

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

der Stadt Selm im Jahr 2020

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Selm	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Selm	7
0.2.1 Strukturelle Situation	7
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	10
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	10
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Selm	18
0.4 Überörtliche Prüfung	19
0.4.1 Grundlagen	19
0.4.2 Prüfungsbericht	19
0.5 Prüfungsmethodik	20
0.5.1 Kennzahlenvergleich	20
0.5.2 Strukturen	21
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	21
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	22
0.6 Prüfungsablauf	22
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	24
1. Finanzen	35
1.1 Managementübersicht	35
1.1.1 Haushaltssituation	35
1.1.2 Haushaltssteuerung	36
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	37
1.3 Haushaltssituation	37
1.3.1 Haushaltsstatus	38
1.3.2 Ist-Ergebnisse	40
1.3.3 Plan-Ergebnisse	43
1.3.4 Eigenkapital	47
1.3.5 Schulden und Vermögen	49
1.4 Haushaltssteuerung	56
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	57
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	58
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	61

1.4.4	Fördermittelmanagement	64
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	66
2.	Beteiligungen	75
2.1	Managementübersicht	75
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	76
2.3	Beteiligungsportfolio	76
2.3.1	Beteiligungsstruktur	77
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	78
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	79
2.4	Beteiligungsmanagement	81
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	81
2.4.2	Berichtswesen	82
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	83
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	85
3.	Hilfe zur Erziehung	87
3.1	Managementübersicht	87
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	88
3.3	Strukturen	89
3.3.1	Strukturkennzahlen	89
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	91
3.3.3	Präventive Angebote	92
3.4	Organisation und Steuerung	94
3.4.1	Organisation	94
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	95
3.4.3	Finanzcontrolling	97
3.4.4	Fachcontrolling	98
3.5	Verfahrensstandards	98
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	98
3.5.2	Prozesskontrollen	103
3.6	Personaleinsatz	104
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	105
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	106
3.7	Leistungsgewährung	106
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	106
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	117
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	129
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	130
4.	Bauaufsicht	138
4.1	Managementübersicht	138
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	138

4.3	Baugenehmigung	139
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	139
4.3.2	Rechtmäßigkeit	141
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	143
4.3.4	Geschäftsprozesse	144
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	145
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	146
4.3.7	Personaleinsatz	149
4.3.8	Digitalisierung	151
4.3.9	Transparenz	152
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	154
5.	Vergabewesen	158
5.1	Managementübersicht	158
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	159
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	160
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	160
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	163
5.4	Sponsoring	165
5.5	Bauinvestitionscontrolling	167
5.6	Nachtragswesen	169
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	169
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	172
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	173
6.	gpa-Kennzahlenset	176
6.1	Inhalte, Ziele und Methodik	176
6.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	176
6.3	gpa-Kennzahlenset	178
	Kontakt	185

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Selm

0.1.1 Managementübersicht

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

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

Es ist davon auszugehen, dass die Corona-Pandemie erhebliche Auswirkungen auf die Kommunen haben wird. Neben Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte sind auch Auswirkungen auf die Arbeit der Jugendämter, auf das Vergabewesen und die Bautätigkeit zu erwarten bzw. nicht ausgeschlossen. Da weder die genaue Höhe dieser Auswirkungen noch Veränderungen von Fallzahlen oder des Arbeitsaufkommens derzeit konkret zu beziffern sind, konnten diese Kriterien zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht in die Bewertung der Handlungsfelder der überörtlichen Prüfung einfließen.

Der **Handlungsbedarf** der Stadt Selm, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist weiterhin hoch. Die Stadt ist überschuldet und Teilnehmerin des Stärkungspakts Stadtfinanzen. Das in einer Modellrechnung ermittelte strukturelle Ergebnis der Stadt Selm beträgt 2018 minus 4,3 Mio. Euro.

Aufgrund der Jahresüberschüsse der Jahre 2016 bis 2018 konnte die Stadt ihr nicht durch **Eigenkapital** gedeckten Fehlbetrag beträchtlich minimieren. Für zukünftige Jahre plant die Stadt Selm durchgehend positive Jahresergebnisse. Es bestehen jedoch allgemeine Risiken in der Planung, die sich aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Diese Entwicklung ist durch die Stadt kaum beeinflussbar. Zusätzlich werden die Handlungsspielräume durch Pflichtaufgaben beschränkt.

Die **Schulden** je Einwohner der Stadt Selm sind im interkommunalen Vergleich deutlich höher als in der überwiegenden Zahl der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Geprägt sind sie von Verbindlichkeiten aus Investitions- und Liquiditätskrediten. Einschließlich der Mehrheitsbeteiligungen zeigt der interkommunale Vergleich mit 4.664 Euro Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner für Selm den fünf höchsten Wert der verglichenen Kommunen. Es ist zu erwarten, dass sich die Verschuldung aufgrund geplanter Investitionen in den nächsten Jahren deutlich erhöhen wird.

Die **Fördermittelakquise**, die zentral organisiert ist, nutzt die Stadt Selm um den Haushalt bei größeren Investitionen möglichst nicht zu stark zu belasten. Hier hat sie bereits im Laufe der Jahre durch verschiedene Förderprogramme große Erfolge erzielt. Strategische Vorgaben und Ziele hierzu hat Selm nicht formuliert. Dies sollte die Stadt nachholen.

Der Stadt Selm liegen die wesentlichen Informationen zur **Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft** vor. Über ein Finanzcontrolling werden die Entscheidungsträger in Verwaltung und Rat umfassend informiert. Sind die Ziele des Haushaltssanierungsplans gefährdet, kann so rechtzeitig gegengesteuert werden.

Die Stadt Selm verfügt über eine übersichtliche **Beteiligungsstruktur**. Die **wirtschaftliche Bedeutung** der Beteiligungen ist niedrig und wird durch die Stadtwerke Selm GmbH und die Selm Netz GmbH & Co. KG bestimmt. Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich mittlere Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement**. Weitestgehend werden diese Anforderungen durch die Stadt Selm erfüllt. Optimierungsmöglichkeiten bestehen bei der Vorhaltung der Grunddaten der Beteiligungen sowie bei den Informationsstandards für den Rat.

Der Kernhaushalt der Stadt wird insbesondere auch durch die **Transferaufwendungen im sozialen Bereich** belastet. Entgegen der Entwicklung in vielen anderen Kommunen konnte Selm jedoch die Fallzahlen und Aufwendungen bei den **Hilfen zur Erziehung** senken. Die Stadt Selm hat ein Qualitätsmanagement für das Aufgabengebiet etabliert. Mittlerweile hat sie die optimierten Prozesse vollumfänglich in die Jugendamtssoftware integriert. Durch eine Schnittstelle mit dem Dokumentenmanagementsystem bearbeitet der ASD die Hilfeplanfälle sogar vollständig medienbruchfrei.

Im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung verzeichnet die Stadt Selm im interkommunalen Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen einen durchschnittlichen Fehlbetrag. Positiv auf den Fehlbetrag wirkt sich insbesondere die unterdurchschnittliche Falldichte aus. Durch die verbesserte **Zugangssteuerung** konnte die Stadt insbesondere die Zahl der ambulanten Hilfeplanfälle seit 2015 deutlich senken. Diese Entwicklung wirkt sich auf die kostengünstigen Hilfefälle aus. Auf die Zahl der intensiveren und dadurch teureren Hilfen nimmt sie weniger Einfluss. Die Aufwendungen je Hilfefall sind daher entsprechend hoch.

Gute Grundlagen sind im Bereich des **Controllings** vorhanden. Um finanzielle Entwicklungen noch transparenter darstellen zu können, sollte sie im Rahmen des Controllings auch Finanzkennzahlen nutzen. Konkrete Ziele und Zielwerte, an denen der Erfolg strategischer Maßnahmen gemessen werden kann, hat die Stadt noch nicht formuliert.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Selm verfügt über eine gute Datengrundlage, die für die Bildung von Kennzahlen Grundvoraussetzung ist. Dennoch erhebt die Stadt selbst keine Kennzahlen, welche die Steuerung der Bauaufsicht unterstützen würden.

Die in der Landesbauordnung NRW vorgegebenen Fristen für die Bearbeitung der Bauanträge werden bei einfachen Baugenehmigungsverfahren eingehalten. Die Laufzeiten von normalen Baugenehmigungsverfahren sind außergewöhnlich lang und nehmen im interkommunalen Vergleich den Maximalwert ein. Durch die Straffung von Fristen bei der Nachforderung von Unterlagen bei unvollständigen oder mangelhaften Bauanträgen ließen sich diese Laufzeiten reduzieren.

Die **Prozessabläufe** bei der Bauaufsicht sind komprimiert, da die Sachbearbeitung aus einer Hand erfolgt. Allerdings bleibt das aus Sicht der gpaNRW wichtige Vieraugenprinzip unberücksichtigt und sollte aus Gründen der Korruptionsprävention und der Erhöhung der Rechtssicherheit zeitnah eingeführt werden.

Eine Fachsoftware unterstützt die Sachbearbeitung in der täglichen Arbeit. Jedoch werden wesentliche Möglichkeiten, die die **Digitalisierung** im Baugenehmigungsverfahren bietet, nicht genutzt. Dieser Themenbereich sollte konsequent vorangetrieben werden.

Das Aufgabenfeld **Vergabe** ist in der Stadt Selm in wesentlichen Bereichen gut organisiert. Die Aufgaben der zentralen Vergabestelle sowie der Rechnungsprüfung werden von der Stadt Lünen im Zuge einer interkommunalen Zusammenarbeit übernommen. Dieses interkommunale Zusammenwirken schafft die Grundlage dafür, dass auch komplexe Sachverhalte im Bereich der Vergabe und der Rechnungsprüfung aufgrund der vorliegenden Routine und der Spezialisierung der Beschäftigten rechtssicher abgearbeitet werden können. Weiterhin erhöht diese Organisationsstruktur den Schutz vor möglichen Korruptionsgefahren. Zudem stellt die interkommunale Zusammenarbeit mit der Stadt Lünen die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sicher.

Die Stadt Selm hat umfangreiche interne Regelungen zum Vergabeverfahren und zur Einbindung der Rechnungsprüfung erlassen, die in Teilbereichen jedoch der Überarbeitung bedürfen.

Die Stadt Selm nimmt die **Korruptionsprävention** sehr ernst und hat umfangreiche Regelungen hierzu aufgestellt. Sie sollte die Dienstanweisung aber um Regelungen zur Auskunftspflicht über Tätigkeiten und Mitgliedschaften der Mandatsträger sowie die Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten des Hauptverwaltungsbeamten nach §§ 16 und 17 KorruptionsbG¹ ergänzen. Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Selm darüber hinaus, im Hinblick auf korruptionsgefährdete Bereiche innerhalb der Stadtverwaltung eine Schwachstellenanalyse durchzuführen und diese regelmäßig zu wiederholen.

Formale Regelungen zum **Sponsoring** hat die Stadt Selm bisher noch nicht aufgestellt. Da jedoch jährlich Sponsoring in Selm stattfindet, sollte die Stadt Selm entsprechende Vorgaben in Form einer Dienstanweisung erlassen.

Ein systematisches **Bauinvestitionscontrolling** ist in Selm nicht aufgebaut. Das Bauinvestitionscontrolling der Stadt beschränkt sich auf die grundsätzliche Bereitstellung der Mittel und die finanzielle Abwicklung. Bei der Betrachtung der Nachträge wird das Verbesserungspotenzial durch ein Bauinvestitionscontrolling deutlich.

0.2 Ausgangslage der Stadt Selm

0.2.1 Strukturelle Situation

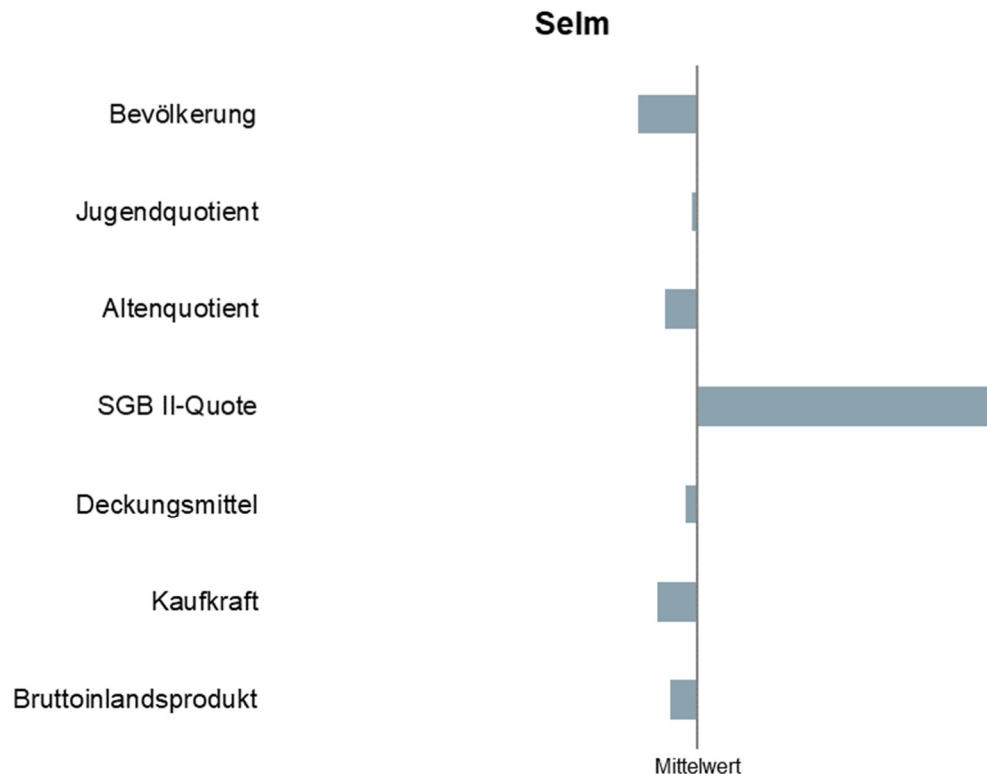
Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Selm. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen². Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert der Kom-

¹ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz – KorruptionsbG)

² IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

munen im jeweiligen Prüfsegment, hier der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

Strukturmerkmale Stadt Selm 2018



Selm ist eine mittlere kreisangehörige Kommune im Kreis Unna. Die Stadtfläche beträgt 60,41 km². Die Stadt liegt direkt an der Ruhr. Die Stadt besteht aus drei Stadtteilen, Selm, Bork und Cappenberg.

Zum 31. Dezember 2017 leben in Selm 25.811 Einwohner. Bis 2012 waren die Einwohnerzahlen rückläufig, seitdem zeigen sie sich stabil. Gleichwohl prognostiziert IT.NRW der Stadt bis 2040 einen Rückgang von rund sieben Prozent.

Die Stadt Selm steuert dieser Entwicklung aktiv entgegen, indem sie neue Baugebiete ausweist. So finden aktuell Bautätigkeiten im Wohngebiet „Wohnen am Auenpark“, im „Wohnquartier Am Friedhof“, sowie am Campusplatz statt. Dies wird mittelfristig auch zu einem Anstieg der Grundsteuer B führen.

Auch bei der Gewerbesteuer geht die Stadt Selm in der Planung davon aus, dass aufgrund der zahlreichen Gewerbeneuansiedlungen in den letzten Jahren auch bei einer leichten konjunkturellen Abschwächung mit einem leichten Anstieg des Gewerbesteueraufkommens zu rechnen ist.

Allgemeine Deckungsmittel, bestehend aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindefinanzanteilen Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen, stehen der Stadt je Einwohner schon jetzt etwas mehr zur Verfügung als dem Durchschnitt der anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen. Während der Stadt 1.527 Euro je Einwohner zur Verfügung stehen, beläuft sich der Mittelwert auf 1.548 Euro je Einwohner. Dabei handelt es sich um einen Wert, der auf Basis des Durchschnittes der v. g. Erträge der Jahre 2015 bis 2018 ermittelt wird. Inwieweit es der Stadt gelingt ihre Aufwendungen durch die ihr zur Verfügung stehenden Mittel zu decken, wird im Berichtsteil Finanzen näher ausgeführt.

Die Aufwendungen der Stadt werden zu einem großen Teil durch die sozialen Transferaufwendungen beeinflusst. Die SGB II Quote ist im Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen überdurchschnittlich. Sie liegt mit 11,3 Prozent im Jahr 2017 deutlich über der durchschnittlichen Quote von 8,4 Prozent. Auch ist die Kaufkraft der Selmer Bevölkerung geringer im Vergleich. Selm hat mit verschiedenen sozialen Problemen zu kämpfen. Die hohe SGB II Quote und viele Langzeitarbeitslose stellen eine große Herausforderung für die Stadt dar. Daher hat die gpaNRW bereits in der letzten überörtlichen Prüfung 2012 herausgestellt, dass sich die schwierige soziale Situation der Stadt auch beim Fehlbetrag bei der Tagesbetreuung für Kinder auswirkt. Auch bei den Hilfen zur Erziehung, die die gpaNRW in dieser Prüfung näher betrachtet hat, spielt die soziale Situation in Selm eine Rolle. Der Stadt gelingt es jedoch über effektive Steuerungsmaßnahmen Einfluss auf die Aufwendungen insbesondere im ambulanten Bereich zu nehmen.

Während der Jugendquotient in Selm in etwa dem Mittelwert der mittleren kreisangehörigen Kommunen entspricht, ist der Altenquotient leicht erhöht. Dies bedeutet, dass in Selm mehr ältere Einwohner zuhause sind als in vielen anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Dieser demografische Aspekt stellt die Stadt vor weitere Herausforderungen.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Stadt Selm hat sich mit den Feststellungen und Empfehlungen des letzten Berichtes zur überörtlichen Prüfung aus 2015 auseinandergesetzt. Der Rat wurde eingebunden.

Die Stadt Selm hat viele Feststellungen im Bericht als zutreffend bewertet, aus diesen waren jedoch keine weiteren Handlungen abzuleiten. Daneben wurden Empfehlungen der gpaNRW aufgenommen. So wird die Stadt Selm beispielsweise in den Jahren 2021 und 2022 ein technisches Kataster einführen, um die Basis zur Bildung von Kennzahlen im Bereich Grünflächen zu schaffen.

Im Bürgerbüro konnte durch Terminvergaben eine Steuerung der Besucherströme erreicht werden. Die Bürger können ihre Termine im Bürgerbüro inzwischen über ein Online-Portal buchen.

