

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Gemeinde
Issum im Jahr 2017*

INHALTSVERZEICHNIS

➔ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Issum	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	6
➔ Ausgangslage der Gemeinde Issum	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 Issum

Managementübersicht

Die Gemeinde Issum ist nicht verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen. Sie kann jedoch 2015 die von ihr geplanten Fehlbeträge nicht mehr über die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage, die seit 2012 vollständig verbraucht ist, ausgleichen. Die im Betrachtungszeitraum 2010 bis 2015 ausgewiesenen negativen Jahresergebnisse führen zu einer genehmigungspflichtigen Verringerung der allgemeinen Rücklage.

Auch in den Jahren 2016 bis 2019 geht die Gemeinde Issum von negativen Jahresergebnissen aus, bevor sie 2020 wieder einen Jahresüberschuss plant. 2015 war für die Gemeinde Issum finanzwirtschaftlich gesehen ein schlechtes Jahr. Mit einem Jahresdefizit je Einwohner von 105 Euro hat Issum ein höheres Defizit als der Mittelwert der Vergleichskommunen. Die negativen Jahresergebnisse im Zeitraum 2010 bis 2014 sind einwohnerbezogen deutlich geringer. Trotz negativer Jahresergebnisse und damit verbundenem Eigenkapitalverzehr ist die Eigenkapitalquote Issums nach wie vor gut. Die Eigenkapitalquoten erreichen zum Teil Maximalwerte im Vergleich. Gleichwohl muss das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts konsequent weiter verfolgt werden. Mit der Aufstellung eines freiwilligen Haushaltssicherungskonzeptes ist die Gemeinde Issum den richtigen Weg gegangen.

Inwieweit Konsolidierungsbedarf besteht, zeigt das strukturelle Ergebnis: Nach einer Bereinigung von Schwankungen bei der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich sowie der Berücksichtigung von Sondereffekten beläuft es sich im Jahr 2015 auf etwa 1,3 Mio. Euro. Es entspricht in etwa dem Jahresfehlbetrag im Jahr 2015. Für 2020 plant die Gemeinde einen Überschuss von rund 252.000 Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2015 ist dies eine Ergebnisverbesserung von 1,55 Mio. Euro. Dabei plant die Gemeinde Issum insgesamt risikoarm. Die Planungen unterliegen jedoch allgemeinen Risiken. Ein zusätzliches Risiko sieht die gpaNRW lediglich bei der Planung der Personalaufwendungen.

Konsolidierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW bei den Beiträgen und Gebühren. Die Gemeinde Issum könnte die Drittfinanzierung bei Straßenbaumaßnahmen verbessern, indem sie die Anteile der Straßenbau-Beitragspflichtigen erhöht. Bei der Kalkulation der Friedhofsgebühren sollte Issum den öffentlichen Grünflächenanteil nur auf die Leistungen der Friedhofsunterhaltung beziehen. Erfreulicherweise ist die Gemeinde Issum den Empfehlungen der gpaNRW aus vorangegangenen Prüfungen gefolgt und berücksichtigt seit 2013 die kalkulatorischen Abschreibungen in den kostenrechnenden Einrichtungen Abwasserbeseitigung und Bestattungswesen auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten.

Die gpaNRW sieht kein Risiko, dass Issum Vermögenspositionen vorzeitig abschreiben muss. Das Anlagevermögen befindet sich gemessen am Anlagenabnutzungsgrad insgesamt in einem guten Zustand. Zudem investiert Issum in ihr Vermögen. Mit einer Investitionsquote von 95 Prozent erreicht die Gemeinde 2015 annähernd den Werteverzehr. Mittelfristig sind Investitionen in Höhe von rund 17 Mio. Euro geplant.

In den Jahren 2010 bis 2015 konnte die Gemeinde ihre laufenden Auszahlungen aus den laufenden Einzahlungen sowie aus ihren liquiden Mitteln finanzieren. Lediglich für das Jahr 2014 weist die Gemeinde einen geringen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit aus. Positive Finanzergebnisse ermöglichen es, zukünftig notwendige Investitionen ganz oder zum Teil aus Eigenmitteln zu finanzieren. Damit wird deutlich, dass die Gemeinde Issum den Handlungsspielraum für zukünftige Generationen möglichst erhält und nicht durch die Aufnahme von Krediten verringert. Die Verbindlichkeiten der Gemeinde Issum sind, auch wenn sie in den Jahren 2010 bis 2015 zugenommen haben, unterdurchschnittlich.

Die gpaNRW ist der Auffassung, dass die Gemeinde Issum verpflichtet ist, einen Gesamtabschluss aufzustellen. Das Wasserwerk ist nach den von der Gemeinde Issum ermittelten Verhältniszahlen nicht von untergeordneter Bedeutung und muss daher in den Vollkonsolidierungskreis einbezogen werden. Die Gemeinde ist bisher der Einschätzung einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft gefolgt, dass keine Gesamtabschlüsse aufgestellt werden müssten.

Im Prüfgebiet Schulen hat die gpaNRW zunächst die Offenen Ganztagschulen (OGS) auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hin untersucht. In Issum führen zwei Fördervereine die OGS an den beiden Grundschulen. Eine weitere Betreuungsform, etwa die Über-Mittag-Betreuung, gibt es nicht. Deshalb gehört Issum zu den Kommunen mit der höchsten OGS-Teilnahmequote. Der Fehlbetrag je OGS-Schüler ist 2015 vergleichsweise gering. Niedrige Transferaufwendungen und eine wirtschaftliche Nutzung der Gebäudeflächen wirken sich positiv aus. Die Elternbeitragsquote ist wegen der geringen Aufwendungen überdurchschnittlich. Der durchschnittliche Elternbeitrag je OGS-Schüler ist dagegen geringer als bei fast 75 Prozent der Vergleichskommunen. Issum erhebt maximal 125 Euro je Monat und nicht den zulässigen Höchstbeitrag von 180 Euro. Mit einer Anhebung könnte der Fehlbetrag reduziert werden. Einkommen bis 15.000 Euro sind in der Gemeinde Issum, anders als in einigen anderen Kommunen, beitragsfrei. Für die Betreuung in den Schulferien erhebt die Gemeinde bislang keine zusätzlichen Elternbeiträge.

In den Schulsekretariaten setzt die Gemeinde Issum insgesamt 0,5 Vollzeit-Stellen ein. Die Schulsekretärin betreut in den beiden Grundschulen überdurchschnittlich viele Schüler mit vergleichsweise geringen Aufwendungen je Schüler. Eine Stellenbemessung wurde bisher nicht vorgenommen. Eine Forderung der Schulleitungen nach Aufstockung der Sekretariatsstellen um 0,5 Stellen wäre aus Sicht der gpaNRW gemessen an der Schülerzahl nicht bedarfsgerecht. Mit einer angemessenen Stundenerhöhung könnte die Gemeinde Issum jedoch eine für 2015 festgestellte, vergleichsweise geringe Stellenausstattung in den Sekretariaten, ausgleichen.

Die Schülerbeförderung im ÖPNV ist in Issum 2015 vergleichsweise teuer. Der Aufwand je Schüler und je beförderten Schüler ist höher als bei nahezu 75 Prozent der Vergleichskommunen. Da sich beide Grundschulen im Ortsteil Issum befinden, haben viele Grundschüler einen Anspruch auf Übernahme der Schülerbeförderungskosten. Ende 2016 hat der Rat entschieden, die Schülerbeförderung ab 2018/2019 als Schülerspezialverkehr anzubieten und die Verkehrsleistung EU-weit auszuschreiben. Es bleibt abzuwarten, ob die Schülerbeförderungskosten künftig reduziert werden können. Die Ergebnisse der Ausschreibung lagen zum Prüfzeitpunkt noch nicht vor.

Die gpaNRW hat auch die Handlungsfelder Sport sowie Spiel- und Bolzplätze analysiert. 2015 gab es in Issum vier Schulsporthallen mit fünf Halleneinheiten. Das sind mehr, als für den Schulsport benötigt wurden. Für den Schulsport der Grundschulen würde die Zweifachsportthal-

le ausreichen. Issum hat einwohnerbezogen zwar weniger Sporthallenfläche als die Vergleichskommunen. Die Gemeinde Issum sollte trotzdem die Sporthalle Burgweg aufgeben. Aus Sicht der gpaNRW wird sie weder für den Schulsport noch für den Vereinssport benötigt. Außerdem ist sie in einem schlechten baulichen und energetischen Zustand.

In Issum gab es 2015 zwei Sportplätze mit je einem Rasen- und einem Tennenspielfeld. Je Einwohner hat Issum mehr Sportplatzfläche aber weniger Spielfeldfläche als die Vergleichskommunen. Wegen großer Grünflächenanteile ist nur ein Drittel der Sportplatzfläche Sportnutzfläche. Das ist weniger als in 75 Prozent der Vergleichskommunen. Im Jahr 2015 standen für 28 Mannschaften auf den Spielfeldern 78 Nutzungsstunden zur Verfügung. Mit dem neuen Kunstrasenplatz in Sevelen decken die Zeiten den Trainingsbedarf im Gemeindegebiet. Mit dem neuen Kunstrasenplatz in Issum entstehen bei weiterhin 28 Mannschaften geringe Überkapazitäten. Positiv ist, dass sich die Sportvereine in Issum an der Finanzierung der Kunstrasenplätze und an der Unterhaltung der Sportplätze beteiligen. 2015 lag der Aufwand für die Unterhaltung je m² Sportplatzfläche am Median der Vergleichskommunen. Da Issum deutlich mehr Fläche vorhält als andere Kommunen ist die Haushaltsbelastung je Einwohner am Maximum. Kostentreiber könnte ein großer Baumbestand auf den Sportplatzanlagen sein. Die Gemeinde Issum sollte künftig den Aufwand für die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Sportplätze getrennt nach Spielfeldern, Gebäuden und weiteren Flächen erfassen. Dann kann sie analysieren, wo Einsparungen möglich sind. Nach Möglichkeit sollten weitere Aufgaben an die Vereine übertragen werden. Auch eine Reduzierung der großen Sportplatzflächen käme ggf. in Betracht.

Die Gemeinde Issum hat auch mehr Spielplatzfläche als andere Kommunen. Die Spiel- und Bolzplätze sind im Durchschnitt größer als die in 75 Prozent der Vergleichskommunen, wie z.B. der Spielplatz Koterdiek und der Mehrgenerationenspielplatz im Ortsteil Issum. Obwohl sich größere Plätze eigentlich kostengünstiger unterhalten und pflegen lassen, ergibt sich in Issum für die Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze gemessen am gpa-Benchmark ein Potenzial. Einen vergleichsweise hohen Aufwand verursacht die Grünflächenpflege, die an das Haus Freudenberg, Werkstatt für Behinderte, vergeben ist.

Die gpaNRW untersucht im Prüfgebiet Verkehrsflächen, wie die Kommunen mit dem entsprechenden Vermögen umgehen. Die Gemeinde Issum hat ein umfangreiches Straßen- und Wegenetz zu unterhalten, welches aus Sicht der Verantwortlichen in einem guten Zustand ist. Die Gemeinde könnte ihre Steuerungsmöglichkeiten für die Verkehrsflächen verbessern, indem sie die zur Erstellung der Eröffnungsbilanz verwendete digitale Straßendatenbank wie geplant aktualisiert und künftig fortschreibt. Wichtig ist es, die Zustandsklassen für die einzelnen Straßenarten zu ermitteln. Nur so kann Issum den tatsächlichen und aktuellen Zustand ihrer Verkehrsflächen, unterteilt nach Straßen und Wirtschaftswegen, verlässlich beurteilen. Auch notwendige Unterhaltungs- und Reinvestitionsmaßnahmen müssen zielgerichtet am Straßenzustand ausgerichtet sein. 2015 ist der Unterhaltungsaufwand in Issum geringer als im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Ob dieser Unterhaltungsaufwand, wie von der Gemeinde Issum angenommen, auskömmlich ist, kann erst nach Erfassung des Straßenzustandes beurteilt werden.

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
Weitere Handlungsfelder	Weitreichende Handlungsmöglichkeiten		Handlungsmöglichkeiten		Geringe Handlungsmöglichkeiten

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

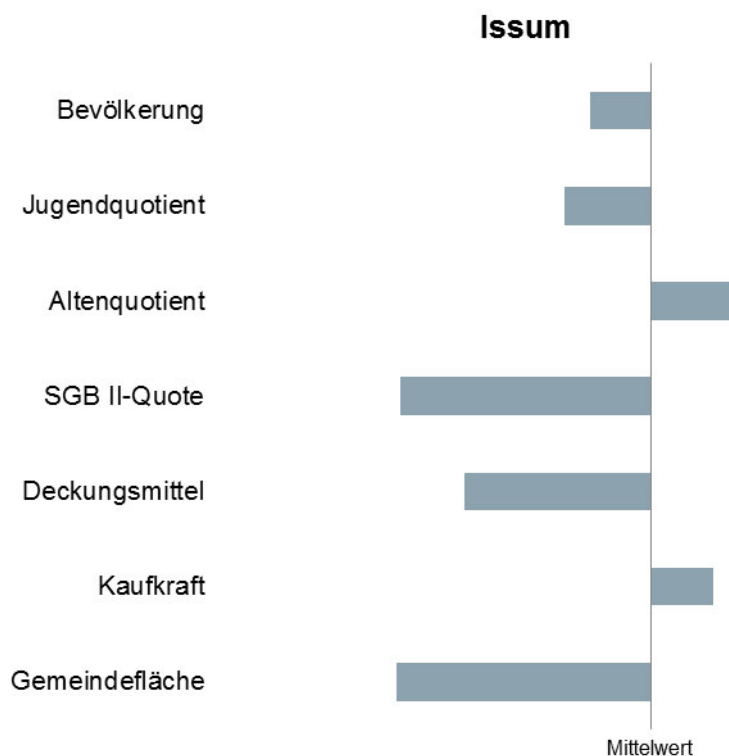
KIWI

Haushaltssituation	4
Beiträge und Gebühren	4
Offene Ganztagschulen	4
Schulsekretariate	4
Sport	3
Spiel- und Bolzplätze	3
Verkehrsflächen	3

➔ Ausgangslage der Gemeinde Issum

Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Gemeinde Issum. 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 und Besonderheiten der Gemeinde Issum mit dem Bürgermeister und dem Leiter Zentrale Dienste und Bürgerservice in einem Interview am 29. August 2017 erläutert.

Issum ist eine kleine kreisangehörige Kommune im Kreis Kleve. Mit einer Fläche von nur rund 55 km² und den zwei Ortsteilen Issum und Sevelen sowie einigen kleinen Ortschaften gehört sie zu den flächenmäßig kleinen Kommunen in diesem Prüfsegment. Im Mittel sind die Kommunen 77,7 km² groß. Die kommunale Infrastruktur fokussiert sich auf beiden Ortsteile Issum und Sevelen.

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

Issum verliert nach der Prognose von IT.NRW auf Basis des Jahres 2014 bis 2040 Einwohner. Durch den Zuzug von Flüchtlingen und steigende Geburtenraten haben sich die Prognosen in vielen Kommunen jedoch überholt. Auch Issum hat beispielsweise zum 31.12.2014 mehr Einwohner als die Prognose zugrunde legt. Bis zum 30.6.2016 steigen die Einwohnerzahlen in Issum leicht an. Ende 2018 / Anfang 2019 beabsichtigt IT.NRW eine aktuelle Bevölkerungsvorausberechnung zu erstellen.

Wesentlicher als die Entwicklung der Gesamtzahl wirkt sich die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung auf die Gemeinde Issum aus. In Relation zur erwerbsfähigen, mittleren Generation lebten im Jahr 2015 vergleichsweise wenige junge Menschen unter 20 Jahren² und vergleichsweise viele Menschen über 64 Jahren³ in Issum. Dementsprechend ist das Durchschnittsalter mit 45,4 Jahren vergleichsweise hoch. Im Kreis Kleve beträgt es 43,7 Jahre.

Mit der Ausweisung von Baugebieten möchte die Gemeinde junge Familien für Issum gewinnen. In Issum und Sevelen gibt es je ein neues Wohnbaugebiet. Um auch der alternden Bevölkerung geeigneten Wohnraum zur Verfügung stellen zu können ist eine Wohnanlage mit siebzig altengerechten Wohneinheiten geplant. Aufgrund eines Verfahrens vor dem Oberverwaltungsgericht verzögert sich die Umsetzung.

Die für Issum ausgewiesene SGB-II Quote ist deutlich unterdurchschnittlich. Dieses ist für den ländlich geprägten Raum durchaus typisch.

Die Einwohner Issums haben mit rund 23.000 Euro mehr als 1.500 Euro mehr an Kaufkraft zur Verfügung als die Einwohner der Vergleichskommunen. Diese Kaufkraft kann jedoch nur zu einem geringen Teil in Issum gehalten werden. Die Einzelhandelszentralität beträgt lediglich 59,3 Prozent und ist die geringste im Kreis Kleve. Mehr als 40 Prozent der Issumer Kaufkraft bleibt nicht in Issum.⁴

Im Gegensatz zu ihren Einwohnern muss die Gemeinde Issum ihre Aufgaben mit deutlich weniger allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner erledigen als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Im Mittel der Jahre 2012 bis 2015 hat Issum nur 897 Euro je Einwohner und Jahr zur Verfügung. Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben im Durchschnitt jährlich rund 250 Euro je Einwohner mehr an allgemeinen Deckungsmitteln zur Verfügung. In den allgemeinen Deckungsmitteln sind die wesentlichen Steuereinnahmen (Grundsteuer, Gewerbesteuer, Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer und Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer) und die Schlüsselzuweisungen enthalten. Im Teilbericht Finanzen analysiert die GPA NRW die Ertragsituation der Gemeinde Issum.

Neben diesen allgemeinen Strukturmerkmalen haben wir im Gespräch mit dem Bürgermeister auch individuelle Rahmenbedingungen und Standortfaktoren diskutiert.

Die Finanzsituation der Gemeinde Issum hat sich in den vergangenen Jahren verschlechtert. Zum einen wirkte sich die stärkere Gewichtung des Soziallastenansatzes im GFG aus. Issum erzielte aber auch geringere Gewerbesteuererträge aufgrund des Verkaufs der Diebels Brauerei

² Jugendquotient: unter 20-jährige je 100 Personen der Altersgruppe 20 bis 64

³ Altenquotient: ab 65-jährige je 100 Personen der Altersgruppe 20 bis 64

⁴ http://www.ihk-niederrhein.de/downloads/ihk/Einzelhandelsrelevante_Kaufkraft_2017.pdf

an den belgischen Konzern Inbev. Die Diebels Brauerei ist nach wie vor der größte Arbeitgeber der Gemeinde mit ca. 250 Mitarbeitern. 2018 steht erneut ein Verkauf der Brauerei an. Aufgrund zurückgehender und schwankender Gewerbesteuereinnahmen setzt man seit einigen Jahren in Issum auf einen Branchenmix, um die Gewerbesteuererträge verlässlicher zu gestalten. Ein neues Gewerbegebiet „Am Schankweiler“ wurde erschlossen. Erste Betriebe haben sich angesiedelt.

Die Schullandschaft in Issum hat sich positiv entwickelt. Im Ortsteil Issum befinden sich zwei Grundschulen. Der Schulbetrieb der Käthe-Kollwitz-Gemeinschaftshauptschule im Ortsteil Sevelen wurde zum 31.07.2016 wegen zu geringer Anmeldezahlen eingestellt. Verschiedenen Folgenutzungen, z.B. eine Sekundarschule mit der Gemeinde Kerken, konnten nicht realisiert werden. In dem Gebäude ist seit 1. August 2016 die Freie Gesamtschule Facettenreich untergebracht. Sie wurde zum Schuljahr 2016/17 von Privat gegründet. Die Schule ist bei Eltern gefragt und man ist optimistisch, dass das Konzept aufgeht.

Den Zuzug von Flüchtlingen hat die Gemeinde Issum gut bewältigt. Eine neue Unterkunft für 84 Personen wurde errichtet. Außerdem sind die Flüchtlinge in gemeindeeigenen Häusern und Privatwohnungen untergebracht. Aktuell leben 92 Flüchtlinge in Issum. Viele Ehrenamtliche und verschiedene Organisationen haben Freizeit- und Beratungsangebote für die Flüchtlinge organisiert. So gibt es eine Fußballmannschaft „Fußball International“, Sportmöglichkeiten im Fitnessstudio, ein Café, Kochkurse sowie verschiedene Sprachkurse. Die Angebote werden monatlich im Internet bekanntgegeben.

Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Im Nachgang zur letzten überörtlichen Prüfung der Gemeinde Issum in 2012 wurden zu den Ergebnissen und Empfehlungen aus dem Prüfbericht von den Fachbereichen Stellungnahmen angefordert. In einer Übersicht hat die Verwaltung alle Handlungsempfehlungen der gpaNRW aus dem Prüfbericht, unterteilt nach Prüfgebieten, aufgelistet. Die Fachbereiche legen in ihrer Stellungnahme dar, ob die Empfehlung umgesetzt werden soll bzw. warum eine Umsetzung nicht erfolgen soll.

Die Übersicht wurde mit dem Prüfungsbericht dem Rechnungsprüfungsausschuss in der Sitzung am 30.10.2012 zur Beratung vorgelegt. Der Ausschuss hat den Bericht und die Stellungnahmen der Verwaltung zur Kenntnis genommen. Der Rat wurde am 11.12.2012 unterrichtet.

Eine Ausfertigung der Stellungnahmen der Verwaltung hat die Gemeinde Issum der gpaNRW zur Verfügung gestellt.

Daraus wird erkennbar, dass eine Vielzahl von Handlungsempfehlungen umgesetzt werden konnte. So werden bei der Gebührenkalkulation die Abschreibungen nun auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten ermittelt. Auch eine Anhebung von Steuerhebesätzen ist erfolgt. Der Empfehlung der gpaNRW, Vereine an den Aufwendungen der Nutzung gemeindeeigener Sportstätten zu beteiligen, ist die Gemeinde Issum auch gefolgt.

Ein zentrales Gebäudemanagement als zentrale Stelle für die Bewirtschaftung und Unterhaltung aller Immobilien der Gemeinde ist zum 01.07.2017 eingeführt worden.

→ 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 KIWI⁵, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das gpa-Kennzahlenset für die Gemeinde Issum 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.

⁵ 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 Issum 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 Issum haben wir von Januar 2017 bis November 2017 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Issum das Jahr 2015.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Birgit Cramer-Görtz
Finanzen	Mario Deckers
Schulen	Maike Wendt
Sport und Spielplätze	Reinhold Wegner
Verkehrsflächen	Reinhold Wegner

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

Am 27. November 2017 fand ein Abschlussgespräch mit dem Bürgermeister und den Fachbereichsleitungen der Gemeindeverwaltung Issum statt. Das Prüfteam hat die Ergebnisse der Überörtlichen Prüfung vorgestellt.

Herne, den 10. Juli 2018

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Birgit Cramer-Görtz

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
Issum im Jahr 2017*

INHALTSVERZEICHNIS

➔ Managementübersicht	4
Haushaltssituation	4
Rechtliche Haushaltssituation	4
Ist-Ergebnisse	4
Plan-Ergebnisse	4
Eigenkapital	4
Schulden	4
Vermögen	5
Haushaltssteuerung	5
Gesamtabschluss	5
Beiträge und Gebühren	5
➔ Inhalte, Ziele und Methodik	7
➔ Haushaltssituation	8
Rechtliche Haushaltssituation	9
Ist-Ergebnisse	10
Plan-Ergebnisse	11
Gewerbsteuer	12
Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern	12
Ausgleichsleistungen	13
Schlüsselzuweisungen	13
Personalaufwendungen	13
Gewerbsteuerumlagen	14
Kreisumlage	14
Eigenkapital	15
Schulden	16
Vermögen	19
➔ Haushaltssteuerung	22
Kommunaler Steuerungstrend	22
Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken	23
➔ Gesamtabschluss	25
➔ Konsolidierungsmöglichkeiten	27
Beiträge	27
Erschließungsbeiträge	27
Straßenbaubeiträge	28
Gebühren	29

Steuern	31
➔ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	32
Pensionsrückstellungen	32
Finanzanlagen	33
➔ Anlagen: Ergänzende Tabellen	35

➔ Managementübersicht

Haushaltssituation

Rechtliche Haushaltssituation

Der Jahresabschluss 2015 der Gemeinde Issum ist festgestellt. Der Haushalt 2017 wurde bekannt gemacht. Die Gemeinde Issum hat bisher keinen Gesamtabschluss aufgestellt. Ihren Haushalt kann die Gemeinde nicht ausgleichen; die weitere Verringerung der allgemeinen Rücklage ist genehmigungspflichtig.

