kleve Mitglied des öffentlich-rechtlichen Zweckverbandes Euregio Rhein-Waal. Dem Zweckverband sind ca. 55 Kommunen und regionale Behörden angeschlossen. Hauptanliegen der Euregio Rhein-Waal ist die Verbesserung und Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Wirtschaft und Gesellschaft. Im Arbeitsgebiet der Euregio Rhein-Waal ist ein großes Potenzial für eine starke wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung vorhanden. Die Euregio Rhein-Waal bringt Partner zusammen, um gemeinsame Initiativen zu starten und somit Synergieeffekte zu nutzen.

Auch die eher kleineren, aber sehr wirksamen und pragmatischen interkommunalen Kooperationen werden von der Stadt gepflegt. Exemplarisch seien hier nur die Bereiche Kindergeld, Beamtenversorgung und Beihilfegewährung sowie die psychologische Unterstützung von Einsatzkräften der Feuerwehr genannt.

Zum Zeitpunkt der Prüfung war der Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zur Sicherung der Qualifikation der Mitarbeitenden der Stadt Kleve mit dem Studieninstitut Niederrhein (SINN) vorgesehen und eine entsprechende Vereinbarung bereits unterzeichnet. Weitere Projekte waren nicht geplant.

Schwierigkeiten in Bezug auf interkommunale Zusammenarbeit sieht die Stadt aktuell durch noch bestehende Unsicherheiten im Bereich der Anwendung des § 2b UStG. Zudem darf interkommunale Zusammenarbeit nach Meinung der Stadt nicht zu einer „Einbahnstraße“ zu Lasten der größeren Kommunen werden. Auch kleinere Kommunen müssen am jeweiligen Prozess auf Augenhöhe beteiligt werden.

Die Anfang 2020 in Kraft getretene Förderrichtlinie zur Einrichtung neuer interkommunaler Kooperationen in NRW hat für die Stadt Kleve nach eigener Aussage zum Zeitpunkt der Prüfung noch keine größere Bedeutung erlangt.

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.

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

Nicht immer kann eine Kommune alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus unterschiedlichsten Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kommunen vergleichbar.

In beiden Fällen kennzeichnet die gpaNRW in Grafiken und Tabellen den Wert der Kommune mit „k.A.“. Sollte die Kennzahl der Kommune nicht mit den Kennzahlen der Vergleichskommunen vergleichbar sein, so erläutert die gpaNRW textlich den Grund hierfür. Die Angabe „k.A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

0.5.2 Strukturen

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

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Kleve wurde von August 2020 bis November 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Kleve die Vergleichsjahre 2018 und 2019. Basis der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse bis einschl. 2019 sowie die Haushaltsplanung bis 2021 inklusive 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	Mario Deckers
Finanzen	Lena Steinkamp
Beteiligungen	Thomas Kohl
Hilfe zur Erziehung	Corinna Bauerfeld
Bauaufsicht	Meike Dorlöchter
Vergabewesen	Meike Dorlöchter

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

In Abschlussgesprächen hat die gpaNRW den Leitern der zuständigen Fachbereiche die jeweiligen Prüfungsergebnisse vorgestellt.

Am 16. November 2021 wurde der Verwaltungsvorstand der Stadt Kleve im Rahmen eines Abschlussgespräches über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 09.02.2022

Im Auftrag

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Mario Deckers

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 Kleve verfügt über aktuelle Informationen zur Steuerung ihres Haushalts. Lediglich die Gesamtabschlüsse werden nicht rechtzeitig aufgestellt. Unterjährig werden die Entscheidungsträger der Stadt regelmäßig über wichtige Ertrags- und Aufwandspositionen unterrichtet. Damit sind diese in der Lage, bei Planabweichungen rechtzeitig gegenzusteuern.	E1	Zusätzlich zu den Ein- und Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit sollte die Stadt Kleve dem zuständigen Ausschuss unterjährig zum Stand der Kreditverbindlichkeiten berichten.
F2	Der Stadt Kleve gelingt es bis 2017, den steigenden Aufwand zur kommunalen Aufgabenerfüllung durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Vor allem die Erhöhung der Grundsteuer B hat zur Konsolidierung beigetragen. In Zukunft werden die kommunalen Handlungsspielräume vermehrt durch steigende Aufwendungen aus sozialen Pflichtaufgaben bestimmt.	E2.1	Um die städtische Handlungsfähigkeit auszuweiten und unabhängiger von konjunkturell abhängigen Ertragspositionen zu werden, sollte die Stadt ihren eingeschlagenen Konsolidierungsweg fortsetzen.
		E2.2	Die Stadt Kleve sollte nur die tatsächlich im Planungszeitraum zu erwartenden Auszahlungen im Haushaltsplan zu veranschlagen. Die Haushaltsplanung der Investitionsauszahlungen sollte insbesondere für das erste Planjahr nach den Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO überprüft werden.
F3	Die Stadt Kleve hat der Fördermittelakquise durch die Einrichtung einer zentralen Stelle eine hohe Priorität eingeräumt. Durch den zentralen Aufbau besteht eine hohe Fachkenntnis und ein breites Wissen in der Fördermittellandschaft. Hierdurch werden die Finanzen der Stadt potenziell entlastet.	E3	Um die Einbindung der zentralen Stelle Förderungen in den Haushaltsplanungsprozess zu gewährleisten, sollten die Abläufe in einer schriftlichen Dienstanweisung geregelt werden. Diese kann auch Standards zur Vernetzung der Fachbereiche festlegen.
F4	Die Stadt hat ein Fördermittelcontrolling eingerichtet. Zusammen mit der zentralen Datei, in der Förderbedingungen festgehalten werden, vermeidet die Stadt die Rückerstattung von Fördermitteln. Die monatlichen Berichte an den Kämmerer ermöglichen eine engmaschige Steuerung der Fördermaßnahmen. Ein regelmäßiger Bericht an die politischen Gremien ist bisher nicht vorgesehen.	E4	Den politischen Gremien sollte regelmäßig zu den Fördermaßnahmen berichtet werden. Die Berichte können entweder anlässlich der Meilensteine größere Fördermaßnahmen erfolgen oder als jährlicher Bericht zum Fördermittelmanagement.

Feststellung		Empfehlung	
Beteiligungen			
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht nahezu vollständig den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Kleve ergeben.	E1	Um schnell und einfach jederzeit auf sämtliche Unterlagen zugreifen zu können, sollte die Stadt Kleve Überlegungen dahingehend anstellen, auch die älteren Datenbestände in digitaler Form vorzuhalten.
F2	Das Berichtswesen der Stadt Kleve entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio ergeben.	E2.1	Um möglichst aktuelle Informationen über die wirtschaftliche Situation der Beteiligungen den Ratsmitgliedern zur Verfügung zu stellen, sollte die Stadt Kleve darauf achten, dass der Gesamtabschluss künftig entsprechend der gesetzlichen Frist gemäß § 116 GO NRW in Verbindung mit § 96 Abs. 1 GO NRW bis zum 30. September des Folgejahres erstellt wird.
		E2.2	Das Beteiligungsmanagement sollte dem Rat standardisiert unterjährige Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen zur Verfügung stellen.
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nicht vollständig den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Kleve ergeben.	E3	Die Beteiligungsverwaltung der Stadt Kleve sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen angeboten werden.
Hilfe zur Erziehung			
F1	In Kleve ist ein Finanzcontrolling grundlegend vorhanden. Die gpaNRW sieht Optimierungspotenzial im Bereich der aufwandsbezogenen Kennzahlen, um die Steuerung des Jugendamtes zu unterstützen.	E1	Die Stadt Kleve sollte das Finanzcontrolling um aufwandsbezogene Kennzahlen erweitern, um die Steuerungsqualität weiter zu verbessern.
F2	Das Fachcontrolling der Stadt Kleve bietet eine sachgemäße Steuerungsgrundlage und ist in Bezug auf die Überprüfung der Verfahrens- und Qualitätsstandards gut aufgestellt. Die trägerbezogenen Auswertungen könnten optimiert werden.	E2	Die Stadt Kleve sollte das Fachcontrolling mit trägerbezogenen Auswertungen in Bezug auf Verweildauern oder Abbruchquoten erweitern.
F3	Die Stadt Kleve hat die Arbeitsabläufe zur Steuerung und Betreuung der Hilfefälle gut strukturiert. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW im Bereich des Anbieterverzeichnisses.	E3	Die Stadt Kleve sollte das Anbieterverzeichnis sukzessive um Erfahrungen der Fachkräfte mit den jeweiligen Anbietern, sowie um Ergebnisse, z.B. Erfolge oder Abbrüche, erweitern.
F4	Die Stadt Kleve nutzt prozessintegrierte Kontrollen im Rahmen der Verfahrensstandards. Die technischen Möglichkeiten der Fachsoftware werden nicht einheitlich genutzt. Hier und im Bereich der automatisierten Wiedervorlagen sieht die gpaNRW Optimierungspotenzial.	E4.1	Die Stadt Kleve sollte die technischen Möglichkeiten schaffen, damit die Fachkräfte auch außerhalb der Dienststelle Zugriff auf ihre digitalen Terminkalender haben. Unnötige Doppelarbeiten werden so vermieden.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.2	Systemimmanente Kontrollmechanismen (z.B. automatisierte Wiedervorlagelisten) sollten eingerichtet und verpflichtend genutzt werden. Damit wird sichergestellt, dass auch im Vertretungsfall eine rechtmäßige und pünktliche Aufgabenerledigung erfolgt.
F5	Die überdurchschnittliche Falldichte und hohe Aufwendungen je Hilfefall nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII wirken sich 2018 belastend auf die gesamten ambulanten Fallaufwendungen aus. 2019 steigen die Aufwendungen an.		
F6	Die Stadt Kleve hat 2018 vergleichsweise wenige, aber dafür kostenintensive Fälle in der SPFH. Die hohen Aufwendungen belasten den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung. 2019 sinken die fallbezogenen Aufwendungen.		
F7	Die hohe Falldichte und überdurchschnittliche Aufwendungen für die Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII belasten 2018 die gesamten ambulanten Fallaufwendungen. 2019 steigen die Aufwendungen deutlich an.	E7	Vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen im ambulanten Bereich sollte die Stadt Kleve die flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen, die Sozialpädagogische Familienhilfe und auch die Erziehung in einer Tagesgruppe im Rahmen des Controllings differenzierter betrachten und entsprechend nach Fachleistungsstunden, Betreuungszeiten über einen Zeitraum von wenigen Jahren und Abbruchquoten, auch trägerbezogen, auswerten.
F8	Die Stadt Kleve verzeichnet unterdurchschnittliche Aufwendungen sowohl für die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII als auch für die Heimunterbringung nach § 34 SGB VIII. Das führt zu insgesamt niedrigen stationären Fallaufwendungen und entlastet den Fehlbetrag. Die gpaNRW sieht lediglich Optimierungsmöglichkeiten im Ausbau des Anteils von potentiellen Pflegefamilien.		
F9	Das installierte Rückkehrkonzept führt zu vergleichsweise kurzen Laufzeiten und einer hohen Rückführungsquote im Bereich der Vollzeitpflege und der Heimunterbringung. Das bewertet die gpaNRW positiv.	E9	Die Stadt Kleve sollte die Akquise zur Gewinnung neuer Pflegefamilien weiter intensivieren, um den Anteil der Pflegefamilien auszubauen.
F10	Die Aufwendungen für die Hilfen junger Volljähriger belasten 2018 den Haushalt der Stadt Kleve stärker als in anderen Kommunen. Eigene Verfahrensstandards wurden für die Hilfen junger Volljähriger noch nicht entwickelt.	E10	Die Stadt Kleve sollte auch für die Hilfen für die jungen Volljährigen eigene Verfahrensstandards entwickeln. Darüber hinaus sollten die Bewilligungshürden höher sein als bei den Minderjährigen und die Hilfeplangespräche engmaschiger durchgeführt werden.
Bauaufsicht			

Feststellung		Empfehlung	
F1	Die Stadt Kleve erfasst keine Anzahl von eingeholten Stellungnahmen im Rahmen der Baugenehmigungsverfahren.	E1	Die Stadt Kleve sollte zukünftig die eingeholten Stellungnahmen der Bauaufsicht erfassen. Sie sollte die Stellungnahmen bestenfalls nach internen und externen Auskünften differenzieren, um zu überprüfen, wie die Stadt sich im interkommunalen Vergleich positioniert.
F2	Die Stadt Kleve bearbeitet das Genehmigungsverfahren überwiegend in einer Papierakte. Die Digitalisierung der Baugenehmigungen ist noch nicht weit vorangeschritten.	E2	Die Stadt Kleve sollte die Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens forcieren, um so den Aufwand für die doppelte Aktenführung zu reduzieren.
F3	Den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens hat die Stadt Kleve geregelt. Dennoch gibt es Verbesserungsmöglichkeiten, den Prozess zu optimieren.	E3.1	Die Stadt Kleve sollte versuchen, zukünftig mindestens die internen Stellungnahmen zu digitalisieren.
		E3.2	Die Stadt Kleve sollte aus Sicht der Korruptionsprävention Kontrollmechanismen im Rahmen eines Vier-Augen-Prinzips im Prozess aufnehmen.
F4	Die Laufzeiten der Bauanträge konnte die Stadt Kleve nicht ermitteln.	E4	Die gpaNRW empfiehlt, die Laufzeiten zu erfassen und diese differenziert nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren auszuwerten.
F5	Die Bauaufsicht der Stadt Kleve bearbeitet im Jahr 2019 mehr Fälle je Vollzeit-Stelle als die meisten Vergleichskommunen. Dennoch sieht die gpaNRW Optimierungspotenzial.	E5	Die Stadt Kleve sollte eine differenzierte Aufteilung der Stellenanteile nach Tätigkeit vornehmen. Durch diese Aufteilung kann sie die Auslastung ihrer Stellen in der Bauaufsicht steuern und auf veränderte Rahmenbedingungen Einfluss nehmen.
F6	Die Stadt Kleve nutzt derzeit noch kein digitalisiertes Bauantragsverfahren.	E6	Die Stadt Kleve sollte versuchen, möglichst zeitnah das Baugenehmigungsverfahren zu digitalisieren. Durch eine Digitalisierung lassen sich Synergien bei den Durchlaufzeiten und im gesamten Genehmigungsprozess erzielen.
F7	Die Bauaufsicht der Stadt Kleve nutzt keine Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung.	E7	Die Stadt Kleve sollte die erfassten Fallzahlen in einen Bezug zu anderen Parametern wie z.B. Personaleinsatz oder Finanzen stellen.
Vergabewesen			
F1	Die Stadt hat bisher noch keine Schwachstellenanalyse durchgeführt.	E1	Die Stadt Kleve sollte in nächster Zeit eine Schwachstellenanalyse durchführen, um die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festzustellen. Diese Analyse sollte danach regelmäßig erfolgen.
F2	Die Stadt Kleve hat Rahmenbedingungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen erlassen. Einzelne Punkte sind jedoch optimierbar.	E2.1	Die Stadt Kleve sollte in ihrer Dienstanweisung die schriftliche Vertragsform sowie die zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen auf höchstens zwei Jahre ergänzen.

Feststellung		Empfehlung	
		E2.2	Die Stadt Kleve sollte ein entstehendes Kostenrisiko vertraglich an den Sponsor übertragen. Dies sollte sie in einer Bestimmung oder Vertrag schriftlich regeln.
		E2.3	Die Stadt Kleve sollte zukünftig einen jährlichen Bericht über die Sponsoringleistungen veröffentlichen.
F3	Die Stadt Kleve betreibt aktuell kein vollumfängliches systematisches Bauinvestitionscontrolling. Eine zentrale Steuerung findet nicht statt, bisher erfolgt dies dezentral in den Fachbereichen.	E3	Die Stadt Kleve sollte bei finanziell komplexeren Bauvorhaben ein koordiniertes Bauinvestitionscontrolling implementieren, um bereits in frühen Planungsphasen Einfluss auf die Kosten und deren Steuerung nehmen zu können. Entsprechende Regelungen und Kriterien zu einem Bauinvestitionscontrolling sollte sie in einer Dienstanweisung festschreiben.
F4	Die Stadt Kleve hat aktuell kein zentrales Nachtragsmanagement.	E4	Die Stadt Kleve sollte im Rahmen der Digitalisierung der Vergaben ein zentrales Nachtragsmanagement implementieren.
Vergabewesen - Maßnahmenbetrachtung			
F5	Die Stadt Kleve bearbeitet ihre Vergaben weitestgehend rechtssicher. Die Dokumentation der Vergaben erfolgt durch einen detaillierten Vergabevermerk. In einer Maßnahme wurden die Kosten der Maßnahme durch die Kommune unterschätzt. Die Nachtragsdokumentation sowie die Aktenführung wurden in einer Maßnahme nur schwer nachvollziehbar geführt.		
F6	Die Stadt Kleve hat die erneuten Rohbauarbeiten ohne vorausgehendes Vergabeverfahren vergeben. Damit verstößt sie gegen das Vergaberecht, weil für ein neues Bauwerk kein Sachzusammenhang besteht. Zudem liegt der Auftragswert über dem Schwellenwert von 100.000 Euro (netto).	E6	Die Stadt Kleve sollte zukünftig bei zusätzlichen Umbauten und Erweiterungen außerhalb des Hauptauftrages das Vergaberecht beachten.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Kleve 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.

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation	▲		

Die Stadt Kleve hat nur einen geringen **Handlungsbedarf**, ihre Haushaltssituation zu verbessern. Seit 2015 hat sie in ihren Jahresabschlüssen positive Ergebnisse erzielt und unterliegt somit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Dadurch ist auch das Eigenkapital um 29 Mio. Euro angewachsen. Ab 2022 rechnet die Stadt mit negativen Jahresergebnissen durch die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie. Der Jahresausgleich erfolgt dann nur noch fiktiv durch die Ausgleichsrücklage. 2021 erreicht die Stadt Kleve durch den außerordentlichen Ertrag nach dem Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-CIG) noch einen ausgeglichenen Haushalt. Ab 2022 sind bisher keine außerordentlichen Erträge eingeplant. Die ordentlichen Erträge würden die geplanten Jahresergebnisse deutlich verbessern.

Sowohl die **Schulden** als auch die **Verbindlichkeiten** sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Ähnlich sieht es unter Berücksichtigung der Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen aus. Trotz einer Verdreifachung gegenüber den Verbindlichkeiten des Kernhaushalts allein, sind auch die Gesamtverbindlichkeiten niedriger als bei den meisten anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen. Auch angesichts der durch die Corona-Pandemie verringerten Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit wird die Stadt voraussichtlich im gesamten Finanzplanungszeitraum bis 2024 keine Liquiditätskredite aufnehmen müssen. Die Schulden und Verbindlichkeiten schränken daher die Handlungsspielräume der Stadt nicht ein.

Notwendige Reinvestitionsmaßnahmen im städtischen **Anlagevermögen** führen mittelfristig zu keinem erheblichen Refinanzierungsbedarf der Stadt. Geplante Investitionen in das Gebäudevermögen sind bereits in die Abschläge an das Gebäudemanagement der Stadt Kleve eingerechnet. Die Gebäude sind beinahe vollständig in den Eigenbetrieb ausgelagert. Auch bei den Straßen besteht nach Aussage der Stadt durch regelmäßige Instandhaltungen kein Instandhaltungstau.

Die Corona-Pandemie setzt den guten Jahresergebnissen der letzten Jahre zunächst ein Ende. Dank der solide aufgestellten Finanzen der Stadt, führt die Situation voraussichtlich zu keinen negativen Langzeitfolgen für den Haushalt.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Der Stadt Kleve liegen Informationen zur Steuerung des Konzerns Kommune überwiegend rechtzeitig vor. Die Gesamtabchlüsse wurden jedoch nicht innerhalb der vom Gesetzgeber vorgesehenen Frist aufgestellt. Unterjährig werden die Entscheidungsträger in Verwaltung und Rat durch ein **Finanzcontrolling** sowie ein **Finanzberichtswesen** zum Stand der Haushaltsausführung informiert. Sind die Ziele des Haushalts gefährdet, kann so rechtzeitig gegengesteuert werden.

Die beschlossenen **Konsolidierungsmaßnahmen** der Stadt zeigen Wirkung. Ein großer Teil der Aufwandssteigerungen kann kompensiert werden. Ab dem Jahr 2018 reichen die Maßnahmen jedoch nicht mehr aus. Der städtische Haushalt wird auch durch steigende Aufwendungen aus Pflichtaufgaben, zum Beispiel der Schaffung von Kindertagesstätten, beschränkt. Die Haushaltskonsolidierung ist somit ein fortlaufender Prozess, um auch die Pflichtaufgaben dauerhaft finanzieren zu können.

Die Stadt überträgt nur in Einzelfällen Ermächtigungen für Aufwendungen ins Folgejahr. Hingegen sind die investiven **Ermächtigungsübertragungen** in den letzten Jahren immer weiter angestiegen. Letztendlich bleiben die investiven Auszahlungen sogar oft unter dem originären Haushaltsansatz zurück. Die Haushaltsplanung sollte insoweit auf die tatsächliche Umsetzbarkeit investiver Maßnahmen überprüft werden.

Zur Akquise und Verwaltung von **Fördermitteln** hat die Stadt Kleve eine zentrale Stelle eingerichtet. Der zuständige Mitarbeiter ist sowohl für die Beantragung als auch Einhaltung der Förderauflagen zuständig. Die Fördermaßnahmen werden in einer zentralen Datei verwaltet. In dieser werden auch die Förderauflagen festgehalten. Der Kämmerer erhält auch für diesen Bereich regelmäßige Berichte zu den Fördermaßnahmen. Berichte an die politischen Gremien erfolgen hingegen aktuell nicht.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

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 Gewerbesteuerausgleichszahlungen 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 Haus-

halte 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 Kleve ein. Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Stadt Kleve 2015 bis 2020

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

Die Stadt Kleve verfügt über keinen aktuellen Gesamtabschluss. Sie hat bisher lediglich die Gesamtabschlüsse bis 2012 aufgestellt. Die im Haushalt 2021 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis 2024 ist ebenfalls Teil der Prüfung.

1.3.1 Haushaltssstatus

- Der Haushalt der Stadt Kleve ist ausgeglichen. Die kommunale Handlungsfähigkeit wird somit nicht von aufsichtsrechtlichen Maßnahmen eingeschränkt.

Der Haushaltssstatus 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 Kleve 2015 bis 2021

Haushaltsstatus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ausgeglichener Haushalt		X	X	X	X	X	X
fiktiv ausgeglichener Haushalt							
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage	X						

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Kleve 2015 bis 2019 (IST)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.624	4.854	10.218	5.490	8.588

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	4.854	15.072	20.562	29.151
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	202.426	202.426	202.462	202.211	202.315
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	0	0	36	-251	104
Fehlbetragsquote in Prozent	1,8	positives Ergebnis			

Mit dem negativen Ergebnis 2015 hat die Stadt Kleve ihre Ausgleichsrücklage vollständig verbraucht.

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

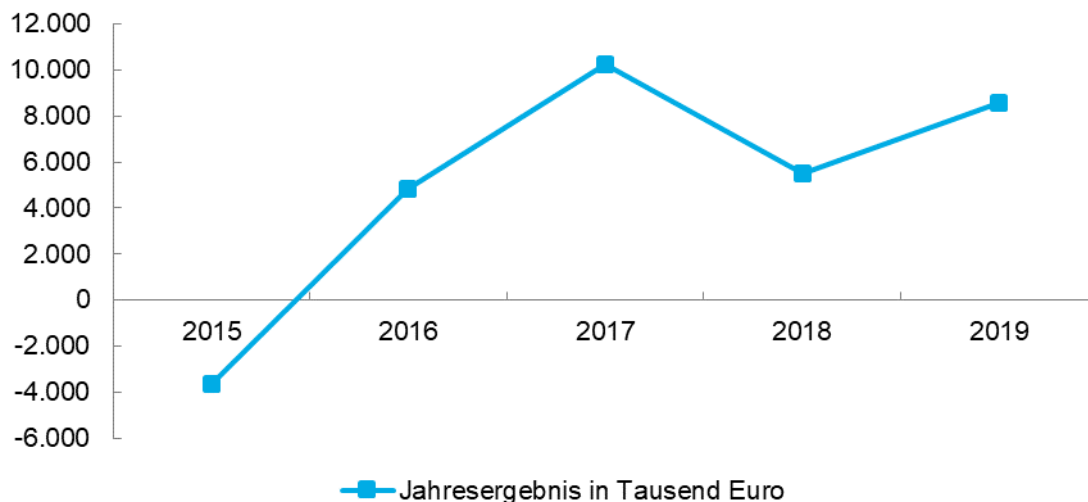
	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis in Tausend Euro	150	1.794	-5.067	-4.761	-2.786
Höhe der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	29.301	31.094	26.027	21.266	18.481
Höhe der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	202.315	202.315	202.315	202.315	202.315
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis		2,2	2,1	1,2

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Stadt Kleve erzielt durchgehend seit 2016 positive Jahresergebnisse. Neben den ergriffenen Konsolidierungsmaßnahmen profitiert die Stadt hierbei auch von gestiegenen Erträgen aus der Gewerbesteuer. Auch strukturell ist der Haushalt 2019 ausgeglichen.

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

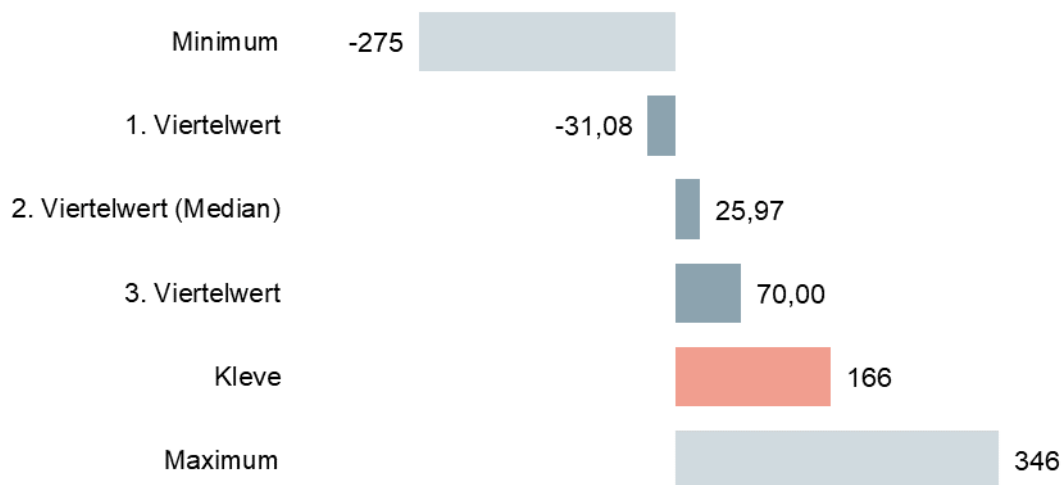
Jahresergebnisse Stadt Kleve in Tausend Euro 2015 bis 2019



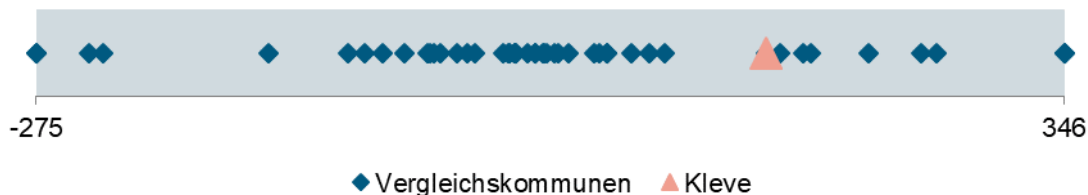
Die Jahresergebnisse der **Stadt Kleve** haben sich im Betrachtungszeitraum seit 2015 deutlich verbessert. Dies ist auch auf die gestiegenen Gewerbesteuererträge zurückzuführen. 2017 liegen diese fast fünf Mio. Euro über dem Niveau 2015. Der Ertrag 2019 fällt sogar sieben Mio. Euro höher aus. Unter den umliegenden Jahresergebnissen zurück bleibt das Jahr 2018. Dies ist vor allem auf negative Sondereffekte zurückzuführen. So hat die Zuführung zu den Rückstellungen (z.B. für Deponien und Altlasten) den Haushalt 2018 stark belastet.

Wie stark sich die Gesamtjahresergebnisse aus den Gesamtabschlüssen von denen des Kernhaushalts unterscheiden, kann hier nicht dargestellt werden. Bisher liegt lediglich der Gesamtabschluss 2012 vor. Im Folgenden beschränkt sich die gpaNRW somit auf einen interkommunalen Vergleich auf Basis der Kernhaushalte.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019



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



Seit 2017 gehört die Stadt Kleve zu dem Viertel der mittleren kreisangehörigen Kommunen im Vergleich mit den höchsten Jahresergebnissen je Einwohnern. 2015 hatte noch mehr als die Hälfte der Vergleichsstädte ein besseres Jahresergebnis je Einwohner.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2019, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2015 bis 2019 eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2019 wesentlich beeinflusst haben. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2019“

Kleve	
Jahresergebnis	8.588
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	-56.127
Bereinigungen Sondereffekte	-600
= bereinigtes Jahresergebnis	-46.939
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	47.891
= strukturelles Ergebnis	952

Das Ergebnis der Modellrechnung fällt im Gegensatz zu dem im Jahresabschluss festgestellten Ergebnis wesentlich niedriger aus. Der Unterschied ist vor allem auf konjunkturelle Effekte zurückzuführen:

- Die in der Modellrechnung verwendeten Steuererträge liegen sechs Mio. Euro unter dem tatsächlich erzielten Ergebnis. Vor allem die Gewerbesteuer fällt 2019 um 3,4 Mio. Euro besser aus. Die Gewerbesteuererträge sind seit 2017 auf einem deutlich höheren Niveau

als in den Vorjahren. Der verwendete Durchschnittsbetrag berücksichtigt hingegen noch die niedrigeren Werte aus 2015 und 2016. Der Effekt wird teilweise durch den niedrigeren Durchschnittswert für die Gewerbesteuerumlagen von 2,7 Mio. Euro ausgeglichen.

- Trotz der deutlich höheren Steuerkraft sind auch die Schlüsselzuweisungen in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Der Maximalwert von knapp 37 Mio. Euro 2019 liegt um fast 4,9 Mio. Euro über dem in der Modellrechnung verwendeten Betrag.

Das Jahresergebnis 2019 ist durch die Zuführung zu Rückstellungen für eine Bombenentschärfung negativ belastet worden. Die gpaNRW hat diesen negativen Sondereffekte daher in der Modellrechnung bereinigt.

Bei einer anhaltend positiven konjunkturellen Lage steigen die errechneten Mittelwerte der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs weiter an. Dies würde sich positiv in der Modellrechnung niederschlagen und das strukturelle Ergebnis weiter verbessern. Angesichts der wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie könnten die Jahresergebnisse jedoch auf dem Niveau des strukturellen Ergebnisses 2019 verharren. Ohne die Bilanzierungshilfen nach dem NKF-CIG könnte der Haushaltsausgleich sogar verfehlt werden. Der 2016 angehobene Grundsteuer B-Hebesatz trägt zu dem aktuell guten strukturellen Ergebnis bei. Weitere Ausführungen zu der Wirksamkeit der Konsolidierungsmaßnahmen macht die gpaNRW im Kapitel „Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung“.

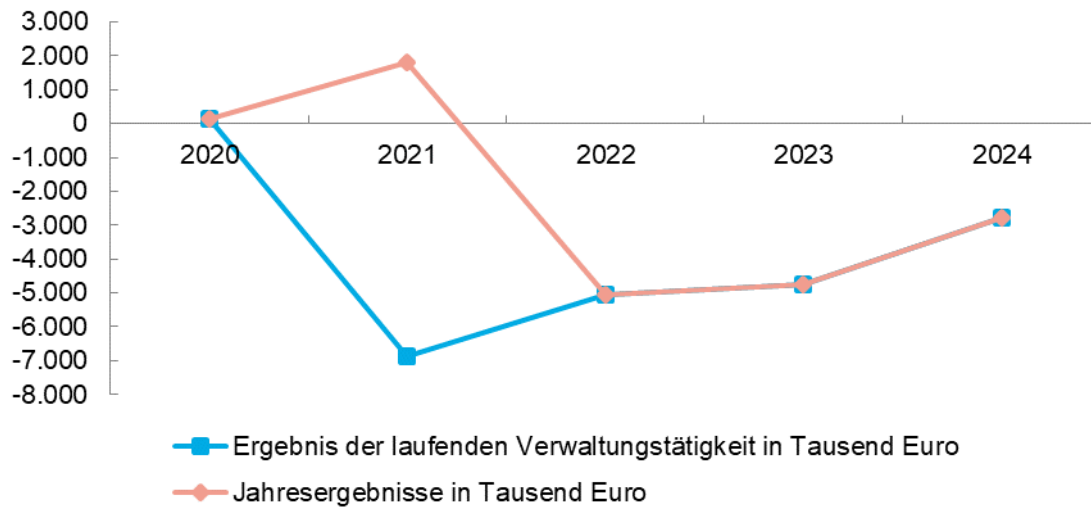
Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Risiken in der Haushaltsplanung bestehen, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Kleve plant mit deutlich geringeren Jahresergebnissen als sie bis einschließlich 2019 erzielt hat. Nur durch die Isolierung der coronabedingten Schäden und den Ausgleich durch außerordentliche Erträge kann die Stadt für 2021 einen ausgeglichenen Haushalt darstellen. Ab 2022 hat sie bisher keine außerordentlichen Erträge eingeplant. Neben den hohen allgemeinen Risiken in der Haushaltsplanung bestehen noch zusätzliche Risiken in der Planung der Personalaufwendungen.

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 Kleve in Tausend Euro 2020 bis 2024



Das Jahresergebnis berücksichtigt im Gegensatz zum Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit zusätzlich den außerordentlichen Ertrag, den die Stadt nach dem NKF-CIG zu veranschlagen hat.

Die **Stadt Kleve** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2021 für 2024 ein Defizit von 2,8 Mio. Euro.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 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	21.936 (18.513)	21.500	-436 (2.987)	-0,4 (3,0)
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	23.967 (21.383)	26.600	2.633 (5.217)	2,1 (4,5)
Schlüsselzuweisungen	37.049 (32.155)	40.000	2.951 (7.845)	1,5 (4,5)
sonstige ordentliche Erträge	10.201	6.142	-4.059	-9,6
Übrige Erträge**	65.009	66.811	1.803	0,5
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	27.320	30.999	3.679	2,6

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tau- send Euro	2024 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	47.164	49.342	2.177	0,9
Bilanzielle Abschreibungen	6.437	5.052	-1.384	-4,7
Transferaufwendungen (ohne allg. Kreisumlage)	35.066	43.935	8.869	4,6
Allgemeine Kreisumlage	25.717 (23.044)	28.257	2.540 (5.213)	1,9 (4,8)
Übrige Aufwendungen**	7.868	6.255	-1.613	-4,5

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

** Summe der übrigen Erträge und Aufwendungen

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

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

Die **Gewerbsteuer** wird durch die wirtschaftliche Entwicklung bestimmt. Sie unterliegt damit konjunkturellen Schwankungen. Daher ist diese Position in der Haushaltsplanung nur schwer abzuschätzen und unterliegt einem hohen allgemeinen Risiko. Dies zeigt sich auch durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie. Der reguläre Gewerbesteuerertrag 2020 bleibt knapp 3,5 Mio. Euro unter dem Planansatz zurück. Tatsächlich wird der Haushaltsansatz indirekt dennoch erreicht. Durch das Gewerbesteuerausgleichsgesetz wird der Stadt Kleve rund 4,2 Mio. Euro erstattet. Die Verbuchung erfolgt unter den Zuwendungen und allgemeinen Umlagen.

Für 2021 plant die Stadt zunächst mit deutlich geringeren Erträgen. Die 16 Mio. Euro liegen knapp über dem prognostizierten Ergebnis 2020. Mittelfristig plant die Stadt mit wieder ansteigenden Erträgen. 2024 liegt prognostisch auf dem Gewerbesteuerniveau von 2019. Die Planung hat die Stadt nicht auf Basis der Orientierungsdaten des Landes³ vorgenommen. Diese wurden erst nach Erstellung des Haushaltsentwurfs veröffentlicht. Auf den gesamten Planungszeitraum gesehen, sind die Steigerungsraten der Stadt Kleve sogar etwas niedriger und damit vorsichtiger als die Schätzung der Orientierungsdaten.

Die Erträge aus den **Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern** (Einkommen- und Umsatzsteuer) unterliegen ebenfalls konjunkturellen Schwankungen. In den letzten Jahren sind

³ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 30. Oktober 2020

diese Erträge konstant gestiegen. Aber während die Einkommensteuer nur leicht durch die Corona-Pandemie beeinträchtigt wird, ist mit einer sinkenden Umsatzsteuer zu rechnen. Zu einem großen Teil geht dies auch auf eine auslaufende Gemeindefinanzierung durch den Bund zurück. Die Stadt Kleve rechnet bei beiden Positionen mit sinkenden Erträgen 2021. Ab 2022 rechnet sie hingegen wieder mit steigenden Erträgen aus den Gemeindeanteilen. Insbesondere für die Planung der Umsatzsteueranteile besteht möglicherweise noch Anpassungsbedarf zum Haushaltsjahr 2022. Dafür sind die Schätzungen und aktuelle Entwicklungen im Haushaltsjahr abzuwarten. Für das aktuelle Haushaltsjahr besteht kein zusätzliches Risiko, da die Einkommensteuer wesentlich zurückhaltender geplant wird als in den Orientierungsdaten prognostiziert.

Um einen Einbruch der **Schlüsselzuweisungen** im Jahr 2021 zu verhindern, hat das Land die Verteilmasse zusätzlich aufgestockt. Die Aufstockung wird in den Folgejahren wieder abgezogen. Auch bei der Planung dieses Ansatzes ist erkennbar, dass die Stadt Kleve nicht auf Basis der Orientierungsdaten geplant hat. Im Haushaltsjahr 2021 veranschlagt die Stadt auf Grundlage der Modellrechnung. Durch geringere Ansätze 2022 und 2023 bildet sie den Abzug ab. Auf 2024 hochgerechnet, fällt die städtische Planung wieder etwas geringer aus als die vom Land prognostizierte Entwicklung.

Die **sonstigen ordentlichen Erträge** sinken in der Haushaltsplanung deutlich. Dies ist auf einen nicht zu bereinigenden Sondereffekt zurückzuführen: Die Umstrukturierung beim Gebäudemanagement der Stadt Kleve (GSK) hat sowohl zu Mehraufwendungen, als auch zu Mehrerträgen geführt. Vor allem durch das Umverteilen der Pensionslasten der GSK-Mitarbeiter steigen 2019 die sonstigen Erträge. Ab 2020 befinden sich die geplanten Erträge wieder auf dem üblichen Niveau.

Die **Personal- und Versorgungsaufwendungen** umfassen rund ein Fünftel der ordentlichen Aufwendungen. Die Stadt plant für das aktuelle Haushaltsjahr mit den bereits feststehenden Tarif- und Besoldungserhöhungen. Auch Stufenaufstiege werden berücksichtigt. Mittelfristig hingegen plant sie mit einer einprozentigen Steigerung. Dieser Wert ist den Orientierungsdaten bis 2020 entnommen. Es handelt sich hierbei um einen Zielwert, der mit Personalkonsolidierungsmaßnahmen (z.B. Wiederbesetzungssperren) erreicht werden soll⁴. Die Stadt Kleve hat aktuell keine Personalkonsolidierungsmaßnahmen aktiv. Angesichts von den Tarifsteigerungen der letzten Jahre ist es zumindest fraglich, dass die mittelfristig geplante Steigerungsrate auskömmlich ist. Durch die angespannte Wirtschaftslage könnten die Erhöhungen geringer ausfallen, als es in den letzten Jahren der Fall war. Dennoch unterliegt diese Position einem allgemeinen Risiko und muss zur nächsten Haushaltsplanung überprüft werden.

