

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Gemeinde
Odenthal im Jahr 2017*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Odenthal	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	5
→ Ausgangslage der Gemeinde Odenthal	7
Strukturelle Situation	7
→ Überörtliche Prüfung	10
Grundlagen	10
Prüfbericht	10
→ Prüfungsmethodik	12
Kennzahlenvergleich	12
Strukturen	12
Benchmarking	13
Konsolidierungsmöglichkeiten	13
gpa-Kennzahlenset	13
→ Prüfungsablauf	14

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Odenthal

Managementübersicht

Die Gemeinde Odenthal konnte ihren Haushalt bis 2013 (fiktiv) ausgleichen. Der Fehlbetrag des Jahres 2014 führt erstmals zu einer Verringerung der allgemeinen Rücklage. Die Pflicht, ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen, besteht nicht.

Im Betrachtungszeitraum von 2010 bis 2015 kann die Gemeinde Odenthal lediglich 2012 einen Jahresüberschuss erzielen. Insbesondere höhere Gewerbesteuererträge haben zu dem verbesserten Jahresergebnis beigetragen. Das strukturelle Ergebnis 2015 liegt bei rund -1,8 Mio. Euro. Hier werden Schwankungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der allgemeinen Kreisumlage sowie Sondereffekte bereinigt. Es fällt damit etwas schlechter als das tatsächliche Jahresergebnis von rund -1,5 Mio. Euro aus. Dies liegt daran, dass insbesondere die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern 2015 höher sind als im Durchschnitt der vorherigen Jahre.

Die geplanten Jahresergebnisse ab 2016 bleiben zunächst negativ, verbessern sich aber jährlich. Für das Jahr 2020 sieht der Haushaltsplan 2017 wieder einen Jahresüberschuss vor. Ob die Gemeinde Odenthal den angestrebten Haushaltsausgleich wiederherstellen kann, hängt auch maßgeblich von der weiteren konjunkturellen Entwicklung ab. Die Erträge aus der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern werden durch diese stark beeinflusst, so dass allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken bestehen. Zusätzliche Planungsrisiken sieht die gpaNRW nicht.

Die Schuldensituation der Gemeinde Odenthal ist durch die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten geprägt. Diese sind im Betrachtungszeitraum vergleichsweise konstant, werden aber in den nächsten Jahren aufgrund der geplanten Investitionstätigkeit deutlich ansteigen. Die Gemeinde Odenthal hat einige Vermögensgegenstände, die eine kritische Altersstruktur aufweisen. Daher muss sie sich perspektivisch auf notwendige Reinvestitionen einstellen. Auf Liquiditätskredite ist die Gemeinde hingegen nicht angewiesen.

Reinvestitionen können insbesondere in den nächsten Jahren bei den Verkehrsflächen anstehen. Gegenwärtig verfolgt die Gemeinde Odenthal nur die Priorität bei den Unterhaltungsaufwendungen und den Reinvestitionen, die Verkehrssicherheit sicherzustellen. Das kann u.U. dauerhaft nicht ausreichen. Der rechnerische Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen beträgt 64 Prozent. Allerdings verfügt die Gemeinde Odenthal über keine brauchbaren Flächendaten der Verkehrsflächen. Auch wurde die Erfassung des Straßenzustandes seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz nicht aktualisiert. Folglich sind für die Straßen keine aktuellen Zustandsklassen bekannt. Für eine effiziente Steuerung der Bewirtschaftung der Straßen sollte die Gemeinde zeitnah eine handhabbare Straßendatenbank aufbauen.

Grundsätzlich sollte die Gemeinde Odenthal vor Entscheidungen über einzelne Maßnahmen ermitteln, ob die konsumtive Instandsetzung oder die investive Erweiterung/Verbesserung der Straße mit Beitragspflicht die wirtschaftlichere Lösung ist. Dabei sind die Folgekosten der Maßnahme zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang wird zudem angeregt, die KAG-

Beitragsanteile nach pflichtgemäßem Ermessen anzuheben. Sie sind zurzeit sehr niedrig. Sie entsprechen meist nur den Mindestanteilen der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes. Darüber hinaus könnten die rechtlichen Möglichkeiten von der Gemeinde geprüft werden, KAG-Maßnahmen verfahrenstechnische zusammen mit einer oder mehreren benachbarten Kommunen im Wege einer interkommunalen Zusammenarbeit abzuwickeln.

Bei den Schulsporthallen ist im Grundschulbereich ein Flächenüberhang festzustellen. Solange die Grundschulstandorte jedoch unverändert bestehen bleiben, besteht in den Ortteilen Blecher, Eikamp, Neschen und Voiswinkel keine Möglichkeit, eine Schulturnhalle aufzugeben. Im Ortsteil Odenthal befinden sich eine Zweifach- und eine Dreifachsporthalle. Die Zweifachsporthalle wurde zum Zeitpunkt der Prüfung teilweise für die Unterbringung von Flüchtlingen genutzt. Daher konzentriert sich der Schulsport im Ortsteil Odenthal für alle hier vorhandenen Schulen auf die Dreifachsporthalle am Schulzentrum und die dort befindliche Sportanlage. Schulpolitisch sieht die Gemeinde Odenthal dennoch keine Möglichkeit, die Zweifachsporthalle, sobald diese wieder verfügbar ist, aufzugeben.

Auch der interkommunalen Vergleich der Bruttogrundfläche Sporthallen je Einwohner lässt eine großzügige Ausstattung an Sporthallen erkennen und bestätigt den Flächenüberhang. Allerdings haben die Vereine ein großes Interesse, den Sporthallenbestand nicht zu verringern. Das sollte Anlass sein, die Vereine verstärkt an den Aufwendungen der Sporthallen zu beteiligen.

Auffällig hoch sind zudem die Aufwendungen für die Unterhaltung des Dhünntalstadions im interkommunalen Vergleich. Ursächlich hierfür könnte sein, dass das Dhünntalstadion neben den sportlichen Aktivitäten auch für verschiedene Events genutzt wird. Der Bauhof sollte zukünftig seine Leistungen detailliert auswerten und zu Steuerungszwecken nutzen. Nur so lassen sich Auffälligkeiten und Optimierungsmöglichkeiten erkennen.

Näher betrachtet hat die gpaNRW den Ressourceneinsatz für den Offenen Ganzttag. Bei einem Fehlbetrag von rund 141.000 Euro setzt die Gemeinde 312 Euro weniger je OGS-Schüler/in ein als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Der Fehlbetrag hat seine Ursache in erster Linie in den Gebäudeaufwendungen. Obwohl Odenthal weniger Fläche je OGS-Schüler/in vorhält, liegt der Aufwand im Vergleichsjahr 2015 deutlich über dem interkommunalen Mittelwert. Odenthal hat hohe Aufwendungen für die Instandhaltung und die PCB-Sanierung der Grundschule Voiswinkel. Positiv wirkt im Vergleich insbesondere die hohe Elternbeitragsquote. Allerdings ergeben sich für die Elternbeitragsatzung noch einzelne Handlungsempfehlungen. Auch die Transparenz und die Steuerung der OGS könnten verbessert werden. Insgesamt gesehen ergibt sich jedoch ein positiver Gesamteindruck. Die Gemeinde hat nur noch wenige Möglichkeiten, das Arbeitsfeld weiter zu optimieren.

Bei den Gebührenhaushalten, die die gpaNRW während der Prüfung betrachtet hat, nutzt die Gemeinde die zur Verfügung stehenden Handlungsspielräume in Bezug auf die Berücksichtigung kalkulatorischer Kosten gut aus. Lediglich bei den Friedhofsgebühren sollte sie die kalkulatorischen Abschreibungen ebenfalls anhand der Wiederbeschaffungszeitwerte berechnen.

Anhand von festgelegten Benchmarks für Grundschulen und weiterführende Schulen analysiert die gpaNRW die Stellenausstattung bei den Schulsekretariaten. Bei den weiterführenden Schulen überschreitet Odenthal den Richtwert und wird als gutes Beispiel in die Benchmark-Datei der gpaNRW aufgenommen. Bei den Grundschulen besteht ein geringes Stellenpotenzial, das sich durch den prognostizierten Anstieg der Schülerzahlen relativiert. Die Personalaufwendun-

gen der Sekretariatskräfte je Schüler/in liegen unter dem Mittelwert; allerdings haben 25 Prozent der geprüften Kommunen niedrigere Aufwendungen als Odenthal. Durch die Besitzstandswahrung ist ein großer Teil der Sekretariatskräfte in Entgeltgruppe 6 eingestuft. Neue Kräfte sollen grundsätzlich der Entgeltgruppe 5 zugeordnet werden, so dass im Vergleich künftig kein erhöhter Standard gesetzt wird. Die Vertragsgestaltung könnte variabler ausgerichtet werden. Insgesamt gesehen zeigt sich aber auch für diesen Bereich ein positives Gesamtbild.

Wirtschaftlich gut aufgestellt ist die Gemeinde bei der Schülerbeförderung. Trotz einer hohen Einpendlerquote liegt der Anteil der beförderten Schüler/innen in Odenthal unter dem Mittelwert. Die Gemeinde verfügt über gute Rahmenbedingungen (unterdurchschnittliche Gesamtgröße, überdurchschnittliche Bevölkerungsdichte). Odenthal ist gut an den ÖPNV angeschlossen. Im Vergleich zu anderen Kommunen setzt die Gemeinde keinen Schülerspezialverkehr ein und hat damit geringere Aufwendungen. Mit dem ÖPNV ist ein guter Tarif ausgehandelt worden. Bei Verzicht auf die Schülerbeförderung bietet Odenthal den Eltern eine Kilometerpauschale an und nutzt hiermit eine weitere Möglichkeit, die Kosten zu senken. Im interkommunalen Vergleich mit 36 Kommunen hat Odenthal bislang die zweitniedrigsten Aufwendungen für die Schülerbeförderung. Das Arbeitsfeld ist wirtschaftlich ausgerichtet und optimiert.

Für die Analyse der Spiel- und Bolzplätze mussten alle Daten aus verschiedenen Quellen zusammengeführt werden. Darum musste auf einen intrakommunalen Vergleich für die Jahre 2013 und 2014 verzichtet werden. Die Gemeinde Odenthal sollte zum Zwecke einer optimierten Steuerung ein digitales Ordnungssystem aufbauen.

Das veränderte Freizeitverhalten der Nutzer und die demografischen Veränderungen erfordern eine Spielflächenanalyse und die Erstellung einer Spielplatzbedarfsplanung.

Die Anzahl und die Fläche der Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahren befinden sich im interkommunalen Vergleich über dem Mittelwert. Die Bolzplätze in den einzelnen Ortsteilen werden jedoch nach Beobachtungen des Bauhofes erkennbar frequentiert. Die Aufwandskennzahlen zeigen die Gemeinde Odenthal in allen Tätigkeitsfeldern in einem günstigen Bereich.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

Die gpaNRW ermittelt und analysiert für jedes Handlungsfeld verschiedene Kennzahlen. Diese Kennzahlen sowie strukturelle Rahmenbedingungen und Steuerungsaspekte bewerten wir im KIWI. Die KIWI-Bewertung zeigt, in welchen Bereichen die Kommune Verbesserungsmöglichkeiten hat. Diese beziehen sich auf Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung ebenso wie auf Verbesserungen in der Steuerung.

Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die gpaNRW allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

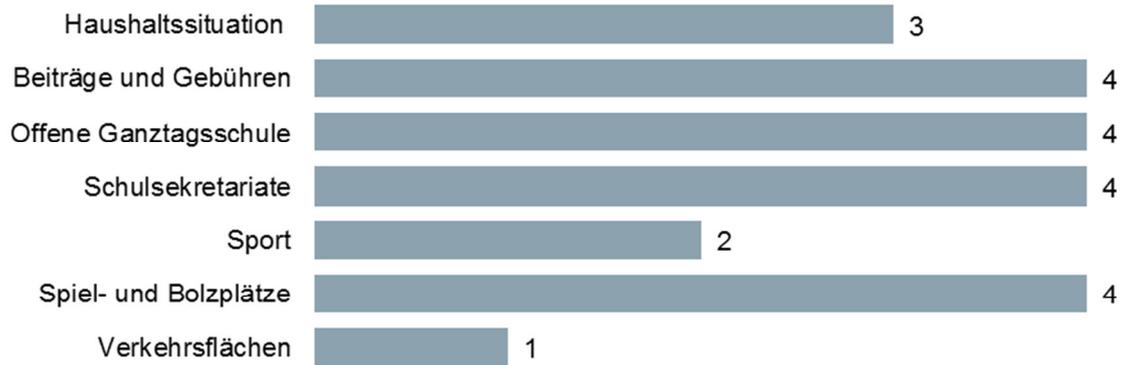
KIWI-Merkmale

Index	1	2	3	4	5
Haushalts-situation	Erheblicher Handlungsbedarf		Handlungsbedarf		Kein Handlungsbedarf

Index	1	2	3	4	5
Weitere Handlungsfelder	Weitreichende Handlungsmöglichkeiten		Handlungsmöglichkeiten		Geringe Handlungsmöglichkeiten

Wie die Bewertung zustande kommt, beschreibt die gpaNRW in den Teilberichten.

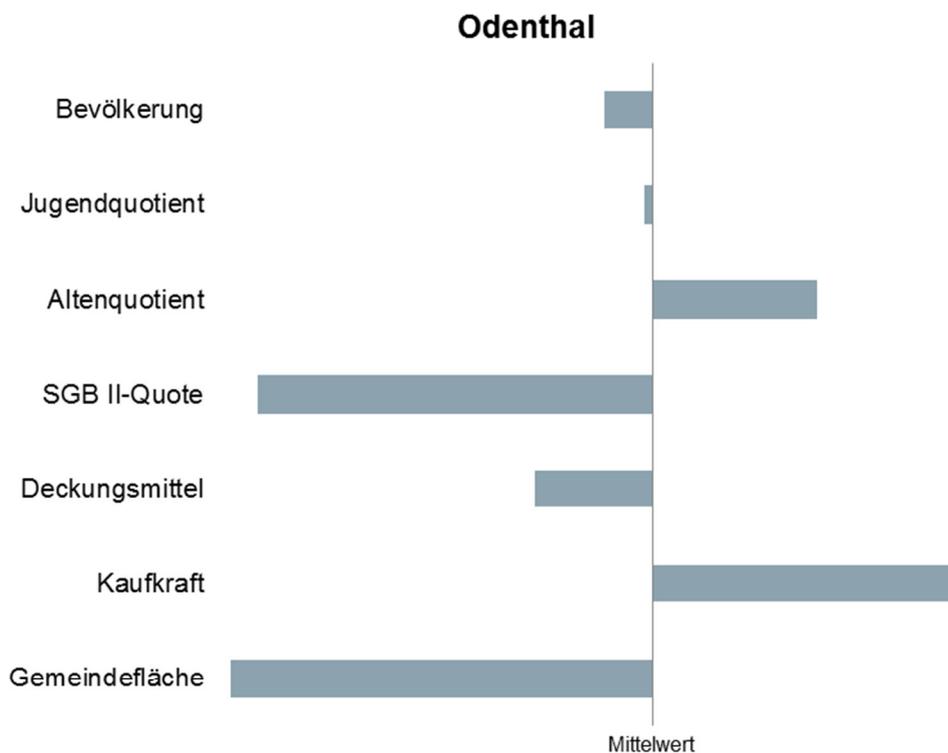
KIWI



→ Ausgangslage der Gemeinde Odenthal

Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Gemeinde Odenthal. 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 kleinen kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



Ergänzend zur Auswertung statistischer Unterlagen haben wir die erhobenen Strukturmerkmale auch im Gespräch mit dem Bürgermeister der Gemeinde auf die individuelle Situation vor Ort hinterfragt.

Odenthal ist eine kleine kreisangehörige Kommune im Rheinisch-Bergischen Kreis. Die Gemeindefläche beträgt rd. 40 km². Odenthal ist geprägt durch die typischen bergischen Streusiedlungen. So gibt es 39 unselbstständige Ortschaften. Diese sind jedoch keine Bezirke im Sinne des § 39 Abs.1 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalens. Zum Teil sind die Versorgung und die Sicherstellung einer ausreichenden Mobilität für viele Ortschaften problematisch. Aus diesem Grund erarbeitet die Gemeinde aktuell ein Mobilitätskonzept. Über 80 Prozent des Gemeindegebietes liegen im Landschaftschutz- bzw. Naturschutzgebieten. Reser-

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

verflächen für die bauliche Entwicklung sind daher sehr begrenzt und aufgrund der übergeordneten Planung kaum zu entwickeln.

Gleichwohl ist es Odenthal gelungen den Bevölkerungsrückgang zu stoppen und die Gemeinde erwartet aktuell sogar einen leichten Anstieg der Einwohnerzahlen. Da Odenthal im Speckmantel von Köln gelegen ist, ist die Gemeinde ein interessantes Wohngebiet für Familien geworden. Ziel der Gemeinde ist es durch die Zurverfügungstellung eines sehr guten Wohnumfeldes (einschließlich Kinderspielplätze, Kindergärten, eines mehrgliedrigen Schulsystems, etc.), insbesondere Familien, aber auch alle anderen Einwohner in der Gemeinde zu halten. So fällt auch der demografische Wandel geringer aus als bisher erwartet und ist aktuell geprägt durch steigende Schülerzahlen. Allerdings wird auch der Anteil der älteren Bevölkerung in Odenthal weiterhin stark zunehmen. Der Altenquotient im Jahr 2015, also der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation), liegt in Odenthal mit 40,13 Prozent deutlich über dem Mittelwert der vergleichbaren Kommunen von 33,71 Prozent. Aus diesem Grunde wird intensiv in der Politik über altersgerechtes Wohnen und entsprechende Pflegeeinrichtungen diskutiert. Dabei wird ein besonderer Wert auf eine ortsnahe Versorgung der Bevölkerung und die Entwicklung von kleineren Ortszentren gelegt. Der Weg dahin soll im Rahmen einer Gemeindeentwicklungsstrategie ab Herbst 2017 bis Mitte 2018 dargestellt und die zukünftigen Handlungsweisen und Ausrichtungen mit dem Bürger, der Politik und der Verwaltung abgestimmt werden.

Herausragend bei den strukturellen Merkmalen ist die starke Kaufkraft sowie die sehr geringe SGB II Quote in Odenthal. Allerdings führen diese auch zu Erwartungshaltungen bei den Bürgern und Bürgerinnen. Dies zeigte sich insbesondere bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise in den vergangenen Jahren. Um die Menschen in die sehr gute Sozialstruktur der Gemeinde zu integrieren, waren erhebliche Aufwendungen erforderlich. So beschäftigt die Gemeinde u.a. eine Integrationsbeauftragte und stellt durch zwei Hausmeister sicher, dass die Flüchtlingsunterkünfte auch optisch in einem guten Zustand sind. Aber auch das bürgerschaftliche Engagement ist in Odenthal sehr hoch. Es gibt einen eigenen Asyl-Kreis und viele weitere Engagierte, die nicht dem Asyl-Kreis angehören. Es besteht eine enge Zusammenarbeit mit der Gemeindeverwaltung. Im August 2017 leben 253 Flüchtlinge in Odenthal. Allerdings ist die Gemeinde Odenthal als ländliche Gemeinde als dauerhafter Wohnort für Flüchtlinge nur wenig attraktiv. Die Anbindung an den ÖPNV ist nicht flächendeckend zufriedenstellend. Es fehlen Arbeitsplätze vor Ort und vor allem mangelt es an bezahlbaren und räumlich adäquaten Wohnraum. Langfristig werden daher nur wenige Flüchtlinge in Odenthal bleiben.

In Odenthal gibt es nur ein kleineres Gewerbegebiet mit einem Betrieb. Ein größeres Gewerbegebiet wäre zweckmäßig, ist aber aufgrund der landschaftlichen Ausprägung derzeit nicht zu verwirklichen. Zudem bekommt die Gemeinde durch die Änderung des Gemeindefinanzierungsgesetzes keine Schlüsselzuweisungen mehr. Ein Vergleich der allgemeinen Deckungsmittel 2012 bis 2015, bestehend aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen, die der Gemeinde zur Verfügung stehen, zeigt, dass Odenthal weniger Erträge zur Verfügung hat als der Durchschnitt der kleinen kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Auf die Finanzmittelausstattung der Gemeinde gehen wir im Teilbericht Finanzen näher ein.

Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2012 durch die gpaNRW ausgesprochenen Handlungsempfehlungen wurden in der Gemeinde Odenthal intensiv beraten. Die Empfehlungen sind in die weitere Arbeit der Kommune eingeflossen und wurden zum großen Teil bereits umgesetzt.

→ Überörtliche Prüfung

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.

In der aktuellen überörtlichen Prüfung vergleicht die gpaNRW die kleinen kreisangehörigen Kommunen miteinander

Der Prüfbericht richtet sich an die für die Gesamtsteuerung 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.

Prüfbericht

Der Prüfbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI², zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das gpa-Kennzahlenset für die Gemeinde Odenthal stellen wir im Anhang zur Verfügung.

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

Grundsätzlich verwendet die gpaNRW im Prüfbericht geschlechtsneutrale Begriffe. Gerade in der Kennzahlendefinition ist dies jedoch nicht immer möglich. Werden Personenbezeichnungen aus Gründen der besseren Lesbarkeit lediglich in der männlichen oder weiblichen Form verwendet, so schließt dies das jeweils andere Geschlecht mit ein.

² Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die gpaNRW im Prüfbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Hierzu muss die Kommune eine gesonderte Stellungnahme abgeben. Dies wird im Prüfbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Gemeinde Odenthal hat die gpaNRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

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

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

→ Prüfungsmethodik

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 im gpa-Kennzahlenset folgende Werte dar:

- die Extremwerte, also das Minimum und Maximum,
- den Mittelwert, also das arithmetische Mittel und
- drei Quartile.

Quartile werden auch Viertelwerte genannt. Sie teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Das erste Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Das zweite Quartil 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. Das dritte Quartil 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 der kleinen kreisangehörigen Kommunen einbezogen. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte und Gemeinden wachsen.

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.

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.

Benchmarking

Die gpaNRW nutzt als Prüfungsinstrument das Benchmarking. Benchmarking ist eine vergleichende Analyse von Ergebnissen und Prozessen mit einem Bezugswert (Benchmark). Der Benchmark ist ein Wert, der von einer bestimmten Anzahl von Kommunen mindestens erreicht wird. Diese Kommunen erfüllen ihre Aufgaben vollständig und rechtmäßig. Der Benchmark ist grundsätzlich das Ergebnis gezielter Steuerung. Dies schließt die Prüfung mit ein, inwieweit die Kommune selbst Einfluss auf die Verbesserung ihrer Rahmenbedingungen nimmt. Soweit die gpaNRW weitere Kriterien zugrunde legt, stellt sie diese in den Teilberichten dar.

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 weicht teilweise erheblich von den Benchmarks ab. Die gpaNRW errechnet aus der Differenz des Kennzahlenwerts der Kommune zum Benchmark jeweils einen Betrag, der die monetäre Bedeutung aufzeigt (Potenzial). Dadurch können die einzelnen Handlungsfelder im Hinblick auf einen möglichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung eingeordnet werden.

Nicht jeden so ermittelten Betrag kann die Kommune durch die konkreten Handlungsempfehlungen kurzfristig vollständig verwirklichen: Personalkapazitäten sollen sozialverträglich abgebaut werden, die Reduzierung kommunaler Gebäudeflächen erfordert ggf. Vermarktungschancen und energetische Einsparungen setzen vielfach Investitionen voraus. Die im Prüfbericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die gpaNRW weist Handlungsoptionen zur Konsolidierung im Prüfbericht auf der Grundlage der individuellen Situation der Kommunen aus.

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 Prüfbericht beschriebene Handlungsempfehlungen und ggfls. dargestellte monetäre Potenziale hinausgehen.

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.

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.

→ Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Gemeinde Odenthal wurde im Zeitraum April 2017 bis Oktober 2017 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Odenthal hat die gpaNRW überwiegend das Vergleichsjahr 2015 verwendet. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2010 bis 2015.

Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Sandra Diebel
Finanzen	Eva Woltery
Schulen	Marion Keppler
Sport und Spielplätze	Reinhold Wegner
Verkehrsflächen	Reinhold Wegner

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

Am 18. Oktober 2017 fand das Abschlussgespräch auf Ebene des Verwaltungsvorstandes statt.

Herne, den 05. Dezember 2017

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Sandra Diebel

Projektleitung

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Gemeinde
Odenthal im Jahr 2017*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	4
Beiträge und Gebühren	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Haushaltssituation	6
Rechtliche Haushaltssituation	7
Ist-Ergebnisse	8
Plan-Ergebnisse	10
Eigenkapital	13
Schulden	14
Vermögen	17
→ Haushaltssteuerung	20
Kommunaler Steuerungstrend	20
Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken	21
→ Konsolidierungsmöglichkeiten	23
Beiträge	23
Gebühren	24
Steuern	24
→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	26
Pensionsrückstellungen	26
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	27

→ Managementübersicht

Haushaltssituation

Rechtliche Haushaltssituation

Die Gemeinde Odenthal konnte ihren Haushalt bis 2013 (fiktiv) ausgleichen. Der Fehlbetrag des Jahres 2014 führt erstmals zu einer Verringerung der allgemeinen Rücklage. Die Pflicht, ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen, besteht nicht. Derzeit erstellt die Gemeinde den Haushaltsplan für 2018. Für das Jahr 2018 rechnet sie mit einem Fehlbetrag von 370.325 Euro. Die Folgejahre werden voraussichtlich ausgeglichen sein.

Ist-Ergebnisse

Im Betrachtungszeitraum von 2010 bis 2015 kann die Gemeinde Odenthal lediglich 2012 einen Jahresüberschuss erzielen. Insbesondere höhere Gewerbesteuererträge haben zu dem verbesserten Jahresergebnis beigetragen. Das strukturelle Ergebnis 2015 liegt bei rund -1,8 Mio. Euro. Hier werden Schwankungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der allgemeinen Kreisumlage sowie Sondereffekte bereinigt. Es fällt damit etwas schlechter als das tatsächliche Jahresergebnis von rund -1,5 Mio. Euro aus. Dies liegt daran, dass insbesondere die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern 2015 höher sind als im Durchschnitt der vorherigen Jahre.

Plan-Ergebnisse

Die geplanten Jahresergebnisse ab 2016 bleiben zunächst negativ, verbessern sich aber jährlich. Für das Jahr 2020 sieht der Haushaltsplan 2017 wieder einen Jahresüberschuss vor. Ob die Gemeinde Odenthal den angestrebten Haushaltsausgleich wiederherstellen kann, hängt auch maßgeblich von der weiteren konjunkturellen Entwicklung ab. Die Erträge aus der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern werden durch diese stark beeinflusst, so dass allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken bestehen. Zusätzliche Planungsrisiken sieht die gpaNRW nicht.

Eigenkapital

Das Eigenkapital der Gemeinde Odenthal hat sich von 2010 bis 2015 um etwas mehr als vier Mio. Euro reduziert. Dadurch sind die Eigenkapitalquoten gesunken. Im interkommunalen Vergleich ist die Eigenkapitalquote 1 der Gemeinde Odenthal unterdurchschnittlich. Die Eigenkapitalquote 2 liegt leicht über dem Mittelwert. Hier werden auch Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge berücksichtigt.

Schulden

Die Schuldensituation der Gemeinde Odenthal ist durch die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten geprägt. Diese sind im Betrachtungszeitraum vergleichsweise konstant, werden aber in den nächsten Jahren aufgrund der geplanten Investitionstätigkeit deutlich ansteigen. Auf Liquiditätskredite ist die Gemeinde hingegen nicht angewiesen. Im Vergleich zu anderen Kommunen weist die Gemeinde leicht unterdurchschnittliche Gesamtverbindlichkeiten auf.

Vermögen

Die Gemeinde Odenthal hat einige Vermögensgegenstände, die eine kritische Altersstruktur aufweisen. Daher muss sie sich perspektivisch auf notwendige Reinvestitionen einstellen.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Haushaltssituation der Gemeinde Odenthal mit dem Index 3.

Haushaltssteuerung

Die Jahresergebnisse der Gemeinde Odenthal hängen wesentlich von nicht steuerbaren Faktoren ab und unterliegen damit haushaltswirtschaftlichen Risiken. Die Konsolidierungsmaßnahmen in den steuerbaren Handlungsfeldern reichen nicht aus, um die Jahresergebnisse nachhaltig zu verbessern.

Beiträge und Gebühren

Die Erschließungsbeitragssatzung der Gemeinde Odenthal enthält die Höchstgrenze von 90 Prozent des umlagefähigen Aufwands. Die KAG-Beitragsanteile sind hingegen sehr niedrig. Sie entsprechen meist nur den Mindestanteilen der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes.

Bei der Kalkulation ihrer Gebühren nutzt die Gemeinde Odenthal ihre Handlungsmöglichkeiten nach der Umstellung der Abschreibungsbasis im Abwasserbereich weitestgehend aus. Lediglich bei den Friedhofsgebühren sollte sie die kalkulatorischen Abschreibungen ebenfalls anhand der Wiederbeschaffungszeitwerte berechnen.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Gemeinde Odenthal mit dem Index 4.

➔ Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Wie ist die Haushaltssituation? Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf diese zu verbessern?
- Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus? Wie geht die Kommune mit haushaltswirtschaftlichen Risiken um?
- Welche Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung gibt es bei den kommunalen Abgaben?

Wir analysieren hierzu die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse.

Die Prüfung stützt sich auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset NRW. Ergänzend bilden wir weitere Kennzahlen für unsere Analysen.

Zusätzlich bezieht die gpaNRW die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse ein.

→ Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Die Kommunen sind verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann können sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Ist ein Haushalt defizitär, muss die Kommune geeignete Maßnahmen für den Haushaltsausgleich finden und umsetzen.

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und nach strukturellen Gesichtspunkten:

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

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, ist in den interkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation werden daher die Kennzahlen aus den Gesamtabschlüssen interkommunal verglichen.

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2010	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2011	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2012	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	aufgestellt	noch offen	HPI
2017	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI

Rechtliche Haushaltssituation

Jahresergebnisse und Rücklagen

Jahresergebnisse, allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Jahresergebnis*	-1.828	-683	657	-685	-1.974	-1.489
Höhe der allgemeinen Rücklage**	32.357	32.357	32.438	32.461	30.785	29.304
Höhe der Ausgleichsrücklage	1.101	418	1.075	390	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO	0	0	0	23	-92	8
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	4,9	4,8
Fehlbetragsquote in Prozent	5,2	2,0	pos. Ergebnis	2,0	6,0	4,8

* Der Verwendungsbeschluss wird vorweg genommen und die Jahresergebnisse direkt der allgemeinen bzw. Ausgleichsrücklage zugeordnet.

** Bei der Höhe der allgemeinen Rücklage werden neben den Jahresergebnissen die ergebnisneutralen Änderungen berücksichtigt.

Jahresergebnisse, allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro (PLAN)

	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis	-1.401	-953	-217	-54	338
Höhe der allgemeinen Rücklage	27.902	26.949	26.732	26.678	26.678
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	338
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	4,8	3,4	0,8	0,2	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	4,8	3,4	0,8	0,2	pos. Ergebnis

Das Jahr 2016 schließt die Gemeinde Odenthal deutlich besser als geplant ab: Der Entwurf des Jahresabschlusses 2016 weist ein Jahresergebnis von rund -283.000 Euro aus.

Der aktuelle Haushaltsplan 2017 weist für das letzte Jahr des mittelfristigen Planungszeitraums einen Jahresüberschuss aus. Die Pflicht, ein HSK aufzustellen, besteht nicht, weil die Gemeinde die Fehlbetragsquoten unterhalb der entsprechenden Schwellenwerte halten kann. Dies ist möglich, da die Gemeinde bereits Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt hat. Im Jahr 2010

hat die Gemeinde einen Arbeitskreis gebildet, der sich mit dem Thema Haushaltskonsolidierung befasst.

Nach den derzeitigen Planungen geht die Gemeinde allerdings davon aus, den Haushalt bereits 2019 (und auch in den Folgejahren) ausgleichen zu können. Die Gründe für die positive Entwicklung liegen in der guten Konjunkturlage und z.B. dem künftigen Wegfall der Solidaritätsumlage.

Haushaltsstatus

Haushaltsstatus

Haushaltsstatus	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ausgeglichener Haushalt			X					
fiktiv ausgeglichener Haushalt	X	X		X				
genehmigungspflichtige Verringerung allg. Rücklage					X	X	X	X
HSK genehmigt								
HSP genehmigt								
HSK nicht genehmigt								
HSP nicht genehmigt								

Für die Jahre 2010 bis 2015 bemisst sich der Haushaltsstatus nach dem jeweiligen Jahresergebnis; für die Jahre 2016 und 2017 anhand des Haushaltsplans.

Ist-Ergebnisse

Im Betrachtungszeitraum von 2010 bis 2015 hat die Gemeinde Odenthal lediglich im Jahr 2012 einen Jahresüberschuss erzielt. Alle anderen Jahre sind defizitär. Insbesondere die Gewerbesteuererträge sind 2012 höher als in den anderen Jahren (bis auf 2015). Zudem hat die Gemeinde im Jahr 2012 das letzte Mal Schlüsselzuweisungen bzw. Abmilderungshilfen im Zusammenhang mit Strukturveränderungen im gemeindlichen Schlüsselzuweisungssystem erhalten.

Die nachfolgenden Jahresergebnisse fallen deutlich schlechter aus. Dies macht sich auch bei der Platzierung der Gemeinde Odenthal im interkommunalen Vergleich bemerkbar.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2015

Odenthal	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-98	-436	585	-51	-145	-31	39	56

Den einzigen verselbstständigten Aufgabenbereich, den die Gemeinde Odenthal in ihrem Gesamtabschluss vollkonsolidiert, ist das Gemeindewasserwerk Odenthal. Die Jahresüberschüsse

des Gemeindewasserwerks führen dazu, dass die Gesamtjahresergebnisse in den letzten Jahren immer besser ausgefallen sind als die Jahresergebnisse der Gemeinde.

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2015

Odenthal	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-96	-433	552	-30	-119	-31	62	28

Strukturelles Ergebnis

Die Jahresergebnisse aus den Ergebnisrechnungen geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Sie werden oft durch die schwankenden Erträge bei der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den Konsolidierungsbedarf. Erst das strukturelle Ergebnis zeigt die Höhe des tatsächlichen Konsolidierungsbedarfs.

Die gpaNRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2015 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der Jahre 2011 bis 2015. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte.

Sondereffekte sind in Odenthal die Auswirkungen des starken Flüchtlingszustroms im Jahr 2015. Diese haben zu einer Haushaltsbelastung von rund 1,2 Mio. Euro geführt. Im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015 weisen die Produkte 3131 Leistungen für Asylbewerber und 3154 Soziale Einrichtungen für Asylbewerber eine Belastung von rund 443.000 Euro aus. Um diesen Sondereffekt im Jahr 2015 bei der Ermittlung des strukturellen Ergebnisses zu berücksichtigen, wird die Differenz zwischen der Belastung 2015 und der durchschnittlichen Belastung 2011 bis 2015 in Höhe von 794.000 Euro bereinigt.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2015

Odenthal	
Jahresergebnis	-1.489
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Solidaritätsumlage nach Stärkungspaktgesetz)	-7.910
Bereinigung Sondereffekt Asyl	+1.237
= bereinigtes Jahresergebnis	-8.162
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	6.831
Subtraktion Durchschnittswert Asyl	-443
= strukturelles Ergebnis	-1.774

Das strukturelle Ergebnis 2015 ist schlechter als das Jahresergebnis 2015, weil

- die Gewerbesteuererträge 2015 um 438.000 Euro höher sind als im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015 und

- die Gemeindeanteile an Gemeinschaftssteuern 2015 um rund 1,2 Mio. Euro höher sind als im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015.

Die im Jahr 2015 höheren Steuerbeteiligungen und die höhere allgemeine Kreisumlage können so kompensiert werden.

→ **Feststellung**

Das strukturelle Ergebnis der Gemeinde Odenthal liegt im Jahr 2015 bei -1,8 Mio. Euro. In dieser Höhe besteht unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

Bei der Ermittlung des strukturellen Ergebnisses wird auf Werte vergangener Jahre zurückgegriffen. Bei eintretender Haushaltsverbesserung wird sich auch das strukturelle Ergebnis perspektivisch verbessern.

Plan-Ergebnisse

Um den künftigen Konsolidierungsbedarf der Gemeinde Odenthal einschätzen zu können, bezieht die gpaNRW die Haushaltsplanung der Kommune ein. Die gpaNRW zeigt auf,

- welche haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Gemeinde Odenthal ihrer Planung zu Grunde legt,
- mit welchen haushaltswirtschaftlichen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind und
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen.

Wir unterscheiden allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken 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.

Die Gemeinde Odenthal plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2017 für 2020 einen Überschuss von 337.724 Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2015 ist dies eine Ergebnisverbesserung von knapp über zwei Mio. Euro. Diese setzt sich wie folgt zusammen:

Vergleich strukturelles Ergebnis und Planergebnis - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	2015	2020	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B*	2.794	3.300	506	3,4
Gewerbesteuer**	2.644	3.845	1.201	7,8

	2015	2020	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Gemeindeanteile an Gemeinschaftssteuern**	9.051	13.207	4.156	7,8
Schlüsselzuweisungen**	381	0	-381	-100,0
übrige Erträge	11.392	13.548	2.156	3,5
Aufwendungen				
Personalaufwendungen*	4.808	5.028	221	0,9
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen*	6.757	7.363	606	1,7
Steuerbeteiligungen**	477	317	-160	-7,8
Allgemeine Kreisumlage**	5.809	7.334	1.525	4,8
übrige Aufwendungen	10.185	13.519	3.335	5,8

* Rechnungsergebnis des Jahres 2015.

** Durchschnittswerte der Jahre 2011 bis 2015.

Grundsteuer B

Der Hebesatz für die Grundsteuer B beträgt in der Gemeinde Odenthal seit 2016 540 Punkte. Im Finanzplanungszeitraum ist keine Erhöhung des Hebesatzes vorgesehen. Die jährliche Steigerung der Steuererträge um 50.000 Euro entspricht 1,6 Prozent. Sie liegt damit oberhalb der Orientierungsdaten von 1,2 bzw. 1,3 Prozent.¹ Die Gemeinde entwickelt einige Neubaugebiete und hat bei der Planung der Erträge auf Erfahrungswerte zurückgegriffen.

Gewerbsteuer

Die Steigerung der Gewerbesteuererträge ist auf die Anwendung der Orientierungsdaten zurückzuführen. Die Gemeinde Odenthal verfügt über eine gemischte Gewerbestruktur. Ein Gewerbegebiet mit mehreren Gewerbetreibenden kann sie allerdings nicht aufweisen. Anträge zur Entwicklung eines Gewerbegebietes wurden bislang aus ökologischen Gründen nicht genehmigt.

Die Gemeinde arbeitet derzeit an einem Strategiekonzept, dessen Ziel es unter anderem ist, die Gewerbestruktur zu verbessern.

Da die Höhe der Gewerbesteuererträge wesentlich von der Entwicklung der Konjunktur abhängt, unterliegt sie einem allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko.

Gemeindeanteile an Gemeinschaftssteuern

Den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer hat die Gemeinde Odenthal anhand der Orientierungsdaten eingeplant.

¹ Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 25. Juli 2016, Az. 34-46.05.01-264/16.

Die Orientierungsdaten des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer beinhalten einen Teil der Entlastung der Kommunen durch den Bund. Sie berücksichtigen die Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer um bundesweit 1,5 Mrd. Euro im Jahr 2017 und um je 2,4 Mrd. Euro jährlich ab 2018. Die Gemeinde Odenthal hat diese aus Vorsichtsgründen nicht in vollem Umfang übernommen.

Der Hintergrund ist, dass die Gemeinde die Höhe der Anteile an den Gemeinschaftssteuern nicht aktiv beeinflussen kann, da sie unmittelbar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängen. Im Betrachtungszeitraum steigen sie um über vier Mio. Euro an und führen damit zu einer wesentlichen Haushaltsentlastung. Aufgrund der Konjunkturabhängigkeit liegt ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko vor, das die Gemeinde durch die geringeren Ansätze bereits reduziert hat.

Schlüsselzuweisungen

Die Gemeinde Odenthal erhält seit dem Jahr 2013 keine Schlüsselzuweisungen mehr. Nach den derzeitigen Regelungen der Gemeindefinanzierung ist die Finanzkraft der Gemeinde Odenthal höher als ihr Finanzbedarf, so dass sie auch für die nächsten Jahre keine Schlüsselzuweisungen eingeplant hat.

Personalaufwendungen

Bei der Planung der Personalaufwendungen berücksichtigt die Gemeinde Odenthal die feststehenden Besoldungs- und Tariferhöhungen. Für die Jahre, für die diese noch nicht bekannt sind, kalkuliert sie mit einer jährlichen Steigerung von zwei Prozent.

Damit weicht sie bewusst von den Orientierungsdaten ab. Diese beinhalten als Zielwert eine jährliche Steigerung von einem Prozent. In den letzten Jahren lagen die tatsächlich erzielten Tarifabschlüsse regelmäßig über einem Prozent. Die Steigerung von einem Prozent pro Jahr kann nur mithilfe konkreter Konsolidierungsbemühungen eingehalten werden.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Die geplanten Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen steigen 2016 deutlich an, sinken danach aber wieder kontinuierlich. Dies hängt hauptsächlich mit der zurückgehenden Anzahl Asylsuchender zusammen.

Steuerbeteiligungen

Die Steuerbeteiligungen hat die Gemeinde Odenthal gemäß dem Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (GFRG) eingeplant. Die Aufwendungen sinken im Jahr 2020 deutlich, da in diesem Jahr die derzeitige Erhöhung des Landesvervielfältigers (§ 6 Abs. 3 GFRG) und die Erhöhung für die Abwicklung des Fonds Deutsche Einheit (§ 6 Abs. 5 GFRG) nicht mehr zu berücksichtigen sind.

Allgemeine Kreisumlage

Die von der Gemeinde Odenthal eingeplante allgemeine Kreisumlage steigt deutlich an. Ihre Höhe wird durch

- den vom Rheinisch-Bergischen Kreis festgelegten Umlagesatz und
- die Umlagegrundlagen der Gemeinden (Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisungen)

bestimmt.

Die Gemeinde hat einen Umlagesatz von 38,95 Prozent berücksichtigt. Dieser wird laut dem Haushaltsplan 2017 des Rheinisch-Bergischen Kreises auch in den Jahren 2018 bis 2020 beibehalten. Die Steigerungen sind auf die erhöhten Steuererträge und die damit höhere Umlagegrundlage verbunden. Zwischenzeitlich ist bekannt, dass der Rheinisch-Bergische Kreis den Umlagesatz der allgemeinen Kreisumlage für 2018 auf 35,5 Prozent senkt. Im Gegensatz dazu steigt der Umlagesatz der Jugendamtumlage um 1,9 Prozentpunkte an. Insgesamt ergibt sich für die Gemeinde Odenthal so eine Einsparung von ca. 220.000 Euro.