Ist-Ergebnisse

2010 bis 2015 weist die Gemeinde Issum ausschließlich negative Jahresergebnisse aus. 2015 beträgt das Defizit rund 1,3 Mio. Euro. Das strukturelle Ergebnis 2015 weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von ebenfalls 1,3 Mio. Euro aus.

Plan-Ergebnisse

Die Gemeinde plant eine weitere Verringerung der allgemeinen Rücklage 2016 bis 2019 um insgesamt rund 7,4 Mio. Euro auf rund 44,3 Mio. Euro. Für 2020 plant sie mit einem positiven Jahresergebnis von rund 252.000 Euro. Der Haushalt ist in diesem Jahr strukturell ausgeglichen.

Die Gemeinde Issum plant vorwiegend risikoarm. Dies gilt auch für den Planungszeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW in der Planung der Personalaufwendungen.

Eigenkapital

Die Gemeinde hat ihre Ausgleichsrücklage 2012 vollständig aufgezehrt. Die allgemeine Rücklage weist zum 31. Dezember 2015 einen Bestand von rund 51,7 Mio. Euro aus. 2010 bis 2015 hat die Gemeinde Issum rund 3,7 Mio. Euro ihres Eigenkapitals verzehrt. Die Eigenkapitalausstattung der Gemeinde ist dennoch als sehr gut zu bezeichnen.

Schulden

Die Verschuldung der Gemeinde Issum (Kernhaushalt) entspricht mit 12,1 Mio. Euro etwa 56 Prozent der ordentlichen Aufwendungen 2015. Sie wächst seit 2010 um rund 2,8 Mio. Euro. Die Verbindlichkeiten der Gemeinde stellen sich insgesamt unterdurchschnittlich dar.

Die Gemeinde Issum verfügt 2015 über eine überdurchschnittliche Selbstfinanzierungskraft von 134 Euro je Einwohner.

Vermögen

Das Anlagevermögen der Gemeinde Issum befindet sich gemessen am Anlagenabnutzungsgrad insgesamt in einem guten Zustand. Die Gemeinde investiert zudem auch im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum in einem nicht unerheblichen Umfang in ihr Vermögen.

Der KIWI Haushaltssituation stellt auf den Handlungsbedarf der Kommune ab.

➔ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Haushaltssituation der Gemeinde Issum mit dem Index 4.

Haushaltssteuerung

Der kommunale Steuerungstrend der Gemeinde Issum verschlechtert sich Im Eckjahresvergleich um rund 1,8 Mio. Euro. Die Gemeinde Issum hat bereits eine Vielzahl von freiwilligen Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt. Die Wirkung dieser Maßnahmen wird jedoch insbesondere durch Veränderungen bei den Transferaufwendungen überlagert.

Die Gemeinde Issum hat bereits 2011 ein freiwilliges Haushaltssicherungskonzept aufgestellt. Das Konzept wird jährlich fortgeschrieben. Die bereits umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen summieren sich bis einschließlich 2017 auf mehr als 5,8 Mio. Euro. Sie tragen dazu bei, die bestehenden Defizite in den Haushalten der Gemeinde zu reduzieren.

Gesamtabschluss

Die Gemeinde Issum ist der Auffassung, keinen Gesamtabschluss aufstellen zu müssen. Die Betrachtung des Jahresergebnisses des Wasserwerkes führt jedoch zu dem Ergebnis, dass eine untergeordnete Bedeutung des Wasserwerkes für die Gemeinde nicht gegeben ist. Das Wasserwerk muss daher in den Vollkonsolidierungskreis einbezogen werden. Die Gemeinde Issum ist verpflichtet, einen Gesamtabschluss aufzustellen.

Beiträge und Gebühren

Die Gemeinde Issum sollte neben der bereits vorhandenen KAG-Satzung in einer separaten Satzung gesonderte Beitragssätze für die Abrechnung von Wirtschaftswegen festlegen. Zudem sollte sie die Möglichkeit einer Erhöhung der Beitragsanteile für die Straßenbaumaßnahmen überprüfen, um eine höhere Drittfinanzierung zu erzielen.

Seit 2013 erfolgen die kalkulatorischen Abschreibungen in den kostenrechnenden Einrichtungen Abwasserbeseitigung und Bestattungswesen auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten.

Die Gemeinde überprüft jährlich den öffentlichen Grünflächenanteil der Friedhöfe und passt ihn gegebenenfalls an. Bei der Berechnung des öffentlichen Grünflächenanteils legt sie gegenüber der letzten Prüfung der gpaNRW unverändert die Gesamtkosten der Friedhöfe zugrunde. Die

gpaNRW empfiehlt, die Bemessungsgrundlage des öffentlichen Grünflächenanteils neu zu bewerten und dabei nur die Leistungen der Friedhofsunterhaltung zu berücksichtigen.

Kostenüberdeckungen und Unterdeckungen in den kostenrechnenden Einrichtungen berücksichtigt die Gemeinde Issum bei den Gebührenkalkulationen der Folgejahre entsprechend den Regelungen in § 6 Abs. 2 Satz 3 des KAG NRW.

➔ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Gemeinde Issum 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	noch offen	HPI / JA
2011	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2012	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2016	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI
2017	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI

Die im Haushalt 2017 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2020 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Die Gemeinde Issum hat bisher keinen Gesamtabschluss aufgestellt. Nähere Ausführungen hierzu stehen im Kapitel Gesamtabchluss.

Rechtliche Haushaltssituation

Jahresergebnisse und Rücklagen

Jahresergebnisse und Rücklagen (IST) in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Jahresergebnis	-379	-730	-765	-333	-318	-1.259
Höhe der allgemeinen Rücklage	54.088	54.088	53.535	53.156	52.958	51.694
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	0	0	47	-120	5
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	keine Verringerung		1,0	0,8	0,1	2,4
Höhe der Ausgleichsrücklage	943	212	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	0,7	1,3	1,4	0,6	0,6	2,4

Zum 31. Dezember 2009 weist die Bilanz der Gemeinde Issum eine allgemeine Rücklage von rund 54,025 Mio. Euro aus. 2010 hat die Gemeinde Issum Korrekturbuchungen von rund 63.000 Euro gegen die allgemeine Rücklage vorgenommen. Diese beläuft sich hierdurch zum 31. Dezember 2010 auf rund 54,088 Mio. Euro. Es handelt sich bei den Korrekturbuchungen zum einen um eine Anpassung der VHS-Beteiligung. Diese war bisher lediglich mit einem Erinnerungswert von einem Euro bewertet. Zum anderen hat die Gemeinde den Wert eines dem Land NRW gewährten Darlehens korrigiert und gegen die allgemeine Rücklage gebucht.

Jahresergebnisse und Rücklagen (PLAN) in Tausend Euro

	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis	-4.093	-1.661	-834	-824	252
Höhe der allgemeinen Rücklage	47.601	45.940	45.106	44.282	44.282
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	7,9	3,5	1,8	1,8	keine Verringerung
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	252
Fehlbetragsquote in Prozent	7,9	3,5	1,8	1,8	positives Ergebnis

Haushaltsstatus

Haushaltsstatus

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

Ist-Ergebnisse

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2015

Issum	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-105	-436	181	-69	-168	-47	20	39

Die Gemeinde Issum erwirtschaftet 2015 mit rund 1,3 Mio. Euro ein Jahresdefizit, das einwohnerbezogen höher ist als im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen weisen ein geringeres Defizit oder ein positives Jahresergebnis aus. Im Zeitraum 2010 bis 2014 weist die Gemeinde Issum ebenfalls negative Jahresergebnisse aus. Diese liegen jedoch mit rund 320.000 Euro bis 770.000 Euro einwohnerbezogen deutlich unter den Mittelwerten der Vergleichskommunen. In diesen Jahren weisen jeweils mehr als 50 Prozent ein höheres Defizit aus. Auslöser für das vergleichsweise schlechte Jahresergebnis 2015 sind in erster Linie erhöhte Zuführungen an Pensions- und Beihilferückstellungen für Versorgungsempfänger. Siehe hierzu die entsprechende Erläuterung im Teilberichtsabschnitt Pensionsrückstellungen.

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2015

Issum	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	-433	225	-69	-163	-53	6	18

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. 2015 sind dies nicht geplante Zuführungen zu Pensions- und Beihilferückstellungen für Versorgungsempfänger.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2015

Issum	
Jahresergebnis	-1.259
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich	-6.875
Hinzurechnung Sondereffekte	944
= bereinigtes Jahresergebnis	-7.190
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	5.893
= strukturelles Ergebnis	-1.298

→ Feststellung

Das strukturelle Ergebnis 2015 beträgt minus 1,3 Mio. Euro. In Höhe des strukturellen Ergebnisses besteht bei unveränderten Rahmenbedingungen ein Konsolidierungsbedarf der Gemeinde Issum.

Plan-Ergebnisse

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

- welche haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Gemeinde Issum 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. In unseren Analysen konzentrieren wir uns auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Die Gemeinde Issum plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2017 für 2020 einen Überschuss von rund 252.000 Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2015 ist dies eine Ergebnisverbesserung von 1,55 Mio. Euro. Diese setzt sich im Wesentlichen wie folgt zusammen.

Vergleich strukturelles Ergebnis und Planergebnis - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	2015	2020	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern (4013)*	2.691	3.800	1.109	7,1
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern (402)*	5.117	7.253	2.136	7,2
Ausgleichsleistungen (405)*	499	608	109	4,0
Schlüsselzuweisungen (4111)*	1.302	1.289	-13	-0,2
übrige Erträge	9.392	9.912	520	1,1
Aufwendungen				
Personalaufwendungen (50)	4.077	4.748	671	3,1
Versorgungsaufwendungen (51)	1.496	553	-943	-18,0
Steuerbeteiligungen (534)*	420	315	-105	-5,6
Allgemeine Umlagen (5371 und 5372)*	3.325	4.190	865	4,7
übrige Aufwendungen	10.982	12.804	1.821	3,1

* Durchschnittswerte 2011 - 2015

Gewerbesteuer

Bis 2020 rechnet die Gemeinde Issum mit einem Anstieg bei den Gewerbesteuererträgen von durchschnittlich 7,1 Prozent. Für 2017 kalkuliert die Gemeinde mit 3,5 Mio. Euro. Dieser Betrag wird als guter Wert in Anlehnung an die tatsächlichen Entwicklungen der Vorjahre angesehen. Bestätigt wird dies durch das tatsächliche Gewerbesteuer-Ist 2016, das mit rund vier Mio. Euro um 1,56 Mio. Euro über der Planung liegt. Die Fortschreibung bis 2020 erfolgt mit Steigerungen von jeweils 100.000 Euro und liegt damit leicht unter den prognostizierten Steigerungsraten der Orientierungsdaten vom 25. Juli 2016. Die Gemeinde Issum vermarktet aktuell weitere Gewerbeflächen in einem neu ausgewiesenen Gewerbegebiet. Hierdurch können mittel- bis langfristig weitere Gewerbesteuererträge generiert werden.

Die gpaNRW sieht in den Planungen der Gewerbesteuererträge kein zusätzliches Risiko.

Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern

Die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern veranschlagt die Gemeinde Issum 2017 mit insgesamt 6,3 Mio. Euro. Sie leisten somit neben der Gewerbesteuer einen erheblichen Beitrag zum angestrebten Haushaltsausgleich. In den Folgejahren erfolgt die Fortschreibung mit den prognostizierten Steigerungsraten der Orientierungsdaten. Die Mai-Steuerschätzung 2017 geht von einer weiteren deutlichen Verbesserung aus.

Die gpaNRW sieht in den Planungen der Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern ein hohes allgemeines Planungsrisiko. Es besteht individuell durch Veränderung der Schlüsselzahlen. Die Erträge aus der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer sind zusätzlich stark konjunk-

turell abhängig. Neben diesen allgemeinen Planungsrisiken sieht die GPANRW keine zusätzlich in Kauf genommenen Risiken bei der Planung.

Ausgleichsleistungen

Die Kompensationszahlung für die Verluste aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs plant die Gemeinde für 2017 mit rund 549.000 Euro ein. Für die Folgejahre schreibt sie diesen Wert mit den Steigerungsraten der Orientierungsdaten fort. Die gpaNRW sieht in dieser Ertragsposition kein zusätzliches Risiko.

Schlüsselzuweisungen

Die Gemeinde Issum plant 2017 mit Schlüsselzuweisungen von 1.028.600 Euro. Die Veranschlagung entspricht der tatsächlichen Festsetzung des GFG 2017. Die Fortschreibung anhand der Orientierungsdaten erfolgt auf der Grundlage des im Haushaltsentwurf 2017 ausgewiesenen, höheren Haushaltsansatzes von 1.104.000 Euro. Hierdurch plant die Gemeinde Issum für 2018 bis 2020 mit Haushaltsansätzen, die um rund 80.000 Euro bis 90.000 Euro über den eigentlichen Werten der Orientierungsdaten liegen.

In der Position Schlüsselzuweisungen sieht die gpaNRW dennoch keine zusätzlich in Kauf genommenen Risiken. Allgemeine Planungsrisiken bestehen beispielsweise in einer sich verschlechternden konjunkturellen Entwicklung, Änderungen an den Grundsätzen der Verteilung der Schlüsselzuweisungen und einer Verschlechterung der Haushaltslage des Landes.

Personalaufwendungen

Bei der Planung der Personalaufwendungen des aktuellen Haushaltsjahres berücksichtigt die Gemeinde Issum alle verfügbaren Informationen bezüglich der individuellen Veränderungen bei den Beschäftigten (z.B. Stufensteigerungen, altersbedingte Fluktuation, Einstellungen). Zudem berücksichtigt sie tarifliche Steigerungen mit 2,35 Prozent und Besoldungssteigerungen mit zwei Prozent. Mit rund 4,73 Mio. Euro liegen die geplanten Personalaufwendungen 2017 um 3,12 Prozent über den Planungen 2016. Die Fortschreibung der Aufwendungen erfolgt in Issum abweichend von den Orientierungsdaten. 2018 und 2019 plant die Gemeinde mit rückläufigen Personalaufwendungen von 0,51 Prozent bzw. 0,15 Prozent. 2020 erreicht die Fortschreibung mit 1,05 Prozent annähernd den Wert der Orientierungsdaten.

→ Feststellung

Die Gemeinde Issum hat die Personalaufwendungen für 2019 irrtümlich um 30.000 Euro zu gering kalkuliert. Bei Berücksichtigung dieses zusätzlichen Aufwandes ergibt sich ein Anstieg von 0,48 Prozent.

Insgesamt plant die Gemeinde Issum von 2017 bis 2020 lediglich mit einer Steigerung bei den Personalaufwendungen von rund 0,4 Prozent. Die Zielwerte der Orientierungsdaten sind nur unter Anwendung von Konsolidierungsmaßnahmen zu erzielen. Dies bestätigen auch die Prog-

nosen der kommunalen Spitzenverbände für die Kommunalfinanzen bis 2019¹. Die Gemeinde Issum hat bisher noch kein Konzept zur Reduzierung der Personalaufwendungen erstellt.

Die von den Orientierungsdaten abweichende Fortschreibung der Personalaufwendungen ergibt sich teilweise durch gemeindliche Besonderheiten, die die Gemeinde bei der Kalkulation ebenfalls berücksichtigt. Dies sind z.B. auslaufende Verträge für befristete Beschäftigungsverhältnisse sowie vorübergehende Doppelbesetzungen von Stellen zum Zwecke der Einarbeitung.

Die gpaNRW bewertet die mittelfristige Planung der Personalaufwendungen der Gemeinde Issum deutlich unterhalb der Orientierungsdaten dennoch als optimistisch. Sie sieht daher ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko in der Planung dieser Haushaltsposition.

Versorgungsaufwendungen

Die Versorgungsaufwendungen der Gemeinde Issum entwickeln sich im Vergleich zum Ergebnis 2015 stark rückläufig. Mit 553.000 Euro liegt der für 2020 veranschlagte Wert um rund 943.000 Euro unter dem Wert aus 2015. Die Gemeinde hat jedoch 2015 in dieser Höhe nicht geplante Zuführungen zu Pensions- und Beihilferückstellungen für Versorgungsempfänger vornehmen müssen. Bei dem für 2020 ausgewiesenen Wert handelt es sich um den fortgeschriebenen Normalbedarf für Versorgungsaufwendungen.

Die gpaNRW sieht keine zusätzlichen Risiken in der Planung der Versorgungsaufwendungen der Gemeinde.

Gewerbesteuerumlagen

Die Planwerte der Gemeinde Issum stimmen mit der Berechnungsmethode des § 6 Gemeindefinanzreformgesetz überein. Aufgrund des Solidarpakts II werden die Kosten der deutschen Einheit unter anderem durch einen von den Kommunen zu leistenden Zuschlag zur Gewerbesteuerumlage finanziert. Zum 31. Dezember 2019 läuft diese Regelung aus. Die Gemeinde Issum hat diesen Umstand in ihren Planungen berücksichtigt. Die gpaNRW sieht bei der Planung der Gewerbesteuerumlagen kein Risiko.

Kreisumlage

Die Kreisumlage wird beeinflusst durch die Änderungen der Steuerkraft der Gemeinde, der Steuerkraft der anderen kreisangehörigen Gemeinden und der Haushaltssituation des Kreises.

Die Gemeinde Issum sieht in ihrer Planung bis 2020 eine Steigerung von rund 865.000 Euro gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2015 vor. Aufgrund einer sich verschlechternden Steuerkraft in anderen kreisangehörigen Kommunen rechnet die Gemeinde Issum ab 2018 mit einer deutlich ansteigenden allgemeinen Kreisumlage. Für 2018 plant sie eine Steigerung von rund

¹ Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, 2016: Kommunalfinanzen bis 2019 – Prognose der kommunalen Spitzenverbände

360.000 Euro ein. Auf dieser Grundlage plant sie 2019 und 2020 mit weiteren moderaten Erhöhungen.

Es besteht ein allgemeines Planungsrisiko, dass die Aufwendungen für die Kreisumlage perspektivisch, auch durch Erhöhungen der Landschaftsumlage des Landschaftsverbandes Rheinland, ansteigen. Zusätzliche Risiken ist die Gemeinde Issum bei der Planung jedoch nicht eingegangen.

→ Feststellung

Die Gemeinde Issum plant vorwiegend risikoarm. Dies gilt auch für den Planungszeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Die gpaNRW sieht ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko in der Planung der Personalaufwendungen. Ein zusätzliches Risiko hinsichtlich der Erreichung des Haushaltsausgleichs 2020 sieht die gpaNRW 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 1	55.031	54.300	53.535	53.156	52.958	51.694
Eigenkapital 2	98.964	98.969	97.352	96.125	95.622	93.878
Bilanzsumme	110.321	108.843	108.648	108.718	107.713	108.340

Das Eigenkapital 1 der Gemeinde Issum hat sich im Betrachtungszeitraum um rund 3,7 Mio. Euro verringert. Auch unter Berücksichtigung der Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge findet ein Eigenkapitalverzehr statt. Auslöser hierfür sind insbesondere negative Jahresergebnisse. Der Verbrauch an Eigenkapital ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Ziel der Gemeinde muss es sein, das Eigenkapital wieder zu erhöhen. Ein dauerhafter Haushaltsausgleich muss daher oberste Priorität für das gesamtgemeindliche Handeln haben.

Die Entwicklung des Eigenkapitals und der einzelnen Passivposten der Bilanz steht in Tabelle 6 der Anlage.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2015

	Issum	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	47,7	3,0	53,8	33,6	22,2	37,7	45,6	39

	Issum	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 2	86,7	32,6	86,9	68,9	57,2	74,5	81,4	39

Die durchschnittliche Eigenkapitalquote 1 der Gemeinde Issum 2010 bis 2015 beträgt 49,2 Prozent. Der Wert der durchschnittlichen Eigenkapitalquote 2 beträgt 89 Prozent. 2015 liegen beide Quoten nur leicht unter diesen Durchschnittswerten. Trotz des insgesamt erfolgten Eigenkapitalverzehr übersteigen die Quoten im gesamten Betrachtungszeitraum zudem die jeweiligen Werte des 3. Quartils. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen geringere Eigenkapitalquoten aus. Darüber hinaus erreicht die Gemeinde Issum bei der Eigenkapitalquote 2 2011 bis 2014 jeweils den Maximum-Wert.

→ Feststellung

Die Gemeinde Issum verfügt über eine gute Eigenkapitalausstattung im Vergleich. Sie ist dadurch von dem gesetzlichen Überschuldungsverbot (§ 75 Abs. 7 Satz 1 GO NRW) weit entfernt.

Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2015

	Issum	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	./.	7,5	51,0	32,5	20,9	37,2	41,6	18
Gesamteigenkapitalquote 2	./.	40,5	86,0	68,0	52,3	72,9	81,4	18

Schulden

Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenausschlag. 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	0	0	0	0	0	500
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	302	254	242	288	268	454
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0	0	0	0	2	0
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	2.078	554	1.920	3.413	477	427
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	0	0	0	0	2.162	2.910

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Verbindlichkeiten gesamt	2.380	808	2.162	3.700	2.909	4.291
Rückstellungen	6.825	6.867	6.874	6.524	6.784	7.741
Sonderposten für den Gebüh- renausgleich	141	136	141	186	139	90
Schulden gesamt	9.346	7.811	9.177	10.411	9.832	12.121
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	200	68	183	312	244	356

Die Schulden der Gemeinde Issum sind im Eckjahresvergleich um rund 2,8 Mio. Euro bzw. rund 30 Prozent gestiegen. Wesentliche Steigerungen ergeben sich bei den Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten, bei den erhaltenen Anzahlungen und bei den Rückstellungen. Zur Finanzierung der Errichtung von Unterkünften für Asylbewerber hat die Gemeinde 2015 einen Investitionskredit von 500.000 Euro aufgenommen. 2016 plant die Gemeinde Issum eine weitere Kreditaufnahme von rund 5,5 Mio. Euro. Diese dient in erster Linie der Finanzierung weiterer Flüchtlingsunterkünfte. Bei den erhaltenen Anzahlungen handelt es sich mit rund 2,7 Mio. Euro insbesondere um pauschale Zuweisungen des Landes, die noch keinen Vermögensgegenständen zugeordnet wurden. Bezüglich der Rückstellungen wird auf den Teilberichtsabschnitt Pensionsrückstellungen verwiesen.

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2015

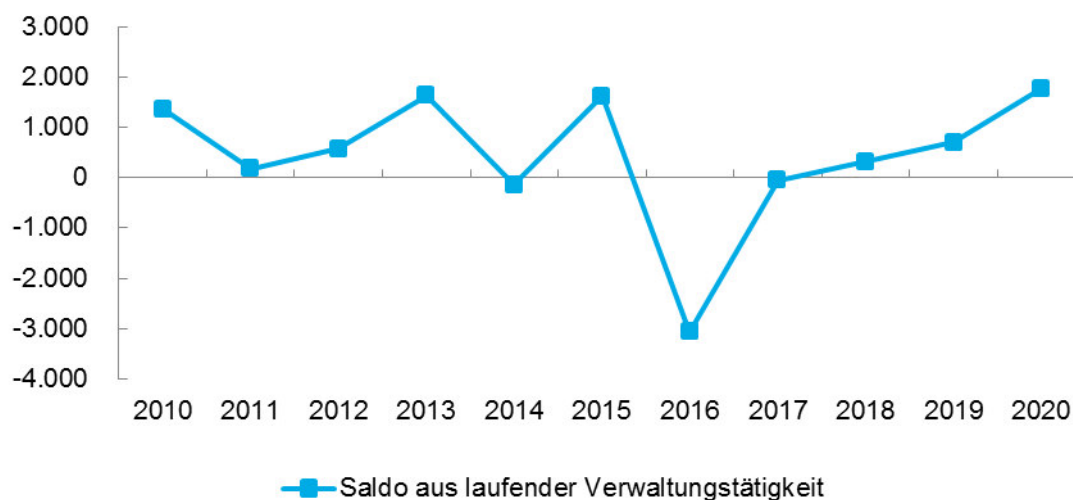
Issum	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
356	171	3.059	1.284	585	1.132	1.955	39

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2015

Issum	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	317	3.859	1.558	626	1.355	2.380	18

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



Istwerte bis 2015, Planjahre ab 2016

Die Entwicklung der Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit ist ergänzend in den Tabellen 7 und 8 der Anlage dargestellt.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2015

Issum	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
134	-243	251	51	-36	74	131	39

Der negative Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von rund 3,1 Mio. Euro in 2016 beruht insbesondere auf den steigenden Aufwendungen im Bereich der Flüchtlingsunterbringung (Unterhaltung, Bewirtschaftung und Einrichtung der Flüchtlingsunterkünfte). Zudem ist ein Anstieg der Transferaufwendungen 2016 geprägt von steigenden Aufwendungen für Leistungen an Flüchtlinge und Asylbewerber. Im Planungszeitraum bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung verläuft der Saldo zunehmend positiv. Die Gemeinde Issum kann planmäßig ab 2018 die Auszahlungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit durch Einzahlungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit decken. Zudem ist ab 2018 unter Einbeziehung des Saldos aus Investitionstätigkeit ein Finanzmittelüberschuss geplant. Damit wird deutlich, dass die Gemeinde Issum den Handlungsspielraum für zukünftige Generationen nicht mehr durch die Aufnahme von Krediten verringert. Planmäßige positive Finanzergebnisse eröffnen die Chance, zukünftig notwendige Investitionen ganz oder zum Teil aus Eigenmitteln zu finanzieren.