Ebenfalls ein Teil der Personalaufwendungen sind die Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen. Die Höhe der Rückstellungen wird über ein versicherungsmathematisches Gutachten berechnet. Auch die Haushaltsplanung erfolgt auf Grundlage des Gutachtens. Jedoch berücksichtigt dieses weder zukünftige Besoldungserhöhungen noch Kostensteigerungen der Gesundheitsvorsorge (Beihilfe). Aus diesem Grund sollte in der Planung ein Aufschlag auf den im Gutachten errechneten Werten erfolgen, um die wahrscheinlichen Aufwandssteigerungen darzustellen. Die Stadt Kleve nimmt keine Aufschläge vor. Dies hat in der Vergangenheit

⁴ Im Orientierungsdatenerlass 2021 hat das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen auf eine Vorgabe von Zielwerten für die Aufwendungen verzichtet.

schon oft für eine Überschreitung des Haushaltsansatzes geführt (2015 bis 2018 im Schnitt um 410.000 Euro). Hier besteht somit ein zusätzliches Risiko für den Haushalt.

Maßgeblich für die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** sind die Aufwandserstattungen an das Gebäudemanagement der Stadt Kleve (GSK) sowie die Umweltbetriebe der Stadt Kleve (USK). Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung GSK verwaltet und unterhält die von der Stadt genutzten Gebäude. Diese sind in der Bilanz der GSK enthalten. Der hierfür von der Stadt Kleve zu entrichtende Abschlag steigt jährlich an. Aufgrund der engen Verzahnung mit der GSK ist diese Position sehr genau zu planen. Ähnlich sieht es mit der von der USK verwalteten Abwasserinfrastruktur aus. Somit bestehen in dieser Position keine zusätzlichen Risiken für den Haushalt.

Die **bilanziellen Abschreibungen** machen nur einen geringen Teil des städtischen Haushalts aus. Lediglich drei Prozent der ordentlichen Aufwendungen entfällt auf die Abschreibungen. In der Planung bis 2024 sinkt die Belastung aus den Abschreibungen deutlich. Die Stadt plant die veranschlagten Abschreibungen für das Haushaltsjahr in gleicher Höhe bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung durch. Es wird somit keine genaue Berechnung anhand geplanter Investitionen vorgenommen. Jedoch befinden sich die städtischen Investitionen aufgrund der umfangreichen Aufgabenauslagerung auf einem niedrigen Niveau. Ab 2022 liegen die geplanten Investitionen ungefähr auf Höhe der jährlichen Abschreibungen. Die Abschreibungen bleiben daher konstant und steigen nicht weiter an. Somit besteht hier kein Risiko für den Haushalt.

Knapp 40 Prozent der ordentlichen Aufwendungen entfällt auf **Transferaufwendungen**. Diese Aufwendungen steigen mittelfristig deutlich an. Dies ist vor allem auf die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (Produktbereich 06) zurückzuführen. Diese enthält neben den Hilfen zur Erziehung auch die Aufwendungen für Kindertagesstätten. Die Auswirkungen auf die Konsolidierungsbestrebungen und Haushaltssteuerung geht die gpaNRW im Kapitel „Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung“ näher ein. Ein bestimmender Teil der Transferaufwendungen ist die **allgemeine Kreisumlage** (in der Tabelle separat ausgewiesen). Die Stadt plant diese auf Grundlage der städtischen Steuerkraft. Diese wird mit dem Hebesatz des Kreises Kleve von 2020 verrechnet. Der tatsächliche Hebesatz 2021 fällt geringer aus. Da zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung keine genaueren Daten des Kreises Kleve vorlagen, ist die Berechnung geeignet und vorsichtig.

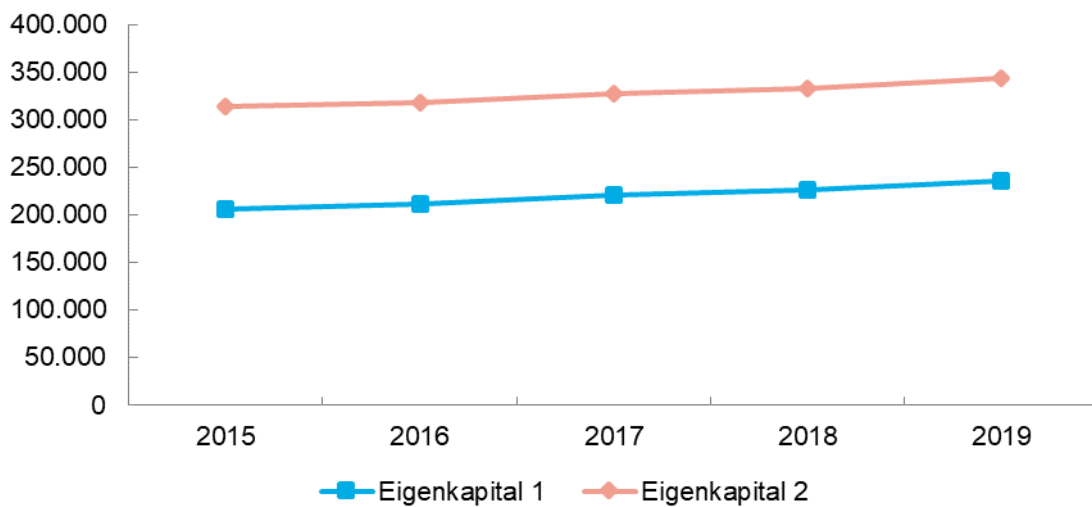
In der mittelfristigen Finanzplanung (2022 bis 2024) fallen die geplanten Jahresergebnisse deutlich geringer aus. Dies ist neben den wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie darauf zurückzuführen, dass die Stadt Kleve ab 2022 keinen **außerordentlichen Ertrag** einplant. Das NKF-CIG sieht vor, dass die Corona verursachten Belastungen isoliert und als außerordentlicher Ertrag eingeplant werden. 2021 führt dies zu einer Verbesserung des Jahresergebnisses von fast 8,7 Mio. Euro. Eine genaue Berechnung der coronabedingten Schäden ab 2022 hat die Stadt Kleve noch nicht vorgenommen. Sie hat zum Beschluss der Haushaltssatzung lediglich eine prozentuale Berechnung erstellt. Für 2022 entfällt 75 Prozent des 2021 errechneten coronabedingten Schadens (6,5 Mio. Euro). Auf 2024 entfallen mit 25 Prozent noch rund 2,2 Mio. Euro. Der außerordentliche Ertrag würde, wenn er sich in dieser Höhe bestätigt, für einen ausgeglichenen Haushalt 2022 ausreichen. 2023 und 2024 wären weiterhin nur über die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage fiktiv ausgeglichen.

1.3.4 Eigenkapital

- Das Eigenkapital der Stadt Kleve ist seit 2015 konstant gestiegen. Durch eine hohe Ausgleichsrücklage ist die Stadt in der Lage, negative Jahresergebnisse auszugleichen.

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.

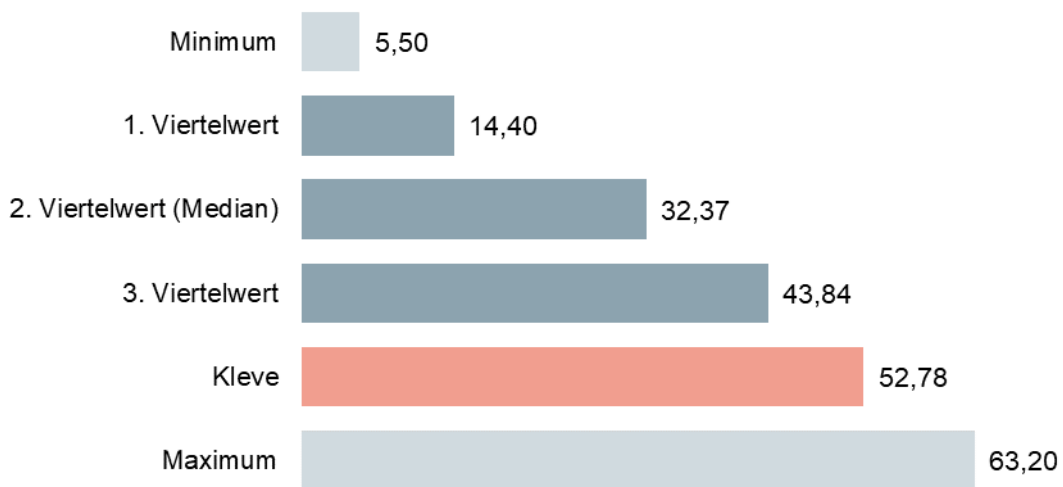
Eigenkapital Stadt Kleve in Tausend Euro 2015 bis 2019



Seit 2015 ist das Eigenkapital 1 der **Stadt Kleve** um 14 Prozent angestiegen. Die Stadt war zu keinem Zeitpunkt von Überschuldung, also dem vollständigen Verbrauch des positiven Eigenkapitals, bedroht. Ähnlich ist die Situation beim wirtschaftlichen Eigenkapital. Bei diesem werden die Sonderposten aus Zuwendungen und Beiträgen hinzugerechnet. Das sogenannte Eigenkapital 2 hat sich um fast 10 Prozent erhöht.

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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 44 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Kleve ist im gesamten Betrachtungszeitraum (2015 bis 2019) höher als bei Dreiviertel der übrigen mittleren kreisangehörigen Städte.

Weitere Kennzahlen zur Eigenkapitalausstattung Stadt Kleve 2019

Kennzahl	Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	77,08	17,20	47,54	59,89	68,17	86,86	44
Fremdkapitalquote in Prozent	22,32	11,83	30,05	37,91	50,67	82,23	44
Ausgleichsrücklage je Einwohner	562	0,00	40,84	279	521	965	44

Die Eigenkapitalquote 2 ordnet sich ähnlich ein wie die Eigenkapitalquote 1. Korrespondierend zu den Eigenkapitalquoten ist die Fremdkapitalquote niedriger als bei Dreiviertel der Vergleichskommunen. Ein wichtiger Teil des Eigenkapitals ist die Ausgleichsrücklage. Diese sollte hoch genug sein, um auch bei negativen Jahresergebnissen einen fiktiven Haushaltsausgleich ermöglichen zu können. 2015 ist die Ausgleichsrücklage vollständig durch das negative Jahresergebnis verbraucht worden. Durch die positiven Ergebnisse seit 2016 hat die Stadt Kleve ihre

Ausgleichsrücklage wieder deutlich aufgebaut. Realisiert sich die aktuelle Haushaltsplanung, wird sich die Ausgleichsrücklage mittelfristig deutlich reduzieren. Jedoch wird sie auch ohne außerordentlicher Erträge nach dem NKF-CIG durch die negativen Jahresergebnisse nicht vollständig verbraucht.

Die coronabedingten Schäden werden aktiviert und bilden einen Posten in der Bilanz. Nach § 6 NKF-CIG kann die Bilanzposition 2024 erfolgsneutral gegen das Eigenkapital verbucht werden. Das Eigenkapital der Stadt Kleve wird hierdurch in einer aktuell noch nicht abzuschätzenden Höhe reduziert. Auch hierdurch droht der Stadt jedoch keine Überschuldung.

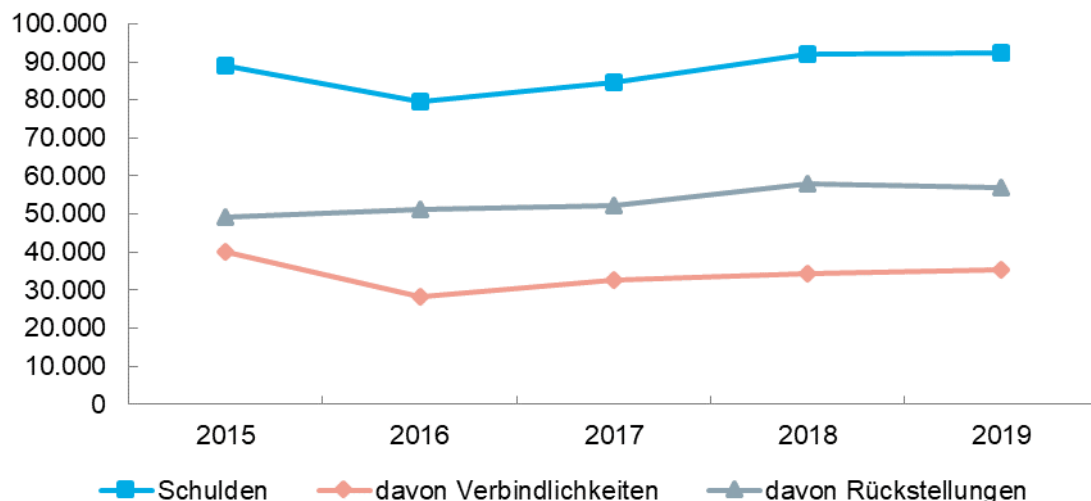
1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Schulden der Stadt Kleve sind im Betrachtungszeitraum nur geringen Schwankungen unterworfen. Prägend für die Schulden sind die Rückstellungen. Die Verbindlichkeiten sind hingegen auf einem sehr niedrigen Niveau. Da keine Liquiditätskredite bestehen, wird der städtische Handlungsspielraum auch nicht durch diese eingeschränkt.

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

Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich.

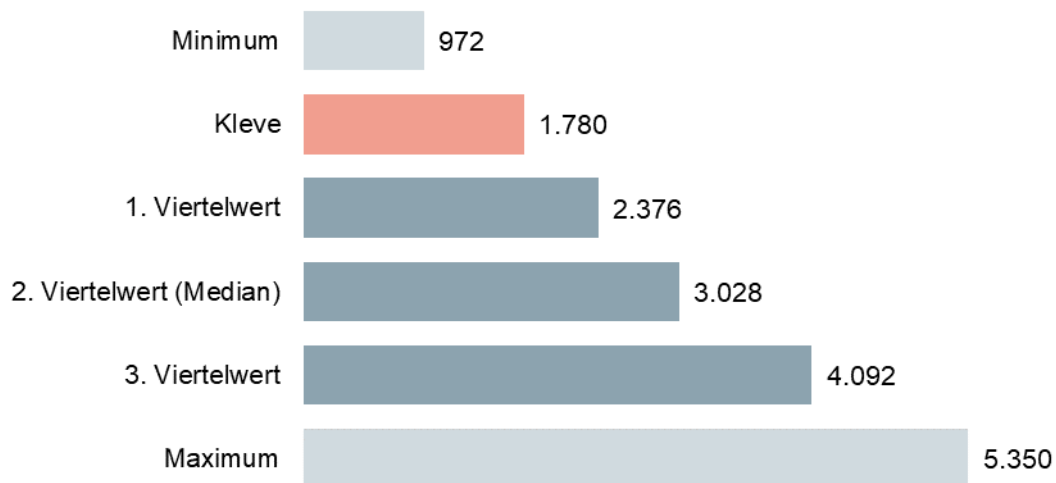
Schulden Stadt Kleve in Tausend Euro 2015 bis 2019



Die Schulden der **Stadt Kleve** haben sich seit 2015 um rund drei Mio. Euro erhöht. Dies ist auf die gestiegenen Rückstellungen zurückzuführen. Dominierend für diese Entwicklung sind die Pensionsrückstellungen. Im Eckjahresvergleich 2015/2019 haben sie sich um fast 4,7 Mio. Euro erhöht. Mindernd auf die Schulden wirken sich die gesunkenen Verbindlichkeiten aus. Vor allem

die Kreditverbindlichkeiten sind im Betrachtungszeitraum deutlich gesunken. Die Liquiditätskredite sind 2016 sogar vollständig zurückgezahlt worden. Rund 38 Prozent der Schulden gehen auf Verbindlichkeiten zurück. Die Rückstellungen umfassen entsprechend 62 Prozent. Auf beide Positionen geht die gpaNRW in den folgenden Kapiteln ein.

Schulden je Einwohner in Euro 2019



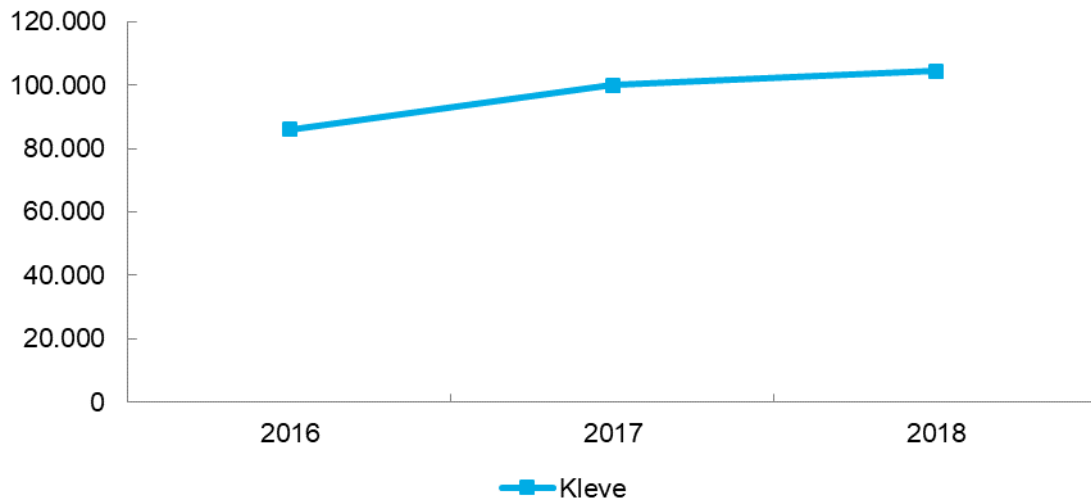
In den interkommunalen Vergleich sind 44 Werte eingeflossen.

Die nur leicht gestiegenen Schulden haben keine Auswirkung auf die Einordnung der Stadt in den interkommunalen Vergleich. Wie schon 2015 ist die Verschuldung von Dreiviertel der übrigen Vergleichsstädte höher.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Kommunen haben im unterschiedlichen Grad Aufgabenbereiche und Verbindlichkeiten an ihre Beteiligungen ausgegliedert. Daher zieht die gpaNRW bei den Verbindlichkeiten die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen mit ein.

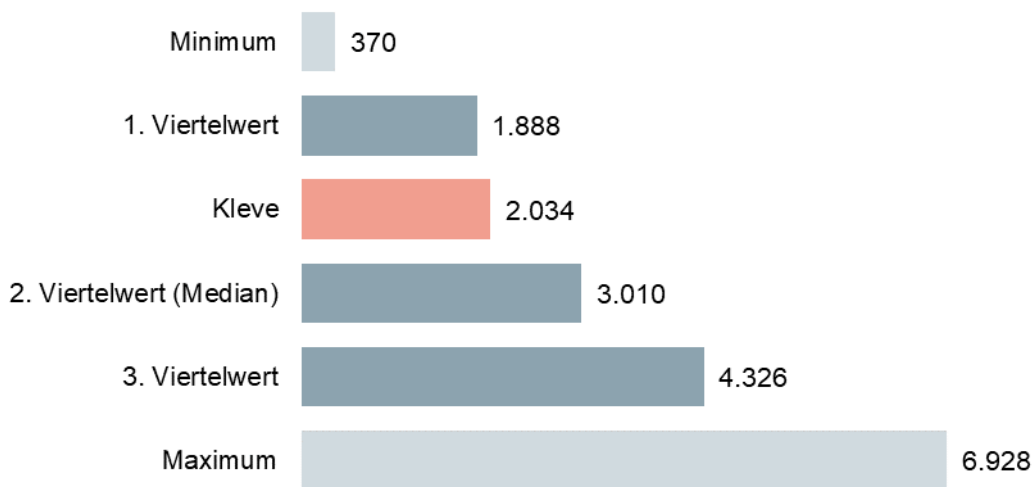
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Stadt Kleve in Tausend Euro 2016 bis 2018



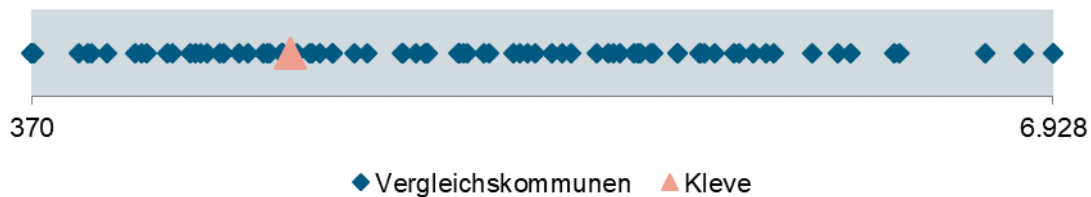
Lediglich ein Drittel der Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune der **Stadt Kleve** sind städtischen Verbindlichkeiten. Die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen entfallen vor allem auf das Gebäudemanagement der Stadt Kleve, die GeWoGe Wohnungsgesellschaft mbH für den Kreis Kleve sowie die Bäderbetrieb Kleve GmbH. Eine Aufschlüsselung der Verbindlichkeiten zur Errechnung der Gesamtverbindlichkeiten ist in Tabelle 7 des Anhangs aufgeführt.

Bei den Gesamtverbindlichkeiten hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 82 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Lediglich ein Drittel der mittleren kreisangehörigen Kommunen im Vergleich haben noch geringere Gesamtverbindlichkeiten als der Konzern Stadt Kleve. Auch wenn lediglich ein Drittel der Gesamtverbindlichkeiten auf die städtischen Verbindlichkeiten entfallen, betrachten wir diese ebenfalls im interkommunalen Vergleich:

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro (Kernhaushalt)

Jahr	Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2018	669	232	1.118	1.999	2.784	6.385	100
2019	683	226	978	1.650	2.448	4.160	44

Die städtischen Verbindlichkeiten ordnen sich deutlich niedriger im interkommunalen Vergleich ein. Dies zeigt, dass die Höhe der Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen überdurchschnittlich ist. Die gute Einordnung im interkommunalen Vergleich ist vor allem auf die niedrigen städtischen Verbindlichkeiten zurückzuführen.

Um die zukünftige Entwicklung der Verbindlichkeiten abschätzen zu können, betrachten wir die mittelfristige Finanzplanung im folgenden Abschnitt genauer.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Stadt Kleve in Tausend Euro 2020 bis 2024

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	984	-5.370	-2.194	-1.914	133
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-4.618	-4.924	-1.336	222	-111
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-3.634	-10.295	-3.530	-1.693	22
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	4.551	4.803	-86	-98	35
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	918	-5.492	-3.616	-1.791	56

Die **Stadt Kleve** plant überwiegend mit einem negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Es gelingt ihr von 2021 bis 2023 somit voraussichtlich nicht, die laufende Aufgabenerfüllung aus laufenden Mitteln zu erwirtschaften. Auch die geplanten Überschüsse in 2020 und 2024 reichen nicht aus, um die planmäßigen Tilgungen der Investitionskredite zu finanzieren. Von 2020 bis 2024 ergibt sich so ein rechnerischer Fehlbedarf von 14 Mio. Euro. Dieser muss mit liquiden Mitteln ausgeglichen werden. Diese betragen zum 31. Dezember 2019 noch 22,6 Mio. Euro. Es ist somit voraussichtlich nicht notwendig, Liquiditätskredite zur Finanzierung der laufenden Geschäftstätigkeit aufzunehmen.

Zur Finanzierung der geplanten Investitionen veranschlagt die Stadt für 2020 und 2021 Kreditaufnahmen von insgesamt 9,8 Mio. Euro. Im Vorbericht wird keine Prognose der Verbindlichkeiten bis 2024 vorgenommen⁵. Realisiert sich die Haushaltsplanung, erhöhen sich die Investitionskredite um ca. 4,1 Mio. Euro. 2024 betragen die Investitionskredite damit ungefähr 19,7 Mio. Euro. Jedoch hat die Stadt in der Vergangenheit regelmäßig weniger Kredite aufgenommen als ursprünglich veranschlagt. Auch im Jahr 2020 hat die Stadt rund vier Mio. Euro weniger aufgenommen als veranschlagt. Inwieweit die Stadt Investitionsermächtigungen und Kreditaufnahmen in Folgejahren nachholt, führt die gpaNRW im Kapitel „Ermächtigungsübertragungen“ weiter aus.

1.3.5.3 Rückstellungen

Rückstellungen Stadt Kleve 2015 bis 2019 in Tausend Euro

	2015	2016	2017	2018	2019
Pensionsrückstellungen	46.474	48.172	49.399	51.528	51.124
Rückstellungen Deponien und Altlasten	0	50	250	742	742
Instandhaltungsrückstellungen	0	0	0	0	0
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO bzw. § 37 Abs. 5 und 6 KomHVO	2.606	2.931	2.542	5.523	4.991
Summe der Rückstellungen	49.079	51.153	52.191	57.793	56.857

Verantwortlich für die gestiegenen Rückstellungen der **Stadt Kleve** sind die Pensionsrückstellungen sowie die sonstigen Rückstellungen. Die Zuführung zu den Pensionsrückstellungen wird auch in den nächsten Jahren den Haushalt belasten (vgl. Kapitel „Plan-Ergebnisse“). Die sonstigen Rückstellungen sind zum Jahr 2018 deutlich angestiegen. Die gpaNRW bereinigt den Aufwand aus der Zuführung 2018 teilweise als Sondereffekt.

⁵ vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 2 KomHVO NRW

Rückstellungen je Einwohner in Euro Stadt Kleve 2019

Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.097	642	1.053	1.334	1.493	2.307	44

Auch nach dem deutlichen Anstieg der Rückstellungen sind diese im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Die anteilig höheren Rückstellungen führen somit nicht zu interkommunal höheren Schulden je Einwohner.

Instandhaltungsrückstellungen bildet die Stadt Kleve nicht. Die Gebäude hat sie an ihr Sondervermögen „Gebäudemanagement Stadt Kleve“ ausgelagert. Die Straßen sind weiterhin Teil der städtischen Bilanz. Auch für diese bildet die Stadt aktuell keine Instandhaltungsrückstellungen.

1.3.5.4 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

Die **Stadt Kleve** investiert regelmäßig in ihr Anlagevermögen. Im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 ist es ihr sogar gelungen, den altersbedingten Werteverzehr durch Investitionen wieder auszugleichen (Investitionsquote: 115 Prozent). Somit ist das Anlagevermögen seit 2015 um 7,9 Mio. Euro angewachsen.

Das Gebäudevermögen der Stadt Kleve ist an den städtischen Eigenbetrieb „Gebäudemanagement Stadt Kleve (GSK)“ ausgelagert. Da der Eigenbetrieb ein Sondervermögen der Stadt Kleve ist, ziehen wir die Gebäude in die Vermögensbetrachtung mit ein.

Anlagenabnutzungsgrade Stadt Kleve in Prozent 2019

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16*		GND Kleve	/. RND Kleve	AAG
	von	bis			
Verwaltungsgebäude	40	80	80	28	65

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16*		GND Kleve	./ RND Kleve	AAG
	von	bis			
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80	22	73
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	30	63
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	40	80	80	27	66
Schulsporthallen	40	60	60	8	86
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	80	45	44
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	60	24	60

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer, AAG = Anlagenabnutzungsgrad

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

Die Stadt Kleve und das Gebäudemanagement Stadt Kleve haben für ihre Vermögensgegenstände lange Nutzungsdauern festgelegt. Meist wurde die in der NKF-Rahmentabelle vorgegebene Spannbreite voll ausgenutzt. Dadurch wird der Haushalt relativ gering mit jährlichen Abschreibungen belastet. Gleichzeitig steigt das Risiko vorzeitiger Abschreibungen und ungeplanter Refinanzierungsbedarfe aufgrund von überaltertem Vermögen.

Die gpaNRW nimmt lediglich eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Jedoch ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein Indiz, dass der Vermögensgegenstand ein Risiko beinhaltet. Die Anlagenabnutzungsgrade der Stadt Kamen (inkl. GSK) sind bis auf einzelne Positionen eher ausgewogen. Oft wurde im Schnitt rund 60 Prozent der prognostizierten Gesamtnutzungsdauer erreicht. Die Altersstruktur der einzelnen Gebäude kann sich hierbei deutlich unterscheiden. So ist die um- bzw. neugebaute Grundschule unter den Linden in einem neuwertigen Zustand. Die alte Christ-König-Grundschule wurde umfassend saniert. Ein Nebentrakt wurde neu gebaut. Zuvor lauerten in den alten Gebäudeteilen hohe Risiken aufgrund der hohen Altersstruktur. Die ehemalige Lutherschule ist zum 31. Dezember 2019 vollständig abgeschrieben und wird aktuell nur noch teilweise vom Freiherr-vom-Stein-Gymnasium mitgenutzt. Das Gebäude hat einen grundlegenden Sanierungsbedarf. Eine Sanierung, um das Gebäude auf Dauer weiter schulisch nutzen zu können, ist nach Aussage der Stadtverwaltung unwirtschaftlich. Hier besteht somit die Herausforderung für das Gebäudemanagement der Stadt, ein wirtschaftliches Nutzungskonzept für das Gebäude zu entwickeln. Alternativ kann der Komplex auch vermarktet werden.

Das Straßenvermögen umfasst über ein Viertel der städtischen Bilanz. Entsprechend erheblich kann sich ein Reinvestitionsbedarf bei dieser Position auswirken. Der Anlagenabnutzungsgrad spricht zunächst nicht von einem sehr hohen Handlungsbedarf. Auch hier ist jedoch der tatsächliche Zustand entscheidend. Die Straßenunterhaltung erfolgt durch die Umweltbetriebe Stadt Kleve (USK). Diese führen auch eine permanente Inventur durch laufende Begehungen durch. Nach Auskunft der Stadtverwaltung werden Schäden unmittelbar beseitigt. Dadurch sei keine Anpassung der Schadensklassen oder Restnutzungsdauern notwendig. Ein Instandhaltungstau, der einen höheren Handlungsbedarf als der Anlagenabnutzungsgrad suggeriere, bestehe somit nicht. Durch die kurzfristige Schadensbeseitigung durch die USK bildet die Stadt für

die Straßen auch keine Instandhaltungsrückstellungen. Sollten doch einmal Reinvestitionen erforderlich sein, kann die Stadt Straßenbaubeiträge erheben. Anfallende Investitionen belasten somit nicht vollständig die städtische Liquidität.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Stadt Kleve verfügt über aktuelle Informationen zur Steuerung ihres Haushalts. Lediglich die Gesamtabchlüsse werden nicht rechtzeitig aufgestellt. Unterjährig werden die Entscheidungsträger der Stadt regelmäßig über wichtige Ertrags- und Aufwandspositionen unterrichtet. Damit sind diese in der Lage, bei Planabweichungen rechtzeitig gegenzusteuern.

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

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

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

Die **Stadt Kleve** unterliegt keinen Beschränkungen zur Haushaltsausführung. Somit bestehen keine zusätzlichen Berichtspflichten an die Kommunalaufsicht. Es bleiben lediglich die in der Gemeindeordnung NRW vorgesehenen Fristen für die Haushaltssatzungen sowie Jahres- und Gesamtabchlüsse:

- Bis einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres ist die Haushaltssatzung mit den Anlagen der Aufsichtsbehörde anzuzeigen,
- der festgestellte Jahresabschluss ist bis zum 31. März des auf das Haushaltsjahr folgende Jahr dem Rat zuzuleiten,

- bis zum 31. Dezember des gleichen Jahres in geprüfter Form vom Rat zu beschließen
- und die Gesamtabschlüsse bis zum 30. September des Folgejahres aufzustellen und dem Rat zuzuleiten.

Die Frist zur Vorlage des festgestellten Jahresabschlusses an den Rat wird oft eingehalten beziehungsweise nur um wenige Tage verfehlt. Die Haushaltssatzung wird regelmäßig im Dezember beschlossen und der Aufsichtsbehörde angezeigt. Lediglich der Haushalt 2021 wurde aufgrund der Corona-Pandemie erst im Januar 2021 beschlossen. Die Informationen zur Haushaltssteuerung aus Jahresabschluss und Haushaltsplan liegen somit rechtzeitig vor.

Anders sieht es mit den Gesamtabschlüssen aus. Diese liegen bisher nur bis 2012 vor. Somit fehlen den Entscheidungsträgern in Stadt und Rat aktuell wichtige Informationen, die nur der Gesamtabschluss liefert. Die Stadt plant, die Möglichkeiten des Gesetzes zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse zu nutzen. Demnach muss nur noch der Gesamtabschluss 2018 geprüft werden. Die Abschlüsse 2013 bis 2017 kann sie dem Gesamtabschluss 2018 ungeprüft beifügen. Ab 2019 ist die Stadt nicht mehr verpflichtet, einen Gesamtabschluss aufzustellen.

Unterjährig überwacht die Stadt die Haushaltsausführung mit einem Finanzcontrolling. Der Fachbereich Finanzen und Liegenschaften erstellt für die anderen Fachbereiche monatliche Auswertungen zum Stand der Haushaltsausführung. Auf dieser Grundlage erfolgen zweimal jährlich Berichte an die zuständigen Fachausschüsse. Die Fachbereiche ergänzen hierfür eine Prognose der Haushaltsausführung zum Jahresende. Zusätzliche erläutern sie wichtige Entwicklungen im Haushaltsjahr. Die Entwicklung der Ein- und Auszahlungen aus Finanztätigkeit wird ebenfalls dargestellt. Es erfolgt jedoch kein aktueller Bericht über den Stand der Verbindlichkeiten.

→ **Empfehlung**

Zusätzlich zu den Ein- und Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit sollte die Stadt Kleve dem zuständigen Ausschuss unterjährig zum Stand der Kreditverbindlichkeiten berichten.

Die Entscheidungsträger in der Verwaltung und im Stadtrat sind durch das Berichtswesen in der Lage, unterjährig zu steuern. Entwickelt sich die Haushaltsausführung negativer als geplant, können rechtzeitig Gegenmaßnahmen ergriffen werden.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ **Feststellung**

Der Stadt Kleve gelingt es bis 2017, den steigenden Aufwand zur kommunalen Aufgabenerfüllung durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Vor allem die Erhöhung der Grundsteuer B hat zur Konsolidierung beigetragen. In Zukunft werden die kommunalen Handlungsspielräume vermehrt durch steigende Aufwendungen aus sozialen Pflichtaufgaben bestimmt.

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.

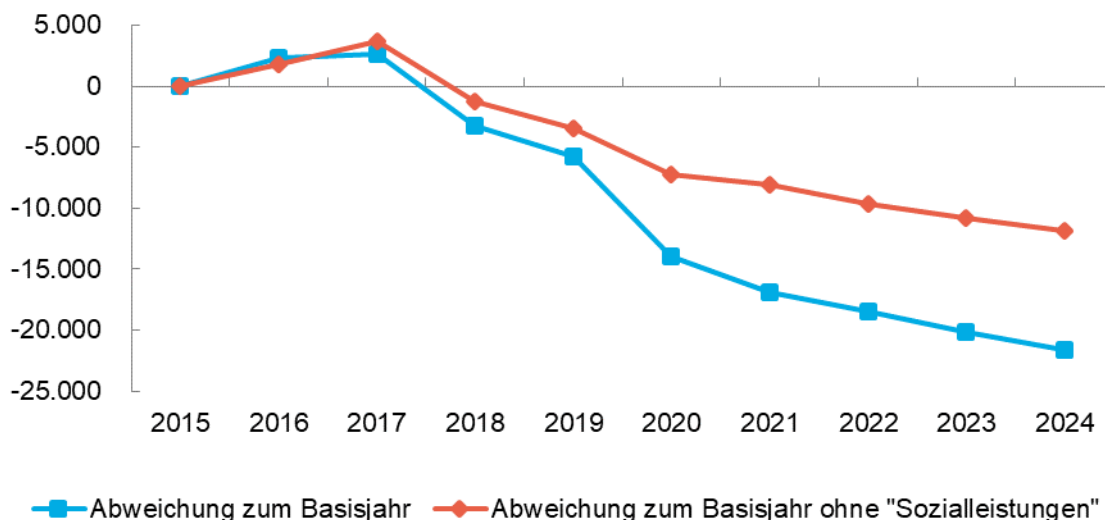
In der **Stadt Kleve** haben wir unter anderem folgende Sondereffekte identifiziert:

- Zuführung zu den Pensionsrückstellungen,
- Zuführung zu den sonstigen Rückstellungen (u.a. für eine Bombenentschärfung)
- sowie der außerordentliche Ertrag nach dem NKF-CIG 2021.

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 2015 entwickeln. Die Tabellen 9 und 10 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Kleve in Tausend Euro 2015 bis 2024



Das Basisjahr 2014 wird als Ausgangspunkt mit Null Euro dargestellt. Die weiteren bereinigten Jahresergebnisse sind als Differenz zum Basisjahr dargestellt.

Wir betrachten zunächst die bereinigten Jahresergebnisse mit Sozialleistungen (blauer Graph). Der Stadt Kleve gelingt es bis 2017, allgemeine Aufwandssteigerungen durch Konsolidierung auszugleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich aus der allgemeinen Preissteigerung, Besoldungs- und Tariferhöhungen oder nicht vollständig gegenfinanzierten Transferaufwendungen.

Um dauerhaft ausgeglichene Haushalte zu erwirtschaften, hat die Stadt mit dem Haushaltsplan 2016 umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen. Zu deutlichen Einsparungen führen zum Beispiel

- die Erhöhung der Parkgebühren (200.000 Euro),
- die Erhöhung der Grundsteuer B-Hebesatzes (830.000 Euro) und
- die Anhebung des Kostendeckungsgrades der Kinderpauschalen (140.000 Euro).

Ab 2018 reichen die Konsolidierungsmaßnahmen nicht mehr aus, um die Aufwandssteigerungen auszugleichen. Da der Haushaltsausgleich dennoch erreicht wird, beschließt die Stadt keine zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Aufwandssteigerungen werden ab dem Zeitpunkt vor allem über die steigenden Steuererträge ausgeglichen. Besonders massiv bei den Aufwandssteigerungen wirken sich die Personal- und Versorgungsaufwendungen aus. Diese sind im Eckjahresvergleich 2015/2019 um 5,5 Mio. Euro angestiegen. Noch deutlicher steigen jedoch die Transferaufwendungen (+11,9 Mio. Euro). Die Transferaufwendungen umfassen neben der allgemeinen Kreisumlage vor allem auch soziale Pflichtaufgaben. Daher betrachten wir im Folgenden die bereinigten Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ (roter Graph).

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist die Abweichung 2019 zum Basisjahr rund 2,3 Mio. Euro positiver. Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: -0,9 Mio. Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: +3,2 Mio. Euro

Das Defizit im Produktbereich 05 ist vor allem aufgrund der höheren Erstattung nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz gesunken. Dem gegenüber stehen die deutlichen Aufwandssteigerungen bei der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Dieser Produktbereich umfasst unter anderem die Hilfen zur Erziehung⁶ und die Kindertagesstätten. 2019 muss die Stadt im Saldo 18,6 Mio. Euro hierfür aufbringen.

In der mittelfristigen Finanzplanung driften die beiden Graphen weiter auseinander. Die Stadt plant mit einer deutlich höheren Belastung der „Sozialleistungen“ ab 2021. Bis 2024 plant sie mit ansteigenden Defiziten der beiden Produktbereiche um fast 7,5 Mio. Euro. Beiden Graphen ist gleich, dass sie eine negative Entwicklung wiedergeben. Die Haushaltsplanung sieht hingegen nach dem schwächsten geplanten Ergebnis 2022 (-5,1 Mio. Euro ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG) wieder eine deutliche Ergebnisverbesserung bis 2024 (-2,8 Mio. Euro). Dies ist vor allem auf die wieder steigenden Gewerbesteuererträge zurückzuführen.

⁶ vgl. Teilbericht „Hilfe zur Erziehung“

Diese werden jedoch nicht bei den bereinigten Jahresergebnissen abgebildet. Steigende Aufwendungen werden also abermals nur durch nicht beeinflussbare Ertragspositionen ausgeglichen.

Die Corona-Pandemie zeigt, dass unvorhersehbare Situationen die geplanten konjunkturabhängigen Ertragspositionen vermindern können. Dadurch ist auch der Haushaltsausgleich gefährdet. Die Haushaltskonsolidierung ist unter diesem Gesichtspunkt ein laufender Prozess, um kurzfristig auf Ertragsausfälle reagieren zu können.