→ Feststellung

Die Haushaltsplanung der Gemeinde Odenthal ist plausibel und basiert auf nachvollziehbaren Kriterien. Die weiterhin guten Konjunkturaussichten tragen durch höhere Steuererträge wesentlich zu dem angestrebten Haushaltsausgleich bei. Dadurch, dass die Erträge der Gewerbesteuer und der Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängen, unterliegen sie einem allgemeinen Risiko. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sieht die gpaNRW in der Haushaltsplanung der Gemeinde nicht.

Eigenkapital

Je mehr Eigenkapital eine Kommune hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Das Eigenkapital ist ein Gradmesser für die wirtschaftliche Situation einer Kommune. An der Entwicklung der allgemeinen Rücklage orientieren sich folgerichtig haushaltsrechtliche Regelungen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes oder eines Sanierungsplanes.

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eigenkapital	33.458	32.775	33.513	32.851	30.785	29.304
Sonderposten	56.387	57.168	56.087	56.286	53.968	52.523
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	55.304	55.607	54.555	54.829	52.393	50.823
Rückstellungen	10.019	9.385	9.190	8.360	8.734	9.276
Verbindlichkeiten	17.423	18.280	19.734	17.239	17.813	18.614
Passive Rechnungsabgrenzung	2.073	2.114	2.212	2.277	2.319	2.397

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bilanzsumme	119.359	119.721	120.736	117.012	113.619	112.112
Eigenkapitalquoten in Prozent						
Eigenkapitalquote 1	28,0	27,4	27,8	28,1	27,1	26,1
Eigenkapitalquote 2	74,4	73,8	72,9	74,9	73,2	71,5

Die in den letzten Jahren erzielten Fehlbeträge haben das Eigenkapital der Gemeinde Odenthal verringert. Die Gemeinde sollte daher weiter darauf hinarbeiten, ihr Eigenkapital langfristig zu erhalten.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2015

	Odenthal	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	26,1	-14,3	65,4	32,9	23,0	35,2	45,6	56
Eigenkapitalquote 2	71,5	9,9	90,8	68,2	58,0	72,5	80,0	56

Die Eigenkapitalquote 1 ist im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Die Eigenkapitalquote positioniert sich etwas besser, was darauf schließen lässt, dass die Gemeinde Odenthal höhere Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge gebildet hat als andere Kommunen.

Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2015

	Odenthal	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	26,0	7,5	51,0	30,7	20,9	31,5	41,0	28
Gesamteigenkapitalquote 2	70,5	39,7	90,8	67,1	54,0	72,0	79,0	28

Die Gesamteigenkapitalquoten sind minimal schlechter als die Eigenkapitalquoten des gemeindlichen Kernhaushalts. Dies zeigt, dass auch die Eigenkapitalausstattung des im Gesamtabschluss berücksichtigten Wasserwerks nicht sehr hoch ist.

Schulden

Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich. Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Schulden im Kernhaushalt:

Schulden in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	12.242	13.204	12.606	12.058	12.306	11.845
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	188	0	1	4
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	634	537	641	765	665	1.012
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0	0	736	4	8	90
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	4.546	4.539	537	597	226	453
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	0	0	5.025	3.815	4.608	5.209
Verbindlichkeiten gesamt	17.423	18.280	19.734	17.239	17.813	18.614
Rückstellungen	10.019	9.385	9.190	8.360	8.734	9.276
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	232	445	219	153	187	312
Schulden gesamt	27.673	28.110	29.143	25.752	26.734	28.202
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	1.105	1.236	1.337	1.171	1.206	1.231

Die Gemeinde Odenthal hat das Ziel, ihre Schulden langfristig abzubauen, um zukünftig die Schuldenfreiheit zu erreichen. Tatsächlich kann sie ihre Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen im Betrachtungszeitraum vergleichsweise konstant halten bzw. leicht senken. Perspektivisch wird die Verschuldung aus Investitionskrediten allerdings ansteigen, da die Gemeinde einige Investitionen geplant hat. Dazu gehören der Neubau der Grundschule Neschen, der Neubau des Feuerwehrgerätehauses Voiswinkel und die Schaffung von Erweiterungsklassen im Schulzentrum. Die Gemeinde geht davon aus, dass die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten bis Ende 2019 auf 25,6 Mio. Euro ansteigen. Ende 2020 werden sie voraussichtlich 21 Mio. Euro betragen. Damit wird sie sich im interkommunalen Vergleich wahrscheinlich deutlich schlechter positionieren als derzeit.

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2015

Odenthal	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.231	73	6.141	1.406	613	1.137	2.100	56

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2015

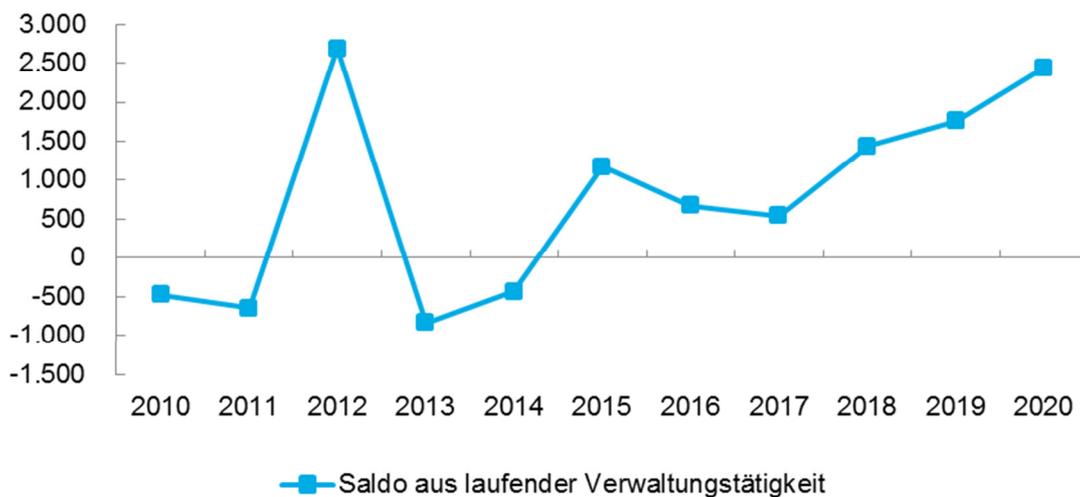
Odenthal	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.364	73	4.057	1.703	654	1.383	2.421	28

Positiv ist, dass die Gemeinde Odenthal nicht bzw. nur in geringem Maße Kredite zur Aufrechterhaltung ihrer Liquidität benötigt. Dies liegt an ihrer vergleichsweise guten Finanzlage, die nachfolgend analysiert wird.

Finanzrechnung

Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Kommune im laufenden Geschäft liquide Mittel erwirtschaften kann. Diese Mittel können Kredite oder Vermögensveräußerungen für Investitionen und Darlehenstilgungen ersetzen. Ein negativer Saldo erhöht durch die erforderlichen Liquiditätskredite die Schulden.

Entwicklung des Saldos der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro



Werte 2010 bis 2015 gemäß der Jahresabschlüsse; Werte ab 2016 gemäß der Haushaltsplanung, Stand Haushaltsplan 2017.

Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit der Gemeinde Odenthal ist im Jahr 2012 besonders hoch. Hier haben die höheren Einzahlungen im Steuerbereich zu einer Verbesserung der Finanzlage geführt. Im Jahr 2015 ist der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit erneut positiv.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2015

Odenthal	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
78	-243	629	66	-21	81	134	56

Insbesondere aufgrund steigender Steuereinzahlungen sieht auch die Haushaltsplanung weiterhin positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit vor. Die Gemeinde kann somit das laufende Geschäft aus eigener Kraft finanzieren und ist weiterhin nicht auf Liquiditätskredite angewiesen. Allerdings hängt der geplante Verlauf auch davon ab, ob die bei der Haushaltsplanung berücksichtigten Annahmen zur konjunkturellen Entwicklung so eintreten wie prognostiziert.

Die Entwicklung der Salden der Finanzrechnung ist ergänzend in den Tabellen 6 und 7 der Anlage dargestellt. Hier ist auch der Saldo aus Investitionstätigkeit abgebildet. Dieser ist bis auf die Jahre 2012 und 2020 negativ. Das bedeutet, dass nahezu in jedem Jahr die Auszahlungen für Investitionen höher sind als die investiven Einzahlungen, beispielsweise aus Zuwendungen, Beiträgen oder Verkaufserlösen. Daher ist die Gemeinde auf Investitionskredite angewiesen. Mit Hilfe alternativer Finanzierungsmöglichkeiten sollte sie den Stand der Investitionskredite senken. Diesbezüglich wird auf die Ausführungen zu den Beiträgen verwiesen.

Auf der Ebene des Gesamtabchlusses wird auf den Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit abgestellt. Auch hier positioniert sich die Gemeinde Odenthal im Mittelfeld:

Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit je Einwohner in Euro (Gesamtabschluss) 2015

Odenthal	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
121	-243	758	126	61	124	210	26

Vermögen

Aus der Vermögensstruktur der Kommune können sich Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre ergeben. Die gpaNRW untersucht daher die Entwicklung der Vermögenswerte und wesentliche Einzelpositionen des Anlagevermögens.

Gebäude und Straßen

Die bilanziellen Werte der Gebäude und Straßen der Gemeinde Odenthal nehmen bedingt durch die laufenden Abschreibungen ab. Dem Werteverzehr der bebauten Grundstücke begegnet die Gemeinde mit einer durchschnittlichen Investitionsquote von rund 70 Prozent. Bei den Straßen gleicht sie den Werteverzehr zu rund 50 Prozent durch Investitionen aus. Die Entwicklung der einzelnen Positionen des Anlagevermögens ist den Tabellen 2 bis 5 der Anlage zu entnehmen.

Der Zustand des gemeindlichen Vermögens ist für die Beurteilung der Haushaltssituation von Bedeutung: Überaltertes Vermögen, das auch in Zukunft genutzt werden soll, führt zu anstehenden Reinvestitionen.

Um die Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen für das Vermögen zu beeinflussen, benötigt die Kommune eine langfristige Investitionsstrategie. Hierzu muss sie auch wissen, in welchem Zustand sich ihr Vermögen befindet. Ein Indikator für den Zustand ist die Altersstruktur. Diese ermitteln wir für die Gebäude und Straßen anhand des Anlagenabnutzungsgrades. Hierbei handelt es sich um eine bilanzielle Darstellung: Die Daten aus der Anlagenbuchhaltung haben wir ausgewertet und die Restnutzungsdauer der einzelnen Vermögensgegenstände ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer gesetzt. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2016²

Vermögensgegenstand	GND in Jahren laut Rahmentabelle		GND in Jahren Odenthal	Durchschnittl. RND in Jahren zum 31.12.2016	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Euro zum 31.12.2016 (Anlagenbuchhaltung)
	von	bis				
Kindergärten/Kindertagesstätten massiv	40	80	60	12	80,0	191.259
Schulgebäude massiv	40	80	80	38	52,3	15.622.386
Hallen massiv	40	60	50	16	68,4	1.940.678
Verwaltungsgebäude massiv	40	80	80	26	67,5	1.476.456
Feuerwehrgerätehäuser massiv	40	80	60	42	30,7	1.918.085
Gemeindezentren, Bürgerhäuser, Saalbauten, Vereins-, Jugendheime	40	80	80	55	31,3	1.060.028
Straßen	25	60	50	20	59,8	22.945.837

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Die Gemeinde Odenthal hat für ihre Gebäude und Straßen mittlere bis lange Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Lange Gesamtnutzungsdauern führen dazu, dass die Abschreibungen über einen längeren Zeitraum verteilt werden. Dadurch sinkt die jährliche Belastung durch die Abschreibungen. Andererseits bergen lange Nutzungsdauern auch das Risiko, dass die Gemeinde einen Vermögensgegenstand vorzeitig außerplanmäßig abschreiben und ersatzbeschaffen muss.

² Abweichend zum letzten berücksichtigten Jahresabschluss werden die Anlagenabnutzungsgrade zum 31. Dezember 2016 dargestellt.

Bei der Betrachtung der bilanziellen Daten ist insbesondere die Altersstruktur des vermieteten Kindergartens am Großgrimberger Weg auffällig. Hier wird die Gemeinde im Jahr 2018 das Dach erneuern. Zudem sind bereits andere konsumtive Maßnahmen an dem Kindergarten durchgeführt worden. Eine Erhöhung des Bilanzwertes und eine Verlängerung der Nutzungsdauer ergeben sich dadurch in der Regel nicht. Werden Modernisierungs- und Verbesserungsmaßnahmen mit dem Ziel durchgeführt, dass der Vermögensgegenstand für einen längeren Zeitraum als ursprünglich geplant nutzbar ist, muss die Gemeinde die Nutzungsdauer anpassen.

Auch die Hallen, Verwaltungsgebäude und Straßen weisen bereits höhere Anlagenabnutzungsgrade auf.

→ **Feststellung**

Der Gemeinde Odenthal wird perspektivisch Reinvestitionsbedarf bei einigen Gebäuden und Straßen entstehen.

→ Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW,

- wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung auswirkt und
- wie die Gemeinde Odenthal mit haushaltswirtschaftlichen Risiken umgeht.

Kommunaler Steuerungstrend

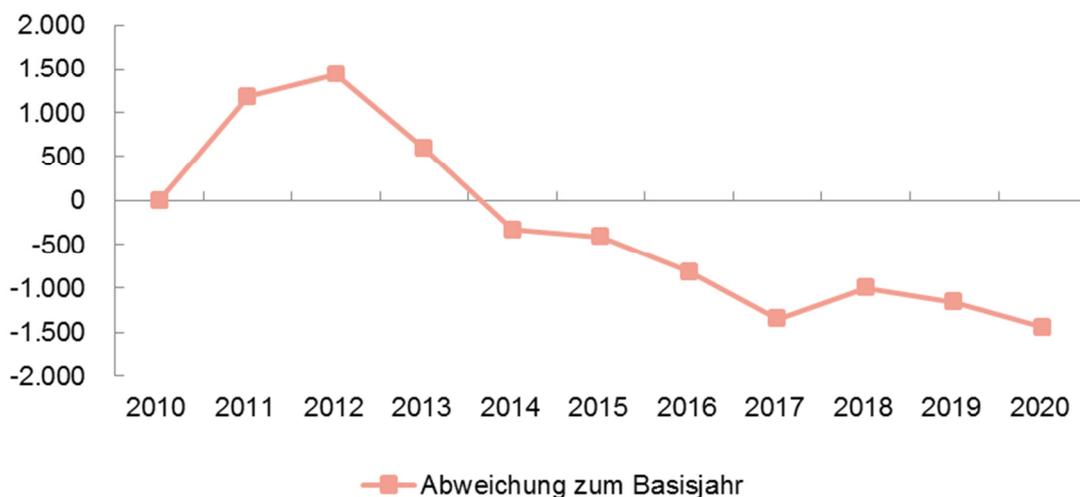
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsbemühungen. Der kommunale Steuerungstrend wird überlagert.

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage, des Finanzausgleichs und der Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz. Folgende Positionen wurden als Sondereffekte ebenfalls bereinigt:

- Einmalzahlung Nachteilsausgleich Kreiskasse Bergisch Gladbach im Jahr 2011.
- Erträge und Aufwendungen der Produkte 3131 Leistungen für Asylbewerber und 3154 Soziale Einrichtungen für Asylbewerber.

Die folgende Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Werte 2010 bis 2015 gemäß der Jahresabschlüsse; Werte ab 2016 gemäß der Haushaltsplanung, Stand Haushaltsplan 2017.

In den Jahren 2011 und 2012 verläuft der Steuerungstrend zunächst positiv. Diese Entwicklung lässt sich insbesondere auf folgende Aspekte zurückführen:

- Ansteigende Steuererträge, v.a. durch höhere Erträge aus der Grundsteuer B und der Hundesteuer. Im Jahr 2011 hat die Gemeinde den Hebesatz für die Grundsteuer B von 401 auf 420 Hebesatzpunkte angehoben.
- Ansteigende öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte (Winterdienstgebühr, Auflösung des Sonderpostens Gebührenaussgleich, Hort-Gebühren).
- Höhere sonstige ordentliche Erträge (Auflösung von Rückstellungen, Veräußerungserlöse Grundstücke und Gebäude).
- Geringere Versorgungsaufwendungen.

Ab dem Jahr 2013 verschlechtert sich der Steuerungstrend. Die wesentlichen Einflussfaktoren sind folgende:

- Die bereinigten Personalaufwendungen erhöhen sich von 2010 bis 2020 um 800.000 Euro. Hauptursache hierfür sind Tarif- und Besoldungserhöhungen.
- Die bereinigten Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen steigen von 2010 bis 2020 um rund 3,3 Mio. Euro an. Dies ist in Höhe von rund zwei Mio. Euro auf einen Kontenwechsel der Leistungen für Zweckverbände u.ä. von den Transferaufwendungen zurückzuführen. Der Kontenwechsel an sich ist kein Grund für den Abwärtstrend. Allerdings steigen die Aufwendungen im Zeitablauf an. Zudem führen Preissteigerungen und verschiedene Maßnahmen zu einer Erhöhung dieser Aufwandsposition.
- Die bilanziellen Abschreibungen wurden im Zusammenhang mit den Aufwendungen für die Einrichtungen für Asylbewerber ebenfalls bereinigt. Die übrigen Abschreibungen steigen um rund 600.000 Euro an. Hier machen sich Investitionen bemerkbar, für die über die Nutzungsdauer verteilt Abschreibungen anfallen.

→ **Feststellung**

Der Steuerungstrend zeigt, dass sich die bereinigten Planergebnisse verschlechtern. Die verbesserten Jahresergebnisse im Planungszeitraum stützen sich auf die Positionen, die im Steuerungstrend bereinigt sind. Das sind insbesondere schwankungsanfällige Ertragspositionen wie die Gewerbesteuer und die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern, deren Entwicklung von der guten konjunkturellen Lage profitiert.

Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken

Die gpaNRW empfiehlt Kommunen, sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinanderzusetzen. Jede Kommune sollte ihre Risiken individuell identifizieren und bewerten. Darauf aufbauend sollte sie entscheiden,

- ob und wie sie einzelne Risiken minimiert und
- inwieweit sie insgesamt eine Risikovorsorge trifft.

Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet.

Derzeit verfügt die Gemeinde Odenthal nicht über eine Ausgleichsrücklage. Ihr fehlt somit eine wesentliche Möglichkeit, künftige und insbesondere ungeplante Fehlbeträge zu kompensieren. Die Gemeinde geht derzeit davon aus, in naher Zukunft erneut eine Ausgleichsrücklage aufweisen zu können. Dies ist ein wichtiger Faktor im Zusammenhang mit der Risikovorsorge.

Die Gemeinde Odenthal sieht das größte Risiko in der Haushaltsplanung bei den anhand der Orientierungsdaten geplanten Positionen: aufgrund des hohen Volumens insbesondere bei dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Wenn die durch die Orientierungsdaten ausgedrückte positive Entwicklung nicht eintritt, hätte das erhebliche Auswirkungen auf den angestrebten Haushaltsausgleich. Daher ist es umso wichtiger, dass die Gemeinde Odenthal in den steuerbaren Handlungsfeldern weitere Konsolidierungsmöglichkeiten entwickelt, um den Risiken langfristig vorzubeugen.

→ Konsolidierungsmöglichkeiten

Hält die Kommune freiwillige Leistungen und Standards vor? Gehen diese über das rechtlich notwendige Maß hinaus? Ihr Angebot hat die Kommune regelmäßig auf den Prüfstand zu stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzung. Dies gilt besonders für Kommunen, die ihre Ausgleichsrücklage verbraucht haben und haushaltsrechtlichen Einschränkungen unterliegen. Die Kommune kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zwar entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erbringen. In diesen Fällen hat sie jedoch über Kompensationsmaßnahmen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt sicherzustellen.

Die kommunalen Abgaben sind ein wichtiges Finanzierungsinstrument für die Kommunen. Sofern rechtlich mögliche Potenziale ausgeschöpft werden, leisten sie einen entscheidenden Beitrag zur Haushaltskonsolidierung. Für ausführlichere Informationen verweisen wir auf die Ergebnisse der letzten Prüfungen, in denen wir die kommunalen Abgaben ausführlich thematisiert haben. Die aktuelle Prüfung beschränkt sich auf eine Nachbetrachtung.

Weitere Konsolidierungsmöglichkeiten stellen wir in den anderen Teilberichten dar.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil zur Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen³. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragsserhebungspflicht).

Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB)

Die Erschließungsbeitragssatzung der Gemeinde Odenthal enthält die Regelung, dass die Gemeinde zehn Prozent des beitragsfähigen Erschließungsaufwandes trägt. 90 Prozent entfallen daher auf die Beitragspflichtigen. Dies entspricht der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes. Die Gemeinde schließt zudem städtebauliche Verträge ab, um Neubaugebiete zu erschließen. Dabei kann sie eine hundertprozentige Kostendeckung erzielen.

Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG)

Die von der Gemeinde Odenthal festgelegten KAG-Beitragsanteile sind sehr niedrig. Sie entsprechen meist nur den Mindestanteilen, die sich aus der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes ergeben. In zwei Fällen liegen sie sogar unterhalb dieser Mindestanteile.