Im Vergleichsjahr 2015 liegt der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner über dem Wert des 3. Quartils. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen somit einen geringeren Saldo je Einwohner aus.

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

Issum	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	-243	293	105	58	124	214	17

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.

Die Entwicklung der einzelnen Positionen des Anlagevermögens steht in den Tabellen 3 bis 5 der Anlage.

Gebäude, Straßen und Kanalvermögen

Der Zustand des städtischen 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 Straßen, die Gebäude und das Kanalvermögen 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 2015

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer in Jahren Rahmentabelle* von bis		Gesamtnutzungsdauer in Jahren Issum	Durchschnittl. Restnutzungsdauer in Jahren Issum zum 31.12.2015	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Euro zum 31.12.2015 (Anlagenbuchhaltung)
Schulgebäude massiv	40	80	80	38	52,50	8.320.321
Hallen massiv	40	60	60	34	43,33	677.909
Verwaltungsgebäude massiv	40	80	80	54	32,50	2.646.688
Feuerwehrgerätehäuser massiv	40	80	80	52	35,00	519.887
Gemeindezentren, Bürgerhäuser, Saalbauten, Vereins-, Jugendheime	40	80	80	43	46,25	3.089.861
Straßen	25	60	50	31	38,00	34.364.468

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer in Jahren Rahmentabelle* von bis		Gesamtnutzungsdauer in Jahren Issum	Durchschnittl. Restnutzungsdauer in Jahren Issum zum 31.12.2015	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Euro zum 31.12.2015 (Anlagenbuchhaltung)
Abwasserkanäle	50	80	67	38	43,28	15.613.600

*NKF – Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensstände (Anlage 15 der VV Muster zur GO NRW und GemHVO NRW)

Das durchschnittliche Alter des Vermögens und die festgelegten Gesamtnutzungsdauern bestimmen aufgrund der hohen Anlagenintensität wesentliche Aufwandsgrößen. Hohe Anlagenabnutzungsgrade signalisieren perspektivisch anstehende Reinvestitionsbedarfe, die Chancen und Risiken bieten.

Die Gemeinde Issum orientiert sich bei den Nutzungsdauern an der oberen Grenze der Spannweite nach der NKF-Rahmentabelle. Bei den Abwasserkanälen positioniert sie sich im mittleren Bereich. Die langen Nutzungszeiten belasten den Haushalt in den Abschreibungsjahren geringer, bergen jedoch das Risiko vorzeitiger Ersatzinvestitionen.

Die Anlagenabnutzungsgrade der gemeindlichen Gebäude erreichen gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer mit Ausnahme der Schulgebäude jeweils nicht die Hälfte der Gesamtnutzungsdauer. Bei den Schulgebäuden liegt der Anlagenabnutzungsgrad lediglich leicht darüber. Hier werden jedoch mit rund 5,3 Mio. Euro 63 Prozent der Restbuchwerte zum 31. Dezember 2015 frühestens nach Ablauf von 40 Jahren vollständig abgenutzt sein.

Bei den Straßen liegt die Anlagenabnutzung gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer deutlich unter der Hälfte der Gesamtnutzungsdauer. Hier entfallen mit rund 3,8 Mio. Euro 11 Prozent auf Straßenabschnitte, deren Vermögenswerte in den nächsten 25 Jahren abgeschrieben sein werden. Abnutzungen von rund 612.000 Euro fallen in den nächsten 15 Jahren an. Mit 30,6 Mio. Euro werden rund 89 Prozent der Straßenvermögenswerte frühestens nach Ablauf von 25 Jahren vollständig abgenutzt sein. Weitere Analysen zur Altersstruktur des Straßenvermögens werden im Teilbericht Verkehrsflächen ausgeführt.

Die Anlagenabnutzung bei den Abwasserkanälen liegt in Issum gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer ebenfalls unter der Hälfte der Gesamtnutzungsdauer. In einem Umfang von rund 1,7 Mio. Euro werden Vermögenswerte im Bereich der Abwasserkanäle in den nächsten 33 Jahren abgeschrieben sein. Dies entspricht einem Anteil am Gesamtrestwert der Abwasserkanäle von rund 11 Prozent. Hiervon entfallen lediglich rund 73.000 Euro auf Kanalvermögen, für das die Abschreibung innerhalb der nächsten 15 Jahre endet. Der Großteil des Kanalvermögens wird somit erst im Zeitraum ab 33 Jahren vollständig abgenutzt sein.

Die Investitionsquote 2015 insgesamt beträgt in der Gemeinde Issum 95 Prozent. Die Summe der Investitionen erreicht somit annähernd den Werteverzehr in diesem Jahr.

Bei der Betrachtung einzelner Vermögenspositionen greift die diesbezügliche Formel Bruttoinvestitionen/Werteverzehr allerdings zu kurz. Sie berücksichtigt nicht Investitionen, die sich über mehrere Jahre erstrecken und erst in Folgejahren aktiviert werden. Diese Investitionen (z.B. in Gebäude oder Infrastrukturvermögen) werden zunächst bei der Position Anlagen im Bau bilan-

ziert. Ist der Vermögensgegenstand fertiggestellt, wird er aktiviert. Dann wird der entsprechende Wert von der Position Anlagen im Bau umgebucht. Daher berechnet die gpaNRW für die Vermögensgegenstände differenzierte Investitionsquoten als durchschnittliche Investitionsquoten der Jahre 2010 bis 2015.

Die differenzierten Investitionsquoten stellen sich in Issum wie folgt dar:

- Schulen 88 Prozent
- Wohnbauten 56 Prozent
- Sonstige Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäude 74 Prozent
- Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen 121 Prozent
- Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen 16 Prozent

Werterhaltende Investitionen sollten das Ziel sein. Temporär kann es jedoch gerechtfertigt sein, nicht vollumfänglich in den Werterhalt zu reinvestieren. Dies zum Beispiel wegen Haushaltskonsolidierung oder Rückbau von Infrastruktur aus Gründen der demografischen Entwicklung.

Die Gemeinde Issum plant 2016 bis 2020 Baumaßnahmen mit einem Volumen von rund 17 Mio. Euro. Hiervon entfallen rund 5,8 Mio. Euro auf die Errichtung von Flüchtlingsunterkünften, 4,9 Mio. Euro auf Maßnahmen an den Gemeindestraßen, 2,9 Mio. Euro auf Investitionen im Abwasserbereich und rund 480.000 Euro auf die Erweiterung eines Feuerwehrrätehauses.

Insgesamt belaufen sich die Investitionen der Gemeinde auf rund 20,9 Mio. Euro. Damit liegen sie deutlich über dem in diesem Zeitraum zu erwartenden Werteverzehr.

➔ **Feststellung**

Das Anlagevermögen der Gemeinde Issum befindet sich gemessen am Anlagenabnutzungsgrad insgesamt in einem guten Zustand. Die Gemeinde investiert zudem auch im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum in ihr Vermögen. Der Umfang der geplanten Investitionen liegt über dem Werteverzehr und ist geeignet, das dauerhaft benötigte Anlagevermögen langfristig zu erhalten.

→ Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW,

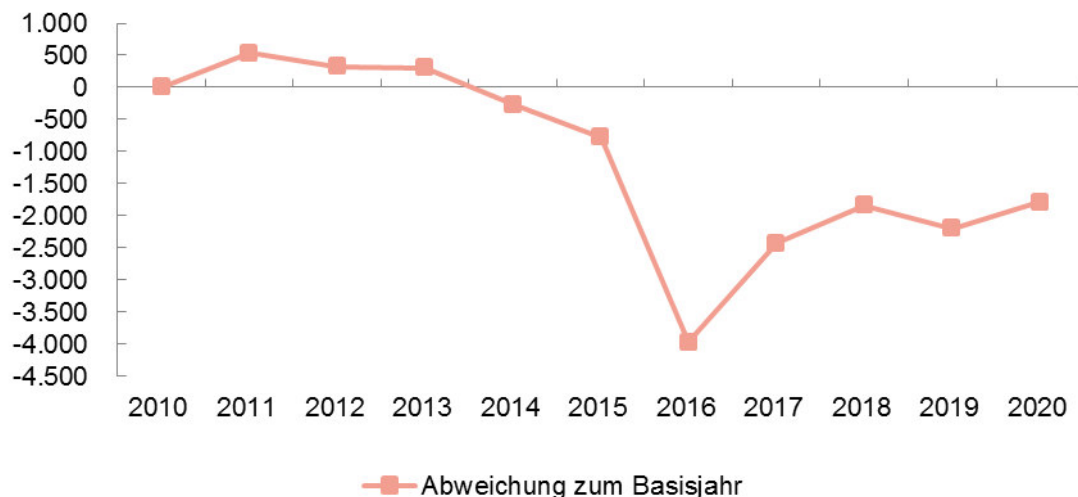
- wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung auswirkt und
- wie die Gemeinde Issum mit haushaltswirtschaftlichen Risiken umgeht.

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 und des Finanzausgleichs. Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, werden ebenfalls bereinigt. Die folgende Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



2010 bis 2015 (Ist), 2016 bis 2020 (Plan)

Im Eckjahresvergleich verschlechtert sich der Trend um rund 1,8 Mio. Euro. Der Saldo der Erträge und Aufwendungen, die einer kommunalen Steuerung zugänglich sind, verschlechtert sich. Wesentliche Einflussfaktoren sind die Transferaufwendungen mit einem Anstieg von 2010 bis 2020 um rund 2,1 Mio. Euro. Die größten Anteile entfallen mit rund 950.000 Euro auf die

Jugendamtsumlage und rund 930.000 Euro auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Die Gemeinde Issum hat bereits eine Vielzahl der im freiwilligen Haushaltssicherungskonzept enthaltenen Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt. Die Wirkung dieser Maßnahmen wird jedoch insbesondere durch die vorstehend genannten Veränderungen bei den Transferaufwendungen überlagert.

2016 ist der kommunale Steuerungstrend geprägt von den bereits erwähnten Steigerungen bei der Jugendamtsumlage und bei den Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Während die Gemeinde Issum 2016 für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz rund 2,5 Mio. Euro einplant, veranschlagt sie für 2017 noch rund 1,1 Mio. Euro.

Dass die Jahresergebnisse der Gemeinde in der Planung stark von dem Verlauf des Steuerungstrends differieren, ist in steigenden Erträgen bei den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern und bei den Schlüsselzuweisungen begründet.

➔ **Feststellung**

Der Verlauf des kommunalen Steuerungstrends im Vergleich zum Verlauf der Jahresergebnisse verdeutlicht, dass die Erträge und Aufwendungen, die sich einer direkten Steuerung entziehen, erheblich zur Verbesserung der Haushaltssituation beitragen. Die Gemeinde Issum sollte daher ihre Konsolidierungsbemühungen weiter konsequent verfolgen, um die Verbesserungen unabhängiger von konjunkturellen Einflüssen zu gestalten.

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.

Aufgrund der mittelfristigen Ergebnisplanung ist die Gemeinde Issum nicht verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept nach § 76 GO NRW aufzustellen. Die Gemeinde hat allerdings ihr Eigenkapital seit Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements kontinuierlich abgebaut. Die Planung der Gemeinde sieht einen weiteren Eigenkapitalverzehr vor. Aus diesem Grund hat die Gemeinde Issum bereits 2011 ein freiwilliges Haushaltssicherungskonzept aufgestellt. Dieses Konzept wird seitdem jährlich fortgeschrieben, zuletzt 2017 für den Zeitraum 2017 bis 2020. Die bereits umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen summieren sich bis einschließlich 2017 auf mehr als 5,8 Mio. Euro. Sie tragen somit dazu bei, die bestehenden Defizite in den Haushalten der Gemeinde zu reduzieren. Einen echten Haushaltsausgleich weist die Gemeinde Issum erstmals wieder für 2020 aus. Der Gemeinde ist jedoch bewusst, dass zur Erreichung des Haushaltsausgleichs nach wie vor weitere Anstrengungen und ein striktes Einhalten und Umsetzen der beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich sind.

➔ **Feststellung**

Die gpaNRW bewertet die Aufstellung eines freiwilligen Haushaltssicherungskonzeptes als einen guten Beitrag zur Haushaltskonsolidierung.

→ Gesamtabschluss

Gemäß § 116 Absatz 1 GO haben die Gemeinden in NRW in jedem Haushaltsjahr, erstmals zum 31. Dezember 2010, einen Gesamtabschluss aufzustellen, der die verselbstständigten Aufgabenbereiche (im Folgenden als „Betrieb“ bezeichnet) mit der Kernverwaltung zusammenfasst.

Für die Frage, ob ein Betrieb in den Gesamtabchluss gemäß § 116 GO einbezogen werden muss ist zunächst zu prüfen, ob der Betrieb

- unter der einheitlichen Leitung der Gemeinde steht (§ 50 Absatz 1 Satz 1 GemHVO) und diese tatsächlich ausgeübt wird oder
- die Gemeinde einen beherrschenden Einfluss auf den Betrieb ausüben kann (§ 50 Absatz 1 Satz 2 GemHVO) oder
- die Gemeinde einen maßgeblichen Einfluss auf den Betrieb tatsächlich ausübt (§ 50 Absatz 3 GemHVO).

Verselbstständigte Aufgabenbereiche der Gemeinde, die für die Verpflichtung, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde zu vermitteln, von untergeordneter Bedeutung sind, müssen gemäß § 116 Absatz 3 GO nicht einbezogen werden. Sind mehrere Unternehmen von untergeordneter Bedeutung, kommt ein Einbeziehungsverzicht nur in Frage, wenn diese Unternehmen in der Summe von untergeordneter Bedeutung sind. Für die Einschätzung der untergeordneten Bedeutung kommt es auf den Gesamteinfluss des Unternehmens auf die Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzgesamtlage des „Konzerns“ Kommune an. Exakte Kriterien oder Verhältniszahlen für eine Beurteilung existieren nicht. Als Anhaltspunkt wird in der Literatur in der Regel bei drei bis fünf Prozent von einer untergeordneten Bedeutung des Unternehmens ausgegangen. Ergänzend greifen auch Überlegungen zur Beeinflussung des „Konzernergebnisses“, sonstige wesentliche Risiken oder Verpflichtungen usw.

Sofern nach der Abgrenzung des Konsolidierungskreises kein voll zu konsolidierender Betrieb (Betriebe unter einheitlicher Leitung oder beherrschendem Einfluss der Gemeinde) vorhanden ist, entfällt die Verpflichtung zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses. Gleiches gilt auch, wenn ausschließlich Betriebe von untergeordneter Bedeutung vorhanden sind.

Die Einbeziehung in den Gesamtabchluss wurde durch die Gemeinde Issum für alle unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen geprüft. Die Berechnung ist dem Anhang zum Jahresabschluss der Gemeinde beigelegt. Daraus ergibt sich, dass ein Betrieb unter dem beherrschenden Einfluss der Gemeinde steht und daher grundsätzlich im Gesamtabchluss voll zu konsolidieren wäre. Hierbei handelt es sich um den Eigenbetrieb Wasserwerk.

Für den verselbstständigten Aufgabenbereich „Wasserwerk“ wurde durch die Gemeinde Issum geprüft, ob er für die Verpflichtung, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage des Konzerns Gemeinde zu vermitteln, von untergeordneter Bedeutung ist und dementsprechend gemäß § 116 Absatz 3 GO nicht in den Gesamtabchluss einbezogen werden muss.

Für die Prüfung der untergeordneten Bedeutung wurden zunächst quantitative Kriterien zugrunde gelegt. Die Gemeinde Issum ermittelte für das Wasserwerk überwiegend Verhältniszahlen zwischen null und fünf Prozent. Der Anteil am Jahresergebnis liegt jedoch deutlich über dem Schwellenwert von fünf Prozent, im Jahr 2015 bei rund neun Prozent, in den Jahren 2013 und 2014 rund 27 Prozent. Dennoch kommt die Gemeinde Issum zu dem Ergebnis, keinen Gesamtabschluss aufstellen zu müssen. Sie begründet dies damit, dass die übrigen Kennzahlen unter dem Schwellenwert liegen und damit insgesamt gesehen die Kriterien der untergeordneten Bedeutung erfüllt seien.

Wie bereits dargestellt kommt es für die Einschätzung der untergeordneten Bedeutung auf den Gesamteinfluss des Betriebes auf den „Konzern“ Kommune an. Der Betrieb muss sowohl für die Vermögens- als auch die Schulden- als auch die Ertrags- und die Finanzgesamtlage von untergeordneter Bedeutung sein. Wird auch nur für eine der Lagen der Schwellenwert überschritten, liegt kein unwesentlicher Betrieb vor. Eine ergänzende Prüfung von qualitativen Kriterien kann dann unterlassen werden, da eine Einbeziehung des Unternehmens bereits aufgrund der Prüfung der quantitativen Kriterien zu erfolgen hat.

Das städtische Wasserwerk überschreitet nach den Berechnungen der Gemeinde Issum den Schwellenwert bei den Jahresergebnissen. Das Jahresergebnis ist ein wesentliches Kriterium für die Beurteilung der Ertragslage. Somit ist das Wasserwerk bedeutend für die Ertragslage des Konzerns. In der Konsequenz ist eine Vollkonsolidierung des Wasserwerks vorzunehmen.

➔ **Feststellung**

Das Wasserwerk ist nach den von der Gemeinde Issum ermittelten Verhältniszahlen nicht von untergeordneter Bedeutung und muss daher in den Vollkonsolidierungskreis einbezogen werden. Die Gemeinde Issum ist demnach verpflichtet, einen Gesamtabschluss aufzustellen.

.

➔ 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 beteiligen². Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht).

Erschließungsbeiträge

Die Gemeinde Issum verfügt über eine Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB, zuletzt geändert durch Satzung vom 01. Oktober 2013. Die Satzung regelt, dass zehn Prozent des beitragsfähigen Erschließungsaufwands von der Gemeinde Issum getragen wird. Für die Erschließung von Neubaugebieten favorisiert die Gemeinde den Abschluss von Erschließungsverträgen mit etwaigen Erschließungsträgern. Bei Maßnahmen, die nicht durch Erschließungsträger abgewickelt werden können, erfolgt eine Ablösung der Beitragsverpflichtungen nach § 11 der Satzung.

➔ Feststellung

Durch die bevorzugte Vereinbarung von Erschließungsverträgen sichert sich die Gemeinde eine hohe Drittfinanzierung bei dem Neubau der Verkehrsanlagen. Die Drittfinanzierungsquote wird hierdurch bei künftigen Maßnahmen steigen.

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

Straßenbaubeiträge

Die Satzung der Gemeinde Issum über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG wurde zuletzt 2010 aktualisiert.

Der in § 1 der Satzung verwendete weiter gehende Anlagenbegriff des KAG erfasst grundsätzlich auch Straßen im Außenbereich und Wirtschaftswege. Für die Abrechnung von Wirtschaftswegen enthält die Satzung keinen gesonderten Beitragsanteil.

Die Gemeinde beschränkt sich derzeit auf die Unterhaltung der Wirtschaftswege. Für Investitionsmaßnahmen an bzw. den Neubau von Wirtschaftswegen plant die Gemeinde Issum 2017 und in den Folgejahren keine Mittel ein. Es erfolgt momentan und wohl auch zukünftig kein Ausbau, der eine Beitragspflicht initiieren könnte.

➔ Empfehlung

Die Gemeinde Issum könnte neben der bereits vorhandenen KAG-Satzung in einer separaten Satzung gesonderte Beitragssätze für die Abrechnung von Wirtschaftswegen festlegen.

Die von der Gemeinde Issum angesetzten Anteile der Beitragspflichtigen für Straßenbaumaßnahmen orientieren sich jeweils etwa zehn bis 25 Prozentpunkte unter dem Maximalwert des in der Mustersatzung vorgesehenen Korridors. So ermöglicht die Mustersatzung bei Anliegerstraßen einen Höchstsatz von 80 Prozent für die Fahrbahn, die Satzung der Gemeinde Issum sieht hier 65 Prozent vor.

Die Gemeinden des Kreises Kleve streben eine kreiseinheitliche Regelung hinsichtlich der Anteile der Beitragspflichtigen an. Mit Beschluss aus 2013 hat sich der Rat der Gemeinde Issum für eine entsprechende Satzungsänderung ausgesprochen. Die Änderung soll jedoch erst nach der endgültigen Herstellung einer derzeit laufenden Umbaumaßnahme vollzogen werden. Die kreiseinheitliche Regelung sieht Anteile der Beitragspflichtigen vor, die sich jeweils etwa fünf bis 30 Prozentpunkte unter dem Maximalwert des in der Mustersatzung vorgesehenen Korridors orientieren.

➔ Empfehlung

Die Gemeinde Issum sollte die in der Satzung festgelegten Anteile der Beitragspflichtigen dahingehend überprüfen, ob sie im richtigen Verhältnis zu den besonderen wirtschaftlichen Vorteilen stehen, die den Beitragspflichtigen durch die Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung geboten werden. Sie sollte die Anteile der Beitragspflichtigen nach pflichtgemäßem Ermessen anheben, um auch eine größtmögliche Refinanzierung zukünftiger Straßenenerneuerungsmaßnahmen zu erreichen.

Höhere Beiträge führen zwangsläufig zu höheren Belastungen für die Beitragszahler. Die allgemeinen Anteile der Investitionen werden jedoch über die Gesamtdeckung des Haushaltes finanziert und damit letztendlich auch über die Erträge aus Realsteuern.

➔ Feststellung

Die Finanzierung der Investitionen im Straßenvermögen aus der allgemeinen Deckung des Haushaltes entspricht nicht den in § 1 KAG und in § 77 Abs. 2 GO festgeschriebenen Subsidiaritätsgrundsatz. Gerade im Hinblick auf die Herstellung und Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen hat die Finanzierung durch Gebühren und Beiträge Vorrang vor der Steuerfinanzierung.

Die gpaNRW stellt in der nachfolgenden Tabelle am Beispiel bereits abgerechneter Maßnahmen die möglichen Auswirkungen einer Anpassung der Beiträge auf die Höchstsätze dar.

Finanzielle Auswirkungen einer Beitragserhöhung in Euro

Straße	Beiträge aktuell	Straßenart	Nutzung	derzeitiger Prozentsatz	Höchst-satz	Beiträge bei Höchstsatz
Kapellener Straße*	32.566	Haupteerschließungsstraße	Fahrbahn	45	60	43.421
	13.451		Entwässerung	55	80	19.565
	6.375		Parkstreifen	65	80	7.846
	38.506		Gehwege	65	80	47.392
Gelderner Straße	78.877	Haupteerschließungsstraße	Fahrbahn	45	60	105.169
	40.616		Entwässerung	55	80	59.078
Summe	210.391					282.471
Potenzial						72.080

*Die Abrechnung erfolgte abweichend auf der Grundlage der Beitragssätze der Satzung vom 01. Januar 1971.

Eine Erhöhung der Beitragssätze würde sich danach wie folgt auf die Haushaltssituation der Gemeinde Issum auswirken:

- Rund 72.000 Euro mehr liquide Mittel für weitere Investitionen in das Straßenvermögen der Gemeinde.
- Die Ergebnisrechnung wird entlastet. Durch die Beitragseinzahlungen bildet die Gemeinde Sonderposten für Beiträge. Diese werden über die Dauer der Nutzung des Anlagegutes Straße ertragswirksam aufgelöst. Darüber hinaus verringern sich Fremdkapitalkosten bei einer höheren Finanzierungsquote durch die Anlieger.

Gebühren

Bereits in den bisherigen Prüfungen hat die gpaNRW die Gebührenhaushalte intensiv analysiert. In dieser Prüfung beschränkt sich die gpaNRW daher auf eine Nachbetrachtung der kostenrechnenden Einrichtungen

- Abwasserbeseitigung,
- Straßenreinigung / Winterdienst und
- Bestattungswesen.

Zum Zeitpunkt der letzten Prüfung hat die Gemeinde Issum die kalkulatorische Abschreibung für die Gebührenbedarfsberechnungen auf der Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten vorgenommen. Die gpaNRW hat seinerzeit empfohlen, die Gebühren auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten zu kalkulieren.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Issum ist der Empfehlung der gpaNRW aus den letzten überörtlichen Prüfungen gefolgt. Seit 2013 erfolgen die kalkulatorischen Abschreibungen in den kostenrechnenden Einrichtungen Abwasserbeseitigung und Bestattungswesen auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten.