→ **Empfehlung**

Um die städtische Handlungsfähigkeit auszuweiten und unabhängiger von konjunkturell abhängigen Ertragspositionen zu werden, sollte die Stadt ihren eingeschlagenen Konsolidierungsweg fortsetzen.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die **Stadt Kleve** nutzt die Hebesätze teilweise zur Konsolidierung. Im Zuge umfangreicher Konsolidierungsbeschlüsse 2016, hat die Stadt die Hebesätze auf das aktuelle Niveau angehoben. Seit dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2019 sind jedoch die fiktiven Hebesätze der Grundsteuer A und der Gewerbesteuer höher als die von Kleve gewählten Sätze. Dies hat im geringen Umfang auch Auswirkungen auf die Finanzen der Stadt Kleve: Die Steuerkraft zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen und der Kreisumlage erfolgt auf Grundlage der fiktiven Hebesätze.

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

Hebesätze 1. Halbjahr 2020 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Stadt Kleve	Kreis Kleve*	Regierungsbezirk Düsseldorf	gleiche Größenklasse**	fiktive Hebesätze GFG 2020
Grundsteuer A	217	234	254	298	223
Grundsteuer B	471	458	570	548	443
Gewerbesteuer	417	414	431	413	418

* gewogener Mittelwert

** Kreisangehörige Gemeinden mit 25.000 bis unter 60.000 Einwohnern

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Kleve nutzt regelmäßig das Instrument der Ermächtigungsübertragungen. Investive Ermächtigungen überträgt sie hierbei wesentlich umfangreicher als konsumtive Ermächtigungen. Letztere werden auch durch die getroffenen Regelungen zu Art, Umfang und

Dauer von Ermächtigungsübertragungen eingeschränkt. Jedoch werden regelmäßig deutlich höhere Investitionsauszahlungen veranschlagt als tatsächlich umgesetzt werden.

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

Die **Stadt Kleve** hat mit Ratsbeschluss vom 01. Oktober 2014 Regelungen zu Art Umfang und Dauer von Ermächtigungen getroffen:

- Ermächtigungsübertragungen werden in der Regel nur für investive Auszahlungen vorgenommen.
- Investive Ermächtigungen bleiben bis zu Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar.
- Noch nicht begonnene Investitionsmaßnahmen bleiben bis zum Ende des zweiten dem Haushaltsjahr folgenden Jahr verfügbar.
- Ermächtigungsübertragungen sind für Festwerte möglich. Diese werden zwar als Aufwand gebucht, die Auszahlung ist jedoch investiv.

Die Stadt begrenzt mit diesen Regeln somit vor allem die Übertragung von konsumtiven Ermächtigungen. Bei den investiven Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt hingegen einen großen Handlungsspielraum. Inwieweit sie die Möglichkeiten der getroffenen Regelung nutzt, betrachtet die gpaNRW im Folgenden genauer.

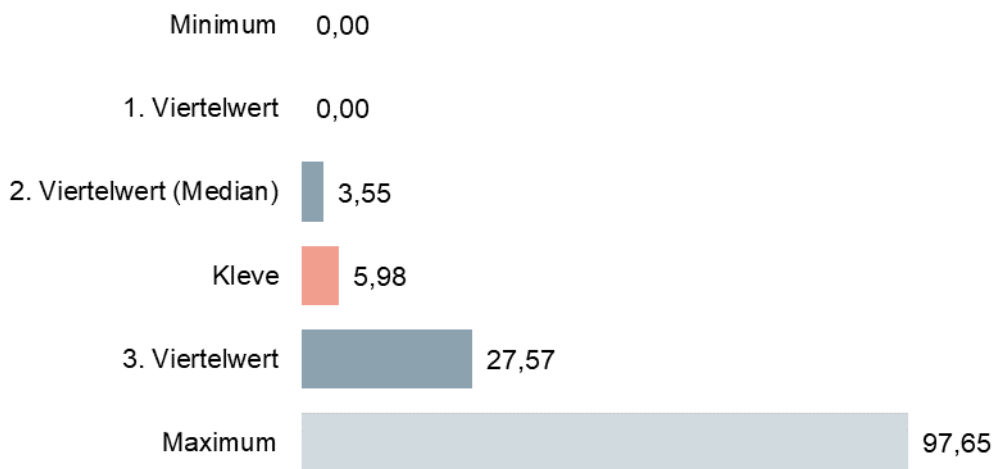
Ordentliche Aufwendungen Stadt Kleve 2015 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	120.685	131.920	136.865	146.090	150.261
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	245	192	450	290	310
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,20	0,15	0,33	0,20	0,21
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	120.930	132.112	137.315	146.380	150.571
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,20	0,15	0,33	0,20	0,21
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	121.630	130.325	134.084	143.436	149.072

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	101	98,65	97,65	97,99	99,00

Regelmäßig überträgt die Stadt Aufwandsermächtigungen ins Folgejahr. Hierbei handelt es sich überwiegend um geförderte, städtebauliche Maßnahmen. Der Umfang ist hierbei nur gering und die Haushaltsansätze werden kaum erhöht.

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2019



Der interkommunale Vergleich enthält 34 Werte.

Auch wenn der Haushaltsansatz kaum erhöht wird, übertragen mehr als die Hälfte der Vergleichsstädte weniger konsumtive Ermächtigungen ins Folgejahr als Kleve. Dies liegt daran, dass mehr als ein Viertel der Städte überhaupt keine konsumtiven Ermächtigungen überträgt. Anders stellt sich die Situation bei den investiven Ermächtigungsübertragungen dar:

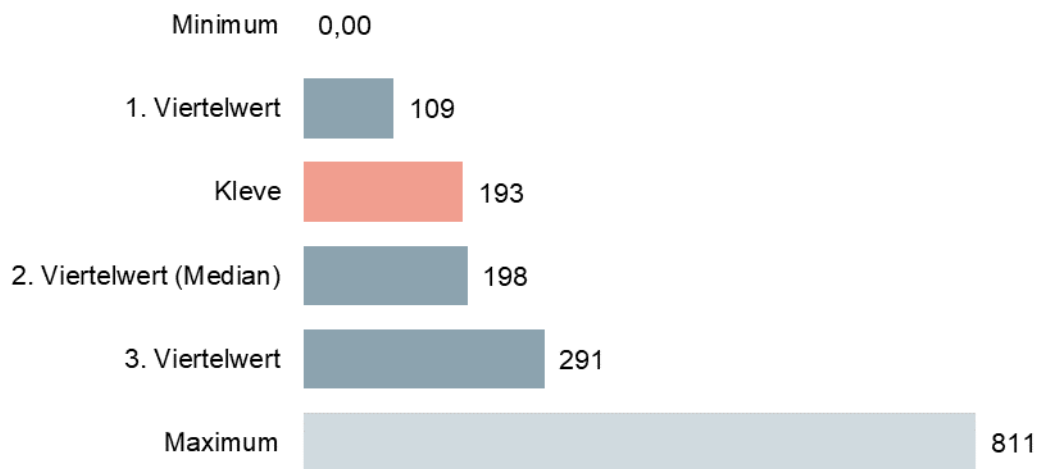
Investive Auszahlungen Stadt Kleve 2015 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	9.337	10.914	11.119	16.478	10.412
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	5.177	7.391	7.924	8.556	10.011
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	55,45	67,71	71,26	51,93	96,15
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	14.514	18.305	19.043	25.035	20.423
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	35,67	40,37	71,26	51,93	49,02
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	6.529	5.113	9.376	12.232	8.493

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	44,98	27,93	49,24	48,86	41,58

Investive Ermächtigungen überträgt die Stadt Kleve mit durchschnittlich 7,8 Mio. Euro im deutlich höheren Maß. Die Ermächtigungsübertragungen sind dabei in den letzten Jahren immer weiter angestiegen. 2019 hat sich der Haushaltsansatz dadurch beinahe verdoppelt.

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2019



Im gesamten Betrachtungszeitraum ordnet sich der Vergleichswert der Stadt Kleve ungefähr beim Medianwert ein. 2015 beträgt der Medianwert jedoch noch 104 Euro je Einwohner – 2019 hat er sich beinahe verdoppelt. Die gestiegenen Ermächtigungsübertragungen der Stadt Kleve spiegeln somit den Landestrend wider.

Der Grad der Inanspruchnahme ist im Betrachtungszeitraum auf einem ähnlichen Niveau verblieben. Der Ansatz wird im Durchschnitt nur zu rund 43 Prozent in Anspruch genommen. Nach Auskunft der Stadtverwaltung sei dies vor allem auf personelle Engpässe im Tiefbaubereich zurückzuführen. Durch eine hohe Personalfuktuation in den vergangenen Jahren sowie länger unbesetzte Stellen sei das geplante Investitionsvolumen nicht umgesetzt worden. Grundsätzlich dürfen nach § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus der Planung muss auch ein Bauzeitplan hervorgehen. Die Veranschlagung im Finanzplan soll den Bauzeitplan widerspiegeln. In diesem sind auch die eigenen personellen Möglichkeiten zu berücksichtigen.

→ Empfehlung

Die Stadt Kleve sollte nur die tatsächlich im Planungszeitraum zu erwartenden Auszahlungen im Haushaltsplan zu veranschlagen. Die Haushaltsplanung der Investitionsauszahlungen sollte insbesondere für das erste Planjahr nach den Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO überprüft werden.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Die Stadt Kleve hat der Fördermittelakquise durch die Einrichtung einer zentralen Stelle eine hohe Priorität eingeräumt. Durch den zentralen Aufbau besteht eine hohe Fachkenntnis und ein breites Wissen in der Fördermittellandschaft. Hierdurch werden die Finanzen der Stadt potenziell entlastet.

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

Die **Stadt Kleve** hat sich bereits intensiv mit dem Themenbereich Fördermittel auseinandergesetzt. Als Resultat aus diesen Überlegungen hat die Stadt eine Vollzeitstelle für die Fördermittelakquise eingerichtet. Neben der Beantragung von Fördermitteln gehört auch die Beratung zu den Aufgaben der Stelle. Die Beratung gilt intern als auch Dritten, wie zum Beispiel Vereinen.

Durch die zentrale Antragsstellung und Verwaltung besteht eine hohe Expertise bei der Fördermittelakquise. Nach Aussage der Stadtverwaltung werden so auch komplexere Fördermittelanträge gestellt, die ohne die vertieften Kenntnisse nicht hätten gestellt werden können. Die Informationen über die Förderprogramme beschafft sich der Mitarbeiter im Internet und direkt bei den Fördermittelgebern. Zusätzlich ist die Stadt seit 2020 Mitglied in einer interkommunalen Arbeitsgruppe zum Austausch über Fördermittel.

Durch die zentrale Verwaltung von Fördermitteln ist ein enger Austausch mit den Fachbereichen notwendig. Gerade bei der Haushaltsplanung kann die Vernetzung verschiedener Bereiche ein breiteres Spektrum an Fördermitteln ermöglichen. Hierfür sollte die zentrale Stelle bereits vor der Veranschlagung im Haushaltsplan in die Planung einbezogen werden. Dies ist durch die Verortung im Fachbereich Finanzen und Liegenschaften gewährleistet. Eine schriftliche Dienstanweisung zur Einbindung der zentralen Stelle gibt es nicht.

→ **Empfehlung**

Um die Einbindung der zentralen Stelle Förderungen in den Haushaltsplanungsprozess zu gewährleisten, sollten die Abläufe in einer schriftlichen Dienstanweisung geregelt werden. Diese kann auch Standards zur Vernetzung der Fachbereiche festlegen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt hat ein Fördermittelcontrolling eingerichtet. Zusammen mit der zentralen Datei, in der Förderbedingungen festgehalten werden, vermeidet die Stadt die Rückerstattung von Fördermitteln. Die monatlichen Berichte an den Kämmerer ermöglichen eine engmaschige Steuerung der Fördermaßnahmen. Ein regelmäßiger Bericht an die politischen Gremien ist bisher nicht vorgesehen.

Die Rückforderung von Fördermitteln sollte eine Kommune vermeiden, indem sie die Förderbestimmungen und Auflagen aus dem Förderbescheid umsetzt. Dazu sollte sie ein Fördercontrolling etablieren, das auch nach Projektabschluss die Einhaltung der Förderbedingungen gewährleistet und Entscheidungsträger anlassbezogen über die Förderprojekte informiert.

Der **Stadt Kleve** ist es in der Vergangenheit gelungen, die Fördermittelaufgaben einzuhalten und so eine Rückforderung der Mittel zu vermeiden. Die Förderbestimmungen und -auflagen werden von der zentralen Stelle Förderungen verwaltet. Die geförderten Maßnahmen werden von dem zuständigen Mitarbeiter in einer zentralen Datei verwaltet. Hierdurch ist ein Überblick über die Förderbestimmungen und -auflagen gewährleistet und die Einhaltung der Auflagen wird vereinfacht.

Zur Verwaltung der Fördermittel gehören auch regelmäßige Berichte zu den geförderten Maßnahmen. Dem Kämmerer und ersten Beigeordneten wird als zuständiger Dezernent monatlich zu allen Fördermaßnahmen berichtet. Ein standardmäßiger Bericht an die politischen Gremien erfolgt nicht. Den Entscheidungsträgern im Stadtrat wird nicht standardmäßig zu Fördermaßnahmen berichtet.

→ **Empfehlung**

Den politischen Gremien sollte regelmäßig zu den Fördermaßnahmen berichtet werden. Die Berichte können entweder anlässlich der Meilensteine größere Fördermaßnahmen erfolgen oder als jährlicher Bericht zum Fördermittelmanagement.

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 Kleve verfügt über aktuelle Informationen zur Steuerung ihres Haushalts. Lediglich die Gesamtabschlüsse werden nicht rechtzeitig aufgestellt. Unterjährig werden die Entscheidungsträger der Stadt regelmäßig über wichtige Ertrags- und Aufwandspositionen unterrichtet. Damit sind diese in der Lage, bei Planabweichungen rechtzeitig gegenzusteuern.	50	E1	Zusätzlich zu den Ein- und Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit sollte die Stadt Kleve dem zuständigen Ausschuss unterjährig zum Stand der Kreditverbindlichkeiten berichten.	51
F2	Der Stadt Kleve gelingt es bis 2017, den steigenden Aufwand zur kommunalen Aufgabenerfüllung durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Vor allem die Erhöhung der Grundsteuer B hat zur Konsolidierung beigetragen. In Zukunft werden die kommunalen Handlungsspielräume vermehrt durch steigende Aufwendungen aus sozialen Pflichtaufgaben bestimmt.	51	E2.1	Um die städtische Handlungsfähigkeit auszuweiten und unabhängiger von konjunkturell abhängigen Ertragspositionen zu werden, sollte die Stadt ihren eingeschlagenen Konsolidierungsweg fortsetzen.	54
			E2.2	Die Stadt Kleve sollte nur die tatsächlich im Planungszeitraum zu erwartenden Auszahlungen im Haushaltsplan zu veranschlagen. Die Haushaltsplanung der Investitionsauszahlungen sollte insbesondere für das erste Planjahr nach den Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO überprüft werden.	57
F3	Die Stadt Kleve hat der Fördermittelakquise durch die Einrichtung einer zentralen Stelle eine hohe Priorität eingeräumt. Durch den zentralen Aufbau besteht eine hohe Fachkenntnis und ein breites Wissen in der Fördermittellandschaft. Hierdurch werden die Finanzen der Stadt potenziell entlastet.	58	E3	Um die Einbindung der zentralen Stelle Förderungen in den Haushaltsplanungsprozess zu gewährleisten, sollten die Abläufe in einer schriftlichen Dienstanweisung geregelt werden. Diese kann auch Standards zur Vernetzung der Fachbereiche festlegen.	58

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die Stadt hat ein Fördermittelcontrolling eingerichtet. Zusammen mit der zentralen Datei, in der Förderbedingungen festgehalten werden, vermeidet die Stadt die Rückerstattung von Fördermitteln. Die monatlichen Berichte an den Kämmerer ermöglichen eine engmaschige Steuerung der Fördermaßnahmen. Ein regelmäßiger Bericht an die politischen Gremien ist bisher nicht vorgesehen.	59	E4	Den politischen Gremien sollte regelmäßig zu den Fördermaßnahmen berichtet werden. Die Berichte können entweder anlässlich der Meilensteine größere Fördermaßnahmen erfolgen oder als jährlicher Bericht zum Fördermittelmanagement.	59

Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2019

Kennzahlen	Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	104	90,57	98,36	101	102	115	45
Eigenkapitalquote 1	52,78	5,50	14,40	32,37	43,84	63,20	44
Eigenkapitalquote 2	77,08	17,20	47,54	59,89	68,17	86,86	44
Fehlbetragsquote	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	28,13	0,00	26,45	32,29	38,53	49,84	44
Abschreibungsintensität	3,07	1,13	5,75	7,30	8,41	12,78	43
Drittfinanzierungsquote	79,08	12,32	47,90	54,92	66,79	97,20	41
Investitionsquote	118	29,41	75,37	115	149	327	43
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	104	51,33	83,22	90,53	98,08	111	43
Liquidität 2. Grades	198	8,64	28,65	79,11	183	697	43
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	5,22	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					

Kennzahlen	Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	3,92	1,59	3,44	6,72	10,42	32,00	43
Zinslastquote	0,34	0,00	0,52	1,13	1,82	7,32	45
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	35,29	32,39	47,10	54,16	59,70	72,86	42
Zuwendungsquote	37,09	9,47	15,74	20,25	25,55	37,39	45
Personalintensität	16,44	13,13	17,63	21,09	23,46	31,24	45
Sach- und Dienstleistungsintensität	31,64	10,33	14,98	17,19	19,39	31,64	45
Transferaufwandsquote	40,77	37,05	40,77	43,62	47,93	58,24	45

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

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

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

Tabelle 4: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Stadt Kleve in Tausend Euro 2015 bis 2019

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-3.624	4.854	10.218	5.490	8.588	
Gewerbesteuern (4013)	14.939	16.285	20.082	19.321	21.936	18.513
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	16.124	16.921	17.757	18.714	19.331	17.770
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	2.791	2.875	3.581	4.181	4.636	3.613
Ausgleichsleistungen (405)	1.632	1.662	1.745	1.772	1.838	1.730

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Schlüsselzuweisungen (4111)	24.985	30.541	32.065	36.138	37.049	32.155
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	179	68	0	30	372	130
Summe der Erträge	60.651	68.353	75.230	80.156	85.161	73.910
Steuerbeteiligungen (534)	2.361	2.614	3.313	3.276	3.317	2.976
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	20.725	22.060	23.189	23.526	25.717	23.044
Summe der Aufwendungen	23.086	24.674	26.503	26.802	29.034	26.020
Saldo	37.565	43.679	48.728	53.354	56.127	47.891

Tabelle 5: Eigenkapital Stadt Kleve in Tausend Euro 2015 bis 2019

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital	206.158	211.012	221.267	226.506	235.199
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	206.158	211.012	221.267	226.506	235.199
Sonderposten für Zuwendungen	39.874	40.941	41.542	42.305	45.448
Sonderposten für Beiträge	67.831	65.933	64.844	64.138	62.832
Eigenkapital 2	313.864	317.886	327.653	332.949	343.479
Bilanzsumme	409.518	403.677	418.788	433.053	445.614

Tabelle 6: Schulden Stadt Kleve in Tausend Euro 2015 bis 2019

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	20.802	15.054	17.742	16.243	15.581
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	5.000	1.362	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	550	510	475	439	401
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	8.458	6.474	7.245	6.518	7.811
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	361	404	1.075	2.132	2.149
Sonstige Verbindlichkeiten	4.889	4.057	5.404	5.423	6.492
Erhaltene Anzahlungen	0	379	545	3.562	2.977
Verbindlichkeiten	40.060	28.241	32.486	34.316	35.410
Rückstellungen	49.079	51.153	52.191	57.793	56.857
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0	0	0
Schulden	89.139	79.395	84.677	92.109	92.266

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Stadt Kleve in Tausend Euro 2016 bis 2018

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	28.241	32.486	34.316
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	11.055	9.940	8.885
Ausleihungen an Sondervermögen	0	5.000	5.000
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	3.182	3.290	3.219
Forderungen gegenüber Sondervermögen	293	279	269
Grunddaten Beteiligungen*			
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	72.314	86.113	87.454
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	nein	nein	nein
Wenn ja, in welcher Höhe?			
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	86.024	100.090	104.397

*In die Berechnung eingeflossen sind die Verbindlichkeiten folgender Unternehmen: Klever Versorgungsbetriebe GmbH, Stadtwerke Kleve GmbH, Bäderbetriebe Kleve GmbH, Wirtschaft, Tourismus & Marketing Stadt Kleve GmbH, GeWoGe Wohnungsgesellschaft mbH für den Kreis Kleve in Kleve, Umweltbetriebe der Stadt Kleve sowie Gebäudemanagement der Stadt Kleve.

Tabelle 8: Rückstellungen Stadt Kleve in Tausend Euro 2015 bis 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Pensionsrückstellungen	46.474	48.172	49.399	51.528	51.124
Rückstellungen Deponien und Altlasten	0	50	250	742	742
Instandhaltungsrückstellungen	0	0	0	0	0
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO bzw. § 37 Abs. 5 und 6 KomHVO	2.606	2.931	2.542	5.523	4.991
Summe der Rückstellungen	49.079	51.153	52.191	57.793	56.857

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Kleve in Tausend Euro 2015 bis 2024

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis	-3.624	4.854	10.218	5.490	8.588	150	1.794	-5.067	-4.761	-2.786
Gewerbesteuer	14.939	16.285	20.082	19.321	21.936	19.000	16.000	18.000	19.500	21.500
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	16.124	16.921	17.757	18.714	19.331	20.100	17.500	18.500	20.500	21.900
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.791	2.875	3.581	4.181	4.636	4.200	3.500	3.700	4.000	4.700
Ausgleichsleistungen	1.632	1.662	1.745	1.772	1.838	1.848	1.880	1.930	1.980	2.030
Schlüsselzuweisungen vom Land	24.985	30.541	32.065	36.138	37.049	38.418	41.549	40.000	39.000	40.000
Allgemeine Umlagen vom Land	179	68	0	30	372	0	0	0	0	0
Summe der Erträge	60.651	68.353	75.230	80.156	85.161	83.566	80.429	82.130	84.980	90.130
Gewerbesteuerumlage	1.197	1.326	1.693	1.799	1.814	1.595	1.343	1.511	1.637	1.805
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	1.163	1.288	1.620	1.477	1.503	0	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	20.725	22.060	23.189	23.526	25.717	26.648	27.092	26.055	26.787	28.257
Summe der Aufwendungen	23.086	24.674	26.503	26.802	29.034	28.243	28.435	27.566	28.424	30.062
Saldo der Bereinigungen	37.565	43.679	48.728	53.354	56.127	55.323	51.994	54.564	56.556	60.068
Saldo der Sondereffekte	0	0	0	-3.477	-600	0	7.889	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-41.189	-38.825	-38.510	-44.387	-46.939	-55.173	-58.090	-59.631	-61.317	-62.854
Abweichung vom Basisjahr	0	2.365	2.679	-3.198	-5.749	-13.984	-16.900	-18.442	-20.128	-21.665

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Kleve in Tausend Euro 2015 bis 2024

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bereinigtes Jahresergebnis	-41.189	-38.825	-38.510	-44.387	-46.939	-55.173	-58.090	-59.631	-61.317	-62.854
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-5.137	-4.044	-5.641	-5.743	-4.233	-6.659	-5.611	-5.671	-5.738	-5.807
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-15.384	-15.875	-15.845	-16.737	-18.607	-20.606	-23.763	-23.660	-24.133	-24.500
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-20.668	-18.906	-17.024	-21.907	-24.099	-27.908	-28.716	-30.301	-31.446	-32.547
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	1.762	3.644	-1.239	-3.431	-7.240	-8.048	-9.632	-10.777	-11.879

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Kleve 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 gpaNRW stuft die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der **Stadt Kleve** aus den folgenden Gründen als hoch ein:

- Die Stadt Kleve ist in 2018 insgesamt an 18 Unternehmen auf zwei Beteiligungsebenen beteiligt. Auf elf dieser Beteiligungen kann die Stadt mindestens einen maßgeblichen Einfluss ausüben. Insgesamt ist die Komplexität des Beteiligungsportfolios daher als hoch einzustufen.
- In der Gesamtbetrachtung aller Beteiligungen ist die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ebenfalls hoch. Die wirtschaftlich bedeutenden Beteiligungen in Kleve weisen dabei eine hohe Bandbreite von Geschäftsbereichen aus.
- Die unmittelbaren finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt bewegen sich auf einem hohen Niveau. Zudem bestehen hohe Bürgschaften und Gesellschafterdarlehen sowie Finanzbeziehungen der Beteiligungen untereinander.

Bei der Datenerhebung und –vorhaltung sieht die gpaNRW die hohen Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt ergeben, als nahezu vollständig erfüllt an. Alle relevanten Daten der wesentlichen städtischen Beteiligungen werden zentral teilweise in Papierform und teilweise in digitaler Form vorgehalten. Eine zeitnahe Aktualisierung ist dabei sichergestellt. Um einen schnelleren Zugriff und eine zügige Weiterverarbeitung gewährleisten zu können, sollten Überlegungen dahingehend angestellt werden, sämtliche unternehmensrelevanten Daten künftig in digitaler Form vorzuhalten.

Beim Berichtswesen erfüllt die Stadt die Anforderungen nicht vollständig. Um den kommunalen Entscheidungsträgern zeitnah einen Überblick über das kommunale Beteiligungsportfolio und die wirtschaftliche Entwicklung der Unternehmen zu geben, sollte die Stadt die künftigen Gesamtabschlüsse früher als bisher erstellen. Die Rückstände bei den Gesamtabschlüssen 2011 bis 2018 werden derzeit aufgearbeitet. Um eine unterjährige Steuerung der Beteiligungen durch den Rat zu ermöglichen, sollte das Beteiligungsmanagement den Rat unterjährig über die wirt-

schaftliche Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen informieren. Durch standardisierte Berichte zu Prognosen und Sachverhalten besonderer Bedeutung kann der Informationsfluss sichergestellt werden.

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nicht vollständig den Anforderungen, die sich aus dem städtischen Beteiligungsportfolio ergeben. Bisher hat die Stadt keine Schulungen für die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen angeboten. Hier sollte die Stadt entsprechend bedarfsgerecht nachsteuern.

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 ausgliedert. 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 steuerrelevanter 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 hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.

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

- die 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 in 2018 insgesamt 18 Beteiligungen auf zwei Ebenen. Auf vier Beteiligungen übt die Stadt einen maßgeblichen Einfluss aus, auf sieben weitere übt sie einen beherrschenden Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit hoch einzustufen.

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 Kleve** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 insgesamt an 18 Unternehmungen beteiligt. Diese verteilen sich auf zwei Beteiligungsebenen, wobei elf Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene gehalten werden und sieben Beteiligungen mittelbar auf der zweiten Ebene. Die Beteiligungen werden in fünf Rechtsformen gehalten. Dabei kommt die Rechtsform Gesellschaft mit beschränkter Haftung mit elf Beteiligungen am häufigsten vor.

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

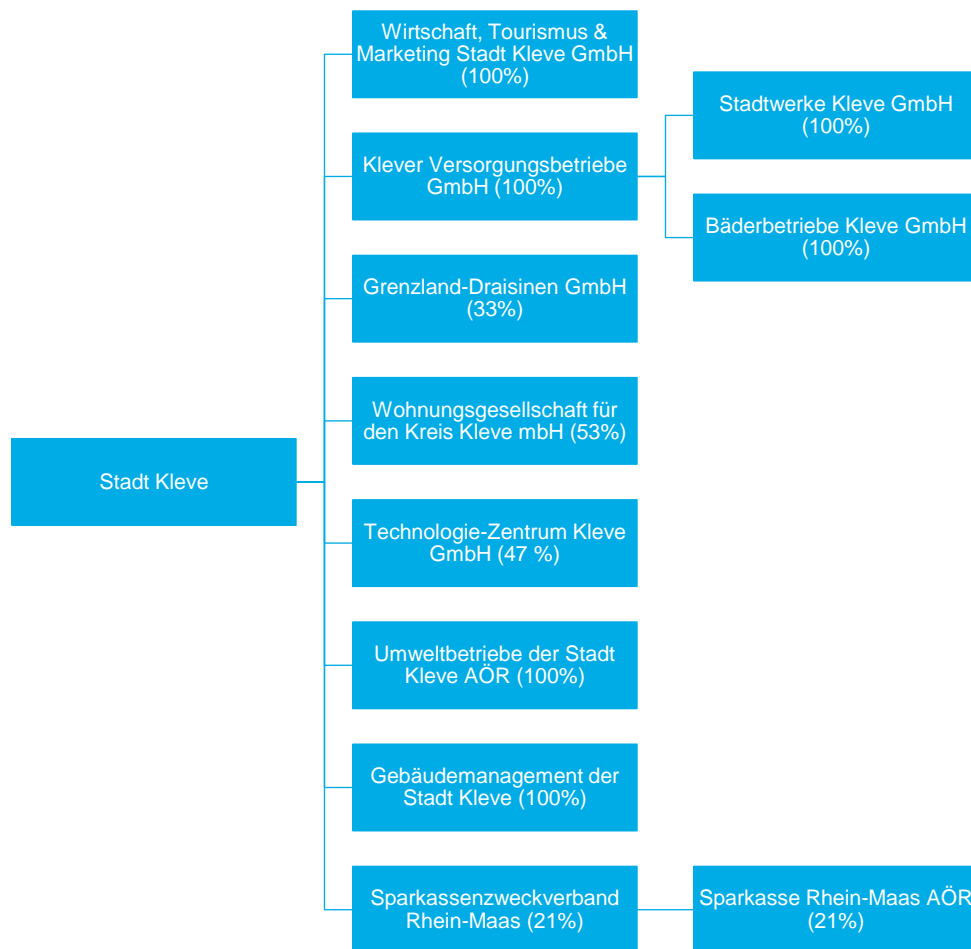
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



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 Kleve handelt es sich zum 31. Dezember 2018 um folgende Beteiligungen:

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



Die dargestellten Anteile der Stadtwerke Kleve GmbH und der Bäderbetriebe Kleve GmbH ergeben sich jeweils aus dem mittelbaren Anteil über die Klevert Versorgungsbetriebe GmbH (99,0 Prozent) sowie dem ein-prozentigen unmittelbaren Anteil der Stadt Kleve.

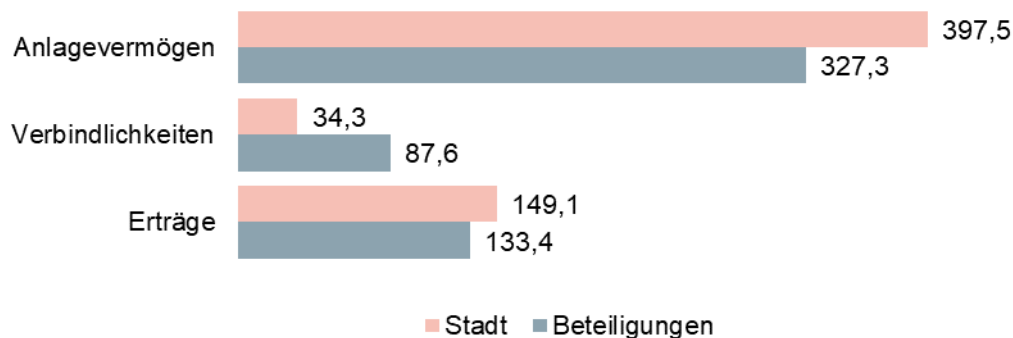
2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen in Kleve ist für die Stadt als hoch einzustufen. Die Unternehmen von wirtschaftlicher Bedeutung für Kleve sind dabei in den unterschiedlichsten Geschäftsbereichen tätig und weisen daher eine hohe Bandbreite auf.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen beurteilt die gpaNRW durch eine Gegenüberstellung wesentlicher Daten der Beteiligungen und des Kernhaushalts. Im Einzelnen handelt es sich bei den Daten um das Anlagevermögen, die Verbindlichkeiten und die Erträge. Dabei ist davon auszugehen, dass mit einer steigenden wirtschaftlichen Bedeutung tendenziell auch das Steuerungserfordernis der Beteiligungen zunimmt. 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 Kleve** wird nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2018. Hierbei lässt die gpaNRW den Sparkassenzweckverband Rhein-Maas und dessen Tochter, die AÖR Sparkasse Rhein-Maas, außer Acht. Eine Einbeziehung dieser Beteiligungen würde die Ergebnisse verzerren. Dies begründet sich darin, dass Banken eine abweichende Struktur von Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung aufweisen.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Der Wert des Anlagevermögens der Beteiligungen beträgt rund 82 Prozent des Wertes des städtischen Anlagevermögens. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um die Grundstücke und Gebäude des Betriebes Gebäudemanagement der Stadt Kleve (rund 116 Mio. Euro) sowie um das Kanalvermögen der Umweltbetriebe der Stadt Kleve (rund 54 Mio. Euro).

Die Beteiligungen in Kleve haben deutlich höhere Verbindlichkeiten als die Stadt in ihrem Kernhaushalt. Die größten Anteile entfallen dabei auf die Verbindlichkeiten des Betriebes Gebäudemanagement (22,9 Mio. Euro, davon rund 72,0 Prozent Kreditverbindlichkeiten), auf die Wohnungsgesellschaft mbH für den Kreis Kleve (21,3 Mio. Euro, davon 92 Prozent Kreditverbindlichkeiten) sowie auf die Bäderbetriebe Kleve GmbH (18,7 Mio. Euro, davon 81 Prozent Kreditverbindlichkeiten).

Im Vergleich zu den Erträgen der Stadt werden in den Beteiligungen rund 89 Prozent Erträge erwirtschaftet. Im Wesentlichen handelt es sich hierbei um Umsatzerlöse aus der Strom-, Gas- und Wasserversorgung der Stadtwerke Kleve GmbH (rund 80,0 Mio. Euro).

Neben der reinen Betrachtung der Werte ist auffällig, dass eine Vielzahl von Unternehmen mit unterschiedlichsten Geschäftsbereichen von wirtschaftlicher Bedeutung sind.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Stadt Kleve wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 um rund 14,5 Mio. Euro belastet. Außerdem bestehen neben den Finanzbeziehungen der Beteiligungen untereinander hohe Bürgschaften sowie Gesellschafterdarlehen, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Die Beteiligungen der Stadt Kleve haben damit jährlich hohe Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

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

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

Hierbei ist zu beachten, dass nicht nur Beteiligungen, bei denen die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss hat, Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben können. Vielmehr können auch Beteiligungen unmittelbare Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben, an denen die Stadt nur einen geringfügigen Einfluss hat. Daher werden nachfolgend auch die Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent berücksichtigt. Die Sparkasse Rhein-Maas und den Sparkassenzweckverband Rhein-Maas beziehen wir ebenfalls in die Betrachtung ein.

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

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	1.265	1.136	1.271
Steuererträge	0	0	0
Konzessionsabgaben	2.667	2.406	2.414
Gewinnausschüttungen und Dividenden	3.070	4.155	3.144
Sonstige Erträge	0	0	0
Gesamtsumme	7.002	7.697	6.829

Die Stadt generiert in 2018 rund fünf Prozent ihrer ordentlichen Erträge⁷ aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Hierbei handelt es sich um einen bedeutenden Anteil.

Erhebliche Anteile der Erträge aus den Beteiligungen entfallen auf die Konzessionsabgaben sowie die Gewinnausschüttungen und Dividenden.

Die Konzessionsabgaben sind in allen Betrachtungsjahren vollständig auf die Stadtwerke Kleve GmbH zurückzuführen.

Die Stadt Kleve erhält in den Jahren 2016 bis 2018 regelmäßig Gewinnausschüttungen, die im Wesentlichen auf die Klever Versorgungsbetriebe GmbH und die Umweltbetriebe der Stadt Kleve zurückzuführen sind.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	19.397	20.185	20.647
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	612	571	603
Verlustübernahmen und -abdeckungen	71	64	77
Sonstige Aufwendungen	0	0	0
Gesamtsumme	20.080	20.820	21.327

Insgesamt stammen rund 15 Prozent der ordentlichen Aufwendungen der Stadt Kleve aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich um einen hohen Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

Die Aufwendungen aus Beteiligungen werden bestimmt durch die Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen. Diese entfallen vollständig auf die Umweltbetriebe der Stadt Kleve (2018 rund acht Mio. Euro) und auf das Gebäudemanagement der Stadt Kleve (2018 rund 12,6 Mio. Euro). Bei den Aufwendungen des Umweltbetriebes handelt es sich im Wesentlichen um Dienstleistungen für städtische Produkte, die der Betrieb auf Basis eines Leistungsvertrages mit

⁷ Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge

der Stadt erbringt. Die Aufwendungen für den Betrieb Gebäudemanagement sind auf die Erstattungen von Betriebskosten zurückzuführen.

Nach Gegenüberstellung der Erträge und Aufwendungen ergibt sich in 2018 eine erhebliche Belastung aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen von rund 14,5 Mio. Euro. Die Belastungen in den Vorjahren 2016 und 2017 bewegen sich auf einem annähernd gleichen Niveau.

Nicht berücksichtigt in den Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind die Erträge und Aufwendungen, die sich zwischen den einzelnen Beteiligungen ergeben haben. Hervorzuheben sind dabei insbesondere die Gewinnausschüttungen, die nicht unmittelbar an den kommunalen Haushalt ausgeschüttet, sondern von anderen Beteiligungen vereinnahmt werden. Insbesondere vor dem Hintergrund der Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen, auf die die Stadt maßgeblichen Einfluss hat, sind derartige Strukturen von Relevanz.

In 2018 hat die Stadtwerke Kleve GmbH ihren Jahresüberschuss von 3,6 Mio. Euro vollständig aufgrund eines Gewinnabführungsvertrages an die Klever Versorgungsbetriebe GmbH ausgeschüttet. Die Versorgungsbetriebe haben rund 1,6 Mio. Euro an Verlustausgleich an die Bäderbetriebe Kleve GmbH geleistet. Insgesamt erwirtschafteten die Versorgungsbetriebe in 2018 einen Gewinn von rund 2,6 Mio. Euro. Ein Anteil von 1,6 Mio. Euro wurde an die Stadt ausgeschüttet, der Restbetrag thesauriert.

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

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2016	2017	2018
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	26	5.016	5.016
Bürgschaften (Stand 31.12.)	6.000	15.869	15.214

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

In 2018 betrug der Stand der Gesellschafterdarlehen rund fünf Mio. Euro. Fast vollständig handelt es sich dabei um ein Darlehen der Stadt, das zugunsten des Gebäudemanagements der Stadt Kleve in 2017 geleistet wurde.

Die Bürgschaftsverpflichtungen in 2018 sind nahezu vollständig auf die Bäderbetriebe Kleve GmbH zurückzuführen. Aufgrund der erheblichen Höhe der Bürgschaften sollte die Stadt daher diesen Bereich im Rahmen des städtischen Beteiligungsmanagements weiter wie bisher in den Blick nehmen.

In der Gesamteinschätzung ist festzustellen, dass einerseits die unmittelbaren Auswirkungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen auf den kommunalen Haushalt auf einem hohem Niveau sind. Zudem bestehen Risiken aufgrund der gewährten Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften sowie der dargestellten Finanzbeziehungen der Beteiligungen untereinander.

2.4 Beteiligungsmanagement

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

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

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

→ Feststellung

Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht nahezu vollständig den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Kleve 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.*

Die **Stadt Kleve** verwaltet die Daten zu ihren Beteiligungen zentral im Beteiligungsmanagement, das organisatorisch unmittelbar der Kämmerei zugeordnet ist. Sie hält dort neben den Unternehmensverträgen und Satzungen auch die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne nahezu aller Beteiligungen vor. Nur die Daten der mittelbaren Kleinstbeteiligung Quantum Energie Partner GmbH werden nicht vorgehalten. Die Verwaltung erfolgt für aktuelle Daten digital, lediglich ältere Datenbestände werden in Papierform vorgehalten.

→ **Empfehlung**

Um schnell und einfach jederzeit auf sämtliche Unterlagen zugreifen zu können, sollte die Stadt Kleve Überlegungen dahingehend anstellen, auch die älteren Datenbestände in digitaler Form vorzuhalten.