Die Gemeinde Odenthal beabsichtigt, die KAG-Beitragsanteile anzuheben. Anhand der Ausbaumaßnahme Sankt-Engelbert-Straße (Haupterschließungsstraße), die 2019 umgesetzt werden soll, soll das Potenzial einer Erhöhung der Beitragssätze gezeigt werden.

³ §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG)

Potenzialberechnung Straßenbaubeiträge der Sankt-Engelbert-Straße in Tausend Euro

Einrichtung	Kosten	Beiträge nach örtlicher Satzung	Beiträge nach beabsichtigter Erhöhung	Beiträge nach Mustersatzung (Höchstwerte)
Fahrbahn	1.108	332	554	665
Gehweg	379	190	266	304
Parkbucht	13	7	9	11
Beleuchtung	50	15	25	40
Summe	1.550	544	854	1.020

Wenn die Gemeinde Odenthal die Beitragsanteile erhöht, kann sie die Beitragszahlungen deutlich erhöhen. Dadurch kann sie sowohl die Liquiditätssituation als auch die Ergebnisrechnung durch die Auflösung der zu bildenden Sonderposten verbessern.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Odenthal sollte die in ihrer KAG-Satzung festgelegten Beitragsanteile nach pflichtgemäßem Ermessen erhöhen.

Gebühren

Die gpaNRW hat in einer Nachbetrachtung die Gebührenhaushalte Abwasserbeseitigung, Bestattungswesen sowie Straßenreinigung und Winterdienst untersucht.

Bei der Kalkulation ihrer Gebühren berücksichtigt die Gemeinde Odenthal kalkulatorische Kosten. Dazu zählen die kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen. Bei den kalkulatorischen Abschreibungen hat sie im Jahr 2016 die Berechnungsbasis im Abwasserbereich auf die Wiederbeschaffungszeitwerte umgestellt. Zuvor hat sie die kalkulatorischen Abschreibungen anhand der Anschaffungswerte berechnet. So ist es auch derzeit noch bei den Friedhofsgebühren. Der betriebswirtschaftliche Vorteil der Abschreibungen vom Wiederbeschaffungszeitwert liegt in der Substanzerhaltung der Vermögensgegenstände. Gebührenrechtlich ist der Wiederbeschaffungszeitwert als Abschreibungsbasis zulässig.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Odenthal sollte für alle Gebührenbereiche den Wiederbeschaffungszeitwert als Abschreibungsbasis wählen.

Der kalkulatorische Zinssatz liegt bei der Abwassergebührenkalkulation bei sechs Prozent. Im Friedhofsbereich berücksichtigt die Gemeinde Odenthal einen kalkulatorischen Zinssatz von fünf Prozent.

Steuern

Das strukturelle Defizit 2015 beträgt rund 1,8 Mio. Euro. Das entspricht zusätzlichen 310 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B. Mit einem Hebesatz von 800 v. H. wäre der Haushalt strukturell ausgeglichen.

Vor einer Anhebung der Grundsteuer B sollte die Kommune andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Steuererhöhungen können in Einzelfällen angemessen sein und auch der Finanzierung von höheren Standards dienen, wenn diese trotz Konsolidierungsbedarf weiter aufrechterhalten werden sollen. Ziel der Kommune muss immer der ausgeglichene Haushalt sein.

Hebesätze 2016

	Odenthal	Rheinisch-Bergischer Kreis	Regierungsbezirk Köln	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	270	284	323	272
Grundsteuer B	540	572	551	497
Gewerbesteuer	424	457	473	434

Die Gemeinde Odenthal hat ihre Grundsteuerhebesätze in den letzten Jahren angehoben. Die fiktiven Hebesätze nach dem GFG 2017 liegen bei 217 (Grundsteuer A), 429 (Grundsteuer B) bzw. 417 (Gewerbesteuer) Hebesatzpunkten. Sie liegen damit unter den von der Gemeinde Odenthal festgelegten Hebesätzen. Die Ertragsanteile, die aus der Überschreitung der fiktiven Hebesätze resultieren, werden weder bei der Festsetzung der Kreisumlage noch bei der Steuerkraft angerechnet. Sie verbleiben damit vollständig bei der Gemeinde Odenthal zur Deckung ihrer Aufwendungen.

→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

Pensionsrückstellungen

Die künftigen Versorgungslasten für aktive Beamte und Versorgungsempfänger der Kommune werden in den Pensionsrückstellungen abgebildet. Der Anteil der Pensionsrückstellungen der Gemeinde Odenthal an der Bilanzsumme beträgt 2015 7,3 Prozent.

Von 2010 bis 2015 sind die Pensionsrückstellungen der Gemeinde Odenthal um 1,5 Mio. Euro angestiegen. Dadurch und aufgrund der sinkenden Bilanzsumme hat sich der Anteil der Pensionsrückstellungen an der Bilanzsumme von 5,6 Prozent auf 7,3 Prozent erhöht.

Rückstellungsquote Pensionen in Prozent 2015

Odenthal	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,3	3,9	14,8	8,2	6,8	8,1	9,5	56

Für die Versorgungsverpflichtungen haben die Kommunen in künftigen Haushaltsjahren Auszahlungen zu leisten. Hierzu wird Liquidität benötigt. Sofern den gebildeten Rückstellungen keine adäquaten Deckungspositionen gegenüber stehen, sind die Auszahlungen aus den laufenden Einzahlungen zu finanzieren. Ohne Liquiditätsvorsorge kann dies künftig zur Folge haben, dass die laufenden Einzahlungen dafür nicht mehr ausreichen. Die Versorgungsauszahlungen müssten dann zumindest zum Teil kreditfinanziert werden.

Im Sinne einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft kann es daher sinnvoll sein, dass die Gemeinde Odenthal rechtzeitig einen Kapitalstock aufbaut. Voraussetzung dafür sind Liquiditätsüberschüsse. Sofern diese nicht zur Tilgung von Verbindlichkeiten eingesetzt werden, sollten sie zumindest teilweise für spätere Pensionszahlungen angelegt werden.

Die Gemeinde Odenthal hat einen Anteil an den Kommunalen Versorgungsrücklagen Fonds (KVR-Fonds). Dieser hat einen Wert von 101.174 Euro zum Jahresende 2015. Da der Gemeinde keine bzw. nicht ausreichende Liquiditätsüberschüsse zur Verfügung stehen, hat sie keine weiteren Vorsorgelösungen getroffen.

→ Anlagen: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2015

Kennzahl	Odenthal	Minimum	Maximum	Mittelwert
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	94,9	79,5	121,5	97,7
Eigenkapitalquote 1	26,1	-14,3	65,4	32,9
Eigenkapitalquote 2	71,5	9,9	90,8	68,2
Fehlbetragsquote	4,8	0,1	40,4	8,2
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	57,0	22,3	61,1	42,9
Abschreibungsintensität	10,6	4,7	16,2	10,3
Drittfinanzierungsquote	55,2	34,8	83,1	57,2
Investitionsquote	50,4	14,7	287,1	95,3
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	89,6	46,7	116,8	89,6
Liquidität 2. Grades	30,8	7,3	1.507,2	175,1
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	22	-3	83	18
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	6,5	0,7	29,4	6,9
Zinslastquote	1,0	0,0	18,9	1,7
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	61,3	38,2	79,8	57,0
Zuwendungsquote	9,4	3,2	37,0	16,5
Personalintensität	16,3	10,9	26,4	17,6
Sach- und Dienstleistungsintensität	23,0	9,4	30,6	17,8
Transferaufwandsquote	42,4	32,5	61,2	45,0

Tabelle 2: Vermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anlagevermögen	114.898	115.337	114.323	112.992	110.831	109.280
Umlaufvermögen	4.430	4.347	6.375	3.985	2.754	2.800
Aktive Rechnungsabgrenzung	32	38	38	35	34	32
Bilanzsumme	119.359	119.721	120.736	117.012	113.619	112.112
Anlagenintensität in Prozent	96,3	96,3	94,7	96,6	97,5	97,5

Tabelle 3: Anlagevermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Immaterielle Vermögensgegenstände	11	32	23	25	25	27
Sachanlagen	109.762	110.182	109.577	108.246	106.086	104.534
Finanzanlagen	5.124	5.123	4.722	4.721	4.719	4.719
Anlagevermögen gesamt	114.898	115.337	114.323	112.992	110.831	109.280

Tabelle 4: Sachanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	5.419	5.608	5.601	5.688	5.813	5.781
Kinder- und Jugendeinrichtungen	781	725	711	691	673	656
Schulen	9.134	9.830	9.588	9.344	8.444	8.218
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	22.205	23.421	22.574	22.044	21.718	21.761
Infrastrukturvermögen	68.855	67.912	67.356	67.347	65.832	63.946
davon Straßenvermögen	40.366	39.606	38.856	39.370	38.615	37.454
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	28.367	28.194	28.397	27.854	27.095	26.370
sonstige Sachanlagen	3.369	2.684	3.746	3.131	3.606	4.172
Summe Sachanlagen	109.762	110.182	109.577	108.246	106.086	104.534

Tabelle 5: Finanzanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anteile an verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0
Beteiligungen	0	0	0	0	0	0
Sondervermögen	1.961	1.961	1.961	1.961	1.961	1.961
Wertpapiere des Anlagevermögens	2.752	2.752	2.752	2.752	2.752	2.752
Ausleihungen	411	410	9	8	6	6
Summe Finanzanlagen	5.124	5.123	4.722	4.721	4.719	4.719
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	325	346	320	321	320	312

Tabelle 6: Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-469	-640	2.683	-831	-433	1.175
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	156	-352	-266	-669	-653	-821
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-314	-992	2.417	-1.500	-1.087	354
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-483	961	-597	-494	204	-467

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-797	-31	1.819	-1.994	-882	-113
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	3.792	3.161	2.988	4.859	2.741	1.480
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	165	-142	52	-124	-379	295
= Liquide Mittel	3.161	2.988	4.859	2.741	1.480	1.662

Tabelle 7: Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (PLAN)

	2016	2017	2018	2019	2020
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	673	547	1.437	1.760	2.435
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-4.095	-7.373	-5.742	-3.297	608
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-3.422	-6.826	-4.305	-1.537	3.043
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	3.412	6.833	3.459	571	-1.723
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-10	7	-846	-966	1.320
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	1.650	500	493	-354	-1.320
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	1.640	507	-354	-1.320	0

Tabelle 8: Erträge in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Steuern und ähnliche Abgaben	12.592	13.340	15.026	15.283	15.512	17.287
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	4.616	2.922	2.493	1.723	1.734	2.611
Sonstige Transfererträge	44	36	30	9	23	0
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	4.971	5.274	5.295	5.391	5.423	5.739
Privatrechtliche Leistungsentgelte	301	332	355	362	408	346
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	188	134	129	174	459	523
Sonstige ordentliche Erträge	756	1.648	1.806	1.717	1.284	1.436
Aktivierete Eigenleistungen	0	6	1	3	0	1
Bestandsveränderungen	-2	12	5	-10	25	-25
Ordentliche Erträge	23.465	23.705	25.139	24.652	24.868	27.919
Finanzerträge	229	255	235	231	270	305

Tabelle 9: Erträge in Tausend Euro (PLAN)

	2016	2017	2018	2019	2020
Steuern und ähnliche Abgaben	18.446	19.307	20.116	20.887	21.740

	2016	2017	2018	2019	2020
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	5.505	3.740	3.701	3.646	3.528
Sonstige Transfererträge	10	2	2	2	2
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	6.661	6.523	6.688	6.818	6.952
Privatrechtliche Leistungsentgelte	333	320	323	318	321
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	127	204	167	174	171
Sonstige ordentliche Erträge	1.287	1.016	951	951	952
Aktivierete Eigenleistungen	0	0	0	0	0
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	32.369	31.113	31.949	32.797	33.666
Finanzerträge	235	234	234	234	234

Tabelle 10: Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Personalaufwendungen	3.841	3.891	3.929	4.251	4.459	4.808
Versorgungsaufwendungen	510	418	236	345	564	756
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	3.489	3.509	3.630	5.700	5.981	6.757
Bilanzielle Abschreibungen	2.864	2.917	2.997	3.099	3.289	3.122
Transferaufwendungen	13.330	12.044	12.391	10.743	11.118	12.462
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.214	1.521	1.212	1.152	1.425	1.515
Ordentliche Aufwendungen	25.248	24.301	24.395	25.289	26.835	29.420
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	274	342	322	278	277	294

Tabelle 11: Aufwendungen in Tausend Euro (PLAN)

	2016	2017	2018	2019	2020
Personalaufwendungen	4.618	4.742	4.836	4.931	5.028
Versorgungsaufwendungen	443	498	506	513	521
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	8.100	7.751	7.337	7.268	7.363
Bilanzielle Abschreibungen	3.331	3.388	3.476	3.563	3.713
Transferaufwendungen	15.240	13.793	14.200	14.718	14.927
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.937	1.817	1.685	1.712	1.620
Ordentliche Aufwendungen	33.669	31.989	32.039	32.704	33.172
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	336	311	361	381	391

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Gemeinde
Odenthal im Jahr 2017*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Offene Ganztagschulen (OGS)	3
Schulsekretariate	3
Schülerbeförderung	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Offene Ganztagschulen (OGS)	6
Rechtliche Grundlagen	6
Strukturen der OGS	6
Organisation und Steuerung	7
Fehlbetrag der OGS	9
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	10
→ Schulsekretariate	15
Organisation und Steuerung	18
→ Schülerbeförderung	20
Organisation und Steuerung	21

→ Managementübersicht

Offene Ganztagschulen (OGS)

Die gpaNRW betrachtet den Ressourceneinsatz für den Offenen Ganztag incl. Gebäudeaufwand und anteiligen Verwaltungskosten. Die Gemeinde Odenthal hat eine hohe Teilnahmequote bei der OGS. Bei einem Fehlbetrag von rund 141.000 Euro setzt die Gemeinde 312 Euro weniger je OGS-Schüler/in ein als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Sie liegt damit aber noch über dem ersten Quartil. Der Fehlbetrag hat seine Ursache in erster Linie in den Gebäudeaufwendungen. Obwohl Odenthal weniger Fläche je OGS-Schüler/in vorhält, liegt der Aufwand hierfür im Vergleichsjahr 2015 deutlich über dem interkommunalen Mittelwert. Odenthal hat hohe Aufwendungen für die Instandhaltung und die PCB-Sanierung der Grundschule Voiswinkel. Positiv wirkt auf den Fehlbetrag insbesondere die hohe Elternbeitragsquote. Allerdings ergeben sich für die Elternbeitragsatzung noch einzelne Handlungsempfehlungen. Auch die Transparenz und die Steuerung der OGS könnten verbessert werden. Insgesamt gesehen ergibt sich aber ein positiver Gesamteindruck. Die Gemeinde hat nur noch wenige Möglichkeiten, das Arbeitsfeld weiter zu optimieren.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Offene Ganztagschulen der Gemeinde Odenthal mit dem Index 4.

Schulsekretariate

Die gpaNRW bildet in diesem Aufgabenfeld Leistungskennzahlen und misst die Kommunen an einem Benchmark. Bei den weiterführenden Schulen überschreitet Odenthal den Richtwert und wird als gutes Beispiel in die Benchmark-Datei der gpaNRW aufgenommen. Bei den Grundschulen besteht ein geringes Stellenpotenzial, das sich durch den prognostizierten Anstieg der Schülerzahlen relativiert. Die Personalaufwendungen der Sekretariatskräfte je Schüler/in liegen unter dem Mittelwert; allerdings haben 25 Prozent der geprüften Kommunen niedrigere Aufwendungen als Odenthal. Durch die Besitzstandswahrung ist ein großer Teil der Sekretariatskräfte in Entgeltgruppe 6 eingestuft. Neue Kräfte sollen grundsätzlich der Entgeltgruppe 5 zugeordnet werden, so dass im Vergleich künftig kein erhöhter Standard gesetzt wird. Die Vertragsgestaltung könnte variabler ausgerichtet werden und es sollten Kennzahlen genutzt werden, um die Steuerung zu unterstützen. Insgesamt gesehen zeigt sich aber auch für diesen Bereich ein positives Gesamtbild.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Schulsekretariate der Gemeinde Odenthal mit dem Index 4.

Schülerbeförderung

Trotz einer hohen Einpendlerquote liegt der Anteil der beförderten Schüler/innen in Odenthal unter dem Mittelwert. Die Gemeinde verfügt über gute Rahmenbedingungen (unterdurchschnittliche Gesamtgröße, überdurchschnittliche Bevölkerungsdichte). Odenthal ist gut an den ÖPNV angeschlossen. Im Vergleich zu anderen Kommunen setzt die Gemeinde keinen Schülerspezialverkehr ein und hat damit geringere Aufwendungen. Mit dem ÖPNV ist ein guter Tarif ausgehandelt worden. Bei Verzicht auf die Schülerbeförderung bietet Odenthal den Eltern eine Kilometerpauschale an und nutzt hiermit eine weitere Möglichkeit, die Kosten zu senken. Im interkommunalen Vergleich mit 36 Kommunen hat Odenthal bislang die zweitniedrigsten Aufwendungen für die Schülerbeförderung. Das Arbeitsfeld ist wirtschaftlich ausgerichtet und optimiert. Zur weiterführenden Unterstützung der Steuerung sollte die Kommune die Kennzahlen dieses Berichtes fortschreiben.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

- Offene Ganztagschulen (OGS) im Primarbereich,
- Schulsekretariate und
- Schülerbeförderung.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Dazu werden Erträge und Aufwendungen für die OGS analysiert. Dabei spielen insbesondere die Gebäudeaufwendungen eine wichtige Rolle. Aus den Ergebnissen leiten wir Empfehlungen ab, die darauf zielen das Ergebnis der Kommune für die OGS zu verbessern.

Die Prüfung der Schulsekretariate gibt Hinweise auf eine angemessene Stellenausstattung. Die Optimierung der Schülerbeförderung ist Voraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz. Gleichzeitig zeigt die gpaNRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, mit denen die Kommunen vorhandene Potenziale sukzessive umsetzen können.

Die gpaNRW führt interkommunale Kennzahlenvergleiche durch und analysiert die Organisation und Steuerung. Wir haben Benchmarks für die Kennzahlen zu den Schulsekretariaten ermittelt. Auf der Basis dieser Benchmarks berechnen wir Potenziale für Grundschulen und weiterführende Schulen.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen wir auf das Haushaltsjahr; die Flächen- und Schülerzahlen auf das Schuljahr. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche¹ (BGF) der Gebäude.

¹ Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

→ Offene Ganztagschulen (OGS)

Rechtliche Grundlagen

Das Schulministerium Nordrhein-Westfalen hat zum Schuljahr 2003/2004 die OGS als außerunterrichtliches Angebot für Grundschulen und Förderschulen mit Primarbereich eingeführt. Schule sowie Kinder- und Jugendhilfe und die weiteren außerschulischen Träger sollen ein neues Verständnis von Schule entwickeln. Ziel ist es, mehr Zeit für Bildung und Erziehung, individuelle Förderung, Spiel- und Freizeitgestaltung sowie eine bessere Rhythmisierung des Schultages zu ermöglichen. Zusätzlich soll die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestärkt werden. Die OGS sorgt für ein umfassendes Bildungs- und Erziehungsangebot, das sich am jeweiligen Bedarf der Kinder und der Eltern orientiert. Dieses Angebot umfasst insbesondere

- Förder-, Betreuungs- und Freizeitangebote,
- besondere Förderangebote für Kinder aus bildungsbenachteiligten Familien und für Kinder mit besonderen Begabungen sowie
- Angebote zur Stärkung der Familienerziehung.

Die OGS im Primarbereich (§ 9 Absatz 3 Schulgesetz NRW) ist ein freiwilliges Angebot an Eltern und Schüler. Die Anmeldung verpflichtet zur regelmäßigen täglichen Teilnahme an diesen Angeboten für die Dauer eines Schuljahres.²

Strukturen der OGS

Die demografische Entwicklung beeinflusst den zukünftigen Bedarf an Betreuungsplätzen. Aktuelle Studien gehen davon aus, dass die prognostizierten Schülerzahlen auf Bundesebene steigen werden. Grund dafür sind steigende Geburtenzahlen sowie die nicht genau bekannten Zuwanderungssalden. Diese Faktoren werden sich allerdings nicht nur regional (z.B. in ländlichen Gebieten oder Städten) sondern auch von Kommune zu Kommune unterschiedlich auswirken. Die weitere Entwicklung bleibt daher abzuwarten.

Auch aus dem Nachfrageverhalten der Betreuungszeiten in den Kindergärten können Rückschlüsse auf den Betreuungsbedarf in den Grundschulen gezogen werden. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW steigt der Bedarf nach 45-Stunden-Betreuung in den Kindergärten in vielen Kommunen an. Es ist davon auszugehen, dass damit später ein entsprechender Bedarf für den Offenen Ganztags besteht, weil sich die Eltern hierauf eingestellt haben.

² Die rechtlichen Grundlagen für die Offene Ganztagschule sind: Schulgesetz Nordrhein-Westfalen (SchulG NRW), Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23. Dezember 2010 zu gebundenen und offenen Ganztagschulen sowie außerunterrichtlichen Ganztags- und Betreuungsangeboten im Primarbereich und Sekundarstufe I (BASS 12-63 Nr.2) in der jeweils geltenden Fassung, Runderlass des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder über die Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagschulen im Primarbereich (BASS 11-02 Nr.19) in der jeweils geltenden Fassung.