Bei der Verzinsung des Anlagekapitals legt die Gemeinde Issum unverändert einen Zinssatz von sechs Prozent zu Grunde.

Die Gemeinde Issum berücksichtigt im Friedhofsbereich einen öffentlichen Grünanteil von rund 27 Prozent. Gegenüber der letzten Prüfung hat sich dieser Wert um rund ein Prozent verringert.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Issum überprüft jährlich den öffentlichen Grünflächenanteil der Friedhöfe und passt ihn gegebenenfalls an.

Bereits in der letzten Prüfung hat die gpaNRW empfohlen, die Bemessungsgrundlage des öffentlichen Grünflächenanteils neu zu bewerten und dabei nur die Leistungen der Friedhofsunterhaltung zu berücksichtigen. Insbesondere sollen die Bewirtschaftungskosten der Gebäude sowie die kalkulatorischen Positionen von den Gesamtkosten abgegrenzt werden. Seinerzeit hat die gpaNRW ein diesbezügliches Potenzial von rund 30.000 Euro ermittelt.

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Issum ist der Empfehlung der gpaNRW nicht gefolgt. Sie legt bei der Berechnung des öffentlichen Grünflächenanteils unverändert die Gesamtkosten der Friedhöfe zugrunde.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt weiterhin, die Bemessungsgrundlage des öffentlichen Grünflächenanteils neu zu bewerten und dabei nur die Leistungen der Friedhofsunterhaltung zu berücksichtigen.

Die Straßenreinigung hat die Gemeinde Issum an eine Fremdfirma vergeben. Kalkulatorische Abschreibungen und eine kalkulatorische Verzinsung sind in diesem Bereich somit nicht zu berücksichtigen.

Von den Gesamtkosten der Straßenreinigung entfallen 25 Prozent auf den Allgemeininteressenanteil. Hierin enthalten sind die Kosten für nicht veranlagungsfähige Flächen. Dies sind Straßeneinmündungsbereiche, Brücken und Grundstücke an Straßenzügen, die rechtlich oder tatsächlich von diesen Straßen aus nicht genutzt werden können bzw. an landwirtschaftlichen Flächen am Rande der geschlossenen Ortschaft. Die Gesamtkosten der Straßenreinigung belaufen sich 2017 auf rund 22.000 Euro.

Die Gemeinde Issum arbeitet in den nach § 6 des KAG NRW zu beurteilenden Aufgabenbereichen weitgehend kostendeckend. Kostenüberdeckungen und Unterdeckungen in den kostenrechnenden Einrichtungen berücksichtigt sie bei den Gebührenkalkulationen der Folgejahre entsprechend den Regelungen in § 6 Abs. 2 Satz 3 des KAG NRW.

Steuern

Das strukturelle Defizit 2015 beträgt 1,3 Mio. Euro. Das entspricht zusätzlichen 355 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B. Mit einem Hebesatz von 771 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.

Erträge aus der Grundsteuer B je Einwohner in Euro 2015 im interkommunalen Vergleich

Issum	Minimum	Maximum	Mittelwert	1.Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
127	102	230	148	126	141	166	39

Realsteuerhebesätze 2016 im Vergleich

	Gemeinde Issum	Kreis Kleve	Regierungsbezirk Düsseldorf	kreisangehörige Kommunen gleicher Größenklasse insgesamt*	fiktive Sätze 2016	fiktive Sätze 2017
Grundsteuer A	211	228	246	272	217	217
Grundsteuer B	416	441	559	497	429	429
Gewerbsteuer	423	401	436	434	417	417

*10.000 bis unter 25.000 Einwohner

Mit der Haushaltssatzung 2017 hat die Gemeinde Issum die Realsteuerhebesätze wie folgt festgesetzt:

- Grundsteuer A mit 232 v.H.
- Grundsteuer B mit 457 v.H.
- Gewerbsteuer mit 423 v.H.

Mit diesen Hebesätzen liegt die Gemeinde im Vergleich zu den anderen Kommunen des Kreises Kleve bereits oberhalb der Durchschnittswerte. Dennoch muss die Gemeinde Issum auch in diesem Bereich nachsteuern, wenn sich der Haushalt nicht wie geplant entwickelt und die Gemeinde nicht weitere Konsolidierungsmaßnahmen auf der Aufwandsseite ergreift.

→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

Pensionsrückstellungen

Die künftigen Versorgungslasten für die fünf aktiven Beamten und zehn Versorgungsempfänger der Gemeinde werden in den Pensionsrückstellungen abgebildet. Die Rückstellungsquote für Pensionen gibt an, wie hoch der Anteil der Pensionsrückstellungen an der Bilanzsumme ist. Der Anteil der Pensionsrückstellungen der Gemeinde Issum an der Bilanzsumme beträgt zum 31. Dezember 2015 rund sechs Prozent.

Pensions- und Beihilfeverpflichtungen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pensionsrückstellungen	5.371	5.406	5.361	5.264	5.579	6.520
Bilanzsumme	110.321	108.843	108.648	108.718	107.713	108.340
Rückstellungsquote Pensionen in Prozent	4,87	4,97	4,93	4,84	5,18	6,02
Erstattungsverpflichtungen nach VLVG	285	145	144	141	142	141
Ausgleichsansprüche nach VLVG	0	140	143	143	149	158
Saldo aus Versorgungsverpflichtungen und -ansprüchen	5.656	5.410	5.362	5.261	5.571	6.502

Während die Pensionsrückstellungen bis 2014 um rund vier Prozent gestiegen sind, beläuft sich der Anstieg im Eckjahresvergleich auf rund 21 Prozent bzw. rund 1,1 Mio. Euro. 2015 hat die Gemeinde Issum den Pensionsrückstellungen rund 940.000 Euro zugeführt. Ursächlich hierfür sind die Neuwahl des Bürgermeisters und der Eintritt des bisherigen Bürgermeisters in den Ruhestand. Die Rückstellungen für Pensionäre sind hierdurch zu erhöhen. Da sich die Bilanzsumme 2010 bis 2015 um rund zwei Mio. Euro verringert, steigt die Rückstellungsquote um rund 1,2 Prozentpunkte. Nach dem Versorgungslastenverteilungsgesetz ergibt sich für die Gemeinde Issum zum 31. Dezember 2015 insgesamt ein Anspruch von rund 17.000 Euro. Der Saldo aus Versorgungsverpflichtungen und –ansprüchen steigt im Eckjahresvergleich um rund 846.000 Euro.

Rückstellungsquote Pensionen in Prozent 2015

Issum	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
6,0	3,9	14,8	8,1	6,6	7,8	9,0	39

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 ha-

ben, 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 Issum 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 Issum hat sich bisher nicht mit nachhaltigen Vorsorgelösungen auseinandergesetzt. Bei der Rheinischen Versorgungskasse hält die Gemeinde derzeit einen Versorgungsfonds (KVR-Fonds). Der Wert dieser Finanzanlage beläuft sich zum 31. Dezember 2015 auf rund 72.000 Euro bei einem Buchwert von rund 61.000 Euro. Im Betrachtungszeitraum hat die Gemeinde Issum keine freiwilligen Beiträge in den Versorgungsfonds eingezahlt. Einen politischen Beschluss, der die Zweckbindung des Fonds vorsieht, hat die Gemeinde nicht gefasst.

Neben dem KVR-Fonds verfügt die Gemeinde Issum über keine weiteren Vorsorgelösungen.

Anteil mit Finanzanlagen gegenfinanzierte Pensionsverpflichtungen (Ausfinanzierungsquote)

Issum	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,1	0,0	59,8	6,1	1,2	2,2	4,1	37

Zum 31. Dezember 2015 sind rund 1,1 Prozent der Pensionsverpflichtungen durch Finanzanlagen zur Liquiditätsvorsorge gegenfinanziert. Sie können kurzfristig in Liquidität umgewandelt werden und dienen der Ko-Finanzierung der künftigen Versorgungsauszahlungen. Die Ausfinanzierungsquote der Gemeinde Issum liegt deutlich unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Mehr als 75 Prozent weisen im Vergleich eine höhere Quote aus.

Die Gemeinde Issum hat in den vergangenen Jahren Liquiditätsüberschüsse erwirtschaftet, die ebenfalls zur Vorsorge für künftige Versorgungsleistungen hätten eingesetzt werden können. Auch die mittelfristige Finanzplanung weist Liquiditätsüberschüsse aus.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Issum sollte sich einen Überblick darüber verschaffen, wie sich die Versorgungsauszahlungen im Vergleich zu heute in den nächsten 20 bis 30 Jahren entwickeln werden. Hierdurch wird die Gemeinde einschätzen können, ob sie eine Liquiditätsvorsorge nötig hat oder ob sie weiterhin Liquiditätsüberschüsse auch anderweitig verwenden kann.

Finanzanlagen

Die Finanzanlagen der Gemeinde Issum umfassen mit rund 2,2 Mio. Euro lediglich zwei Prozent der Bilanzsumme. Der einwohnerbezogene interkommunale Vergleich verdeutlicht, dass die Gemeinde mit 179 Euro je Einwohner deutlich weniger Finanzanlagen vorhält als die Vergleichskommunen. Hier liegt der Mittelwert bei 855 Euro je Einwohner.

Mit rund 1,9 Mio. Euro sind die Finanzanlagen der Gemeinde Issum geprägt durch den unter Sondervermögen abgebildeten Eigenbetrieb Wasserwerk der Gemeinde Issum. Die Gewinn- und Verlustrechnung für das Wasserwerk weist für 2015 einen Jahresfehlbetrag von rund

118.000 Euro aus (2014 rund 85.000 Euro). Für 2017 wird mit einem Defizit von rund 19.000 Euro geplant (2016 rund 114.000 Euro).

Weitere Finanzanlagen bilden die gemeindlichen Beteiligungen an der Gesellschaft für Kommunallogistik mbH (KomLog GmbH) und der Volkshochschule Zweckverband Gelderland mit insgesamt rund 33.000 Euro, die Wertpapiere des Anlagevermögens mit rund 66.000 Euro sowie Ausleihungen mit einem Bestand zum 31. Dezember 2015 von insgesamt rund 141.000 Euro. Hierbei handelt es sich um die Anteile der Gemeinde Issum an der Volksbank an der Niers e.G. und um die Restbestände der gewährten gemeindlichen Darlehen.

Die gpaNRW sieht in den Finanzanlagen der Gemeinde Issum keine Risiken für den Kernhaushalt.

➔ Anlagen: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2015

Kennzahl	Issum	Minimum	Maximum	Mittelwert
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	94,2	79,5	107,9	96,6
Eigenkapitalquote 1*	47,7	3,0	53,8	37,7
Eigenkapitalquote 2	86,7	32,6	86,9	68,9
Fehlbetragsquote*	2,4	0,3	40,4	5,0
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	55,9	22,3	61,1	43,0
Abschreibungsintensität	11,7	4,7	16,2	10,3
Drittfinanzierungsquote	46,6	34,8	83,1	57,3
Investitionsquote*	95,1	14,7	240,6	77,4
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	98,4	61,3	114,9	89,8
Liquidität 2. Grades*	121,9	7,5	522,0	103,0
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	5	0	83	19
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote*	2,9	0,7	22,6	4,5
Zinslastquote*	0,0	0,0	6,5	0,9
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	54,3	38,2	79,8	57,7
Zuwendungsquote*	14,2	5,3	37,0	14,8
Personalintensität	19,0	10,9	26,4	17,8
Sach- und Dienstleistungsintensität	23,4	10,8	30,6	17,8
Transferaufwandsquote	32,7	32,5	61,2	44,8

* Die Kennzahl wird erheblich durch Extremwerte beeinflusst. Der (arithmetische) Mittelwert verliert daher an Aussagekraft. Die gpaNRW gibt daher als Vergleichswert den Median an.

Tabelle 2: Vermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anlagevermögen	107.036	106.036	103.766	102.105	102.117	101.998
Umlaufvermögen	3.237	2.732	4.830	6.562	5.514	6.213
Aktive Rechnungsabgrenzung	49	75	52	52	83	129
Bilanzsumme	110.321	108.843	108.648	108.718	107.713	108.340

Tabelle 3: Anlagevermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Immaterielle Vermögensgegenstände	28	22	22	42	37	33
Sachanlagen	104.743	103.760	101.513	99.861	99.901	99.809
Finanzanlagen	2.265	2.255	2.231	2.202	2.179	2.156
Anlagevermögen gesamt	107.036	106.036	103.766	102.105	102.117	101.998

Tabelle 4: Sachanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	6.477	6.648	6.497	6.492	6.605	6.604
Kinder- und Jugendeinrichtungen	1.244	1.225	1.207	1.188	1.169	1.150
Schulen	13.491	14.592	14.327	14.061	13.795	13.541
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	13.801	13.467	13.007	12.747	12.481	12.717
Infrastrukturvermögen	65.104	63.811	62.175	61.468	60.816	60.532
davon Straßenvermögen	49.889	48.821	47.536	46.263	45.807	44.887
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	15.169	14.947	14.598	15.168	14.975	15.614
sonstige Sachanlagen	4.625	4.015	4.301	3.904	5.035	5.264
Summe Sachanlagen	104.743	103.760	101.513	99.861	99.901	99.809

Tabelle 5: Finanzanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Beteiligungen	33	33	33	33	33	33
Sondervermögen	1.916	1.916	1.916	1.916	1.916	1.916
Wertpapiere des Anlagevermögens	66	66	66	66	66	66
Ausleihungen	250	240	216	187	164	141
Summe Finanzanlagen	2.265	2.255	2.231	2.202	2.179	2.156

Tabelle 6: Entwicklung der Passiva in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eigenkapital	55.031	54.300	53.535	53.156	52.958	51.694
Sonderposten	44.176	44.907	44.062	43.259	42.907	42.383

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	43.933	44.669	43.817	42.969	42.665	42.184
Rückstellungen	6.825	6.867	6.874	6.524	6.784	7.741
Verbindlichkeiten	2.380	808	2.162	3.700	2.909	4.291
Passive Rechnungsabgrenzung	1.909	1.960	2.014	2.079	2.155	2.231
Bilanzsumme	110.321	108.843	108.648	108.718	107.713	108.340

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	1.365	182	577	1.630	-137	1.615
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-1.281	-820	764	115	-1.341	-1.640
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	84	-639	1.341	1.745	-1.478	-25
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	5	10	24	29	23	523
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	89	-629	1.365	1.773	-1.454	498
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	1.529	1.612	999	2.416	4.160	2.714
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	-6	15	53	-30	9	-29
= Liquide Mittel	1.612	999	2.416	4.160	2.714	3.183

Tabelle 8: Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (PLAN)

	2016	2017	2018	2019	2020
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-3.066	-52	321	697	1.770
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-5.485	994	117	126	1.056
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-8.551	942	437	823	2.826
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	5.523	123	123	98	98
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-3.028	1.066	561	921	2.924
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	0	183	1.249	1.810	2.731
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	-3.028	1.249	1.810	2.731	5.654

Tabelle 9: Erträge in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Steuern und ähnliche Abgaben	9.054	9.613	9.305	10.198	9.822	11.224

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	3.981	1.928	2.580	2.425	3.236	2.869
Sonstige Transfererträge	10	0	45	2	10	5
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	3.676	3.699	3.829	4.023	4.120	4.153
Privatrechtliche Leistungsentgelte	440	269	271	229	199	280
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	183	251	249	261	275	826
Sonstige ordentliche Erträge	1.077	1.102	1.349	1.208	1.090	877
Aktiviert Eigenleistungen	44	45	18	22	34	21
Ordentliche Erträge	18.464	16.906	17.647	18.368	18.786	20.255
Finanzerträge	9	181	8	10	4	4

Tabelle 10: Erträge in Tausend Euro (PLAN)

	2016	2017	2018	2019	2020
Steuern und ähnliche Abgaben	10.708	12.283	12.847	13.284	13.766
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	3.537	3.649	2.700	2.718	2.774
Sonstige Transfererträge	10	7	81	10	10
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	4.399	4.544	4.434	4.467	4.528
Privatrechtliche Leistungsentgelte	220	286	284	270	271
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	1.810	817	800	806	802
Sonstige ordentliche Erträge	679	702	702	704	704
Ordentliche Erträge	21.364	22.289	21.849	22.261	22.856
Finanzerträge	6	6	6	6	6

Tabelle 11: Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Personalaufwendungen	3.794	3.819	3.802	3.925	4.048	4.077
Versorgungsaufwendungen	418	495	391	413	569	1.496
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	4.868	4.533	4.435	4.691	4.770	5.031
Bilanzielle Abschreibungen	2.798	2.506	2.537	2.462	2.485	2.516
Transferaufwendungen	6.207	5.607	6.219	6.322	6.461	7.042
Sonstige ordentliche Aufwendungen	704	792	1.022	845	768	1.345
Ordentliche Aufwendungen	18.788	17.752	18.406	18.659	19.101	21.506
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	11	27	15	6	4	7

Tabelle 12: Aufwendungen in Tausend Euro (PLAN)

	2016	2017	2018	2019	2020
Personalaufwendungen	4.586	4.730	4.706	4.699	4.748
Versorgungsaufwendungen	462	1.184	517	535	553
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	6.792	5.789	4.917	5.076	4.730
Bilanzielle Abschreibungen	2.561	2.577	2.695	2.752	2.758
Transferaufwendungen	9.799	8.612	8.864	9.028	8.834
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.229	1.029	954	966	953
Ordentliche Aufwendungen	25.429	23.921	22.653	23.056	22.575
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	35	35	35	35	35

➔ 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
Issum im Jahr 2017*

INHALTSVERZEICHNIS

➔ Managementübersicht	3
Offene Ganztagsschulen (OGS)	3
Schulsekretariate	3
Schülerbeförderung	4
➔ Inhalte, Ziele und Methodik	5
➔ Offene Ganztagsschulen (OGS)	6
Rechtliche Grundlagen	6
Strukturen der OGS	6
Organisation und Steuerung	7
Fehlbetrag der OGS	8
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	9
➔ Schulsekretariate	16
Organisation und Steuerung	17
➔ Schülerbeförderung	19
Organisation und Steuerung	20
➔ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	22

➔ Managementübersicht

Offene Ganztagsschulen (OGS)

Die Gemeinde Issum hat die Aufgabe der OGS an zwei Trägervereine übertragen. Sie führen die OGS-Betreuung sowohl mit angestellten als auch mit und unentgeltlichen ehrenamtlichem Kräften durch.

Die Gemeinde Issum grenzt die Aufwendungen und Erträge zwischen Schulbereich und OGS nur teilweise transparent ab. Das sollte sie künftig vollständig in einem eigenen OGS-Produkt oder einer OGS-Kostenstelle tun. Darin sind dann auch die anteiligen Aufwendungen für die OGS-Gebäude darzustellen. Außerdem sollte Issum die Aufwendungen und Erträge für die OGS auswerten sowie mit Zielen und Kennzahlen steuern.

Der Fehlbetrag je OGS-Schüler liegt 2015 in Issum etwa im unteren Viertel der Vergleichskommunen. Geringe Transferaufwendungen beeinflussen die Aufwendungen je OGS-Schüler positiv. Diese liegen in Issum niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Den OGS-Aufwendungen stehen vergleichsweise geringe Erträge gegenüber. Bei den Erträgen je OGS Schüler und den Elternbeiträgen je OGS-Schüler erreichen 75 Prozent der verglichenen Kommunen höhere Kennzahlenwerte.

Die Elternbeitragsatzung bietet der Gemeinde Issum Möglichkeiten, das Elternbeitragsaufkommen zu erhöhen und damit den Fehlbetrag zu verringern bzw. die OGS kostendeckend anzubieten. Issum sollte die Elternbeiträge jährlich an die Steigerungssätze der Förderrichtlinie anpassen und für die OGS-Betreuung in den Ferien zusätzliche Elternbeiträge erheben.

Issum zählt zum Viertel der Vergleichskommunen, die die höchste OGS-Teilnahmequote aufweisen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass es in Issum, anders als in vielen Vergleichskommunen, kein separates Betreuungsangebot der Über-Mittag-Betreuung gibt.

Die Gemeinde Issum nutzt einen vergleichsweise niedrigen Anteil der Bruttogrundfläche (BGF) der Grundschulgebäude für die OGS. Da der OGS-Flächeneinsatz die Aufwendungen des offenen Ganztags in Form der Gebäudeaufwendungen signifikant beeinflusst, sollte die Gemeinde Issum auch in Zukunft auf einen sparsamen OGS-Flächeneinsatz achten.

➔ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Offene Ganztagsschulen der Gemeinde Issum mit dem Index 4.

Schulsekretariate

Die Gemeinde Issum setzt in den Schulsekretariaten 0,50 Vollzeit-Stellen ein. Die Personalaufwendungen Schulsekretariate je Schüler sind in Issum vergleichsweise niedrig. Dies ist auf die Stellenausstattung und die ausnahmslose Eingruppierung der Sekretariatsstellen in die Ent-

geltgruppe 5 zurückzuführen. In Folge dessen betreut das Issumer Schulsekretariat besonders viele Schüler je Vollzeit-Stelle. Ein Stellenpotenzial ergibt sich weder in 2015 noch in 2016. Die Gemeinde Issum sieht im Gegensatz zu den Schulleitungen der Grundschulen keinen Bedarf, den Personaleinsatz in den Schulsekretariaten zu erhöhen. Sofern sich die Gemeinde Issum für eine personelle Aufstockung in den Schulsekretariaten entscheidet, sollte sie sich am Benchmark von 650 Schülern je Vollzeit-Stelle orientieren und ihre Stellenbemessung anhand eines nachvollziehbaren Berechnungsmodells belegen.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Schülerbeförderung

Die Gemeinde Issum nutzt 2015 für die Schülerbeförderung ausschließlich den ÖPNV. Die Aufwendungen je beförderten Schüler sind höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Mit dem Ziel der Kosteneinsparung hat der Rat der Gemeinde Issum entschieden, die Schülerbeförderung ab 2018/2019 als Schülerspezialverkehr anzubieten und die Verkehrsleistung EU-weit auszuschreiben. Hierdurch fallen im neuen Nahverkehrsplan des Kreises Kleve zukünftig beide Ortsbuslinien weg, mit denen die Issumer Grundschüler bislang transportiert werden. Der Schülerspezialverkehr sollte entweder als Rahmenvertrag mit einer maximalen Laufzeit von vier Jahren ausgeschrieben werden. Bei einer Ausschreibung als „normaler“ Dienstleistungsvertrag muss die Ausschreibung mindestens alle vier bis fünf Jahre erfolgen. In der Regel stellt die Schülerbeförderung per ÖPNV die wirtschaftlichste Lösung dar. Deshalb sollte die Gemeinde Issum vor Vertragsende prüfen, ob eine Rückkehr zum ÖPNV möglich ist. Einer erneuten Ausschreibung des Schülerspezialverkehrs sollten Verhandlungen mit dem für den ÖPNV zuständigen Verkehrsunternehmen vorgeschaltet sein.

➔ 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 OGS in der Kommune 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.

Schulsituation in der Gemeinde Issum

Zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW befindet sich die Schulsituation in Issum in einem strukturellen Umbruch. Im prüfungsrelevanten Schuljahr 2015/2016 ist die Gemeinde Issum noch Träger von drei Schulen:

- St. Nikolaus Grundschule,
- Brüder-Grimm-Grundschule
- Käthe-Kollwitz-Hauptschule

Die Hauptschule wurde zum 31. Juli 2016 aufgelöst. Sie bleibt bei den Prüffeldern Schulsekretariate und Schülerbeförderung unberücksichtigt. Zum Schuljahr 2016/2017 hat im Gebäude der Hauptschule die freie Gesamtschule "Facettenreich" in privater Trägerschaft ihren Betrieb aufgenommen.

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

➔ Offene Ganztagsschulen (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

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Issum

	2012	2013	2014	2015	2016*	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	11.801	11.876	11.916	12.037	12.037	11.814	11.736	11.605
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	557	547	568	606	606	586	605	586
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	402	412	406	398	398	385	396	407

Quelle: IT.NRW (2012 bis 2015 zum 31.12. des jeweiligen Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2020 zum 01.01.).

*Für das Jahr 2016 werden die Einwohnerzahlen von 2015 verwendet, da die Zahlen für 2016 von IT.NRW noch nicht vorliegen.

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.

Laut IT.NRW sinken die Einwohnerzahlen der Gemeinde Issum von 2015 bis 2030 um etwa vier Prozent. Die Zahl der Kinder im Grundschulalter steigt im selben Zeitraum um zwei Prozent. Die Zahl der unter Sechsjährigen, also der künftigen Zielgruppe der OGS, nimmt im Zeitraum von 2015 bis 2030 um drei Prozent ab.