Eine Fortschreibung der Unternehmens- und Finanzdaten findet routinemäßig statt.

Die persönlichen Daten der Gremienvertreter werden zentral im Bereich „Zentrale Verwaltung“ über ein Ratsinformationssystem vorgehalten und aktualisiert, sodass auf Nachfrage ein Zugriff auf die aktuellsten Daten möglich ist.

2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen der Stadt Kleve entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio 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 Kleve** hat die Beteiligungsberichte bis einschließlich des Jahres 2020 erstellt und im jeweiligen Berichtsjahr dem Rat vorgelegt. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die im Beteiligungsbericht dargestellten Daten sich auf einen Betrachtungszeitraum von vor zwei Jahren beziehen (Beteiligungsbericht 2020 enthält Daten von 2018, Beteiligungsbericht 2019 von 2017 usw.). Dadurch liegt den Entscheidungsträgern kein aktueller Gesamtüberblick über die Beteiligungen vor.

Zudem bestehen Rückstände bei der Erstellung der Gesamtabschlüsse. Die Gesamtabschlüsse 2011 bis 2015 sollen in diesem Jahr dem Rat vorgelegt werden. Die Gesamtabschlüsse bis 2018 sollen im kommenden Jahr folgen. Laut Auskunft der Stadt Kleve erfüllt der Konzern Stadt Kleve nicht die Voraussetzungen für eine größenabhängige Befreiung nach § 116a GO NRW, so dass auch nach 2018 weiterhin Gesamtabschlüsse aufzustellen sind.

Durch das Zweite Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements ist der Beteiligungsbericht ab 2019 als Bestandteil des Gesamtabchlusses weggefallen und nicht mehr aufzustellen. Allerdings sind gemäß § 52 Abs. 1 letzter Satz KomHVO zusätzliche, über den Konsolidierungskreis hinausgehende Informationen zu sämtlichen verselbständigten Aufgabenbereichen im Gesamtlagebericht aufzunehmen. Zu begründen sind die gesetzlich geforderten Ergänzungen des Gesamtlageberichtes damit, dass der Verzicht auf den Beteiligungsbericht nicht zu einer Einschränkung der gegenüber dem Rat und der Öffentlichkeit dazuliegenden Informationen führen kann.

→ **Empfehlung**

Um möglichst aktuelle Informationen über die wirtschaftliche Situation der Beteiligungen den Ratsmitgliedern zur Verfügung stellen zu können, sollte die Stadt Kleve darauf achten, dass

der Gesamtabchluss künftig entsprechend der gesetzlichen Frist gemäß § 116 GO NRW in Verbindung mit § 96 Abs. 1 GO NRW bis zum 30. September des Folgejahres erstellt wird.

Zusätzlich zum Beteiligungsbericht und Gesamtabchluss erstellt die Stadt Kleve weitere unterjährige Berichte.

Entsprechend § 20 EigVO NRW erfolgt im Vergabe- und Betriebsausschuss eine quartalsmäßige Berichterstattung der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Gebäudemanagement über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie über die Ausführung des Vermögensplans.

In den Gremiensitzungen der restlichen Beteiligungen der Stadt Kleve findet eine regelmäßige Berichterstattung über die wirtschaftliche Entwicklung und die laufenden Geschäfte des Unternehmens statt. Weiterhin werden Informationen zu den Jahresabschlüssen und den Wirtschaftsplänen der jeweiligen Gesellschaft gegeben.

Der Informationsfluss zur Stadt ist darüber hinaus dadurch sichergestellt, dass der Kämmerer an sämtlichen Sitzungen der Gremien teilnimmt.

Sofern zwischen den Quartalsberichten bzw. den Gremiensitzungen Risiken bei den Beteiligungen auftreten, ist auskunftsgemäß der Informationsfluss zur Stadt über ad-hoc Mitteilungen sichergestellt.

Der Rat der Stadt Kleve erhält Informationen über den planmäßigen Geschäftsablauf in den Beteiligungen über den Haushalt der Stadt Kleve. Der Haushalt der Stadt beinhaltet die Wirtschaftspläne der Beteiligungen. Zudem werden im Rat der Stadt die Jahresabschlüsse der Unternehmen beschlossen. Sofern sich unterjährig atypische Entwicklungen bei den Beteiligungen ergeben oder besondere Sachverhalte (z.B. Kündigung eines Geschäftsführers, Geschäftsführerwechsel) auftreten, erfolgt eine entsprechende Berichterstattung an den Rat seitens des Beteiligungsmanagements.

Die Ratsmitglieder der Stadt Kleve erhalten unterjährig hingegen keine standardisierten Informationen über die wirtschaftliche Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen. Lediglich die in den Gremien vertretenen Ratsmitglieder erhalten entsprechende Kenntnis.

Aus Sicht der gpaNRW ist es daher sinnvoll, den Rat in Zukunft regelmäßig über die wirtschaftliche Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen zu unterrichten. Hierbei sollten Plan/Ist-Vergleiche dargestellt und Prognosen zur finanziellen Lage, zur Entwicklung sowie zur Zielerreichung erläutert werden. Nur so wird eine unterjährige Steuerung der Beteiligungen durch den Rat ermöglicht.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement sollte dem Rat standardisiert unterjährige Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen zur Verfügung stellen.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nicht vollständig den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Kleve 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 Kleve** hat bisher keine Schulungen für die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien angeboten. Aufgrund des sehr unterschiedlichen Vorwissens der Gremienvertreter erscheint es sinnvoll, mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung zum Thema Rechte und Pflichten von Gremienvertretern anzubieten. Ebenso kann es im Falle komplexer Themenfelder geboten sein, Schulungen zu verschiedenen Einzelthemen anzubieten.

→ **Empfehlung**

Die Beteiligungsverwaltung der Stadt Kleve sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen angeboten werden.

Das Beteiligungsmanagement sichtet alle Tagesordnungen der Gremiensitzungen und entscheidet im Einzelfall, ob Stellungnahmen zu einzelnen Tagesordnungspunkten notwendig sind. Erforderlich sind Stellungnahmen aus Sicht der Stadt insbesondere bei anstehenden finanzrelevanten Entscheidungen, die den Interessen der Stadt entgegenstehen könnten. Die Stellungnahmen werden den Mandatsträgern in den Gremien zur Verfügung gestellt. Dadurch ist seitens der Stadt Kleve sichergestellt, dass die Vertreter in den Gremien die Sichtweise der Kommune kennen und dementsprechend bei Beschlüssen reagieren können. Eine Nachverfolgung der getroffenen Entscheidungen erfolgt in Kleve durch eine Abfrage des Umsetzungsstandes.

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	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht nahezu vollständig den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Kleve ergeben.	76	E1	Um schnell und einfach jederzeit auf sämtliche Unterlagen zugreifen zu können, sollte die Stadt Kleve Überlegungen dahingehend anstellen, auch die älteren Datenbestände in digitaler Form vorzuhalten.	77
F2	Das Berichtswesen der Stadt Kleve entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio ergeben.	77	E2.1	Um möglichst aktuelle Informationen über die wirtschaftliche Situation der Beteiligungen den Ratsmitgliedern zur Verfügung stellen zu können, sollte die Stadt Kleve darauf achten, dass der Gesamtabschluss künftig entsprechend der gesetzlichen Frist gemäß § 116 GO NRW in Verbindung mit § 96 Abs. 1 GO NRW bis zum 30. September des Folgejahres erstellt wird.	77
			E2.2	Das Beteiligungsmanagement sollte dem Rat standardisiert unterjährige Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen zur Verfügung stellen.	78
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nicht vollständig den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Kleve ergeben.	78	E3	Die Beteiligungsverwaltung der Stadt Kleve sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen angeboten werden.	79

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

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

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

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

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

Hilfe zur Erziehung

Die Stadt Kleve ist im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen durch eine höhere Kinderarmut und eine überdurchschnittliche Jugendarbeitslosenquote strukturell benachteiligt. Durch eine Vielzahl von gelungenen Präventionsangeboten für alle Altersgruppen und einer guten Zugangs- und Fallsteuerung erreicht die Stadt dennoch eine unterdurchschnittliche Falldichte. Das wirkt sich entlastend auf den Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren aus, der trotzdem höher ist als bei der Hälfte der Vergleichskommunen.

Die Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung, die im Wesentlichen aus den Transferleistungen für die Träger und Leistungsanbieter bestehen, wirken sich dabei maßgeblich auf den Fehlbetrag aus. Auf die Aufwendungen wirken sich wiederum die Anzahl der Hilfeplanfälle und die fallbezogenen Aufwendungen aus. Die Stadt Kleve hat - trotz eines vergleichsweise geringen Anteils ambulanter Hilfen - niedrigere Aufwendungen je Hilfeplanfall als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Dies ist vor allem bedingt durch die niedrigen stationären Fallaufwendungen. Sowohl im Bereich der Vollzeitpflege als auch im Bereich der Heimunterbringung weist die Stadt unterdurchschnittliche Fallaufwendungen auf. Positiv ist zudem, dass im stationären Bereich die Vollzeitpflege zur Unterbringung von Kindern und Jugendlichen verstärkt genutzt wird.

Im Controlling gibt es ein regelmäßiges Berichtswesen. Das Finanzcontrolling kann weiter ausgebaut werden. Das Fachcontrolling ist gut, aber auch da besteht noch Verbesserungspotenzial. Mit trägerbezogenen Auswertungen könnte es optimiert werden. Zudem sollte die Stadt Kleve einzelne Hilfearten, die besonders kostenintensiv sind und hohe Fallzahlen aufweisen, insbesondere im ambulanten Bereich, aber auch im Bereich der jungen Volljährigen detaillierter auswerten und analysieren.

Die Prozess- und Qualitätsstandards für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung sind optimal ausgearbeitet. Die Fallsteuerung und der Ablauf des Hilfeplanverfahrens sind verbindlich verschriftlicht und sehr gut strukturiert. Das erleichtert eine einheitliche und effektive Fallbearbeitung. Im Hilfeplanverfahren werden bereits einige Entscheidungen im Rahmen einer Kostenhierarchie getroffen. Außerdem sind Maßnahmen zur Kostenbegrenzung vorgesehen.

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 tiefere Analyse werten wir örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungs-erbringung 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

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

Betreuungsdauer. Dort werden die Anzahl der Monate vom Beginn bis zur Beendigung der Hilfefewährung, für die im jeweiligen Jahr beendeten Hilfefälle, berücksichtigt. Bei der Erfassung zu Rückführungen in die Herkunftsfamilie wird die absolute Fallzahl im jeweiligen Kalenderjahr abgebildet.

3.3 Strukturen

- Die Stadt Kleve ist im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen insbesondere durch eine hohe Kinderarmut und eine hohe Jugendarbeitslosenquote soziostrukturell belastet.

Die gpaNRW konnte bei ihren Jugendprüfungen bislang keine Korrelation zwischen den Strukturen der Kommunen und dem Fehlbetrag je Jugendeinwohner feststellen; vielmehr wirken sich Organisation und Steuerung der Jugendämter auf die Aufwendungen und Fallzahlen aus. Dennoch können die soziostrukturellen Rahmenbedingungen die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen.

Die **Stadt Kleve** ist dem Jugendamtstyp vier und der Belastungsklasse zwei nach der Statistik der AKJ TU Dortmund⁹ zugeordnet. Demnach verzeichnet die Stadt Kleve eine hohe Kinderarmut. Das kann sich belastend auf die erzieherischen Hilfen auswirken.

Insgesamt betrachtet ist die Kinderarmut in den mittleren kreisangehörigen Kommunen nicht besonders stark ausgeprägt. Bei der Stadt Kleve kann man deshalb von einer strukturellen Belastung aufgrund der hohen Kinderarmut ausgehen.

Für eine weitere Betrachtung der Strukturen der Stadt Kleve stellt die gpaNRW nachfolgend weitere strukturelle Rahmenbedingungen im interkommunalen Vergleich dar.

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Kleve im Jahr 2018

Kennzahlen	Kleve	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	19,90	17,52	19,34	20,17	20,91	24,48	129
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	7,70	1,80	3,48	4,30	5,60	8,10	88,00

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

Kennzahlen	Kleve	Mini- mum	1. Vier- telwert	2. Vier- telwert (Median)	3. Vier- telwert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	19,63	13,27	17,55	18,68	20,11	26,86	129,00

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

Die gpaNRW bildet im Rahmen dieser Prüfung verschiedene Kennzahlen mit Bezug auf die Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren ab. Vor diesem Hintergrund wird daher zunächst der Anteil dieser Altersgruppe an der Gesamtbevölkerung dargestellt. Der Anteil der 0 bis unter 21-Jährigen an der Gesamtbevölkerung liegt mit rund 20 Prozent leicht unterhalb des Median. Das bedeutet, dass die Hälfte der Vergleichskommunen einen höheren Anteil dieser Altersgruppe haben als die Stadt Kleve.

Die Prognosen von IT.NRW weisen eine steigende Tendenz der Einwohnerzahlen, auch in Bezug auf die 0 bis unter 21-Jährigen, auf. Nach Einschätzung des Jugendamtes sind diese Zahlen plausibel und spiegeln sich ebenfalls in der Kindergartenbedarfsplanung durch die zunehmend starken Geburtenjahrgänge wider. Zudem sind die Anstiege auch bedingt durch den Zuzug von (jungen) Studenten der Hochschule Kleve.

Jugendarbeitslosenquote

Mit einer Jugendarbeitslosenquote von rund acht Prozent gehört die Stadt Kleve zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Jugendarbeitslosenquoten. Lediglich drei Vergleichskommunen haben einen höheren Anteil. Das kann sich auf die Hilfen zur Erziehung belastend auswirken. Allerdings betrifft die Jugendarbeitslosenquote lediglich die über 15-Jährigen und somit nur einen geringen Anteil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

Anteil Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II

Laut dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung 2018“ der AKJ TU Dortmund 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. Wirtschaftliche Einschränkungen mit eventuell hieraus resultierenden Defiziten an der sozialen Teilhabe können somit zu erhöhten Eskalationsstufen im familiären Umfeld führen.

Der Anteil Alleinerziehender positioniert sich mit rund 20 Prozent knapp unter dem dritten Viertelwert. Der vergleichsweise hohe Anteil kann sich folglich belastend auf die Hilfen zur Erziehung auswirken.

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

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

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

Eine Kommune sollte Transparenz und Erkenntnisse über die sozialen Strukturdaten haben, um Hilfen bedarfsgenau planen zu können. Stadtteilbezogene Belastungen oder soziale Brennpunkte sollten bekannt sein.

Die **Stadt Kleve** kennt die soziostrukturellen Rahmenbedingungen. Es werden regelmäßig räumlich bezogene Daten, beispielsweise in Bezug auf die SGB II Quote oder die Anzahl der Alleinerziehenden, über verschiedene Softwareprogramme ausgewertet. Diese und auch situative Besonderheiten werden bei den Planungen und Entwicklungen von Maßnahmen berücksichtigt. Darüber hinaus verwendet das Jugendamt die Auswertungen auch für die Antragsstellung verschiedenster Projekte und Förderungen¹⁰, aber auch für die Verteilung von finanziellen Mitteln und Stellenanteilen der Schulsozialarbeitenden¹¹.

Nach Auskunft des Jugendamtes gibt es in Kleve diverse örtliche Besonderheiten, die einen erkennbaren Einfluss auf den Bedarf an erzieherischen Hilfen haben. Hierzu zählen z.B. das Frauenhaus, aber auch Quartiere mit höherer SGB II-Belastung. Die naheliegende niederländische Grenze führt ebenfalls zu besonderen Belastungen, beispielsweise durch grenzüberschreitende Fälle, wenn ein Elternteil in den Niederlanden lebt.

Darüber hinaus beschreibt das Jugendamt auch neue Herausforderungen im Umgang mit Flüchtlingsfamilien. Nachdem die Fallzahlen der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge - entsprechend des Landestrends - stetig rückläufig sind, suchen vermehrt Flüchtlingsfamilien die Unterstützung des Jugendamtes. Aufgrund von Sprachbarrieren und großer kultureller Unterschiede gestaltet sich die Suche nach einer geeigneten Hilfe gemäß den Erläuterungen des Jugendamtes schwierig, zudem sind auch geeignete Träger schwer zu finden.

Um insbesondere den beschriebenen Besonderheiten und Schwierigkeiten aktiv und auch präventiv begegnen zu können, nutzt das Jugendamt der Stadt Kleve aktiv Fördermittel, um entsprechende Programme¹² zu etablieren.

3.3.3 Präventive Angebote

- Die Stadt Kleve bietet ein umfassendes und bedarfsgerechtes Angebot an Präventionsmaßnahmen für alle Altersgruppen.

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

¹⁰ Verteilung „plusKita“-Mittel, weitere Familienzentren in Abhängigkeit der SGB II Quote

¹¹ vgl. Kapitel „3.3.3 Präventive Angebote“

¹² z.B. „Jugend stärken im Quartier“: Programm des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

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.

Prävention und Netzwerkarbeit haben in der **Stadt Kleve** eine hohe Bedeutung.

Gerade die „Frühen Hilfen“ und die Netzwerkarbeit sind im Jugendamt der Stadt Kleve seit Jahren ein wichtiger Bestandteil.

2012 wurde das Netzwerk „Frühe Hilfen“ gegründet, welches seitdem kontinuierlich tagt. Aus dieser Netzwerkarbeit entwickelte sich auch das kommunale Fachkonzept der „Frühen Hilfen“, das im Jahr 2015 durch den Rat beschlossen wurde und durch Bundesmittel jährlich bezuschusst wird. Im Mittelpunkt der Arbeit steht dabei, Familien frühzeitig über Angebote im unmittelbaren Umfeld zu informieren und bei Bedarf auch praktische Hilfestellung zu geben.

Darüber hinaus gibt es in Kleve ein Gesamtkonzept der Prävention als eine Zusammenstellung für junge und werdende Eltern. Die Präventivmaßnahmen sind sortiert nach Lebenslagen und Lebenssituationen, die hier nachfolgend mit entsprechenden Angeboten -nicht abschließend- aufgezählt werden:

- Prävention ungewollter Schwangerschaften: Baby-Bedenk-Zeit,
- Werdende Mütter und Väter: Familienhebammen, FamilyPlus Baby¹³,
- Erstes bis drittes Lebensjahr: Früh- und Neugeborenen Nachsorge, Pekip, FamilyPlus kids¹⁴,
- Kindergartenalter: Elterncafés, Elternstammtisch, Brückenprojekt für Flüchtlingsfamilien,
- Grundschulalter: Präventionskurse zu Gewalt und Mobbing, Soziale Trainings.

Aber auch für ältere Kinder und Jugendliche hält die Stadt Kleve vielfältige Angebote und Maßnahmen in enger Kooperation mit den Trägern vor Ort vor. Hierzu zählen beispielsweise die Jugendwerkstatt¹⁵, die Beratungsstelle im Übergang von der Schule in den Beruf und die Jugendsozialarbeit an Schulen. Darüber hinaus gibt es in Kleve auch diverse Angebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit, wie z.B. der Abenteuerspielplatz Robinson und acht Jugendhäuser.

An allen Schulen in Kleve unterstützen Schulsozialarbeitende die Schülerinnen und Schüler, das Lehrpersonal und die Eltern. Die Angebote sind niederschwellig und richten sich nach individuellen Problemlagen und Schwerpunktsetzung an den einzelnen Schulen. Regelmäßig gibt es vor Ort schulbezogene Abstimmungsgespräche zwischen Schulleitung, Lehrerkollegium und

¹³ Frühförder- und Integrationsprogramm für Familien mit Babys bis 1 Jahr, das bereits in der Schwangerschaft beginnt

¹⁴ Nachfolge von FamilyPlus Baby

¹⁵ Die Jugendwerkstatt hält Plätze für Jugendliche nach Erfüllung der Schulpflicht und für schulmüde Jugendliche ab Klasse 9 bereit.

den Schulsozialarbeitenden. Darüber hinaus gibt es jährliche Treffen zwischen den Schulsozialarbeitenden und den Fachkräften des ASD. Durch die gute Vernetzung kann bereits frühzeitig vor Ort interveniert werden, was sich wiederum positiv auf die Falldichte¹⁶ auswirkt.

In Kleve gibt es zwei Familien- bzw. Erziehungsberatungsstellen als niederschwellige Anlaufstellen. Diese befinden sich nicht in städtischer Trägerschaft, werden jedoch durch die Stadt Kleve finanziell bezuschusst.

Seit 2015 nimmt das Jugendamt am Projekt "JUGEND STÄRKEN im Quartier" teil, das mit Mitteln des Bundes und des Europäischen Sozialfonds finanziert wird.

Alle Angebote der Kinder- und Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des Kinder- und Jugendschutzes werden vom Jugendamt der Stadt Kleve gesteuert. Insgesamt betrachtet ist die Präventionsarbeit als lernendes System angelegt. Der Fachbereich Jugend und Familie wendet sich in regelmäßigen Abständen an alle Anbieter mit der Bitte um Ergänzungen, Hinweise oder Anregungen.

Die Zuständigkeit für die Aufstellung und Überarbeitung des Kinder- und Jugendförderplanes fällt in den Aufgabenbereich der u.a. für die Jugendhilfeplanung eingerichteten Stelle. Diese ist als Stabsstelle eingerichtet und ist in Kleve auch für das Finanzcontrolling zuständig.

Das Jugendamt nimmt an diversen Arbeitskreisen (AK) teil, die im Folgenden beispielhaft und nicht abschließend genannt werden:

- Arbeitskreis Qualitätsentwicklung in der ambulanten Erziehungshilfe,
- Arbeitskreis zu § 35a SGB VIII im Kreis Wesel und Umgebung,
- Runder Tisch für ein gewaltfreies Zuhause.

Nach Einschätzung des Jugendamtes haben die zahlreichen Präventionsmaßnahmen einen positiven Einfluss auf die Hilfen zur Erziehung. Die niedrigen Hemmschwellen führen dazu, dass die vorgehaltenen Angebote auch intensiv genutzt werden. Vielfach kann beispielsweise über die Sozialarbeit an den Schulen eine gute Vertrauensbasis aufgebaut werden, die dann eine wichtige Grundlage für weitere Hilfen darstellt. Allerdings führt dieser Ansatz nach Einschätzung des Jugendamtes auch dazu, dass viele Fälle erst dann im Jugendamt bekannt werden, wenn sie schon fortgeschritten sind. In der Folge sind die Hilfefälle schwieriger, komplexer und somit zeitintensiver.

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.

¹⁶ vgl. Kapitel „3.7.1.4 Falldichte“

3.4.1 Organisation

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

Der Fachbereich „51 - Jugend und Familie“ und der Fachbereich „40 - Schulen, Kultur und Sport“ sind als eigenständige Verwaltungseinheiten in zwei verschiedenen Dezernaten angesiedelt. Dennoch erfolgt nach Einschätzung des Jugendamtes der **Stadt Kleve** eine intensive Vernetzung zwischen den beiden Fachbereichen.

Der Fachbereich „Jugend und Familie“ der Stadt Kleve ist in die Abteilungen "Verwaltungsangelegenheiten, Beistandschaften, Kindertageseinrichtungen und Jugendpflege" sowie "Sozialpädagogische Dienste, Wirtschaftliche Jugendhilfe" gegliedert. Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) ist in der Abteilung 51.2 "Sozialpädagogische Dienste, Wirtschaftliche Jugendhilfe" des Fachbereiches 51 verortet und sozialräumlich organisiert. Insgesamt gibt es drei Sozialraumteams, in denen jeder ASD-Mitarbeitende einen eigenen Bezirk betreut. Der ASD ist, wie die anderen Bereiche des Jugendamtes auch, zentral in der Außenstelle des Rathauses auf der Lindenallee in Kleve untergebracht.

Innerhalb der Sozialraumteams besteht ein engmaschiger, wöchentlich stattfindender Informationsaustausch. Darüber hinaus finden 14-tägige Dienstbesprechungen innerhalb der Abteilung statt, an der themenbezogen auch die Wirtschaftliche Jugendhilfe teilnimmt.

Die regelmäßigen Besprechungen, klassische Umläufe und auch Rundmails gewährleisten, dass alle Fachkräfte schnell und vollumfänglich über aktuelle Sachverhalte und Themen informiert werden.

Nach § 78 SGB VIII sollen Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Bildung von Arbeitsgemeinschaften anstreben, in denen neben ihnen die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe sowie die Träger geförderter Maßnahmen vertreten sind.

Die **Stadt Kleve** hat drei Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII mit unterschiedlichen Themenschwerpunkten (Kindertagesstätten, Jugendarbeit und HzE) eingerichtet, in denen sich das Jugendamt regelmäßig u.a. mit den freien Trägern trifft und austauscht.

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

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

- Die Stadt Kleve hat ein Stadtentwicklungskonzept implementiert, in dem alle Produktbereiche einbezogen werden. Die Umsetzung der dort hinterlegten Ziele wird über ein Ampelsystem quartalsmäßig überprüft.

Eine Kommune sollte über eine von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt getragene Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung verfügen. Die Entwicklung der Gesamtstrategie sollte die gesamte Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und weitere angrenzende Aufgabenbereiche einbeziehen. Am Gesamtziel ist zu messen, welche Ressourcen erforderlich

sind, um das vereinbarte Ziel und die gewünschten Wirkungen zu erreichen. Die Gesamtsteuerung sollte sicherstellen, dass eine Kommune ihre gesetzten Ziele durch geeignete Maßnahmen erreicht. Bei Abweichungen muss sie zeitnah nachsteuern und Maßnahmen anpassen.

Die **Stadt Kleve** hat ein strategisches Stadtentwicklungskonzept, das alle Produktbereiche einbezieht. Die Verwaltung der Stadt Kleve hat sich zum Ziel gesetzt, nach innen und außen Serviceorientierung, Transparenz und Bürgerfreundlichkeit zu leben. Um die Vernetzung untereinander zu verstärken und die Zielsetzungen der einzelnen Bereiche zu bündeln, hat die Verwaltungsspitze u.a. gemeinsam mit den Fachbereichsleiterinnen und Fachbereichsleitern aus dem Stadtentwicklungskonzept „Strategische Ziele“ entwickelt. Eines der strategischen Leitziele beinhaltet u.a. das Ziel „Familienfreundliche Stadt weiterentwickeln“. Themen- und Schwerpunktabhängig wurden in den vergangenen Jahren auch Ziele für das Jugendamt entwickelt, wie beispielsweise: „Ausbau der Kitaplätze“. Die Erreichung der formulierten Ziele wird quartalsmäßig abgefragt und mittels Ampelsystem bewertet. Auch innerhalb des integrierten Handlungskonzeptes wurden zwei Konzepte erarbeitet und vom Rat beschlossen, die einen Bezug zur Kinder- und Jugendförderung haben:

- Konzept „Junge Mitte Kleve - Entwicklungskonzept für eine kinder- und jugendfreundliche Innenstadt“ und
- Konzept „Klevert Sprossen – Junge Mitte Kleve – Erweiterung des Masterplans kinder- und jugendfreundliche Stadt („Junge Mitte“) für junge Erwachsene und Studierende in Kleve“.

Darüber hinaus finden sich strategische Ziele im Kinder- und Jugendförderplan der Stadt Kleve, die eine Grundausrichtung der Jugendförderung vorgeben. Zusätzlich wurden bereits operative Ziele für einzelnen Maßnahmen formuliert.

Zudem sind im Haushaltsplan für das Produkt „0603 Hilfe für junge Menschen und ihre Familien“ strategische Ziele formuliert, die hier exemplarisch in Auszügen genannt werden:

- Vermittlung von notwendigen und geeigneten pädagogischen und therapeutischen Hilfeleistungen,
- Gewinnung, Qualifizierung, Beratung und Begleitung von Pflegeeltern und
- Beratung und Begleitung von jungen Volljährigen.

Nach eigenen Auskünften legt das Jugendamt im Rahmen der Hilfen zur Erziehung großen Wert auf die Passgenauigkeit der Einzelhilfen, auch über die gesamte pädagogische Arbeit hinweg. Untermauert wird diese Aussage in der Auswertung der Abbruchquoten innerhalb der Controllingberichte, die auf eine gute Partizipation der Hilfen hindeuten.

Gleichzeitig hat das Jugendamt aber auch für das interne Handeln Einzelziele formuliert, die -nicht abschließend- wie folgt aufgezählt werden:

- die Steigerung der elterlichen Mitverantwortung,
- die Stärkung des Pflegekinderdienstes und
- gezielte Qualifizierung der Mitarbeitenden.

Das Jugendamt der Stadt Kleve hat in den vergangenen Jahren neben dem Ausbau der Präventionsangebote auch die eigentliche Arbeit im Bereich der Hilfen zur Erziehung umstrukturiert, um die Fallzahlen und Aufwendungen zu senken. Während noch zum Zeitpunkt der letzten Prüfung die ASD-Mitarbeiter nach Aussage des Jugendamtes „Case-Manager“ waren, die die Umsetzung an die freien Träger delegierten, wurde mit der Erarbeitung und Einführung der Verfahrensstandards das Jugendamt wieder „Herr des Verfahrens“. Die Bedarfe werden nun über das Jugendamt festgestellt. Nach Aussage des Jugendamtes konnten so seit 2012 die Aufwendungen und auch die Fallzahlen aus dem Bereich der Hilfen zur Erziehung kontinuierlich reduziert werden.

Insgesamt bewertet die gpaNRW die beschriebenen Ansätze grundsätzlich positiv. Die dargestellten Sachverhalte ermöglichen eine zielgerichtete Steuerung.

3.4.3 Finanzcontrolling

→ Feststellung

In Kleve ist ein Finanzcontrolling grundlegend vorhanden. Die gpaNRW sieht Optimierungspotenzial im Bereich der aufwandsbezogenen Kennzahlen, um die Steuerung des Jugendamtes zu unterstützen.

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.

Das Finanzcontrolling fällt im Jugendamt der **Stadt Kleve** in den Aufgabenbereich der Stabsstelle Controlling/Jugendhilfeplanung. Hier werden im Rahmen der Budgetüberwachung die Finanzdaten und Fallzahlen ausgewertet, zu verschiedenen Kennzahlen zusammengeführt und zu Berichten für die Steuerungsebenen aufbereitet.

Auch im Haushaltsplan sind unter dem Produkt „0603 Hilfe für Junge Menschen“ erste Kennzahlen ausgewiesen. Hier handelt es sich in erster Linie um Grundzahlen (absolute Kennzahlen), die sich auf die Hilfefälle beziehen.

In den Berichten, die das Jugendamt regelmäßig erstellt, sind Verhältnis-Kennzahlen hinterlegt, wie z.B.:

- „Laufende und beendete Hilfen in Relation zu 10.000 unter 21-Jährigen“,

- „Planmäßige Beendigung von Hilfen“ und
- „Kosten der Fachleistungsstunden“.

Nach Einschätzung der Jugendamtsleitung herrscht in Kleve eine große Transparenz zwischen allen Beteiligten hinsichtlich der Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung. So werden in den regelmäßigen Quartalsberichten beispielsweise die zehn teuersten Hilfefälle anonymisiert vorgestellt. Zusätzlich werden kostenintensive Fälle im Rahmen von Fallvorstellungen dem Kämmerer vorgetragen.

Insgesamt betrachtet hält die Stadt Kleve ein grundlegendes Finanzcontrolling vor. Die beschriebenen Soll-Ist-Vergleiche bilden aus Sicht der gpaNRW einen guten Einstieg in die Steuerung und auch in die Abweichungsanalysen.

Im Haushaltsplan der Stadt Kleve stellt das Jugendamt für das Produkt 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe verschiedene aufwandsbezogenen Kennzahlen dar. Für das Produkt „0603 Hilfen für junge Menschen und ihre Familien“ wird die Kennzahl „Nettoaufwand pro Einwohner“ ermittelt und jährlich fortgeschrieben. Darüber hinaus könnte das Jugendamt weitere aufwandsbezogene und steuerungsrelevante Kennzahlen festlegen, um sowohl eine größere Kostentransparenz darzustellen, aber auch um die Wirksamkeit von Maßnahmen aus finanzwirtschaftlicher Sicht ggf. messen zu können. Denkbar wären hier beispielsweise Kennzahlen wie „Aufwendungen je Hilfefall für einzelne Hilfearten“. Die Erreichung oder auch Abweichung dieser Zielwerte kann wichtige Informationen liefern und die Stadt kann bei Abweichungen zeitnah eingreifen.

Besonders steuerungsrelevante Kennzahlen, wie z.B. „Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung je Jugendeinwohner“ oder „Falldichte“, sollten darüber hinaus auch im Haushalt dargestellt werden. Entwicklungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung könnten damit schneller und besser analysiert werden, um frühzeitig Gegenmaßnahmen entwickeln und umsetzen zu können.

Die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung belastet die kommunalen Haushalte massiv. Das Jugendamt der Stadt Kleve konnte - entgegen dem landesweiten Trend - die Aufwendungen je Hilfefall vergleichsweise stabil halten. Dennoch hat sich der Fehlbetrag insbesondere von 2017 nach 2019 um 110 Euro je Jugendeinwohner erhöht. Auch die einwohner- und fallbezogenen Aufwendungen sowie die Fallzahlen sind von 2018 auf 2019, trotz rückläufiger UMA-Fallzahlen, angestiegen. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, ein umfassendes und transparentes Finanzcontrolling mit Hilfe von Zielen und Kennzahlen zu etablieren bzw. das bereits vorhandene Finanzcontrolling in Kleve entsprechend zu erweitern. Im Falle von deutlich steigenden Aufwendungen hat die Stadt Kleve dann das nötige Rüstzeug, um negative Entwicklungen zeitnah erkennen, analysieren und ggf. direkt gegensteuern zu können. Ziel sollte es dabei auch weiterhin bleiben, alle Gremien frühzeitig einzubinden und zu informieren. Etwaige Veränderungen können so nachvollziehbar erläutert, einheitliche Vorgaben gesetzt und strategische Entscheidungen gemeinsam getroffen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kleve sollte das Finanzcontrolling um aufwandsbezogene Kennzahlen erweitern, um die Steuerungsqualität weiter zu verbessern.

Als interkommunale Kennzahlenvergleiche nutzt das Jugendamt der Stadt Kleve regelmäßig die HzE Berichte NRW der AKJ TU Dortmund.

3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Das Fachcontrolling der Stadt Kleve bietet eine sachgemäße Steuerungsgrundlage und ist in Bezug auf die Überprüfung der Verfahrens- und Qualitätsstandards gut aufgestellt. Die trägerbezogenen Auswertungen könnten optimiert werden.

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 im Jugendamt der **Stadt Kleve** obliegt der Abteilungsleitung 51.2 und der Stabsstelle Controlling und Jugendhilfeplanung. Hier wird die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards auf Einzelfallebene regelmäßig überprüft.

Der ASD arbeitet zudem im Rahmen des Hilfeplanverfahrens mit festgelegten Zielen und Vereinbarungen mittels einer Zielvereinbarungstabelle. Fallbezogen werden die Wirksamkeit und auch die qualitative Zielerreichung mit allen Beteiligten bei der Hilfeplanfortschreibung und auch bei der Beendigung der Hilfen bewertet. Bei drohenden Abbrüchen oder Komplikationen während des Hilfeverlaufes werden die Gründe in zeitnah erfolgenden Gesprächen erörtert. Dabei wird ermittelt, wie die Akzeptanz der Hilfen gefördert werden könnte. Aus Sicht der gpaNRW stellt dieses Vorgehen ein gutes Mittel zur Qualitätssicherung und Nachhaltigkeit dar und beugt zudem Abbrüchen der Hilfen durch den Leistungsempfänger vor.

Die gewonnenen Erkenntnisse aus den Bewertungen der Einzelfälle werden regelmäßig fallübergreifend aufbereitet und ausgewertet. Diese Auswertungen beziehen sich allerdings nicht auf alle Hilfearten, sondern nur auf verschiedene Einzelhilfearten. Für diese werden dann die Hilfedauer, die Beendigungsgründe und auch die Abbruchquoten ermittelt und dargestellt. Die Ergebnisse werden gemeinsam mit den Finanzdaten in den regelmäßigen Quartals- und Qualitätsberichten der Verwaltungsführung und den politischen Gremien zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus werden laufende und beendete Hilfen, sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich, in Relation zu 10.000 unter 21-Jährigen Einwohnern ausgewertet und in den direkten Vergleich der HzE-Vorjahres-Berichte der Stadt Kleve gestellt.

Zudem wertet die Stadt Kleve für verschiedene Anbieter Kosten der Fachleistungsstunden aus. Darüber hinaus gibt es jedoch keine weiteren trägerbezogenen Auswertungen. Hier sieht die gpaNRW Verbesserungspotenzial. Mit der Erweiterung von trägerbezogenen Auswertungen können Fakten gewonnen werden, die wiederum für die regelmäßigen Qualitätsdialoge mit den Trägern hilfreich sein könnten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kleve sollte das Fachcontrolling mit trägerbezogenen Auswertungen in Bezug auf Verweildauern oder Abbruchquoten erweitern.

An dieser Stelle wird auf die Empfehlungen aus dem Kapitel „3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII“ verwiesen.

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

- Das in Kleve etablierte Prozess- und Qualitätsmanagement für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung ist optimal ausgearbeitet.

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 Kleve** hat sämtliche Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung im „Qualitätshandbuch für den Allgemeinen Sozialen Dienst, den Pflegekinderdienst und die Jugendhilfe im Strafverfahren“ schriftlich beschrieben. In diesem sind die Prozesse, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten sowie Fristen klar geregelt. Das Qualitätshandbuch steht allen Beschäftigten digital zur Verfügung. Darüber hinaus sind alle zu verwendenden Vordrucke in der Jugendamtssoftware hinterlegt.

Zudem gibt es zwischen dem Jugendamt der Stadt Kleve als Träger der öffentlichen Jugendhilfe und den Trägern der freien Kinder und Jugendhilfe seit 2017 bei den ambulanten Hilfen eine Qualitätsvereinbarung zur Optimierung des Hilfeplanverfahrens. Diese Qualitätsvereinbarung stellt einen verbindlichen Qualitätsrahmen dar, der auf Grundlage einer mit den freien Trägern der Jugendhilfe entwickelten Leitlinie für den Prozess der Hilfeplanung basiert. Der Prozess der Qualitätsentwicklung wird seitdem kontinuierlich weitergeführt. Die Vereinbarung beinhaltet u.a. den graphisch dargelegten Ablauf der Hilfeplanung und -gewährung. Darüber hinaus werden die jeweiligen Arbeits- und Handlungsschritte konkretisiert, verbindlich geregelt und auch die Kommunikation zwischen Träger und Jugendamt im Hilfeverlauf (z.B. bei Krisen oder Unregelmäßigkeiten) festgelegt.

Das Qualitätshandbuch und die Kooperationsvereinbarung bieten eine sehr gute Grundlage, um die Prozessqualität optimal zu sichern. Zudem helfen die detaillierten Verfahrensstandards bei der einheitlichen und effektiven Bearbeitung der Hilfeplanfälle.

Die elektronische Akte ist im Jugendamt noch nicht umgesetzt worden. Ein Dokumentenmanagementsystem wird aktuell sukzessive innerhalb der Stadtverwaltung realisiert.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

- Die verbindlichen Verfahrensstandards gewährleisten einen transparenten und nachvollziehbaren Hilfeplanprozess. Die Stadt Kleve hat bereits verschiedene Maßnahmen zur Kostenbegrenzung etabliert und trifft einzelne Entscheidungen im Rahmen einer Kostenhierarchie.

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

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

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

Die **Stadt Kleve** hat in ihrem Qualitätshandbuch schriftliche, standardisierte und verbindliche Verfahrensstandards für das Hilfeplanverfahren festgelegt. Die von der gpaNRW skizzierten Mindeststandards werden umgesetzt.

Mit dem hierzu ergänzend geführten Interview und der Qualitätsvereinbarung¹⁷ wird ein schlüssiges Verfahren aufgezeigt, welches den vorstehenden Anforderungen gerecht wird und den Ablauf des Hilfeplanverfahrens maximal transparent werden lässt.