Angesichts inzwischen wieder steigender Schülerzahlen merkt die Stadt an, dass die damalige Prognose der gpaNRW nicht zutreffend war, dass weitere Schulflächen aufgeben werden können. Vielmehr ist künftig das Gegenteil der Fall. Ganztagsbetreuung mit Rechtsanspruch sowie fortschreitende Inklusion an allen Schulen, auch am Gymnasium, erfordern nach Auskunft der Stadt Selm zusätzliche Räume zur Differenzierung.

Um den wachsenden Bedarfen in der Betreuung Rechnung zu tragen, hat die Stadt die Pestalozzischule abgerissen und errichtet an gleicher Stelle in Kürze eine Kindertagesstätte. Die Sporthalle Pestalozzischule wurde ebenfalls abgerissen. Darüber hinaus ist der Abriss der Sporthalle Overbergschule geplant. Als Ersatz wird aktuell eine neue Zweifachsporthalle errichtet. Damit wird eine zeitgemäße Verbesserung der Bausubstanz erzielt, ohne dass die Kapazitäten insgesamt erweitert werden.

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 53 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme vor. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020



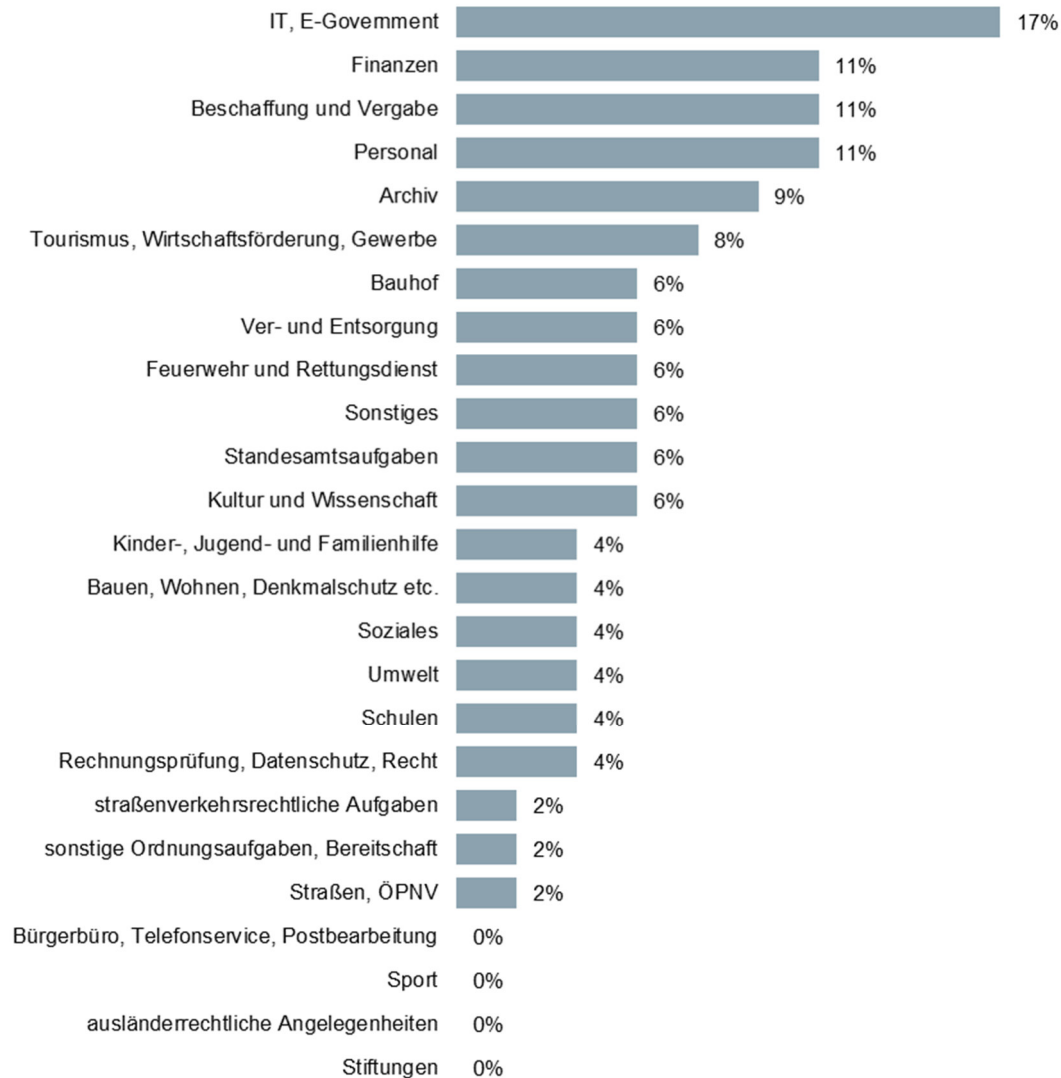
Nahezu alle bisher geprüften Kommunen sind einem Rechenzentrum angeschlossen. Entsprechend hoch ist der Anteil interkommunaler Zusammenarbeit in den Aufgabengebieten IT und E-Government.

Unter den meistgenannten Bereichen befinden sich zudem Aufgaben der Daseinsvorsorge (z.B. Kultur und Wissenschaft, Ver- und Entsorgung, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe), aber auch interne Dienstleistungsbereiche (z.B. Personal, Rechnungsprüfung, Datenschutz, Recht) sowie entwicklungspolitische Handlungsfelder (Tourismus, Wirtschaftsförderung und Gewerbe). Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung bilden auch einzelne, teils zeitlich befristete Projekte, die Basis einer Kooperation.

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den bisherigen Auswertungen aktuell insbesondere gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen im klassischen Bereich der Ordnungsverwaltung, des Standesamtswesens sowie im Infrastruktur- und Sportbereich.

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



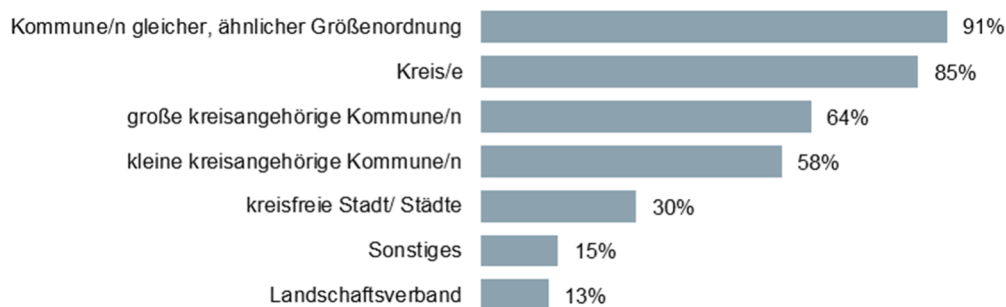
Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation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

Nachvollziehbar weniger IKZ-Aktivitäten sind dagegen in solchen Aufgabenfeldern geplant, in denen die Kommunen bereits heute sehr häufig kooperieren (z.B. Rechnungsprüfung, Datenschutz, Recht, Kinder-, Jugend und Familienhilfe, Kultur- und Wissenschaft).

0.3.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ 2020

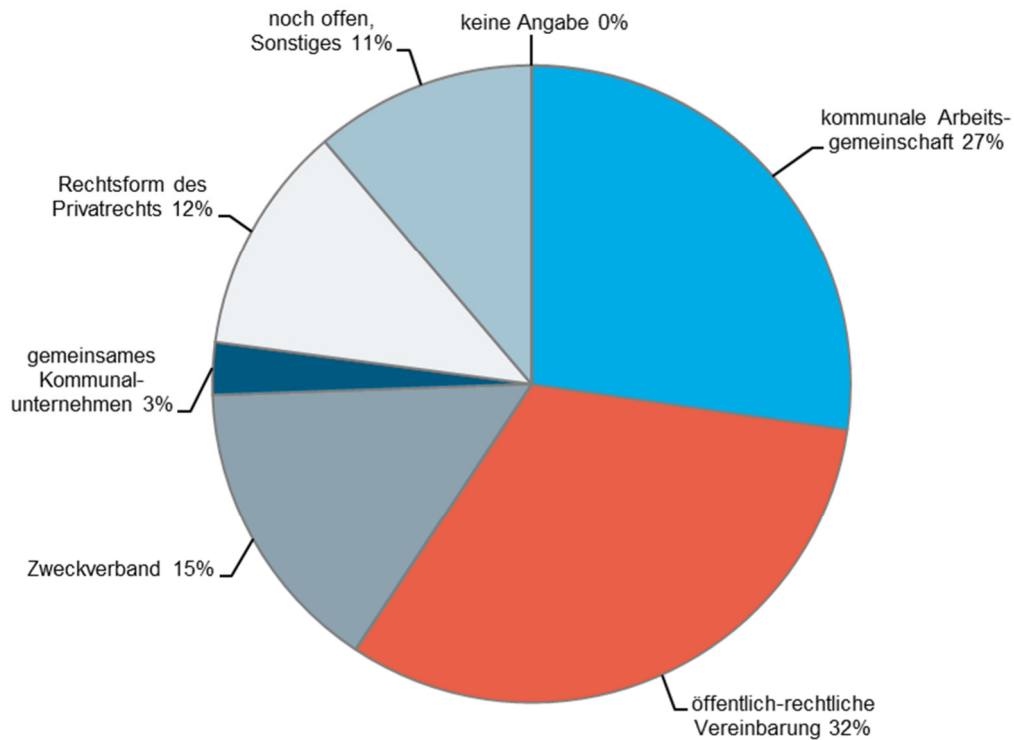


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

0.3.1.4 Rechtsformen

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

Rechtsformen IKZ 2020

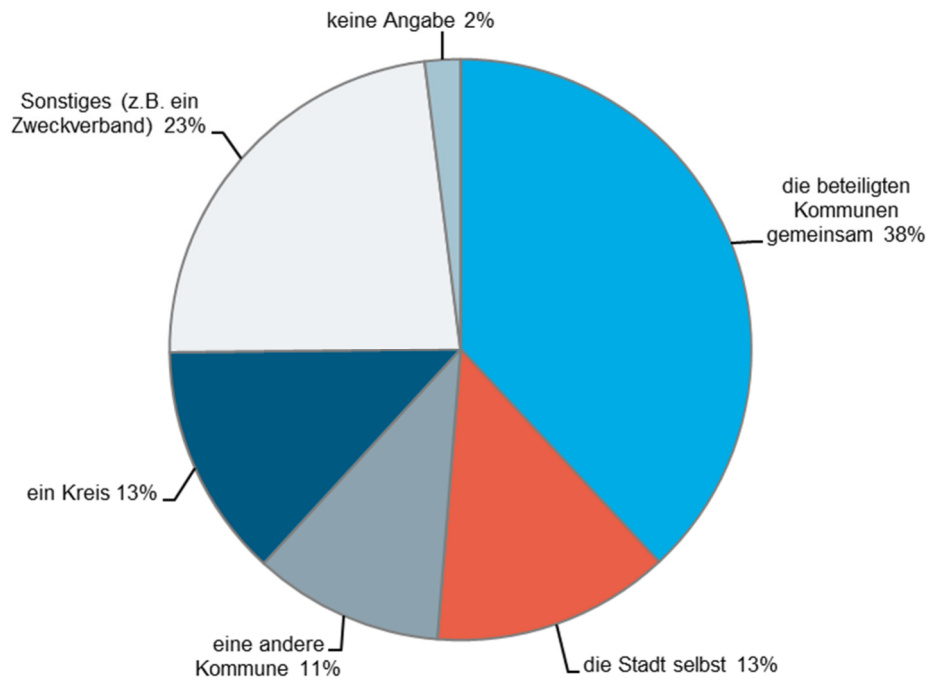


Rund ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. 75 Prozent aller IKZ-Projekte. Mit diesen Rechtsformen sind ganz offensichtlich praktikable formelle Konstruktionen geschaffen worden, die sich in der Praxis etabliert und bewährt haben. Gerade in der kommunalen Arbeitsgemeinschaft und der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sehen die Kommunen offenbar größere Gestaltungsmöglichkeiten sowie den weiteren Vorteil, dass kein neuer Aufgabenträger geschaffen werden muss, der überdies zusätzliche Kosten und Gremienstrukturen verursacht.

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

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

Aufgabendurchführung IKZ 2020

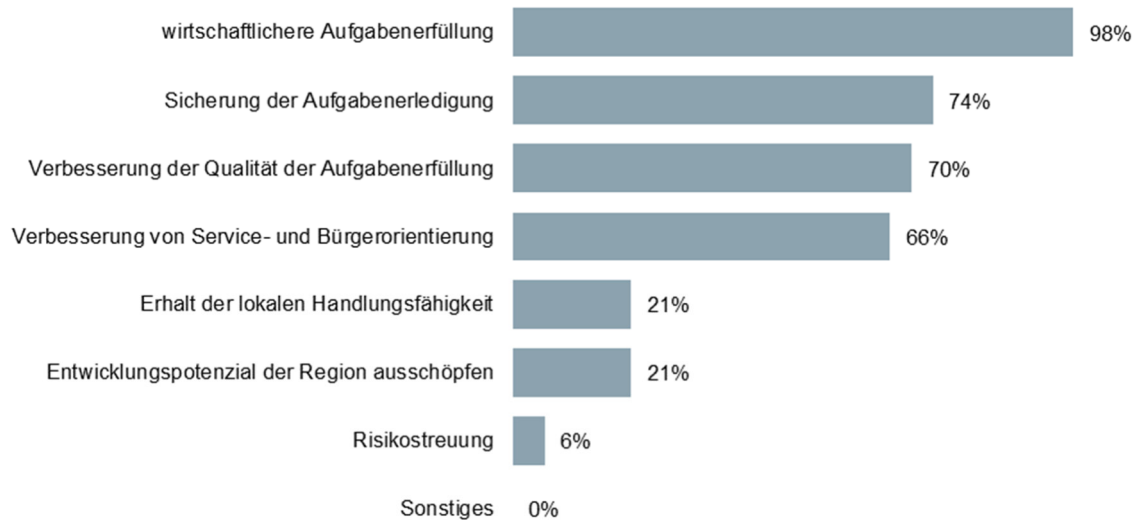


In dieser Grafik zeigt sich sehr deutlich, dass die Kommunen Organisationsformen bevorzugen, in denen sie entweder selbst, eine andere Kommune, die beteiligten Kommunen gemeinsam oder auch der Kreis die gemeinschaftlichen Aufgaben erledigen. Die auf diese Akteure entfallenden IKZ-Projekte betragen in Summe mehr als 70 Prozent und erklären damit auch den oben genannten großen Anteil der Arbeitsgemeinschaften und öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. einem Drittel der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus.

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ



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

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

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ



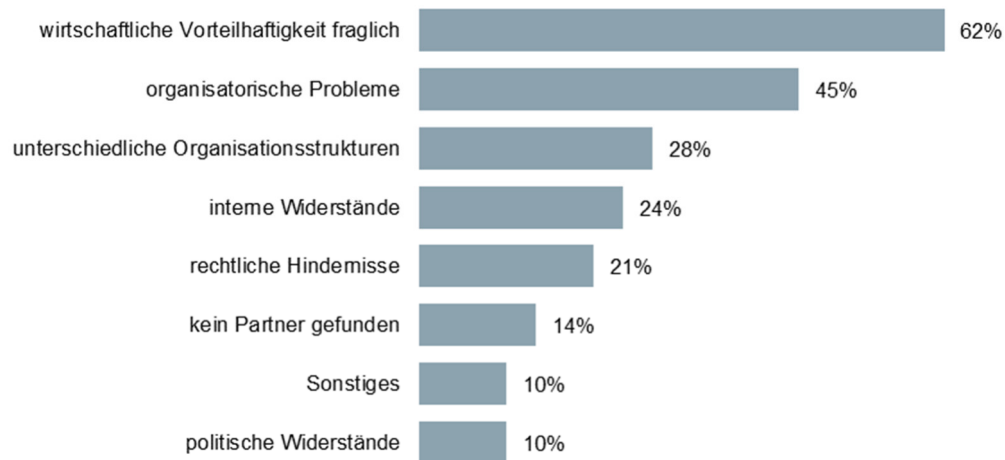
Rund die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche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

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

0.3.1.8 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ



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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Selm

Die Stadt Selm arbeitet mit anderen Städten interkommunal zusammen. So wurden insgesamt sechs Projekte umgesetzt. Diese betreffen die Rechnungsprüfung, den Datenschutz und die IT-Sicherheit, die Bereitschaftspflege bei der Hilfe zur Erziehung sowie den Rettungsdienst. Auch besteht eine gemeinsame Zentrale Vergabestelle mit einer anderen Kommune.

Die Stadt arbeitet mit einer großen kreisangehörigen Kommune, mit weiteren mittleren kreisangehörigen Städten und dem Kreis zusammen. Wie der größte Anteil der anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen übt die Stadt Selm ihre interkommunale Zusammenarbeit in Form einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung aus. Die Aufgabendurchführung der interkommunalen Zusammenarbeit wird bei der Stadt Selm bei drei Projekten durch die andere beteiligte Kommune ausgeführt, in drei Projekten erfolgt eine Ausführung der Aufgaben gemeinsam mit den Partnern.

Mit der interkommunalen Zusammenarbeit verfolgt die Stadt Selm insbesondere die Ziele einer wirtschaftlicheren Aufgabenerfüllung, einer Verbesserung von Service- und Bürgerorientierung, eine Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung und die Sicherung der Aufgabenerledigung. In Selm wird das gegenseitige Vertrauen als wichtigster Erfolgsfaktor gesehen, aber auch klare Zielvorgaben und der unbedingte Rückhalt durch die Verwaltungsführung werden als wichtige Erfolgsfaktor angesehen.

Interkommunale Zusammenarbeit scheitert in den meisten Fällen an der Fraglichkeit der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit. Da dies auch das Ziel ist, dass die Stadt Selm mit interkommunaler Zusammenarbeit verfolgt, prüft sie vor jeder Zusammenarbeit die Wirtschaftlichkeit. Ist diese nicht gegeben, verzichtet die Stadt auf die interkommunale Zusammenarbeit.

Die Stadt steht grundsätzlich interkommunaler Zusammenarbeit äußerst positiv und aufgeschlossen gegenüber. Allerdings wird aktuell das Bestreben nach interkommunaler Zusammenarbeit durch die unklare Rechtslage bei vielen Punkten wie zum Beispiel die zukünftige Anwendung des § 2 b Umsatzsteuergesetz gehemmt.