Aktuelle Studien gehen davon aus, dass die 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. Die Gemeinde Issum geht aufgrund sinkender Schülerzahlen davon aus, dass das derzeitige OGS-Angebot auch bei steigender Nachfrage nach Betreuungsplätzen bedarfsgerecht bleibt.

Die differenzierten Grunddaten zu den Schulen sowie den Schüler- und Betreuungszahlen in der Gemeinde Issum stellt die gpaNRW in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts dar.

Organisation und Steuerung

Der Schulentwicklungsplan wurde 2011 mit externer Unterstützung für Issum sowie die Nachbarkommunen Geldern, Kerken, Rheurdt, Straelen und Wachtendonk erstellt. Er enthält noch keine Prognosen zum OGS-Bedarf.

➔ Empfehlung

Die Gemeinde Issum sollte ihre Schulentwicklungsplanung fortschreiben und dabei neben der Entwicklung der Schülerzahlen auch den künftigen OGS Bedarf berücksichtigen.

Die Gemeinde Issum führte den offenen Ganztags zum Schuljahr 2009/2010 in beiden Grundschulen ein. Ziel war, ein bedarfsgerechtes Angebot an OGS-Betreuungsplätzen vorzuhalten. Darüber hinaus verfolgte Issum das pädagogische Ziel, die Grundschulkinder zu festen Zeiten verlässlich zu betreuen und sie ihrem Alter entsprechend zu fördern. Anders als in einigen Vergleichskommunen gibt es in Issum kein gesondertes Betreuungsangebot für die kürzere Über-Mittag-Betreuung. Alle Kinder, die nach dem Unterricht Betreuungsbedarf haben, erhalten in Issum einen OGS-Platz. Die Anmeldung für das folgende Schuljahr hat bis Ende Juni beim Schulverwaltungsamt zu erfolgen. An der Brüder-Grimm-Schule gibt es vier OGS-Gruppen, in denen die Kinder nach Jahrgangsstufen betreut werden. Durch die jahrgangsweise Betreuung lag die Gruppenstärke 2015/2016 zwischen 17 und 33 Kindern. An der St. Nikolaus Grundschule gibt es drei OGS-Gruppen à 25 Kindern. Die OGS-Schüler sind nicht fest den Jahrgangsstufen zugeordnet.

Die Gemeinde Issum hat die Durchführung des offenen Ganztags an zwei Fördervereine übertragen, den Verein der Freunde und Förderer der Brüder - Grimm - Schule e.V. sowie den Verein der Freunde und Förderer der St. Nikolaus - Schule e.V. Beide Vereine setzen zur Aufgabenerledigung neben angestelltem Personal auch unentgeltliche ehrenamtliche Kräfte ein.

Im Kooperationsvertrag zwischen der Gemeinde Issum und den Kooperationspartnern sind die jeweiligen Zuständigkeiten differenziert geregelt. Dies gilt in gleicher Weise für die Aufgaben, für deren ordnungsgemäße Wahrnehmung der Kooperationspartner und die Schulleitung gemeinsam verantwortlich sind.

Die Offene Ganztagsschule bildet in Issum kein eigenständiges Produkt ab. Im Haushaltsplan der Gemeinde Issum ist sie Bestandteil der Produkte 03.01.01 (Brüder-Grimm-Schule) und 03.01.02 (St.-Nikolaus-Schule). Die Gebäudeaufwendungen für die Grundschulen werden in den Produkten differenziert nach Instandhaltung, Unterhaltung und Bewirtschaftung des unbeweglichen Vermögens bzw. bilanziellen Abschreibungen abgebildet. Auch die Personalaufwendungen der Grundschulen sind in den Produkten dargestellt, allerdings nicht differenziert nach Beschäftigten in den Schulen und Beschäftigten der Verwaltung. OGS-spezifische Leistungen wie z.B. die Landeszuweisungen, die Elternbeiträge und die Zuschüsse an die Betreuungsvereine („Kosten der offenen Ganztagsschule“) sind differenziert ausgewiesen.

→ Feststellung

Die Gemeinde Issum konnte die erforderlichen Daten und Informationen für die überörtliche Prüfung angeben, obwohl der Haushaltsplan für die OGS noch kein eigenständiges Produkt vorsieht.

→ Empfehlung

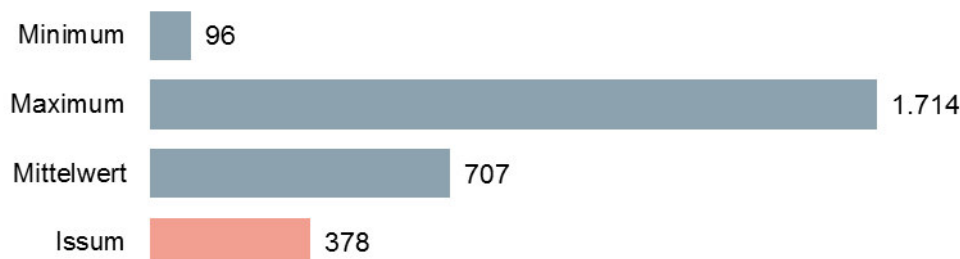
Damit die Gemeinde Issum die Erträge und Aufwendungen für die OGS separat auswerten und für ihre Steuerung nutzen kann, sollte sie in ihrem Haushaltsplan alle wesentlichen Informationen zur OGS zusammenführen. Das kann in einem Produkt oder innerhalb einer Kostenstelle geschehen.

Fehlbetrag der OGS

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

Die Kennzahlen zum Fehlbetrag zeigen, wie hoch der Ressourceneinsatz für die OGS ist. Grundlage ist das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudekosten, falls diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Die Gebäudeaufwendungen der Gemeinde Issum für die OGS wurden über einen Flächenschlüssel ermittelt. Absolut gesehen lag der Fehlbetrag OGS 2015 bei 67.573 Euro.

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2015



Issum	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
378	309	634	1.069	45

→ Feststellung

Rund 75 Prozent der Vergleichskommunen hatten 2015 einen höheren Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler als die Gemeinde Issum.

Wie sich der Fehlbetrag im Einzelnen im Zeitverlauf entwickelt, steht in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts.

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler nach Abzug des Eigenanteils des Schulträgers

Die Kommune hat³ einen Eigenanteil zur Finanzierung des offenen Ganztags beizutragen. 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.

Wenn der Fehlbetrag OGS nach Abzug des Eigenanteils des Schulträgers positiv ist, dann leistet die Kommune

- Aufwendungen, die über ihren Eigenanteil hinausgehen bzw.
- weitere Zuschüsse an Träger, die mit der OGS-Durchführung beauftragt sind.

Die Gemeinde Issum leistete 2015 keine Aufwendungen, die über ihren Eigenanteil hinausgingen. In den Jahren 2012 bis 2014 lagen die zusätzlichen Aufwendungen zwischen rund 4.000 Euro und 39.000 Euro. In diesem Betrag sind alle Aufwendungen, auch Gebäude und Personal, enthalten.

Wie sich der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler nach Abzug des Eigenanteils im Einzelnen im Zeitverlauf entwickelt, ergibt sich aus den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts.

Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

Für die Analyse nimmt die gpaNRW die Aufwendungen und Erträge für die OGS vertiefend in den Blick.

OGS-Aufwendungen

	2012	2013	2014	2015
Ordentliche Aufwendungen inkl. Aufwendungen für Gebäude	348.438	328.367	349.939	329.611
davon Transferaufwendungen	284.000	264.231	281.960	260.553
Aufwendungen je OGS-Schüler	2.074	1.804	2.095	1.841
Transferaufwendungen je OGS-Schüler	1.690	1.452	1.688	1.456

³ Vgl. Richtlinien über Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagschulen (OGS) im Primarbereich des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder (BASS 11 – 02 Nr.19)

Die ordentlichen Aufwendungen sind in der dargestellten Zeitreihe um rund sechs Prozent gesunken. Die Transferaufwendungen haben sich im selben Zeitraum um acht Prozent reduziert. Sie richten sich nach der Zahl der OGS-Schüler. Die Gemeinde Issum leitet die Landeszuweisungen vollständig an die Trägervereine weiter. Der Rat der Gemeinde Issum hat in seiner Sitzung am 24. Februar 2015 ein Konzept zur Finanzierung des offenen Ganztags beschlossen. Dadurch will die Gemeinde den Fördervereinen als OGS-Träger eine sichere, langfristige und kontinuierliche Finanzierungsbasis, insbesondere für den Abschluss von Arbeitsverträgen mit den Betreuungskräften, bieten. Auf Basis des Konzepts leitet Issum zusätzlich zu den Landeszuweisungen 700 Euro je angemeldetem OGS-Schüler an die Trägervereine weiter. In diesem Betrag sind die von der Gemeinde erhobenen Elternbeiträge enthalten. Für den Fall, dass die Elternbeiträge der beiden Schulen in Summe den Wert von 700 Euro pro Kind und Jahr übersteigen, sieht das Konzept folgendes vor: Der übersteigende Betrag wird den Schulen anteilig nach der Anzahl der angemeldeten Kinder zur Verfügung gestellt. Die Elternbeiträge lagen in allen betrachteten Jahren unterhalb des Schwellenwertes. In Issum machen die Transferaufwendungen durchschnittlich rund 80 Prozent der gesamten Aufwendungen aus. Die übrigen Aufwendungen setzen sich insbesondere aus den Gebäudeaufwendungen der OGS-Räume, Abschreibungen und Personalaufwendungen der Verwaltung zusammen.

Aufwendungen je OGS-Schüler

Aufwendungen je OGS-Schüler 2015

Issum	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.841	1.443	4.201	2.545	2.052	2.530	2.874	45

→ Feststellung

Die Gemeinde Issum hatte geringere Aufwendungen je OGS-Schüler als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die Aufwendungen je OGS-Schüler werden maßgeblich von den Transferaufwendungen beeinflusst. Mit 1.456 Euro je OGS-Schüler zählte Issum 2015 zum Viertel der Kommunen, die schülerbezogen die geringsten Transferaufwendungen leisteten (1. Quartil: 1.684 Euro). Im Mittel wendeten die Vergleichskommunen 1.916 Euro je OGS-Schüler auf.

→ Feststellung

Die niedrigen Aufwendungen sind einerseits darauf zurückzuführen, dass die Gemeinde Issum ihre Transferleistungen aufgrund der angespannten Haushaltslage bis 2014 kontinuierlich reduziert hat. Zudem hat die Gemeinde den kommunalen Anteil seit 2015 grundsätzlich auf 700 Euro je Kind und Jahr gedeckelt. Andererseits setzen die Trägervereine auch unentgeltliche Ehrenamtliche zur OGS-Aufgabenerledigung ein. Dies mindert die Personalaufwendungen.

OGS-Erträge

Die Erträge des offenen Ganztags setzen sich im Wesentlichen aus Landeszuweisungen und Elternbeiträgen zusammen.

Die Finanzierung der OGS lässt sich grundsätzlich gut planen, da die Erträge je OGS-Schüler größtenteils kalkuliert werden können. Für die Landeszuweisungen gibt es festgelegte Steigerungsraten. Die Elternbeiträge können die Kommunen (bis zur Höchstgrenze) selbst festsetzen. Hier haben sie hinsichtlich der Finanzierung den größten Gestaltungsspielraum.

Bei den Landeszuweisungen kapitalisierte die Gemeinde Issum 2015 an der Brüder-Grimm-Schule 0,1 Lehrerstellenanteile und erhielt dadurch zusätzlich zur Grundförderung je Schüler einen Festbetrag. Dahingegen hatte sich die St. Nikolaus Schule für die personelle Unterstützung durch Lehrpersonal entschieden. Infolgedessen erhielt die Gemeinde Issum für diese Grundschule lediglich die Grundförderung. Seit 2016 macht Issum an beiden Grundschulen von der Kapitalisierung Gebrauch.

OGS-Erträge

	2012	2013	2014	2015
Ordentliche Erträge	240.999	249.743	268.885	262.039
Ordentliche Erträge je OGS-Schüler	1.435	1.372	1.610	1.464

Absolut gesehen, haben sich die ordentlichen Erträge im Eckjahresvergleich 2012/2015 um neun Prozent erhöht. Die ordentlichen Erträge je OGS-Schüler sind dahingegen nur um rund zwei Prozent gestiegen.

Ordentliche Erträge je OGS-Schüler 2015

Issum	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.464	1.082	3.013	1.837	1.597	1.833	2.088	45

→ Feststellung

Die ordentlichen Erträge je OGS-Schüler waren 2015 in Issum niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Durch eine Erhöhung des Elternbeitragsaufkommens könnte die Gemeinde Issum ihre Ertragslage verbessern.

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 Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung⁴ ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 180 Euro für das Schuljahr 2016/2017. Ansonsten kann die Kommune die Ausgestaltung der Elternbeitragserhebung in Form von Staffelungen, Befreiungen etc. in ihrem Ermessen festlegen.

⁴ (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

Im Schuljahr 2015/2016 gilt in Issum die „Benutzungs- und Entgeltsatzung für die Teilnahme an der offenen Ganztagschule im Primarbereich der Gemeinde Issum“ vom 23. Juni 2015. Die mit dieser Satzung festgelegten Elternbeiträge sind einkommensabhängig gestaffelt. Es gibt sechs Beitragsstufen. Ab einem Einkommen von über 61.500 Euro wird der Höchstbeitrag von monatlich 125 Euro erhoben. Einkommen bis 15.000 Euro sind in der Gemeinde Issum beitragsfrei. Für Geschwisterkinder, die gleichzeitig ein außerunterrichtliches Angebot besuchen, ist der hälftige Elternbeitrag zu entrichten. Issum bietet OGS-Betreuung auch während der Hälfte der Schulferien an. Dafür erhebt die Gemeinde bislang keine zusätzlichen Elternbeiträge. Interkommunal verglichen liegen die Elternbeiträge bis zu einem Einkommen unter 50.000 Euro unter dem Mittel der Vergleichskommunen.

Die Elternbeiträge werden von der Gemeinde Issum bearbeitet. Das Schulverwaltungsamt überprüft die Einkommen jährlich. Die Einstufung in die Elternbeitragsstufen basiert zunächst auf dem nachgewiesenen Einkommen des Vorjahres. Nach Ablauf des Jahres fordert die Gemeinde den aktuellen Einkommensteuerbescheid der Eltern an und überprüft, ob die Einstufung korrekt erfolgt ist.

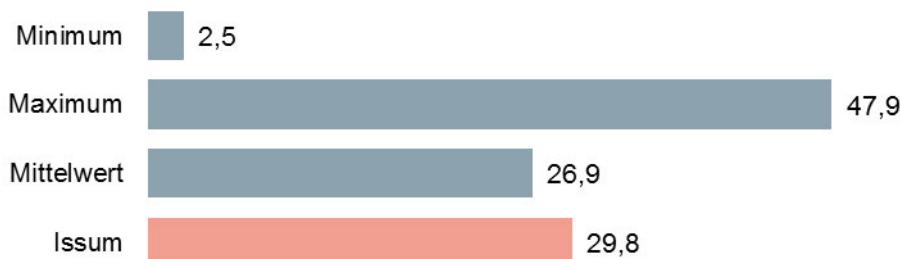
→ Feststellung

Es ist erfreulich, dass die Gemeinde Issum die Elterneinkommen zum Zwecke der Beitragsanpassung jährlich überprüft. Hierdurch stehen diese Mittel der Gemeinde zeitnah und vollständig zur Aufgabenerledigung zur Verfügung.

Ermittlung der Elternbeitragsquote

	2012	2013	2014	2015
Elternbeiträge OGS in Euro	93.036	94.575	115.480	98.105
ordentliche Aufwendungen OGS inkl. Aufwendungen für Gebäude in Euro	348.438	328.367	349.939	329.611
Anzahl OGS-Schüler	168	182	167	179
Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro	554	520	691	548
Elternbeitragsquote OGS in Prozent	26,7	28,8	33,0	29,8

Elternbeitragsquote in Prozent 2015



Issum	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
29,8	19,8	27,0	33,5	45

→ Feststellung

Wegen vergleichsweise niedriger OGS-Aufwendungen erreicht die Gemeinde Issum 2015 trotz geringer Elternbeiträge eine überdurchschnittliche Elternbeitragsquote.

Der Elternbeitrag je OGS-Schüler fällt in Issum besonders niedrig aus.

Elternbeitrag je OGS-Schüler 2015

Issum	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
548	57	1.416	685	538	625	845	45

→ Feststellung

Rund 75 Prozent der Vergleichskommunen erzielten 2015 höhere Elternbeiträge je OGS-Schüler als die Gemeinde Issum. Die Elternbeiträge unterschreiten den nach dem Grundlagenerlass des Landes möglichen Maximalbetrag von 180 Euro deutlich. Durch eine Erhöhung der Elternbeiträge könnte die Gemeinde Issum den offenen Ganztagskostendeckend anbieten. 2015 hätte die Gemeinde Issum dieses Ziel mit monatlich 31,50 Euro höheren Elternbeiträgen je OGS-Schüler erreicht.

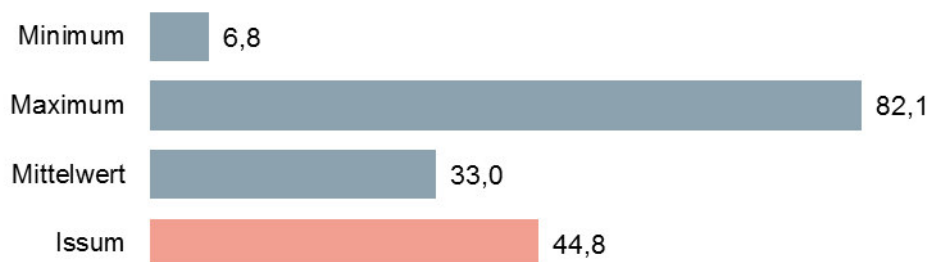
→ Empfehlung

Um ihren Finanzierungsanteil an der OGS-Betreuung und damit die Fehlbeträge zu senken, sollte die Gemeinde Issum die Elternbeiträge für den offenen Ganztags jährlich an die Steigerungssätze der Förderrichtlinie anpassen. Zudem sollte die Gemeinde für die OGS-Betreuung in den Ferien zusätzliche Elternbeiträge erheben.

Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

Im ländlichen Issum gibt es noch gut funktionierende Familienverbünde. Sie machen ein außerunterrichtliches Betreuungsangebot bei mehr als der Hälfte der Issumer Grundschüler entbehrlich. Die Nachfrage nach OGS-Betreuung schwankt in Issum von Schuljahr zu Schuljahr. In den betrachteten Schuljahren 2012/2013 bis 2016/2017 stieg und sank die Teilnahmequote an der OGS-Betreuung im Wechsel. Dies lag vor allem an der Zahl der betreuten OGS-Schüler, die in diesem Zeitraum gleichermaßen alternierend zu- und abnahm. Im betrachteten Fünfjahreszeitraum ergab sich jährlich eine durchschnittliche OGS-Teilnahmequote von 41,5 Prozent. Im Schuljahr 2016/2017 lag die Teilnahmequote mit 39,8 Prozent am niedrigsten. Bei weiter rückläufigen OGS-Teilnehmerzahlen rechnet die Gemeinde Issum mit einem abnehmenden ehrenamtlichen Engagement. Dies hätte zur Folge, dass die Zahlungen an die Kooperationspartner weiter steigen, da die fehlende ehrenamtliche unentgeltliche OGS-Mitarbeit durch angestelltes Personal ausgeglichen werden müsste.

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



Issum	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
44,8	23,7	31,3	38,3	45

→ Feststellung

Die Gemeinde Issum zählt zum Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Teilnahmequote OGS. Sie ist darauf zurückzuführen, dass es in Issum anders als in vielen Vergleichskommunen kein Betreuungsangebot der Über-Mittag-Betreuung (z.B. die 8 – 13 Uhr Betreuung) gibt.

Flächen für die OGS-Nutzung

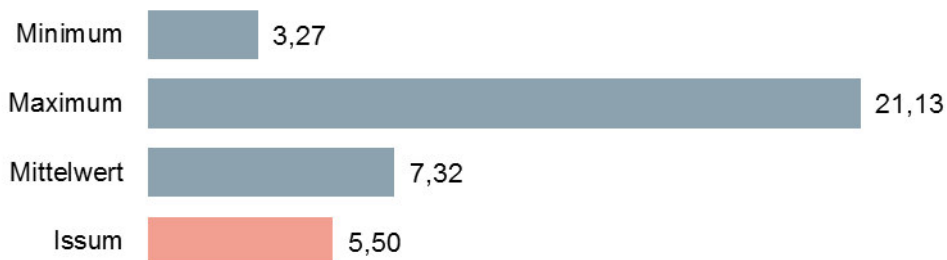
Zur Einrichtung der OGS an den beiden OGS-Standorten hat die Gemeinde Issum keine zusätzlichen Flächen geschaffen. Die OGS nutzt die bereits vorhandenen Flächen mit.

Im Vergleichsjahr 2015 standen in den beiden Grundschulen mit OGS-Angebot insgesamt 752 m² BGF zur alleinigen OGS-Nutzung zur Verfügung. Zusätzlich wurden 580 m² gemeinsam für Unterrichtszwecke und die OGS-Betreuung genutzt. Die Flächen mit Mehrfachnutzung werden von der gpaNRW in der Kennzahlenbildung bei allen Kommunen einheitlich mit einem Gewichtungsfaktor von 40 Prozent der OGS zugerechnet. In der Gemeinde Issum ergaben sich damit 984 m² BGF von insgesamt 4.990 m² BGF der Grundschulen für OGS-Zwecke.

Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot in Prozent 2015

Issum	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
19,7	6,2	32,3	15,3	10,4	14,4	19,1	43

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



Issum	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5,50	5,44	6,38	7,69	43

Die vergleichsweise geringe Fläche je OGS-Schüler bestätigt, dass die Gemeinde Issum die Gebäudeflächen wirtschaftlich nutzt.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Issum sollte auch in Zukunft auf einen sparsamen OGS-Flächeneinsatz achten.

→ 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.

Beide Issumer Grundschulen werden von derselben Schulsekretärin betreut. Die Präsenzzeiten je Schule betragen elf Stunden pro Woche. Freie Schulfertage sind vor- bzw. nachzuarbeiten. 2015 hatte die Gemeinde Issum somit insgesamt 0,50 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die gpaNRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte⁵. Dadurch wirken sich personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, nicht aus. Der Gesamtaufwand danach betrug 2015 rund 23.000 Euro.

Kennzahlen Schulsekretariate Grundschulen 2015

Kennzahl	Issum	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	58	46	116	83	69	86	95	40
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	800	400	1.007	595	489	544	668	40
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.400	43.200	49.000	46.918	46.400	46.400	47.586	40

Die Kennzahl Personalaufwendungen je Schüler wird von der Schülerzahl und der Höhe der Personalaufwendungen beeinflusst. Die Personalaufwendungen wiederum sind abhängig von dem Stellenanteil und dem Gehaltsniveau.

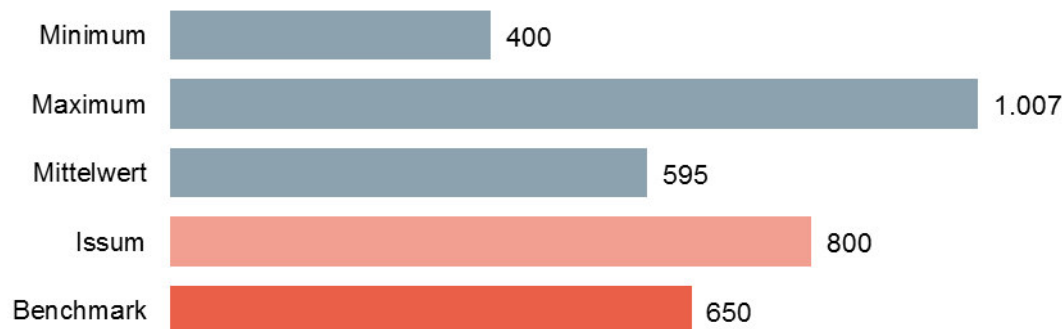
⁵ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2015/2016)

→ Feststellung

In den Schulsekretariaten der Gemeinde Issum werden überdurchschnittlich viele Schüler je Stelle mit vergleichsweise geringen Aufwendungen je Schüler betreut.

Im Folgenden betrachtet die gpaNRW den Personaleinsatz in den Schulsekretariaten gemessen am Benchmark.

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat Grundschulen 2015



Issum	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
800	489	544	669	40

→ Feststellung

Die Gemeinde Issum übertrifft den Benchmark. Ein Stellenpotenzial ergibt sich daher nicht.