Das Qualitätshandbuch wurde nach einer Vorlage des Instituts für Sozialplanung und Organisationsentwicklung/INSO, durch die Fachkräfte des Jugendamtes und unter Begleitung des Fachbereichs Zentrale Verwaltung/Bürgerservice erarbeitet und kontinuierlich weiterentwickelt. Ziele,

¹⁷ vgl. Kapitel „3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards“

Aufgaben und Tätigkeiten der Fachkräfte werden beschrieben und in Prozessen dargestellt. Alle Kernprozesse werden in gleicher Weise dargestellt. Die Prozesse werden sowohl in graphischer, schriftlicher als auch in tabellarischer Form dargestellt. Die graphische Darstellung bietet in Form eines Ablaufdiagrammes zunächst einen Überblick über die einzelnen Prozessschritte, die dazugehörigen Dokumente und die geplanten Zeitfenster. Die rechtlichen Grundlagen, die Zielsetzung und der Ablauf werden zudem schriftlich dargestellt. Die wichtigsten Rechtsnormen werden im Wortlaut zitiert. Die eigentliche Prozessbeschreibung erfolgt im Anschluss tabellarisch und verschafft einen detaillierten Überblick in die Arbeitsschritte incl. Zeitaufwand, Schnittstellen, Aktivitäten usw.

Mit der Meldung, also mit dem Zugang zum Sozialen Dienst, beginnt der Kernprozess „Eingang“¹⁸. Nachdem dieser Kernprozess durchlaufen ist, beginnt ggf. der Kernprozess „§§ 27 ff. SGB VIII - Hilfe zur Erziehung“. Dieser besteht aus verschiedenen Teilprozessen und startet mit der Sozialpädagogischen Diagnostik. In diversen Gesprächen mit allen Beteiligten und mindestens einem Hausbesuch werden die familiären Rahmenbedingungen, das soziale Umfeld, die vorhandenen Ressourcen und der konkrete Unterstützungsbedarf ermittelt.

Nach Abschluss des Diagnostikverfahrens, in dem die Darstellung mindestens zweier Instrumente der Sozialpädagogischen Diagnostik vorgesehen ist, beginnt der Teilprozess „Fachgespräch“. Ziel des Gespräches ist es, das Leitziel der Hilfe, die geeignete Hilfe (Art und Umfang) und ggf. Alternativen zu definieren. An dem Gespräch nehmen die fallführende Fachkraft, mindestens zwei weitere Fachkräfte und die ASD-Leitung teil. Im Zusammenwirken der genannten Personen wird eine bestimmte Hilfeart als erforderlich und geeignet bestimmt. Die Auswahl der Leistungserbringer hängt dabei von unterschiedlichen Kriterien ab:

- Methodische Angebote, Leistungsbeschreibungen der einzelnen Träger,
- Hilfebeginn und
- Kapazitäten möglicher Träger.

Im Anschluss an das Fachgespräch beginnt der Kernprozess „Kontakt Leistungserbringer“. Um das Wunsch- und Wahlrecht der Eltern zu wahren, werden in der Regel zunächst mehrere in Frage kommende Anbieter kontaktiert und den Eltern vorgestellt. Wünschen die Eltern einen Träger, der unverhältnismäßig kostenintensiv ist, werden den Eltern ggf. andere Träger mit gleichpassenden Angeboten vorgeschlagen, sofern diese vorhanden sind.

Kann in der Folge eine Zusammenarbeit zwischen dem ausgewählten Träger und dem Leistungsempfänger hergestellt werden, beginnt die Einstiegsphase¹⁹ in die Hilfe. Hier können die Arbeitsbeziehung zwischen dem Hilfeempfänger und dem Leistungserbringer erprobt und die konkreten Ziele und Handlungsschritte für die Hilfe erarbeitet werden. Zeitgleich wird nun auch die Wirtschaftliche Jugendhilfe eingebunden, um die verwaltungsrechtlichen Schritte des Verfahrens zu übernehmen.

¹⁸ Sollte es dabei zu Hinweisen auf mögliche Kindeswohlgefährdungen geben, müssen die Mitarbeiter diesen unverzüglich nachgehen und es beginnt direkt der Kernprozess „§ 8a SGB VIII – Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung“.

¹⁹ Die Einstiegsphase umfasst in der Regel acht Wochen mit max. 30 Fachleistungsstunden.

Die Stadt Kleve könnte für diesen Kernprozess zukünftig ggf. regeln, dass für jede Hilfe zunächst mindestens drei Angebote von verschiedenen Leistungsanbietern angefragt werden. Gibt es mehrere geeignete Angebote, wird zunächst ein Gespräch zur Hilfeakzeptanz mit den Personensorgeberechtigten und dem Kind geführt. Unter Beachtung des Wunsch- und Wahlrechts der Leistungsberechtigten wird dann das günstigste Angebot gewählt. In allen Phasen sollte eine intensive Beratung der Personensorgeberechtigten und des Kindes bzw. des Jugendlichen erfolgen, um eine hohe Akzeptanz zu erwirken.

Der folgende Kernprozess beinhaltet das „1. Hilfeplangespräch (HPG)“. Hier wird nun mit allen Beteiligten ein Rückblick auf die ersten Wochen der Hilfeleistung genommen und es wird erörtert, ob die Hilfe gut installiert werden kann oder ggf. durch einen anderen Anbieter, eine andere Hilfe oder auch durch eine Beendigung nachgesteuert bzw. verändert werden muss.

Die Überprüfung der Hilfepläne erfolgt in der Regel spätestens alle sechs Monate im Rahmen des Kernprozesses „Hilfeplanfortschreibung“. Auch die Beendigung des Hilfeplanverfahrens ist in einem separaten Kernprozess beschrieben.

Bei stationären Hilfen erfolgt immer die Prüfung möglicher Rückkehroptionen mit den vorliegenden Instrumenten. Hierfür hat die Stadt Kleve ein eigenes Rückführungskonzept entwickelt. Dieses beinhaltet neben allgemeinen Checklisten auch Listen zur Einschätzung der Risiken und Erfolgchancen möglicher Rückkehroptionen. Darüber hinaus ist das Rückkehrkonzept in fünf verschiedene Phasen eingeteilt, in denen die unterschiedlichen Ziele der einzelnen Phasen und die Aufgaben der Handlungsakteure (Jugendamt, Stationäre Einrichtung, Eltern und Kind) beschrieben sind. Die Phasen unterteilen sich wie folgt:

- Phase I: Im Vorfeld der stationären Hilfe,
- Phase II: Beginn der stationären Hilfe,
- Phase III: Während der stationären Hilfe,
- Phase IV: Vorbereitung der Rückkehr und
- Phase V: Nach der Rückkehr.

Das ausführliche Rückkehrkonzept bewertet die gpaNRW positiv.

Ein Verselbständigungskonzept gibt es darüber hinaus in Kleve nicht. Die Träger haben entsprechende Konzepte in ihren Leistungsangeboten hinterlegt. Hierzu gehören u.a. Trainingswohnungen, betreute Wohnformen usw.

3.5.1.2 Fallsteuerung

→ Feststellung

Die Stadt Kleve hat die Arbeitsabläufe zur Steuerung und Betreuung der Hilfefälle gut strukturiert. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW im Bereich des Anbietersverzeichnis.

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.*

Das Jugendamt der **Stadt Kleve** hat die Fallsteuerung gut strukturiert. Die Zugangssteuerung erfolgt anhand standardisierter und verbindlicher Prozesse²⁰. Sowohl die Diagnostik als auch das Hilfeplanverfahren sind verbindlich geregelt und standardisiert.

Bereits mit Bekanntwerden des Hilfefalls erfolgt durch die fallführenden Fachkräfte die Zuständigkeitsprüfung. Bei komplexen Sachverhalten wird die Wirtschaftliche Jugendhilfe umgehend in das Verfahren einbezogen. Vertiefende Informationen sind im Kapitel „3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche“ zu finden.

Die Auswahl eines passenden Leistungserbringers findet im Rahmen des Fachgesprächs unter Beteiligung mehrerer Fachkräfte statt. Ein Anbieterverzeichnis ist sowohl in der Fachsoftware mit Entgeltvereinbarungen, aber auch in klassischer Papierform²¹ vorhanden. Regionale Anbieter sind digital hinterlegt. Bei Bedarf können die Fachkräfte jederzeit auf die Angebote zurückgreifen. Erfahrungen und Beschreibungen zur Zusammenarbeit oder zur Qualifikation einzelner Mitarbeitender enthält das Anbieterverzeichnis nicht.

Die Zusammenarbeit mit den Trägern der ambulanten Hilfen ist verbindlich geregelt und transparent dargestellt²². In der Qualitätsvereinbarung sind u.a. die regelmäßigen Hilfeplanfortschreibungen und die Berichterstattungen durch die Träger verbindlich verschriftlicht. Demnach müssen z.B. die Berichte zu jedem Hilfeplangespräch vorliegen. Diese sind standardisiert und müssen rechtzeitig (mindestens eine Woche) vor dem Hilfeplangespräch dem Jugendamt vorgelegt werden und zuvor mit dem Leistungsempfänger besprochen sein. Die Begleichung der Rechnungen der Träger erfolgt über die Wirtschaftliche Jugendhilfe, wenn diese mit der Bewilligung

²⁰ vgl. Kapitel „3.5.1.1. Ablauf Hilfeplanverfahren“

²¹ Alphabetisch sortierter Aktenordner mit detaillierten Leistungsbeschreibungen

²² vgl. Kapitel „3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards“

in Bezug auf den vereinbarten Entgeltsatz und dem bewilligten Stundenumfang übereinstimmen.

Während der Einstiegsphase der Hilfe ist die Laufzeit der Hilfe und auch die Höhe der Fachleistungsstunden begrenzt. Bei jedem Hilfeplangespräch prüft das Jugendamt, welche Ziele schon erreicht wurden und ob ggf. neue Ziele hinzukommen. Soweit es fachlich vertretbar ist, werden die Fachleistungsstunden angepasst. Ohne ein Fachgespräch mit Leitungsbeteiligung können bis zu zehn Fachleistungsstunden im Monat bis zum nächsten Hilfeplangespräch bzw. längstens für sechs Monate durch die fallführende Fachkraft gewährt werden. Zudem haben die Fachkräfte die Möglichkeit in einer akuten Krisensituation bis zu 20 Fachleistungsstunden für ein Zeitfenster von sechs Wochen in einem Fachgespräch ohne Leitungsbeteiligung, im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte, zu gewähren. Schrittweise Reduzierungen können durch die fallführenden Fachkräfte im Rahmen der Hilfeplangespräche alleine entschieden werden.

Regelungen, nach denen kostenintensive (z.B. Heimunterbringungen) oder langlaufende Fälle von der nächst höheren Hierarchieebene (Abteilungs- oder Amtsleitung) genehmigt werden (sog. Kostenhierarchie), gibt es in Kleve. So müssen Maßnahmen ab einem Tagessatz von 200 Euro von der Amtsleitung genehmigt werden. Maßnahmen ab einem Tagessatz von 300 Euro und auch Auslandsmaßnahmen bedürfen der Zustimmung des Kämmerers. Daneben ist der Kämmerer ebenfalls zu beteiligen, sobald Mitarbeitende der Stadt Kleve im Bereich der Vollzeitpflege als Pflegefamilien in Betracht kommen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kleve sollte das Anbieterverzeichnis sukzessive um Erfahrungen der Fachkräfte mit den jeweiligen Anbietern, sowie um Ergebnisse, z.B. Erfolge oder Abbrüche, erweitern.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

- Die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen ist standardisiert. Das gewährleistet eine zeitnahe und umfassende Geltendmachung.

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

Bei der Gewährung von Hilfen zur Erziehung bedarf es einer reibungslosen Kommunikation zwischen dem ASD und der WiJu. Nur so kann ein fehlerfreier Ablauf sowohl bei der Leistungserbringung, aber auch bei der Refinanzierung sichergestellt werden. In der Vergangenheit konnten in **Kleve**, insbesondere durch die vorhandenen verbindlichen Verfahrensstandards, Kostenerstattungsansprüche grundsätzlich zeitnah bearbeitet werden. Finanzielle Verluste konnten nach Einschätzung des Jugendamtes vermieden werden.

Die Zuständigkeitsprüfung im Jugendamt der Stadt Kleve obliegt zunächst den Fachkräften des ASD. Lediglich bei schwierigen Fallkonstellationen oder bei Fallübernahmeersuchen anderer Jugendämter wird die WiJu frühzeitig, d.h. direkt mit dem Erstkontakt informiert und eingebunden, um die örtliche Zuständigkeit zu klären.

Sämtliche Fallübergaben zwischen ASD und WiJu laufen über die ASD-Leitung und bedürfen einer Mitzeichnung.

In der Regel wird die WiJu nach der Einstiegsphasenvereinbarung²³ in den Hilfeplanprozess einbezogen. Mit Erhalt dieser Vereinbarung erfolgt durch die WiJu im Rahmen des „Kernprozesses 1: Leistungsgewährung“ die verwaltungsrechtliche Prüfung der Leistungsgewährung. In diesem Rahmen wird die örtliche und sachliche Zuständigkeit, aber auch die Vollständigkeit des Antrages durch die WiJu gegengeprüft. Erst im Anschluss ergeht die damit verbundene Kostenzusage an die Leistungserbringer und die Erstellung der Bewilligungsbescheide gegenüber den Leistungsberechtigten. Regelmäßig finden Dienstbesprechungen zwischen der WiJu und der ASD-Leitung statt, in denen Neufälle, allgemeine Grundsatzfragen, aber auch Fälle mit Klärungsbedarf besprochen werden.

Für die sich anschließende Prüfung von Kostenerstattungen und die sich daraus möglicherweise ergebenden Kostenbescheide, aber auch für die Refinanzierung von Leistungen gibt es ebenfalls schriftliche Verfahrensstandards, die in folgende Kernprozesse aufgeteilt sind:

- Kernprozess 2: Refinanzierung von Leistungen mit den beiden Teilprozessen „Realisierung von Ansprüchen“ und „Heranziehung“ und
- Kernprozess 3: Kostenerstattungen mit den beiden Teilprozessen „Einnahmen“ und „Ausgaben“.

Zusätzliche Arbeiten der WiJu werden im „Kernprozess 4“ als „Sonstige Aufgaben“ beschrieben. Hierzu zählen beispielsweise die privatrechtliche Beitreibung in Altfällen, aber auch die Bearbeitung von Unfallversicherungen und Altersvorsorgeleistungen für Pflegeeltern.

In allen Kernprozessen sind die Aktivitäten, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten, die zu benutzenden Instrumente und Dokumente sowie Zeitbedarfe und Fristen klar geregelt.

Um sicherzustellen, dass die Forderungen letztendlich auch tatsächlich vereinnahmt werden, werden diese mit Bescheiderstellung in die Finanzsoftware gebucht. Das entspricht den Vorschriften gemäß § 23 Abs. 1 Kommunale Haushaltsverordnung NRW (KomHVO NRW) und gewährleistet, dass der Zahlungseingang kontrolliert und ggf. das Mahnverfahren automatisiert ausgelöst wird.

Die Prüfung der Kostenerstattungen erfolgt grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle.

Damit die Fachkräfte der WiJu für die Zuständigkeitsprüfung und Prüfung von Kostenerstattungen ausreichend qualifiziert sind und auch bleiben, besuchen sie regelmäßig Fortbildungen.

²³ s. Kapitel „3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren“

3.5.2 Prozesskontrollen

→ Feststellung

Die Stadt Kleve nutzt prozessintegrierte Kontrollen im Rahmen der Verfahrensstandards. Die technischen Möglichkeiten der Fachsoftware werden nicht einheitlich genutzt. Hier und im Bereich der automatisierten Wiedervorlagen sieht die gpaNRW Optimierungspotenzial.

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 Verfahrensstandards der **Stadt Kleve** beinhalten prozessintegrierte Kontrollen. Alle Hilfen zur Erziehung werden durch die verbindlich vorgegebenen Hilfeplanprozesse und durch die zu verwendenden Formulare und Dokumente strukturiert und einheitlich bearbeitet. Im Rahmen der Mitwirkung und Zustimmung ist zusätzlich mindestens eine Leitungskraft beteiligt. Ohne Mitwirkung und Zustimmung ist eine abschließende Bearbeitung der Hilfe nicht möglich. Darüber hinaus bedürfen die Fallübergaben von ASD zu WiJu immer die Gegenzeichnung einer Leitungskraft. Eingaben in der Fachsoftware, die finanzielle Auswirkungen haben, wie beispielsweise die Bearbeitung von Bankverbindungen oder Leistungsentgelte, werden ebenfalls von einer weiteren Fachkraft auf Richtigkeit gegengeprüft. Damit ist das sogenannte „Vier-Augen-Prinzip“ gewährleistet.

In Kleve gilt ämterübergreifend, dass alle Auszahlungen über 2.500 Euro über das Rechnungsprüfungsamt bestätigt werden müssen. Mögliche finanzielle Risiken werden mit der Einschaltung einer weiteren Organisation innerhalb der Stadtverwaltung gemindert.

Über die Jugendamtssoftware werden derzeit nur wenige prozessintegrierte Kontrollen genutzt. Grundsätzlich könnte die Software, gemäß den Angaben des Jugendamtes, Meldungen oder Wiedervorlagelisten in Bezug auf die Erreichung von Altersgrenzen oder Erinnerungen an Hilfeplangespräche für die Fachkräfte und die Vorgesetzten erstellen. Diese Möglichkeit wird aktuell nicht einheitlich genutzt. Derzeit werden die Wiedervorlageterminen von jeder Fachkraft über das Programm „Lotus Notes“ organisiert. Diese Termine können nur über den PC eingesehen werden. Sobald die Fachkräfte im Außendienst sind, haben sie keinen Zugriff mehr auf die digital hinterlegten Kalender. In der Folge führt jede Fachkraft zusätzlich einen schriftlichen Handkalendar.

Eine allgemeine Wiedervorlageliste, die für jeden einsehbar und auch über die Vorgesetzten kontrollierbar ist, gibt es in Kleve nicht. Lediglich die „8a-Fälle“ werden in eine separate Liste gestellt mit der Vorgabe, diese Fälle innerhalb von zwei Wochen abzuarbeiten. Diese Liste wird regelmäßig durch eine Leitungskraft kontrolliert.

Stichprobenhafte prozessunabhängige Kontrollen finden bei der Stadt Kleve im Bereich Hilfe zur Erziehung bislang nicht statt. Ursächlich hierfür sind die umfangreichen prozessintegrierten Kontrollen. Demnach ist bei jedem Neufall, bei jeder Fortschreibung und auch bei jeder Beendigung die ASD-Leitung als Schnittstelle eingebunden. In der Regel erfolgt in diesem Rahmen eine routinemäßige Aktendurchsicht, so dass zusätzliche stichprobenhafte Kontrollen der Verfahrensstandards derzeit keinen Mehrwert bieten würden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kleve sollte die technischen Möglichkeiten schaffen, damit die Fachkräfte auch außerhalb der Dienststelle Zugriff auf ihre digitalen Terminkalender haben. Unnötige Doppelarbeiten werden so vermieden.

→ **Empfehlung**

Systemimmanente Kontrollmechanismen (z.B. automatisierte Wiedervorlagelisten) sollten eingerichtet und verpflichtend genutzt werden. Damit wird sichergestellt, dass auch im Vertretungsfall eine rechtmäßige und pünktliche Aufgabenerledigung erfolgt.

3.6 Personaleinsatz

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

- Die Stadt Kleve verfügt aktuell über die notwendigen Personalressourcen für den Aufgabebereich der Hilfen zur Erziehung. Das bewertet die gpaNRW positiv.

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.

Anlassbezogen führt die Organisationsabteilung in Zusammenarbeit mit dem Jugendamt der **Stadt Kleve** eigene Personalbemessungen im ASD durch. Grundlage hierfür ist ein detailliertes Berechnungsmodell. Die jeweiligen Stellenbedarfe werden auf Basis der einzelnen Teilprozesse genau ermittelt. Die Bemessungen erfolgen anhand von Fallzahlen und Zeitbedarfen, die unter Einhaltung der definierten Qualitätsstandards für die vorgegebenen Teilprozesse und Arbeitsschritte benötigt werden. Demnach stimmen derzeit²⁴ Soll und Ist der Personalausstattung im ASD überein. Für die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist seit 2012 keine eigene Personalbemessung durchgeführt worden.

Bei der Personalbedarfsplanung werden die planbaren, in der Regel altersbedingten Fluktuationen berücksichtigt. Da es nach Aussage des Jugendamtes eine große Konstanz bei den Mitarbeitenden gibt, bleiben ungeplante Fluktuationen unberücksichtigt.

Im Jugendamt der Stadt Kleve gibt es keine Wiederbesetzungssperren. Allerdings können nach den Angaben des Jugendamtes die ausgeschriebenen Stellen aufgrund von gesetzlichen

²⁴ Hinweis des Jugendamtes: Mit dem bereits feststehenden Wechsel eines Mitarbeitenden in ein anderes Sachgebiet wird 2021 ein Defizit entstehen.

Pflichten²⁵, aber auch aufgrund interner Vorgaben²⁶, in der Regel erst mit Zeitversatz wiederbesetzt werden.

Abgesehen davon konnten die offenen Stellen, wie das Jugendamt berichtete, bisher problemlos adäquat nachbesetzt werden. In der Regel gibt es einen Pool von guten Bewerbern, aus denen die Stadt wählen kann. Allerdings hat das Jugendamt auch die Erfahrung gemacht, dass etwaige Stellennachbesetzungen schwieriger werden. Als Ursache sieht das Jugendamt zum einen den generellen Fachpersonalmangel, aber auch die internen Rahmenbedingungen. Häufig werden die zu besetzenden Stellen ohne Sachgrund befristet ausgeschrieben, so dass sich etwaige, gut qualifizierte Fachkräfte auf andere Stellen bewerben.

Maßnahmen, um die Arbeit bei der Stadt im Bereich HzE attraktiv zu gestalten, werden im üblichen Rahmen (Gleitzeit, Fortbildungen) angeboten. Seit dem 01. Februar 2021 gib es in Kleve auch die Dienstvereinbarung „mobile office“, die den Fachkräften mobiles Arbeiten und auch flexible Home-Office-Möglichkeiten bei Bedarf eröffnet. Darüber hinaus wäre es hilfreich, für zukünftige Stellenausschreibungen auf die sachgrundlosen Befristungen zu verzichten.

Eine kontinuierliche und qualitativ gleichbleibend gute Arbeit wird durch die verbindlichen Verfahrensstandards sichergestellt. Im Qualitätshandbuch werden ausführlich sämtliche Abläufe im ASD und in der WiJu beschrieben. Die Fachkräfte haben jederzeit die Möglichkeit, sämtliche Verfahrensabläufe nachzulesen. Darüber hinaus gibt es auch ein Einarbeitungskonzept für neue Mitarbeitende.

Das Jugendamt legt großen Wert auf gute Qualifikations- und Fortbildungsmöglichkeiten. Die Teilnahme an Fortbildungen zu allen relevanten Themen der Jugendhilfe ist ausdrücklich erwünscht und wird den Fachkräften durch das Jugendamt auch ermöglicht. Nach Einschätzung des Jugendamtes führt dies zu einer hohen Fachlichkeit der eingesetzten Fachkräfte.

Personaleinsatz 2018

Kennzahlen	Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	29	10	25	29	37	64	66
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	110	48	108	132	168	375	66

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.

²⁵ z.B. die Mitwirkungspflicht des Personalrates

²⁶ z.B. die Teilnahmen unterschiedlichster Personengruppen und die daraus resultierende schwierige Terminierung von Personalauswahlgesprächen

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, die insbesondere örtliche und individuelle Besonderheiten berücksichtigt, nicht ersetzen.

Im Vergleichsjahr 2018 waren 10,5 Stellen im ASD tatsächlich besetzt. Auch die Spezialdienste sind in diesen Stellen enthalten. Bezogen auf die die rund 305 Hilfefälle im Jahresdurchschnitt bearbeitet eine Vollzeit-Stelle demnach 29 Hilfeplanfälle. Damit positioniert sich die Stadt Kleve im Median.

Entwicklung Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD

Kennzahl	2016	2017	2018	2019
Hilfeplanfälle §§ 27 bis 35, 35a, 41 SGB VIII je Vollzeit-Stelle ASD	34	30	29	31

Trotz steigender Hilfefälle sinkt die Kennzahl „Hilfeplanfälle je Vollzeitstelle ASD“ im Zeitreihenvergleich ab. Ursächlich hierfür ist der Stellenzuwachs von 9,9 Stellen (2016) auf 10,5 Stellen (2017). Die Kennzahlenquoten belegen, dass die Stadt Kleve die notwendigen quantitativen Personalressourcen vorhält. Mit den vorhandenen Qualitätsstandards, den Einarbeitungsprozessen und den - nach Einschätzung des Jugendamtes - guten Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen sind optimale Grundlagen geschaffen, die Arbeit auch qualitativ gut bewältigen zu können.

3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

Für die Stellenausstattung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Dieser liegt bei 140 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung der WiJu im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen. Wie eingangs berichtet, gibt es für den Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in Kleve keine aktuelle Personalbemessung. Nach Auskunft des Jugendamtes wurde diese zuletzt in 2012 durchgeführt.

Im Vergleichsjahr 2018 wurden in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe die rund 305 Hilfeplanfälle von 2,8 Vollzeit-Stellen bearbeitet. Damit fielen auf eine Vollzeit-Stelle rund 110 Hilfeplanfälle. Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt Kleve damit zu dem Viertel der Vergleichskommunen, die die wenigsten Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle in der WiJu bearbeiten. Auch der Richtwert der gpaNRW, der als Orientierung dient, wird damit deutlich unterschritten.

Auch 2016 und 2017 haben 75 Prozent der Vergleichskommunen mehr Hilfefälle je Vollzeit-Stelle WiJu bearbeitet.

Entwicklung Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu

Kennzahl	2016	2017	2018	2019
Hilfeplanfälle §§ 27 bis 35, 35a, 41 SGB VIII je Vollzeit-Stelle WiJu	121	110	110	141

2019 ändert sich die Positionierung. Bedingt durch eine Kombination aus weniger Vollzeitstellen und einem Zuwachs von Hilfefällen bearbeitet die Wirtschaftliche Jugendhilfe 141 Hilfeplanfälle je Vollzeitstelle. Damit positioniert sich die Stadt Kleve 2019 im Bereich des Median und liegt im Personalrichtwert, den die gpaNRW als Orientierungshilfe ermittelt hat.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Die unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren und je Hilfefall wirken sich 2018 begünstigend auf den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung aus. Dennoch ist er in Kleve höher als bei der Hälfte der Vergleichskommunen. Im Jahr 2019 steigt er weiter an.

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

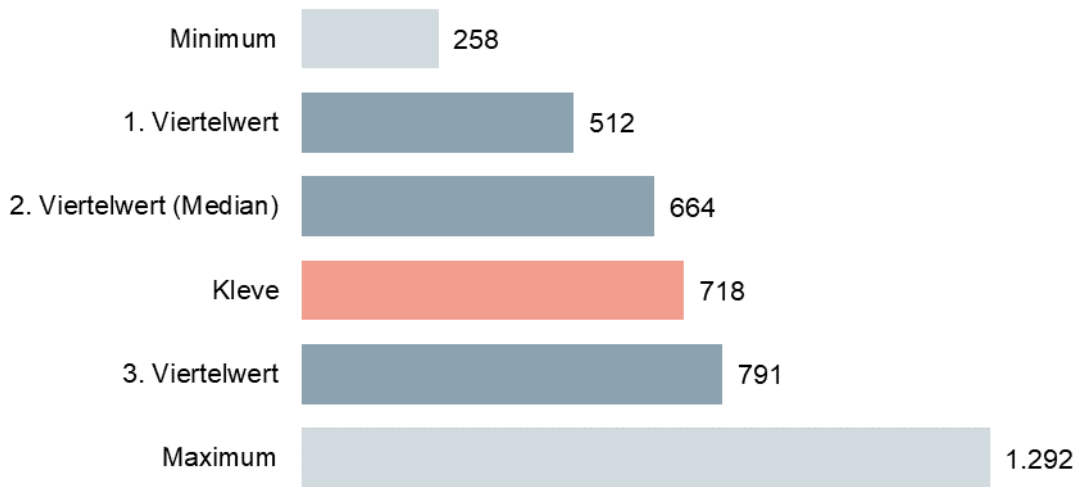
Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Er bildet den Ressourcenverbrauch und die Intensität der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung ab. Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert.

Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für die Hilfen zur Erziehung der **Stadt Kleve** ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis des Produktbereiches „06 Kinder- Jugend- und Familienhilfe“ des Haushaltplanes der Stadt Kleve gleichzusetzen. Das Jugendamt hat die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW zusammengestellt und aufbereitet.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung liegt im Vergleichsjahr 2018 bei rund 7,2 Mio. Euro. Belastend auf den Fehlbetrag wirken sich die Transfer- und Personalaufwendungen, sowie die Aufwendungen für Kostenerstattungen an andere Kostenträger aus. Die Transferaufwendungen von rund 7,1 Mio. Euro beinhalten insbesondere die Aufwendungen für die Leistungserbringung durch die Träger. 2019 steigt der Fehlbetrag auf 7,7 Mio. Euro an. Auch in diesem Jahr sind die Transferaufwendungen mit 7,5 Mio. Euro die größte Aufwandsposition.

Positive Auswirkungen auf den Fehlbetrag haben die Erträge, die im Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung in der Regel in Form von Kostenerstattungen generiert werden. Ertragsseitig ist in Kleve die Kostenerstattung für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge die Position mit dem größten Volumen. 2018 konnten hier insgesamt rund 1,2 Euro vereinnahmt werden. 2019 sinken diese Erträge auf rund 846.000 Euro.

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



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



Im Vergleichsjahr 2018 gehört die Stadt Kleve mit dem Fehlbetrag von 718 Euro zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit höheren einwohnerbezogenen Fehlbeträgen.

Im Zeitreihenvergleich von 2016 bis 2019 steigt der Fehlbetrag um rund 78 Euro je Jugendeinwohner (ca. 11 Prozent). Ursächlich hierfür sind insbesondere die ab 2019 steigenden Transferaufwendungen HzE, aber auch die steigenden Personalaufwendungen und die Aufwendungen für Kostenerstattungen an andere Kostenträger - während zeitgleich die Erstattungen der Aufwendungen für die UMA sinken. Die Kombination der genannten Faktoren wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag aus.

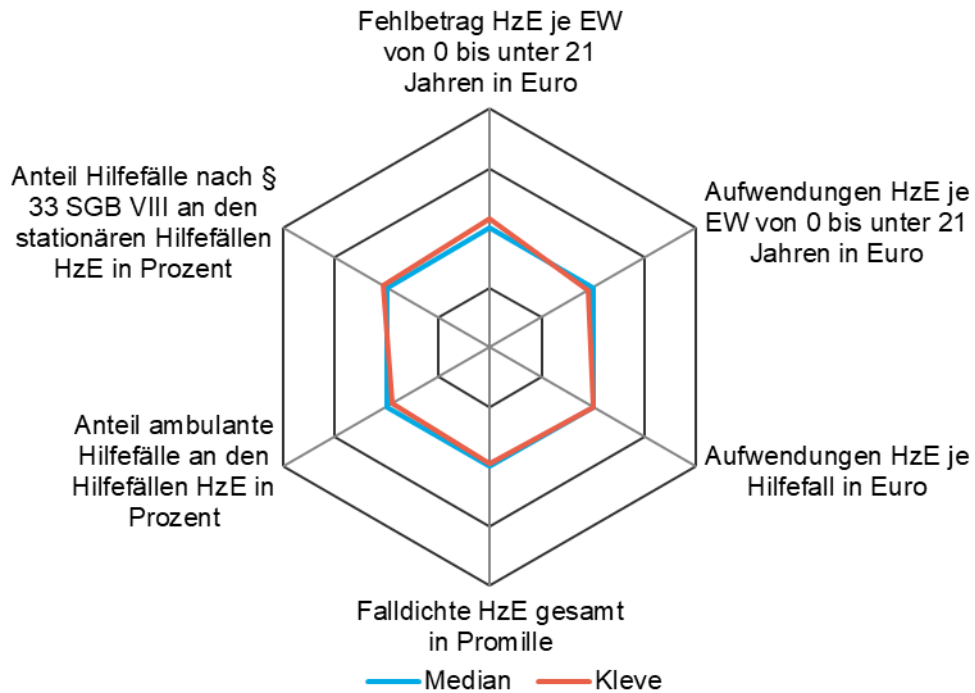
Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt Kleve mit den folgend dargestellten Fehlbeträgen - bis auf das Jahr 2017- zur Hälfte der Vergleichskommunen mit höheren einwohnerbezogenen Fehlbeträgen.

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

2016	2017	2018	2019
687	653	718	765

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2018



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

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

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

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

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

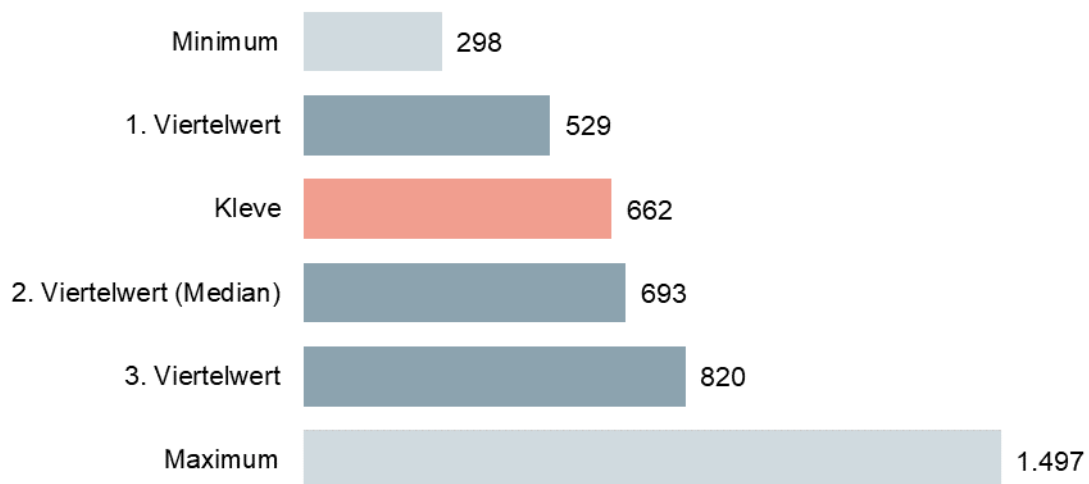
3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

- Trotz der überdurchschnittlichen ambulanten Fallaufwendungen verzeichnet die Stadt Kleve 2018 geringere Aufwendungen je Helfefall als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Dies ist vor allem bedingt durch die niedrigen stationären Fallaufwendungen.

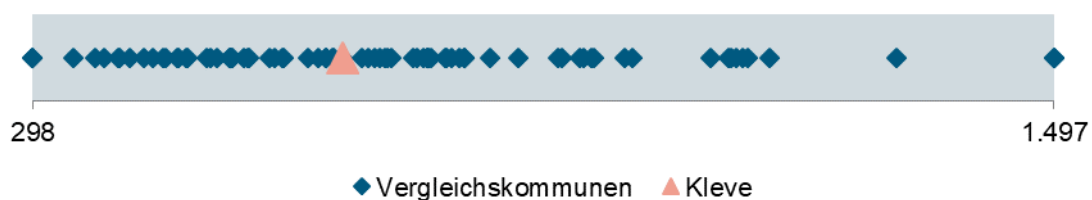
Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII. Durch passgenaue effektive Hilfen mit kurzen Verweildauern sollten die Aufwendungen möglichst niedrig gehalten werden.

Die **Stadt Kleve** hat 2018 Transferaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung in Höhe von rund 6,8 Mio. Euro.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 75 Kommunen eingeflossen.



Die Stadt Kleve hat im Jahr 2018 niedrigere Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren als die Hälfte der Vergleichskommunen. Hier wirkt sich insbesondere die gelungene Präventionsarbeit²⁷, die strukturierte Fallsteuerung²⁸ und auch die unterdurchschnittliche Falldichte²⁹ begünstigend auf die einwohnerbezogenen Aufwendungen aus.

²⁷ vgl. Kapitel „3.3.3 Präventive Angebote“

²⁸ vgl. Kapitel „3.5.1.2 Fallsteuerung“

²⁹ vgl. Kapitel „3.7.1.4 Falldichte“

Entwicklung Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro

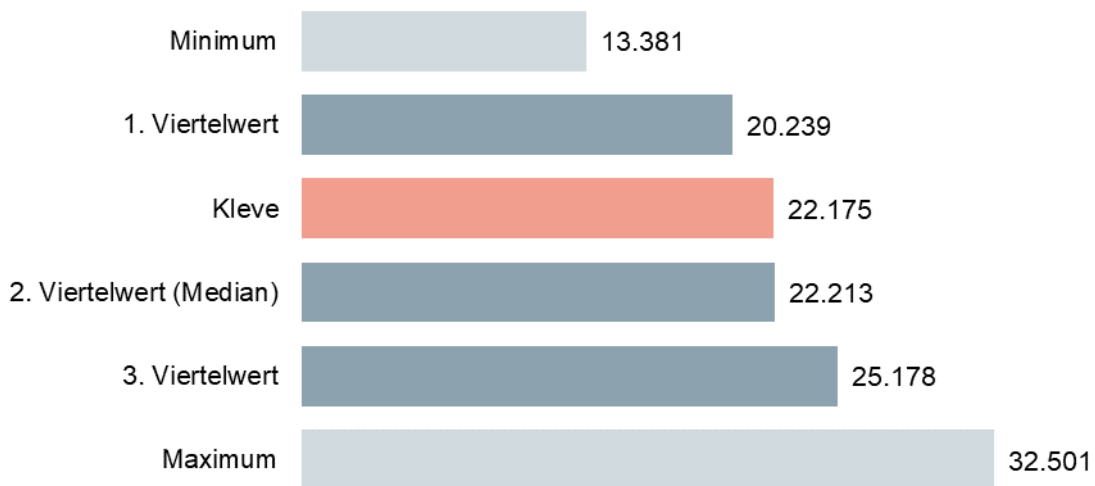
2016	2017	2018	2019
757	678	662	698

Im Zeitreihenvergleich ist zu sehen, dass es die Stadt Kleve von 2016 bis 2018 geschafft hat, die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren zu senken. Erst in 2019 steigen die Aufwendungen wieder an.

Entscheidend für die Beurteilung der Aufwendungen im Bereich der HzE sind aber neben dem Einwohnerbezug auch die Aufwendungen je Hilfsfall. In 2018 wurden in Kleve insgesamt 305 Hilfsfälle bearbeitet, davon waren 161 Fälle ambulant und 144 stationär.

Zusammen betrachtet stellen sich die Aufwendungen je Hilfsfall wie folgt dar:

Aufwendungen HzE je Hilfsfall in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 75 Kommunen eingeflossen.

Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen haben höhere Aufwendungen je Hilfsfall als die Stadt Kleve.

Zur vertiefenden Betrachtung stellt die gpaNRW nachfolgend die ambulanten und die stationären Aufwendungen je Hilfsfall dar.

Aufwendungen HzE je Hilfsfall ambulant und stationär 2018

Kennzahlen	Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfsfall in Euro	12.444	7.262	9.552	10.492	11.714	17.844	75
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfsfall in Euro	33.068	26.974	33.791	37.673	40.961	48.631	75

Für die ambulanten Hilfen hat die Stadt Kleve 2018 Transferaufwendungen von rd. zwei Mio. Euro für insgesamt 161 Hilfefälle erbracht. Bezogen auf die Aufwendungen je Hilfefall von 12.444 Euro hat die Stadt Kleve höhere Aufwendungen als dreiviertel der Vergleichskommunen. Die Ursache für die vergleichsweise hohen Aufwendungen sind insbesondere im Bereich der Hilfefälle nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII (Erzieherische Hilfen) und bei den ambulanten Hilfen für die jungen Volljährigen zu finden. Aber auch im Bereich der sozialpädagogischen Familienhilfe und der Tagesgruppe liegen die auf den Hilfefall bezogenen Aufwendungen über dem Median.³⁰

Für den stationären Bereich hat die Stadt Kleve 2018 rd. 4,8 Mio. Euro für 144 Hilfefälle aufwendet und hat somit Aufwendungen von 33.068 Euro je Hilfefall. Damit gehört die Stadt Kleve zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je stationärem Hilfefall. Der überdurchschnittliche Anteil der Hilfefälle in Vollzeitpflegefamilien, aber auch die unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall in der Heimerbringung wirken sich hier positiv aus³¹.