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Odenthal

	2012	2013	2014	2015	2016	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	14.764	14.727	14.769	15.123	15.123	14.598	14.528	14.456
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	680	645	654	733	733	639	652	643
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	540	544	537	562	562	458	462	470

Quelle: IT.NRW (2012 bis 2015 zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2020 zum 01. Januar)

Die Einwohnerzahlen 2016 von IT.NRW lagen zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vor. Deshalb hat die gpaNRW provisorisch die Zahlen aus 2015 übertragen. In der Prognose sinkt die Gesamteinwohnerzahl in Odenthal. Bei den Kindern bis unter sechs Jahren reduziert sich die Zahl bis 2020 um 94 Kinder und schwankt dann leicht. Bei den Grundschulkindern sinkt die Zahl bis zu diesem Zeitpunkt um 104 Kinder und steigt dann langsam wieder an.

Die Schulentwicklungsplanung der Gemeinde Odenthal weist demgegenüber perspektivisch steigende Schülerzahlen in den Grundschulen aus. Hiernach werden die Schülerzahlen von 620 Schüler/innen im Schuljahr 2016/17 bis zum Schuljahr 2020/21 auf 718 Schüler/innen steigen³. Neben höheren Geburtenzahlen sind hierfür Wanderungszuwächse und Baulandkapazitäten (derzeit 831 Wohneinheiten) ausschlaggebend⁴. Die Flüchtlingslage hat sich nach Aussage der Gemeinde bei der Versorgung von Schulkindern stabilisiert.

→ Feststellung

Die Gemeinde Odenthal berücksichtigt die demografische Entwicklung. Bevölkerungsdaten und Schülerzahlen werden in der aktuellen Schulentwicklungsplanung ausgewertet und analysiert. Hierdurch können Bedarfe langfristig kalkuliert werden.

Der Offene Ganzttag wird im Rahmen der Schulraumbilanzen in die Schulentwicklungsplanung einbezogen.

→ Empfehlung

Darüber hinaus könnten Ziel-, Betreuungs- und Auslastungsquoten der Ganztagsbetreuung in die Schulentwicklungsplanung aufgenommen werden. Hierdurch ergibt sich ein Gesamtüberblick über die notwendigen Betreuungsbedarfe in den Schulen. Transparenz und Steuerung könnten so noch weiter verbessert werden.

Organisation und Steuerung

Die Gemeinde Odenthal hat fünf Grundschulen. Im Schuljahr 2015/16 hatten vier Grundschulen den Offenen Ganzttag eingerichtet. An der Grundschule Neschen gab es zu diesem Zeitpunkt

³ Schulentwicklungsplanung Gemeinde Odenthal, Fortschreibung, Januar 2017, Seite 16 unten

⁴ Schulentwicklungsplanung Gemeinde Odenthal, Fortschreibung, Januar 2017, Seite 8, 4. und 5. Absatz

noch die Betreuung von acht bis eins und dreizehn plus. Seit dem Schuljahr 2016/17 wird in allen Grundschulen die Offene Ganztagsbetreuung bis 16:00 Uhr angeboten. Ab dem Schuljahr 2017/18 wird der Grundschulstandort Neschen als Teilstandort des Grundschulverbundes Odenthal-Neschen geführt.

Die Planung für den Offenen Ganzttag ist organisatorisch bei der Gemeinde im Geschäftsbereich II – Bürgerdienste - angesiedelt. Die praktische Abwicklung erfolgt durch vier freie Träger. Die Gemeinde hält selbst 0,05 Stellenanteile für Verwaltungstätigkeiten vor.

Die Zusammenarbeit mit vier freien Trägern erfordert erhöhten Abstimmungsbedarf. Allerdings ist der Gemeinde Odenthal die Trägervielfalt wichtig. Die Zusammenarbeit mit den Trägern fand teilweise bereits in den Betreuungsformen „Schule von acht bis eins und 13 plus“ statt. Insofern sind erforderliche Abläufe bekannt. In allen Grundschulen werden die Kinder bei den Hausaufgaben betreut. Darüber hinaus finden verschiedene Freizeitangebote in den Bereichen Kunst, Musik und Sport statt. Hierzu erfolgt eine Zusammenarbeit mit Vereinen und Verbänden. Auch der Kreis ist über die Offene Jugendarbeit Odenthal (OJO) eingebunden. Jede Schule hat ein pädagogisches Konzept. Die Ausgestaltung und Umsetzung der konzeptionellen Handlungsfelder findet in Abstimmung zwischen Schulträger, Schule und Maßnahmeträger statt. Im Rahmen der Qualitätssicherung erfolgen regelmäßig mindestens zum Ende eines jeden Schuljahres Auswertungsgespräche zwischen den Kooperationspartnern. Hier werden einheitliche Standards und sonderpädagogische Bedarfe festgelegt. Über Qualitätszirkel erfolgt darüber hinaus eine kreisweite Qualitätssicherung.

→ **Feststellung**

Ein regelmäßiger Austausch aller Beteiligten erhöht die Steuerungsqualität und ist daher gut geeignet, um bestehende Bedarfe miteinander abzusprechen und sich aktiv in die Umsetzung der OGS einzubringen.

Die Verträge sind jeweils für ein Schuljahr geschlossen und verlängern sich um ein weiteres, falls der Bedarf nach OGS besteht, die Schulkonferenz die Fortsetzung des Offenen Ganztags beschließt und die Landeszuwendungen weiterhin gewährt werden. Die Verträge können von den Vertragspartnern jeweils bis zum 15.12. eines Jahres mit Wirkung zum Ende des Schuljahres gekündigt werden.

→ **Feststellung**

Die jährlichen Kündigungsfristen ermöglichen der Gemeinde Odenthal bei Bedarf ein kurzfristiges Agieren und sind somit positiv zu sehen.

Im Haushalt gibt es kein eigenes Produkt für den Offenen Ganzttag. Aufwendungen und Erträge werden bei den Grundschulen gebucht. Insofern besteht keine Transparenz über den Gesamtaufwand für den Offenen Ganzttag. Ein Controlling findet derzeit in erster Linie in Bezug auf die Elternbeiträge statt. Steuerungsrelevante Kennzahlen werden nicht gebildet.

→ **Empfehlung**

Zur Unterstützung der strategischen Steuerung sollte die Gemeinde Odenthal die Kennzahlen dieses Berichtes fortschreiben. Hierdurch kann für Verwaltung und Politik mehr Transparenz über die OGS geschaffen werden.

Fehlbetrag der OGS

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

Diese Kennzahl zeigt, wie hoch der Ressourceneinsatz für die OGS je Schüler ist. Grundlage ist das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudekosten, falls diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

Weil der Gebäudeaufwand für den Offenen Ganzttag nur im Hauptprodukt Schulen dargestellt wird, hat die gpaNRW die erforderlichen Finanzdaten für das Vergleichsjahr 2015 in Zusammenarbeit mit der Gemeinde ermittelt. Für die Vorjahre war dies nicht ohne erhöhten Verwaltungsaufwand zu leisten; deshalb hat die gpaNRW hierauf verzichtet. Es kann daher keine Entwicklung der Kennzahlen im Zeitvergleich dargestellt werden.

Als Schulträger trägt die Gemeinde die gesamten Kosten, die mit dem Betrieb der Offenen Ganzttagsschule entstehen. Grundsätzlich haben die Kommunen einen Eigenanteil zur Finanzierung beizutragen⁵. Dieser beträgt für das Schuljahr 2015/16 422 Euro und für das Schuljahr 2016/17 435 Euro je OGS-Schüler. Auf diese Eigenanteile können die Elternbeiträge angerechnet werden.

In 2015 lagen die Aufwendungen bei rund 995.000 Euro. Die gpaNRW stellt nachfolgend den Aufwand 2015 in Bezug zu den 358 betreuten OGS-Schülern.

Aufwand je OGS-Schüler 2015

Odenthal	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.779	1.443	4.201	2.545	2.052	2.530	2.874	45

Die Gemeinde Odenthal hat mehr Aufwendungen als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Von den Aufwendungen entfallen 79 Prozent auf Transferaufwand an die Kooperationsträger; 20 Prozent entfallen auf Gebäudeaufwand; der Rest auf Personalaufwand für Koordination und Verwaltung.

Der Anteil des Gebäudeaufwandes ist in Odenthal leicht erhöht. Der Mittelwert liegt bei 16 Prozent. Zum einen hat die Gemeinde 2015 vier Grundschulen mit OGS Angebot für die entsprechender Aufwand anfällt – der interkommunale Durchschnitt liegt bei zwei Grundschulen. Zum anderen ist die Gemeinde durch eine erforderliche PCB-Sanierung stärker belastet. Hierzu erfolgen im Berichtsverlauf weitere Ausführungen.

Den Aufwendungen stehen Erträge von rund 863.000 Euro gegenüber. Die Erträge bestehen zu 47 Prozent aus Elternbeiträgen. 46 Prozent entfallen auf Zuweisungen vom Land. Die restlichen Prozentanteile stehen in Zusammenhang mit der Auflösung von Sonderposten für Gebäude.

⁵ Vgl. Richtlinien über Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganzttagsschulen (OGS) im Primarbereich des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder (BASS 11 – 02 Nr.19)

Ertrag je OGS-Schüler 2015

Odenthal	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.384	1.028	3.013	1.799	1.597	1.833	2.088	45

Ursächlich für die gute Positionierung im interkommunalen Vergleich sind die hohen Erträge bei den Elternbeiträgen.

Es ergibt sich ein Fehlbetrag für den Offenen Ganzttag von rund 141.000 Euro. Bezogen auf die 358 betreuten Schüler liegt der Fehlbetrag bei 395 Euro pro Schüler/in.

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2015

Odenthal	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
395	96	1.714	707	309	634	1.069	45

Die Gemeinde Odenthal verzeichnet pro OGS-Schüler 312 Euro weniger Fehlbetrag als der Durchschnitt der Vergleichskommunen, liegt aber noch über dem 1. Quartil.

Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

Elternbeitragsquote

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für OGS dar. Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganzttagsschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung⁶ ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 180 Euro für das Schuljahr 2016/2017. Ansonsten kann die Kommune die Ausgestaltung der Elternbeitragshebung in Form von Staffelungen, Befreiungen etc. in ihrem Ermessen festlegen.

Die Gemeinde Odenthal hat eine Satzung für die Elternbeiträge zur OGS-Betreuung erlassen⁷. Es besteht die Besonderheit, dass der Rheinisch Bergische Kreis durch vertragliche Vereinbarung mit Odenthal die Elternbeiträge berechnet und den Bescheid erlässt. In der Gemeinde selbst erfolgt die Sollstellung und der Einzug bzw. die Beitreibung der Beträge. Die Beiträge für die Mittagsverpflegung werden vom jeweiligen Träger erhoben.

→ Feststellung

Dadurch, dass der Kreis die Berechnung und Erstellung der Bescheide für die Elternbeiträge übernimmt, muss die Gemeinde Odenthal weniger Stellenanteile für das Aufgabengebiet

⁶ (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

⁷ Satzung der Gemeinde Odenthal über die Erhebung von Elternbeiträgen und Rahmenbedingungen der „Offenen Ganztagessschule im Primarbereich“ vom 22. Juni.2005 in der Fassung der 2. Änderungssatzung vom 12. März 2015

vorhalten. Darüber hinaus profitiert Odenthal von dem Spezialwissen des Kreises bei der Beitragsberechnung und hat weniger Aufwand für Fortbildungen.

Die Gemeinde Odenthal erzielt im Zeitvergleich folgende Einnahmen aus Elternbeiträgen:

Elternbeiträge OGS in Euro

	2012	2013	2014	2015	2016
Elternbeiträge OGS	202.535	259.605	336.675	403.390	476.455

Dadurch, dass sich die Betreuungszahlen der OGS-Schüler im Eckjahresvergleich mehr als verdoppeln, steigen auch die Elternbeiträge entsprechend stark an.

Den Erträgen 2015 stehen Aufwendungen von rund 995.000 Euro gegenüber. Die Elternbeitragsquote beträgt rund 41 Prozent.

Elternbeitragsquote in Prozent 2015

Odenthal	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
40,6	2,5	47,9	26,9	19,8	27,0	33,5	45

→ Feststellung

Die hohe Elternbeitragsquote entlastet den Fehlbetrag der OGS.

Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro 2015

Odenthal	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.127	57	1.416	685	538	625	845	45

Pro OGS-Schüler nimmt Odenthal 442 Euro mehr ein als der Durchschnitt der Vergleichsstädte. Folgende Kriterien sind hierfür ausschlaggebend:

- Die Gemeinde Odenthal verfügt über eine niedrige SGB II-Quote und eine hohe Kaufkraft. Es ist daher von vielen einkommensstarken Haushalten auszugehen, die entsprechende Beitragszahlungen leisten können.
- Dadurch, dass der Rheinisch-Bergische Kreis die Heranziehung der Elternbeiträge übernimmt, erfolgt ein höherer Spezialisierungsgrad. Die Mitarbeiter sind entsprechend routiniert und fachlich versiert und können auch schwierige Einkommensermittlungen (z.B. bei Selbständigen) schnell und umfassend bearbeiten.
- Die Gemeinde Odenthal legt ab einem Jahreseinkommen von 40.000 Euro höhere Beitragssätze in den einzelnen Einkommensstufen fest als andere Kommunen und erzielt dadurch mehr Erträge.

- Die Gemeinde hat keine grundsätzliche Geschwisterkindbefreiung festgelegt. Die Beitragspflicht für das erste Geschwisterkind setzt bei einem Jahreseinkommen von 50.000 Euro ein. Die Beiträge für weitere Kinder sind nach dem Einkommen gestaffelt.

Es ergeben sich noch folgende Handlungsempfehlungen:

- Bis zu einem Jahreseinkommen von 20.000 Euro sind in Odenthal keine Elternbeiträge für die OGS-Betreuung zu zahlen. Viele Kommunen haben keine Mindestgrenze für die Beitragsherausziehung vorgesehen. Auf Antrag der Eltern können die Kosten vom Kreisjugendamt übernommen werden. Wenn eine Mindestgrenze veranschlagt wurde, liegt diese im Schnitt bei 15.000 Euro. Die Gemeinde Odenthal könnte die Mindestgrenze absenken oder aufheben und hierdurch die Erträge weiter erhöhen.
- Die Gemeinde Odenthal schöpft den Höchstbetrag von 180 Euro bei der Beitragserhebung nicht aus. Der höchste zu zahlende Beitrag liegt bei 170 Euro. Odenthal hat hier noch einen kleinen Spielraum, der für die angemessene Beteiligung der Eltern an einer qualitativ hochwertigen Ganztagsbetreuung genutzt werden könnte.
- Der Höchstbeitrag ist bei einem Jahreseinkommen von über 70.000 Euro zu zahlen. Der Vergleich mit anderen Kommunen zeigt, dass im Durchschnitt der Höchstbeitrag bei einem Jahreseinkommen von rund 57.000 Euro festgesetzt wird. Die Gemeinde könnte das Jahreseinkommen zur höchsten Beitragszahlung heruntersetzen, um hierdurch früher den möglichen Höchstbeitrag zu erhalten.

→ **Empfehlung**

Durch eine Umsetzung der Handlungsempfehlungen könnte die Gemeinde Odenthal ihre Erträge noch weiter steigern und damit den Fehlbetrag der OGS-Betreuung weiter reduzieren.

Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

Die gpaNRW stellt nachfolgend die Teilnahmequoten der OGS-Betreuung im Zeitvergleich dar:

Teilnahmequote OGS im Zeitvergleich

	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
Zahl der Grundschüler	450	430	573	645
Anzahl der Betreuungsplätze OGS	242	275	358	389
Anteil OGS in Prozent	54	64	63	60

Bis zum Schuljahr 2014/15 gab es in Odenthal drei Grundschulen mit OGS-Angebot. Im Schuljahr 2015/16 hat die Katholische Grundschule Eikamp den OGS-Betrieb aufgenommen. In 2016/17 ist die OGS-Betreuung in der Grundschule Neschen hinzugekommen. Insofern steigt die Zahl der Grundschüler in Schulen mit OGS-Angebot. Die Zahl der OGS-Betreuungsplätze hat sich dementsprechend im Zeitvergleich ebenfalls erhöht. Durch einen Anstieg der Schülerzahlen wären jedoch noch mehr Plätze erforderlich gewesen. Die Plätze konnten jedoch nicht in gleichem Umfang ausgebaut werden. Insofern sinkt die Teilnahmequote in den Schuljahren 2015/16 und 2016/17. Gleichwohl ist die Teilnahmequote im interkommunalen Vergleich sehr hoch.

Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot in Prozent 2015

Odenthal	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
62,5	6,8	82,1	33,0	23,7	31,3	38,3	45

→ Feststellung

Die hohe Teilnahmequote belastet den Fehlbetrag. Odenthal muss ein größeres Versorgungsangebot (z.B. mehr Räume) vorhalten als andere Kommunen. Das verursacht entsprechenden Aufwand.

Die Teilnahmequote wird künftig weiter steigen. Die Kommune möchte eine flächendeckende Versorgung mit OGS-Plätzen sicherstellen. Derzeit ist eine Zielquote von 80 Prozent vorgesehen. Insofern wird auch der Aufwand für die OGS weiter ansteigen.

Grundsätzlich ist eine Gruppenstärke von 25 Kindern für die OGS-Betreuung vorgesehen. In 2015 lag die Gruppenstärke in Odenthal bei 22 Kindern. Grund für die etwas geringere Gruppenstärke sind Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf (2015 - 21 Kinder) und Flüchtlingskinder (2015 – 18 Kinder).

Die Grundschulen Eikamp und Neschen sind nach Angaben der Gemeinde derzeit bei der OGS-Betreuung nicht zu 100 Prozent ausgelastet. Die Gemeinde vermutet, dass dies in Neschen mit einer PCB-Belastung zusammenhängt. Die Kinder werden bislang noch in angemieteten Containern beschult. Auch die OGS-Betreuung findet hier statt. Das Schulgebäude wird neu gebaut. Bei den anderen Grundschulen ist eine 100 prozentige Auslastung gegeben. Teilweise bestehen auch Wartelisten.

→ Empfehlung

Die Teilnahme- und Belegquote sollte in die strategische und haushaltswirtschaftliche Planung einbezogen werden. Hierdurch können Prognosewerte zu Bedarfen und Aufwendungen abgeleitet werden. Insbesondere wenn Investitionen geplant sind, muss geschaut werden, ob künftig der entsprechende Bedarf besteht.

Flächen für die OGS-Nutzung

Die Schulträger haben die notwendige Infrastruktur für die OGS bereitzustellen:

- Für Angebote außerschulischer Partner sollen Schulräume kostenfrei zur Verfügung gestellt werden.
- Der Schulträger ermöglicht den Schülern die Einnahme eines Mittagessens. In Ganztagschulen stellt er hierfür Räume, Sach- und Personalausstattung zur Verfügung.

Die Investitionen in gesonderte OGS-Räume beeinflussen langfristig den Haushalt der Kommune. Bevor OGS-Räume neu geschaffen werden, sollte die vorhandene Schulfläche möglichst effizient genutzt werden.

Die OGS wurde in Odenthal überwiegend im Bestand der Grundschulen umgesetzt. Die Grundschule Eikamp wurde erweitert. Bei der Grundschule Neschen steht ein gesamter schulischer Neubau wegen der festgestellten PCB-Belastung an.

→ **Feststellung**

Es ist wirtschaftlich positiv zu sehen, dass die Gemeinde Odenthal die OGS in den Grundschulen überwiegend im Bestand umgesetzt hat.

Die Abgrenzung der OGS-Flächen von den Schulflächen ist oftmals problematisch. Die gpaNRW erhebt die Flächen für reine OGS-Nutzung und die Flächen in Mischnutzung. Reine OGS-Flächen werden zu 100 Prozent angerechnet; bei Mischnutzung wird ein Verteilerschlüssel (60 Prozent Schulen / 40 Prozent OGS) angewendet. Die Gemeinde Odenthal hatte 2015 929 m² reine OGS-Fläche und 3.895 m² Mischnutzung. Unter Anwendung des Verteilerschlüssels für Mischnutzung ergibt sich eine Gesamtfläche für die OGS von 2.487 m². Bezogen auf die OGS-Schüler liegt die Fläche pro Schüler bei 6,95 m².

Fläche je OGS-Schüler in m² BGF in kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot 2015

Odenthal	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
6,95	3,27	21,13	7,32	5,44	6,38	7,69	43

Obwohl die Gemeinde Odenthal weniger Fläche je OGS-Schüler/in vorhält als andere Kommunen, liegt der Aufwand für die Fläche deutlich über dem interkommunalen Mittelwert. Der Gebäudeaufwand liegt 2015 bei rund 350.000 Euro. Bezogen auf die Fläche von 2.487 m² ergibt sich ein Aufwand je m² von 141 Euro; der Mittelwert liegt bei 59 Euro je m². Der erhöhte Aufwand steht insbesondere in Zusammenhang mit Ausgaben für die Instandhaltung und die PCB-Sanierung der Grundschule Voiswinkel. Auch hier war eine PCB-Belastung von zwei Räumen gegeben, die eine Sanierung erforderlich gemacht hat.

→ **Feststellung**

Bei einer unterdurchschnittlichen Fläche je OGS-Schüler hat Odenthal mehr Aufwand je m². Auch diese Tatsache wirkt belastend auf den Fehlbetrag der OGS-Betreuung.