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

Die meisten Kommunen ordnen die Stellen der 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. In der Gemeinde Issum erfolgt die Eingruppierung der Sekretariatsstellen ausschließlich in die Entgeltgruppe 5.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Gemeinde Issum hat kein Stellenbemessungsverfahren für Schulsekretärinnen. Die Stellenbemessung beruht auf der Stellenausstattung, die vor vielen Jahren in den Sekretariaten vorgefunden wurde. Die Gemeinde sieht derzeit keinen Bedarf für eine Neubemessung der Stellenanteile, die Schulleitungen der Grundschulen dahingegen schon. Beim Abschlussgespräch zur überörtlichen Prüfung am 27. November 2017 teilte die Gemeinde Issum der gpaNRW mit, dass die Schulleitungen eine personelle Aufstockung in den Schulsekretariaten um 0,50 Vollzeit-Stellen angefragt hätten. Dadurch solle insbesondere die Präsenzzeit der Schulsekretärinnen in den Grundschulen erhöht werden.

➔ **Feststellung**

Eine Anhebung des Personaleinsatzes in den Issumer Schulsekretariaten um 0,50 Vollzeit-Stellen entspräche einer Verdopplung des Personaleinsatzes, die nicht bedarfsgerecht wäre. Die Kennzahlen deuten gleichwohl auf eine vergleichsweise geringe Stundenausstattung in den Sekretariaten hin. Mit einer Stundenerhöhung im angemessenen Umfang könnte die Gemeinde Issum diese ausgleichen.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte ihre Stellenbemessung in den Schulsekretariaten anhand eines nachvollziehbaren Berechnungsmodells belegen. Hierfür kann sie den KGSt-Bericht 14/2014 „Bemessung des Stellenbedarfs in Schulsekretariaten“ zur Hilfe nehmen. Bei der Entscheidung über eine Erhöhung des Personaleinsatzes im Schulsekretariat der Grundschulen sollte sich die Gemeinde Issum am Benchmark von 650 Schülern je Vollzeit-Stelle orientieren. Bei gleichbleibenden Schülerzahlen entspräche dies einem Personalbedarf von 0,61 Vollzeit-Stellen (24 Stunden/Woche).

→ Schülerbeförderung

Die Beförderung von Schülern verursacht jährlich nennenswerte Aufwendungen. Deshalb prüft die gpaNRW, inwieweit sich die Kommunen mit der Optimierung der Schülerbeförderung befassen.

Im Schuljahr 2015/2016 hat die Gemeinde Issum 161.585 Euro für die Schülerbeförderung der Grundschüler aufgewendet. Davon entfielen, auf Grundlage des Issumer Verkehrsvertrages mit den Niederrheinischen Verkehrsbetrieben Aktiengesellschaft (NIAG), 159.177 Euro auf ÖPNV-Aufwendungen. Als Prämien für den Verzicht auf Beförderung wendete Issum 1.818 Euro auf. Die Gemeinde Issum gewährt jeder Grundschule ein jährliches Budget in Höhe von 500 Euro, also insgesamt 1.000 Euro, für Sonderfahrten. 2015 wendete Issum für diesen Zweck 590 Euro auf. Hinzu kamen die Beförderungskosten für die Hauptschüler in Höhe von rund 70.000 Euro, die hier jedoch nicht berücksichtigt werden. Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung sind im Wesentlichen von der Gemeindestruktur, der Anzahl und der Lage der Schulen im Gemeindegebiet sowie den Anteilen ÖPNV und Schülerspezialverkehr abhängig. Bei den Aufwendungen je Schüler sind auch der Anteil der beförderten Schüler und die Einpendlerquote von Bedeutung.

Kennzahlen Schülerbeförderung Grundschulen 2015

Kennzahl	Issum	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	402	70	512	225	111	213	319	29
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	925	387	1.505	762	551	653	932	28
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	43,5	1,5	66,4	30,5	17,5	26,2	42,9	37

Im interkommunalen Vergleich 2015 waren die Aufwendungen je befördertem Schüler in Issum über alle Schulformen in städtischer Trägerschaft betrachtet höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Im Vergleich der Aufwendungen je befördertem Schüler bei den Grundschulen zählt Issum ebenfalls etwa zum Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je befördertem Grundschüler (3. Quartil: 932 Euro). Der Mittelwert lag bei 762 Euro. Die hohen Schulweg-Aufwendungen sind in Issum insbesondere auf den Verkehrsvertrag der Gemeinde mit der NIAG zurückzuführen, den Issum zur Einführung des SchokoTickets in 2012 mit der NIAG abschloss. Die Zahlungen der Gemeinde Issum an die NIAG setzen sich aus einer Trägerpauschale auf Basis der Schülerzahlen sowie einem wirtschaftlichen Anteil zusammen. Nach Erfahrung der gpaNRW haben Kommunen, die Zahlungen an Verkehrsunternehmen auf Basis der tatsächlich beförderten Schüler mit Schülertickets zahlen, regelmäßig geringere Aufwendungen.

Im interkommunalen Vergleich aller 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen zählt Issum mit einer Gemeindefläche von 55 km² etwa zum Viertel der Vergleichskommunen mit der geringsten Gemeindefläche (1. Quartil 52 km², Mittelwert 78 km²). Die Bevölkerungsdichte ist mit 219 Einwohnern je km² (Mittelwert 210 Einwohner/km², Median 185 Einwohner/km²) dahingegen leicht überdurchschnittlich.

Der Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl lag 2015 in Issum bei den Grundschulen mit 43,5 Prozent über dem Mittel der Vergleichskommunen (30,5 Prozent). Von 182 Schülern mit Beförderungsanspruch nutzten 174 Schüler tatsächlich den ÖPNV. Beide Grundschulstandorte befinden sich zentral im Ortsteil Issum, nur rund einen Kilometer voneinander entfernt. Die räumliche Nähe der beiden Grundschulstandorte hat zur Folge, dass 2015 45,5 Prozent der Grundschüler eine Anspruchsberechtigung auf Übernahme der Schülerbeförderungskosten hatten. Die zu befördernden Schüler kommen insbesondere aus den Ortschaften des Ortsteils Sevelen sowie aus anderen Ortschaften des Ortsteils Issum.

Die Einpendlerquote bildet das Verhältnis der auswärtigen Schüler an der Schülerzahl insgesamt ab. Die Issumer Grundschulen hatten 2015, wie allgemein üblich, nur wenige Schüler von auswärts. Nur neun der 174 beförderten Grundschüler kamen aus Nachbarkommunen. Daraus resultierte eine Einpendlerquote von 2,3 Prozent. Die Einpendlerquote bei den Grundschulen lag interkommunal verglichen durchschnittlich bei 1,6 Prozent. Issum hatte im Vergleichsjahr bei den Grundschulen mehr Einpendler als 75 Prozent der Vergleichskommunen (3. Quartil 2,0 Prozent).

Organisation und Steuerung

Als Schulträger entscheidet die Gemeinde Issum über das zweckmäßigste Verfahren, also über Art und Umfang der Schülerbeförderung. Der Schulträger hat keine Beförderungs-, sondern lediglich eine Kostentragungspflicht. Die Schülerbeförderung der Grundschüler erfolgt in Issum bislang ausschließlich per ÖPNV mit den Ortsbuslinien SL 21 und 22. Da das Issumer Gemeindegebiet zum Verkehrsverbund Rhein Ruhr AöR (VRR) zählt, nutzen die Schüler seit 2012 das SchokoTicket. Die Ausgabe der SchokoTicket-Anträge erfolgt durch die Grundschulen oder das Schulverwaltungsamt der Gemeinde Issum. Die Erziehungsberechtigten füllen den Vordruck aus und reichen ihn entweder über die Schule oder direkt beim Schulverwaltungsamt der Gemeinde Issum ein. Das Schulverwaltungsamt prüft die Anspruchsberechtigung und leitet positiv geprüfte Anträge an die NIAG weiter. Die NIAG kümmert sich um die weitere Abwicklung. Insbesondere versendet sie die Tickets direkt an die Erziehungsberechtigten und erhebt die zulässigen Eigenanteile. Die Gemeinde Issum hält den Höchstbetrag für die Übernahme der Schülerbeförderungskosten von 100 Euro ein.

Der Rat der Gemeinde Issum hat in seiner Sitzung am 8. Dezember 2016 eine Änderung der Schülerbeförderung ab dem Schuljahr 2018/2019 beschlossen. Sie soll im Rahmen des freigestellten Schülerverkehrs durchgeführt werden. Zum Prüfungszeitpunkt erarbeitete Issum noch die EU-weite Ausschreibung dieser Verkehrsleistung. Hintergrund der Ausschreibung ist, dass die Schülerbeförderung in Issum kostengünstiger durchgeführt werden soll. Zudem stehen in Zusammenhang mit der Fortschreibung des Nahverkehrsplans des Kreises Kleve weitreichende Änderungen an, die auch die Gemeinde Issum betreffen. Die vom Kreis Kleve mit den Unternehmen abgeschlossenen Verkehrsverträge sowie die meisten Linienkonzessionen laufen am 30.11.2019 aus. Daher sind fast alle Verkehrsleitungen für den Kreis Kleve ab dem 01.12.2019

neu zu organisieren, zu vergeben und zu konzessionieren. Die Ortsbuslinien SL 21 und 22 werden fast ausschließlich von Schülern genutzt. Mit der Umstellung auf Schülerspezialverkehr fallen die beiden Ortsbuslinien im neuen Nahverkehrsplan des Kreises Kleve ersatzlos weg. Nach Angabe der Gemeinde Issum stellt die Schülerbeförderung im Schülerspezialverkehr gegenüber der Beförderung im ÖPNV die wirtschaftlichere Beförderungsart für Issum dar. Die gpa-Kennzahlenwerte belegen, dass der Schülertransport per ÖPNV 2015 in Issum schülerbezogen teurer war als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

➔ **Empfehlung**

Bei einer Ausschreibung des Schülerspezialverkehrs als Rahmenvertrag sollte die maximale Laufzeit vier Jahre nicht überschreiten. Bei einer Ausschreibung als „normaler“ Dienstleistungsvertrag muss eine Ausschreibung mindestens alle vier bis fünf Jahre erfolgen. In der Regel stellt die Schülerbeförderung per ÖPNV die wirtschaftlichste Lösung dar, Deshalb sollte die Gemeinde Issum vor Vertragsende prüfen, ob eine Rückkehr zum ÖPNV möglich ist. Einer erneuten Ausschreibung des Schülerspezialverkehrs sollten Verhandlungen mit dem für den ÖPNV zuständigen Verkehrsunternehmen vorgeschaltet sein. Die Gemeinde Issum sollte sich für die wirtschaftlichste Art der Schülerbeförderung entscheiden.

➔ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Tabelle 1: Schulen im Primarbereich

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Anzahl der kommunalen Grundschulen	2	2	2	2	2
davon mit OGS Angebot	2	2	2	2	2
Anzahl aller Schulen im Primarbereich in komm. Trägerschaft mit OGS-Angebot	2	2	2	2	2

Tabelle 2: Schülerzahlen und Betreuungsplätze in der OGS

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot	419	427	417	400	402
davon OGS-Schüler	168	182	167	179	160
davon Schüler in anderen Betreuungsformen	0	0	0	0	0

Tabelle 3: Fehlbetrag OGS in Euro

	2012	2013	2014	2015
Fehlbetrag OGS absolut	107.439	78.625	81.054	67.573
Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler	640	432	485	378

Tabelle 4: Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler nach Abzug des Eigenanteils des Schulträgers in Euro

	2012	2013	2014	2015
Fehlbetrag je OGS-Schüler nach Abzug Eigenanteil Schulträger	230	22	75	-44

Tabelle 5: Teilnahmequote OGS kommunale Grundschulen in Prozent

	2012	2013	2014	2015	2016
Teilnahmequote OGS	40,1	42,6	40,0	44,8	39,8

➔ 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 Issum im Jahr
2017*

INHALTSVERZEICHNIS

➔ Managementübersicht	3
Sport	3
Spiel- und Bolzplätze	3
➔ Inhalte, Ziele und Methodik	5
➔ Sporthallen	6
Rückschau auf die überörtliche Prüfung 2011	6
Flächenmanagement Schulsportanlagen	6
Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)	8
Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen	8
Beteiligung der Vereine an den Aufwendungen für die Sporthallen	9
➔ Sportplätze	10
Strukturen	10
Auslastung und Bedarfsberechnung	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	13
➔ Spiel- und Bolzplätze	15
Steuerung und Organisation	15
Strukturen	16
Spiel- und Bolzplätze	17
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	18

➔ Managementübersicht

Sport

Bereits 2011 hat die gpaNRW in Issum ein Überangebot an Schulsportthallen festgestellt. Es wurde empfohlen die alte Turnhalle an der Hauptschule (Burgweg) aufzugeben. Das ist bis heute nicht erfolgt. Am Gebäude und an der technischen Ausstattung besteht ein großer Sanierungsbedarf. Die Halle wird für den Schulsport und aus Sicht der gpaNRW auch für den Vereinssport nicht benötigt.

Aufgrund der Empfehlung der gpaNRW hat die Gemeinde das Thema „Hallennutzungsentgelte“ aufgegriffen und erhebt diese seit 2015. Eine Berechnungsgrundlage für die derzeitigen Nutzungsentgelte gibt es nicht. Es ist allen Beteiligten bewusst, dass es sich hinsichtlich der Höhe nur um einen Anerkennungsbeitrag handelt. Die Gemeinde Issum sollte mittelfristig die Hallennutzungsentgelte anheben.

Der Bestand an Außensportanlagen und das damit verbundene Angebot an Trainingszeiten entsprechen dem derzeitigen Bedarf.

Ab Juli 2017 hat die Gemeinde Issum die Unterhaltung und Pflege der Sport- und Außenanlagen im Rahmen eines Werkvertrages auf den Sportverein Sevelen übertragen. 2018 ist geplant, die Sportanlage in Issum auf den örtlichen Verein zu übertragen. Die Einbindung der Vereine wird seitens der gpaNRW positiv gesehen.

➔ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Sport der Gemeinde Issum mit dem Index 3.

Spiel- und Bolzplätze

Das noch analog geführte umfangreiche Spielplatzkataster sollte in ein digitales Kataster überführt werden.

In der Einzelbetrachtung sämtlicher Aufwandskennzahlen sind nur die Aufwendungen für die Grünflächenpflege überdurchschnittlich. Eine Ursache hierfür könnte sein, dass die Grünflächenpflege an das „Haus Freudenberg GmbH – Werkstatt für Behinderte“ vergeben wurde.

➔ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Gemeinde Issum mit dem Index 3.

➔ 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 Issum. 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 Prüfungsgesprächen vor Ort.

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

➔ Sporthallen

Zunächst analysiert die gpaNRW die Schulsporthallen, 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 Schulsporthallen 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.

Rückschau auf die überörtliche Prüfung 2011

In der überörtlichen Prüfung der gpaNRW in 2011 wurde ein Überangebot an Schulsporthallen festgestellt. Es wurde empfohlen die kleinere Turnhalle an der Käthe-Kollwitz-Hauptschule in Sevelen (Burgweg) aufzugeben.

2011 wurde ferner festgestellt, dass die Sporthallen durch den Schulsport und durch die Vereinsnutzung gleichermaßen frequentiert werden. Die gpaNRW hat empfohlen, die auf den Vereinssport entfallenden Kostenanteile von den Vereinen getragen werden sollten.

Flächenmanagement Schulsporthallen

Im Eigentum der Gemeinde Issum befanden sich 2015 vier Schulsporthallen:

- Zweifachsporthalle in Issum Vogt-von Belle-Platz, genutzt von der St. Nikolaus Grundschule Issum
- Einfachsporthalle in Issum Am Tapp, genutzt von der Brüder-Grimm Grundschule, Issum
- Einfachsporthalle in Sevelen Feldstraße, genutzt von der Käthe-Kollwitz-Hauptschule, jetzt Freie Gesamtschule „Facettenreich“
- Einfachsporthalle in Sevelen Burgweg, genutzt von der Hauptschule.

Im Schuljahr 2015/2016 waren in Issum insgesamt 25 Klassen eingerichtet, 18 in den beiden Grundschulen und sieben in der auslaufenden Käthe-Kollwitz-Hauptschule. Der Schulbetrieb der Hauptschule wurde zum 31.07.2016 eingestellt.

Seit dem 01.08.2016 befindet sich die Freie Gesamtschule „Facettenreich“ im Aufbau. Im Schuljahr 2016/2017 wurden dort 32 Schülerinnen und Schüler beschult.

Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in m² 2015

Issum	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
183	37	204	96	73	86	119	33

Der Flächenverbrauch je Klasse 2015 ist in der Gemeinde Issum hoch, da die auslaufende Hauptschule nur noch mit wenigen Klassen in die Berechnung einfließt.

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 Issum stellt die gpaNRW dem aktuellen Bestand gegenüber:

Vergleich Bedarf und Bestand Halleneinheiten für Schulen 2015

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	1,8	3,0	1,2
Hauptschulen	0,6	2,0	1,4
Gesamt	2,4	5,0	2,6

→ Feststellung

In Issum standen 2015 mehr Kapazitäten in Sporthallen zur Verfügung als für den Schulsport benötigt werden. Für den Schulsport der Grundschulen würde rechnerisch die Zweifachturnhalle am Vogt-von Belle-Platz ausreichen. Für die Hauptschule bestand 2015 ebenfalls eine Überkapazität. Insgesamt beträgt der Überhang mehr als die Hälfte der vorhandenen Halleneinheiten.

Seit 2015 sind einige Veränderungen eingetreten:

- Die Käthe-Kollwitz-Schule (Hauptschule) wurde 2016 aufgelöst. Seit dem Schuljahr 2016/2017 wurden die Räumlichkeiten der ehemaligen Hauptschule von einem Privaten genutzt, der dort die Freie Gesamtschule „Facettenreich“ aufbaut. Das Schulgebäude und die dazu gehörende „Schulsporthalle Feldstraße“ sind an den privaten Träger vermietet. Zur endgültigen schulischen Auslastung der Schulsporthalle können heute noch keine Prognosen erstellt werden. Die Schule ist derzeit zweizügig ausgerichtet und geht als Gesamtschule bis zum Abitur. Außerhalb der Schulzeiten wird die Schulsporthalle von den Sevelner Vereinen genutzt.

Die „Schulsporthalle Burgweg“ diente vom Oktober 2015 bis Oktober 2016 als Flüchtlingsunterkunft. Sie wird seitdem nicht mehr für den Schulsport, sondern nur noch für den Vereinssport genutzt und wird für den Schulsport auch nicht mehr benötigt.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Issum sollte die Sporthalle Burgweg aufgeben. Sie wird weder für den Schulsport noch für den Vereinssport benötigt.

Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)

In Issum gibt es neben den vier oben genannten Hallen keine weiteren Sporthallen.

Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 Einwohner in m² 2015

Issum	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
380	244	861	413	320	384	481	32

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass den Issumer Einwohnern weniger Bruttogrundfläche in Sporthallen zur Verfügung steht als den Einwohnern anderer Kommunen. Auch die Sportnutzfläche je 1.000 Einwohner ist mit 178 m² vergleichsweise gering (Mittelwert 226 m²). Die fünf Halleneinheiten insgesamt entsprechen 0,42 Halleneinheiten je 1.000 Einwohner. Das ist weniger als in 75 Prozent der Vergleichskommunen. Auffällig ist auch der geringe Anteil der Sportnutzfläche an der Bruttogrundfläche. Er beträgt lediglich 47 Prozent und liegt noch unterhalb des 1. Quartils. Mehr als die Hälfte der Sporthallenfläche in Issum dient also nicht der sportlichen Nutzung. Das liegt u.a. darin begründet, dass sich in den Sporthallen weitere Räume befinden, z.B. Mehrzweckräume.

→ Feststellung

Das Angebot an Sporthallenfläche ist einwohnerbezogen geringer als in den Vergleichskommunen. Gleichwohl sieht die gpaNRW Möglichkeiten, weitere Hallenkapazitäten aufzugeben.

Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen

Grundsätzlich stehen während der Schulzeiten die Sporthallen für den Sportunterricht zur Verfügung. Außerschulische Nutzer belegen die Sporthallen in der Gemeinde Issum nach dem Schulsport. Am Abend endet die Nutzung um 22 Uhr.

Während der Zeit der Flüchtlingsunterbringung in der Turnhalle Burgstraße fand der Vereinssport in den anderen drei Schulsporthallen statt. Es waren organisatorische Veränderungen der Vereine notwendig, um das Sportangebot weiter aufrechterhalten zu können. Diese waren aber aus Sicht der Gemeinde zumutbar. Die Sporthalle Burgweg ist für den Schulsport entbehrlich. Die Nutzung ausschließlich durch die Vereine stellt eine freiwillige Leistung der Gemeinde Issum dar, die den kommunalen Haushalt so wenig wie möglich belasten sollte. Die Sporthalle befindet sich in einem schlechten baulichen und energetischen Zustand.

Die Verlagerung des Vereinssports während der Flüchtlingsunterbringung auf die drei anderen Sporthallen hat gezeigt, dass die Gemeinde Issum auf die Turnhalle Burgstraße verzichten könnte. In der alten Sporthalle finden nur noch wenige Sportangebote des TV 1909 Sevelen e.V. statt. In den drei anderen Sporthallen gibt es auch in den Nachmittagsstunden freie Hallenkapazitäten. Diese sind auf den Internetseiten der Gemeinde Issum veröffentlicht. Insbesondere der Gymnastikraum in Sevelen und die Mehrzweckräume in der Vogt-Belle-Halle zeigen freie Zeiten. Kleinere Gruppen könnten auf diese Räume ausweichen. Drei Sporthallen für den Vereinssport in Issum sind aus Sicht der gpaNRW ausreichend.

➔ **Feststellung**

Mehr als die Hälfte der fünf Halleneinheiten in Issum sind für den Schulsport nicht erforderlich. Sie stehen ganz (Turnhalle Burgstraße) oder zeitweise dem Vereinssport zur Verfügung. Dabei handelt es sich um freiwillige Leistungen. Die Vereine sollten sich an den Aufwendungen beteiligen, um die Haushaltsbelastung möglichst gering zu halten.

Beteiligung der Vereine an den Aufwendungen für die Sporthallen

Aufgrund der Empfehlung der gpaNRW hat die Gemeinde das Thema „Hallennutzungsentgelte“ aufgegriffen. Seit 2015 werden Nutzungsentgelte erhoben. Die Nutzungsentgelte betragen für die Sporthallen 1,96 €/Stunde und für die Nebenräume 0,53 €/Stunde. Eine Berechnungsgrundlage gibt es hierfür nicht. Es ist allen Beteiligten bewusst, dass es sich hierbei nur um einen Anerkennungsbeitrag handelt.

Vor der Festsetzung neuer Hallennutzungsentgelte sollte die Gemeinde Issum

- die tatsächlichen Aufwendungen für jede Sporthalle auf Vollkostenbasis und die derzeit von den Vereinen zu zahlenden Hallennutzungsentgelte sowie
- die Höhe von Hallennutzungsentgelten anderer Kommunen darstellen.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte den Aufwand für die Unterhaltung der Sporthallen auf Vollkostenbasis ermitteln und kommunizieren mit dem Ziel, die Hallennutzungsentgelte anzuheben.

→ 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

In der Gemeinde Issum gibt es in jedem der beiden Ortsteile Issum und Sevelen einen Sportplatz. Der Sportplatz Issum hat eine Gesamtfläche von rund 50.000 m², davon sind lediglich 16.500m² Sportnutzfläche, das ist ein Drittel der Gesamtfläche. Auf dem Sportplatz Sevelen liegt der Anteil der Sportnutzfläche ebenfalls bei nur 33 Prozent. Hier entfallen auf 47.500 m² Sportplatzfläche rund 15.500 m² Sportnutzfläche.

Die Plätze haben jeweils zwei Spielfelder, je einen Rasen und einen Tennenplatz. Beide Anlagen werden von einem Verein genutzt.

Aus den Flächendaten ergeben sich im interkommunalen Vergleich folgende Strukturkennzahlen:

Strukturkennzahlen Sportplätze 2015

Kennzahl	Issum	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportplätze je Einwohner in m ²	8,14	0,40	12,12	6,84	5,21	7,28	8,36	30
Fläche Spielfelder je Einwohner in m ²	2,66	0,36	6,47	2,99	1,83	2,89	4,00	32
Anteil Sportnutzfläche an Gesamtfläche Sportplätze in Prozent gesamt	33	25,5	89,2	48,0	38,4	44,9	52,8	30

Im interkommunalen Vergleich ist die Fläche Sportplätze je Einwohner über dem Mittelwert während die Fläche Spielfelder je Einwohner geringer ist als der Mittelwert. Dies liegt daran,

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

dass Sportplätze viele zusätzliche Grünflächen aufweisen, die es in diesem Umfang in anderen Kommunen nicht gibt. In Issum ist nur ein Drittel der Sportplatzfläche Sportnutzfläche. So befindet sich die Sportanlage im Ortsteil Issum in einem Gebiet, welches der Nutzungsplan als Waldfläche ausweist. Dementsprechend groß ist der Baumbestand in den Nebenflächen. Mit einem Luftbild wurde das im Prüfungsverlauf erläutert.