Entwicklung der Aufwendungen HzE je Hilfefall

Kennzahl	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	22.330	22.634	22.175	22.309
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	10.910	12.011	12.444	11.520
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	33.156	33.216	33.068	34.528

Im Zeitreihenvergleich von 2016 bis 2019 schwanken die Aufwendungen je Hilfefall. Insgesamt betrachtet kann die Stadt Kleve ihre Gesamtaufwendungen je Hilfefall jedoch konstant halten.

Nachdem die ambulanten Aufwendungen bis 2018 um rund 14 Prozent auf den Höchststand von 12.444 Euro ansteigen, sinken sie 2019. Damit positioniert sich die Stadt Kleve 2019 leicht oberhalb des Median.

Die stationären Aufwendungen steigen im Zeitreihenvergleich bis 2019 moderat um 4 Prozent. Bis auf das Jahr 2016 gehört die Stadt Kleve im ganzen Vergleichszeitraum zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je stationärem Hilfefall.

Die weiteren beeinflussenden Hilfen werden im Kapitel 3.7.2 „Hilfen nach §§ 27 ff.“ näher betrachtet.

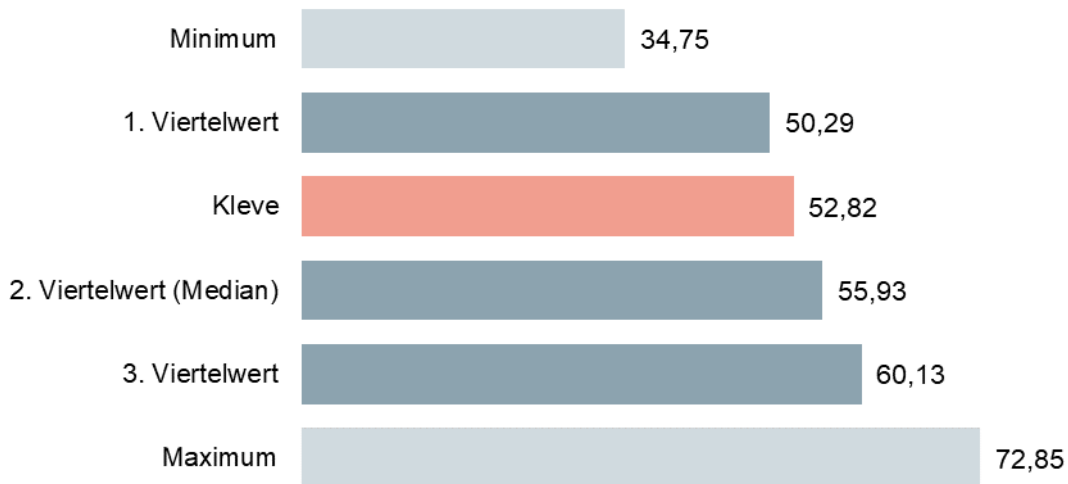
3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Die Stadt Kleve hat 2018 einen vergleichsweise geringen Anteil ambulanter Hilfefälle, was sich grundsätzlich negativ auf die Aufwendungen je Hilfefall und entsprechend belastend auf den Fehlbetrag auswirkt. Der Anteil weist seit 2016 eine deutlich steigende Tendenz auf.

³⁰ vgl. Kapitel „3.7.2 Hilfen nach § 27 ff. SGB VIII“

³¹ vgl. Kapitel „3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle“ und „3.7.2 Heimerziehung § 34 SGB VIII“

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 75 Kommunen eingeflossen.

Die **Stadt Kleve** hat einen unterdurchschnittlichen Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfefällen HzE insgesamt. 2018 haben mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen einen höheren Anteil als Kleve.

Aufgrund der unterdurchschnittlichen Falldichte³² und den niedrigen Aufwendungen je stationärem Hilfefall wird im interkommunalen Vergleich trotz des vergleichsweise niedrigen Anteils an ambulanten Hilfefällen ein gutes Ergebnis im Hinblick auf die einwohner- und fallbezogenen Aufwendungen erzielt.

Allerdings wirkt sich der niedrige Anteil ambulanter Hilfefälle aufgrund der Tatsache, dass die Stadt Kleve vergleichsweise hohe ambulante Aufwendungen je Hilfefall hat und stationäre Hilfefälle in der Regel deutlich kostenintensiver sind, grundsätzlich erhöhend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent von 2016 bis 2019

Kennzahl	2016	2017	2018	2019
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	48,66	49,91	52,82	53,11

Von 2016 auf 2018 hat es die Stadt Kleve geschafft, die Fallzahlen zu reduzieren. Seit 2018 weisen die Fallzahlen eine steigende Tendenz, sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich auf. Insgesamt zeigt sich aber, dass die Fallzahlen vor allem im ambulanten Bereich steigen. In der Folge ist der Anteil der ambulanten Hilfefälle seit 2016 deutlich gestiegen, wobei die Falldichte nur moderat ansteigt³³.

³² vgl. Kapitel „3.7.1.4 Falldichte“

³³ vgl. Kapitel §3.7.1.4 Falldichte“

In Kleve gilt für die pädagogische Arbeit nach Aussage des Jugendamtes grundsätzlich das Prinzip, die elterliche Mitverantwortung zu steigern. Dies gelingt insbesondere durch die Installation ambulanter Maßnahmen.

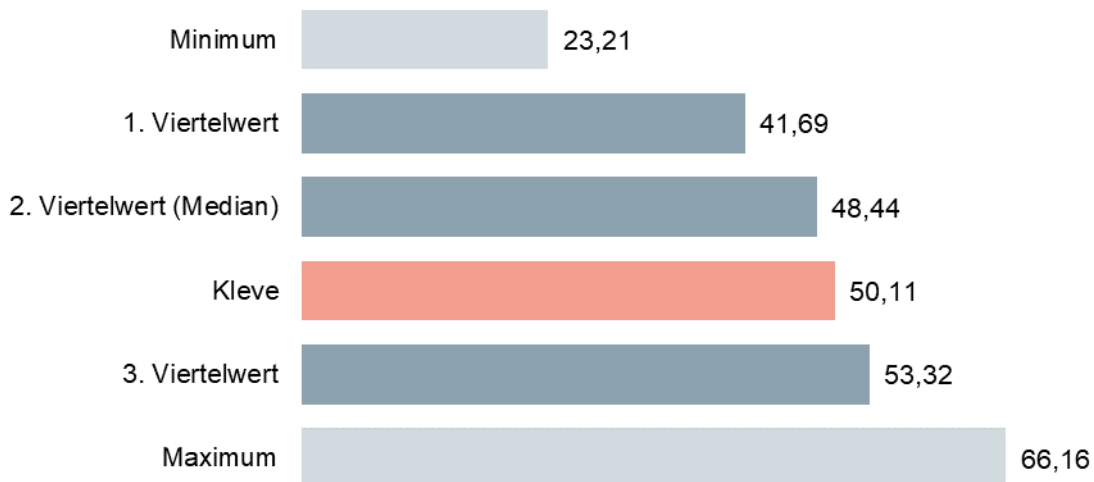
3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Der überdurchschnittlich hohe Anteil der Vollzeitpflegefälle wirkt sich entlastend auf die einwohner- und fallbezogenen Aufwendungen und damit begünstigend auf den Fehlbetrag aus.

Bei der Vollzeitpflege wird ein Kind oder Jugendlicher in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Die Fremdunterbringung ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem.

In 2018 waren 72 der 144 stationären Hilfeplanfälle bei der **Stadt Kleve** Vollzeitpflegefälle.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 75 Kommunen eingeflossen.

Der höhere Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen in Kleve ist grundsätzlich positiv zu sehen, da hierdurch kostenintensive Hilfen in Form von Heimunterbringungen vermieden werden können. Vollzeitpflege kostet in der Regel deutlich weniger als andere stationäre Hilfen und verringert somit die Aufwendungen und entsprechend auch den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.

Dieser Grundsatz gilt insbesondere für Kleve, da die Stadt 2018 im Bereich der Vollzeitpflege niedrigere Fallaufwendungen aufweist als dreiviertel der Vergleichskommunen. Zusammen mit den ebenfalls deutlich unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfeplanfall für die stationäre Heimunterbringung erreicht die Stadt Kleve insgesamt niedrigere stationäre Aufwendungen je Hilfeplanfall als die Mehrzahl der Vergleichskommunen.

Entwicklung des Anteils Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent

2016	2017	2018	2019
46,97	48,54	50,11	49,14

Der Anteil Vollzeitpflegefälle zeigt im Zeitverlauf von 2016 bis 2018 zunächst eine steigende Tendenz von rund 7 Prozent, bis er ab 2019 wieder leicht sinkt. Ursächlich hierfür ist aber der Anstieg der ambulanten Hilfefälle. In absoluten Zahlen steigen die Hilfefälle im Bereich der Vollzeitpflege um zwei auf 74 Hilfeplanfälle. Auch in 2019 gehört die Stadt Kleve zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit einem höheren Anteil an Vollzeitpflegefällen.

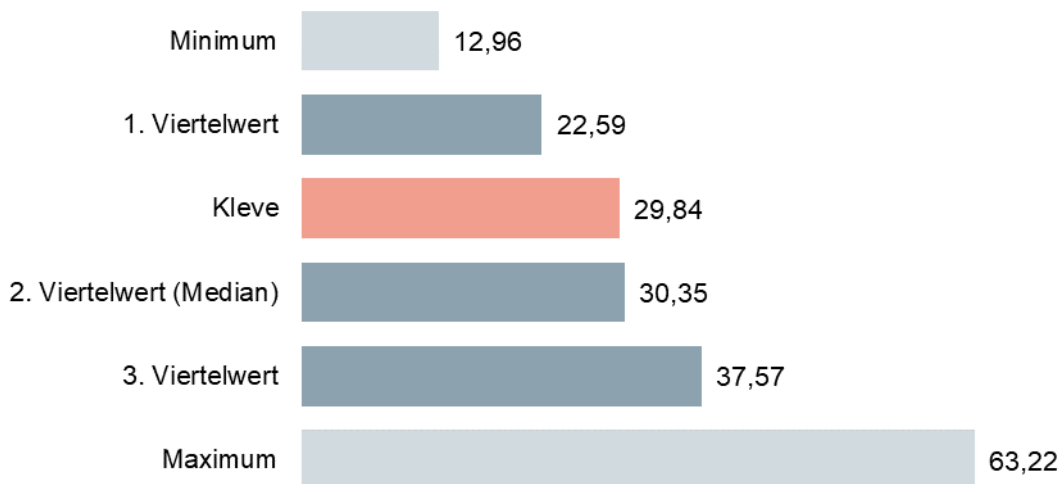
Weitere Ausführungen erfolgen im Kapitel 3.7.2.3 „Hilfen nach § 27 ff. SGB VIII – Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII“.

3.7.1.4 Falldichte

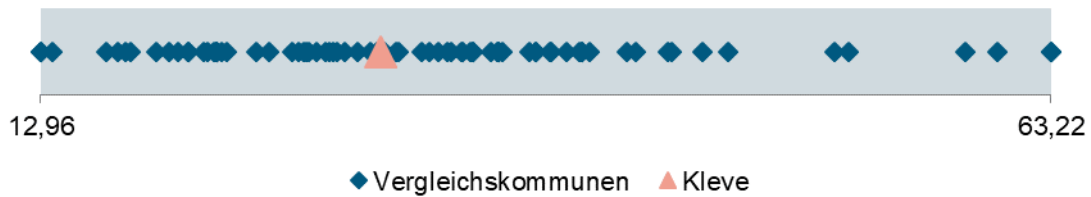
→ Trotz belastender Sozialstrukturen erreicht die Stadt Kleve 2018 eine unterdurchschnittliche Falldichte.

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

Falldichte HzE gesamt in Promille 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 75 Kommunen eingeflossen.



Die **Stadt Kleve** gehört 2018 im Hinblick auf die Falldichte im interkommunalen Vergleich zur Hälfte der Vergleichskommunen mit den einwohnerbezogenen niedrigeren Fallzahlen. Die unterdurchschnittliche Falldichte -trotz der belastenden Sozialstrukturen³⁴- ist ein Indiz für eine gelungene Präventionsarbeit und eine gute Zugangs- und Fallsteuerung. Aber auch die vergleichsweise kurzen Laufzeiten bei verschiedenen Einzelhilfen wirken sich hier positiv aus.

Insgesamt entlastet die unterdurchschnittliche Falldichte im Vergleichsjahr 2018 den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung und wirkt sich begünstigend auf die Aufwendungen aus.

Falldichte HzE gesamt in Promille 2016 bis 2019

Kennzahl	2016	2017	2018	2019
Falldichte HzE gesamt in Promille	33,88	29,95	29,84	31,28

Während die Falldichte von 2016 bis 2018 zunächst kontinuierlich sinkt, steigt sie im Jahr 2019 wieder leicht an und positioniert sich mit rund 31 Promille über dem Median.

Differenziert nach ambulanten und stationären Hilfefällen je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren erreicht die Stadt Kleve folgenden Kennzahlen:

Ambulante und stationäre Falldichte HzE in Promille 2018

Kennzahl	Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant in Promille	15,76	6,08	11,93	16,69	22,75	40,95	68
Falldichte HzE stationär in Promille	14,08	7,14	10,89	13,49	16,47	28,28	68

Zur weiteren Analyse stellt die gpaNRW die Fallzahlen der einzelnen Hilfearten für den Betrachtungszeitraum detailliert dar.

³⁴ vgl. Kapitel „3.3.1 Strukturkennzahlen“

Entwicklung der Fallzahlen HzE differenziert nach Hilfearten

	2016	2017	2018	2019
Flex. amb. Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	81	72	69	64
Soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII	0	0	4	6
Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII	15	12	17	19
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII	37	32	30	31
Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	13	11	12	10
Sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII	1	0	0	0
Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant	11	11	15	22
davon EGH § 35a SGB VIII amb. für Integrationshelfer	7	5	6	8
Hilfen für Junge Volljährige § 41 SGB VIII ambulant	8	14	15	18
ambulante Hilfefälle gesamt	166	152	162	170
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	81	74	72	74
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	71	59	56	60
davon Heimerziehung § 34 SGB VIII für UMA	18	15	9	8
Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII stationär	20	20	16	17
davon Hilfen für Junge Volljährige für UMA	6	8	6	6
stationäre Hilfefälle gesamt	172	153	144	151

Im ambulanten Bereich sind die Hilfen nach § 27, 31, 35 a und 41 SGB VIII im Vergleichsjahr 2018 die prägenden Hilfearten. Während die Fallzahlen im Bereich der flexiblen ambulanten Hilfen (§27 SGB VIII) und im Bereich der Sozialpädagogischen Familienhilfe bis 2019 sinken, steigen die Fallzahlen insbesondere in der Eingliederungshilfe nach § 35a und bei den ambulanten Hilfen im Bereich der Jungen Volljährigen (§ 41 SGB VIII) massiv an. Dieser Trend setzt sich auch in 2019 fort.

Die stationären Hilfefälle nehmen von 2016 bis 2018 insgesamt betrachtet um 28 Hilfefälle deutlich ab. Rund 50 Prozent der Fälle sind auf den Rückgang der UMA-Hilfefälle zurückzuführen. Da die Zahlen der UMA landesweit rückläufig sind, ist das eine dem Landestrend entsprechende Entwicklung. Im Jahr 2019 steigen die Zahlen wieder. Zusammenfassend sind die prägenden Hilfearten im Bereich der Vollzeitpflege und der Heimerziehung zu finden.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

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

→ Feststellung

Die überdurchschnittliche Falldichte und hohe Aufwendungen je Hilfefall nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII wirken sich 2018 belastend auf die gesamten ambulanten Fallaufwendungen aus. 2019 steigen die Aufwendungen an.

Flexible ambulante erzieherische Hilfen sind Hilfen, die im Regelfall auf das einzelne Kind bzw. den Jugendlichen ausgerichtet sein sollten.

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

Kennzahl	Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	10.257	1.381	6.438	8.454	10.109	18.415	64
Falldichte § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII in Promille	6,78	0,00	0,43	1,63	3,25	14,62	74

Die **Stadt Kleve** hat eine erhöhte Falldichte und höhere Aufwendungen je Hilfefall nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII als 75 Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Im Zeitreihenvergleich ist ein deutlicher Anstieg der Fallkosten erkennbar. In den Jahren 2016 und 2017 gehörte die Stadt Kleve noch zur Hälfte der Vergleichskommunen mit niedrigeren Fallaufwendungen.

Umfang der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII 2016 bis 2019

Kennzahl	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	6.485	7.924	10.257	10.796

Auch 2019 liegt die Stadt Kleve mit den Fallaufwendungen von 10.796 Euro deutlich über dem Median. Ursächlich für die hohen Fallkosten sind nach Einschätzung der Kommune, dass die Aufwendungen generell gestiegen und abhängig von der Ausbildung und Profession der einzelnen Mitarbeitenden sind. Zudem gab es insbesondere in den Jahren 2018 und 2019 Hilfefälle, die eine Maßnahme in der teilstationären Einrichtung Wippe erforderten. Diese Einrichtung ist wesentlich kostenintensiver als andere Maßnahmen. Zudem wurden im Rahmen von verschiedenen Hilfeplanverfahren Gutachter (z.B. Traumapsychologen) bezahlt, um Hilfen entsprechend zu stabilisieren.

3.7.2.2 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

→ Feststellung

Die Stadt Kleve hat 2018 vergleichsweise wenige, aber dafür kostenintensive Fälle in der SPFH. Die hohen Aufwendungen belasten den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung. 2019 sinken die fallbezogenen Aufwendungen.

Die Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII (SPFH) ist eine klassische Familienhilfe und damit die intensivste Form der ambulanten Hilfen. Sie sollte das gesamte Familiensystem in den Blick nehmen. Dies bedeutet, dass alle im Haushalt lebenden Personen, Eltern und

Kinder, aber auch getrennt lebende Elternteile, in die Hilfe einbezogen werden können. Ziel der Hilfe soll sein, das Selbsthilfepotential der Familie wieder herzustellen oder zu stärken.

2018 hat die **Stadt Kleve** rund 298.000 Euro für 30 Hilfeplanfälle aufgewendet.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2018

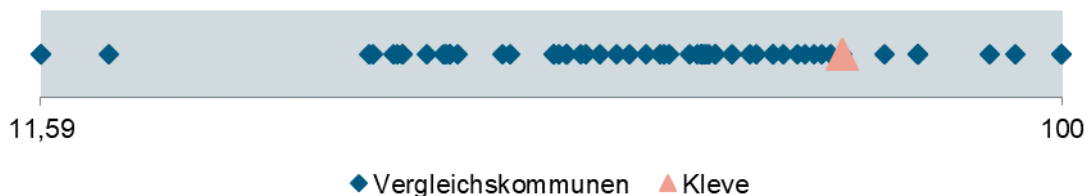
Kennzahl	Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	10.034	5.022	7.330	8.924	10.203	13.046	69
Falldichte in Promille	2,90	0,00	3,72	5,14	7,88	19,50	74

Im Vergleichsjahr 2018 erreicht die Stadt Kleve eine Falldichte von 2,9 Promille und hat damit im interkommunalen Vergleich weniger Fälle als dreiviertel der Vergleichskommunen. Die vergleichsweise wenigen Fälle sind dabei aber wesentlich kostenintensiver. Mit 10.034 Euro je Hilfefall gehört die Stadt Kleve zum Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Fallaufwendungen.

Das Jugendamt der Stadt Kleve legt nach eigenen Angaben Wert auf ein qualitativ gutes und passendes Leistungsangebot. Das Jugendamt in Kleve kann in der Regel zwischen drei bis fünf Trägern mit unterschiedlichen Profilen wählen, wie z.B. aus dem Schwerpunkt Suchtbereich. Allerdings hat das Jugendamt in der Vergangenheit auch festgestellt, dass die Kapazitäten oft begrenzt waren und häufig letztendlich das Freiplatzangebot ausschlaggebend gewesen ist. Ungeachtet dessen zeigt sich der Erfolg der passgenauen Auswahl in den vergleichsweise kurzen Betreuungszeiten, die sich wiederum positiv auf die Falldichte auswirken.

Da die Fallzahlen als Jahresdurchschnittswerte erfasst sind, wird die Falldichte insbesondere durch die Laufzeiten der Hilfen beeinflusst. 81 Prozent der Fälle haben 2018 eine Betreuungszeit von bis zu 18 Monaten. Das sind mehr Fälle mit kurzer Laufzeit als bei den meisten anderen Kommunen. Im Streudiagramm ist zu erkennen, dass lediglich fünf Vergleichskommunen 2018 einen höheren Anteil an einer Betreuungszeit bis 18 Monate erreichen.

Anteil ambulante Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate in Prozent 2018



Entwicklung der Kennzahlen von 2016 bis 2019

Kennzahl	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	7.331	8.693	10.034	9.797

Kennzahl	2016	2017	2018	2019
Anteil ambulante Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	33,33	55,56	80,95	76,00
Anteil ambulante Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	66,67	44,44	19,05	24,00
Falldichte § 31 SGB VIII in Promille	3,72	3,15	2,90	3,03

Auffällig im Zeitverlauf von 2016 bis 2018 ist der Anstieg der Anteil ambulanter Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate. Auch wenn dieser Anteil in 2019 wieder sinkt, gehört die Stadt Kleve dennoch zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den kürzeren Betreuungszeiten. Die kurzen Betreuungszeiten sind ein Indiz für eine gute Partizipation der Hilfe. Das bewertet die gpaNRW positiv.

Von 2018 auf 2019 sinken die Aufwendungen je Helfefall, während die Falldichte leicht ansteigt. 2019 liegen die fallbezogenen Aufwendungen mit 9.797 Euro nunmehr zwischen dem Median und dem dritten Viertelwert.

Die Stadt Kleve wertet die Laufzeiten für die SPFH in der Rückschau über einen Zeitraum von zehn Jahren aus. Hier könnte die Stadt Kleve den Auswertungszeitrahmen verkleinern. Hilfreich wäre auch eine Auswertung in Bezug auf Falldichte und durchschnittliche Fachleistungsstunden, um aktuelle Entwicklungen direkt erkennen und analysieren zu können.

3.7.2.3 Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII

→ Feststellung

Die hohe Falldichte und überdurchschnittliche Aufwendungen für die Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII belasten 2018 die gesamten ambulanten Fallaufwendungen. 2019 steigen die Aufwendungen deutlich an.

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

Die **Stadt Kleve** hat 2018 für die Tagesgruppe gem. § 32 SGB VIII rd. 404.000 Euro für zwölf Fälle aufgewendet. Entsprechend ergeben sich die Fallkosten von rund 34.898 Euro.

Umfang der Hilfen nach § 32 SGB VIII 2018

Kennzahl	Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 32 SGB VIII je Helfefall in Euro	34.898	12.379	26.374	32.926	36.934	55.310	63
Falldichte § 32 SGB VIII in Promille	1,13	0,00	0,15	0,52	1,06	2,93	75

Die Kennzahlen haben sich von 2016 bis 2019 wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Kennzahlen von 2016 bis 2019

Kennzahl	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen nach § 32 SGB VIII je Helfefall in Euro	33.090	36.472	34.898	40.391
Falldichte § 32 SGB VIII in Promille	1,26	1,09	1,13	0,94

Von 2018 bis 2019 steigen die fallbezogenen Aufwendungen deutlich um rund 16 Prozent, während die Falldichte sinkt. Mit den Aufwendungen je Helfefall von 40.391 Euro in 2019 gehört die Stadt Kleve zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen. Lediglich drei Kommunen haben höhere Fallaufwendungen als Kleve.

Hierzu hat das Jugendamt erklärt, dass das Angebot „Tagesgruppe“ lediglich durch die Stadt belegt wird und somit die Kosten auch nur durch sie getragen werden. 2018 wurde das Entgelt für die beiden vorhandenen Anbieter neu verhandelt, wobei u.a. die zeitweise unterdurchschnittliche Auslastung der Trägergruppen berücksichtigt wurde. 2019 wurden die Räumlichkeiten durch den Anbau einer Kita verändert, was eine Reduzierung der Platzanzahl und eine Erhöhung des Betreuungsschlüssels zur Folge hatte. In der Kombination führten diese Sachverhalte insgesamt zu der Erhöhung der fallbezogenen Aufwendungen.

Im Rahmen des Controllings wertet die Stadt Kleve die Hilfedauer, wie auch im Bereich der SPFH, aus. Darüber hinaus werden die vorgehaltenen, sowie die tatsächlich belegten Plätze in den beiden Einrichtungen betrachtet und in den Vergleich zum Vorjahr gesetzt. Auch die Gesamtkosten werden dargestellt.

→ Empfehlung

Vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen im ambulanten Bereich sollte die Stadt Kleve die flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen, die Sozialpädagogische Familienhilfe und auch die Erziehung in einer Tagesgruppe im Rahmen des Controllings differenzierter betrachten und entsprechend nach Fachleistungsstunden, Betreuungszeiten über einen Zeitraum von wenigen Jahren und Abbruchquoten, auch trägerbezogen, auswerten.

3.7.2.4 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Kleve verzeichnet unterdurchschnittliche Aufwendungen sowohl für die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII als auch für die Heimunterbringung nach § 34 SGB VIII. Das führt zu insgesamt niedrigen stationären Fallaufwendungen und entlastet den Fehlbetrag. Die gpaNRW sieht lediglich Optimierungsmöglichkeiten im Ausbau des Anteils von potentiellen Pflegefamilien.

→ Feststellung

Das installierte Rückkehrkonzept führt zu vergleichsweise kurzen Laufzeiten und einer hohen Rückführungsquote im Bereich der Vollzeitpflege und der Heimunterbringung. Das bewertet die gpaNRW positiv.

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 und Jugendliche.

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

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2018

Kennzahl	Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	12.139	9.932	13.086	16.114	19.544	26.274	75
Falldichte § 33 SGB VIII in Promille	7,06	1,78	5,10	6,52	7,83	15,36	75

Die **Stadt Kleve** wendete 2018 für die Vollzeitpflege rund 875.000 Euro für 72 Hilfeplanfälle auf. Hieraus ergeben sich fallbezogene Aufwendungen von 12.139 Euro. Mehr als drei Viertel der Vergleichskommunen haben höhere fallbezogene Aufwendungen im Bereich der Vollzeitpflege als die Stadt Kleve. 2019 sinken die Aufwendungen leicht und bilden mit 11.562 Euro je Hilfefall den Minimalwert (bei derzeit 26 Vergleichskommunen). Nach Einschätzung der Stadt Kleve sind die vergleichsweise niedrigen Aufwendungen insbesondere darin begründet, dass der PKD kaum Pflegekinder in Erziehungsstellen oder in sonderpädagogisch qualifizierten Pflegefamilien unterbringt. Nur wenige Fälle sind in Kleve in dieser Form der Pflegeverhältnisse untergebracht. In der Regel handelt es sich um Fälle, die von einer anderen Kommune übernommen worden sind und somit durch die Stadt nicht mehr steuerbar sind. Zusammengefasst wirkt sich dieser geringe Anteil begünstigend auf die Aufwendungen je Hilfefall aus.

Wie bereits im Kapitel „3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle“ beschrieben, hat die Stadt Kleve einen überdurchschnittlichen Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen. Sie zählt bei dieser Hilfeart zur Hälfte der Vergleichskommunen, die eine höhere Falldichte aufweisen. Eine hohe Fallanzahl von Vollzeitpflege ist grundsätzlich positiv zu bewerten, wenn im Gegenzug die Aufwendungen und Fallzahlen für Heimerziehung niedrig ausfallen. In diesem Zusammenhang wird auf das folgende Kapitel verwiesen.

Laufzeiten Hilfen nach § 33 SGB VIII 2018

Kennzahl	Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	48,00	0,00	11,63	24,00	34,52	92,86	63

Kennzahl	Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	0,00	0,00	9,09	16,67	27,92	56,25	63
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	16,00	0,00	0,00	12,50	20,00	66,67	63
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 36 an den stationären Hilfen in Prozent	36,00	0,00	30,00	44,44	54,49	100	63

Im interkommunalen Vergleich haben lediglich fünf weitere Kommunen einen höheren Anteil der Hilfefälle nach § 33 mit Verweildauern bis zwölf Monate als die Stadt Kleve.

Auch der Anteil der Hilfefälle mit Verweildauern von über 36 Monaten ist deutlich niedriger als bei der Hälfte der Vergleichskommunen. Das gleiche Bild zeigt sich ebenfalls in den Jahren 2016, 2017 und 2019, wobei der Anteil der Hilfefälle mit einer Verweildauer bis zwölf Monate in 2019 noch einmal deutlich ansteigt. Die kurzen Verweildauern deuten darauf hin, dass es der Stadt Kleve gelingt, einen großen Anteil der Kinder wieder zurück in die Herkunftsfamilie zu führen³⁵.

Die Stadt Kleve hat einen eigenen Pflegekinderdienst (PKD) eingerichtet, der die Aufgaben vollumfänglich wahrnimmt. Dieser ist 2018 mit einem Stellenumfang von 2,2 Stellen besetzt.

Neben der Akquise, Fortbildung, Vermittlung, Beratung und Begleitung der Pflegefamilien übernimmt der PKD auch die vollumfängliche Fallverantwortung. Somit ist der PKD nach der Fallübernahme vom ASD auch für die weitere Hilfeplanung und Hilfeplangespräche zuständig. Die Verfahrensstandards und Richtlinien zu den Fallübergaben sind im Qualitätshandbuch mit unterschiedlichen Kernprozessen verbindlich verschriftlicht³⁶. Darüber hinaus gibt es im PKD für neue Fachkräfte ein eigenes Einarbeitungskonzept und eine Stellenbemessung analog der Stellenbemessung für den ASD³⁷. Das bewertet die gpaNRW positiv.

Nach Einschätzung des Jugendamtes gibt es in Kleve nicht genügend geeignete Pflegefamilien, obwohl es in der Vergangenheit viele Werbemaßnahmen gab. Trotz der zahlreichen begleitenden Angebote und Schulungen für potenzielle Pflegefamilien, die die Stadt nach eigenen Angaben vorhält, gibt es nicht genug Bewerber, um bei der Unterbringung genügend Auswahl zu haben. Gleiches gilt auch für die Bereitschaftspflegefamilien. Die Stadt Kleve hält zwei aktive Bereitschaftspflegefamilien vor, die vertraglich an die Stadt Kleve gebunden sind. Zusätzlich hat die Stadt einen Pool von Bereitschaftspflegefamilien, auf die sie zurückgreifen könnte - jedoch

³⁵ vgl. Kapitel „3.5.1.1 Hilfeplanverfahren“ (Rückkehrkonzept)

³⁶ vgl. Kapitel „3.5 Verfahrensstandards“

³⁷ vgl. Kapitel „3.6 Personaleinsatz“

auch nicht in der gewünschten und benötigten Anzahl. Ursächlich hierfür sind nach Einschätzung des Jugendamtes insbesondere die unklaren Rahmenbedingungen und dass die Verweildauern zu lang sind, bis die Sachverhalte juristisch abschließend geklärt sind.

Die Stadt Kleve sollte die Akquise von geeigneten Familien verstärken, um weiterhin viele Kinder in normalen Pflegeverhältnissen unterbringen zu können. Sofern dies aus sozialpädagogischer Sicht vertretbar und angezeigt ist, sollten diese Familien mit weiteren ambulanten Hilfen unterstützt werden. Kostenintensive Pflegeverhältnisse könnten so weiterhin vermieden werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kleve sollte die Akquise zur Gewinnung neuer Pflegefamilien weiter intensivieren, um den Anteil der Pflegefamilien auszubauen.

3.7.2.5 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

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

Die Aufwendungen für die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII 2018 betragen bei der **Stadt Kleve** rund 3,2 Mio. Euro. Das entspricht einem Anteil von rd. 48 Prozent an den gesamten Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung.

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

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

Kennzahlen	Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	57.742	48.567	55.996	60.998	67.114	88.444	75
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	5,47	1,28	3,39	4,66	6,16	10,08	75

2018 sind die Aufwendungen je Hilfefall nach § 34 SGB VIII vergleichsweise gering. Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen verzeichnen höhere Aufwendungen. Dennoch stellen sie in Kleve die größte Aufwandsposition im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung dar.

Das spiegelt sich auch in den regelmäßigen Qualitätsberichten wider. Hier listet das Jugendamt u.a. die zehn teuersten Hilfen auf. Im Qualitätsbericht aus September 2019 fallen 80 Prozent der Hilfefälle auf die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII.

Entwicklung Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall von 2016 bis 2019

Kennzahl	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	51.146	58.312	57.742	60.535

Insgesamt betrachtet steigen die fallbezogenen Aufwendungen von 2016 auf 2019 deutlich an. Hierzu hat das Jugendamt erklärt, dass die Tagessätze der Einrichtungen in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen sind. Zudem werden je nach Hilfebedarf unterschiedliche Regel- oder Intensivangebote genutzt, die letztendlich ebenfalls zu der Erhöhung geführt haben.

Die vorliegenden Controlling-Berichte bestätigen die Aussage. In diesen Berichten wertet die Stadt im Bereich der Heimerziehung das Durchschnittsalter der Kinder, die Belegung nach Einrichtungen und Intensität aus. Im direkten Vergleich zwischen dem Controllingbericht „2018-09“ und „2019-03“ ist erkennbar, dass insbesondere das Intensivangebot um zwölf Euro pro Tag teurer geworden ist. In der durchschnittlichen Gesamtsumme der Tagessätze haben sich diese insgesamt zum Vorjahr um rund neun Euro pro Tag erhöht.

Entwicklung Falldichte § 34 SGB VIII in Promille von 2016 bis 2019

Kennzahl	2016	2017	2018	2019
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	7,17	5,81	5,47	5,84

Von 2016 bis 2018 gelingt es der Stadt Kleve, die Falldichte zu senken. Erst in 2019 steigt diese wieder leicht an. Auf die Falldichte wirken sich insbesondere die Laufzeiten der Hilfe aus. Hierzu ergibt sich in Kleve folgendes Bild:

Verweildauern Hilfefälle nach § 34 SGB VIII

Kennzahl	Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	67,86	7,69	27,83	43,88	52,86	90,48	62
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	23,21	0,00	17,05	23,97	31,78	69,23	62
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	5,36	0,00	8,74	14,29	21,43	58,33	62

Insbesondere der Anteil der Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von bis zu zwölf Monaten ist im Vergleichsjahr 2018 sehr hoch. Nur vier Vergleichskommunen erreichen höhere Anteile als Kleve. Im Jahr 2019 kann die Stadt Kleve diesen Anteil sogar noch auf rund 74 Prozent erhöhen und bildet damit den Maximalwert (bei 25 Vergleichskommunen).

Neben den kurzen Verweildauern weist auch die hohe Rückführungsquote darauf hin, dass die Stadt Kleve ein erfolgreiches Rückkehrmanagement betreibt. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt wie folgt:



Vertiefende Informationen zum Rückführungskonzept finden sich im Kapitel „3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren“.

Ansonsten wird an dieser Stelle auf die Empfehlungen aus dem Kapitel „3.5 Verfahrensstandards“ verwiesen.

3.7.2.6 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

- Die Stadt Kleve hat unterdurchschnittliche Fallaufwendungen und eine niedrige Falldichte im Bereich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Die umfangreichen Prüfungen der Teilhabebeeinträchtigungen in Kombination mit verpflichtenden Hausbesuchen sowie der Hospitation in der Schule wird seitens der gpaNRW ausdrücklich befürwortet.

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.

Bei der **Stadt Kleve** stellen die Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII 2018 rund zwei Prozent aller Aufwendungen HzE dar. Im interkommunalen Vergleich hat nur eine Vergleichskommune einen geringeren Anteil als Kleve.

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

Kennzahlen	Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Helfefall in Euro	9.762	7.829	12.590	15.134	21.674	34.678	74

Kennzahlen	Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	9.762	2.381	10.654	12.091	15.833	27.647	74
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	k.A.	25.168	55.150	67.154	85.184	145.609	55
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Euro	15.600	3.189	14.534	16.641	20.748	47.014	60
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	37,09	3,35	40,72	50,00	68,18	100	66

Die Stadt Kleve hat deutlich niedrigere Aufwendungen je Hilfefall nach § 35a SGB VIII als drei-viertel der Vergleichskommunen. Hierbei ist zu beachten, dass ein Großteil der anderen Städte vermehrt auch stationäre Hilfefälle verzeichnet, die deutlich teurer als ambulante Hilfefälle sind. Kleve hat nur ambulante Eingliederungshilfen, was sich entsprechend positiv auf die Aufwendungen auswirkt.

Aber auch im alleinigen Vergleich der ambulanten Aufwendungen je Hilfefall positioniert sich die Stadt Kleve unterhalb des ersten Viertelwertes.

Falldichte § 35a SGB VIII in Promille

Kennzahl	Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 35a SGB VIII in Promille	1,45	1,44	2,70	3,91	6,67	15,01	75
Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/Schulbegleitung in Promille	0,54	0,06	1,22	2,06	3,63	8,71	66

Beachtenswert ist die niedrige Falldichte, sowohl in der Betrachtung aller Fälle nach § 35a SGB VIII als auch im Bereich der Integrationshelfer und der Schulbegleitung. Lediglich eine Vergleichskommune erreicht eine niedrigere Falldichte als Kleve. Im Zeitreihenvergleich wird aber auch deutlich, dass sich die absoluten Fallzahlen gemäß § 35a SGB VIII von 2016 bis 2019 verdoppelt haben.

Entsprechend steigt 2019 die Falldichte, aber auch die fallbezogenen Aufwendungen der Integrationshilfen deutlich an. Mit 19.112 Euro je Hilfefall positioniert sich die Stadt Kleve dennoch in der Hälfte der Vergleichskommunen mit den niedrigeren Aufwendungen. Ursächlich für den Anstieg sind nach Angaben des Jugendamtes die gestiegenen Kosten der Fachleistungsstunden. In geeigneten Einzelfällen fragt das Jugendamt der Stadt Kleve gezielt pädagogisch geschultes Personal an. Dies sichert nach Einschätzung des Jugendamtes die Qualität der Hilfe, was aber letztendlich auch zu einer Entgeltsteigerung führt.

Nach Aussage der Stadt Kleve ist der unterdurchschnittliche Anteil an Integrationshelfern insbesondere auf den sehr restriktiven Umgang mit Anträgen auf Integrationshilfe/Schulbegleitung zurückzuführen.

Für die Fallbearbeitung der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII hat die Stadt Kleve eigene Verfahrensstandards in ihrem Qualitätshandbuch³⁸ beschrieben. Zum mehrstufigen Verfahren gehört neben der Feststellung einer Teilhabebeeinträchtigung und der Prüfung, ob ein kausaler Zusammenhang zur diagnostizierten seelischen Störung gegeben ist, auch die Abfrage einer schulpädagogischen Stellungnahme mit den bisherigen schulischen Förderleistungen und Empfehlungen. Bei Anträgen für Integrationshelfer und Schulbegleitung ist zudem eine Hospitation in der Schule zur Verhaltensbeobachtung vor Ort vorgesehen. Verpflichtend sind ebenfalls ein bis zwei Gespräche und Hausbesuche. Auch Fälle, die von anderen Städten übernommen werden, werden auf diese Weise erneut geprüft. Ziel dabei ist es nicht, die erzieherischen Hilfen grundsätzlich abzulehnen, sondern die passgenaue Hilfe je nach Bedarf zu finden. Die intensive Prüfung wird seitens der gpaNRW ausdrücklich befürwortet.