17 Prozent der bisher von uns geprüften Kommunen planen zukünftig eine weitere interkommunale Zusammenarbeit im Bereich IT/E-government. Insbesondere die Pandemie-Situation hat gezeigt, wie hoch der Handlungsbedarf beim E-government ist. Einzelne Kommune stehen hier großen Herausforderungen gegenüber, so auch die Stadt Selm. Gegebenenfalls könnte eine gemeinsame Lösung mit anderen Städten oder dem Kreis die Aufgabenerledigung vereinfachen.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

- Das gpa-Kennzahlenset enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlenset aufgebaut ist.

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur. Einer Feststellung folgt zunächst eine allgemein formulierte und für alle Kommunen gültige Sollvorstellung (z. B. auf Basis der Gesetzeslage). Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im folgenden Abschnitt dar. Im Anschluss an die Sollvorstellung analysiert die gpaNRW die individuelle Situation in der geprüften Kommune.

Prüfungsergebnisse bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Stellungnahme der Kommune während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW Personalaufwendungen auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten³. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

- die Extremwerte, also das Minimum und das Maximum, und

³ KGSt-Bericht Nr. 09/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019) und Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020)

- drei Viertelwerte.

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

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

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

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

0.5.2 Strukturen

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

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Selm wurde im Zeitraum Januar bis Juli 2020 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Selm überwiegend das Vergleichsjahr 2018. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2014 bis 2018 sowie die Gesamtabschlüsse bis 2018.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Sandra Diebel
Finanzen	Martina Schneider
Beteiligungen	Julia Witjes
Hilfe zur Erziehung	Lars Cramer
Bauaufsicht	Tobias Fuß
Vergabewesen	Tobias Fuß

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 27. Juli 2020 fand das Abschlussgespräch auf Ebene des Verwaltungsvorstandes statt.

Herne, den 07. September 2020

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

gez.

Sandra Diebel

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung
Haushaltsstatus	
F1	Die Stadt Selm ist seit 2011 pflichtiger Teilnehmer am Stärkungspakt. Bereits zu diesem Zeitpunkt musste ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in der Bilanz ausgewiesen werden. Die Stadt unterliegt damit aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.
Ist-Ergebnisse	
F2	Die Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes werden von der Stadt Selm erfüllt. Selm befindet sich jedoch noch immer in einer strukturell defizitären Haushaltssituation.
Plan-Ergebnisse	
F3	Die Haushaltsplanung der Stadt Selm basiert auf nachvollziehbaren Grundlagen. Der Haushalt ist insbesondere von der zukünftigen gesamtwirtschaftlichen und konjunkturellen Lage abhängig. Hier sieht die gpaNRW allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Zusätzliche Risiken sind in der Haushaltsplanung der Stadt nicht erkennbar.
Eigenkapital	
F4	Die Ausgleichsrücklage wurde 2009, die allgemeine Rücklage 2011 aufgezehrt. Somit ist kein Eigenkapital mehr vorhanden und Selm ist bilanziell überschuldet.
Schulden und Vermögen	
F5	Die Schulden des Kernhaushaltes der Stadt Selm sind im interkommunalen Vergleich einwohnerbezogen deutlich höher als in vielen anderen Kommunen. Auch die Gesamtverbindlichkeiten des Konzern Stadt Selm mit 4.664 Euro je Einwohner sind überdurchschnittlich.
F6	Die Stadt Selm verfügt über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft um die ordentlichen Tilgungen von Krediten zu finanzieren. Ob sich die geplanten Salden aus Verwaltungstätigkeiten aufgrund der aktuellen schwierigen Lage erwirtschaften lassen, bleibt allerdings abzuwarten

	Feststellung
F7	Die Altersstruktur des Verwaltungsgebäudes und der Sporthallen zeigt ein tendenziell kritisches Bild. Viele Gebäude haben mehr als zweidrittel der angestrebten Nutzungsdauer überschritten. Die Stadt Selm hat den Handlungsbedarf erkannt und entsprechende Maßnahmen eingeleitet.

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Selm hält die gesetzlichen Fristen zur Aufstellung der Haushaltssatzung und Jahresabschlüsse aus der GO NRW ein.		
F2	Die vom Finanzbereich vorgelegten Controlling-Berichte liefern der Verwaltungsführung die erforderlichen Informationen. Die monatlich erstellten Controlling-Berichte tragen verwaltungsintern zu einer besseren Mittelbewirtschaftung bei.		
F3	Der Rat wird bei Haushaltsplanerstellung über die Haushaltsentwicklung ausführlich informiert. Dies ist aus Sicht der gpaNRW ausreichend.		
F4	Die Stadt Selm erzielt in den vergangenen Jahren durch restriktive Mittelbewirtschaftung einige Konsolidierungserfolge. Die weitere Planung ist allerdings stark von konjunkturellen Faktoren abhängig, die seitens der Stadt nicht beeinflussbar sind.	E4	Die Stadt Selm sollte den Weg der Haushaltskonsolidierung fortsetzen. Es sollte eine regelmäßige Aufgabenkritik erfolgen, die auch den Umfang von Pflichtaufgaben prüft. Nur so können die Aufwandssteigerungen der beeinflussbaren Haushaltspositionen ausgeglichen werden.
F5	Bei den Ermächtigungsübertragungen konzentrieren sich die Stadt Selm auf investive Maßnahmen. Das Volumen hat sich zuletzt deutlich erhöht. Gleichzeitig arbeitet Selm die investiven Auszahlungsermächtigungen nur zu einem geringen Anteil ab.		
F6	Vor dem Hintergrund der Transparenz und Haushaltsklarheit sieht die gpaNRW die Höhe der Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen im Zusammenspiel mit dem Grad der Inanspruchnahme kritisch.		
F7	Die Stadt Selm hat bisher die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen nicht gemäß § 22 Abs. 1 KomHVO geregelt.	E7.1	Die Stadt Selm sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder Vereinbarung regeln.

Feststellung		Empfehlung	
		E7.2	Die Stadt Selm sollte wesentliche investive Auszahlungsermächtigungen restriktiv auf eine Übertragung hin prüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.
F8	Die Stadt Selm nutzt bereits vielfältige Möglichkeiten der Fördermittelakquise. Selm hat eine zentrale Förderstelle. Das trägt zu einer verbesserten Fördermittelakquise und zu einem besseren Gesamtüberblick der Fördermittel bei. Strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise gibt es nicht.	E8	Die Stadt Selm sollte strategische Vorgaben für die Fördermittelakquise schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.
F9	Die Stadt Selm musste nach eigener Aussage bisher keine Fördermittel zurückzahlen. Die Fördermittelbewirtschaftung erfolgt durch die zentrale Förderstelle. Ein Fördermittelcontrolling mit einem speziellen Berichtswesen gibt es in Selm nicht.		
Beteiligungen			
F1	Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.		
F2	Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 24 Beteiligungen auf drei Beteiligungsebenen. An fünf Beteiligungen ist die Stadt maßgeblich beteiligt, auf lediglich drei davon übt sie beherrschenden Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit auf einem mittleren Niveau.		
F3	Die Beteiligungen der Stadt Selm halten ein geringes Anlagevermögen und bilanzieren geringe Verbindlichkeiten. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist demnach niedrig.		
F4	Der Haushalt der Stadt Selm wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 4,5 Mio. Euro belastet. Auch in den Vorjahren zeigt sich ein vergleichbares Bild. Die Beteiligungen, insbesondere die Stadtwerke Selm GmbH, haben damit bedeutende Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.		
F5	Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Selm ergeben.	E5.1	Die Stadt Selm sollte die zentrale Vorhaltung der Daten zu den Beteiligungen um Einladungen zu Gremiensitzungen, Niederschriften und Beschlüsse erweitern. So sind die Informationen auch für die Beteiligungsverwaltung jederzeit zugänglich.

Feststellung		Empfehlung	
		E5.2	Die Stadt sollte zukünftig neben den Jahresabschlüssen auch die Wirtschaftspläne der bedeutenden Beteiligungen Stadtwerke Selm GmbH und Selm Netz GmbH & Co. KG vorhalten, um auf Abweichungen angemessen reagieren zu können.
F6	Das Berichtswesen entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio ergeben.	E6.1	Die gpaNRW empfiehlt die Beteiligungsberichte künftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zu erstellen.
		E6.2	Die Stadt Selm sollte dem Rat für ihre bedeutenden Beteiligungen standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen.
F7	Die Unterstützung der Vertreter und Vertreterinnen in den Gremien entspricht nur teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Selm ergeben.	E7.1	Die Stadt Selm sollte sicherstellen, dass die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen über ausreichende Informationen zur Ausübung ihrer Aufgaben verfügen. Dies kann durch regelmäßige Schulungen oder auch durch ein Handbuch erfolgen.
		E7.2	Um alle städtischen Gremienvertreter gleichermaßen auf Sitzungen vorzubereiten, sollte die Stadt Selm zumindest zu wichtigen Tagesordnungspunkten Stellungnahmen verfassen.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Die Stadt Selm hat mit einer hohen SGB II-Quote und der damit zusammenhängenden Kinderarmut belastende strukturelle Voraussetzungen, die sich auf die Jugendhilfe auswirken und zu erhöhtem Unterstützungsbedarf führen können.		
F2	Die Stadt Selm untersucht regelmäßig ihre sozialen Strukturen im Rahmen eines Sozialraum-Monitorings. Auf Grundlage der Ergebnisse entwickelt sie die soziale Infrastruktur bedarfsgerecht und sozialraumorientiert weiter und vernetzt die verschiedenen Akteure in den Stadtteilen.		
F3	Die Stadt Selm konnte kommunale Präventionsketten von der Schwangerschaft bis zum Übergang von Schule in das Berufsleben etablieren. Sie nimmt gemeinsam mit dem Kreis Unna und einem Großteil der kreisangehörigen Kommunen im Kreis am Modellprojekt „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ teil. Die Stadt will die umfangreichen Präventions- und Beratungsangebote zukünftig übersichtlich im digitalen Familienberatungsführer darstellen.	E3	Die Stadt Selm sollte den Aufbau des digitalen Familienberatungsführers forcieren. Sie sollte ihn auf der städtischen Homepage an prominenter Stelle verlinken, um die Zielgruppe schnell und unkompliziert über die Präventionsangebote zu informieren. Nur so kann sie Akzeptanz für dieses Instrument erreichen.
F4	Das Jugendamt betrachtet die Nutzung von Präventionsangeboten regelmäßig im Rahmen des Fachcontrollings. Indikatoren zur Feststellung der Wirkung der vielfältigen Präventionsarbeit berücksichtigt sie aber noch nicht.	E4	Die Stadt Selm sollte Indikatoren entwickeln, um die Wirkung der verstärkten Präventionsarbeit darstellen zu können. Sie sollte die Indikatoren auch im Rahmen des Fachcontrollings betrachten.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Aufbauorganisation des Jugendamtes der Stadt Selm unterstützt eine effiziente und effektive Leistungserbringung im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung.		
F6	Im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung profitiert die Stadt Selm von einer vielschichtigen Vernetzung des Jugendamtes.		
F7	Die gpaNRW bewertet die enge Zusammenarbeit mit Nachbarkommunen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung positiv. Die Stadt Selm betreibt die Bereitschaftspflege- und Adoptionsvermittlungsstelle gemeinsam mit den Städten Bergkamen, Kamen und Werne.		
F8	Die Stadt Selm hat bislang keine schriftliche Gesamtstrategie für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung und angrenzende Bereiche formuliert. Gute Grundlagen ergeben sich aber aus dem Qualitätshandbuch des ASD. Sie finden sich auch in den konzeptionellen Arbeiten des Jugendamtes wieder. Konkrete Ziele, an denen der Erfolg der getroffenen strategischen Entscheidungen gemessen werden kann, hat die Stadt noch nicht erarbeitet.	E8	Die Stadt Selm sollte die bereits erarbeiteten strategischen Ansätze zu einer schriftlichen Gesamtstrategie zusammenfassen und darauf aufbauend konkrete Maßnahmen für das Handlungsfeld der Hilfen zur Erziehung ableiten. Anhand von festgelegten Zielwerten sollte die Stadt die Wirksamkeit der Maßnahmen regelmäßig prüfen. Sie kann so Abweichungen und den Grad der Zielerreichung messen und im Bedarfsfall entsprechend gegensteuern.
F9	Die Stadt Selm hat durch umfassende Auswertungsmöglichkeiten einen guten Überblick über die Entwicklung von Aufwendungen und Fallzahlen. Darüber hinaus berichtet die Stadt jährlich im Jugendhilfeausschuss über die Entwicklung der Fallzahlen. Ziele und klassische Kennzahlen nutzt sie im Rahmen des Finanzcontrollings aber noch nicht.	E9	Um die Steuerung der Hilfen zur Erziehung weiter zu verbessern, sollte die Stadt Selm Zielwerte und Kennzahlenwerte nutzen. Sie sollte die Kennzahlen dieses Prüfberichts fortschreiben, regelmäßig in Controllingberichten aufbereiten und mit den Zielwerten vergleichen. Bei Abweichungen sind Gegensteuerungsmaßnahmen zu entwickeln und zu ergreifen.
F10	Die Stadt Selm wertet im Rahmen des Fachcontrollings die individuelle Zielerreichung der jeweiligen Hilfepläne differenziert aus. Sie betrachtet im Rahmen des Fachcontrollings auch die Einhaltung von Verfahrensstandards. Ein regelmäßiges Berichtswesen hat die Stadt Selm hierfür allerdings noch nicht etabliert.	E10	Die Stadt Selm sollte die Ergebnisse des Fachcontrollings transparent in einem Controllingbericht darstellen. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnten die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen nachvollzogen werden.
F11	Die gpaNRW bewertet das in Selm etablierte Qualitätsmanagement für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung sehr positiv. Im Qualitätshandbuch beschreibt die Stadt die Prozess- und Qualitätsstandards sehr detailliert. Mittlerweile konnte sie die einzelnen Prozessschritte vollumfänglich in die Jugendamtssoftware übernehmen. Die Einrichtung einer Schnittstelle zum Dokumentenmanagementsystem und eine adäquate technische Ausstattung der Fachkräfte des ASD ermöglicht eine medienbruchfreie Fallbearbeitung.		

Feststellung		Empfehlung	
F12	Die Stadt Selm berücksichtigt die von der gpaNRW für das Hilfeplanverfahren für erforderlich gehaltenen Mindeststandards.		
F13	Die Stadt Selm steuert und betreut jeden Hilfefall grundsätzlich einem strukturierten Prozess. Durch die vollständige Integration der Prozesse in die Jugendamtssoftware müssen die Fachkräfte des ASD die einzelnen Prozessschritte zwingend einhalten. Ein Abweichen ist technisch nicht möglich. Die schriftlichen Prozessdarstellungen berücksichtigen die die tatsächlichen Arbeitsschritte jedoch nicht konsequent.	E13	Die Stadt Selm sollte die Verfahrensstandards durch Vorgaben zur wirtschaftlichen Leistungsvergabe, zur Zusammenarbeit mit freien Trägern und Leistungsanbietern sowie zur Reduzierung von Fachleistungsstunden vervollständigen.
F14	Die Stadt Selm macht Erstattungsansprüche gegenüber anderen Trägern der Jugendhilfe geltend. Sie stellt die hierfür notwendigen Prozessschritte aber nicht im Qualitätshandbuch dar.	E14	Die Stadt Selm sollte einen Prozess zur Prüfung und Geltendmachung von Erstattungsansprüchen modellieren und in das Qualitätshandbuch aufnehmen.
F15	Durch die Integration der kompletten Fallbearbeitung in die Jugendamtssoftware sind diverse Kontrollmechanismen in den Prozess implementiert. Sie beugen insbesondere fachlichen und finanziellen Risiken vor. Dies sieht die gpaNRW positiv.		
F16	Die Stadt Selm gestaltet die Stellen im Jugendamt attraktiv. Die gelingt durch die fortschreitende Digitalisierung, aber auch durch vielfältige Fort- und Weiterbildungsangebote. Die Einarbeitung erfolgt grundsätzlich durch die modulare Weiterbildung „Neu im ASD“. Bei mittelfristig zu erwartenden vermehrten Einstellungen kann das fehlende Einarbeitungskonzept die Einarbeitung erschweren.		
F17	Im ASD der Stadt Selm ist eine Vollzeit-Stelle für rund 24 Hilfefälle zuständig. Dieser Wert liegt deutlich unter dem Richtwert der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Im interkommunalen Vergleich gehört Selm zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem niedrigsten Wert. Die Personalausstattung ist durch die hohen qualitativen Standards begründet.		
F18	Die Stellenausstattung in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in Selm ist im interkommunalen Vergleich durchschnittlich. Der Wert liegt leicht oberhalb des Richtwertes der gpaNRW.		
F19	Die Stadt Selm verzeichnet im interkommunalen Vergleich einen durchschnittlichen Fehlbetrag. Er ist seit 2015 um rund 15,6 Prozent gestiegen.		
F20	Die Stadt Selm hat hohe ambulante Aufwendungen je Hilfefall. Aufgrund der verbesserten Zugangssteuerung und der Bereitstellung niederschwelliger Hilfen durch den		

Feststellung		Empfehlung	
	Ausbau der Präventionsarbeit konnte sie die ambulanten Fallzahlen reduzieren, so dass überwiegend die teuren Hilfefälle bei der Stadt anfallen.		
F21	Die überdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall begründen sich durch die Betreuung der unbegleiteten minderjährigen Ausländer und die Betreuung von Systemsprengern.		
F22	Im Rahmen des Finanzcontrollings betrachtet die Stadt Selm hilfeplanbezogene Aufwendungen bislang nicht. Dies erschwert die transparente Darstellung der finanziellen Entwicklungen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung.	E22	Im Rahmen des Finanzcontrollings sollte die Stadt Selm Aufwendungen hilfeplanbezogen auswerten und darstellen. Auch trägerbezogene Auswertungen helfen, die finanziellen Entwicklungen zu bewerten. Die Stadt sollte die Ergebnisse im Rahmen von Qualitätsdialogen mit den freien Trägern erörtern.
F23	In der Stadt Selm ist die Anzahl der ambulanten Hilfefälle zwischen 2015 und 2018 um rund 18,9 Prozent gesunken. Maßgeblicher Einflussfaktor hierfür ist die verbesserte Zugangs- und Fallsteuerung.		
F24	Zwar bewegt sich die Zahl der Vollzeitpflegefälle in den letzten Jahren in Selm auf einem konstanten Niveau. Aufgrund der steigenden stationären Hilfefälle ist aber der Anteil der Vollzeitpflegefälle seit der letzten überörtlichen Prüfung gesunken.		
F25	Stadt Selm verzeichnet eine niedrigere Falldichte als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Sie wirkt sich auf den Fehlbetrag grundsätzlich entlastend aus. Steigende stationäre Fallzahlen belasten jedoch den Fehlbetrag.		
F26	Die Aufwendungen je Hilfefall für die Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII sind in Selm höher als bei den meisten Vergleichskommunen. Zudem ist die Falldichte überdurchschnittlich hoch. Durch eine verbesserte Steuerungsleistung ist es der Stadt Selm aber gelungen die Laufzeiten stark zu reduzieren. Dies bewertet die gpaNRW positiv.	E26	Die Stadt Selm sollte die Maßnahmen zur Laufzeitenbegrenzung und zur Begrenzung der Fachleistungsstunden regelmäßig im Rahmen des Fachcontrollings aufbereiten und evaluieren. Sie sollte die Erkenntnisse zur weiteren Optimierung der Steuerung der Hilfen nutzen und so versuchen, die Aufwendungen weiter zu senken.
F27	Die Stadt Selm wendet für die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII weniger auf als die Mehrzahl der Vergleichskommunen.		
F28	Die Stadt Selm gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem höchsten Anteil von Hilfefällen mit einer Verweildauer von bis zu zwölf Monaten. Bei mehr als der Hälfte der Hilfefälle beträgt die Verweildauer mehr als 36 Monate. In 75 Prozent der Vergleichskommunen ist der Wert niedriger.		