Die Sportplatzanlage im Ortsteil Sevelen wurde im 1. Halbjahr 2017 umgestaltet. Das Naturrassenspielfeld bleibt erhalten. Das Tennenspielfeld wird in einen Kunstrasenplatz umgebaut. Die Maßnahme hat ein Gesamtvolumen von 761.200 Euro. Einem Anteil der Gemeinde Issum in Höhe von 500.000 Euro steht ein Eigenanteil des Sportvereins Sevelen e.V. in Höhe von 261.200 Euro gegenüber.

Ab dem 01. Juli 2017 übernimmt der Sportverein Sevelen einen Teil der Unterhaltung und Pflege der Sport- und Außenanlagen. Grundlage ist ein Werkvertrag zwischen der Gemeinde Issum und dem Verein. Die gpaNRW hat den Vertrag eingesehen. Die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Gebäude sowie des Baumbestandes obliegt weiterhin der Gemeinde Issum. Der Verein pflegt die Grün- und Sportanlagen und reinigt die Umkleiden sowie die Sanitärbereiche. .

Dafür zahlt die Gemeinde Issum dem Verein laut Vertrag ab 1. August 2017 einen jährlichen Zuschuss in Höhe von 33.000 Euro.

„Instandsetzungen, Generalerneuerungen und ggfl. Rückbau“ wurden nicht geregelt. Das soll nach Ablauf des Vertrages in zehn Jahren erfolgen. Es ist allen Beteiligten bewusst, dass damit Risiken verbunden sind. Konkrete Regelungen hätten aber zu höheren Aufwendungen für den Verein geführt (z.B. Rückstellungen) und nicht deren Zustimmung gefunden.

In 2018/2019 soll die Sportanlage im Ortsteil Issum ebenfalls mit einer Kunstrasenfläche ausgestattet werden. Auch dort soll das vorgenannte Finanzierungsmodell angewendet werden. Der örtliche Verein erhält dann ebenfalls einen jährlichen Zuschuss und übernimmt verschiedene Unterhaltungsaufgaben.

Die gpaNRW bewertet es positiv, dass sich die Vereine bei der Finanzierung baulicher Maßnahmen und bei der Unterhaltung von Sportstätten einbringen.

Auslastung und Bedarfsberechnung

Die Sportplätze in Issum und Sevelen werden von je einem Verein genutzt. Der Sportverein Issum 1930 e.V. hat insgesamt 16 Mannschaften, davon 12 Jugendmannschaften. In Sevelen trainieren vom Sportverein 1919 Sevelen e.V. insgesamt 12 Mannschaften, davon acht Jugendmannschaften. Alle Mannschaften beider Vereine sind für den Spielbetrieb gemeldet.

Positiv ist der hohe Anteil der Jugendmannschaften in Issum. Im Zeitraum 2000 bis 2017 ist die Zahl der aktiven Mitglieder in den Issumer Sportvereinen um 29 Prozent gestiegen. Besonders deutlich ist der Anstieg um 24 Prozent in der Altersklasse 19 – 26 Jahre. Im Gegensatz zu vielen anderen Kommunen wächst auch die Anzahl der Spieler in der Altersklasse 7 – 14 Jahre um acht Prozent. IT.NRW prognostiziert für den Zeitraum von 2014 – 2040 für die Einwohner Issums einen Rückgang von insgesamt 5,7 Prozent. Die Anzahl der Einwohner in von 0 – 18 Jahre sinkt um rund neun Prozent. Der Einwohnerrückgang führt ggf. dazu, dass die Sportan-

lagen zukünftig nicht mehr ausgelastet werden können. Schon jetzt gibt es in vielen Jugendmannschaften eine Spielgemeinschaft zwischen Issum und Sevelen.

Je nach Art des Spielfeldbelages kann ein Platz unterschiedlich lange genutzt werden. Auch führen berufliche Verpflichtungen der Übungsleiter und Trainer sowie Ganztagsbetreuungen in den Schulen dazu, dass die Sportplätze oft erst ab 16 Uhr genutzt werden. Die gpaNRW geht davon aus, dass ein Sportrasenplatz maximal 14 Stunden pro Woche und ein Tennenplatz maximal 25 Stunden pro Woche verfügbar ist. Für einen Kunstrasenplatz werden maximal 30 Stunden pro Jahr angesetzt. Im Jahr 2015 standen auf den zwei kommunalen Sportplätzen mit zwei Rasen- und zwei Tennenplätzen somit 78 Nutzungsstunden pro Woche zur Verfügung. Ab 2017 erhöhen sich die möglichen Nutzungszeiten auf 83 pro Woche, da der Tennenplatz in Sevelen in einen Kunstrasenplatz umgebaut wurde. Ab 2018, wenn auch in Issum ein Kunstrasenplatz entsteht, haben die Fußballmannschaften insgesamt 88 Stunden verfügbare Nutzungszeiten.

Die Zeiten, an denen die Sportplätze von den Vereinen belegt und tatsächlich genutzt wurden konnten von der Gemeinde Issum nicht angegeben werden. Sie sind der Gemeinde nicht bekannt.

➔ **Feststellung**

Die von den Vereinen belegten und tatsächlich genutzten Zeiten auf den kommunalen Sportplätzen sollten der Gemeinde Issum bekannt sein, um die Auslastung der Plätze im Blick zu haben.

Eine geringfügige Überbelegung von Plätzen wäre unkritisch. Eine Überbeanspruchung über einen langen Zeitraum kann jedoch zu einer erhöhten Abnutzung und zu einem früheren Investitionsbedarf führen.

➔ **Empfehlung**

Die tatsächliche Frequentierung der Anlagen sollte über Nutzungshandbücher und sporadische Kontrollen regelmäßig nachgehalten werden. Nur so ist die tatsächliche Auslastung und Belastung der Plätze zu ermitteln.

Die Bedarfsberechnung ist ein wichtiger Bestandteil einer Sportentwicklungsplanung. Die Bedarfsberechnung der gpaNRW soll einen Hinweis darauf geben, ob Bestand und Bedarf übereinstimmen und wohin sich das Angebot zukünftig entwickeln muss. Der Bedarf sollte in einer Kommune für jede Art von Sportstätten (Sportplätze, Sporthallen und ggf. Bäder oder andere) individuell berechnet werden.

Bedarfsberechnungen auf Basis der nutzenden Mannschaften bzw. der Mannschaften, die für den Spielbetrieb gemeldet sind und einer Nutzungsdauer von drei Stunden pro Woche (zwei Trainingseinheiten je 1,5 Stunden) zeigen bei insgesamt 28 Mannschaften geringe zusätzlich benötigte Zeiten auf den Spielfeldern. Mit dem neuen Kunstrasenplatz in Sevelen decken die Zeiten den Bedarf.

➔ **Feststellung**

Der Bestand an Spielfeldern und das damit verbundene Angebot an Trainingszeiten entsprechen dem derzeitigen Bedarf.

Die Gemeinde Issum verfügt über ein attraktives Angebot, das aktuell gut ausgelastet ist.

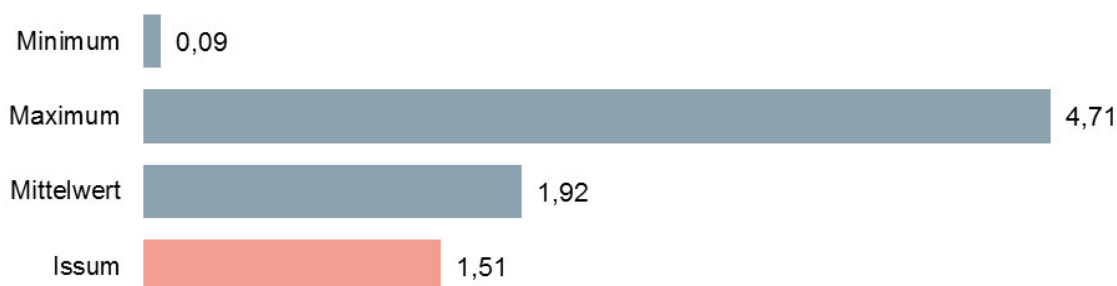
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Nur mit einer ordnungsgemäßen Nutzung und einer fachgerechten Pflege und Wartung der Sportplätze, insbesondere der Spielfelder, ist es möglich, dass die Plätze die prognostizierten Lebensdauern erreichen und kein vorzeitiger Finanzbedarf entsteht.

Beim Gesamtaufwand für die Sportplätze sind die Aufwendungen für die Pflege und Wartung Spielfelder üblicherweise der Hauptkostenträger.

Die Gemeinde Issum hat 2015 rund 148.000 Euro für ihre beiden Sportplätze aufgewendet. Davon entfallen rund 105.000 Euro auf die Pflegeaufwendungen. Ca. 43.000 Euro sind Abschreibungen. Für die Nutzung der beiden Clubheime erstatten die beiden Vereine der Kommune pauschal je 2.000 Euro.

Aufwendungen Sportplätze je m² in Euro 2015



Issum	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,51	0,58	1,52	2,03	18

Trotz großer Sportplatzflächen und einem geringen Anteil der Spielfelder an der Sportplatzfläche liegen die Aufwendungen für die Sportplätze nur am Median und nicht geringer. Eine Aufteilung der Aufwendungen nach Spielfeldern und sonstigen Flächen oder für die unterschiedlichen Belagsarten Rasen und Tenne war nicht möglich.

Die Gemeinde Issum hat mit 8,14 m² mehr Sportplatzfläche je Einwohner als die Vergleichskommunen. Das führt insgesamt zu einer größeren Haushaltsbelastung. Je Einwohner wendet Issum 12,32 Euro für die Sportplätze. Der Mittelwert liegt bei 8,74 Euro.

Die Aufwendungen der Sportplätze je m² sind beeinflusst von einem großen Baumbestand. Dieser ist auf den Sportplätzen groß. Auf dem Sportplatz in Issum befinden sich 404 Bäume, in Sevelen sind es sogar 484 Bäume. Für die Baumkontrolle sowie die Baumpflege fallen jährlich ca. 23,00 Euro je Baum an. Das sind insgesamt rund 20.000 Euro. Lässt man die Aufwendungen für die Baumpflege unberücksichtigt, wären die Aufwendungen je m² mit 1,30 Euro deutlich geringer.

Die Aufwendungen je m² und die geringe Sportnutzfläche bei großen Nebenanlagen zeigen, dass eine detaillierte Kostenaufstellung wichtig und notwendig ist, um Kostentreiber und auch

Einsparmöglichkeiten zu erkennen. Die gpaNRW analysiert bei der Pflege und Wartung der Sportplätze die Aufwendungen für die Spielfelder, denn sie sind der Hauptkostenträger. Die Gemeinde Issum erfasst jedoch nur die Aufwendungen für jeden der zwei Sportplätze gesamt. Der Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwand wird für die Sportplätze bisher nicht getrennt nach Spielfeldern, Gebäuden und weiteren Flächen erfasst.

➔ **Feststellung**

Die Gemeinde Issum hat keine Kenntnis über den Aufwand für die Spielfelder und sonstigen Anlagen auf den Sportplätzen. Sie erfasst nur den Gesamtaufwand.

➔ **Empfehlung**

Da der Aufwand für die Sportplätze in Issum vergleichsweise hoch ist und der Anteil der Sportnutzfläche an der gesamten Sportplatzfläche mit nur einem Drittel gering ist es für die Gemeinde Issum wichtig zu wissen, welcher Aufwand vom Gesamtaufwand auf die Spielfelder und auf die sonstigen Flächen entfällt. Die Gemeinde Issum sollte künftig den Aufwand für die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Sportaußenanlagen getrennt nach Spielfeldern, Gebäuden und weiteren Flächen erfassen, um analysieren zu können, wie hoch der jeweilige Aufwand ist und wo Kosteneinsparungen möglich sind.

Nach Fertigstellung der Sportanlage im Sevelen Issum reduzieren sich die Aufwendungen des Bauhofs um ca. 40.000 Euro. Der Zuschuss an den Verein beträgt dann 33.000 Euro pro Jahr. Der Zuschuss für den Sportverein Issum nach Umwandlung des Tennenplatzes in einen Kunstrasenplatz wurde noch nicht berechnet; auch noch nicht die Abschreibungen für die neuen Kunstrasenplätze. Es muss noch festgelegt werden, wie die Eigenleistungen der Sportvereine in das Vermögen eingerechnet werden. Der bilanzielle Wert der Plätze wird aber deutlich steigen und somit auch die jährlichen Abschreibungen von derzeit jährlich 42.000 Euro.

Es ist davon auszugehen, dass sich die Haushaltsbelastung durch die Sportplätze nicht wesentlich ändern wird. Geringen Einsparungen durch die Übernahme von Aufgaben durch die Vereine stehen höhere Abschreibungen gegenüber.

Eine Haushaltsentlastung ist nur möglich, wenn weitere Aufgaben an die Vereine übertragen werden oder eigene Pflege- und Unterhaltungsaufwendungen reduziert werden. Die Gemeinde Issum sollte prüfen, ob die Nebenflächen der großen Sportplatzflächen reduziert werden können. Die Spielfelder werden für die Anzahl der Mannschaften derzeit benötigt.

Grundlage für weitere Entscheidungen sollte eine detaillierte Darstellung der Einzelaufwendungen sein.

➔ 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 im Fachbereich 2 –Planen, Bauen, Wohnen und Grünflächen-.

Datenlage

Die Gemeinde Issum führt ein Spielplatzkataster. Dieses Kataster enthält für jeden Spiel- und Bolzplatz Angaben zur Lage und Größe. Für die Spielgeräte sind die Hersteller und das Anschaffungsjahr enthalten. Ferner sind alle Ausstattungsgegenstände (Bänke, Tische, Mülleimer) nachgewiesen. Die Daten befinden sich in einer Excel-Datei. Die weiteren Details (Lageplan, Bilder, Gerätebeschreibungen) für jeden Spiel- und Bolzplatz werden in Papierform vorgehalten. Alle Informationen waren der gpaNRW während der Prüfung leicht zugänglich und übersichtlich verfügbar.

Die Gemeinde Issum verfügt über ein GIS-gestütztes Kataster, in dem der Baumbestand eingepflegt ist. Sukzessive sollten auch die Informationen über die Spiel- und Bolzplätze in digitaler Form bereitstehen. Mithilfe von GPS-tauglichen Erfassungsgeräten könnten die regelmäßigen Spielplatzkontrollen dokumentiert werden. Vor Ort wären dann auch alle notwendigen Informationen insbesondere über die Spielgeräte verfügbar.

➔ Empfehlung

Der umfangreiche Datenbestand zu den Spielplätzen sollte in ein digitales Kataster überführt werden. Dann können Spielplatzkontrollen und deren Dokumentation digital unterstützt und erleichtert werden.

Spielplatzbedarfsplanung

Die gegenwärtige Situation in Issum wird dadurch geprägt, dass der Anteil der älteren Bevölkerung über 55 Jahre stetig zunimmt. IT.NRW nennt für den Zeitraum von 2015-2040 einen Bevölkerungsentwicklungsindex von 127,5 ausgehend vom Jahr 2015. Gleichzeitig wird sich die Anzahl der „Bevölkerungsgruppe 0-18 Jahre“ stetig verringern (Index 89,4).

Bereits 2011 hat die Gemeinde beschlossen, ein „Integriertes Entwicklungs- und Handlungskonzept Issum - Städtebauliches Konzept“ zu erstellen. Ein spezielles Spielplatzentwicklungskonzept liegt noch nicht vor.

→ Empfehlung

Eine Spielflächenplanung und -analyse würde der Gemeinde Issum wichtige Informationen über die Spielplätze, deren Ausstattung, ihr Zustand und über notwendige Unterhaltungsmaßnahmen oder anstehende Investitionen liefern. Diese Planung sollte das veränderte Freizeitverhalten der Nutzer und auch die demografischen Veränderungen berücksichtigen

Im Detail könnten eine Spielflächenplanung und -analyse folgende Aspekte und örtlichen Besonderheiten berücksichtigen und beschreiben:

- Die Zahl der Kinder wird sich zukünftig verringern. Der Anteil der älteren Bevölkerungsgruppen wird steigen.
- 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).
- Befinden sich alle Spielplätze mit den besonderen Ausstattungen am „richtigen Ort“? Hinsichtlich des 2014 in Betrieb genommenen Mehrgenerationsplatzes bestehen Zweifel.

Die Erstellung einer Spielplatzbedarfsplanung erfordert neben der Bereitstellung vorhandener Daten insbesondere spezielle Kenntnisse aus dem Bereich der Jugendförderung und der demografischen Entwicklung. Diese Informationen sind in der Regel in einer kleinen Kommune nicht vorhanden oder müssen mit unverhältnismäßig hohem personellen Aufwand zusammengetragen werden. Darum bedienen sich insbesondere kleine Kommunen oft des Knowhow von Beratungsbüros (Landschaftsplaner, Garten- und Landschaftsarchitekten u.ä.).

Strukturen

Grünflächen allgemein

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2015

Kennzahl	Issum	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km²	220	44	828	210	129	185	247	209
Erholungs- und Grünfläche je EW in m²	4.021	762	20.914	5.554	3.394	4.710	6.835	209
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	88,4	38,8	94,8	86,7	85,1	88,4	90,4	209

Die Gemeinde Issum ist, wie nahezu alle kleinen kreisangehörigen Kommunen, ländlich geprägt. Fast 90 Prozent der Gemeindefläche sind Erholungs- und Grünflächen.

→ Feststellung

Ein großer Anteil der 55 km² Gemeindefläche Issums ist Erholungs- und Grünfläche.

Spiel- und Bolzplätze

Die Gemeinde Issum unterhält 2015 19 öffentliche Spielplätze und drei öffentliche Bolzplätze mit einer Fläche von 31.361 m². Im Rahmen der Fertigstellung eines Baugebietes wurde 2017 der Spielplatz „An de Klump“ aktiviert.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2015

Kennzahl	Issum	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m ²	16,2	3,9	32,0	13,6	10,4	12,7	16,4	38
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	11,4	4,9	21,7	11,6	8,3	11,4	13,5	38
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	6,0	2,9	14,1	6,0	4,4	5,8	7,6	38
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.426	626	2.624	1.176	911	1.188	1.414	38

Die Gemeinde Issum hat mehr Spielplatzfläche als andere Kommunen. Mit 16,2 m² erreicht sie fast den 3. Quartilswert. Auch sind die Spiel- und Bolzplätze im Durchschnitt größer als die in 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Anzahl der Spielplätze je 1.000 Einwohner unter 18 liegt dagegen am Mittelwert. Daraus lässt sich schließen, dass es in Issum einige sehr große Anlagen gibt.

Die Spielplätze Koterdiek und der 2014 in Betrieb genommene Mehrgenerationenspielplatz im Ortsteil Issum sind mit 6.556 m² und 4.760 m² sehr groß.

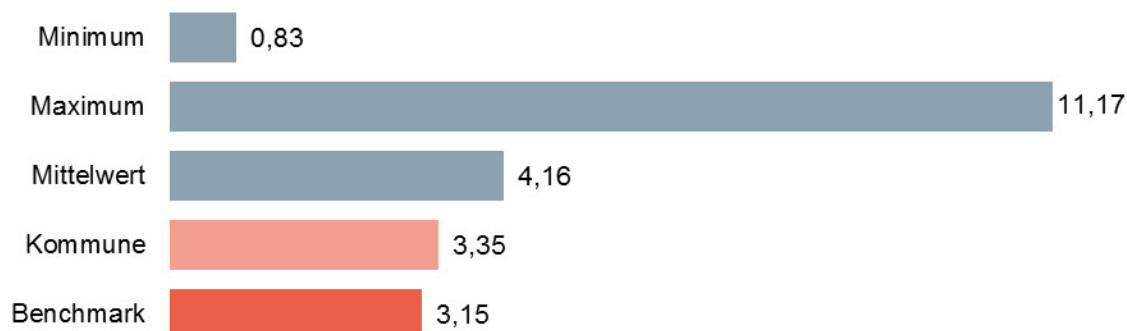
Die Beobachtungen seit 2014 zeigen, dass der Zuspruch für den Mehrgenerationenplatz hinter den Erwartungen zurückbleibt. Dieses Thema könnte in der Spielplatzbedarfsplanung aufgegriffen werden.

Die Anzahl der Spielgeräte entspricht mit sechs je 1.000 m² Spielplatzfläche genau dem Mittelwert. Ein geringer durchschnittlicher Bilanzwert von 396 Euro je Spielgerät (Mittelwert 961 Euro) lässt vermuten, dass auf den Issumer Spielplätzen überwiegend einfache oder auch alte Spielgeräte vorhanden sind.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

2015 wendete die Gemeinde Issum für die Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze rund 105.000 Euro auf. In diesem Betrag sind rund 16.000 Euro für Pflegeleistungen des Bauhofs und ca. 50.000 Euro für die von Fremdfirmen enthalten. Rund 26.000 Euro entfallen auf das Verwaltungspersonal 13.000 Euro auf die Abschreibungen.

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro für die Unterhaltung der Spielflächen 2015



Issum	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,35	2,35	3,35	4,84	34

Die Aufwendungen der Gemeinde Issum sind 0,20 Euro höher als der Benchmark. Bezogen auf ca. 31.600 m² Spielfläche errechnet sich ein Potenzial von ca. 6.300 Euro.

Von den Aufwendungen für den Bauhof und die Fremdfirmen entfallen rund 34.000 Euro auf die Grünflächenpflege. Ca. 28.000 Euro werden für die Wartung der Spielgeräte verausgabt und 2.300 Euro verbleiben für die Pflege der Sand und Fallschutzflächen.

In der Einzelbetrachtung sämtlicher Aufwandskennzahlen sind nur die Aufwendungen für die Grünflächenpflege mit 1,09 Euro je m² auffällig hoch. Sie liegen über dem Mittelwert von 0,75 Euro je m² und fast am 3. Quartil. Die Grünflächenpflege – außer für den Mehrgenerationenspielfeld - ist an das „Haus Freudenberg GmbH – Werkstatt für Behinderte“ vergeben.

→ Feststellung

Der Aufwand für die Grünflächenpflege auf den Spiel- und Bolzplätzen in Issum ist hoch.

Der Bauhof erbringt Pflegeleistungen in Höhe von ca. 16.000 Euro. Davon entfallen auf den Mehrgenerationenspielfeld mit einer Größe von 4.760 m² ca. 13.000 Euro. Das sind 2,73 Euro je m².

→ Empfehlung

Die Leistungspreise des gemeindlichen Bauhofs und der Werkstatt für Behinderte sollten miteinander verglichen werden. Anschließend sollte die Gemeinde Issum entscheiden, wer die Leistungen künftig erbringt. Ziel sollte eine Reduzierung des Aufwands sein.

Die Aufwendungen für die Wartung der Spielgeräte entsprechen mit 1,03 Euro je m² Spielplatzfläche dem Median. Der Bilanzwert der Spielgeräte und die Aufwendungen für die Abschreibung sind dagegen vergleichsweise gering.

Daraus lässt sich schließen, dass die Gemeinde Issum in der Vergangenheit „einfache Spielgeräte“ bevorzugt hat. Ob daraus in naher Zukunft ein größerer Modernisierungsaufwand entsteht, bleibt abzuwarten. Auch das könnte in einer Spielplatzbedarfsplanung thematisiert werden.

➔ 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
Gemeinde Issum
im Jahr 2017*

INHALTSVERZEICHNIS

➔ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
➔ Inhalte, Ziele und Methodik	4
➔ Datenlage in Issum	5
➔ Steuerung	7
Organisation	7
Aufbruchmanagement	7
Straßenbegehungen	8
➔ Ausgangslage	9
Strukturen	9
Bilanzkennzahlen	10
➔ Erhaltung der Verkehrsflächen	11
Alter und Zustand	13
Unterhaltung	14
Reinvestitionen	15

➔ Managementübersicht

Verkehrsflächen

Die Gemeinde Issum verfügt nach Einschätzung der Verantwortlichen auch heute noch über ein gut erhaltenes Verkehrswegenetz. Der größte Teil der Verkehrsflächen war 2009 in einem sehr guten bis guten Zustand. Allerdings wurde in Issum die Zustandserfassung seit 2010 nicht aktualisiert. Man hat die vorhandene digitale Straßendatenbank nur bis Ende 2010 gepflegt. Auf der Grundlage eines noch zu erstellenden „Pflichtenheftes“ sollte die Straßendatenbank wieder aktiviert, aktualisiert und kontinuierlich gepflegt werden. Nur so kann Issum den tatsächlichen und aktuellen Zustand ihrer Verkehrsflächen, unterteilt nach Straßen und Wirtschaftswegen, verlässlich beurteilen.