Aufgrund des notwendigen und umfangreichen Spezialwissens für die Bearbeitung der Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII hat die Stadt Kleve ein „§ 35a-Team“ gebildet. Das nach Einschätzung des Jugendamtes gut geschulte Team ist durch diverse Schulungsmaßnahmen ausreichend qualifiziert, um auch psychiatrische Gutachten lesen zu können. Darüber hinaus haben die Mitarbeitenden die notwendige Resilienz, um Reibungen mit Schulen, Leistungsberechtigten und auch Anwälten zu begegnen.

Insbesondere bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII steigen landesweit die Aufwendungen und Fallzahlen deutlich an. Sollte sich der Trend auch in Kleve durchsetzen und die Fallzahlen, wie vom Jugendamt in den Gesprächen beschrieben und im Zeitreihenvergleich bestätigt, tatsächlich weiter ansteigen, werden sich die ebenfalls steigenden Aufwendungen je Hilfefall verstärkt auswirken. In der direkten Folge würden sich die Aufwendungen je Hilfefall entsprechend potenzieren, was sich wiederum auf die gesamten Aufwendungen im HzE-Bereich, aber auch auf den Fehlbetrag belastend auswirken wird.

Das Jugendamt begegnet der steigenden Anträge, in dem es sich zum Ziel gesetzt hat, alle Fachkräfte des ASD in Bezug auf die Hilfen nach § 35a gezielt zu qualifizieren. Damit wären alle Fachkräfte in der Lage, den Anspruch auf eine Eingliederungshilfe nach Feststellung einer Teilhabebeeinträchtigung rechtssicher zu prüfen. Darüber hinaus nimmt das Jugendamt am Arbeitskreis § 35a SGB VIII im Kreis Wesel teil und steht im regen Kontakt mit der Fachhochschule Münster.

3.7.2.7 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

→ Feststellung

Die Aufwendungen für die Hilfen junger Volljähriger belasten 2018 den Haushalt der Stadt Kleve stärker als in anderen Kommunen. Eigene Verfahrensstandards wurden für die Hilfen junger Volljähriger noch nicht entwickelt.

³⁸ vgl. Kapitel „3.5. Verfahrensstandards“

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. Um die Aufwendungen zu reduzieren, sollte auf eine möglichst frühe Verselbstständigung der jungen Volljährigen hingewirkt werden.

Bei der **Stadt Kleve** wurden im Jahr 2018 rund 15 Prozent der Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung im Bereich der jungen Volljährigen erbracht. Absolut sind das rund eine Mio. Euro. Neben den Aufwendungen für die Heimunterbringung ist das die zweitgrößte Aufwandsposition.

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	32.351	10.776	24.198	27.793	31.585	60.106	74
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	23.115	2.033	6.281	8.263	12.059	23.787	70
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	41.202	10.776	33.126	39.090	46.110	99.741	74
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Vollzeitpflege VIII je Hilfefall in Euro	14.285	4.929	10.731	13.844	19.275	38.806	63
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Heimerziehung VIII je Hilfefall in Euro	65.765	25.372	39.030	45.283	54.286	90.820	67

Die Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall sind deutlich kostenintensiver als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Im interkommunalen Vergleich hat lediglich eine Vergleichskommune höhere ambulante Fallaufwendungen als Kleve. Aber auch die stationären Aufwendungen sind insbesondere im Bereich der Heimerziehung deutlich höher als bei dreiviertel der Vergleichskommunen, wie das folgende Streudiagramm veranschaulicht:



In Kleve werden 2018 über 50 Prozent der Hilfefälle stationär - überwiegend in Heimunterbringung - erbracht. Das belastet den Fehlbetrag erheblich.

Anteil ambulanter Hilfefälle in Prozent 2016 bis 2019

Kennzahl	2016	2017	2018	2019
Anteil ambulanter Hilfefälle nach § 41 in Prozent an den Hilfefällen nach § 41 in Prozent	29,26	42,12	48,94	52,49

Im Zeitreihenvergleich ist zu erkennen, dass der Anteil der ambulanten Hilfefälle bis 2019 deutlich steigt. Zudem sinken die ambulanten Fallaufwendungen in 2019 auf 13.061 Euro. Das wirkt sich positiv auf die gesamten Fallaufwendungen aus. Mit 27.757 Euro je Hilfefall nach § 41 SGB VIII gehört die Stadt Kleve 2019 zur Hälfte der Vergleichskommunen mit den niedrigeren Fallaufwendungen.

Die Stadt Kleve hat keine separaten Verfahrensstandards für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII. In der Regel werden die Hilfen für junge Volljährige bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt. In begründeten Einzelfällen wird die Hilfe maximal bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres bewilligt. Wie bei den Minderjährigen auch, werden die Hilfen zunächst grundsätzlich für ein halbes Jahr gewährt. Ein Verselbständigungskonzept gibt es in Kleve nicht. Nach Einschätzung des Jugendamtes sind die jungen Volljährigen aufgrund der geringen Fallzahl eher ein Randthema. In der Regel haben die Träger die Netzwerke und halten auch die entsprechenden Instrumente für die Verselbständigung, wie z.B. Trainingswohnungen o.ä. vor.

In den letzten Jahren hat das Jugendamt nach eigenen Angaben festgestellt, dass die Fallzahlen im Bereich der jungen Volljährigen, insbesondere in Verbindung mit Hilfen nach § 35a SGB VIII ansteigen. Von 2016 bis 2019 steigen die absoluten Fallzahlen im ambulanten Bereich von acht auf 18 Hilfefälle³⁹. Vor diesem Hintergrund könnte die Stadt Kleve auch für die jungen Volljährigen eigene Verfahrensstandards formulieren, bzw. die bestehenden Verfahrensstandards um verschiedene Aspekte erweitern. Denkbar wären hier eine intensiviertere Zugangssteuerung, Regelungen zu Laufzeiten und Begrenzungen von Fachleistungsstunden, aber auch verkürzte Zeitrahmen in Bezug auf die Hilfeplangespräche. Auch das Controlling könnte beispielsweise um Abbruchquoten oder Verweildauern ergänzt werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Kleve sollte auch für die Hilfen für die jungen Volljährigen eigene Verfahrensstandards entwickeln. Darüber hinaus sollten die Bewilligungshürden höher sein als bei den Minderjährigen und die Hilfeplangespräche engmaschiger durchgeführt werden.

3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA)

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 Kleve** hat im Vergleichsjahr 2018 für 19 UMA-Fälle knapp 925.274 Euro aufgewendet. Davon entfallen 78.191 Euro auf zwei ambulante Hilfefälle und rund 847.083 Euro auf 17

³⁹ vgl. Kapitel „3.7.1.4 Falldichte – Tabelle Entwicklung Fallzahlen“

UMA-Fälle im stationären Bereich. Davon sind zwei Hilfefälle der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII zuzurechnen. Neun UMA-Fälle entfallen auf die Heimunterbringung nach § 34 SGB VIII und sechs Fälle auf stationäre Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII. 2019 nehmen die stationären Hilfefälle um drei Fälle ab.

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

Kennzahl	Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzE je Hilfefall für UMA in Euro	49.348	14.679	29.417	40.278	48.958	98.984	73
Anteil Hilfefälle für UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	6,15	0,00	5,61	7,23	9,53	24,79	75
Falldichte HzE für UMA in Promille	1,84	0,00	1,73	2,25	2,74	5,29	75

Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt Kleve 2018 deutlich höhere Aufwendungen für die UMA-Hilfefälle als dreiviertel der Vergleichskommunen, wobei der Anteil der Hilfefälle unterdurchschnittlich ist. Gleichzeitig ist die Falldichte leicht oberhalb des ersten Viertelwertes. Auch in den Jahren 2016, 2017 und 2019 gehört die Stadt Kleve in Bezug auf die Aufwendungen je UMA-Hilfefall zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den fallbezogen höchsten Aufwendungen.

Die UMA-Aufwendungen werden vom Land erstattet, so dass sich diese Aufwendungen nicht auf den Fehlbetrag auswirken, sofern die Kostenerstattungen zeitnah geltend gemacht werden.

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	In Kleve ist ein Finanzcontrolling grundlegend vorhanden. Die gpaNRW sieht Optimierungspotenzial im Bereich der aufwandsbezogenen Kennzahlen, um die Steuerung des Jugendamtes zu unterstützen.	90	E1	Die Stadt Kleve sollte das Finanzcontrolling um aufwandsbezogene Kennzahlen erweitern, um die Steuerungsqualität weiter zu verbessern.	91
F2	Das Fachcontrolling der Stadt Kleve bietet eine sachgemäße Steuerungsgrundlage und ist in Bezug auf die Überprüfung der Verfahrens- und Qualitätsstandards gut aufgestellt. Die trägerbezogenen Auswertungen könnten optimiert werden.	92	E2	Die Stadt Kleve sollte das Fachcontrolling mit trägerbezogenen Auswertungen in Bezug auf Verweildauern oder Abbruchquoten erweitern.	92
Verfahrensstandards					
F3	Die Stadt Kleve hat die Arbeitsabläufe zur Steuerung und Betreuung der Hilfefälle gut strukturiert. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW im Bereich des Anbieterverzeichnisses.	96	E3	Die Stadt Kleve sollte das Anbieterverzeichnis sukzessive um Erfahrungen der Fachkräfte mit den jeweiligen Anbietern, sowie um Ergebnisse, z.B. Erfolge oder Abbrüche, erweitern.	98
F4	Die Stadt Kleve nutzt prozessintegrierte Kontrollen im Rahmen der Verfahrensstandards. Die technischen Möglichkeiten der Fachsoftware werden nicht einheitlich genutzt. Hier und im Bereich der automatisierten Wiedervorlagen sieht die gpaNRW Optimierungspotenzial.	100	E4.1	Die Stadt Kleve sollte die technischen Möglichkeiten schaffen, damit die Fachkräfte auch außerhalb der Dienststelle Zugriff auf ihre digitalen Terminkalender haben. Unnötige Doppelarbeiten werden so vermieden.	101
			E4.2	Systemimmanente Kontrollmechanismen (z.B. automatisierte Wiedervorlagelisten) sollten eingerichtet und verpflichtend genutzt werden. Damit wird sichergestellt, dass auch im Vertretungsfall eine rechtmäßige und pünktliche Aufgabenerledigung erfolgt.	101

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Leistungsgewährung					
F5	Die überdurchschnittliche Falldichte und hohe Aufwendungen je Hilfefall nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII wirken sich 2018 belastend auf die gesamten ambulanten Fallaufwendungen aus. 2019 steigen die Aufwendungen an.	114			
F6	Die Stadt Kleve hat 2018 vergleichsweise wenige, aber dafür kostenintensive Fälle in der SPFH. Die hohen Aufwendungen belasten den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung. 2019 sinken die fallbezogenen Aufwendungen.	115			
F7	Die hohe Falldichte und überdurchschnittliche Aufwendungen für die Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII belasten 2018 die gesamten ambulanten Fallaufwendungen. 2019 steigen die Aufwendungen deutlich an.	117	E7	Vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen im ambulanten Bereich sollte die Stadt Kleve die flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen, die Sozialpädagogische Familienhilfe und auch die Erziehung in einer Tagesgruppe im Rahmen des Controllings differenzierter betrachten und entsprechend nach Fachleistungsstunden, Betreuungszeiten über einen Zeitraum von wenigen Jahren und Abbruchquoten, auch trägerbezogen, auswerten.	118
F8	Die Stadt Kleve verzeichnet unterdurchschnittliche Aufwendungen sowohl für die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII als auch für die Heimunterbringung nach § 34 SGB VIII. Das führt zu insgesamt niedrigen stationären Fallaufwendungen und entlastet den Fehlbetrag. Die gpaNRW sieht lediglich Optimierungsmöglichkeiten im Ausbau des Anteils von potentiellen Pflegefamilien.	118			
F9	Das installierte Rückkehrkonzept führt zu vergleichsweise kurzen Laufzeiten und einer hohen Rückführungsquote im Bereich der Vollzeitpflege und der Heimunterbringung. Das bewertet die gpaNRW positiv.	118	E9	Die Stadt Kleve sollte die Akquise zur Gewinnung neuer Pflegefamilien weiter intensivieren, um den Anteil der Pflegefamilien auszubauen.	121

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F10	Die Aufwendungen für die Hilfen junger Volljähriger belasten 2018 den Haushalt der Stadt Kleve stärker als in anderen Kommunen. Eigene Verfahrensstandards wurden für die Hilfen junger Volljähriger noch nicht entwickelt.	125	E10	Die Stadt Kleve sollte auch für die Hilfen für die jungen Volljährigen eigene Verfahrensstandards entwickeln. Darüber hinaus sollten die Bewilligungshürden höher sein als bei den Minderjährigen und die Hilfeplangespräche engmaschiger durchgeführt werden.	127

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019
Einwohner gesamt	49.729	51.047	51.320	51.845
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	8.005	8.217	8.255	8.306
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	9.957	10.219	10.215	10.244

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	7.532.628	6.927.759	6.759.586	7.148.214
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	757	678	662	698
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	22.330	22.634	22.175	22.309
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	1.790.982	1.834.696	2.003.441	1.960.390
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	10.910	12.011	12.444	11.520
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	5.741.646	5.093.062	4.756.145	5.187.825
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	33.156	33.216	33.068	34.528
Falldichte HzE gesamt				

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019
Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	33,88	29,95	29,84	31,28
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	48,66	49,91	52,82	53,11
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	46,97	48,54	50,11	49,14

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	525.841	573.126	710.319	688.259
Anzahl der Hilfefälle	81	72	69	64
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	271.262	279.664	297.707	303.692
Anzahl der Hilfefälle	37	32	30	31
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	413.628	407.387	404.117	390.579
Anzahl der Hilfefälle	13	11	12	10
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	1.126.968	890.876	874.998	853.626
Anzahl der Hilfefälle	81	74	72	74
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	3.652.874	3.459.648	3.228.926	3.621.787
Anzahl der Hilfefälle	71	59	56	60
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	110.253	100.243	144.766	209.549
Anzahl der Hilfefälle	11	11	15	22
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	1.364.270	1.183.343	1.002.874	951.827
Anzahl der Hilfefälle	28	34	31	35
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21)	14,30	16,90	15,82	18,02
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	1.536.018	1.508.726	925.274	769.839
Anzahl der Hilfefälle	30	28	19	16

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Kleve 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

Der Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens sollte optimiert werden. Es fehlt insbesondere bei dem Genehmigungsstrang bis zur Genehmigung das Vier-Augen-Prinzip. Somit findet kein Kontrollmechanismus durch die Leitung bzw. eines Zweiten statt. Ein Vier-Augen-Prinzip garantiert im Hinblick auf die Qualität der Entscheidungen und unter Berücksichtigung der Korruptionsprävention eine hohe Sicherheit. Die Stadt Kleve sollte aus Sicht der Korruptionsprävention Kontrollmechanismen im Rahmen eines Vier-Augen-Prinzips im Prozess aufnehmen.

Verantwortungsbereiche und Entscheidungskompetenzen sind in Kleve schriftlich festgelegt. Das und die Bearbeitung der Anträge anhand von Bearbeitungsbögen in der Fachsoftware mit allen erforderlichen Arbeitsschritten gibt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eine hohe Handlungssicherheit.

Die gesetzlichen Vorgaben in Bezug auf die Bearbeitungsdauer bei den Baugenehmigungsverfahren hält die Stadt Kleve überwiegend ein. Die Stadt konnte keine Laufzeiten bei den Genehmigungsverfahren auswerten. Die Stadt Kleve sollte die Laufzeiten erfassen und bei der Auswertung der Laufzeiten nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren unterscheiden.

Die Bauaufsicht der Stadt Kleve hat im Vergleichsjahr 2019 mehr Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet als die meisten Vergleichskommunen. Durch die Erschließung neuer Baugebiete ist in Kleve in den Folgejahren mit einer erhöhten Anzahl von Bauanträgen etc. zu rechnen. Bei einem Anstieg der Fallzahlen würde der Kennzahlenwert bei gleichem Personaleinsatz noch höher ausfallen. Die Stadt Kleve sollte die Entwicklung der Fallzahlen beobachten und den Personaleinsatz dementsprechend steuern.

Die Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens ist in Kleve noch nicht weit fortgeschritten. Derzeit erfolgt die Bearbeitung noch weitgehend anhand der Papierakte. Zudem bietet die Bildung und Fortschreibung von Zielen den Städten Steuerungsmöglichkeiten. Eine Steuerung der

Bauaufsicht anhand von regelmäßig fortgeschriebenen Kennzahlen findet in Kleve jedoch noch nicht statt.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im 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

→ **Feststellung**

Die Stadt Kleve erfasst keine Anzahl von eingeholten Stellungnahmen im Rahmen der Baugenehmigungsverfahren.

Die **Stadt Kleve** gehört mit ihrer Einwohnerzahl von 51.504 (Zahlen IT.NRW) im Jahr 2019 zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen. In der Bevölkerungsprognose geht IT.NRW von steigenden Einwohnerzahlen aus. Die Katasterfläche der Stadt beträgt 97,76 qkm. Damit verfügt die Stadt über eine größere Fläche als die Hälfte der 129 Vergleichskommunen. Daraus ergibt sich für Kleve eine vergleichsweise geringe Bevölkerungsdichte von 530 Einwohnern je qkm bei einem Mittelwert der Vergleichskommunen von 607 Einwohnern je qkm. Die Stadt untergliedert sich in 15 Stadtteile.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	64	31	55	65	77	171	106
Fälle je qkm	3	1	2	3	5	15	106
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k.A.	1,57	6,54	8,96	12,40	40,94	70
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k.A.	53,54	80,45	85,31	89,68	96,77	70
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	2,11	0,00	1,45	4,61	9,23	25,61	106

Bei der Betrachtung der Fallzahlen je 10.000 Einwohner positioniert sich die Stadt Kleve am ersten Viertelwert. Dies bedeutet, dass rund 75 Prozent der Vergleichskommunen höhere Fallzahlen je Einwohner ausweisen. Die Stadt Kleve weist in nächster Zeit neue Baugebiete aus. Dies kann in den Folgejahren zu einem erhöhten Bauantragsaufkommen führen.

Das Fallaufkommen im Verhältnis zur Gemeindefläche je qkm liegt in Kleve am Median. Dies bedeutet, dass sich die Stadt bei der Bearbeitung der Bauanträge im Mittelfeld der Vergleichskommunen positioniert. Die Stadt unterscheidet in ihrer Statistik nicht zwischen einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren. Die gpaNRW kann dadurch nicht die entsprechenden Kennzahlen für die Stadt Kleve bilden.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	0	1	2	2	6	66
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	0	1	1	1	2	66
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	k.A.	1	2	2	3	7	78

Grundsätzlich beeinflussen Bergbau-, Naturschutz- und Trinkwassergebiete, Denkmäler und Flughäfen sowie Bahnanlagen (insbesondere für den Güter- und Gefahrguttransport) die Arbeit der Bauaufsicht in den Kommunen unterschiedlich. Dies hat Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren. Als messbare Größe für kommunale Besonderheiten kann die Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen dienen. Dies gilt aber nur dann, wenn die jeweilige Kommune proaktiv versucht, die Anzahl ihrer eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf ein notwendiges Maß zu beschränken. Die Bauaufsicht der Stadt Kleve holt laut eigener Aussage Stellungnahmen ein, wenn diese nötig sind. Sie kann aktuell die Anzahl von Stellungnahmen nicht beziffern. Die Bauaufsicht fügt jeder Bauakte einen Laufzettel bei, welcher die notwendigen Stellungnahmen enthält. Laut Aussage der Stadt Kleve plant diese zukünftig die eingeholten Stellungnahmen zu erfassen.

→ Empfehlung

Die Stadt Kleve sollte zukünftig die eingeholten Stellungnahmen der Bauaufsicht erfassen. Sie sollte die Stellungnahmen bestenfalls nach internen und externen Auskünften differenzieren, um zu überprüfen, wie die Stadt sich im interkommunalen Vergleich positioniert.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Die Stadt Kleve hält die gesetzlichen Frist- und Prüfungsvorgaben ein.

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfungsvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollten die Bediensteten rechtssicher agieren können.

Die Bauaufsicht der **Stadt Kleve** hält die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW im Regelfall nach Eingang eines Bauantrages ein. Nur in Ausnahmefällen kommt es dazu, dass sie die Frist nicht einhält. Die Entscheidungen und Stellungnahmen gem. § 71 Abs. 2 BauONRW holt die Bauaufsicht nach der ersten Sichtung des Bauantrages ein. Dazu wird in der Bauakte ein Laufzettel eingheftet, welcher die notwendigen Stellungnahmen aufführt.

Die Bauaufsicht der Stadt Kleve hält die sechs-Wochen-Frist gem. § 64 Abs. 2 BauO NRW im überwiegenden Fall ein. In seltenen Fällen macht die Stadt von der Verlängerungsregelung Gebrauch.

Grundsätzlich benachrichtigt die Bauaufsicht die Angrenzer nicht. Dies geschieht nur, wenn eine Überprüfung von Abweichungen erforderlich ist. In den meisten Fällen setzt der betroffene Nachbar (Angrenzer) seine Unterschrift auf den Lageplan bzw. Zeichnungen, sodass eine Benachrichtigung gem. § 72 Abs. BauO NRW entfällt.

Die Außendienstmitarbeiter der Stadt Kleve überprüfen den Baubeginn gem. § 75 BauO NRW und führen Bauzustandsbesichtigungen durch. In der Fachsoftware der Stadt ist eine Wiedervorlage der zu kontrollierenden Fälle hinterlegt.

Die Bauaufsicht der Stadt Kleve bespricht unter anderem in ihrer wöchentlichen Teamsitzung anstehende Ermessensentscheidungen. Eine schriftliche Regelung zum Umgang mit Sachentscheidungen liegt nicht vor. Ein Kriterienkatalog für gleichgelagerte Fälle könnte für die Sachbearbeitungen hilfreich sein, um einheitliche Entscheidungen zu gewährleisten. Darüber hinaus stellt ein Kriterienkatalog sicher, dass Erfahrungswissen z.B. bei Fluktuation innerhalb der Bauaufsicht erhalten bleibt.

Wie allen Kommunen im Kreis Kleve, dient auch der Stadt Kleve die Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes zur Gebührenerhebung als Vorlage. Durch die Erhebung von Gebühren lässt sich grundsätzlich ein Teil der durch die Tätigkeit der Bauaufsicht entstehenden Aufwendungen decken. Inwieweit das Gebührenaufkommen in der Stadt Kleve die Aufwendungen der Bauaufsicht deckt, ist ihr nicht bekannt. Hierzu könnte die Stadt den Aufwandsdeckungsgrad ermitteln. Der Aufwandsdeckungsgrad gibt Aufschluss darüber, zu welchem Anteil die Stadt Kleve ihre Aufwendungen in der Bauaufsicht durch Gebühren refinanziert. Laut Aussage der Stadt Kleve werden die Gebühren im mittleren Bereich der Satzung angesetzt.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ In der Stadt Kleve ist der Anteil an zurückgenommenen Bauanträgen unauffällig.

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	Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	1	0	0	0	2	44	90
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	7	0	5	8	14	45	97

Die BauO NRW wurde zum 01. Januar 2019 aktualisiert. Mit dieser Änderung ist die Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen nicht 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). Der Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge bezieht sich somit auf die Anträge aus 2018. Diese muss die Bauaufsicht 2019 noch nach dem alten Baurecht beurteilen. In der **Stadt Kleve** war davon nur noch einer vorhanden.

Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge liegt in Kleve unter dem Median. Dies bedeutet, in Kleve gibt es weniger zurückgenommene Bauanträge als in 50 Prozent der Vergleichskommunen. Der geringe Anteil an Zurücknahmen ist in Kleve auf eine detaillierte Vorabberatung zurückzuführen. Den Bürgern der Stadt Kleve wird dort die Möglichkeit gegeben, vor Einreichen eines Bauantrages detaillierte Informationen sowie eine Beratung in dem dafür eingerichteten Service Center für Bauberatungen zu erhalten. Dieses ist mit zwei Architekten besetzt. Dort erhalten die Bauwilligen in der Beratung nicht nur Informationen, sondern auch die passenden Antragsformulare sowie Mustervorlagen. Zudem stellt die Bauaufsicht der Stadt Kleve den Bauwilligen auf der Internetseite der Stadt weitere Informationen zur Antragsstellung etc. zur Verfügung.

4.3.4 Geschäftsprozesse

→ Feststellung

Die Stadt Kleve bearbeitet das Genehmigungsverfahren überwiegend in einer Papierakte. Die Digitalisierung der Baugenehmigungen ist noch nicht weit vorangeschritten.

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.

In der **Stadt Kleve** unterstützt die eingesetzte Fachsoftware den Prozessablauf für Bauanträge im einfachen und normalen Genehmigungsverfahren. Die Sachbearbeitung wird durch die vorhandene Struktur vom Antragseingang bis zur Erteilung der Baugenehmigung oder der Ablehnung des Bauantrages durch die verschiedenen Verfahrensschritte geleitet. Somit hat diese eine große Sicherheit, im Prozess keinen Verfahrensschritt zu vergessen.

Die Verantwortungsbereiche der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind schriftlich in der Arbeitsplatzbeschreibung geregelt. Zudem erfolgt eine Unterweisung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch die Vorgesetzten. Somit sind die Entscheidungsbefugnisse geregelt. Grundsätzlich sind die Sachbearbeitungen befugt die Genehmigungen und Ablehnungen zu unterzeichnen.

Bauanträge nimmt die Stadt nur in Papierform an. Es gibt bisher keine Möglichkeit, diese in digitaler Form zu übermitteln oder hochzuladen. Bisher erfolgt auch die Aktenführung nicht digital. Daher entsteht in der Bauaufsicht ein Medienbruch bei der Einarbeitung der Informationen aus der Papierakte in die Software. Die Stadt plant jedoch aktuell, dieses Verfahren künftig zu digitalisieren. Hierdurch kann sie die Bearbeitungszeiten verkürzen. Zudem können die beteiligten Parteien auf Informationen in der digitalen Akte schneller zugreifen und vermeintliche Zeitfresser wie z.B. Bearbeitungsstopps durch Urlaubs- oder Krankheitszeiten vermindern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kleve sollte die Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens forcieren, um so den Aufwand für die doppelte Aktenführung zu reduzieren.

4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen nach einem einheitlichen Layout dargestellt und den jeweiligen Berichten zur Bauaufsicht als Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kommunen können Unterschiede schneller erkannt werden.

→ **Feststellung**

Den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens hat die Stadt Kleve geregelt. Dennoch gibt es Verbesserungsmöglichkeiten, den Prozess zu optimieren.

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.

Die gpaNRW stellt den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle mittleren kreisangehörigen Kommunen nach einem einheitlichen Layout in den jeweiligen Berichten als Anlage dar. Das Layout bezieht sich auf den Prozess nach der ab 01. Januar 2019 geltenden BauO NRW. Die verwaltungsinternen Abläufe werden transparent dargestellt, Unterschiede zu anderen Städten lassen sich schnell erkennen.

Ein Bauantrag geht in der **Stadt Kleve** in der zentralen Posteingangsstelle ein. Diese leitet den Posteingang an das Vorzimmer des Dezernats FB 61. Von da aus wird der Posteingang an die Leitung der Bauordnung weitergeleitet. Hier wird ein Eingangsvermerk gefertigt. Die Leitung der Bauordnung leitet den Antrag sodann an das Servicebüro. Das Servicebüro macht die Vorprüfung. Das Aktenzeichen wird mit der Eingangsbestätigung an den Bauherren versandt. In der Eingangsbestätigung schickt die Sachbearbeitung eine Fehler-/ Nachforderungsliste mit. Die Sachbearbeitung startet direkt die Beteiligungen, um Zeitverluste zu vermeiden. Dieser frühe Zeitpunkt zur Einholung der Stellungnahmen ist gut gewählt. Die interne Beteiligung erfolgt über

einen Laufzettel auf der Akte. Eine digitale Beteiligung der internen Stellen könnte den Prozessablauf verkürzen. Nach Rücklauf der Stellungnahmen erhält die Fachbereichsleitung des Fachbereichs 61 die Akte mit dem Laufzettel und gibt diese mit einer Entscheidungsempfehlung an die Sachbearbeitungen weiter.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kleve sollte versuchen, zukünftig mindestens die internen Stellungnahmen zu digitalisieren.

In der Regel fordert die Stadt fehlende Unterlagen mit einer entsprechenden Frist von drei bis vier Wochen nach. Bei Nichteinhaltung der Frist wird der Antragsteller durch die Sachbearbeitung kontaktiert. Laut Aussage der Bauaufsicht erfolgt danach zeitnah die Einreichung der fehlenden Unterlagen. Durch das Nachfordern von Unterlagen und warten auf deren Eingang wird die Gesamtlaufzeit negativ beeinflusst. In den wenigsten Fällen gilt der Antrag nach erneuter Erinnerung als zurückgenommen. Der Antrag wird in so einem Fall gebührenpflichtig durch die Sachbearbeitung an den Antragsteller zurückgesandt. Die übrigen Prozessschritte nimmt ausschließlich die Sachbearbeitung wahr. Hierzu gehören auch die möglichen Abweichungen oder Befreiungen. Bei Unklarheiten im Workflow z.B. bei Abweichungen, Ausnahmen, Befreiungen oder unbekanntem Rechtsfragen, beteiligt die Sachbearbeitung die Leitung der Bauordnung. Dies geschieht in der wöchentlichen Baubesprechung. In Fällen, in denen die Sachbearbeitung Mängel im Bauantrag feststellt, übernimmt diese auch die Anhörung sowie die weiteren Schritte bis zur Heilung des Verstoßes. Sie bereitet die Antragsrücknahme oder die Ablehnung vor. Die Leitung des Bauordnungsamts erstellt den Ablehnungsbescheid.

Der Prozess des einfachen Genehmigungsverfahrens enthält insbesondere bei dem Genehmigungsstrang bis zur Genehmigung kein Vier-Augen-Prinzip. Somit findet kein Kontrollmechanismus durch die Leitung bzw. eines Zweiten statt. Insbesondere ein Kontrollmechanismus sollte auch bei Anträgen stattfinden, welche den Weg über die Anhörung nehmen mussten. Das Vier-Augen-Prinzip dient unter anderem als Sicherheit zur Korruptionsprävention.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kleve sollte aus Sicht der Korruptionsprävention Kontrollmechanismen im Rahmen eines Vier-Augen-Prinzips im Prozess aufnehmen.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**

Die Laufzeiten der Bauanträge konnte die Stadt Kleve nicht ermitteln.

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

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

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

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

In der Regel gehen Bauanträge nicht vollständig bei einer Stadt ein. Die Sachbearbeitung muss dann Unterlagen nachfordern. Erst wenn alle wesentlichen Unterlagen vorliegen, kann die Kommune Stellungnahmen anfordern und ggf. andere Behörden beteiligen.

Die **Stadt Kleve** kann aus der Fachsoftware keine Laufzeiten ihrer Bauanträge ermitteln. Daher erfolgt für die Stadt Kleve keine Darstellung von Kennzahlen. Die nachfolgende Tabelle bildet den interkommunalen Vergleich ab.

Kennzahlen zu (Gesamt-) Laufzeiten in Kalendertagen 2019

Kennzahl	Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	k.A.	17	30	43	57	108	35
Laufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	k.A.	27	38	60	84	272	33
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	k.A.	31	59	72	103	148	54
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	k.A.	53	85	110	131	275	48

Mit der neuen Landesbauordnung besteht erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden an die obersten Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer jährlich zum 31. Dezember. Allerdings gibt es bisher noch keine Kriterien zur Ermittlung der Laufzeiten und noch keine Rechtsverordnung, die die Berichtspflicht näher konkretisiert.

Die Stadt Kleve sollte vor dem Hintergrund der Berichtspflicht prüfen, ob sie künftig durch die entsprechende Markierung im Baugenehmigungsverfahren die Laufzeiten getrennt nach einfachen und normalen Verfahren festhält. Zur Auswertung der Laufzeiten nach Kalendertagen sind die Datumsangaben von z.B. Eingang, Rückgabe, Rücknahme und Abschluss des Verfahrens zu erfassen. Die Stadt sollte zudem bei den Beteiligungen und Stellungnahmen bei Ablauf der eingeräumten Frist die Regelung des § 71 Abs. 2 BauO NRW nutzen, um das Verfahren zu beschleunigen. Dazu sollte sie das Stellungnahmeverfahren digitalisieren.

→ Empfehlung

Die gpaNRW empfiehlt, die Laufzeiten zu erfassen und diese differenziert nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren auszuwerten.

4.3.7 Personaleinsatz

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

→ **Feststellung**

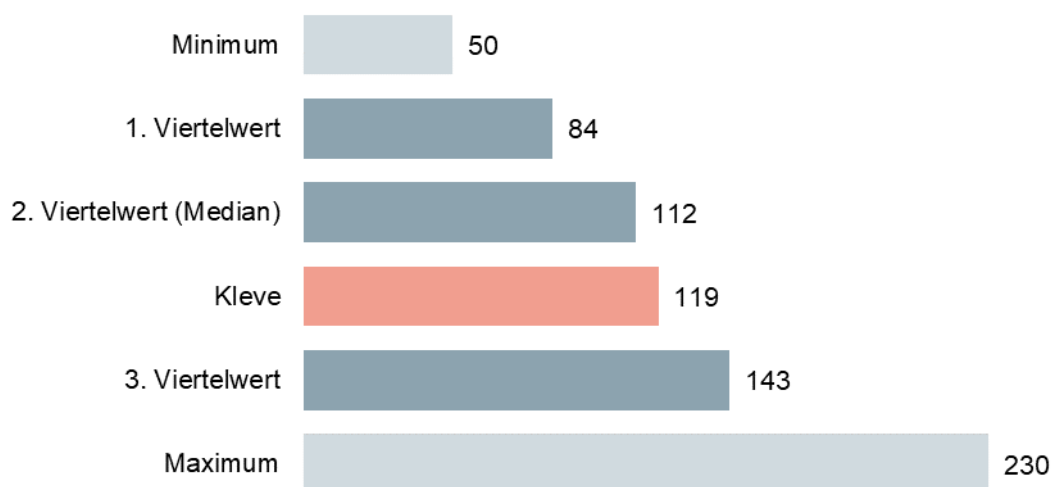
Die Bauaufsicht der Stadt Kleve bearbeitet im Jahr 2019 mehr Fälle je Vollzeit-Stelle als die meisten Vergleichskommunen. Dennoch sieht die gpaNRW Optimierungspotenzial.

Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können.

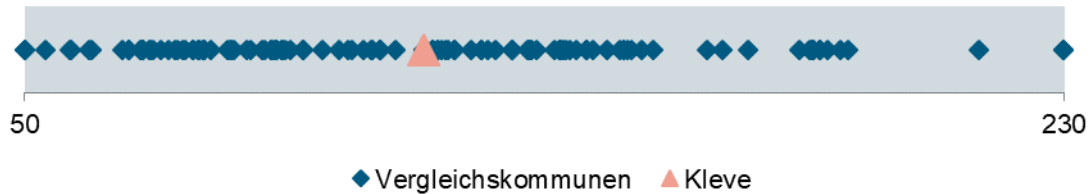
In den Stellendaten sind alle Tätigkeiten erfasst, die im Prozessablauf eines Bauantrages vorkommen. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen, somit also auch für Anzeigen und Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben sind nicht mit eingeflossen. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar.

Die **Stadt Kleve** setzt für den von der gpaNRW betrachteten Aufgabenbereich der Bauaufsicht 3,10 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung und 0,25 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. Es handelt sich hierbei um die Vollzeit-Stellen, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen. Somit sind auch die Stellenanteile für Anzeigen und Vorlagen im Freistellungsverfahren sowie für die Bauberatung im Service Center enthalten. In die nachfolgende Personalkennzahl fließen somit 3,10 Vollzeit-Stellen der Sachbearbeitung ein.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 119 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Personalkennzahl bezieht nachfolgende Parameter in die Berechnung ein:

- Summe der Bauanträge aus dem laufenden Jahr,
- Vorlagen Genehmigungsfreistellung sowie die
- förmlichen Bauvoranfragen.

Bei dieser Kennzahl wurde keine Gewichtung nach Verfahrensarten vorgenommen. Es sind somit sowohl komplizierte und langwierige Fälle als auch einfache und schnell abzuwickelnde Fälle im einfachen und normalen Genehmigungsverfahren enthalten. In vergangenen Prüfungen hat sich bestätigt, dass für den interkommunalen Vergleich eine Gewichtung hier nicht sinnvoll ist. Laut Auskunft der Bauaufsicht hat die Stadt Kleve einen erhöhten Anteil von Bauanträgen, welche einer detaillierten Prüfung bedürfen. Diese Fälle sind deutlich zeitaufwendiger in der Bearbeitung als die Bauanträge im Standardverfahren.

Im Vergleichsjahr 2019 bearbeitet mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen weniger Fälle je Vollzeitstelle als die Bauaufsicht der Stadt Kleve. Im Vorjahr gab es in Kleve mit 89 Fällen je Vollzeitstelle weniger Fälle als in den Vergleichskommunen. Die Stadt Kleve erschließt in den nächsten Jahren neue Baugebiete. In den kommenden Jahren ist somit mit einer erhöhten Anzahl von Bauanträgen, Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung und von Bauvoranfragen zu rechnen.

Aus dem Verhältnis unerledigter Bauanträge des Vorjahres zu den im Jahr eingegangenen Bauanträgen lassen sich Rückschlüsse auf die Rückstände in der Bauaufsicht ziehen. Hieraus lässt sich über Jahre eine Tendenz erkennen, mit deren Hilfe sich die Personalausstattung in diesem Aufgabenfeld steuern lässt. Die Anzahl der unerledigten Bauanträge konnte die Stadt Kleve nicht ermitteln. Daher wird die Kennzahl ohne Werte der Stadt dargestellt.

Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	k.A.	5,65	22,22	34,00	60,91	450	61

Kennzahlen	Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	7,46	0,00	7,16	10,87	16,75	28,57	116

Die Stadt Kleve kann die Anzahl von unerledigten Fällen aus der Fachsoftware nicht beziffern. Der Overhead-Anteil in Kleve liegt leicht über dem 1. Viertelwert, dies bedeutet, dass die meisten Vergleichskommunen mehr Overhead-Anteile in der Bauaufsicht benötigen. Durch die Einführung von Kontrollmechanismen im Genehmigungsverfahren würde sich prozentual der Overhead-Anteil erhöhen.

Zusätzlich stellen wir vertiefend auch die Baugenehmigungen ins Verhältnis zum hierfür eingesetzten Personal. Die Stadt Kleve konnte ihren Personaleinsatz in der Bauaufsicht zwischen Baugenehmigungen und der Bearbeitung von förmlichen Bauvoranfragen / Vorbescheiden nicht differenzieren. Daher bilden wir die nachfolgenden Kennzahlen nur informativ ab.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahlen	Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	5	48	90	146	233	43
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	10	73	122	175	444	41
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	k.A.	0,00	9,09	16,67	23,61	45,45	35

→ Empfehlung

Die Stadt Kleve sollte eine differenzierte Aufteilung der Stellenanteile nach Tätigkeit vornehmen. Durch diese Aufteilung kann sie die Auslastung ihrer Stellen in der Bauaufsicht steuern und auf veränderte Rahmenbedingungen Einfluss nehmen.

4.3.8 Digitalisierung

→ Feststellung

Die Stadt Kleve nutzt derzeit noch kein digitalisiertes Bauantragsverfahren.

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 können und
- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Die Bauaufsicht der **Stadt Kleve** nutzt für die Baugenehmigungsverfahren eine Fachsoftware. Hierdurch stehen der Bauaufsicht mehrere Funktionen wie z.B. auch die Annahme von elektronischen Bauanträgen zu Verfügung. Bisher fehlt der Stadt der letzte Schritt und zwar die elektronisch geltende Unterschrift zur Annahme von elektronischen Bauanträgen. Daher gehen die Bauanträge nur in Papierform ein. Sonstige Eingänge wie Ergänzungen oder Nachreichungen zu Baugenehmigungen gehen teilweise auch digital ein. Die Beteiligung Dritter erfolgt intern mit einem Laufzettel, welcher vor die Akte geheftet ist. Dies verlängert laut Aussage der Bauaufsicht zum Teil die Bearbeitungszeiten eines Baugenehmigungsverfahrens.