Feststellung		Empfehlung	
F29	Überdurchschnittliche Aufwendungen bei den Hilfen nach § 34 SGB VIII belasten in Selm den Fehlbetrag. Die Stadt verfolgt im Rahmen der Heimerziehung grundsätzlich das Ziel der Rückführung bzw. Verselbständigung. Die dazu im Rahmen des Qualitätsmanagements modellierten Prozesse stellen die dafür notwendigen Arbeitsschritte jedoch nicht dar.	E29	Die Stadt Selm sollte den Rückführungs- bzw. Verselbständigungsprozess im Rahmen des Qualitätsmanagements konkret beschreiben und dabei die verschiedenen Aspekte der Rückführung betrachten. Hierdurch unterstützt sie auch das Wissensmanagement.
F30	Vor dem Hintergrund steigender Aufwendungen im Rahmen der Schulbegleitung/Integrationshelfer hat die Stadt Selm mittlerweile ein Projekt zur Poolbildung an Schulen in städtischer Trägerschaft initiiert. Im Rahmen dieses Projekts arbeitet sie mit dem Kreis Unna zusammen. Eine formales Hilfeplanverfahren zur Feststellung des konkreten Bedarfs sieht das Projekt grundsätzlich nicht mehr vor. Mittelfristig sieht die gpaNRW darin die Gefahr steigender Fallzahlen und Aufwendungen.	E30	Die Stadt Selm sollte die Gewährung von Integrationshelfer/Schulbegleitung ohne formales Hilfeplanverfahren kritisch hinterfragen. Sie sollte bei Leistungen der Eingliederungshilfe konsequent prüfen, ob ein Anspruch besteht und nur in diesen Fällen Hilfen nach § 35a SGB VIII bewilligen. Poolösungen sollten beibehalten und nach Möglichkeit ausgebaut werden, um Synergieeffekte zu nutzen.
F31	Hohe stationäre Aufwendungen je Hilfefall für die Heimerziehung junger Volljähriger belasten den Fehlbetrag. Im Vergleichsjahr 2018 sind sie Folge der vermehrten Aufnahme von unbegleiteten minderjährigen Ausländern. Zudem muss die Stadt wenige junge Erwachsene im Rahmen der Vollzeitpflege betreuen. Dies ist Folge der funktionierenden Verselbständigung. Die gpaNRW bewertet dies positiv.		
F32	Die Stadt Selm verzeichnet sehr hohe Aufwendungen für die Betreuung unbegleiteter minderjähriger Ausländer. Sie sind insbesondere durch die Unterbringung in spezialisierten Einrichtungen begründet.		
Bauaufsicht			
F1	Die Stadt Selm hält die gesetzlich vorgegebenen Fristen aus der Landesbauordnung NRW nicht immer ein.	E1.1	Um Rechtssicherheit bei den Baugenehmigungsverfahren zu erreichen, die öffentlich-rechtlich geschützte nachbarschaftliche Belange berühren könnten, sollte die Stadt Selm Angrenzer konsequent gemäß § 72 Absatz 1 BauO NRW benachrichtigen oder die Bauwilligen auffordern, die Zustimmung der Angrenzer gemäß § 72 Absatz 2 BauO NRW selbst einzuholen.
		E1.2	Die Stadt Selm sollte für die Sachbearbeiter verbindliche Checklisten zur Ausübung von Ermessensentscheidungen erstellen.
		E1.3	Die Stadt Selm sollte regelmäßig prüfen, ob und in welchem Umfang die erhobenen Gebühren den Aufwand der Bauaufsicht tatsächlich decken und hierzu eine entsprechende Kennzahl bilden. Diese sollte dann regelmäßig fortgeschrieben werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.4	Die Stadt Selm sollte möglichst frühzeitig eine Aufwandsdeckung anstreben und die Gebührentatbestände vollständig ausschöpfen. Auch die Gebührentatbestände bei Antragsrücknahme durch den Bauwilligen sollten konsequent angewandt werden.
F2	In der Stadt Selm findet eine gute und ausführliche Information und Beratung der Bauwilligen vor Antragstellung statt.		
F3	Die Stadt Selm nutzt die Papierakte als führendes Medium im Baugenehmigungsverfahren. Verfahrensschritte, Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche sind bislang nicht schriftlich und somit nicht verbindlich geregelt.	E3	Die Stadt Selm sollte verbindliche Zuständigkeits- und Verantwortungsregelungen für den Bereich der Bauaufsicht treffen. Weiterhin sollte sie Regelungen bzw. Handlungsanweisungen zur Ermessensausübung erlassen und ein Vieraugenprinzip einführen.
F4	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in der Stadt Selm straff organisiert. Ein Vieraugenprinzip ist jedoch nicht vorgesehen.	E4.1	Die Stadt Selm sollte die Beteiligungsverfahren digital durchführen, um Verzögerung im Baugenehmigungsverfahren zu minimieren.
		E4.2	Die Stadt Selm sollte für den Prozess des Baugenehmigungsverfahrens ein Vieraugenprinzip einführen.
F5	Die Stadt Selm hält bei einfachen Baugenehmigungsverfahren ab Vorliegen von vollständigen und mängelfreien Bauanträgen die gesetzlich vorgesehene Laufzeit ein.	E5	Die Stadt Selm sollte unter konsequenter Fristsetzung die Vervollständigung oder Korrektur der Bauvorlagen anstreben und die gesetzlich normierte Rücknahmefiktion anwenden.
F6	Das eingesetzte Personal für die Bauaufsicht liegt in der Stadt Selm im interkommunalen Vergleich nach Personalaufstockung in 2019 nahe am Medianwert und ist somit unauffällig. 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen einen höheren Overheadanteil aus. Grund hierfür könnte der Verzicht auf ein Vieraugenprinzip im Baugenehmigungsverfahren sein.	E6	Die Stadt Selm sollte die von der gpaNRW berechnete Kennzahl weiter fortführen und als Steuerungsinstrument nutzen. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Überlastungen oder zu geringe Auslastungen reagieren.
F7	Die Stadt Selm nutzt bisher nur in geringem Maße die bestehenden Möglichkeiten der Digitalisierung. Die Papierakte wird als führendes Medium genutzt. Die Sachbearbeitung wird durch den Einsatz einer Fach-Software unterstützt. Allerdings werden nur wenige Möglichkeiten der Software genutzt, so dass Optimierungsmöglichkeiten bestehen.	E7	Die Stadt Selm sollte zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt konsequent alle eingehenden Bauanträge einscannen und daran anschließend ausschließlich digital bearbeiten. Das Beteiligungsverfahren sollte sie ebenfalls vollständig digital durchführen.
F8	Die Stadt Selm legt keine Ziele oder Qualitätsstandards für die Bauaufsicht fest, deren Erreichung sie über Kennzahlen messen könnte. Insofern findet auch keine Steuerung des Aufgabenfeldes unter Zuhilfenahme von Kennzahlen statt.	E8	Die Stadt Selm sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu sollten beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.

Feststellung		Empfehlung	
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Lünen übernimmt für die Stadt Selm im Zuge der interkommunalen Zusammenarbeit die Funktion der zentralen Vergabestelle sowie die Funktion der örtlichen Rechnungsprüfung. Dies stellt für die Stadt Selm eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung dar. Allerdings beteiligt die Stadt Selm die örtliche Rechnungsprüfung bei Vergabeverfahren nicht so konsequent, wie es die gesetzlichen und internen Regelungen zum Vergabewesen vorsehen.		
F2	Das Vergabewesen ist in der Stadt Selm durch Dienstanweisungen verbindlich und klar geregelt. Die Dienstanweisung Vergabe weist allerdings Regelungslücken auf und widerspricht in Teilen der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen der Stadt Selm und der Stadt Lünen über die zentrale Vergabestelle.	E2.1	Die Stadt Selm sollte die örtliche Rechnungsprüfung gemäß dem gesetzlichen Auftrag und auf der Grundlage der internen Regelungen konsequent bei Vergabemaßnahmen beteiligen.
		E2.2	Die Stadt Selm sollte die neue Dienstanweisung über das Vergabewesen mit der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen der Stadt Selm und der Stadt Lünen abgleichen und etwaige Widersprüche bzw. Regelungslücken beheben.
		E2.3	Die Stadt Selm sollte die Einführung einer Software zur elektronischen Vergabe prüfen und umsetzen.
F3	Die Vergabeordnung der Stadt Selm enthält keine Regelung, welche die förmliche Abnahme von Baumaßnahmen im Sinne von § 12 VOB/B vorschreibt.		
F4	Korruptionsprävention wird in der Stadt Selm ernst genommen und nimmt einen hohen Stellenwert innerhalb der Verwaltung ein. So hat sie verbindliche Regeln zur allgemeinen Korruptionsprävention in einer Dienstanweisung festgelegt. Diese sind gut geeignet, Korruption in der öffentlichen Verwaltung entschieden entgegen zu treten. Dennoch sollten einige Nachschärfungen in diesem sensiblen Bereich erfolgen, z.B. sollte eine Regelung hinsichtlich der Ausübung von Nebentätigkeiten von Mandatsträgern aufgenommen werden.	E4.1	Die Stadt Selm sollte klare Handlungsempfehlung formulieren, wie sich die Bediensteten bei einem Korruptionsverdachtsfall konkret zu verhalten haben.
		E4.2	Die Stadt Selm sollte hinsichtlich der zu veröffentlichen Angaben aus § 16 KorruptionsbG den Zeitpunkt, die Art und die Zeitspanne der Veröffentlichung und Aktualisierung verbindlich, etwa in der Hauptsatzung, der Geschäftsordnung des Rates oder in einer Dienstanweisung regeln.
F5	Die Stadt Selm hat bisher keine Schwachstellenanalyse zur Korruptionsgefahr in den einzelnen Aufgabenbereichen durchgeführt.	E5	Die Stadt Selm sollte unter Einbeziehung der Beschäftigten eine Schwachstellenanalyse durchführen, um besonders korruptionsgefährdete Bereiche zu erkennen.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Stadt Selm hat bisher keine allgemeinverbindlichen Regelungen zum Sponsoring aufgestellt. Bei Sponsoringmaßnahmen werden Regelungen jedoch in einem Sponsoringvertrag festgehalten.	E6	Die Stadt Selm sollte eine Dienstanweisung zum Thema Sponsoring erlassen, die verbindlich alle Fragestellungen rund um das Sponsoring regelt.
F7	Bei größeren Baumaßnahmen setzt die Stadt Selm interne Steuerungsgruppen ein, die zum Teil durch externe Ingenieurbüros unterstützt werden. Ein strukturiertes Bauinvestitionscontrolling, welches eine Maßnahme ab der „Stunde null“ parallel zur Bedarfsstelle begleitet, hat die Stadt Selm jedoch nicht organisiert und fehlt somit gänzlich.	E7	Die Stadt Selm sollte ein umfassendes und strukturiertes Bauinvestitionscontrolling einführen und die hierzu notwendigen Vorgaben durch eine Dienstanweisung regeln.
F8	Bei Baumaßnahmen aus den Jahren 2017 bis 2019 kommt es in Selm zu zahlreichen Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert. Dabei nehmen die Nachträge auf die abgerechneten Leistungen bei Baumaßnahmen einen spürbaren Einfluss.	E8	Die Stadt Selm sollte der Ausarbeitung von Leistungsverzeichnissen stärkere Bedeutung beimessen. Hierzu sollten genügend fachliche und zeitliche Ressourcen eingeplant werden. Ein detailliertes und erschöpfendes Leistungsverzeichnis kann die Anzahl und den Umfang von Nachträgen verringern. Weiterhin sollte die Prüfung von Leistungsverzeichnissen durch die örtliche Rechnungsprüfung vor Einleitung des Vergabeverfahrens als verbindliche Regelung in die internen Vergabe-grundsätze aufgenommen werden.
F9	Die Regelung zum Nachtragswesen im Hinblick auf die Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung ist gut geeignet, Nachträge nachvollziehbar und transparent abzuwickeln.		
F10	Die Stadt Selm verfügt über kein systematisches Nachtragsmanagement und wertet Nachträge nicht nach Ursache und Höhe aus.	E10	Die Stadt Selm sollte diese internen Vorgaben zum Nachtragswesen ergänzen und die strukturierte Bearbeitung und Auswertung von Nachträgen verbindlich regeln. Weiterhin sollte sie Regelungen zur systematischen Auswertung von Nachträgen und den Gründen, die zur den Nachträgen geführt haben, einführen und aufnehmen.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

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

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Die Stadt Selm ist pflichtige Teilnehmerin im Stärkungspakt Stadtfinanzen, sie ist dadurch verpflichtet einen **Haushaltssanierungsplan** (HSP) aufzustellen. Seit 2012 sind die HSP jeweils durch die Bezirksregierung Arnsberg genehmigt worden. Dieses gilt auch für den aktuelle HSP 2020. Aufgrund der bestehenden Haushaltssicherung ist weiterhin ein Handlungsbedarf gegeben, die Haushaltssituation zu verbessern. Hierzu zählt maßgeblich, den verpflichtenden Haushaltsausgleich für 2021 ohne Konsolidierungshilfe zu erreichen.

Aufgrund der Jahresüberschüsse der Jahre 2016 bis 2018 konnte die Stadt Selm ihr nicht durch **Eigenkapital** gedeckten Fehlbetrag beträchtlich minimieren. Gleichwohl gehört Selm zum Viertel der Vergleichskommunen mit der geringsten Eigenkapitalausstattung. Das strukturelle Ergebnis der Stadt Selm beträgt 2018 minus 4,3 Mio. Euro.

In den **Folgejahren** plant die Stadt Selm durchgehend positive Jahresergebnisse. Es bestehen allgemeine Risiken in der Planung, die sich aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Darüber hinaus sieht die gpaNRW keine zusätzlichen hauswirtschaftlichen Risiken.

Die einwohnerbezogenen **Schulden** der Stadt Selm sind im interkommunalen Vergleich deutlich höher als in der überwiegenden Zahl der Kommunen. Geprägt sind sie von Verbindlichkeiten aus Investitions- und Liquiditätskrediten. Einschließlich der Mehrheitsbeteiligungen zeigt der interkommunale Vergleich mit 4.664 Euro Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner für Selm den fünf höchsten Wert der verglichenen Kommunen. Es ist zu erwarten, dass sich die Verschuldung aufgrund geplanten Investitionen in den nächsten Jahren deutlich erhöhen wird.

Da die Selbstfinanzierungskraft Selms zur Finanzierung der notwendigen Maßnahmen nicht ausreichen wird, ist künftig mit einem weiteren Anstieg der Kreditverbindlichkeiten und damit auch der Schulden zu rechnen.

Handlungsbedarf sieht die gpaNRW darin, die Haushaltskonsolidierung weiter konsequent fortzusetzen. Dadurch kann die Stadt die Voraussetzungen schaffen, auch bei den sich abzeichnenden schlechteren konjunkturellen Rahmenbedingungen und der kritischen Entwicklung ausgeglichene Haushalte zu erzielen. Zudem erhält sie dadurch den finanziellen Handlungsspielraum. Diesen sollte sie dazu nutzen, den Bestand an Liquiditätskrediten weiter abzubauen. Überschüsse benötigt sie zudem, um Investitionen sowie den Kapitaldienst für die Investitionskredite finanzieren zu können.

Zum Zeitpunkt der Prüfung hat die Stadt Selm bereits erarbeitet, wie weitreichend die finanziellen Folgen der **Corona-Pandemie** für den Haushalt sein werden. Selm geht nach einer Haushaltsprognose Stand 31. Mai 2020 davon aus, dass sich die Haushaltssituation um rund drei Mio. Euro verschlechtern wird.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Stadt Selm hält die vorgegebenen **Fristen** zur Aufstellung der Beschlüsse der Haushaltssatzung ein. Auch die Feststellung der Jahresabschlüsse erfolgt fristgerecht. Unterjährig werden die Entscheidungsträger in Verwaltung und Rat über ein Finanzcontrolling und das implementierte Berichtswesen informiert.

Der Stadt liegen Gesamtabschlüsse bis 2018 vor. Ab 2019 beabsichtigt Selm gemäß § 116a GO NRW keine Gesamtabschlüsse mehr aufzustellen.

Die **Konsolidierungsmaßnahmen** der Stadt Selm zeigen nur teilweise Wirkung, reichen aber nicht aus, um die Aufwandssteigerungen, vor allem der Sozialleistungen, aufzufangen. Maßgeblich für die positiven Jahres- und Planergebnisse sind vor allem konjunkturell stark abhängige Positionen wie die Gewerbesteuer oder die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern. Verändern sich diese, überwiegend nicht steuerbaren Parameter, wird Selm den Haushaltsausgleich kaum erreichen.

Die Stadt überträgt konsumtive **Ermächtigungen** erst ab dem Jahr 2017 ins Folgejahr. Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen sind ab 2016 stark angestiegen und erhöhen den Haushaltsansatz 2016 bis 2018 erheblich. Die Stadt Selm überträgt im interkommunalen Vergleich mehr investive Auszahlung als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Gleichzeitig arbeitet die Stadt Selm die möglichen investiven Auszahlungsermächtigungen nur zu einem geringen Anteil ab.