Für das Unterhaltungsmanagement ist es notwendig, den derzeitigen Zustand der Straßen aufzunehmen und in fünf Zustandsklassen einzuordnen. Nur so kann die Gemeinde Issum den tatsächlich notwendigen mittelfristigen Aufwand für die Straßenunterhaltung erkennen. Die Unterhaltungsaufwendungen sind im interkommunalen Vergleich auf einem mittleren Niveau. Die (Re-)Investitionen sind vergleichsweise hoch, liegen aber deutlich unterhalb der Abschreibungen. Dies hat zur Folge, dass sich der Vermögenswert der Verkehrsflächen jährlich verringert. Aufgrund des guten Zustandes der Verkehrsflächen wird hier noch kein erhöhtes Risiko für die Gemeinde Issum gesehen. Mittelfristig sollte die Gemeinde allerdings ihre (Re-) Investitionen der Höhe der Abschreibungen anpassen und dabei auch den Focus auf die Wirtschaftswege legen.

➔ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Verkehrsflächen der Gemeinde Issum mit dem Index 3.

➔ 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 Issum

Im Rahmen der NKF-Erfassung 2007/2008 wurden alle Straßenflächen von einem Ingenieurbüro in einem visuellen Verfahren aufgenommen und bewertet. Ca. 1.100 Datensätze wurden in eine Datenbank eingepflegt. Es handelt sich um eine digitale Datenbank mit einer Verknüpfung und Möglichkeit zur grafischen Darstellung des gesamten Gemeindegebietes. Diese Datenbank wurde bis Ende 2010 gepflegt und aktualisiert. Mangels personeller Ressourcen unterblieb ab 2011 eine Fortschreibung der Datenbank. Es ist möglich, die Datenbank weiter zu nutzen. Hierzu müssten die seit 2011 erfolgten Veränderungen eingepflegt werden. Diese Veränderungen hat die Gemeinde Issum für die Prüfung manuell erfasst und als Excel-Datei zur Verfügung gestellt. Somit basiert die Prüfung, bezogen auf das Vergleichsjahr 2015, auf validen Flächen-daten.

Die Zustandsklassen für das Vergleichsjahr 2015 wurden auf der Grundlage einer Bewertung aus dem Jahr 2009 festgelegt. In Bezug auf die Gesamtfläche hat die Gemeinde Issum die Flächen der Zustandsklassen prozentual aufgeteilt. Mit diesem prozentualen Verteilerschlüssel erfolgte die Fortschreibung für 2015. Nach übereinstimmender Aussage aller Beteiligten im Fachbereich soll sich an der grundsätzlichen Verteilung im Zeitraum 2009 bis 2015 nichts verändert haben. Die Gemeinde hat jährlich eine monetär gleichbleibende Straßenunterhaltung betrieben. Eine Aufteilung des Unterhaltungsaufwands in Straßenarten (Hauptverkehrsstraßen, Anliegerstraßen und Wirtschaftswege) wurde nicht vorgenommen und liegt auch heute nicht vor.

➔ Empfehlung

Die Gemeinde Issum sollte die vorhandene Straßendatenbank wieder aktivieren, aktualisieren und künftig pflegen.

Der bisherige Stelleninhaber wechselt 2019 in den Ruhestand. Bereits ab Ende 2017 / Anfang 2018 soll ein Nachfolger eingearbeitet werden. In 2018 besteht in diesem Aufgabenbereich voraussichtlich eine personelle Doppelbesetzung.

Es bietet sich an, dass der neue Stelleninhaber die vorhandene Straßendatenbank aktualisiert, bzw. auch fortentwickelt. Zum einen erspart das der Kommune eine externe Beauftragung und zum andern erleichtert diese Tätigkeit die Einarbeitung und sichert den Wissenstransfer.

➔ Empfehlung

Für die Aktivierung und Fortentwicklung der Straßendatenbank in 2018 sollte die Gemeinde in einer Dienstanweisung für den Fachbereich verbindliche Vorgaben formulieren.

In einem sog. „Pflichtenheft“ sollten Ziele und Inhalte der Straßendatenbank beschrieben werden:

- Inhaltlicher Umfang der Straßendatenbank,
- getrennte Darstellung der einzelnen Straßenarten
- Zeitschiene für die Fertigstellung, z.B. bis Ende 2018,

- Einrichtung der notwendigen Schnittstellen (z.B. zur Anlagenbuchhaltung, zum Kanalkataster, zur Bauhofsoftware) usw..

Der Bedarf für die Unterhaltung der einzelnen Straßenarten (Haupt- und Anliegerstraßen, Wirtschaftswege) ist wegen deren Verkehrsbedeutung und -belastung unterschiedlich und bedarf einer getrennten Betrachtung. Die Gemeinde Issum fasst sämtliche Aufwendungen unter dem Begriff „Verkehrsflächen“ zusammen.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Issum sollte zeitnah ihre Datenerfassung getrennt nach den einzelnen Straßenarten vornehmen. Das betrifft die Planung, die Aufwendungen, die Investitionen und die Einordnung in die jeweiligen Schadensklassen.

→ Steuerung

Organisation

Die gpaNRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand eines strukturierten Fragebogens. Ziel ist es zu erkennen, ob und inwieweit die Gemeinde Issum ihre Verkehrsflächen und deren Bewirtschaftung effizient steuert.

Die Planung, der Bau und die Unterhaltung sind in Issum dem Fachbereich 2 „Planen, Bauen, Wohnen und Grünflächen“ zugeordnet.

Für die Aufgabenerledigung stehen den Mitarbeitern im Fachbereich und in den Querschnittsdiensten bis zu dieser Prüfung nur die bis 2010 aktualisierte Straßendatenbank und umfangreiche Papierakten zur Verfügung.

Eine funktionale Datenstraßenbank enthält im Wesentlichen nachfolgende Informationen. Einige davon sind in Issum vorhanden und müssten nur aktualisiert werden. Weitere Informationen sollten ergänzt werden.

- Leitdaten (Straßenbezeichnungen, Verwaltungsdaten),
- Funktionsdaten (funktionale Klassifizierungen) – sollten aufgenommen werden -,
- Flächenarten (z.B. Fahrbahn, Radweg, Gehweg, Parkstreifen, befestigte und unbefestigte Wirtschaftswege) – sollte nacherhoben und aufgenommen werden,
- Querschnittsdaten (Anordnung und Abmessungen der Verkehrsflächen),
- Aufbaudaten (Bauweise, Deckschichten, Untergründe, u.a.), hinterlegt mit Bildmaterial,
- Zustandsdaten – Dokumentation mit Bildmaterial – muss aktualisiert werden,
- Erhaltungsdaten (Art, Umfang und Jahr der letzten Maßnahme) – sollte mit aussagekräftigen Dokumenten hinterlegt werden,
- Inventardaten (z.B.. Beschilderung, Leit- und Schutzeinrichtungen) – sollte aufgenommen werden -,

Aufbruchmanagement

Das Erhaltungsmanagement betrachtet Vorgänge und Maßnahmen zur Erhaltung, die in der Verantwortung und Steuerungsmöglichkeit der Kommune liegen. Daneben spielen die Bau- und Erhaltungsmaßnahmen von Dritten (Versorgung, Kommunikationsnetze in den kommunalen Verkehrsflächen) eine wichtige Rolle.

Die Mitarbeiter des Fachbereiches 2 bestätigten, dass Maßnahmen der Versorger und der Telekommunikation von diesen angezeigt werden. Im Einzelfall werden diese Maßnahmen auch von den Mitarbeitern der Gemeinde Issum begleitet. Es ist aber nicht in jedem Fall sichergestellt, dass der ordnungsgemäße Abschluss einer Maßnahme vom Fachbereich kontrolliert wird.

➔ **Empfehlung**

Zur Abwendung von Folgekosten sollte der ordnungsgemäße Abschluss von Maßnahmen Dritter kontrolliert und dokumentiert werden. Dieses könnte im Rahmen der regelmäßigen Straßenbegehungen erfolgen.

Für das notwendige Management könnte und sollte die Straßendatenbank genutzt werden.

Straßenbegehungen

Eine Dienstanweisung für Streckenkontrollen und Straßenbegehungen besteht noch nicht. Die erforderlichen Kontrollen werden nach Auskunft des Fachbereiches durchgeführt.

➔ **Empfehlung**

Die Straßenkontrollen / Straßenbegehungen sollten optimiert und in einer Dienstanweisung verbindlich beschrieben werden.

Diese sollte regeln:

- Die Häufigkeit der Kontrollen je nach Straßenart.
- Wer führt die Kontrollen durch? Andere Kommunen haben hierfür einen Straßenwärter im Bauhofteam.
- Die Dokumentation der erfolgten Straßenkontrollen / Straßenbegehungen in der Straßendatenbank.

→ Ausgangslage

Strukturen

Die Fläche der Gemeinde Issum beträgt 54,7 km². Im Mittel haben die Vergleichskommunen eine Fläche von 78 km². Die Einwohnerzahl zum 31. Dezember 2015 wird von IT.NRW mit 12.037 angegeben. Diese verteilen sich auf die beiden Ortsteile Issum und Sevelen sowie weitere zwölf Ortschaften.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2015

Kennzahlen	Issum	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	220	44	828	210	129	185	247	209
Verkehrsfläche in m ² je Einwohner	69	32	192	75	59	68	84	34
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	1,5	0,6	2,4	1,3	1,0	1,3	1,5	34
Anteil Straßenfläche an der Verkehrsfläche in Prozent	72	32	100	66	50	68	84	34
Anteil Fläche befestigte Wirtschaftswege an der Verkehrsfläche in Prozent	28	4	68	36	19	33	51	32
Anteil unbefestigte Wirtschaftswegefläche an Wirtschaftswegefläche in Prozent	53		92	33	17	28	51	31
Anteil befestigte Wirtschaftswegefläche an Wirtschaftswegefläche in Prozent	47	8	100	67	50	71	81	32

In der Unterhaltungspflicht der Gemeinde Issum befinden sich 2015 rund 602.000 m² Straßenflächen und rund 230.000 m² befestigte Wirtschaftswegeflächen. Je Einwohner unterhält die Gemeinde Issum 69 m² Verkehrsfläche. Das entspricht nahezu dem Median. Das Gemeindegebiet Issums wird von einer Bundesstraße, drei Landstraßen und zwei Kreisstraßen durchzogen. An klassifizierte Straßen im Bereich der festgelegten Ortsdurchfahrten ist eine Kommune nur für Gehwege, Parktaschen, etc. zuständig. Die gemeindlichen Straßen in Issum unterliegen keiner ungewöhnlichen Verkehrsbelastung durch den Schwerlastverkehr. Industriegebiete sind fast direkt an klassifizierte Straßen angebunden.

Bilanzkennzahlen

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

Die Gemeinde Issum weist ihre Verkehrsflächen zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2015 mit über 37 Mio. Euro aus. Eine Unterteilung in Straßen und Wirtschaftswege wird in Issum nicht vorgenommen. Der Bilanzwert enthält neben den fertiggestellten Verkehrsflächen auch Flächen, die sich zum Bilanzstichtag noch im Bau befinden (1,7 Mio. Euro).

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens an der Bilanzsumme.

Bilanzkennzahlen im Zeitverlauf

Kennzahl	2012	2013	2014	2015
Verkehrsflächenquote in Prozent	35,6	34,6	34,9	34,3
Durchschnittlicher Bilanzwert Verkehrsfläche je m ² Verkehrsfläche in Euro	47,2	45,6	44,6	42,7

Im Zeitverlauf zeigt sich, dass das Vermögen „Verkehrsfläche“ in Issum verzehrt wird. Die Abschreibungen sind höher als die (Re-)Investitionen in die Verkehrsflächen. Auch der durchschnittliche Bilanzwert je m² Verkehrsfläche verringert sich im Zeitverlauf.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2015

Kennzahlen	Issum	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	34,3	12,2	35,7	24,2	20,7	24,5	28,2	36
Durchschnittlicher Bilanzwert je m ² Verkehrsfläche in Euro	42,7	8,06	64,56	27,09	19,28	24,09	36,19	34

Trotzdem sind sowohl die Verkehrsflächenquote als auch der Bilanzwert je m² Verkehrsfläche in Issum höher als in 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Nutzungsdauer der Straßen wurde im Rahmen der Eröffnungsbilanz auf 60 Jahre festgelegt. Aufgrund der Änderung der NKF-Rahmentabelle zum 01. Januar 2013 werden neue Straßen in Issum über eine Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren abgeschrieben. Bei allen 2012 bereits vorhandenen Straßen bleibt es bei der ursprünglichen Nutzungsdauer.

→ 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.

Unterhält und investiert die Kommune nicht ausreichend, so droht Werteverzehr. Dieser hat zum einen entsprechende Risiken für den Haushalt zur Folge und zum anderen kann er zu erheblichen Mängeln im Straßenzustand führen.

Der Aufwand für die Verkehrsflächen beträgt 2015 in Issum rund 1,7 Mio. Euro. Davon entfallen auf die Abschreibungen 1,2 Mio. Euro und auf die Unterhaltung rund 470.000 Euro. Davon entfielen auf die Eigenleistungen (Bauhof) rund 170.000 Euro).

Der Anteil der vom Bauhof erbrachten Eigenleistungen betrug 2015 36 Prozent. Im Einzelnen handelte es sich um folgende Leistungen:

- Kontrolle der Verkehrssicherheit, Bankette schneiden, Sichtdreiecke freischneiden, Gefahrenbeseitigungen (z.B. Ölsuren),
- kleinflächige Reparaturarbeiten (Aufbringen von Kaltasphalt zur Ausbesserung von Schlaglöchern, Kleinstreparaturen von Gehwegflächen), Deckschichten ohne Bindemittel an Wanderwegen und Wirtschaftswegen und
- Bankette sanieren (Grasnarbe abtragen und egalisieren, Schottermaterial einbauen).

Hierbei handelt es sich um Arbeiten, die auch zum Aufgabenumfang von Bauhöfen in anderen Kommunen gehören.

Im Zeitraum 2012 bis 2015 tätigte die Gemeinde folgende Investitionen

Auszahlungen für Investitionen – Verkehrsflächen – in Euro

	2012	2013	2014	2015
Gesamtinvestitionen Verkehrsflächen	72.691	238.998	1.154.684	805.451
Reinvestitionen Verkehrsflächen	46.628	34.718	134.181	617.785
davon Erneuerung Verkehrsflächen	46.628	20.432	113.157	0
davon Umbau/Ausbau Verkehrsflächen	0	14.286	21.024	617.785
Reinvestitionen Verkehrsflächen im 4-Jahres-Durchschnitt				208.328

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

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

Diese Einflussfaktoren werden 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.

Der Indexwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

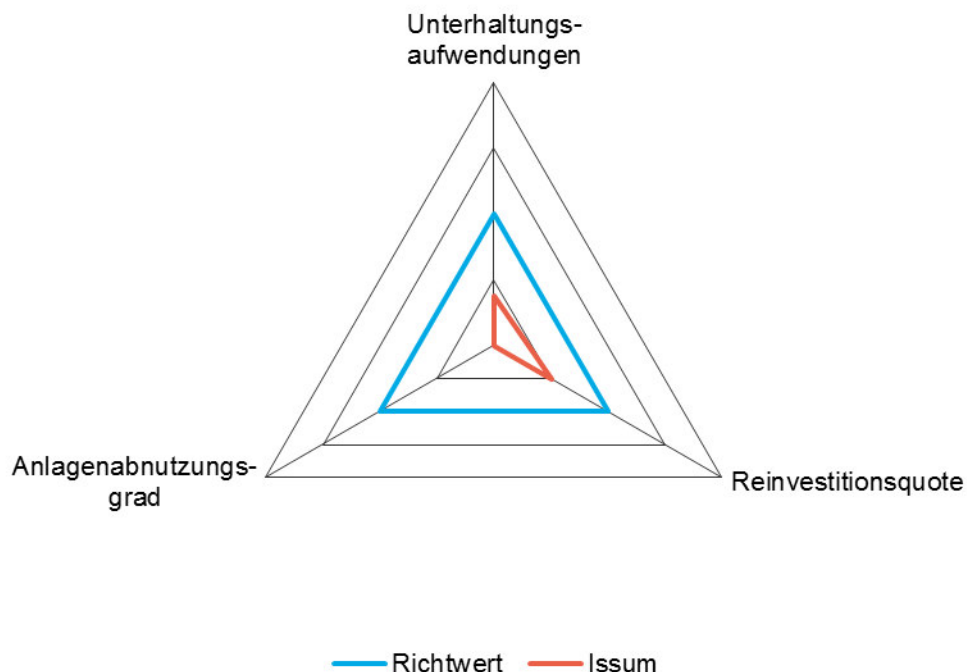
Für die Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,50 Euro je m² ¹ zugrunde. Für die getrennte Betrachtung der Unterhaltungsaufwendungen nach Straßen und Wirtschaftswegen liegen entsprechend differenzierte Richtwerte zugrunde. Für die Straßen liegt dieser bei 1,75 Euro je m² und für die Wirtschaftswege bei 1,05 Euro je m² ¹.

Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Wert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Richtwert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen in Höhe der erwirtschafteten Abschreibungen reinvestiert werden soll.

Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2015

Kennzahlen	Richtwert	Issum
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m ² Verkehrsfläche in Euro	1,50	0,56
Reinvestitionsquote in Prozent	100	51
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,0	k.A.

¹ entnommen aus „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Ausgabe 2004), hochgerechnet auf das Jahr 2015



Alter und Zustand

Neben dem Alter der Verkehrsflächen beeinflusst auch ihr Zustand die erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen. Ist das Vermögen in einem dem Alter entsprechenden Zustand? Ist der Zustand besser als das Alter vermuten lässt?

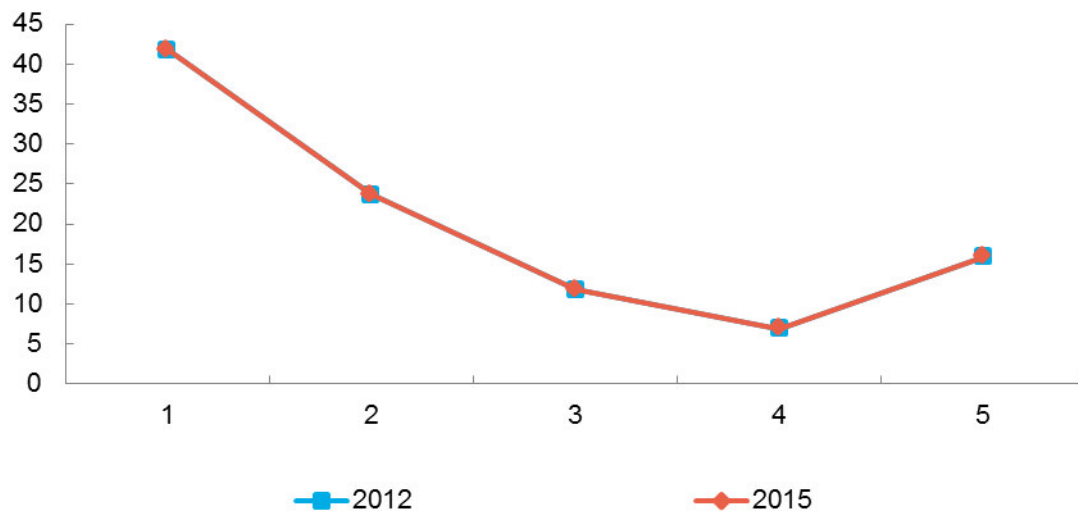
Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen insgesamt kann für die Gemeinde Issum nicht ermittelt werden. Die Gemeinde Issum hat für die Straßen eine Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren angesetzt. Gemäß Fortschreibung in der Anlagenbuchhaltung beträgt die Restnutzungsdauer zum 31. Dezember 2015 noch 31 Jahre (Abnutzungsgrad 38 Prozent). Für die Wirtschaftswege (befestigt und unbefestigt) hat die Gemeinde Issum eine Restnutzungsdauer zum 31. Dezember 2015 von neun Jahren angegeben (Anlagenabnutzungsgrad 70 Prozent).

Verteilung der Verkehrsflächen in Zustandsklassen in den Jahren 2012 und 2015 in m²

Jahr	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5	Verkehrsfläche gesamt in m²
2012	451.430	255.142	127.228	74.368	171.836	1.080.004
2015	458.716	259.260	129.282	75.568	174.609	1.097.434

Verteilung der Verkehrsflächen in Zustandsklassen in den Jahren 2012 und 2015 in Prozent

	1	2	3	4	5
2012	42	24	12	7	16
2015	42	24	12	7	16



Durch eine Vielzahl von Kanalbaumaßnahmen wurden in den zurückliegenden Jahren auch etliche Straßen umfassend erneuert. Im Zeitraum 2012 bis 2015 sind rund 17.000 m² neue Verkehrsflächen entstanden.

Aus den Flächen und Zustandsklassen errechnet sich für die Verkehrsflächen eine durchschnittliche Zustandsklasse in 2015 von 2,31. Der interkommunale Mittelwert beträgt derzeit 2,98. Der Straßenzustand ist danach in Issum besser, als in anderen Kommunen. Hierbei handelt es sich jedoch um eine Betrachtung der gesamten Verkehrsflächen. Dieses ist nur eine erste Groborientierung.

→ Empfehlung

Im Rahmen der Aktualisierung und Fortschreibung der Straßendatenbank sollten die Zustandsklassen für die einzelnen Straßenarten ermittelt werden.

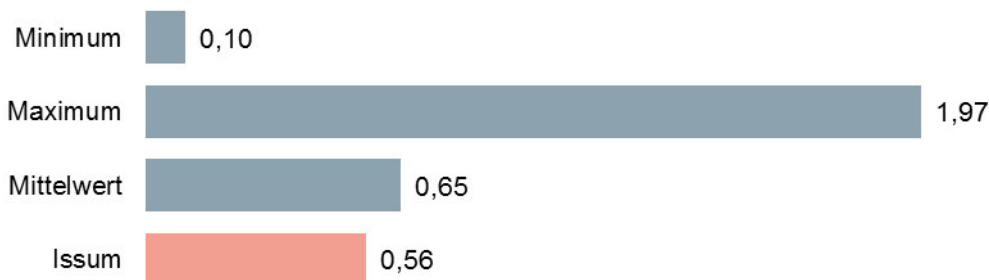
Für das Unterhaltungsmanagement ist es notwendig, die Zustandsklassen für die einzelnen Straßenarten getrennt zu ermitteln (Hauptverkehrs- und Anliegerstraßen sowie Wirtschaftswegen). Nur so kann die Gemeinde Issum den tatsächlich notwendigen mittelfristigen Bedarf für die Straßenunterhaltung ermitteln. Auf die einleitenden Ausführungen zur Straßendatenbank wird Bezug genommen.

Unterhaltung

Die Gemeinde Issum ist bestrebt, ihre Verkehrsflächen ausreichend zu unterhalten, damit die zunächst angenommene Lebensdauer erreicht wird.

Für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen hat die Gemeinde Issum in 2015 ca. 470.000 Euro aufgewendet.

Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m² Verkehrsfläche in Euro 2015



Issum	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
0,56	0,41	0,61	0,76	29

Issum wendet weniger für die Unterhaltung der Verkehrsflächen auf als die Hälfte der Vergleichskommunen. Erst nach einer exakten Ermittlung des Zustands der Verkehrsflächen ist zu beurteilen, ob die Aufwendungen auch zukünftig auskömmlich sind.

Nach bisheriger Einschätzung des Fachbereiches ist die gute durchschnittliche Zustandsklasse der Verkehrsflächen möglich, weil die Gemeinde dauerhaft gleichbleibend ihr Straßenvermögen unterhalten hat. Der Fachbereich beurteilt den derzeitigen Mittelaufwand für auskömmlich und erkennt mittelfristig noch keinen höheren Finanzbedarf.

Reinvestitionen

Die Reinvestitionsquote gibt an, welcher Teil der Abschreibungen über Investitionen wieder in das bestehende Vermögen fließt. Über den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsflächen sollte die Kommune 100 Prozent der Abschreibungen reinvestieren.

Die Gemeinde Issum hat in die Erneuerung ihrer Verkehrsflächen im Zeitraum 2012 – 2015 jährlich ca. 200.000 Euro reinvestiert. Das entspricht einer Reinvestitionsquote von derzeit 51 Prozent. Damit positioniert sich die Gemeinde Issum in interkommunalen Vergleich mit den Kommunen gleicher Größenklasse deutlich über dem Mittelwert nahe des im 3. Quartils (59 Prozent). Eine Reinvestitionsquote unter 100 Prozent ist für einen gewissen Zeitraum vertretbar. Ist die Differenz zwischen Abschreibung und Investition jedoch über einen längeren Zeitraum hoch, birgt dies Risiken für den Haushalt, die Bilanz und den Zustand der Verkehrsflächen.

➔ 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