→ Schulsekretariate

Die Anforderungen an die Schulsekretariate haben sich in den vergangenen Jahren verändert durch

- sinkende Schülerzahlen,
- gebildete Schulverbünde,
- ausgeweitete Betreuungsangebote und Ganztagsunterricht,
- das Bildungs- und Teilhabepaket,
- zunehmende Integration und Inklusion sowie
- gestiegene Erwartungshaltungen an die Servicequalität.

Dies wirkt sich zwangsläufig auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten aus.

Die Gemeinde Odenthal hatte 2015 insgesamt 2,94 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten; davon 1,23 Stellen in den Grundschulen und 1,71 Stellen in den weiterführenden Schulen. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die gpaNRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte⁸. Dadurch wirken sich personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, nicht aus.

Der Personalaufwand liegt bei rund 142.000 Euro und wird nachfolgend in Bezug zu 1.821 betreuten Schüler/innen gesetzt.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2015

Odenthal	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
78	48	131	88	72	90	100	40

Die Höhe der Personalaufwendungen ist abhängig vom quantitativen Personaleinsatz und vom Vergütungsniveau.

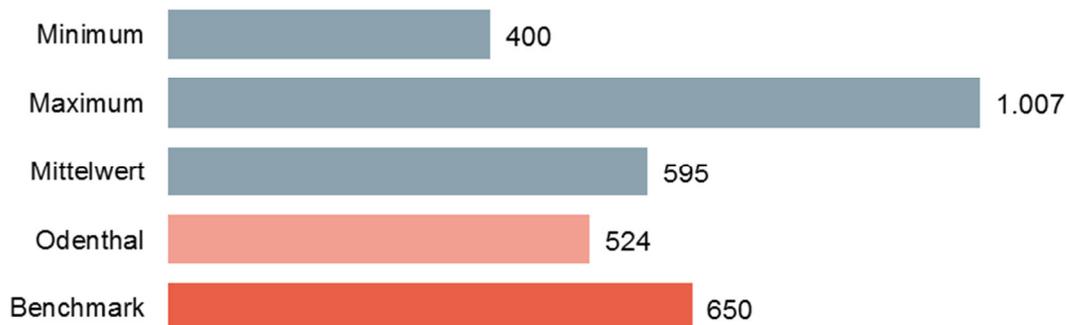
Das Vergütungsniveau ist im Vergleich erhöht. Je Vollzeit-Stelle gibt die Gemeinde 48.372 Euro aus und positioniert sich damit über dem Mittelwert von 47.254 Euro. Die Sekretariatskräfte sind größtenteils in Entgeltgruppe 6 eingestuft. Im interkommunalen Vergleich werden die Sekretariatskräfte überwiegend der Entgeltgruppe 5 zugeordnet. Hierzu folgen im Berichtsverlauf unter der Überschrift „Organisation und Steuerung“ weitere Ausführungen.

Für den quantitativen Personaleinsatz ist die Anzahl der betreuten Schüler ein Indikator. Die gpaNRW betrachtet daher nachfolgend die Schülerzahlen je Vollzeit-Stelle unterteilt nach Grundschulen und weiterführenden Schulen.

⁸ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2015/2016)

Bei den Grundschulen wurden 2015 644 Schüler/innen mit 1,23 Vollzeit-Stellen betreut. Es ergibt sich eine Leistungskennzahl von 524 Schüler/innen pro Stelle.

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat Grundschulen 2015



Odenthal	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
524	489	544	669	40

→ Feststellung

Im Vergleich zum Benchmark ergibt sich im Grundschulbereich ein Stellenpotenzial von 0,24 Vollzeit-Stellen.

Zeitverlauf Stellenpotenzial

	2015	2016
Schüler Grundschule	644	645
Vollzeit-Stellen Schulsekretariate	1,23	1,23
rechnerisches Stellenpotenzial - gemessen am Benchmark -	0,24	0,24

Das Stellenpotenzial bleibt für 2016 in gleichem Umfang bestehen. Ausgehend von einer Vollzeit-Stelle mit 39 Wochenstunden liegt das Potenzial bei rund neun Stunden.

Die Schulentwicklungsplanung der Gemeinde Odenthal zeigt nach einem Rückgang der Schülerzahlen für das Schuljahr 2016/2017 auf 620 Schüler/innen bis 2021/2022 einen Anstieg auf 737 Schüler/innen⁹.

→ Feststellung

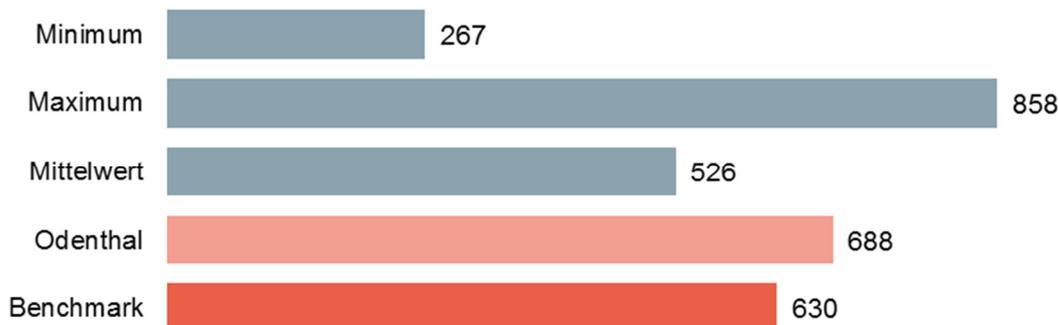
Aufgrund des geringen Stellenpotenziales und des prognostizierten Anstiegs der Schülerzahlen im Primarbereich sieht die GPA NRW derzeit keine Handlungsnotwendigkeit für die Gemeinde Odenthal.

Die Gemeinde sollte aber grundsätzlich die Entwicklung der Schülerzahlen weiter verfolgen und den Personaleinsatz entsprechend dem Benchmark ausrichten.

⁹ Schulentwicklungsplanung Gemeinde Odenthal, Fortschreibung, Januar 2017, Seite 16, unten

Bei den weiterführenden Schulen wurden 2015 1.177 Schüler/innen mit 1,71 Vollzeit-Stellen betreut. Die Leistungskennzahl liegt bei 688 betreuten Schüler/innen pro Vollzeit-Stelle.

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat weiterführende Schulen 2015



Odenthal	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
688	426	515	623	39

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Odenthal überschreitet den Benchmark. Es ist kein Stellenpotenzial vorhanden.

Auch 2016 liegt die Leistungskennzahl über dem Benchmark. Es sind zwar zum 01. März 2016 Stundenanteile hinzugekommen (sieben Stunden – entspricht anteilig für zehn Monate 0,15 Vollzeit-Stellen); allerdings sind auch die Schülerzahlen gestiegen. 2016 wurden 1.211 Schüler/innen betreut. Die Leistungskennzahl sinkt auf 651 betreuten Schüler/innen je Vollzeit-Stelle, liegt aber immer noch über dem Benchmark.

Die Gemeinde verfügt über gut ausgebildete Sekretariatskräfte mit Verwaltungsausbildung und Erfahrung. Durch den Einsatz der Sekretariatskräfte an zwei Schulen (Realschule und Gymnasium) ergeben sich Synergien.

→ **Feststellung**

Das Stellenvolumen der Sekretariatskräfte ist gut an die Schülerzahlen angepasst. Es gibt keine Überlastungsanzeigen oder erhöhte Überstundenkontingente. Insofern nimmt die gpaNRW die Gemeinde Odenthal bei der Kennzahl für die weiterführenden Schulen in ihre Benchmark-Datei als gute Beispielkommune auf.

Gesamtpotenzial Schulsekretariate

Handlungsfeld	Stellenpotenzial 2015	Stellenpotenzial 2016
Grundschulen	0,2	0,2
Weiterführende Schulen	0,0	0,0
Gesamtsumme	0,2	0,2

Die gpaNRW hat auf Basis ihrer Prüfungsergebnisse die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle auf 50.000 Euro festgelegt. Bezogen auf das vorgenannte Stellenpotenzial ergibt sich für beide Jahre ein monetäres Gesamtpotenzial von 10.000 Euro. Sofern sich der prognostizierte Anstieg der Schülerzahlen bei den Grundschulen bestätigt, kann das Potenzial allerdings nicht realisiert werden.

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

Die meisten Kommunen ordnen die Sekretariatsstellen den Entgeltgruppen 5 und 6 zu. Oft erhalten die Beschäftigten jetzt die Entgeltgruppe 6, weil sie so nach dem früher geltenden Bundesangestelltentarifvertrag eingruppiert waren und dieser Besitzstand gewahrt wird. Das ist auch in der Gemeinde Odenthal der Fall. 2,23 der 2,94 Kräfte (somit 76 Prozent) werden nach der Entgeltgruppe 6 bezahlt. Im interkommunalen Vergleich liegt der Anteil der Eingruppierung in EG 6 bei 35 Prozent.

Für die Entgeltgruppe 6 sind auch nach der Entgeltordnung TVöD ab Januar 2017 „vielseitige Fachkenntnisse“ erforderlich. Neben einigen Arbeits- und Landesarbeitsgerichten hat das Bundesarbeitsgericht in seinem Urteil vom 14. März 2001, 4 AZR 172/00, bei der Tätigkeit einer Schulsekretärin das Vorliegen von „vielseitigen Fachkenntnissen“ verneint. Nach Aussage der Gemeinde Odenthal werden neue Kräfte grundsätzlich der Entgeltgruppe 5 zugeordnet.

→ **Feststellung**

Es ist wirtschaftlich positiv zu sehen, dass die Gemeinde Odenthal bei neuen Verträgen keine erhöhten Standards bei der Vergütung ihrer Beschäftigten setzt.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Schulsekretärinnen sind mit festen Stundenzahlen bei der Gemeinde Odenthal angestellt. Neuberechnungen und Anpassungen werden bei konkretem Anlass vorgenommen. In den letzten Jahren gab es keine deutliche Veränderung der Stellenanteile. Zudem war wenig Fluktuation vorhanden. Positiv zu sehen ist, dass die Sekretariatskräfte in Odenthal verschiedene Standorte betreuen. Die Schulsekretariatskräfte vertreten sich gegenseitig, so dass keine zusätzliche Vertretung erforderlich ist.

Viele Kommunen arbeiten bereits in der Vertragsgestaltung mit Sockelstunden und variablen Zuschlägen, wie beispielsweise Unterteilungen nach Schulformen, Änderung der Schülerzahlen, Zuschlägen für Inklusion, Migration oder OGS. Bei Änderungen der Wochenstunden werden individuelle Lösungen in Absprache mit den Sekretariatskräften gefunden (z.B. Wechsel des Einsatzortes, Aushilfszeiten an anderen Standorten, etc.). Die Gemeinde Odenthal kalkuliert zwar bei der Stundenfestsetzung mit den genannten Einflussfaktoren, legt sich aber im Vertrag auf eine Gesamtstundenzahl fest.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Odenthal sollte die Verträge bei Fluktuation variabel umgestalten. Hierdurch sichert sich die Kommune bereits im Vorfeld gute Steuerungsmöglichkeiten bei veränderten Bedarfen.

Bei den Tätigkeiten orientiert sich die Gemeinde Odenthal an einem Tätigkeitskatalog der KGSt¹⁰. Bei der Auflösung der Hauptschule sind in der Vergangenheit auch zusätzliche Aufgaben für die Schulleitung übernommen worden.

→ **Empfehlung**

Es ist grundsätzlich darauf zu achten, dass zusätzliche Arbeiten für die Schulleitung nicht dazu führen, dass Stunden aufgestockt werden.

Die Gemeinde Odenthal erhebt bislang keine steuerungsrelevanten Kennzahlen für den Bereich der Schulsekretariate.

→ **Empfehlung**

Zur weiterführenden Unterstützung der strategischen Steuerung sollte die Gemeinde Odenthal die Kennzahlen dieses Berichtes verwenden.

¹⁰ KGSt-Bericht zur Bemessung des Stellenbedarfes in Schulsekretariaten Nr. 14/2014

→ Schülerbeförderung

Die Beförderung von Schülern verursacht jährlich hohe Aufwendungen. Deshalb prüft die gpaNRW, inwieweit sich die Kommunen mit der Optimierung der Schülerbeförderung befassen. Zu berücksichtigen ist, dass sich die Gemeindestruktur erheblich auf die Höhe der Schülerbeförderungskosten auswirken kann: Weit zerstreute Flächenkommunen mit großen Entfernungen zu den Schulstandorten haben Nachteile gegenüber kompakten Kommunen mit weitgehender ÖPNV-Abdeckung. Außerdem beeinflusst die Zusammensetzung der Schullandschaft den Kennzahlwert genauso wie die Anzahl der auswärtigen Schüler. Auch das Schulangebot in den Nachbarkommunen spielt eine wesentliche Rolle. Aufgrund dieser Einflussfaktoren verzichtet die gpaNRW auf die Festlegung eines Benchmarks.

In Odenthal wurden 2015 insgesamt 678 Schüler/innen befördert; 2016 sind es 761 Schüler/innen. Ein Anstieg ist insbesondere beim Gymnasium und bei der Realschule zu verzeichnen.

Für das Schuljahr 2015/2016 liegt der Aufwand für die Schülerbeförderung bei insgesamt rund 322.000 Euro. Für den Schulweg werden hiervon 308.000 Euro aufgewendet. Der Rest entfällt auf Fahrten zu Sportstätten – in Odenthal insbesondere für das Schulschwimmen in Bergisch Gladbach.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2015

Kennzahl	Odenthal	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	177	86	623	344	254	339	430	39
Aufwendungen (nur Schulweg) je beförderten Schüler in Euro	454	446	1.023	726	583	692	834	36
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	37,2	12,1	82,7	46,3	35,3	44,4	58,9	39
Einpendlerquote in Prozent	33,2	0,4	40,8	15,6	7,0	11,8	25,6	39

Die Aufwendungen je Schüler werden mittelbar durch das Angebot an Schulstandorten und unmittelbar durch die Aufwendungen für den Schulweg und den Anteil der tatsächlich beförderten Schüler geprägt.

Die Gemeinde Odenthal erzielt beim Aufwand je beförderten/r Schüler/in den zweitniedrigsten Vergleichswert. Der Anteil der beförderten Schüler liegt trotz hoher Einpendlerquote unter dem Mittelwert. Hierfür sind folgende Gründe ausschlaggebend:

- Die Gemeinde Odenthal verfügt mit rund 40 km² über eine unterdurchschnittliche Gesamtgröße (Mittelwert 78 km²) und ist somit komprimierter.
- Die Bevölkerungsdichte liegt über dem Mittelwert (Odenthal 379 Einwohner je km²/ Mittelwert 210 Einwohner je km²). Odenthal hat hierdurch einen Vorteil gegenüber Kommunen mit weit zersiedelter Fläche.
- Das Gymnasium und die Realschule liegen im Ortszentrum. Beide Schulen haben viele Einpendler (Gymnasium 45 Prozent; Realschule 34 Prozent). Die Schulen sind aber gut mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen. Schülerspezialverkehr ist nicht erforderlich.
- Die fünf Grundschulen erstrecken sich über das Gemeindegebiet und decken weit entfernte Ortsteile ab. Auch hier ist eine gute Verkehrsanbindung gegeben. Es erfolgt ebenfalls kein Schülerspezialverkehr.
- Dadurch, dass die Gemeinde Odenthal keinen Schülerspezialverkehr hat, hat die Kommune geringere Aufwendungen als andere Kommunen. Der Schülerspezialverkehr ist deutlich teurer als der ÖPNV. Im interkommunalen Vergleich liegt der durchschnittliche Anteil beförderter Schüler/innen mit Spezialverkehr bei 34 Prozent.
- Odenthal hat einen guten Tarif mit dem Verkehrsunternehmen ausgehandelt und reduziert hierdurch den Aufwand für die Schülerbeförderung.
- Bei Verzicht auf Schülerbeförderung zahlt die Gemeinde Odenthal den Eltern eine Kilometerentschädigung von 13 Cent pro Kilometer. Das wird insbesondere bei den Grundschulen in Anspruch genommen; in geringem Umfang auch beim Gymnasium. Insgesamt hat Odenthal für das Schuljahr 2015/2016 hierfür 1.371 Euro aufgewendet. Hierdurch erzielt die Kommune weitere Einsparungen.

→ **Feststellung**

Neben guten Rahmenbedingungen (unterdurchschnittliche Gemeindegröße, überdurchschnittliche Bevölkerungsdichte) verfügt die Gemeinde Odenthal über eine sehr gute Verkehrsanbindung durch den ÖPNV. Die Gemeinde hat keine Aufwendungen für Schülerspezialverkehr und kann deshalb ihre Aufwendungen entsprechend niedrig halten.

Organisation und Steuerung

Die Prüfung des Anspruches auf Fahrtkostenübernahme wird bei der Gemeinde durchgeführt. Eine Übernahme erfolgt nach Kilometerzahlen und in den Fällen, in denen der Schulweg besonders gefährlich ist. Als Höchstgrenze für die Übernahme von Schülerfahrtkosten gilt gemäß § 2 SchfkVO ein Betrag von 100 Euro je Monat. Der Höchstbetrag wird nicht überschritten. Die Gemeinde übernimmt lediglich Fahrtkosten für anspruchsberechtigte Schüler/innen.

Die Gemeinde Odenthal hat einen Vertrag über das Tarifangebot „SchülerTicket“ mit der Kraftverkehr Wupper-Sieg AG und der Verkehrsverbund Rhein-Sieg GmbH geschlossen¹¹. Mit dem Ticket können Schüler/innen neben dem Weg zur Schule auch sonstige Angebote des öffentlichen Personennahverkehrs nutzen (Benutzung weiterer Strecken; Fahrten außerhalb der

¹¹ Vertrag über das Tarifangebot „SchülerTicket“ (Ticket für Schule und Freizeit) in der ab dem Schuljahr 2014/2015 geltenden Fassung

Schulzeit). Hierfür wird ein Eigenanteil von den Schülern erhoben, der vom Verkehrsunternehmen direkt bei den Eltern eingezogen wird. Der Eigenanteil entspricht den zulässigen Höchstsätzen. Die Schülerbeförderung zu den Sportstätten (in erster Linie zum Schulschwimmen nach Bergisch Gladbach) erfolgt ebenfalls über den ÖPNV.

→ **Feststellung**

Es ist wirtschaftlich positiv zu sehen, dass die Gemeinde Odenthal zusammen mit dem ÖPNV eine Verfahrensweise für ihr Gemeindegebiet gefunden hat, die es ihr ermöglicht, ihre Schüler/innen ohne Schülerspezialverkehr zu befördern.

Mindestens einmal pro Jahr findet ein Austausch zwischen Verkehrsunternehmen und Gemeinde statt. Hierbei werden Anfangszeiten der Schulen, Strecken, Intervalle und Schülerzahlen abgestimmt. Eine direkte Verknüpfung mit der Schulentwicklungsplanung erfolgt nur bei Inklusion. Durch den regelmäßigen Austausch werden aber individuelle Entwicklungen entsprechend aufgegriffen und berücksichtigt.

→ **Feststellung**

Die jährliche Abstimmung ist gut geeignet, um Bedarfe und Anforderungen abzugleichen und für alle Beteiligten gute Lösungen zu finden.

Die Gemeinde Odenthal bildet derzeit noch keine Kennzahlen zur Schülerbeförderung im Haushalt ab.

→ **Empfehlung**

Zur weiterführenden Unterstützung der Steuerung sollte die Gemeinde die Kennzahlen dieses Berichtes fortschreiben. Hierdurch werden die Aufwendungen für die Schülerbeförderung transparent und Entwicklungsverläufe im Zeitvergleich deutlich.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sport und Spielplätze der
Gemeinde Odenthal im Jahr
2017*

INHALTSVERZEICHNIS

➔ Managementübersicht	3
Sport	3
Spiel- und Bolzplätze	3
➔ Inhalte, Ziele und Methodik	5
➔ Sporthallen	6
Flächenmanagement Schulsport halls	6
Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)	7
Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen	8
➔ Sportplätze	9
Strukturen	9
Auslastung und Bedarfsberechnung	10
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für das Dhünntalstadion	10
➔ Spiel- und Bolzplätze	12
Steuerung und Organisation	12
Strukturen	13
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	14

→ Managementübersicht

Sport

Bei den Schulsporthallen ist im Grundschulbereich ein Flächenüberhang festzustellen. Solange die Grundschulstandorte jedoch unverändert bestehen bleiben, besteht in den Ortteilen Blecher, Eikamp, Neschen und Voiswinkel keine Möglichkeit, eine Schulturnhalle aufzugeben. Im Ortsteil Odenthal befinden sich eine Zweifach- und eine Dreifachsporthalle. Die Zweifachsporthalle wurde im Prüfungszeitraum zeitweise für die Unterbringung von Flüchtlingen genutzt. Daher konzentriert sich der Schulsport im Ortsteil Odenthal für alle hier vorhandenen Schulen auf die Dreifachsporthalle am Schulzentrum und die dort befindliche Sportanlage. Schulpolitisch sieht die Gemeinde Odenthal dennoch keine Möglichkeit, die Zweifachsporthalle, sobald diese wieder verfügbar ist, aufzugeben.

Auch der interkommunale Vergleich der Bruttogrundfläche Sporthallen je Einwohner lässt eine großzügige Ausstattung an Sporthallen erkennen und bestätigt den Flächenüberhang. Allerdings haben die Vereine ein großes Interesse, den Sporthallenbestand nicht zu verringern. Das sollte Anlass sein, die Vereine verstärkt an den Aufwendungen der Sporthallen zu beteiligen.