Die **Fördermittelakquise**, die zentral organisiert ist, nutzt die Stadt Selm um den Haushalt durch größere Investitionen möglichst nicht zu stark zu belasten. Hier hat sie bereits im Laufe der Jahre durch verschiedene Förderprogramme große Erfolge erzielt. Strategische Vorgaben und Ziele hat Selm nicht formuliert. Dies sollte die Stadt nachholen.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
 - Liegen der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor?
 - Hat die Kommune ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
 - Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
 - Wie geht die Kommune mit Ermächtigungsübertragungen um?
 - Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Potenzielle Auswirkungen der Corona-Pandemie konnte die gpaNRW in dieser Prüfung noch nicht berücksichtigen. Die kommunalen Haushalte werden voraussichtlich erheblich belastet, zum Beispiel durch sinkende Erträge bei der Gewerbesteuer und der Einkommen- und Umsatzsteuer oder zusätzliche Aufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Zurzeit ist jedoch nicht abschätzbar, wie weitreichend die Folgen für die Kommunen sein werden. Unklar ist zudem, inwieweit etwaige Unterstützungsmaßnahmen des Landes oder des Bundes diese Auswirkungen abfedern können. Es muss jedoch damit gerechnet werden, dass sich die Haushaltssituation gegenüber dem Stand der Prüfung verschlechtern wird. Die Analysen und Bewertungen zur Haushaltssituation stehen daher unter einem entsprechenden Vorbehalt.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation der **Stadt Selm** auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Selm 2014 bis 2020

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

Die im Haushalt 2020 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2023 berücksichtigt die gpa NRW ebenfalls.

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung war 2013. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2014. Die im Haushalt 2020 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2023 berücksichtigt die gpaNRW ebenfalls. Die Stadt Selm ist gemäß § 116 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) seit 2010 zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses verpflichtet. Gesamtabschlüsse liegen bis 2018 vor.

1.3.1 Haushaltsstatus

→ Feststellung

Die Stadt Selm ist seit 2011 pflichtiger Teilnehmer am Stärkungspakt. Bereits zu diesem Zeitpunkt musste ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in der Bilanz ausgewiesen werden. Die Stadt unterliegt damit aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

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

Haushaltsstatus Selm 2014 bis 2020

Haushaltsstatus	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltssanierungsplan genehmigt	X	X	X	X	X	X	X

Die **Stadt Selm** ist seit 2011 pflichtige Teilnehmerin im Stärkungspakt Stadtfinanzen. Trotz ausgeglichener Haushalte, seit 2016, ist Selm weiterhin verpflichtet einen Haushaltssanierungsplan (HSP) aufzustellen. Die Genehmigung für den HSP 2020 gemäß § 6 Abs. 2 Stärkungspaktgesetz der Bezirksregierung Arnsberg liegt seit dem 19. Dezember 2019 vor.

Jahresergebnisse und Rücklagen Selm 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis in Tausend Euro	-395	-141	8.922	585	227
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Tausend Euro	12.205	12.454	3.125	2.605	2.358
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	-339	-109	407	-66	20
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-395	-141	8.922	585	227
Veränderung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	734	249	-9.329	-520	-247
Fehlbetragsquote in Prozent			keine Verringerung		

Jahresergebnisse und Rücklagen Selm 2019 bis 2023

Grundzahlen/ Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	31	27	270	635	948
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0

Grundzahlen/ Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Tausend Euro	2.327	2.300	2.030	1.396	447
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Veränderung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-31	-27	-270	-635	-948
Fehlbetragsquote in Prozent	keine Verringerung				

Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss des Jahresergebnisses vorweg. Die Verwendung des Jahresergebnisses wird von den Kommunen erst im Folgejahr beschlossen und entsprechend mit den Rücklagen verrechnet.

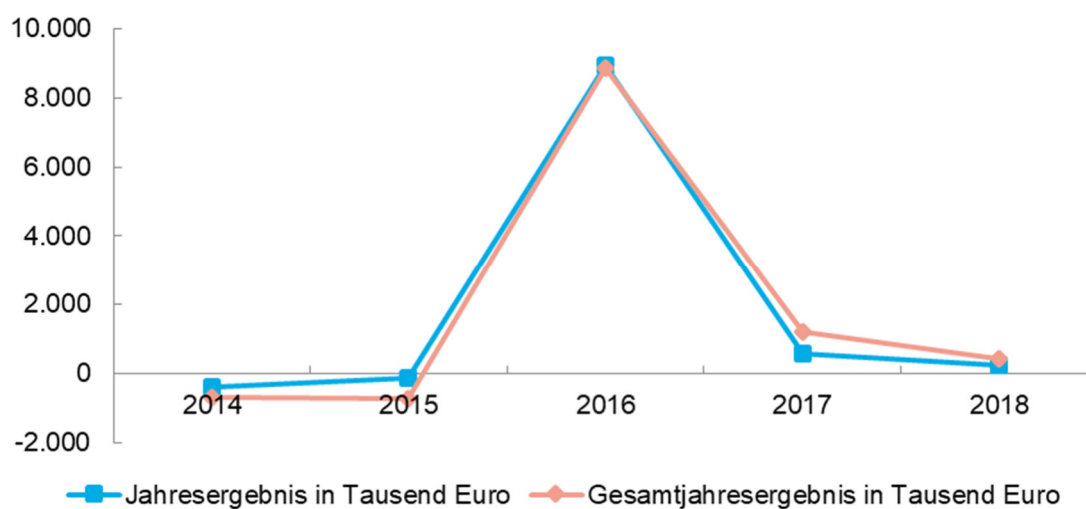
1.3.2 Ist-Ergebnisse

→ Feststellung

Die Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes werden von der Stadt Selm erfüllt. Selm befindet sich jedoch noch immer in einer strukturell defizitären Haushaltssituation.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Selm in Tausend Euro 2014 bis 2018



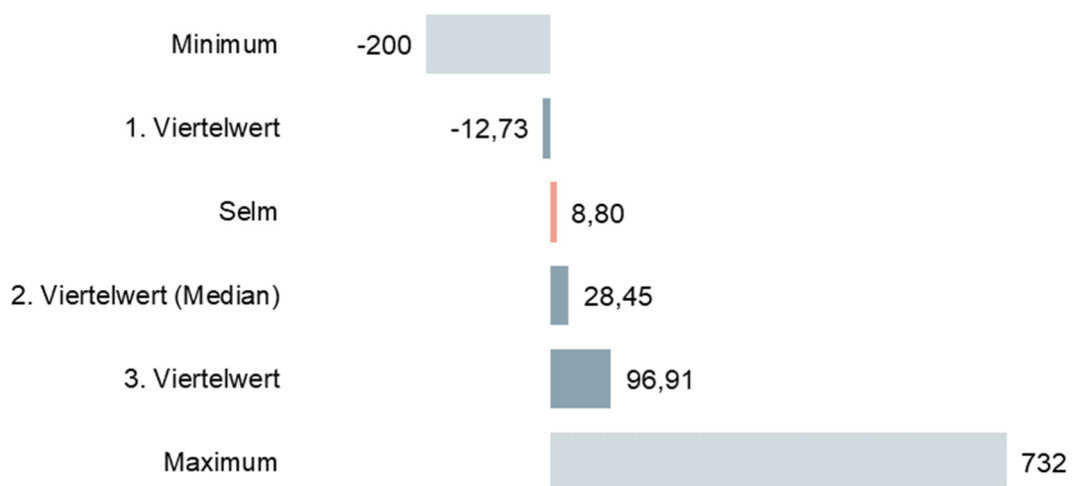
Nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 Stärkungspaktgesetz haben die pflichtig teilnehmenden Gemeinden in der Regel spätestens ab dem Jahr 2016 - unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfe - einen Haushaltsausgleich gemäß § 75 Absatz 2 Satz 1 und 2 der GO NRW zu erreichen. Dies ist **Selm** gelungen. Das außergewöhnlich hohe positive Jahresergebnisse 2016 begründet sich zum einen durch höhere Erträge, z.B.

- durch die verbesserte lokale Situation im Bereich Gewerbesteuer (Neuansiedlung),
- Zuweisungen vom Land,
- aus dem Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden.

Zum anderen konnten aber auch die Aufwendungen in den nachfolgenden Bereichen gesenkt werden:

- Unterhaltung und Bewirtschaftung Infrastrukturvermögen,
- Abschreibungen auf Sachanlagen und immaterielle Vermögensgegenstände.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 43 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Selm unterhalb des Median ein. Das durchschnittliche einwohnerbezogene Jahresergebnis liegt im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2018 bei 69,20 Euro.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2018, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte sowie Konsolidierungshilfen bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2014 bis 2018 eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte⁴ und die Konsolidierungshilfen nach dem Stärkungspaktgesetz, die das Jahresergebnis 2018 wesentlich beeinflusst haben, bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018“

Selm	
Jahresergebnis	227
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe nach Stärkungspaktgesetz	-23.986
Bereinigungen Sondereffekte	1.815
= bereinigtes Jahresergebnis	-21.944
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	17.672
= strukturelles Ergebnis	-4.273

Das von der gpaNRW berechnete „strukturelle Ergebnis“ bleibt deutlich unterhalb des tatsächlichen Jahresergebnisses. Es fällt rund 4,5 Mio. Euro schlechter aus.

Ursächlich hierfür ist, dass das Jahresergebnis 2018 der Stadt von hohen Steuererträgen profitiert. Ohne diese außerordentlich positive Entwicklung wäre die Ist-Situation der Stadt Selm deutlich schlechter. So sind die Durchschnittswerte der Gewerbesteuererträge um rund drei Mio. Euro und die Gemeindeanteile an der Gemeinschaftssteuern um 1,4 Mio. Euro niedriger als die tatsächliche Position des Jahres 2018.

Das strukturelle Ergebnis enthält nicht die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz von ca. zwei Mio. Euro. Mit Konsolidierungshilfe verbessert sich das strukturelle Ergebnis auf ca. minus 2,3 Mio. Euro.

⁴ Verkauf von Grundstücken und Gebäuden; Kosten Umlegungsverfahren; Unterhaltung baulicher Anlagen – Einzelprojekte

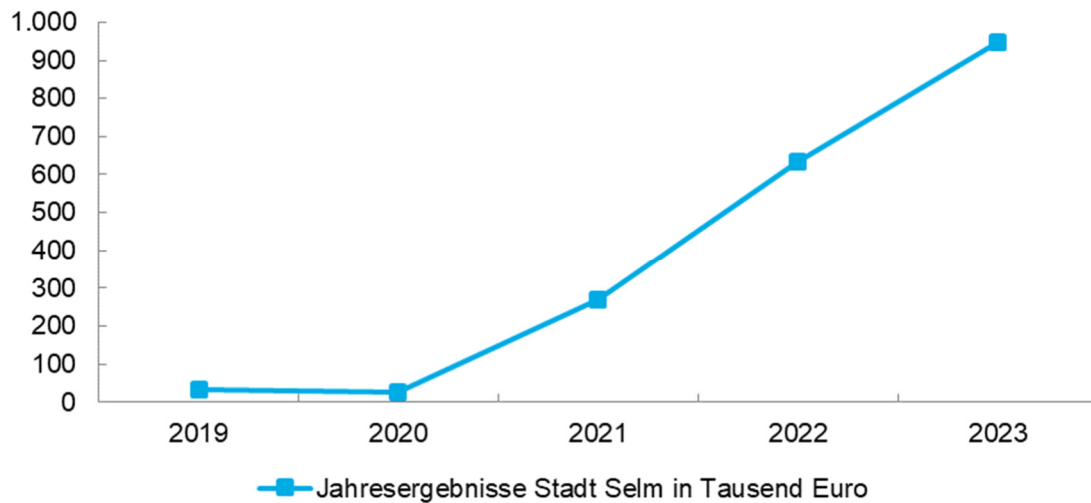
1.3.3 Plan-Ergebnisse

→ Feststellung

Die Haushaltsplanung der Stadt Selm basiert auf nachvollziehbaren Grundlagen. Der Haushalt ist insbesondere von der zukünftigen gesamtwirtschaftlichen und konjunkturellen Lage abhängig. Hier sieht die gpaNRW allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Zusätzliche Risiken sind in der Haushaltsplanung der Stadt nicht erkennbar.

Eine Kommune ist gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann kann sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Ist ein Haushalt defizitär, muss eine Kommune geeignete Maßnahmen für den Haushaltsausgleich finden und umsetzen.

Jahresergebnisse Selm in Tausend Euro 2019 bis 2023



Die **Stadt Selm** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 für 2023 einen Überschuss von knapp einer Mio. Euro.

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

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

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)* in Tau- send Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B	5.839	6.200	361	1,2
Gewerbsteuer	11.372 (8.147)	12.283	912 (4.136)	1,6 (8,6)
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	12.624 (11.188)	15.449	2.825 (4.261)	4,1 (6,7)
Schlüsselzuweisungen	13.567	16.698	3.131	4,2
Übrige Erträge	35.862 (40.522)	32.632	-3.230 (-7.890)	-1,9 (-4,2)
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	12.258	13.420	1.162	1,8
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	19.310	17.052	-2.258	-2,5
Transferaufwendungen	19.852 (19.848)	22.732	2.880 (2.884)	2,7 (2,8)
Kreisumlage	15.039 (14.948)	16.636	1.597 (1.688)	2,0 (2,2)
Übrige Aufwendungen	11.114 (12.671)	12.474	1.360 (-197)	2,3 (-0,3)

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

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

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

Die Stadt Selm kalkuliert die **Grundsteuer B** realistisch. Bei der Grundsteuer B erfolgte letztmalig im Jahr 2012 eine Hebesatzerhöhung um 380 Punkte auf 825 Hebesatzpunkte. In der mittelfristigen Planung wird der Hebesatz beibehalten. Die Orientierungsdaten⁵ des Landes werden in

⁵ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 2. August 2019
Az. 304-46.05.01-264/19

der mittelfristigen Planung zugrunde gelegt. Aufgrund der Bautätigkeiten im Wohngebiet „Wohnen am Auenpark“ und „Wohnquartier Am Friedhof“, sowie die Wohnbebauung am Campusplatz wird auch in der mittelfristigen Planung mit einem Anstieg gerechnet.

Bei der **Gewerbsteuer** werden ebenfalls die Orientierungsdaten des Landes in der mittelfristigen Planung angewendet. Der Hebesatz der Gewerbsteuer wurde 2018 von 440 auf 485 Punkte angehoben. Die im HSP festgeschriebenen Erhöhungen auf 500 Punkte sind somit nicht vollständig erfüllt. Selm geht in der Planung davon aus, dass aufgrund der zahlreichen Gewerbenueansiedlungen in den letzten Jahren auch bei einer leichten konjunkturellen Abschwächung mit einem leichten Anstieg des Gewerbesteueraufkommens zu rechnen ist. Die Gewerbesteuererträge hängen stark von der konjunkturellen Situation ab und schwanken entsprechend. Die Plandaten unterliegen somit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

Neben den Gewerbesteuern gehört der **Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern** (Einkommens- und Umsatzsteuer) zur wichtigsten Einnahmequelle der Stadt Selm. Fast 27 Prozent der Erträge 2018 entfallen auf die Gemeinschaftssteuern. Im Eckjahresvergleich 2018 bis 2023 geht die Stadt von einer Steigerung von rund 2,8 Mio. Euro aus. Für das Jahr 2020 setzt die Stadt Selm in Abhängigkeit der eigenen Steuerkraft die Gemeindeanteile im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes⁶ (GFG 2020) fest. Die Grundlagen der mittelfristigen Planungsansätze bildeten die Orientierungsdaten des Landes und die Schlüsselzahl der Stadt Selm.

Für die Jahre 2021 bis 2023 ermittelt das Finanzministerium NRW eine neue Schlüsselzahl, die im Laufe des Jahres 2020 bekannt gegeben wird. Es bleibt abzuwarten, wie sich die neue Schlüsselzahl auf die Planung der Stadt Selm auswirkt.

Die gpaNRW sieht in den Planungen der Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern ein hohes allgemeines Planungsrisiko. Es besteht individuell durch Veränderung der Schlüsselzahlen, auch wenn sich diese zuletzt in Selm ausschließlich positiv entwickelt haben. Die Erträge aus der Einkommenssteuer und der Umsatzsteuer sind zusätzlich stark konjunkturell abhängig. Neben diesen allgemeinen Planungsrisiken sieht die gpaNRW keine zusätzlich in Kauf genommenen Risiken bei der Planung.

Die **Schlüsselzuweisungen** werden auf der Grundlage der Modellrechnungen zum GFG 2020 veranschlagt. Für die Folgejahre hat die Stadt die Steigerungsraten des Orientierungsdatenerlasses zugrunde gelegt.

Die Höhe der Schlüsselzuweisungen wird von vielen Faktoren bestimmt. So führte die Reform des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2019 zu wesentlich höheren Erträgen. Wesentlichen Einfluss hat zudem die städtische Steuerkraft. Steigende Erträge bei den Realsteuern und den Anteilen aus den Gemeinschaftssteuern reduzieren tendenziell die Schlüsselzuweisungen. Diese Entwicklung schlägt sich in der Finanzplanung der Stadt nur bedingt nieder. Die genannten Ertragspositionen werden ab 2019 durchgängig steigend geplant. Allerdings hat das Land NRW in den letzten Jahren über das GFG den Kommunen stetig steigende Beträge als Finanzausgleichsmasse zugewiesen. Die zukünftige gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts werden ausschlaggebend sein, ob sich dieser Trend so fortsetzt.

⁶ Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2020

Es besteht daher zumindest ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko für diese Ertragsposition.

2019 erwartet Selm **Personalaufwendungen** von annähernd elf Mio. Euro, die bis 2023 auf zwölf Mio. Euro steigen. Nach einer Zunahme in 2019 von sechs Prozent plant die Stadt ab 2020 einen Anstieg von jeweils zwei Prozent. Für die mittelfristige Planung orientiert sich Selm somit nicht an den Orientierungsdaten des Landes. Sie hält die Steigerungsraten des Orientierungserlasses für zu gering. Bei der Planung der Personalaufwendungen berücksichtigt die Stadt alle verfügbaren Informationen bezüglich der individuellen Veränderungen bei den Beschäftigten (z.B. Stufensteigungen, altersbedingte Fluktuation, Einstellungen).

Grundsätzlich besteht in der mittelfristigen Planung der Personalaufwendungen dennoch das Risiko, dass die Tarif- und Besoldungssteigerungen nicht kompensiert werden können. Dies hängt in erster Linie von der Höhe der Tarifabschlüsse ab, die die Stadt Selm nicht beeinflussen kann. Daher besteht ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko. Zusätzliche Risiken liegen nach Meinung der gpaNRW nicht vor.