Aus Sicht der gpaNRW können elektronisch eingereichte Bauanträge grundsätzlich den Erfassungs- und Bearbeitungsaufwand reduzieren, weil die Sachbearbeitung eingehende Anträge „per Knopfdruck“ in die Fachsoftware übernehmen und medienbruchfrei weiterverarbeiten kann. Durch ein digitales Beteiligungsverfahren lassen sich zudem die Durchlaufzeiten der Bauanträge reduzieren. Zum einen entfallen die Postwege. Zum anderen kann die Stadt – bei konsequenter Umsetzung – auch Doppelerfassungen vermeiden. Neben der Übernahme der von den Antragstellern eingereichten Daten in die Fachsoftware, können im Beteiligungsverfahren die zu beteiligenden Stellen in anderen Kommunen mittlerweile ihre Stellungnahmen unmittelbar in die Fachsoftware der Bauaufsicht eingeben. Insofern führt die Digitalisierung an dieser Stelle ebenfalls zu einer Reduzierung des Eingabeaufwands der Sachbearbeitung in der Bauaufsicht. Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kleve sollte versuchen, möglichst zeitnah das Baugenehmigungsverfahren zu digitalisieren. Durch eine Digitalisierung lassen sich Synergien bei den Durchlaufzeiten und im gesamten Genehmigungsprozess erzielen.

4.3.9 **Transparenz**

→ **Feststellung**

Die Bauaufsicht der Stadt Kleve nutzt keine Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung.

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

Die **Stadt Kleve** erfasst derzeit keine Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung. Die Bauaufsicht erfasst lediglich die Fallzahlen.

Bisher hat die Stadt keine Ziele mit überprüfbaren Zielwerten definiert. Im Rahmen eines Berichtswesens könnte die Stadt Zielwerte nachhalten. Dazu sollte die Stadt zunächst konkrete, messbare Ziele definieren.

Bezogen auf das Aufgabenfeld Bauaufsicht haben wir in den Vergleichskommunen nachfolgende Kennzahlen vorgefunden. Mit deren Erfassung könnte die Stadt Kleve höhere Steuerungswirkung und Qualitätsverbesserung erzielen.

Kennzahlart	Kennzahlbeispiel
Finanzkennzahlen	„Ergebnis pro Einwohner“; „Aufwand Personalkosten zu den Einnahmen“; „Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	„Kostendeckungsgrad“; „Aufwandsdeckungsgrad Bauaufsichtliche Verfahren in Prozent“
Personal-/Leistungskennzahlen	„Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter“; „Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“; „Innerhalb Genehmigungszeiten BauO NRW erteilte Genehmigungen in Prozent“; „Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in Prozent“;

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kleve sollte die erfassten Fallzahlen in einen Bezug zu anderen Parametern wie z.B. Personaleinsatz oder Finanzen stellen.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

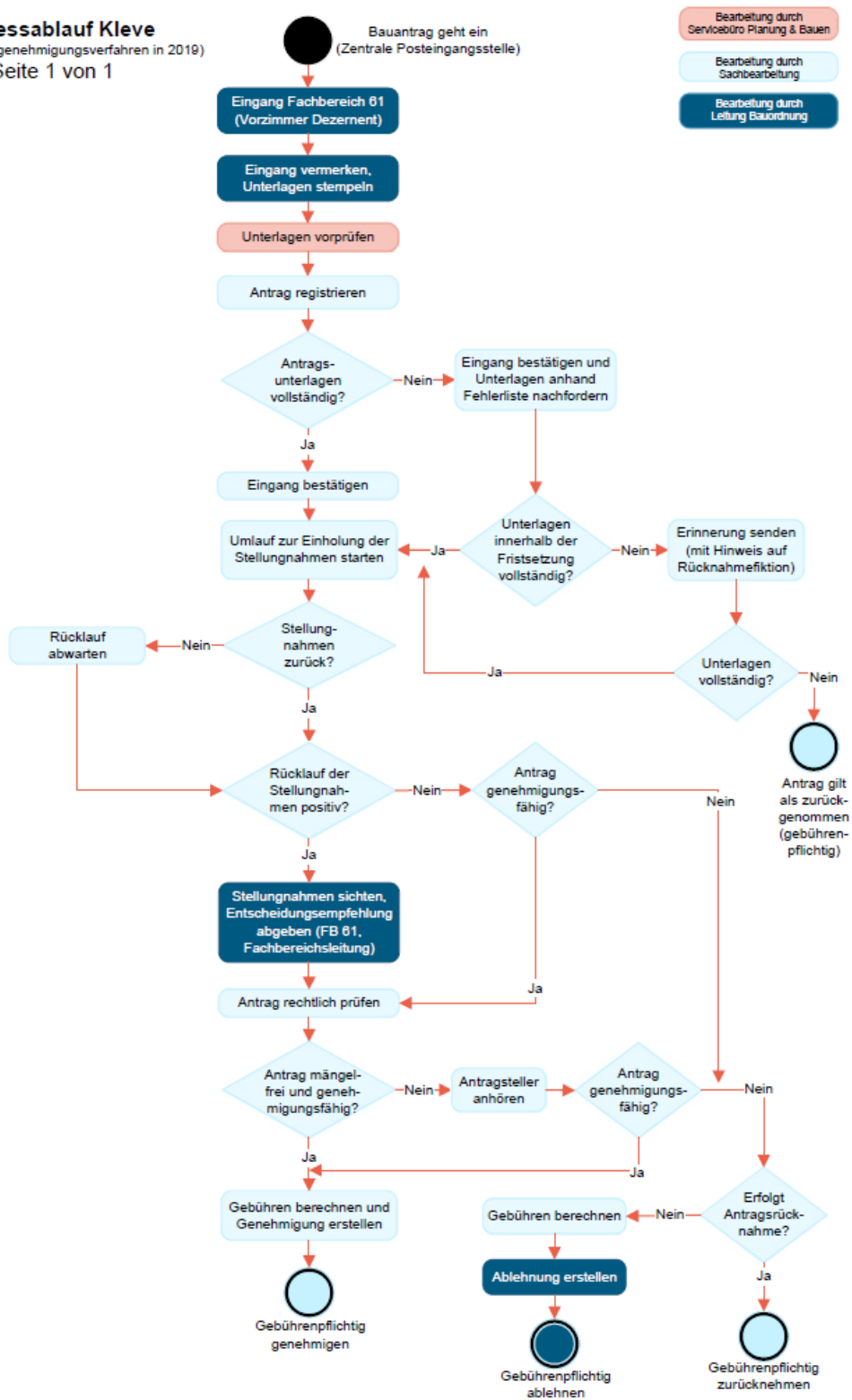
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 – Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Stadt Kleve erfasst keine Anzahl von eingeholten Stellungnahmen im Rahmen der Baugenehmigungsverfahren.	136	E1	Die Stadt Kleve sollte zukünftig die eingeholten Stellungnahmen der Bauaufsicht erfassen. Sie sollte die Stellungnahmen bestenfalls nach internen und externen Auskünften differenzieren, um zu überprüfen, wie die Stadt sich im interkommunalen Vergleich positioniert.	137
F2	Die Stadt Kleve bearbeitet das Genehmigungsverfahren überwiegend in einer Papierakte. Die Digitalisierung der Baugenehmigungen ist noch nicht weit vorgeschritten.	139	E2	Die Stadt Kleve sollte die Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens forcieren, um so den Aufwand für die doppelte Aktenführung zu reduzieren.	140
F3	Den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens hat die Stadt Kleve geregelt. Dennoch gibt es Verbesserungsmöglichkeiten, den Prozess zu optimieren.	140	E3.1	Die Stadt Kleve sollte versuchen, zukünftig mindestens die internen Stellungnahmen zu digitalisieren.	141
			E3.2	Die Stadt Kleve sollte aus Sicht der Korruptionsprävention Kontrollmechanismen im Rahmen eines Vier-Augen-Prinzips im Prozess aufnehmen.	141
F4	Die Laufzeiten der Bauanträge konnte die Stadt Kleve nicht ermitteln.	141	E4	Die gpaNRW empfiehlt, die Laufzeiten zu erfassen und diese differenziert nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren auszuwerten.	142
F5	Die Bauaufsicht der Stadt Kleve bearbeitet im Jahr 2019 mehr Fälle je Vollzeit-Stelle als die meisten Vergleichskommunen. Dennoch sieht die gpaNRW Optimierungspotenzial.	143	E5	Die Stadt Kleve sollte eine differenzierte Aufteilung der Stellenanteile nach Tätigkeit vornehmen. Durch diese Aufteilung kann sie die Auslastung ihrer Stellen in der Bauaufsicht steuern und auf veränderte Rahmenbedingungen Einfluss nehmen.	145
F6	Die Stadt Kleve nutzt derzeit noch kein digitalisiertes Bauantragsverfahren.	145	E6	Die Stadt Kleve sollte versuchen, möglichst zeitnah das Baugenehmigungsverfahren zu digitalisieren. Durch eine Digitalisierung lassen sich Synergien bei den Durchlaufzeiten und im gesamten Genehmigungsprozess erzielen.	146

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F7	Die Bauaufsicht der Stadt Kleve nutzt keine Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung.	146	E7	Die Stadt Kleve sollte die erfassten Fallzahlen in einen Bezug zu anderen Parametern wie z.B. Personaleinsatz oder Finanzen stellen.	147

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

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



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Kleve 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 Aufgabenfeld „Vergabe“ ist in der Stadt Kleve gut organisiert. Die zentrale Vergabestelle trägt dazu bei, dass Vergaben rechtssicher, routiniert und mit Fachwissen erledigt werden können. Die örtliche Rechnungsprüfung wird regelmäßig vor und im Vergabeprozess eingebunden. Der Prozess zur Einbindung der Rechnungsprüfung ist in der Dienstanweisung klar geregelt.

Die Korruptionsprävention wird in Kleve ebenfalls in einer detaillierten Dienstanweisung berücksichtigt. Die Stadt sollte eine erste Schwachstellenanalyse durchführen und in regelmäßigeren Abständen (spätestens alle zwei Jahre) wiederholen.

Die Stadt Kleve hat verbindliche Rahmenbedingungen für Sponsoringleistungen erlassen. Sie sollte zur rechtssicheren Abhandlung von Sponsoringleistungen die Dienstanweisung um einzelne Regelungen ergänzen.

Ein vollumfängliches systematisches Bauinvestitionscontrolling ist in Kleve nicht vorhanden. Bisher erfolgt die Aufgabe des Bauinvestitionscontrollings in Grundzügen in den Fachdiensten. Die Betrachtung der Nachträge zeigt eine im mehrjährigen Vergleich geringe durchschnittliche Abweichung der Abrechnungssumme zum Auftragswert.

In Kleve erfolgt das Nachtragsmanagement bisher dezentral in den jeweiligen Bereichen. Die Stadt Kleve sollte im Rahmen der Digitalisierung der Vergaben ein zentrales Nachtragsmanagement implementieren.

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 der **Stadt Kleve** 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 Kleve ist gut organisiert. Die Stadt hat eine detaillierte Dienstanweisung, mit der die Beschäftigten das Vergabeverfahren rechtssicher abarbeiten können. Ebenfalls positiv ist die Nutzung eines Vergabemanagementsystems.
- Die örtliche Rechnungsprüfung ist in die Vergabeverfahren gut eingebunden. Der Prozess zur Einbindung der Rechnungsprüfung ist in der Dienstanweisung klar geregelt.

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

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

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

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

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

Die **Stadt Kleve** hat eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Diese ist organisatorisch dem Fachbereich „30 Recht, Vergabe, Personenstand“ zugeordnet. Mit der Einrichtung der zentralen Vergabestelle sind die vergaberechtliche Fachkompetenz und die Beratung der anderen Bereiche in vergaberechtlichen Angelegenheiten zentral gebündelt. Zur Regelung des Vergabewesens der Stadt Kleve hat sie eine Dienstanweisung für das Vergabewesen erlassen. Die Dienstanweisung Vergabe wird zum Zeitpunkt der Prüfung aktualisiert. Das Vergabeverfahren wird derzeit digitalisiert. Die Stadt ergänzt in der Dienstanweisung die digitalisierten Vorgänge und Verfahren.

Die noch gültige Dienstanweisung für die Tätigkeit der Zentralen Vergabestelle (ZVS) im Fachbereich Öffentliche Sicherheit und Recht vom 21. Dezember 2011 regelt detailliert das Vergabeverfahren. Der Tätigkeitsbereich der Zentralen Vergabestelle ist in der Dienstanweisung genau beschrieben. Auch nach Aktualisierung der Dienstanweisung ist die zentrale Vergabestelle weiterhin für die förmlichen Vergaben der Fachbereiche der Stadt sowie für das Gebäudemanagement der Stadt Kleve (GSK) zuständig. Darüber hinaus führt sie die Eröffnungs-/Submissionstermine. Die Zentrale Vergabestelle stellt den Fachbereichen sowie dem Gebäudemanagement der Stadt Musterverträge für Architekten- und Ingenieurleistungen zur Verfügung. Die ZVS übernimmt ebenfalls die Ausarbeitung der Verträge unter Berücksichtigung der Vorgaben der Fachbereiche sowie des GSK.

Weitere allgemeine Aufgaben der Zentralen Vergabestelle sind in der Dienstanweisung geregelt. Dazu gehören:

- Bearbeitung und Aktualisierung des Formularwesens des Vergabewesens,
- Aktualisierung der Verwaltungsanordnung Nr. 108, beides in Absprache mit dem FB 14 und 10,
- Führung von vorgegebenen Statistiken (z.B. für EU-Ausschreibungen, Monatsberichte, Leistungserfassung),
- Führung der Wiedervorlagedatei für Bürgschaften und Sicherheitseinbehalte,
- Einholung von Bescheinigungen nach dem Gesetz zur Eindämmung illegaler Betätigung im Baugewerbe und Überwachung der Gültigkeit,
- Aufbau und Führen der Bieterdatei.

Die Dienstanweisung regelt den genauen Prozess des Vergabeverfahrens. So ist die Vergabeart in Absprache mit den Fachbereichen zu treffen. Die Dienstanweisung enthält genaue Vorgaben zu den Verfahren der beschränkten Ausschreibung, der öffentlichen Ausschreibung, der freihändigen Vergabe und der EU-Vergabeverfahren. Der weitere Prozess vom Eröffnungstermin bis hin zur Vergabe oder Aufhebung eines Verfahrens ist detailliert erfasst, dadurch können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einen Vergabeprozess rechtssicher durchführen.

Der Prozess einer Vergabe erfolgt laut Aussage der Stadt wie nachfolgend erläutert:

Die Zentrale Vergabestelle (ZVS) der Stadt Kleve führt alle förmlichen Vergabeverfahren (beschränkt, öffentlich, europaweit) durch. Die Fachbereiche wickeln freihändige Vergaben und Verhandlungsvergaben in eigener Zuständigkeit ab. Für diese Vergaben mit einer Auftragssumme von mehr als 2.500 Euro sammelt die ZVS die Angebote und führt den Öffnungstermin durch.

Der Fachbereich erstellt in den Formverfahren das Leistungsverzeichnis und füllt die Checkliste (für Bauleistungen nach Vorprüfung durch den Fachbereich Rechnungsprüfung) aus. Diese sendet der Fachbereich an die ZVS. Die ZVS übernimmt die Zusammenstellung der Vergabeunterlagen, die Bekanntmachung der Vergabe (bzw. den Versand) und führt die Öffnungsverhandlung durch. Die ZVS übernimmt die formelle Prüfung der Angebote.

Die ZVS erstellt einen Preisspiegel und entwickelt einen Vergabevorschlag (Ausnahme: Preisspiegelerstellung/Vergabevorschlag sind als Leistungen externer Fachingenieure vereinbart). Das Rechnungsprüfungsamt prüft den Vergabevorschlag. Nach Prüfung fertigt die ZVS die Vergabe.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zentralen Vergabestelle nehmen regelmäßig an Fortbildungsveranstaltungen teil. Laut Aussage der Stadt besuchten die Beschäftigten der ZVS im Herbst 2020 ein Seminar bei dem Studieninstitut.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ Die Stadt Kleve hat eine detaillierte Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.

→ **Feststellung**

Die Stadt hat bisher noch keine Schwachstellenanalyse durchgeführt.

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 KorruptionsbG⁴⁰ 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.

⁴⁰ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

Die **Stadt Kleve** hat in ihrer „Dienstanweisung zur Vermeidung von Korruption“ allgemeine Regelungen zur Korruptionsprävention erlassen. Diese stammt aus dem Jahr 2012. Die Dienstanweisung der Stadt beschreibt die Begriffsdefinition „Was ist Korruption?“. In dieser sind intrinsische sowie extrinsische Korruptionsindikatoren beispielhaft aufgeführt. Durch die detaillierte Beschreibung des Themas Korruption, können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch die Dienstanweisung ein Gespür für das Thema entwickeln.

Die Dienstanweisung gilt für die komplette Stadtverwaltung sowie für das Gebäudemanagement der Stadt Kleve (GSK). Die Dienstanweisung enthält Maßnahmen zur Korruptionsprävention wie z.B. Führungsverantwortung, Rotation und Sensibilisierung der Beschäftigten etc.

Der Fachbereich Rechnungsprüfung, insbesondere die Leitung des Fachbereichs ist die für Korruptionsschutz beauftragte Person. Dies ist in der Dienstanweisung vorgegeben. Hier findet auch im Rahmen von Produktprüfungen bereits eine Risikoanalyse statt, in deren Anschluss Empfehlungen an die Facheinheiten ausgesprochen werden.

Bisher gab es in Kleve noch keinen Korruptionsverdacht. Die Anzeige von Verdachtsfällen soll durch den Mitarbeiter an den direkten Dienstvorgesetzten erfolgen. Im Falle eines konkreten Verdachts leiten der direkte Dienstvorgesetzte und der Bürgermeister dienstordnungsrechtliche Maßnahmen ein. Der Korruptionsschutzbeauftragte wird in diesen Prozess involviert.

Die Stadt Kleve sollte regelmäßig oder in einem bestimmten Turnus (höchstens zwei Jahre) die besonders gefährdeten Verwaltungsbereiche feststellen. Hierzu bietet sich das Instrument einer Schwachstellenanalyse an. Die Durchführung einer Schwachstellenanalyse dient der Umsetzung der Regelungen des § 19 Abs. 2 KorruptionsbG. Die Durchführung einer Schwachstellenanalyse sollte insbesondere folgende Fragestellungen beantworten:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Wurden in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind gegebenenfalls aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt? Könnten diese auch in Kleve eine Gefahr darstellen?
- Welche Sicherungsmaßnahmen hat die Stadt bereits ergriffen? (z.B. Vier-Augenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten oder Job-Rotation)
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren „Einfallstore“ für Korruption? (z.B. Wissensmonopole („Flaschenhals“-Stellen), nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)

Die Stadt Kleve hat bisher noch keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Auch hat diese bisher noch nicht die Mitarbeiter über mögliche Schwachstellen befragt. Mit einer Befragung haben die Mitarbeiter die Möglichkeit, sich aktiv durch die Abgabe von Vorschlägen oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. Auf diese Weise erhält die Stadt nicht nur neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen, sie vermittelt den Bediensteten zudem das Gefühl, sich auch aktiv in den Optimierungsprozess einbringen zu können. Darüber hinaus verhindert die Stadt so auch einen pauschalen Korruptionsverdacht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kleve sollte in nächster Zeit eine Schwachstellenanalyse durchführen, um die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festzustellen. Diese Analyse sollte danach regelmäßig erfolgen.

In der Dienstanweisung der Stadt Kleve ist die Annahme von Belohnungen und Geschenken detailliert geregelt. Unter Punkt 6.6 ist das „Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenke“ wie nachfolgend festgelegt:

- Annahme von Geschenke im Rahmen der Bagatellgrenze von 5,00 Euro, ohne Zustimmung des Dienstherrn.
- Annahme einer für den herkömmlichen Umfang übliche und angemessene Bewirtung im Rahmen von dienstlichen Veranstaltungen.

Die Annahme von Geld ist laut der Dienstanweisung strikt untersagt.

Darüber hinaus regelt die Dienstanweisung unter Punkt 6.9 „weitere Annahmen von Geschenken und Vergünstigungen von geringem Wert“. Nachfolgende Fälle sind ohne Zustimmung der Fachbereichsleitung zulässig. Dazu zählen geringwertige Aufmerksamkeiten wie

- Werbeartikel (Kugelschreiber, Schreibblocks, Kalender (bis zu einem Wert von 5,00 Euro)),
- Mitnahme in Fahrzeugen durch einen Außenstehenden, im Rahmen der Wahrnehmung eines notwendigen Dienstgeschäftes.

Nicht geringfügige Geschenke bzw. Vergünstigungen sind zurückzuweisen. Ist dies nicht mehr möglich, ist der Dienstvorgesetzte zu informieren. Dieser entscheidet dann im Einzelfall über den Verbleib der Zuwendung.

Der § 16 KorruptionsbG beschreibt die Verpflichtung von Mitgliedern der Gremien, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Diese Auskunft ist schriftlich zu erteilen. Die Ehrenordnung der Stadt Kleve enthält in § 1 die Regelungen zur Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern der Gremien der Kommune gemäß § 16 KorruptionsbG NRW. Eine Veröffentlichung gemäß § 16 KorruptionsbG erfolgt gemäß § 2 der Ehrenordnung der Stadt für die Mitglieder in den Gremien der Stadt Kleve auf der Internetseite der Stadt Kleve. Die Ehrenordnung der Stadt Kleve entspricht dem Muster Ehrenordnung des Städte- und Gemeindebundes.

Neben der Anzeige von Nebentätigkeiten ist der Bürgermeister verpflichtet, eine Aufstellung nach § 53 LBG dem Rat oder dem Kreistag bis zum 31. März des dem Rechnungsjahr folgenden Jahr vorzulegen. Eine Veröffentlichung gem. § 17 KorruptionsbG erfolgt in Kleve jährlich im Rahmen der Erstellung einer Drucksache für den Rat der Stadt Kleve. Diese wurde letztmalig am 11. März 2020 dem Rat vorgelegt.

Beim Finanzministerium des Landes NRW wurde eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das so genannte Vergaberegister führt. Dieses Vergaberegister enthält Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen. Nach § 8 KorruptionsbG sind die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor einer Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen beim Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen.

Die Dienstanweisung der Stadt regelt, dass die zentrale Vergabestelle für die förmlichen Vergabeverfahren (beschränkte, öffentliche, europaweite) die Abfragen nach § 8 KorruptionsbG durchführt. Sie dokumentiert das Ergebnis in der Vergabeakte.

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 Kleve hat Rahmenbedingungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen erlassen. Einzelne Punkte sind jedoch optimierbar.

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 Kleve** hat verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring in der Dienstanweisung zur Vermeidung von Korruption in der Stadtverwaltung Kleve erlassen. Eine eigenständige Dienstanweisung gibt es nicht. Laut Aussage der Stadt Kleve gibt es derzeit keine Sponsoringleistungen innerhalb der Stadt. Es ist aber auch denkbar, dass die Stadt Sponsoringfälle nicht als solche gewertet hat. Grundsätzlich sollte die Stadt Kleve auch „versteckte“ Sponsoringfälle identifizieren und vertraglich absichern. Beispiele für Sponsoringleistungen sind:

- Bandenwerbung auf städtischen Sportplätzen,
- von Privaten zur Verfügung gestellte Lernsoftware an Schulen sowie
- Unterstützung durch Private bei der Durchführung von Kultur-, Sport- und Musikveranstaltungen.

In der Dienstanweisung unter Punkt sieben folgen die Regelungen für Sponsoring in der Stadt Kleve. Im ersten Abschnitt ist eine Begriffsdefinition aufgenommen. Als nächstes folgen die Aspekte, welche im Rahmen einer Sponsoringvereinbarung zu beachten sind. Darunter zählt:

- Das Sponsoring muss für die Öffentlichkeit erkennbar sein,
- Transparenz herstellen,
- Wahrung der Objektivität und Neutralität der Beteiligten.

Bisher ist eine zwingende schriftliche Vertragsform von Sponsoringverträgen in der Dienstanweisung nicht festgelegt. Grundsätzlich empfiehlt die gpaNRW, jeden Sponsoringvertrag in Schriftform zu fassen. Gleiches gilt für etwaige Änderungen oder Ergänzungen. Die Notwendigkeit der Schriftform hat steuerliche Gründe und dient zudem der transparenten Beweissicherung durch die schriftliche Dokumentation der Leistung der öffentlichen Verwaltung und der Gegenleistung des Sponsors. In der Dienstanweisung ist eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen nicht aufgenommen. Nur eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Zudem würden unbefristete Sponsoringverträge dazu führen, dass die Sponsoringleistungen fest bei den verfügbaren Mitteln einzuplanen wären, insbesondere bei wiederkehrenden Leistungen. Wir empfehlen daher eine maximale Laufzeit von zwei Jahren. Bei unbefristeten Sponsoringverträgen muss der Vertrag zwingend eine Kündigungsklausel enthalten. Die Stadt weist darauf hin, dass im Falle von Sponsoringtatbeständen je nach Einzelfall ein hierauf abgestimmter Vertrag zu erstellen ist. Die Verwendung eines Muster-Sponsoring-Vertrages kommt aus ihrer Sicht dafür nicht in Frage. Die Dienstanweisung zur Vermeidung von Korruption enthält hierzu die entsprechende Regelung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kleve sollte in ihrer Dienstanweisung die schriftliche Vertragsform sowie die zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen auf höchstens zwei Jahre ergänzen.

Die Stadt Kleve regelt in ihrer Dienstanweisung, die Abwicklung von Sponsorings kostenneutral zu halten. Bei entstehenden Nebenkosten überträgt sie nicht das Kostenrisiko auf den Sponsor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kleve sollte ein entstehendes Kostenrisiko vertraglich an den Sponsor übertragen. Dies sollte sie in einer Bestimmung oder Vertrag schriftlich regeln.

Gegenüber der Öffentlichkeit ist jede Sponsoringmaßnahme der Stadt offen zu legen. Daher sollte die Stadt einen jährlichen Bericht über alle Sponsoringleistungen z.B. auf der Internetseite veröffentlichen. Bisher erstellt die Stadt Kleve keinen Bericht über alle Sponsoringleistungen. Der Bericht sollte nachfolgende Angaben enthalten:

- Buchungen der Geldleistungen aus Sponsoring bei den entsprechenden Einnahmemitteln,
- Offenlegung der Geld-, Sach- und Dienstleistungen aus Sponsoring,
- Ziel, Zweck, Art und Höhe der Sponsoringleistungen,
- personenbezogene Daten der Sponsoringpartner.

Der jährliche Bericht des Bürgermeisters über die Sponsoringaktivitäten der Kommune ist durch den Fachbereich Finanzen und Steuern zu erstellen. Der zuständige Fachbereich sollte diesen Bericht dem Rat der Kommune bis zum 30. Juni des Folgejahres vorlegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kleve sollte zukünftig einen jährlichen Bericht über die Sponsoringleistungen veröffentlichen.

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 Kleve betreibt aktuell kein vollumfängliches systematisches Bauinvestitionscontrolling. Eine zentrale Steuerung findet nicht statt, bisher erfolgt dies dezentral in den Fachbereichen.

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 Jahr 2019 lagen die Auszahlungen für investive Baumaßnahmen der **Stadt Kleve** bei rund 4,6 Mio. Euro. Dies sind rund 55 Prozent der Gesamtinvestitionen der Stadt Kleve. Für die Einrichtung eines systematischen BIC spricht, dass in den Jahren 2014 bis 2019 die Stadt jährlich investive Auszahlungen in Folgejahre übertragen musste, da sie die veranschlagten Mittel nicht wie geplant in Bauvorhaben umsetzen konnte. Im Schnitt hat die Stadt nur 42 Prozent der geplanten investiven Auszahlungen auch tatsächlich ausgezahlt. Kleve hat daher für 2019 eine Mittelübertragung von rund 8,3 Mio. Euro vorgenommen. Auch in den Vorjahren kann Kleve jeweils nur maximal ein Drittel des angestrebten Bauinvestitionsvolumens tatsächlich umsetzen. (Mehr zu diesem Thema siehe Finanzbericht Kapitel Ermächtigungsübertragung 1.4.3.)

Die Stadt Kleve verfügt über kein zentrales Bauinvestitionscontrolling. Bisher erfolgt die Aufgabe des Bauinvestitionscontrollings in Grundzügen in den Fachdiensten. Im Fachbereich 66, dem Tiefbauamt, ist ein eigenes Controlling eingerichtet, welches einen ersten Baustein für ein BIC bildet. Die Verantwortung und Entscheidungskompetenz ist in Kleve klar geregelt. Die Stadt Kleve beteiligt fachübergreifend im Vorfeld von Baumaßnahmen den Rat sowie auch die Bürger und Vereine. Ebenso findet im Bereich des GSK eine Steuerung der Kosten in einer Fachsoftware statt. Im weiteren Verfahrensverlauf überwacht die jeweilige Projektleitung die Kosten. Für Gremiensitzungen wertet die Projektleitung anhand eines Ampelsystems den Verfahrensfortschritt sowie die Kosteneinhaltung aus. Eine Verbindung zwischen den Bereichen bzw. Vorgehen gibt es nicht.

In Kleve gibt es derzeit keine Dienstanweisung in diesem Bereich. Aufgrund der Größenordnung der Stadt ist aus Sicht der gpaNRW nicht grundsätzlich ein durchgängiges BIC für alle investiven Maßnahmen der Stadt und nicht zwingend in einer eigenständigen Organisationsein-

heit erforderlich. Zumal die Stadt bei größeren Baumaßnahmen bereits ein BIC durchführt. Dennoch sollte die Stadt eine Dienstanweisung erlassen, welche regelt, in welchen Fällen ein BIC durchgeführt werden soll. Dabei sollte die Dienstanweisung Aussagen zu folgenden Fragen treffen:

- Berichtspflichten: Wer berichtet wann an wen?
- Wie sind Entscheidungsgremium und Investitionskonferenz zusammengesetzt?
- Wie sind die Aufgaben der für das BIC zuständigen Stelle definiert?
- In welche Phasen ist der Projektablauf eingeteilt?
- Wie sind die Projektphasen und die Beratungen in den Entscheidungsgremien mit den Beratungen in den politischen Gremien koordiniert?
- Welche Zuständigkeiten sind für die Planung und die Projektführung in den einzelnen Phasen festgelegt?
- Welche Termine und Verfahren sind für Kostenermittlungen (Herstellungs- und Folgekosten) einschließlich Submissionszeitpunkte festgelegt?
- Wie sind die Kostenermittlungen mit Finanz- und Haushaltsplanungen koordiniert?
- Wann und wie sollen ggf. Externe (Kostenplaner/-innen, Projektsteuerer/Projektsteuerinnen etc.) eingeschaltet werden?
- Wie ist zu verfahren, wenn kein Einvernehmen zwischen den Beteiligten hergestellt werden kann?

Ein BIC ist ein Steuerungsinstrument für die Kommune, welches mit verschiedenen Aufgaben an unterschiedlichen Stellen innerhalb der Verwaltung verankert ist. Nach dem Verständnis der gpaNRW liegt ein wichtiges Steuerungspotenzial mit deutlichen finanziellen Auswirkungen und damit auch Einsparmöglichkeiten bei einer qualifizierten Bedarfsplanung weit im Vorfeld der Umsetzung einer (Bau-)Maßnahme. So muss jeder nennenswerten Bauinvestition am Anfang des Projektes eine Definition vorausgehen, was geplant und gebaut werden soll. Die wesentlichen Ziele und Bedingungen werden durch den Bauherrn vorgegeben. Um diese Vorgabe zu erreichen, ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld notwendig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kleve sollte bei finanziell komplexeren Bauvorhaben ein koordiniertes Bauinvestitionscontrolling implementieren, um bereits in frühen Planungsphasen Einfluss auf die Kosten und deren Steuerung nehmen zu können. Entsprechende Regelungen und Kriterien zu einem Bauinvestitionscontrolling sollte sie in einer Dienstanweisung festschreiben.

5.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune ein neues Vergabeverfahren durchführen. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Eine Kommune sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollten diese systematisch und gut strukturiert bearbeitet sowie zentral ausgewertet werden.

Die dynamische Entwicklung der Corona-Pandemie wird auch Auswirkungen auf die Vergabeverfahren haben. Inwieweit sich die Abweichungen von den Auftragswerten und die Zahl der Nachträge dadurch verändern, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge in der **Stadt Kleve** vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die durchschnittliche Abweichung der Abrechnungssumme zum Auftragswert ist in Kleve im mehrjährigen Vergleich gering.

Eine Kommune sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro.

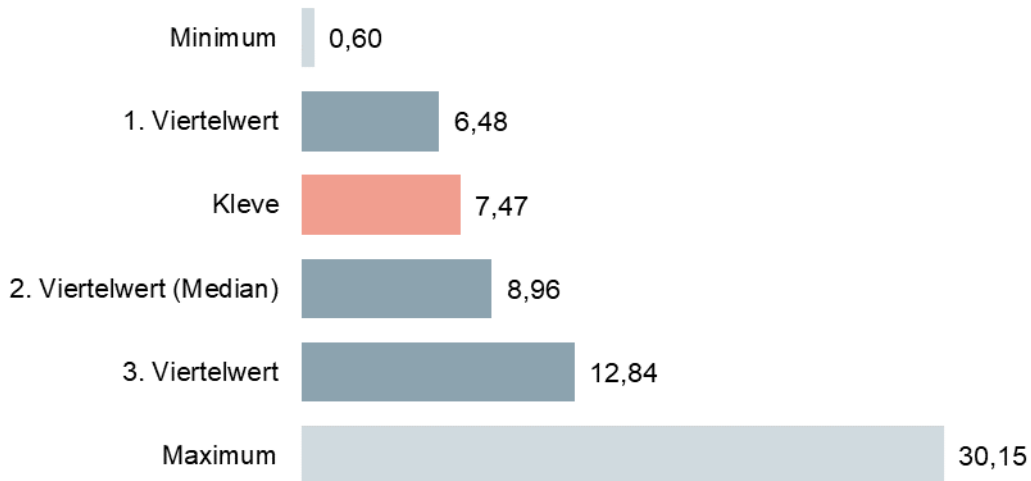
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2017 bis 2019

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	27.526.333	
Abrechnungssummen	29.340.245	
Summe der Unterschreitungen	1.018.801	3,70
Summe der Überschreitungen	2.832.713	7,64

Im Vergleichsjahr 2019 hat die **Stadt Kleve** 42 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 994.468 Euro. In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. D.h., Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Die sich daraus jeweils ergebenden Abweichungen berücksichtigen wir stattdessen in

Summe. Die Abweichungen entfallen größtenteils auf die Überschreitung der Auftragswerte der Bauaufträge. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Kleve damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019



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



Die Stadt Kleve gehört zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den geringsten Abweichungen zum Auftragswert.

Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen in Prozent 2019

Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2,61	0,00	1,10	3,01	5,33	16,44	53

Ebenso ist der Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen bei der Stadt Kleve geringer als bei den meisten Vergleichskommunen. Insgesamt hatten die seit 01. Januar 2017 abgerechneten Maßnahmen ein Nachtragsvolumen von rund 352.000 Euro. Dabei resultieren Nachträge bei der Stadt Kleve in den Betrachtungsjahren überwiegend aus Bauaufträgen.

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert und Nachträge können die Kommunen nicht grundsätzlich vermeiden. Jedoch lassen sich mit einigen Ansatzpunkten Anzahl und Umfang

von Nachtragsleistungen beeinflussen. Die geringen Abweichungen vom Auftragswert in Kleve könnten durch eine sorgfältige Planung und detaillierte Leistungsbeschreibung entstehen.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Kleve hat aktuell kein zentrales Nachtragsmanagement.

Eine Kommune sollte ihr Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Sie sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

- *Die Kommune erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.*
- *Sie bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).*
- *Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.*
- *Die Kommune dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen und*
- *sie berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.*

Die **Stadt Kleve** hat in ihrer Dienstanweisung zur Vergabe unter dem Punkt 5.5 Nachtragsaufträge geregelt. Bei einem Nachtrag ist das vorgeschriebene Formular zu verwenden. Dieses ist laut der Dienstanweisung mit Begründung des Nachtrags, der Vergabeakte sowie dem Vergabebericht der ZVS vorzulegen. In der Stadt Kleve gibt es bisher noch kein zentrales Nachtragsmanagement. Laut Aussage der Stadt findet eine Sammlung der Nachträge dezentral in den Fachbereichen statt. Die Fachbereiche können zum Teil projektbezogen die dort angefallenen Nachträge auswerten. Eine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und beteiligter Unternehmen findet nicht statt. Dies könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern. Aus einer solchen Auswertung könnten sich auch Erkenntnisse zu Bieterstrategien ergeben. Eine systematische Nachbetrachtung könnte auch im Zuge des Bauinvestitionscontrollings erfolgen.

Auf die Ausführungen im Kapitel „5.5 Bauinvestitionscontrolling“ zur Implementierung und Organisation eines zentralen Bauinvestitionscontrollings wird an dieser Stelle verwiesen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kleve sollte im Rahmen der Digitalisierung der Vergaben ein zentrales Nachtragsmanagement implementieren.

5.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention					
F1	Die Stadt Kleve hat bisher noch keine Schwachstellenanalyse durchgeführt.	155	E1	Die Stadt Kleve sollte in nächster Zeit eine Schwachstellenanalyse durchführen, um die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festzustellen. Diese Analyse sollte danach regelmäßig erfolgen.	157
Sponsoring					
F2	Die Stadt Kleve hat Rahmenbedingungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen erlassen. Einzelne Punkte sind jedoch optimierbar.	158	E2.1	Die Stadt Kleve sollte in ihrer Dienstanweisung die schriftliche Vertragsform sowie die zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen auf höchstens zwei Jahre ergänzen.	159
			E2.2	Die Stadt Kleve sollte ein entstehendes Kostenrisiko vertraglich an den Sponsor übertragen. Dies sollte sie in einer Bestimmung oder Vertrag schriftlich regeln.	159
			E2.3	Die Stadt Kleve sollte zukünftig einen jährlichen Bericht über die Sponsoringleistungen veröffentlichen.	159
Bauinvestitionscontrolling					
F3	Die Stadt Kleve betreibt aktuell kein vollumfängliches systematisches Bauinvestitionscontrolling. Eine zentrale Steuerung findet nicht statt, bisher erfolgt dies dezentral in den Fachbereichen.	160	E3	Die Stadt Kleve sollte bei finanziell komplexeren Bauvorhaben ein koordiniertes Bauinvestitionscontrolling implementieren, um bereits in frühen Planungsphasen Einfluss auf die Kosten und deren Steuerung nehmen zu können. Entsprechende Regelungen und Kriterien zu einem Bauinvestitionscontrolling sollte sie in einer Dienstanweisung festschreiben.	161
Nachtragswesen					
F4	Die Stadt Kleve hat aktuell kein zentrales Nachtragsmanagement.	164	E4	Die Stadt Kleve sollte im Rahmen der Digitalisierung der Vergaben ein zentrales Nachtragsmanagement implementieren.	164

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Maßnahmenbetrachtung				
F5	Die Stadt Kleve bearbeitet ihre Vergaben weitestgehend rechtssicher. Die Dokumentation der Vergaben erfolgt durch einen detaillierten Vergabevermerk. In einer Maßnahme wurden die Kosten der Maßnahme durch die Kommune unterschätzt. Die Nachtragsdokumentation sowie die Aktenführung wurden in einer Maßnahme nur schwer nachvollziehbar geführt.			
F6	Die Stadt Kleve hat die erneuten Rohbauarbeiten ohne vorausgehendes Vergabeverfahren vergeben. Damit verstößt sie gegen das Vergaberecht, weil für ein neues Bauwerk kein Sachzusammenhang besteht. Zudem liegt der Auftragswert über dem Schwellenwert von 100.000 Euro (netto).		E6 Die Stadt Kleve sollte zukünftig bei zusätzlichen Umbauten und Erweiterungen außerhalb des Hauptauftrages das Vergaberecht beachten.	

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de