Die Aufwendungen für die Unterhaltung des Dhünntalstadions sind im interkommunal auffallend hoch. Ursächlich hierfür könnte sein, dass das Dhünntalstadion neben den sportlichen Aktivitäten auch für verschiedene Events genutzt wird. Zwar werden die Leistungen des Bauhofes schon detailliert erfasst, jedoch noch nicht ausgewertet und zu Steuerungszwecken genutzt. Dies sollte zukünftig geschehen. Nur so lassen sich Auffälligkeiten und Optimierungsmöglichkeiten erkennen.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Sport der Gemeinde Odenthal mit dem Index 2.

Spiel- und Bolzplätze

Für diese Prüfung mussten alle Daten aus verschiedenen Quellen zusammengeführt werden. Darum musste auf einen intrakommunalen Vergleich für die Jahre 2013 und 2014 verzichtet werden. Die Gemeinde Odenthal sollte zum Zwecke einer optimierten Steuerung ein digitales Ordnungssystem aufbauen.

Das veränderte Freizeitverhalten der Nutzer und die bereits erkennbaren demografischen Veränderungen erfordern eine Spielflächenanalyse und die Erstellung einer Spielplatzbedarfsplanung.

Die Anzahl und die Fläche der Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahren befinden sich im interkommunalen Vergleich über dem Mittelwert. Die Bolzplätze in den einzelnen Ortsteilen werden jedoch nach Beobachtungen des Bauhofes erkennbar frequentiert.

Die Aufwandskennzahlen zeigen die Gemeinde Odenthal in allen Tätigkeitsfeldern in einem günstigen Bereich.

➔ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Gemeinde Odenthal mit dem Index 4.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die Kommunen stellen zur allgemeinen Daseinsvorsorge neben Sportanlagen auch Spiel- und Bewegungsmöglichkeiten im öffentlichen Raum zur Verfügung. Im Prüfgebiet Sport und Spielplätze untersucht die gpaNRW daher die Handlungsfelder Sport sowie Spiel- und Bolzplätze.

In dem Handlungsfeld Sport analysiert die gpaNRW als Schwerpunkte die Sporthallen und die Sportplätze in der Gemeinde Odenthal. Das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze umfasst alle öffentlichen Spiel- und Bolzplätze. Die gpaNRW analysiert zum einen die vorgehaltenen Flächen, die Auslastung und den Bedarf auf Basis der derzeitigen Nutzung. Zum anderen beleuchten wir, wie die Kommune diese Bereiche organisiert und steuert. Bei den Sportplätzen sowie den Spiel- und Bolzplätzen analysieren wir zudem die Pflege und Unterhaltung.

In diesen Handlungsfeldern möchten wir u.a. einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten. Hierfür stellen wir zunächst Transparenz bei den eingesetzten und vorgehaltenen Ressourcen her. Diese Ressourcen in Form von Flächen und Aufwendungen vergleichen wir interkommunal. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten vorgehaltenen Flächen, z. B. Bruttogrundflächen der Sporthallen, sowie die gesamten Aufwendungen. Für die Bedarfsberechnungen haben wir Orientierungsgrößen und Faktoren festgelegt. Auf der Basis dieser Größen und Faktoren berechnen wir Potenziale bzw. zeigen Kapazitäten über dem Bedarf auf. Für die Kennzahl „Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze“ ermitteln wir anhand eines Benchmarks Potenziale.

Darüber hinaus möchte die gpaNRW mit dieser Prüfung die strategische und operative Steuerung in diesen Handlungsfeldern verbessern. Beispielsweise erarbeiten wir Handlungsmöglichkeiten für die Kommune, damit sie auch langfristig ein bedarfsgerechtes Angebot an Sporthallen und -plätzen sowie Spiel- und Bolzplätzen vorhalten kann. Unter bedarfsgerecht versteht die gpaNRW, dass eine Anlage nachgefragt wird, also eine hohe Auslastung aufweist. Besonders bei den Spielplätzen legen wir dar, wie sich die demografische Entwicklung auswirkt. Die wesentlichen Erkenntnisse zur Steuerung erlangen wir aus Prüfgesprächen vor Ort.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen wir auf das Haushaltsjahr; die Flächen- und Schülerzahlen auf das Schuljahr.

→ Sporthallen

Zunächst analysiert die gpaNRW die Schulsportthallen, mit Ausnahme der Hallen an Förderschulen in Trägerschaft der geprüften Kommune. Sporthallen für den Schulunterricht benötigt eine Kommune auf jeden Fall. Das übrige Angebot an Sporthallen muss sich am zusätzlichen Bedarf und vor allem auch an der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune orientieren. Ebenso muss die Kommune bereits heute berücksichtigen, wie sich der demografische Wandel auswirken wird. Um das gesamte Angebot an Sporthallen in einer Kommune darzustellen, erfasst die gpaNRW neben den Schulsportthallen alle weiteren Hallen mit Vereinsnutzung. Dies sind zum einen Sporthallen, an denen sich die Kommune finanziell beteiligt, z. B. Hallen im Vereinseigentum. Zum anderen erfasst die gpaNRW informativ die Hallen ohne finanzielle Beteiligung der Kommune, die dennoch den Vereinen zur Verfügung stehen.

Flächenmanagement Schulsportthallen

Die Gemeinde Odenthal hält für den Schulsport sechs Sporthallen mit insgesamt neun Halleneinheiten vor. Außerhalb der Schulzeiten werden diese Hallen von Vereinen genutzt.

Die Gemeinde Odenthal nennt folgende Standorte der Schulsportthallen:

- Ortsteil Blecher - Einfachsporthalle an der Grundschule
- Ortsteil Eikamp - Einfachsporthalle an der Grundschule
- Ortsteil Neschen - Einfachsporthalle an der Grundschule
- Ortsteil Voiswinkel - Einfachsporthalle an der Grundschule
- Ortsteil Odenthal - - Zweifachsporthalle an der Grundschule und
- Schulzentrum Odenthal - Dreifachsporthalle.

Bestand der Sporthalleneinheiten 2015

	BGF Hallen in m ²	Übungseinheiten	durchschnittliche Fläche je Übungseinheit in m ²
Grundschulen	3.640	6	607
Schulzentrum	2.812	3	937
Gesamt	6.452	9	717

Das Verhältnis der Gesamtfläche zu den 63 gebildeten Klassen/Kurse ergibt im interkommunalen Vergleich folgendes Bild:

Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in m² 2015

Odenthal	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
80	37	204	94	73	86	111	34

Die gpaNRW geht davon aus, dass an Grundschulen zehn Klassen und an weiterführenden Schulen zwölf Klassen/Kurse jeweils eine Halleneinheit benötigen. Den so ermittelten Bedarf für Odenthal stellt die gpaNRW dem aktuellen Bestand gegenüber:

Vergleich Bedarf und Bestand Halleneinheiten für Schulen 2015

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	3,2	6	2,8
Schulzentrum mit Haupt-, Realschule und Gymnasium	4,1	3	-1,1
Gesamt	7,3	9	1,7

→ Feststellung

In der Gemeinde Odenthal besteht ein rechnerischer Überhang von 1,7 Halleneinheiten.

Der Flächenüberhang ist im Grundschulbereich festzustellen. Solange die Grundschulstandorte jedoch unverändert bestehen bleiben, besteht in den Ortteilen Blecher, Eikamp, Neschen und Voiswinkel keine Möglichkeit, eine Schulturnhalle aufzugeben. Im Ortsteil Odenthal befinden sich eine Zweifach- und eine Dreifachsporthalle, die von den Schülern des Schulzentrums und der Grundschule genutzt werden.

IT.NRW prognostiziert bis 2020 einen Rückgang der Kinder unter 18 Jahren von 2.569 auf 2.180 Kinder (minus 15 Prozent). Hierdurch wird sich der Überhang an Schulsporthallen zukünftig noch vergrößern. Allerdings beschäftigt sich die Gemeinde aktuell intensiv mit der gemeindlichen Entwicklung und hat die Erstellung einer Gemeindeentwicklungsstrategie in Auftrag gegeben. In diesem Zusammenhang werden für die vorgesehenen Baugebiete Vermarktungskonzepte erstellt. Ziel ist es, die vorhandene starke Nachfrage zu nutzen, um Familien mit Kindern an Odenthal zu binden. In diesem Zusammenhang sollte die weitere Entwicklung beobachtet werden.

Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)

Neben den Sporthallen hält die Gemeinde Odenthal keine weiteren Hallen vor. Bezogen auf je 1.000 Einwohner stellt sich das gemeindliche Hallenangebot insgesamt wie folgt dar:

Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 Einwohner in m² 2015

Odenthal	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
427	244	623	399	315	391	479	32

Die deutlich über dem Mittelwert liegende Kennzahl lässt eine großzügige Ausstattung an Sporthallen erkennen und bestätigt den Flächenüberhang. Allerdings haben die Vereine ein großes Interesse, den Sporthallenbestand nicht zu verringern. Das sollte Anlass sein, die Vereine verstärkt an den Aufwendungen der Sporthallen zu beteiligen.

Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen

Die Schulsport halls stehen schultäglich ab 17.30 Uhr und an den Wochenenden den Vereinen zur Verfügung. Planmäßig sind alle verfügbaren Zeiten nach Aussage des Fachbereichs belegt.

Die Gemeinde Odenthal erhebt für die Nutzung der Sporthallen Nutzungsentgelte. Diese Nutzungsentgelte sind aber bei Weitem nicht kostendeckend. Auf eine detaillierte Ermittlung des Kostendeckungsgrades wurde bisher seitens der Gemeinde verzichtet.

Der Schließdienst für die Einfach-Hallen an den Grundschulen ist an die Vereine übertragen. Noch verrichten für die Zweifach-Halle und die Dreifach-Halle die Schulhausmeister den Schließdienst. Noch in 2017 werden diese beiden Hallen mit elektrischen Schließsystemen (Chip als Zugangsberechtigung) ausgestattet. Somit ist jeder Nutzer dokumentiert. Die Gesamtkosten für diese Maßnahmen sollen sich auskunftsgemäß bereits in eineinhalb Jahren amortisiert haben.

→ Sportplätze

Die gpaNRW analysiert hier zunächst kommunale Sportplätze¹, die die Kommune bilanziert hat. Darüber hinaus beziehen wir Sportplätze ein, deren Pflege und Unterhaltung die Kommune ganz oder teilweise auf die Vereine übertragen hat. Ebenso berücksichtigen wir Flächen, die die Kommune für Sportplätze gepachtet hat. Stadien wie auch Spiel- und Bolzplätze berücksichtigt die gpaNRW an dieser Stelle nicht. Sportplätze im Eigentum von Vereinen oder Dritten fließen zunächst nicht in die Kennzahlen ein. Die gpaNRW nimmt sie jedoch informativ mit auf und analysiert auch diese Flächen.

Die Bedarfsberechnung sowie die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung beziehen sich auf die Spielfelder bzw. den Fußballsport. Sonstige Sportnutzflächen, wie z. B. Laufbahnen, Sprunganlagen, Beachvolleyballfelder, und deren Nutzung betrachtet die gpaNRW in dieser Prüfrunde hingegen nicht.

Strukturen

Die Gemeinde Odenthal verfügt mit dem Dhünntalstadion über eine zentrale Sportanlage. Diese hat eine Gesamtfläche von 17.632 m² und eine Sportnutzfläche von 14.051 m². Das Dhünntalstadion wurde ursprünglich als Schulsportanlagen mit dem Schwerpunkt „Leichtathletik“ konzipiert und dient heute neben der Schulnutzung nur für Meisterschaftsspiele oder sonstigen größeren sportlichen Events. Die Vereinsnutzung des Stadions ist somit nicht bedeutsam.

Strukturkennzahlen Sportplätze (nur Dhünntalstadion) 2015

Kennzahl	Odenthal	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportplätze je Einwohner in m ²	1,17	0,40	12,12	6,30	3,34	7,02	8,30	32
Fläche Spielfelder je Einwohner in m ²	0,93	0,36	6,47	2,92	1,77	2,78	4,17	32

Darüber hinaus befindet sich im Ortsteil Altenberg ein Kunstrasenplatz (Fußball), der nicht im Eigentum der Gemeinde steht. Die Gemeinde Odenthal zahlt dem Verein nur einen jährlichen Investitionszuschuss von 3.500 Euro. Auf diesem Platz sind die sportlichen Aktivitäten – Fußball – innerhalb der Gemeinde Odenthal konzentriert.

→ Feststellung

Es ist positiv, dass die Gemeinde dem Sportverein eine ehemalige Sportfläche zur Verfügung gestellt hat, auf der der Verein eine eigene Kunstrasenfläche errichtet hat und diese auch unterhält.

¹ Sportplätze im Sinne der DIN 18035-1: Sportplätze, Teil 1: Freianlagen für Spiele und Leichtathletik, Planung und Maße

Der Betrieb einer vereinseigenen Sportanlage begünstigt die Strukturkennzahlen der Gemeinde Odenthal im interkommunalen Vergleich.

Auslastung und Bedarfsberechnung

Eine Konzentration aller sportlichen Aktivitäten auf der vereinseigenen Sportanlage ist nicht möglich, weil für den Schulsport Sportflächen für die Leichtathletik vorgehalten werden müssen.

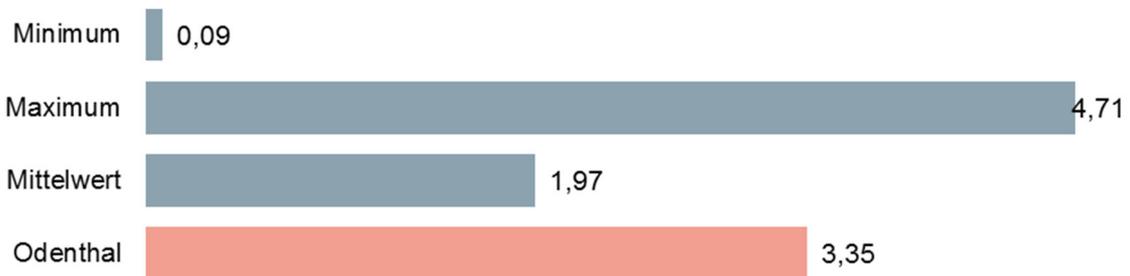
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für das Dhünntalstadion

Die Gemeinde Odenthal nennt für die das Dhünntalstadion für 2015 folgende Unterhaltungsaufwendungen:

- Personalaufwendungen Verwaltung 1.969,00 Euro
 - Pflegeaufwendungen - Bauhof 22.320,00 Euro
 - Abschreibungen 35.180,00 Euro
- Aufwendungen gesamt 59.469,00 Euro**

Die Gesamtaufwendungen stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Unterhaltung Sportplätze 2015 (nur Dhünntalstadion) je m²



Odenthal	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,35	1,29	1,66	2,87	19

Die Aufwendungen für die Unterhaltung des Dhünntalstadions sind im interkommunal auffallend hoch. In den Analysegesprächen machten die Vertreter der Gemeinde Odenthal deutlich, dass das Dhünntalstadion als gesellschaftlicher Treffpunkt genutzt wird. Dafür verzichtet Odenthal auf Bürgerhäuser, Jugendfreizeitstätten u.ä.. Das müsste bei der Beurteilung der Höhe der Unterhaltungsaufwendungen berücksichtigt werden. Denn ursächlich für die hohen Aufwendungen könnte sein, dass das Dhünntalstadion neben den sportlichen Aktivitäten auch für verschiedene Events genutzt wird. Zwar werden die Leistungen des Bauhofes schon detailliert erfasst, jedoch noch nicht ausgewertet und zu Steuerungs Zwecken genutzt. Daher ist eine differenzierte Betrachtung derzeit nicht möglich. Erst aus einer detaillierten Auswertung sind Rückschlüsse möglich, welche Aufwendungen für den Schulsport und welche Aufwendungen für die

verschiedenen Events notwendig sind. Hierdurch können dann Auffälligkeiten und Optimierungsmöglichkeiten erkannt werden.

→ **Empfehlung**

Die Arbeiten des Bauhofs sollten zukünftig detailliert ausgewertet und zu Steuerungszwecken genutzt werden.

→ Spiel- und Bolzplätze

Die gpaNRW untersucht hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Somit bleiben solche an Schulen und Kindergärten unberücksichtigt.

Steuerung und Organisation

Die Produktverantwortung für die Spiel- und Bolzplätze befindet sich beim Geschäftsbereich III – Bauen und Dienstleistungen-. Sämtliche Informationen über jeden einzelnen Spiel- und Bolzplatz befinden sich noch in Aktenordnern. Eine Zusammenfassung der Daten, z.B. in Excel, gibt es nicht. Auch ein elektronisches Ordnungssystem, z.B. ein Grünflächenkataster, ist in der Gemeindeverwaltung noch nicht vorhanden. Für diese Prüfung mussten daher alle Daten aufwendig aus verschiedenen Quellen zusammengeführt werden. Darum wurde auf einen intrakommunalen Vergleich für die Jahre 2013 und 2014 verzichtet.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Odenthal sollte zum Zwecke einer wirtschaftlich orientierten Steuerung ein digitales Ordnungssystem aufbauen.

Die Spielplatzkontrollen werden durch einen Dienstleister durchgeführt und dokumentiert. Es besteht das Angebot, das die grundsätzlichen Daten von der Gemeinde käuflich erworben werden können. Sollte sich die Gemeinde für dieses Angebot entscheiden, könnten die Daten mit weiteren Informationen ergänzt werden. Auf dieser Basis könnte dann eine Spielplatzbedarfsplanung aufgebaut werden.

In den letzten Jahren ist die Anzahl der Einwohner unter 18 Jahre zurückgegangen. Ein weiterer deutlicher Rückgang wird für die Zukunft prognostiziert. Die Gemeinde Odenthal beschäftigt sich aktuell intensiv mit der gemeindlichen Entwicklung und hat die Erstellung einer Gemeindeentwicklungsstrategie in Auftrag gegeben. In diesem Zusammenhang werden für die vorgesehenen Baugebiete Vermarktungskonzepte erstellt. Ziel ist es, die vorhandene starke Nachfrage zu nutzen, um Familien mit Kindern an Odenthal zu binden. Dadurch könnte auch die bereits vorhandene Infrastruktur zukünftig ausgelastet bleiben.

Eine strukturierte Betrachtung der Spiel- und Bolzplatznutzer erfolgte bisher nicht. Gerade das veränderte Freizeitverhalten der Kinder und Jugendlichen und die demografischen Veränderungen erfordern eine fortlaufende Analyse und Anpassung des Angebotes.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Odenthal sollte eine Spielflächenanalyse und –planung erstellen. Diese Planung sollte das veränderte Freizeitverhalten der Nutzer und die demografischen Veränderungen berücksichtigen. Die Spielflächenanalyse sollte auch eine Investitionsplanung enthalten.

- Die demografische Entwicklung in den einzelnen Ortsteilen wird unterschiedlich sein. Das hat Auswirkungen auf den Bedarf an Spielanlagen.

- Die Verweildauer auf den Spielplätzen hat sich verändert. Kleinkinder sind heute länger in den verschiedenen Betreuungseinrichtungen untergebracht.
- Der Anteil der Ganztagschüler im Grundschulbereich hat sich verändert. Das Spielplatzangebot steht für die noch verbleibende Freizeit verstärkt in Konkurrenz zu den anderen Freizeitangeboten.
- Die Ansprüche der Nutzer haben sich verändert. Der Erlebniswert steht heute verstärkt im Vordergrund (Spiellandschaften).
- Die geringeren Freizeiten werden verstärkt gemeinsam von Familien genutzt. Entsprechend muss das Flächenangebot gestaltet werden.
 - Behindertengerechtes Spielen (auch Inklusion),
 - generationsübergreifende Anlagen,
 - Qualität der Geräte,
 - Kostenaspekte, usw.
- Größere Spielanlagen in Wohneinheiten, an Schulen und Kitas sollten in die Spielplatzbedarfsplanung einfließen.
- Die Spielplatzbedarfsplanung sollte auch das Thema „Aufenthaltsräume für die Generation 55+“ aufgreifen. Im Ortsteil Odenthal befindet sich eine größere Anzahl von Seniorenwohnanlagen. Die Zahl dieser Bevölkerungsgruppe wird zunehmen. IT.NRW prognostiziert für die Bevölkerungsgruppe 60 – 90 Jahre (und älter) bis 2040 ein Wachstum von fast 50 Prozent. Aktuelle Beobachtungen lassen vermuten, dass dieses Wachstum noch höher sein wird. Dieser Bevölkerungsanteil hat Bedürfnisse nach Bewegung und Ruhe. Dem könnte die Kommune durch die Anlage von Mehrgenerationenparks Rechnung tragen. Da Kinder und die Generation 55+ die gleich kurzen und sicheren Verbindungswege nutzen, könnten Spielflächen beiden Bevölkerungsteilen dienen. Für diese Veränderungen sind keine Flächenerweiterungen notwendig.