Die sehr hohen Aufwendungen für **Sach- und Dienstleistungen** im Jahr 2018 liegen insbesondere in der Unterhaltung baulicher Anlagen begründet, die so in 2019 nicht mehr eingeplant sind. Auch die Unterhaltung und Bewirtschaftung des Infrastrukturvermögens sowie die sonstigen Dienstleistungen werden ab 2019 geringer geplant. Dies führt zu einem Rückgang der Aufwendungen um 18 Prozent.

In der mittelfristigen Planung steigen die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen um durchschnittlich zwei Prozent und liegen somit über den Prognosen der kommunalen Spitzenverbände. Die Stadt geht dabei jedoch nicht von einer kontinuierlichen Zunahme aus. Das Planungsverhalten der Stadt Selm ist nachvollziehbar. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko erkennt die gpaNRW daher bei dieser Aufwandsposition nicht.

Bei der **allgemeinen Kreisumlage** berücksichtigt die Stadt Selm in ihrer Planung die Umlagegrundlagen und den Umlagesatz laut dem Eckdatenpapier des Haushaltsplanentwurfes des Kreises Unna.

Der Kreis Unna geht von sinkenden Aufwendungen aus und hat den Hebesatz für die allgemeine Kreisumlage von 41,78 Prozentpunkten auf 39,98 gesenkt. Die von der Stadt Selm zu zahlende Kreisumlage hängt davon ab, wie sich ihre Finanzkraft im Verhältnis zur Finanzkraft der anderen Kommunen entwickelt. Steigt die Finanzkraft der Stadt stärker, steigt auch ihr Anteil an der vom Kreis erhobenen Umlage. Die Stadt Selm geht von einer Steigerung der Kreisumlage bis 2023 von 1,6 Mio. Euro aus.

Unter den **Transferaufwendungen** werden neben der Kreisumlage und Steuerbeteiligungen im Wesentlichen soziale Leistungen abgebildet, wie die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, den erzieherischen Hilfen und die Tagesbetreuung von Kindern. Die Transferaufwendungen bilden mit einem Anteil von rund 47 Prozent den größten Bereich innerhalb der ordentlichen Aufwendungen.

Für den Anstieg der Transferaufwendungen um 2,9 Mio. Euro ist fast ausschließlich die geplante Entwicklung im Produktbereich 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe verantwortlich. Bei den Aufwendungen für die Tagesbetreuung von Kindern kommt es bis 2023 zu deutlichen Aufwandssteigerungen. Dies ist begründet durch neu zu schaffende Betreuungsplätze aufgrund

der gestiegenen Nachfrage sowie Änderungen durch das Kinderbildungsgesetzes NRW. Die Stadt hat hier alle ihr bekannten Parameter in der Planung berücksichtigt.

Die Stadt Selm hat bei den **Steuerbeteiligungen** die nach derzeitiger Rechtslage ab 2020 wegfallende Beteiligung „Fonds Deutscher Einheit“ entsprechend eingeplant. Bei der Gewerbesteuerumlage plant die Stadt mit einer durchschnittlichen Steigerungsrate von zwei Prozent. Diese Planung ist nachvollziehbar.

Die Stadt Selm trägt der **Corona Krise** Rechnung. Sie hat in der Ratssitzung am 25. Juni 2020 eine Haushaltsprognose zum 31. Mai 2020 über die vorläufigen finanziellen Auswirkungen durch die COVID-19-Pandemie thematisiert. Selm geht von einer Haushaltsbelastung von rund drei Mio. Euro aus. Neben Ausfällen bei den Einkommenssteueranteilen sind Mindererträge insbesondere in nachfolgenden Bereichen zu verzeichnen:

- Anpassungsanträge an Gewerbesteuervorauszahlung,
- Einbrüche bei den Einkommenssteueranteilen,
- Aussetzung der Elternbeiträge für KITA, OGS,
- Ausfall VHS-Kurse,
- Kartenrückerstattungen für Veranstaltungen FoKuS sowie
- Ausfall städtischer Veranstaltungen (Stadtfest, Streetfestival, etc.).

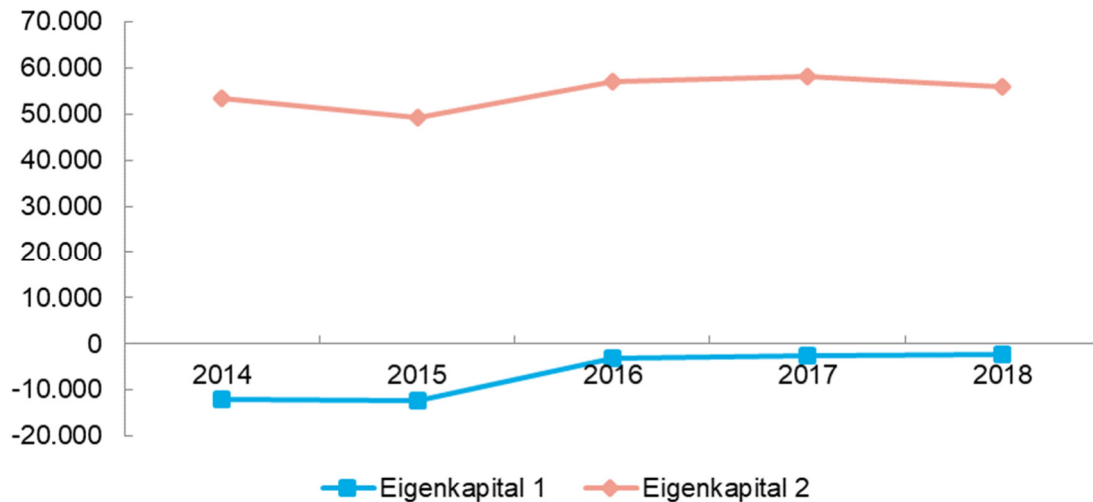
1.3.4 Eigenkapital

→ Feststellung

Die Ausgleichsrücklage wurde 2009, die allgemeine Rücklage 2011 aufgezehrt. Somit ist kein Eigenkapital mehr vorhanden und Selm ist bilanziell überschuldet.

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

Eigenkapital Selm in Tausend Euro 2014 bis 2018

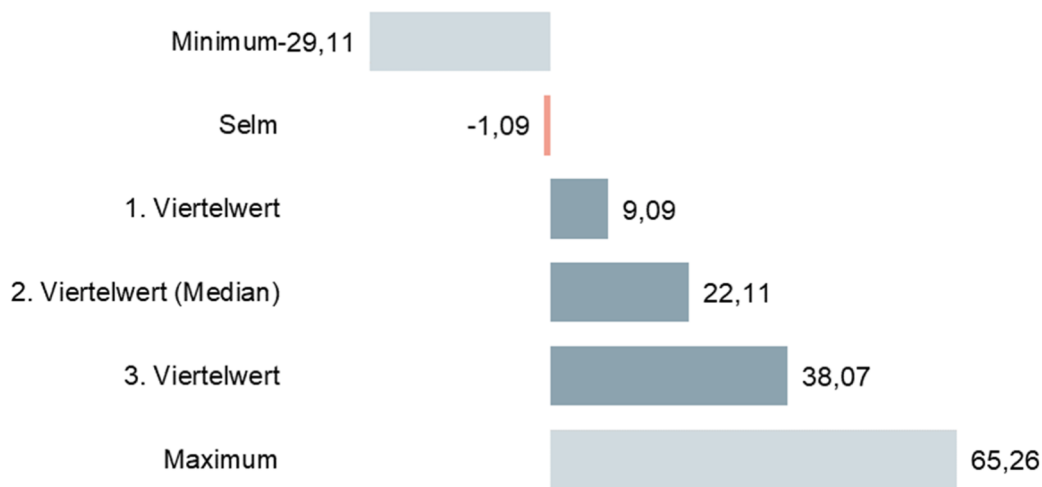


Es ist der **Stadt Selm** gelungen, das Eigenkapital im Eckjahresvergleich 2014 bis 2018 zu verbessern. Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag konnte aufgrund der guten Jahresergebnisse von minus zwölf Mio. Euro auf minus zwei Mio. Euro gesenkt werden. Mit einer Eigenkapitalquote 1 von – 1,1 Prozent gehört die Stadt Selm zu dem Viertel der Kommunen mit der geringsten Quote. Lediglich vier Kommunen haben eine schlechtere Quote.

Bezieht man auch die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in die Berechnung mit ein, bezeichnet man dies als Eigenkapital 2. Durch Einbeziehung der Sonderposten als wirtschaftliches Eigenkapital, ist das Eigenkapital 2 durchgehend positiv.

Ab 2019 plant die Stadt weiterhin positive Jahresergebnisse und somit einen Anstieg des Eigenkapitals. Wenn diese eintreten, würde der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag weiter minimiert werden können und würde sich im Jahr 2023 auf rund 0,4 Mio. Euro belaufen.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 43 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Eigenkapitalquote 1 auf Konzernebene liegt im Jahr 2018 mit 0,8 Prozent unterhalb des 1. Viertelwertes.

1.3.5 Schulden und Vermögen

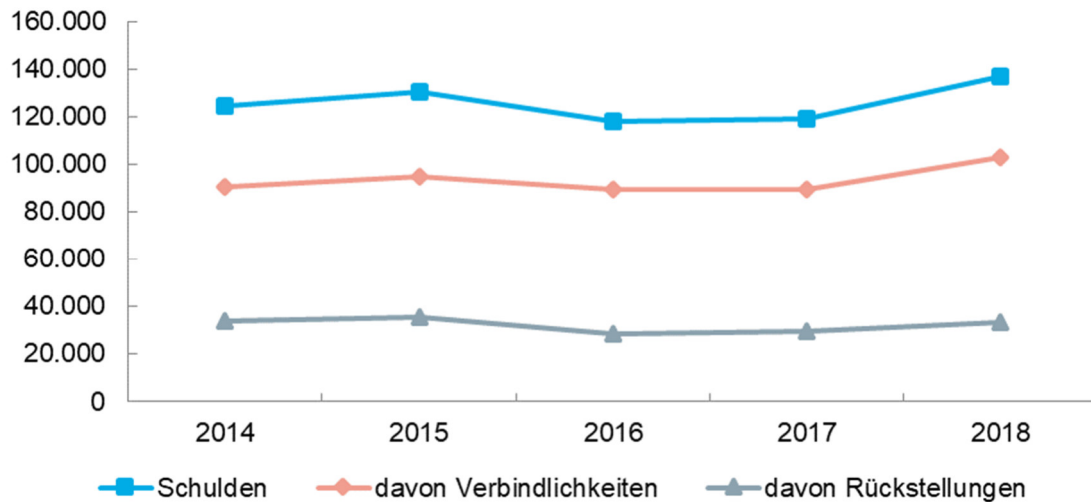
→ Feststellung

Die Schulden des Kernhaushaltes der Stadt Selm sind im interkommunalen Vergleich einwohnerbezogen deutlich höher als in vielen anderen Kommunen. Auch die Gesamtverbindlichkeiten des Konzern Stadt Selm mit 4.664 Euro je Einwohner sind überdurchschnittlich.

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

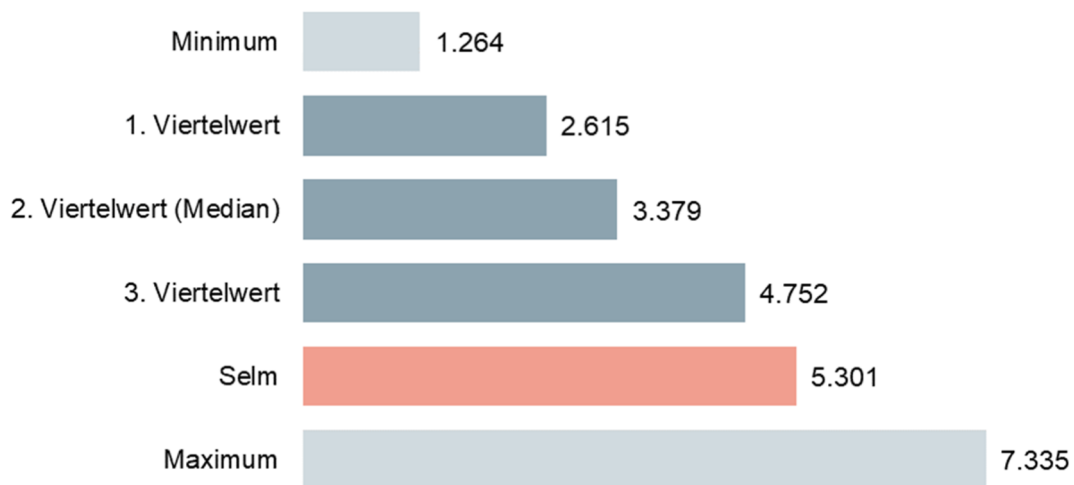
Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenausschlag. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein.

Schulden Stadt Selm in Tausend Euro 2014 bis 2018



Die Schulden der **Stadt Selm** sind seit 2014 um 12,2 Mio. Euro auf 137 Mio. Euro angestiegen. Mit 64 Prozent haben die Verbindlichkeiten für Kredite für Investitionen und Liquiditätssicherung den größten Anteil an den Schulden. Die Rückstellung haben in etwa den gleichen Stand wie 2014. (vgl. Kapitel Rückstellungen)

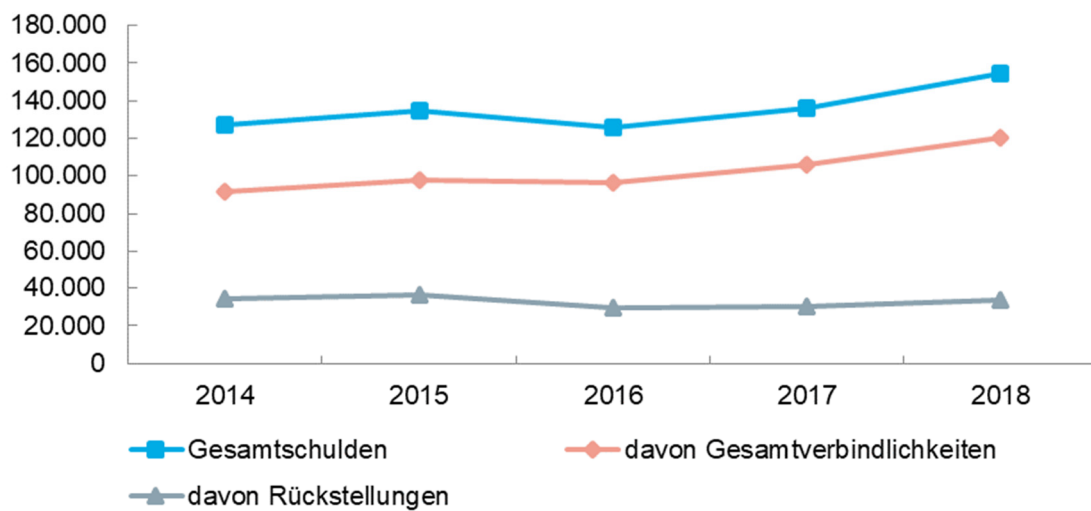
Schulden je Einwohner in Euro 2018



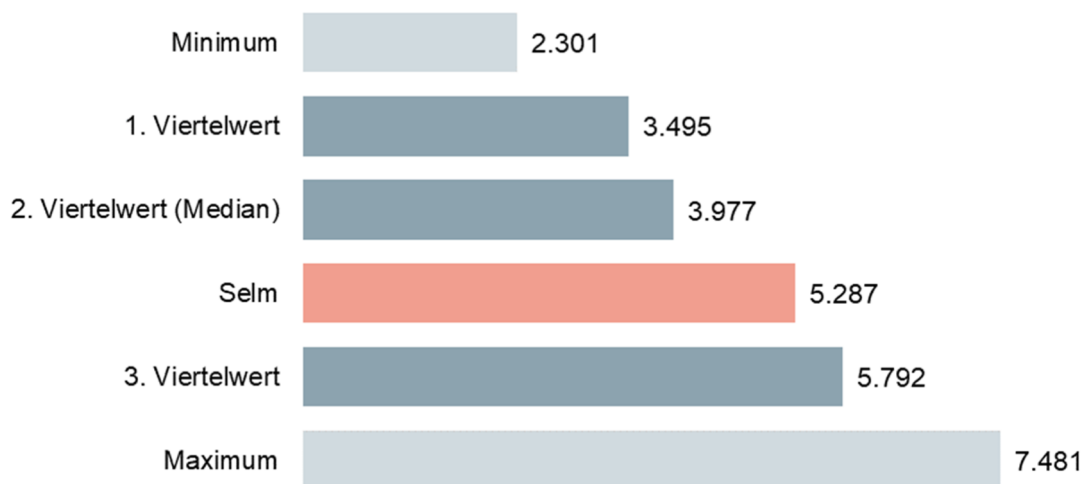
In den interkommunalen Vergleich sind 43 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Gesamtschulden Selm in Tausend Euro 2014 bis 2018



Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen.

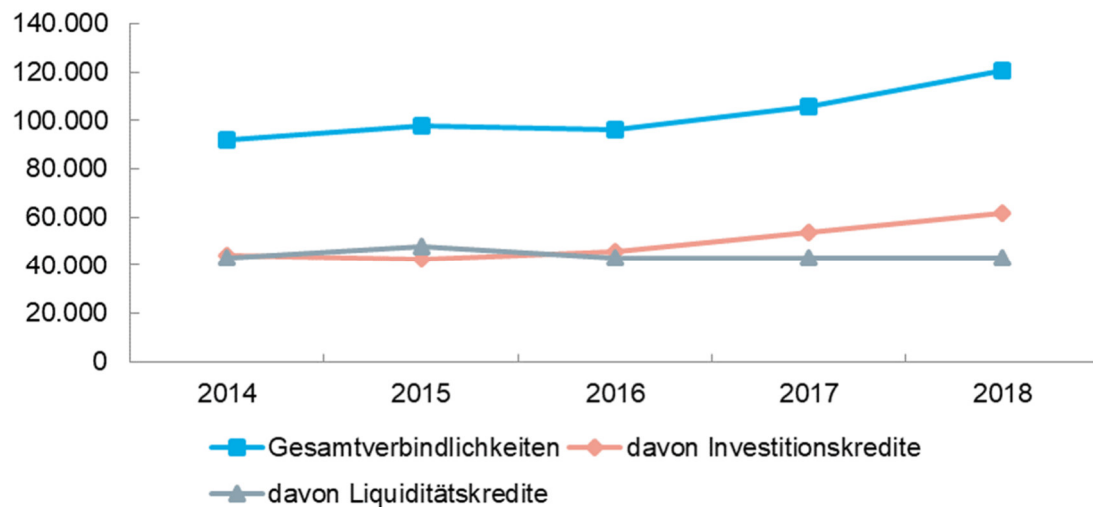
Die Gesamtschulden je Einwohner des Konzerns Stadt Selm lag in den Jahren 2014 bis 2017 zwischen dem Median und dem 3. Viertelwert. Das hat sich 2018 geändert. Selm gehört mit

5.989 Euro je Einwohner im interkommunalen Vergleich zu den 75 Prozent der Kommunen mit den höchsten Gesamtschulden. Der Anteil der Schulden des Kernhaushaltes liegt bei ca. 89 Prozent.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

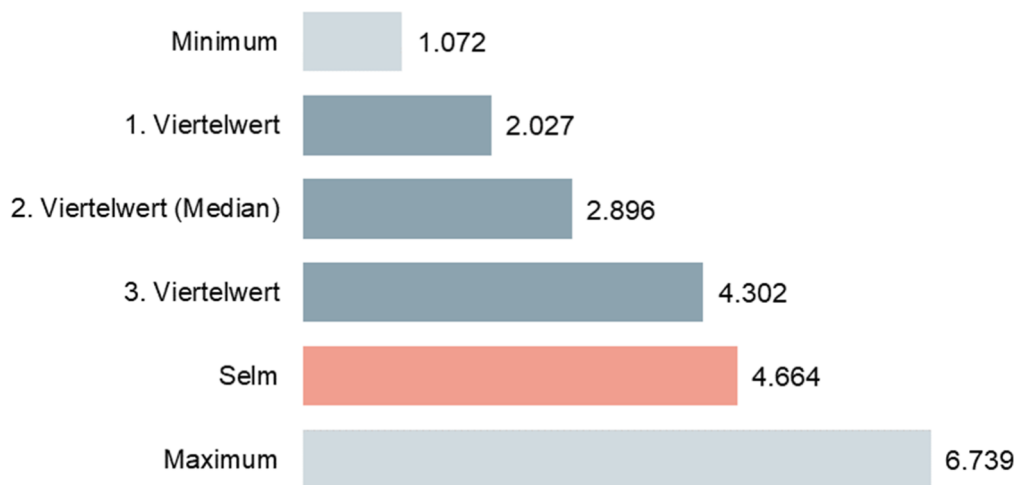
Bei den Gesamtverbindlichkeiten hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen 2014 bis 2018 der Stadt Selm verwendet.

Gesamtverbindlichkeiten Selm in Tausend Euro 2014 bis 2018



Die Kredite zur Liquiditätssicherung sind seit 2016 auf dem gleichen Niveau und konnten sogar im Verhältnis zu 2014 leicht gesenkt werden. Die Kredite für Investitionen nahmen im Eckjahresvergleich um knapp 2,5 Mio. Euro zu.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Selm je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner von Selm sind im Vergleichszeitraum von 2014 nach 2018 von 3.593 Euro kontinuierlich auf nunmehr 4.664 Euro gestiegen. Seit 2018 weist die Stadt Selm überdurchschnittliche Gesamtverbindlichkeiten auf.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

→ Feststellung

Die Stadt Selm verfügt über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft um die ordentlichen Tilgungen von Krediten zu finanzieren. Ob sich die geplanten Salden aus Verwaltungstätigkeiten aufgrund der aktuellen schwierigen Lage erwirtschaften lassen, bleibt allerdings abzuwarten

Salden der Finanzrechnung Selm in Tausend Euro 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2020	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	3.218	2.730	3.444	3.992	4.539
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-11.623	-9.354	-10.547	-6.205	-9.879
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-8.404	-6.624	-7.103	-2.214	-5.340
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	8.404	6.624	7.103	2.214	5.340

Grundzahlen	2019	2020	2021	2020	2023
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	0	0	0	0	0

Die **Stadt Selm** plant bis 2023 mit positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. In Summe ergibt das einen Überschuss von 18 Mio. Euro. Daraus kann Selm die ordentliche Tilgung von Krediten in Höhe von 14,5 Mio. Euro finanzieren. Die geplante Investitionstätigkeit kann Selm nur anteilig über den positiven Saldo finanzieren. Es ergibt sich durchgängig ein Finanzmittelfehlbetrag.

Die Stadt Selm hat in den nächsten Jahren umfassende Investitionen geplant. Die Salden aus Investitionstätigkeit summiert sich in den Jahren 2019 bis 2023 auf 47,6 Mio. Euro. Zum Teil finanziert Selm die Investitionen aus Zuwendungen, z.B. aus den Programmen „Gute Schule“, Regionale 2016. Für die darüber hinaus gehenden Investitionen sieht die Stadt Selm Kreditaufnahmen vor. Selm plant in 2023 eine Nettoneuverschuldung von 37,7 Mio. Euro.

1.3.5.3 Rückstellungen

Die Stadt Selm hat insbesondere Rückstellungen für zukünftige Pensionslasten, mit einem Anteil von rund 83 Prozent an der Gesamtsumme, gebildet. Diese sind im Betrachtungszeitraum um ca. 1,4 Mio. Euro gestiegen. Diese sind nicht gegenfinanziert. Sie müssen somit aus dem laufenden Geschäft finanziert werden, was zu einer weiteren Belastung der Liquiditätslage führt.

Insbesondere die Instandhaltungsrückstellungen haben seit 2017 einen Wertzuwachs von 1,7 Mio. Euro. Diese wurden gebildet für:

- Instandhaltung Spielplätze,
- unterlassene Instandhaltung von Straßen und
- nachzuholende Instandhaltung von städtischen Gebäuden.

1.3.5.4 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

→ Feststellung

Die Altersstruktur des Verwaltungsgebäudes und der Sporthallen zeigt ein tendenziell kritisches Bild. Viele Gebäude haben mehr als zweidrittel der angestrebten Nutzungsdauer überschritten. Die Stadt Selm hat den Handlungsbedarf erkannt und entsprechende Maßnahmen eingeleitet.

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

Ein schlechter Zustand des Anlagevermögens deutet auf einen Sanierungsbedarf und damit auf anstehende Investitionsmaßnahmen hin. Absehbare Reinvestitionen müssen finanziert werden.

Je schlechter der Zustand des Anlagevermögens ist, umso höher ist das Risiko zukünftiger Haushaltsbelastungen.

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

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2018

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16		GND Kommune	J. RND Kommune 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad	Restbuchwert 31.12.2018
	von	bis				
Wohnbauten	50	80	80	41	49	3.086.675
Verwaltungsgebäude*	40	80	100	22	78	2.229.727
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80	37	53	4.787.882
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	40	50	1.936.576
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	40	80	80	34	57	22.052.651
Schulsporthallen	40	60	60	13	79	812.551
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	80	33	59	1.574.862
Sporthallen	40	60	60	17	72	733.039
Abwasserkanäle	50	80	66**	29	57	50.136.577
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	40	15	63	32.637.000

* Aufgrund der durchgeführten Modernisierungsmaßnahmen wurde die Nutzungsdauer des Rathauses auf 100 Jahre modifiziert.

** Mittelwert

Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von bis zu 50 Prozent geht die gpaNRW von einer ausgewogenen Altersstruktur der Vermögensgegenstände aus. Der durchschnittliche Anlageabnutzungsgrad insbesondere der Verwaltungsgebäude Bork 1-1 bis 1-5 und der Sporthallen zeigt einen Handlungsbedarf auf. Diese Situation wäre bedenklich, wenn gleichzeitig keine Investitionstätigkeit erfolgen würde.

Grundsätzlich hat sich die Stadt Selm an den längeren Gesamtnutzungsdauern der Rahmentabelle orientiert. Buchhalterisch belasten lange Gesamtnutzungsdauern aufgrund geringerer Abschreibungen die Ergebnisrechnung weniger. Allerdings trägt die Stadt Selm gegenüber kurzen Nutzungsdauern ein entsprechend höheres Risiko außerplanmäßiger Abschreibungen.

Das Vermögen der Stadt Selm besteht überwiegend aus Sachanlagen. Im Jahr 2018 hat das Sachanlagevermögen mit rund 192 Mio. Euro einen Anteil von rund 89 Prozent an der Bilanzsumme von 216 Mio. Euro.

Die Investitionsquote stellt das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits zu den Investitionen andererseits dar. Den Abschreibungen sollten grundsätzlich, soweit das Vermögen zukünftig benötigt wird, Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Die Investitionsquote Selms schwankt zwischen 51 und 266 Prozent, im Durchschnitt liegt sie bei 110 Prozent. Die Bilanzwerte sind mit Ausnahme der Position „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ unauffällig. Seit 2014 ist der Bilanzwert dieser Position um knapp neun Mio. Euro gesunken. Eine Straßeninventur hat letztmalig 2013 stattgefunden.

2018 war die Investitionsquote mit 266 Prozent überdurchschnittlich. Ursächlich hierfür waren insbesondere Investitionen im Bereich der Kinder- und Jugendeinrichtungen und sonstige Bauten. Hier einige Beispiele:

- Sanierung und Umbau Burg Botzlar,
- Campusplatz Süd und Nord,
- Jugendzentrum und Umkleidegebäude Campus und
- Infrastruktur Gute Schule.

Die Quote ist vor allem abhängig von bewilligten Fördermitteln durch das Land und der Realisierung der geförderten Projekte und Maßnahmen. Die Stadt Selm profitiert vom Kommunalinvestitionsförderungsgesetz und kann dadurch mit geringen Eigenmitteln modernisieren. Gleichzeitig bedient sich Selm verschiedener Förderprogramm, so nimmt sie teil am

- Programm „Gute Schule 2020“,
- Förderung zur Unterstützung des Breitbandausbaus in der Bundesrepublik Deutschland,
- Regionale 2016.

Für die städtischen Gebäude und die Infrastruktur bestehen trotz der zunehmenden Investitionsnotständigkeit nach wie vor erhebliche Instandhaltungs- und Investitionsstaus. Aufgrund der teilweise geringen Restnutzungsdauer, können unvorhergesehenen Maßnahmen aus Sicherheitsgründen oder Substanzerhaltung nötig sein. Die Stadt Selm hat für alle bekannten, notwendigen Instandhaltungsmaßnahmen Rückstellungen gebildet (siehe Kapitel Rückstellungen).

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

→ **Feststellung**

Die Stadt Selm hält die gesetzlichen Fristen zur Aufstellung der Haushaltssatzung und Jahresabschlüsse aus der GO NRW ein.

→ **Feststellung**

Die vom Finanzbereich vorgelegten Controlling-Berichte liefern der Verwaltungsführung die erforderlichen Informationen. Die monatlich erstellten Controlling-Berichte tragen verwaltungsintern zu einer besseren Mittelbewirtschaftung bei.

→ **Feststellung**

Der Rat wird bei Haushaltsplanerstellung über die Haushaltsentwicklung ausführlich informiert. Dies ist aus Sicht der gpaNRW ausreichend.

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

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

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

Die Stadt Selm ist Teilnehmerin am Stärkungspakt. Die Stadt hat damit eine unterjährige Berichtspflicht an die Bezirksregierung zur Umsetzung des Haushaltssanierungsplans. Der Bezirksregierung wird

- bis einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres die Haushaltssatzung mit den Anlagen angezeigt,
- der bestätigte Jahresabschluss bis zum 15. April angezeigt,
- und im laufenden Haushaltsjahr zum 30. Juni und 30. September zum Stand des Haushaltssanierungsplans berichtet.

Diese Fristen werden von der Stadt Selm eingehalten. Selm gehört zu den wenigen Kommunen, die bereits den Gesamtabschluss 2018 zum Zeitpunkt dieser Prüfung bestätigt vorliegen haben. Mit Einführung des 2. NKF Weiterentwicklungsgesetz NRW besteht für Kommunen die Möglichkeit der Befreiung von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses. Selm hat die Voraussetzungen zur Befreiung gemäß § 116a GO NRW geprüft und wird ab 2019 keinen Gesamtabschluss mehr aufstellen.

Zur unterjährigen Steuerung verfügt die Stadt Selm über ein Finanzcontrolling. Berichte werden zentral erstellt, die Prognose dazu liefern die einzelnen Ämter. Neben der Umsetzung der HSP-Maßnahmen wird auch zum Stand der Investitions- und Kassenkredite sowie Investitionsmaßnahmen berichtet.

Die Ergebnisprognoseberichte auf Produktebene werden monatlich, die HSP-Berichte vierteljährlich erstellt. Die Budgetverantwortlichen (je Produkt) haben der Kämmerin jährlich zum 30. Juni über die Entwicklung ihres Budgets Bericht zu erstatten. Die Kämmerin ist zudem unverzüglich zu unterrichten, wenn die Einhaltung des Budgets gefährdet ist.

Dem Rat werden folgende Berichte zu Verfügung gestellt:

- Ergebnisprognoseberichte auf Produktebene halbjährlich,
- HSP-Berichte.

Sollten sich Verschlechterung zum beschlossenen HSP aufzeigen, können rechtzeitig Gegenmaßnahmen getroffen werden.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Die Stadt Selm erzielt in den vergangenen Jahren durch restriktive Mittelbewirtschaftung einige Konsolidierungserfolge. Die weitere Planung ist allerdings stark von konjunkturellen Faktoren abhängig, die seitens der Stadt nicht beeinflussbar sind.

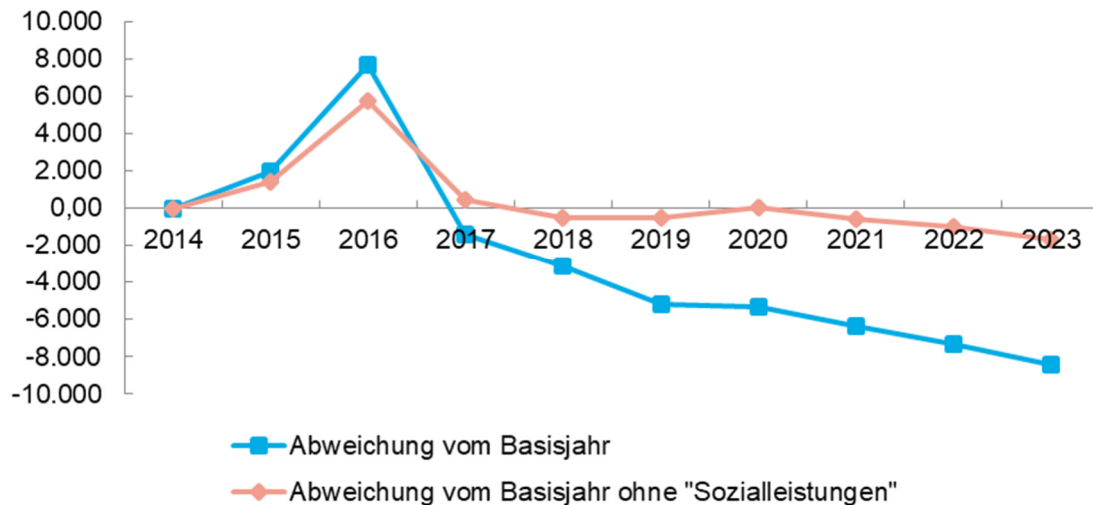
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine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

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und die Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG sowie um Sondereffekte⁷.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2014 entwickeln. Die Tabellen 10 und 12 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

⁷ Verkäufe Grundstücke und Gebäude; Wertberichtigungen, Unterhaltungen baulicher Anlagen-Einzelprojekte; Kosten Umlegungsverfahren; Abschreibungen

Bereinigte Jahresergebnisse Selm in Tausend Euro 2014 bis 2023



Bis zum Jahr 2016 sind deutlich die positive Wirkung der Konsolidierungsmaßnahmen zu erkennen: Das bereinigte Ergebnis 2016 fällt um fast 7,7 Mio. Euro besser aus als das Ergebnis des Basisjahres 2014. Dies ist unter anderem auf die Auflösung von Rückstellungen (2,5 Mio.), höhere Erträge aus Benutzungs- und Verwaltungsgebühren, zum anderen aber auch auf geringere Aufwendungen für Unterhaltung/Bewirtschaftung des Infrastrukturvermögens zurückzuführen. Nicht zuletzt hat auch die restriktive Haushaltsführung zum Erfolg beigetragen.

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

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist die Abweichung 2018 zum Basisjahr rund 2,5 Mio. Euro weniger negativ. Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

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

Vor allem im Produktbereich 06 hat der Zuschussbedarf deutlich zugenommen. Der Produktbereich umfasst unter anderem die Kindertagesstätten. Hier wirkt sich der gestiegene Betreuungsbedarf der letzten Jahre aus. Dieser Trend wird voraussichtlich weitergehen: Auch in der Haushaltsplanung sieht die Stadt Selm höhere Aufwendungen vor, um den voraussichtlich weiter steigenden Betreuungsbedarf zu decken.

Zukünftig kann auch der Produktbereich 05 zu steigenden Aufwendungen führen.

Ab 2017 lässt sich ein deutlicher Trend erkennen: Lässt man die Sozialleistungen außen vor, können Aufwandssteigerungen überwiegend abgedeckt werden. Auch in der Haushaltsplanung wirkt dieser Trend fort. Die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen können die allgemeinen Auf-

wandsteigerungen zum großen Teil ausgleichen. Für einen Ausgleich der steigenden Sozialaufwendungen reichen diese wiederum nicht aus. Die Handlungsspielräume der Stadt werden somit vor allem durch Pflichtaufgaben beeinträchtigt.

Obwohl sich die beeinflussbaren Haushaltspositionen laut des oben dargestellten Graphs negativ entwickeln, plant die Stadt mit positiven Jahresergebnissen. 2023 wird laut Haushaltsplanung ein Überschuss von 948 Tausend Euro erreicht. Dies zeigt, dass die Annahme einer positiven Konjunktur die Haushaltsplanung stützt: Die Stadt rechnet mit deutlich steigenden Steuererträgen sowie Schlüsselzuweisungen. Da sie diese Positionen kaum beeinflussen kann, unterliegt die positive Entwicklung jedoch allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken (vgl. Kapitel „Plan-Ergebnisse“). Gleichzeitig verdeutlicht die Entwicklung, dass der Haushaltsausgleich dauerhaft nicht aus eigener Kraft erreicht wird. Ohne Konsolidierungsmaßnahmen reicht jedoch auch eine positive Entwicklung der Steuererträge nicht aus.