Strukturen

Im Gemeindegebiet befinden sich 29 öffentliche Spielplätze. Diese Anzahl beinhaltet auch fünf Spielplätze im Bereich von fünf Grundschulen. Diese sind immer öffentlich zugänglich und als Spielplatz konzipiert. Die Fläche der 29 Spielplätze wird mit 24.954 m² und der drei Bolzplätze mit 12.000 m² angegeben.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2015

Kennzahl	Oden- thal	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quar- til	3. Quar- til	Anzahl Werte
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre	12,5	4,9	21,7	11,9	8,6	11,4	13,7	38

Kennzahl	Oden- thal	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quar- til	3. Quar- til	Anzahl Werte
Anzahl der Spielplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre	11,3	4,5	19,6	10,1	7,3	9,8	11,8	38
Anzahl der Bolzplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre	1,17	0,38	7,85	2,01	1,01	1,61	2,44	35
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahre in m ²	14,4	4,4	32,0	14,1	10,7	13,0	17,6	38
Fläche der Spielplätze je Einwohner unter 18 Jahre in m ²	9,7	3,8	24,6	10,7	7,4	10,1	14,0	38
Fläche der Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahre in m ²	4,67	0,26	9,97	3,65	1,39	2,87	4,76	35
Anzahl der Geräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	6,9	2,5	14,1	6,0	4,4	5,8	7,6	37
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze in m ²	1.155	626	3.011	1.215	933	1.188	1.364	38

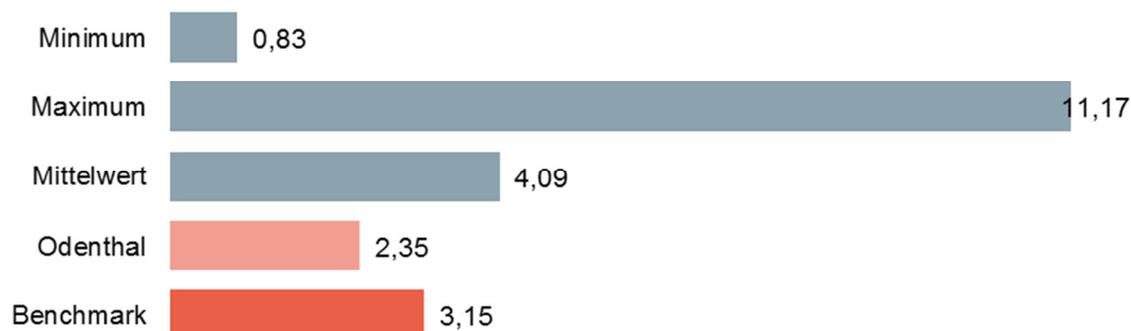
Die Flächen der Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahren befinden sich im interkommunalen Vergleich über dem Mittelwert. 2014 befanden sich im Gemeindegebiet noch vier Bolzplätze. 2015 wurde ein Bolzplatz für die Aufstellung von Wohncontainern in Anspruch genommen.

Nach übereinstimmender Beurteilung des Bauhofes und des Verwaltungsbereiches sind die Bolzplätze in den einzelnen Ortsteilen erkennbar frequentiert. Das wird u.a. dadurch erkennbar, dass der Bauhof die Vertiefungen an den Toren der Bolzplätze regelmäßig auffüllen muss.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

2015 wendete die Gemeinde Odenthal für die Unterhaltung ihrer Spielplätze und der drei Bolzplätze 86.957 Euro auf. Im interkommunalen Vergleich stellen sich die Aufwendungen der Gemeinde wie folgt dar:

Aufwendungen für die Unterhaltung je m² Spielfläche 2015



Odenthal	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,35	2,40	3,25	5,23	34

Die nachfolgenden Aufwandskennzahlen zeigen die Gemeinde Odenthal in allen Tätigkeitsfeldern in einem günstigen Bereich.

Aufwandskennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2015

Kennzahl	Odenthal	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m ² in Euro	2,35	0,83	11,17	4,09	2,40	3,25	5,23	34
Pflegeaufwendungen Spiel- und Bolzplätze gesamt je m ² in Euro	2,05	0,75	10,73	3,34	1,84	2,79	4,27	34
Aufwendungen für die Grünflächenpflege je m ² Spiel- und Bolzplatz in Euro	0,57	0,04	1,68	0,75	0,35	0,60	1,13	25
Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je m ² Spielplatz in Euro	0,51	0,12	8,25	1,56	0,71	1,00	1,94	24
Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte je m ² Spielplatz in Euro	0,11	0,04	1,38	0,41	0,18	0,26	0,49	25
Aufwendungen für die Wartung/Reparatur der Spielgeräte je m ² Spielplatz in Euro	0,40	0,08	7,21	1,08	0,42	0,61	1,10	24
Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je Spielgerät in Euro	74	13	1.074	290	118	267	363	24
Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte je Spielgerät in Euro	16	4	208	79	28	53	138	25
Aufwendungen für die Wartung/Reparatur der	58	9	940	201	63	130	251	24

Kennzahl	Oden- thal	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Spielgeräte je Spielgerät in Euro								
Aufwendungen für Sand- und Fallschutzflächen je m ² Spielplatz in Euro	0,03	0,01	2,15	0,36	0,06	0,14	0,34	19
durchschnittliche Größe der Spielplätze in m ²	860	561	2.775	1.087	815	1.060	1.245	38
durchschnittliche Größe der Bolzplätze in m ²	4000	565	6.525	2.081	927	1.504	3.003	35
Abschreibungen je m ² Spiel- und Bolzplatz in Euro	0,30	0,00	5,79	0,76	0,27	0,47	0,97	36

Der geringe Bilanzwert und die geringen Abschreibungen lassen auf eine Vielzahl bereits abgeschriebener Geräte schließen. Ungewöhnlich ist dabei, dass dennoch die Aufwendungen für die Wartung/Reparatur der Geräte unauffällig sind. Die Gemeinde Odenthal hat in der Vergangenheit kostengünstige Spielgeräte bevorzugt. Die derzeitige Ausstattung der Spielplätze findet in Odenthal den Zuspruch der Bevölkerung. Durch die Zunahme der U-3-Betreuung nutzen die Kleinkinder zudem die Angebote in den Einrichtungen. Ferner sind die Wohngrundstücke in Odenthal vielfach so groß, dass die Eltern diese mit eigenen Spielgeräten bestücken.

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen der Ge-
meinde Odenthal im Jahr
2017*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Datenlage in Odenthal	5
→ Steuerung	6
Organisation	6
Straßendatenbank	6
→ Ausgangslage	8
Strukturen	8
Bilanzkennzahlen	8
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	10

→ Managementübersicht

Verkehrsflächen

Die Gemeinde Odenthal verfügt für ihre Straßen über keine brauchbaren Flächendaten. Auch wurde die Erfassung des Straßenzustandes seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz nicht aktualisiert. Folglich sind für die Straßen keine aktuellen Zustandsklassen bekannt. Für eine effiziente Steuerung der Bewirtschaftung der Straßen sollte die Gemeinde zeitnah eine handhabbare Straßendatenbank aufbauen. Der rechnerische Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen beträgt 64 Prozent. Derzeit reichen die (Re-)investitionen nicht aus, um den Werteverzehr bei den Verkehrsflächen aufzuhalten. Grundsätzlich sollte die Gemeinde Odenthal vor Entscheidungen über einzelne Maßnahmen ermitteln, ob die konsumtive Instandsetzung oder die investive Erweiterung/Verbesserung der Straße mit Beitragspflicht die wirtschaftlichere Lösung ist. Dabei sind die Folgekosten der Maßnahme zu berücksichtigen.

Es wird angeregt, die rechtlichen Möglichkeiten zu prüfen, KAG-Maßnahmen verfahrenstechnische zusammen mit einer oder mehreren benachbarten Kommunen im Wege einer interkommunalen Zusammenarbeit abzuwickeln.

Gegenwärtig verfolgt die Gemeinde Odenthal nur die Priorität bei den Unterhaltungsaufwendungen und den Reinvestitionen, die Verkehrssicherheit sicherzustellen. Das kann u.U. dauerhaft nicht ausreichen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Verkehrsflächen der Gemeinde Odenthal mit dem Index 1.

➔ Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet wie die Kommunen mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen.

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung miteinander.

→ Datenlage in Odenthal

Im Rahmen der NKF-Erfassung 2007/2008 wurden alle Straßenflächen von zwei ehemaligen Mitarbeitern der Gemeinde Odenthal detailliert erfasst und bewertet. Auf dieser Basis wird seit her die Anlagenbuchhaltung fortgeschrieben.

Die Flächendaten mit den Zustandsbeschreibungen wurden in Papierform archiviert. Eine digitale Erfassung der Daten erfolgte nicht. Heute gibt es ein Straßenverzeichnis nur mit Straßenslängen. Straßenflächen lassen sich hieraus nicht ermitteln. Für die Wirtschaftswege sind nicht alle Längen erfasst.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Odenthal verfügt für ihre Straßen über keine brauchbaren Flächendaten. Eine Fortschreibung der für die Eröffnungsbilanz ermittelten Zustandsklassen erfolgte nicht.

Flächendaten wurden für diese Prüfung manuell aus den einzelnen Bewertungsakten herausgelesen. Da eine strukturierte Datenpflege bis heute nicht erfolgt, war diese Datenbasis für die Prüfung nicht valide.

→ Steuerung

Organisation

Die gpaNRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand eines strukturierten Fragebogens. In mehreren umfangreichen Erörterungsgesprächen sollte erkannt werden, ob und inwieweit die Gemeinde Odenthal ihre Verkehrsflächen und deren Bewirtschaftung effizient steuert.

Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen befindet sich in Odenthal im Geschäftsbereich III – Bauen und Technische Dienste -. In dieser Organisationseinheit befinden sich auch die Bereiche Planung, Bau und Unterhaltung.

Straßendatenbank

Das Thema „Straßendatenbank“ nahm in den Analysegesprächen einen breiten Raum ein. Eine Straßendatenbank bildet die entscheidende Voraussetzung für ein funktionierendes und systematisches Erhaltungsmanagement. Daher kann das Management auch nur so gut und detailliert sein wie die in der Datenbank eingepflegten Daten. Die Gemeinde Odenthal verfügt nicht über eine Straßendatenbank.

Bereits während dieser Prüfung begann der Geschäftsbereich damit, geeignete Datenbanken in Augenschein zu nehmen.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Odenthal sollte zeitnah eine handhabbare Straßendatenbank aufbauen.

Eine Straßendatenbank dient nicht alleine der Zusammenstellung von Daten, sondern auch der Zustandserfassung der Straßenflächen.

Folgende Informationen sollten für eine systematische Straßenunterhaltung in der Datenbank hinterlegt sein:

- Leitdaten (Straßenbezeichnung, Verwaltungsdaten),
- Funktionsdaten (funktionale Klassifizierung, z.B. Hauptverkehrsstraße, Anliegerstraße),
- Querschnittsdaten (Anordnung und Abmessung der Verkehrsflächen),
- Aufbaudaten (Anordnung, Arten, Dicke und Einbaujahr aller Befestigungsschichten; mindestens Bauweise und Bauklasse),
- Zustandsdaten (Zustandswert, kennzeichnet den baulichen Zustand),
- Erhaltungsdaten (Art, Umfang und Jahr der letzten Maßnahme bezogen auf Instandsetzung, Erneuerung und Unterhaltung),
- Verkehrsdaten (Verkehrsbelastungen und Verkehrsprognosen),

- Inventardaten (z.B. Beschilderung, Straßenbeleuchtung, Lichtsignalanlagen, Leit- und Schutzeinrichtungen, etc.),
- Terminüberwachung (Sicherstellung von Gewährleistungsansprüchen rechtzeitig vor Ablauf der Gewährleistungsfristen) sowie
- Sonstige (z.B. Geschwindigkeitsbegrenzungen, Nutzung durch ÖPNV, Unfalldaten, etc.).

Bei dem Aufbau einer Straßendatenbank ist die Notwendigkeit der Einrichtung von Schnittstellen zu den bereits vorhandenen Programmen der Gemeinde Odenthal zu prüfen. So sollten die Datenbestände in der Anlagenbuchhaltung und in einer Straßendatenbank übereinstimmen

→ Ausgangslage

Strukturen

Die Fläche der Gemeinde Odenthal beträgt 39,87 km². Die Einwohnerzahl zum 31. Dezember 2015 wird von IT.NRW mit 15.123 angegeben.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2015

Kennzahlen	Odenthal	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	379	44	828	210	129	185	247	209

Die Gemeinde Odenthal kann die in ihrer Unterhaltungspflicht befindlichen Verkehrsflächen (Straßen und Wirtschaftswege) nicht in qm angeben. Sie profitiert davon, dass das Gemeindegebiet von etlichen klassifizierten Straßen durchzogen ist. An klassifizierten Straßen im Bereich der festgelegten Ortsdurchfahrten ist eine Kommune nur für Gehwege, Parktaschen, etc. zuständig.

Bilanzkennzahlen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Gemeinde Odenthal, welches langfristig zu erhalten ist. Bilanzkennzahlen stellen die Bedeutung dieses Vermögensteils heraus.

Die Gemeinde Odenthal weist ihre Verkehrsflächen zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2015 mit rund 28,3 Millionen Euro aus. Davon entfallen rund 22,9 Millionen Euro auf Straßen, 2,2 Millionen Euro auf Wirtschaftswege und 3,1 Millionen Euro auf sonstige Verkehrsflächen.

Bis auf die „sonstigen Verkehrsflächen“ verringerte sich abschreibungsbedingt das Vermögen jährlich. Der Bilanzwert für „sonstige Verkehrsflächen“ stieg im Zeitraum 2008 bis 2015 von 95.000 Euro auf zwei Millionen Euro an. Im Rahmen der „Regionale 2010“ wurden neue Parkplätze, Wanderwege und Radwege einschließlich der jeweiligen Möblierung (Ruhebänke, Gabionensäulen, Meilensteine, Info-Tafeln usw) erstellt.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2015

Kennzahlen	Odenthal	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	25	12	80	26	19	24	28	26

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Straßen, Wege und Plätze) an der Bilanzsumme. Der Zeitverlauf zeigt, dass sich die Straßenquote von 21,9 Prozent in 2010 auf 20,4 Prozent in 2015 durch Abschreibungen verringert. Die Abschreibungen sind höher als die (Re-) Investitionen in die Straßenflächen.

Der Wert der Verkehrsflächen ist nicht der gleich dem Zustand. Wie sich der Zustand der Verkehrsflächen entwickelt, und ob die Reinvestitionen für den Werterhalt ausreichen, kann nur durch eine aktuelle Straßenzustandserfassung ermittelt werden.

→ Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab.

Bisher wurden in Odenthal keine Leitziele für die Straßenerhaltung formuliert. „Gelebt“ wird

- die Erhaltung der Verkehrssicherheit und
- die Leistungsfähigkeit/Befahrbarkeit von Straßen im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten.

Auch das Thema Substanzerhalt des Straßenvermögens ist nicht dokumentiert.

Der Rat der Gemeinde Odenthal hat im Haushalt 2017 Mittel für die Erstellung einer Gemeindeentwicklungsstrategie bereitgestellt.

→ **Empfehlung**

Das Thema „Erhaltung des Gemeindestrukturvermögens – Straßen –“ sollte als Ziel in der Gemeindeentwicklungsstrategie formuliert werden.

Für eine zielgerichtete Gesamtsteuerung müssen strategische Zielvorgaben für die Verkehrsflächen durch die Verwaltungsführung formuliert und dokumentiert werden. Daraus ergibt sich letztlich die Gesamtstrategie für die Erhaltung der Verkehrsflächen in der Kommune.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Odenthal sollte vor Entscheidungen über einzelne Maßnahmen ermitteln, ob die konsumtive Instandsetzung oder die investive Erweiterung/Verbesserung der Straße mit Beitragspflicht die wirtschaftlichere Lösung ist. Dabei sind die Folgekosten der Maßnahme zu berücksichtigen.

Soweit für einzelne Maßnahmen KAG-Beiträge erhoben werden können, ist zu berücksichtigen, dass die verfahrensrechtliche Abwicklung von KAG-Maßnahmen eine komplexe Rechtsmaterie ist, die eine hohe fachliche Kompetenz erfordert.

→ **Empfehlung**

Es wird angeregt, die rechtlichen Möglichkeiten zu prüfen, KAG-Maßnahmen verfahrenstechnische zusammen mit einer oder mehreren benachbarten Kommunen im Wege einer interkommunalen Zusammenarbeit abzuwickeln.

Ein verwandtes Verwaltungsgebiet ist die Abrechnung von Erschließungsmaßnahmen. Daher sollte auch geprüft werden, die verfahrensrechtliche Abwicklung von Erschließungsmaßnahmen und KAG-Maßnahmen zu bündeln.

Die Gemeinde Odenthal nennt für den Zeitraum 2014 bis 2015 folgende Aufwendungen für ihre Verkehrsflächen.

Aufwendungen – Verkehrsflächen – in Euro

	2014	2015
Personalaufwendungen Verwaltung (inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag) - Verkehrsflächen	63.136	63.673
Fremdvergaben für Ingenieurleistungen - Verkehrsflächen	0	0
Unterhaltungsaufwendungen - Verkehrsflächen	430.587	257.235
davon Unterhaltungsaufwendungen Eigenleistung - Verkehrsflächen	113.921	113.196
davon Unterhaltungsaufwendungen Fremdleistungen - Verkehrsflächen	316.666	144.039
Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen - Verkehrsflächen	78.655	19.948
Unterhaltungsaufwendungen gesamt - Verkehrsflächen	572.378	340.856
Abschreibungen - Verkehrsflächen	1.133.590	1.143.773
Aufwendungen - Verkehrsflächen	1.705.968	1.484.629

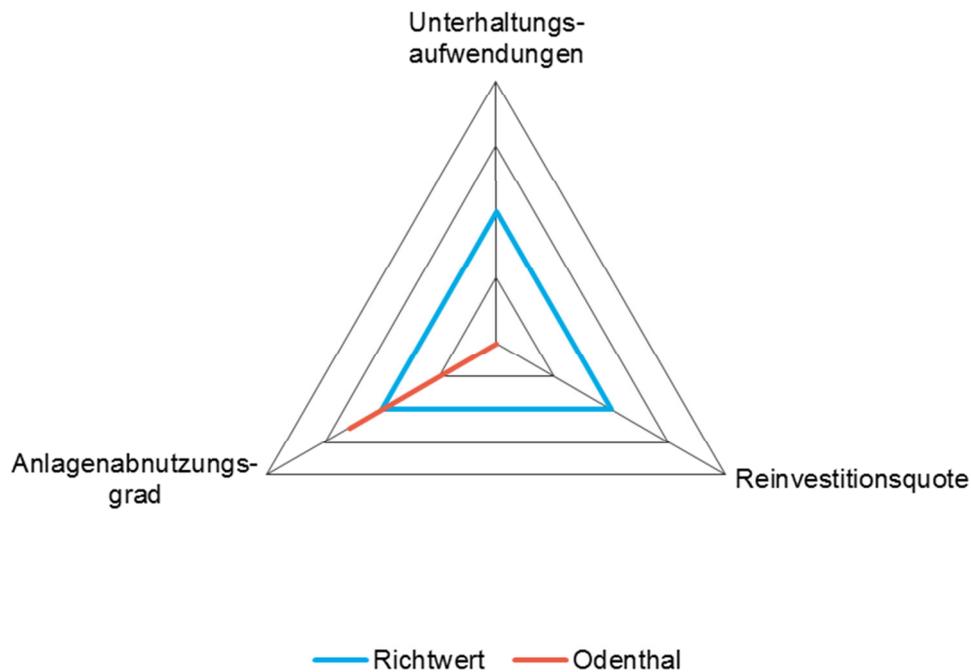
Die gpaNRW nimmt für die Erhaltung der Verkehrsflächen und damit auch für eine Substanzerhaltung drei wesentliche Faktoren in den Fokus:

- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltung und
- Reinvestition.

Diese drei Einflussfaktoren werden die jeweils zu prüfenden Kommunen nachfolgend in einem Netzdiagramm dargestellt. Die Kennzahlen werden dabei einer Indexlinie gegenübergestellt. Die Indexlinie bildet die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Richtwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen ab.

Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2015

Kennzahlen	Zielwert	Odenthal
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m ² Verkehrsfläche in Euro	1,50	k.A.
Reinvestitionsquote in Prozent	100,00	k.A.
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	64



Für Odenthal konnte nur der Anlagenabnutzungsgrad ermittelt werden.

Die Richtwerte hat die gpaNRW wie folgt definiert:

Richtwerte

Kennzahl	Index	Begründung
Anlagenabnutzungsgrad	50 Prozent	Der Altersdurchschnitt über alle Verkehrsflächen und den gesamten Lebenszyklus hinweg sollte ausgewogen sein.
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m ²	1,50 Euro	Der Zielwert basiert auf dem Finanzbedarf der Straßenerhaltung nach dem Merkblatt der FGSV aus dem Jahr 2004. Diesen Wert von 1,10 Euro je m ² haben wir entsprechend der Jahre hochindexiert.
Reinvestitionsquote	100 Prozent	Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen.

Die Gemeinde Odenthal gibt eine durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer ihrer Verkehrsflächen von 50 Jahren an. Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2015 nennt sie für die Verkehrsflächen eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von 18 Jahren.

Dementsprechend hoch ist der Anlagenabnutzungsgrad von 64 Prozent. (Der Anlagenabnutzungsgrad zum 31. Dezember 2016 allein für die Straßen liegt bei rund 60 Prozent – vergleiche Teilbericht Finanzen.)

Gegenwärtig verfolgt die Gemeinde Odenthal nur die Priorität bei den Unterhaltungsaufwendungen und den Reinvestitionen, die Verkehrssicherheit sicherzustellen. Das wird dauerhaft nicht ausreichen, da hierdurch der Alterungsprozess nicht aufgehalten wird.

Detaillierte Erkenntnisse über den tatsächlichen Zustand der Straßen wird die Erfassung im Rahmen der Erstellung einer Straßendatenbank bringen. Dann werden u.U. finanziellen Risiken für die Zukunft erkennbar.

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 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

i www.gpa.nrw.de