→ Empfehlung

Die Stadt Selm sollte den Weg der Haushaltskonsolidierung fortsetzen. Es sollte eine regelmäßige Aufgabenkritik erfolgen, die auch den Umfang von Pflichtaufgaben prüft. Nur so können die Aufwandssteigerungen der beeinflussbaren Haushaltspositionen ausgeglichen werden.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die **Stadt Selm** hat ihre Hebesätze für die Grundsteuer letztmalig 2012 erhöht. Bei der Gewerbesteuer erfolgte eine Erhöhung des Hebesatzes um 45 Punkte auf 485 Punkte im Jahr 2018.

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

Hebesätze im Vergleich 1. Halbjahr 2019 (Angabe in von Hundert)

	Stadt Selm	Kreis Unna*	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse**	Stärkungspaktkommunen***
Grundsteuer A	600	482	322	297	368
Grundsteuer B	825	764	630	548	708
Gewerbesteuer	485	477	471	414	486

* gewogener Mittelwert

** Kreisangehörige Gemeinden mit 25.000 bis unter 60.000 Einwohnern

*** Mittelwert aller Stärkungspaktkommunen

Die Stadt hat ihre Hebesätze für die Grundsteuer A und B, sowie der Gewerbesteuer oberhalb des fiktiven Hebesatzes 2019 festgelegt. Dieser beläuft sich 2019 bei der Grundsteuer A auf 223, bei der Grundsteuer B auf 443 und bei der Gewerbesteuer auf 418 Hebesatzpunkte. Der Ertragsanteil, der aus dieser Überschreitung resultiert, wird weder bei der Festsetzung der

Kreisumlage noch bei den Schlüsselzuweisungen angerechnet. Er verbleibt vollständig bei der Stadt Selm.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

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

→ **Feststellung**

Bei den Ermächtigungsübertragungen konzentriert sich die Stadt Selm auf investive Maßnahmen. Das Volumen hat sich zuletzt deutlich erhöht. Gleichzeitig arbeitet Selm die investiven Auszahlungsermächtigungen nur zu einem geringen Anteil ab.

→ **Feststellung**

Vor dem Hintergrund der Transparenz und Haushaltsklarheit sieht die gpaNRW die Höhe der Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen im Zusammenspiel mit dem Grad der Inanspruchnahme kritisch.

→ **Feststellung**

Die Stadt Selm hat bisher die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen nicht gemäß § 22 Abs. 1 KomHVO geregelt.

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

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

Eine schriftliche Regelung zu Ermächtigungsübertragungen gibt es in **Selm** nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder Vereinbarung regeln.

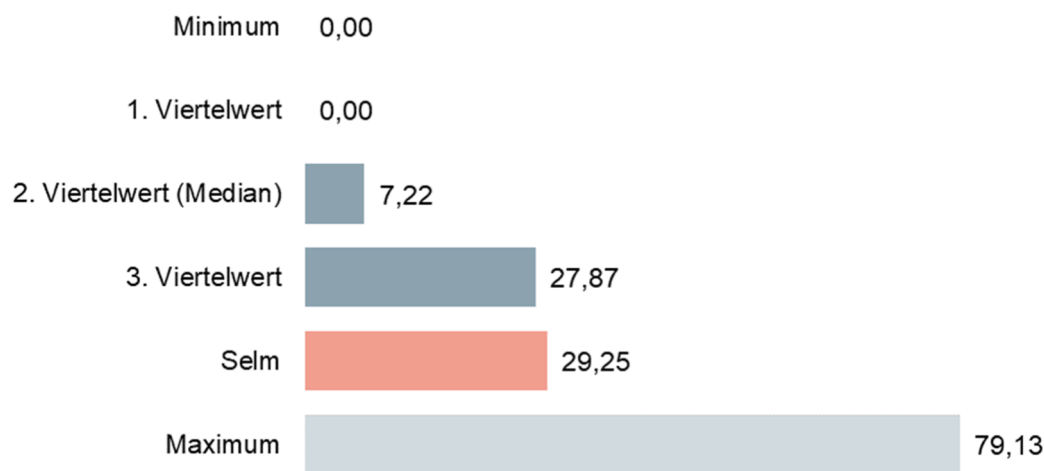
Ordentliche Aufwendungen Selm 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	58.900	61.913	64.632	73.014	75.198
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	0	0	745	755
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,00	0,00	0,00	1,02	1,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	58.900	61.913	64.632	73.759	75.953
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,00	0,00	0,00	1,01	0,99
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	60.587	67.057	63.997	70.994	76.899

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	103	108	99,02	96,25	101

Die Stadt Selm verzeichnet beim Ist-Ergebnis nur jeweils geringfügig höhere Aufwendungen als sie in ihren Haushaltsplänen veranschlagt hat. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass den höheren Aufwendungen auch höhere Erträge gegenüberstehen. Allerdings überträgt die Stadt Aufwandsermächtigungen erst ab dem Jahr 2017 ins Folgejahr. Die Haushaltsansätze werden hierdurch nur zu einem vernachlässigbaren Teil erhöht.

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2018

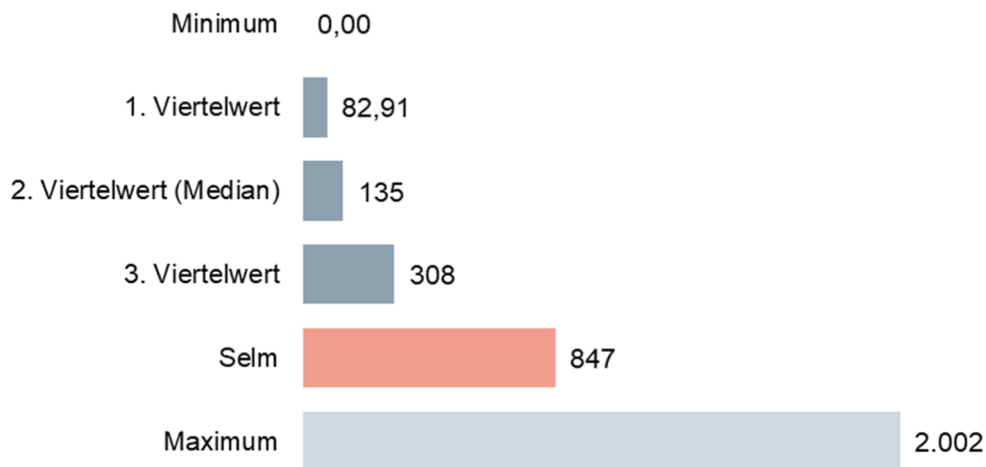


Investive Auszahlungen Selm 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	8.163	16.124	13.058	15.792	23.928
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	2.810	2.276	10.126	17.172	21.856
Ansaterhöhungsgrad in Prozent	34,43	14,11	77,55	109	91,34
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	10.973	18.400	23.184	32.964	45.784
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	25,61	12,37	43,68	52,09	47,74
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	5.008	8.012	5.090	10.412	16.889
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	45,64	43,54	21,95	31,58	36,89

Im Jahr 2017 lagen die investiven Ermächtigungsübertragungen der Stadt Selm bei 17,2 Mio. Euro. Der Ansaterhöhungsgrad beträgt in diesem Jahr 109 Prozent. Somit liegen die investiven Ermächtigungsübertragungen höher als der ursprüngliche Haushaltsansatz. Diese Entwicklung ist eingetreten, weil Investitionen in zunehmendem Maß zeitlich geschoben werden müssen.

Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 43 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

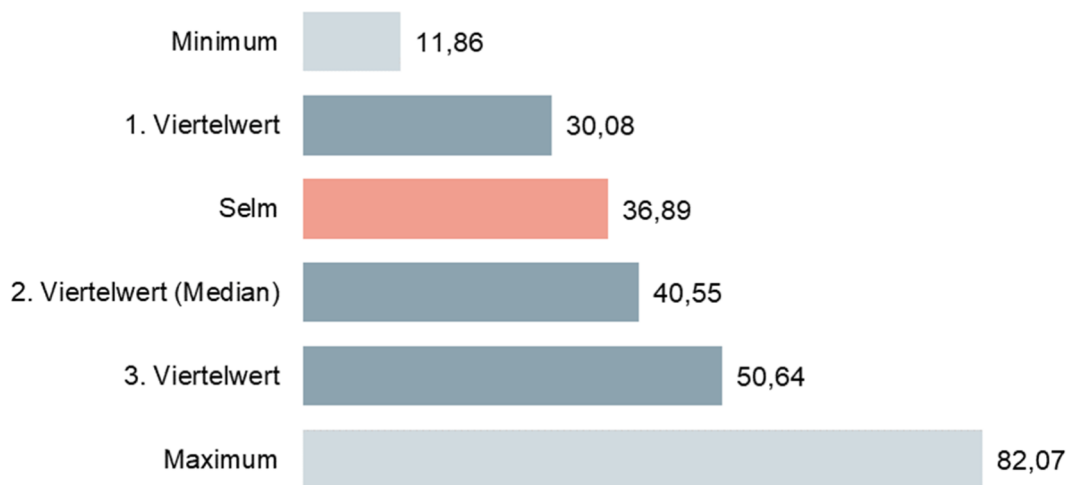


Die Ermächtigungsübertragungen je Einwohner seit 2016 postieren sich im Vergleich mit anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen unterhalb des Maximums. In den Jahren 2014 und 2015 waren sie dagegen noch nah dem Median. Bereits die Bezirksregierung Arnsberg hat in der Genehmigung der Fortschreibung des HSP darauf hingewiesen, dass von Ermächtigungsübertragungen nicht oder nur zurückhaltend Gebrauch zu machen ist.

Gleichzeitig arbeitet die Stadt Selm die investiven Auszahlungsermächtigungen nur zu einem Anteil von durchschnittlich 36 Prozent ab.

Nach Aussage der Stadt Selm wird dieser Zustand durch den Umstand getragen, dass sehr zahl- und umfangreiche städtebauliche Maßnahmen in den vergangenen Jahren begonnen wurden und aufgrund der mehrjährigen Bauzeitenplanung diese nicht innerhalb eines Jahres abgeschlossen werden können. Der jährlichen Übertragung geht eine intensive Überprüfung und fachamtsseitige Abstimmung voraus, sodass die Bereitstellung und Inanspruchnahme in den Folgejahren sowohl der Höhe als auch dem Grunde nach stets notwendig sind.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz (investive Auszahlungen) in Prozent 2018



→ Empfehlung

Die Stadt Selm sollte wesentliche investive Auszahlungsermächtigungen restriktiv auf eine Übertragung hin prüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Die Stadt Selm nutzt bereits vielfältige Möglichkeiten der Fördermittelakquise. Selm hat eine zentrale Förderstelle. Das trägt zu einer verbesserten Fördermittelakquise und zu einem besseren Gesamtüberblick der Fördermittel bei. Strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise gibt es nicht.

Eine Kommune sollte strategische Festlegungen haben, die eine erfolgreiche Fördermittelakquise unterstützen. Dazu sollte sie die Fördermittelrecherche standardisiert im Prozess der Planung von Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen vorsehen. Sie sollte einen Überblick über

mögliche Förderungen haben und verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche nutzen. Zudem sollte sie einen Überblick über die förderfähigen Maßnahmen der eigenen Verwaltung haben, um diese bei Bedarf zu kombinieren.

In **Selm** ist eine zentrale Förderstelle in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Fachbereichen für die Akquirierung von Fördermitteln zuständig. Informationen beschafft sie sich unter anderem durch Mitteilungen der Fördergeber, bei der Bezirksregierung, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nehmen aber auch an entsprechenden Fachveranstaltungen teil. Auf diesem Weg konnte die Stadt Selm in den letzten Jahren an vielen Förderprogrammen teilnehmen und Projekte mit geringeren Eigenkapitaleinsatz anstoßen.

Bisher gibt es bei der Stadt Selm keine schriftlichen Regelungen für die Fördermittelakquise.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte strategische Vorgaben für die Fördermittelakquise schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.

Nach Aussage der Stadt Selm ist der Aufwand bei der Beantragung von Fördermaßnahmen mit Landes- und/oder Bundesmitteln akzeptabel. Anträge werden zudem nur gestellt, wenn die kommunalen Eigenanteile und mögliche Folgekosten dauerhaft finanziert werden können.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Selm musste nach eigener Aussage bisher keine Fördermittel zurückzahlen. Die Fördermittelbewirtschaftung erfolgt durch die zentrale Förderstelle. Ein Fördermittelcontrolling mit einem speziellen Berichtswesen gibt es in Selm nicht.

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

Ein generelles Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es in Selm nicht. Allerdings wird im Verwaltungsvorstand und in der Politik über den Stand der Abwicklung und Umsetzung größerer Projekte berichtet. Berichte können nach Bedarf individuell angefertigt werden.

Die Einhaltung der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie der rechtzeitige Mittelabruf wird von den zentralen Organisationseinheiten überwacht. Ebenso obliegen die Dokumentationen und die Nachweise über die Verwendung der Mittel der zentralen Förderstelle. Rückzahlungen von Fördermitteln konnte die Stadt Selm nach eigener Aussage vermeiden.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung	Seite
Haushaltsstatus		
F1	Die Stadt Selm ist seit 2011 pflichtiger Teilnehmer am Stärkungspakt. Bereits zu diesem Zeitpunkt musste ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in der Bilanz ausgewiesen werden. Die Stadt unterliegt damit aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.	38
Ist-Ergebnisse		
F2	Die Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes werden von der Stadt Selm erfüllt. Selm befindet sich jedoch noch immer in einer strukturell defizitären Haushaltssituation.	40
Plan-Ergebnisse		
F3	Die Haushaltsplanung der Stadt Selm basiert auf nachvollziehbaren Grundlagen. Der Haushalt ist insbesondere von der zukünftigen gesamtwirtschaftlichen und konjunkturellen Lage abhängig. Hier sieht die gpaNRW allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Zusätzliche Risiken sind in der Haushaltsplanung der Stadt nicht erkennbar.	43
Eigenkapital		
F4	Die Ausgleichsrücklage wurde 2009, die allgemeine Rücklage 2011 aufgezehrt. Somit ist kein Eigenkapital mehr vorhanden und Selm ist bilanziell überschuldet.	47
Schulden und Vermögen		
F5	Die Schulden des Kernhaushaltes der Stadt Selm sind im interkommunalen Vergleich einwohnerbezogen deutlich höher als in vielen anderen Kommunen. Auch die Gesamtverbindlichkeiten des Konzern Stadt Selm mit 4.664 Euro je Einwohner sind überdurchschnittlich.	49
F6	Die Stadt Selm verfügt über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft um die ordentlichen Tilgungen von Krediten zu finanzieren. Ob sich die geplanten Salden aus Verwaltungstätigkeiten aufgrund der aktuellen schwierigen Lage erwirtschaften lassen, bleibt allerdings abzuwarten	53

	Feststellung	Seite
F7	Die Altersstruktur des Verwaltungsgebäudes und der Sporthallen zeigt ein tendenziell kritisches Bild. Viele Gebäude haben mehr als zweidrittel der angestrebten Nutzungsdauer überschritten. Die Stadt Selm hat den Handlungsbedarf erkannt und entsprechende Maßnahmen eingeleitet.	54

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Selm hält die gesetzlichen Fristen zur Aufstellung der Haushaltssatzung und Jahresabschlüsse aus der GO NRW ein.	57			
F2	Die vom Finanzbereich vorgelegten Controlling-Berichte liefern der Verwaltungsführung die erforderlichen Informationen. Die monatlich erstellten Controlling-Berichte tragen verwaltungsintern zu einer besseren Mittelbewirtschaftung bei.	57			
F3	Der Rat wird bei Haushaltsplanerstellung über die Haushaltsentwicklung ausführlich informiert. Dies ist aus Sicht der gpaNRW ausreichend.	57			
F4	Die Stadt Selm erzielt in den vergangenen Jahren durch restriktive Mittelbewirtschaftung einige Konsolidierungserfolge. Die weitere Planung ist allerdings stark von konjunkturellen Faktoren abhängig, die seitens der Stadt nicht beeinflussbar sind.	58	E4	Die Stadt Selm sollte den Weg der Haushaltskonsolidierung fortsetzen. Es sollte eine regelmäßige Aufgabenkritik erfolgen, die auch den Umfang von Pflichtaufgaben prüft. Nur so können die Aufwandssteigerungen der beeinflussbaren Haushaltspositionen ausgeglichen werden.	60
F5	Bei den Ermächtigungsübertragungen konzentrieren sich die Stadt Selm auf investive Maßnahmen. Das Volumen hat sich zuletzt deutlich erhöht. Gleichzeitig arbeitet Selm die investiven Auszahlungsermächtigungen nur zu einem geringen Anteil ab.	61			
F6	Vor dem Hintergrund der Transparenz und Haushaltsklarheit sieht die gpaNRW die Höhe der Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen im Zusammenspiel mit dem Grad der Inanspruchnahme kritisch.	61			
F7	Die Stadt Selm hat bisher die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen nicht gemäß § 22 Abs. 1 KomHVO geregelt.	61	E7.1	Die Stadt Selm sollte die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung oder Vereinbarung regeln.	61

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E7.2	Die Stadt Selm sollte wesentliche investive Auszahlungsermächtigungen restriktiv auf eine Übertragung hin prüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	64
F8	Die Stadt Selm nutzt bereits vielfältige Möglichkeiten der Fördermittelakquise. Selm hat eine zentrale Förderstelle. Das trägt zu einer verbesserten Fördermittelakquise und zu einem besseren Gesamtüberblick der Fördermittel bei. Strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise gibt es nicht.	64	E8	Die Stadt Selm sollte strategische Vorgaben für die Fördermittelakquise schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.	65
F9	Die Stadt Selm musste nach eigener Aussage bisher keine Fördermittel zurückerzahlen. Die Fördermittelbewirtschaftung erfolgt durch die zentrale Förderstelle. Ein Fördermittelcontrolling mit einem speziellen Berichtswesen gibt es in Selm nicht.	65			

Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018

Kennzahlen	Kommune	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	103	91,93	98,71	101	103	114	43
Eigenkapitalquote 1	-1,09	-29,11	9,03	22,52	38,11	65,26	43
Eigenkapitalquote 2	25,99	-11,32	35,12	53,36	68,20	80,11	43
Fehlbetragsquote	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	45,30	0,04	27,71	34,18	40,45	59,83	43
Abschreibungsintensität	7,31	3,29	5,90	6,91	8,37	14,23	43
Drittfinanzierungsquote	52,96	35,67	47,47	53,39	61,57	82,82	42

Kennzahlen	Kommune	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Investitionsquote	266	30,37	68,31	100	145	305	43
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	66,47	32,50	72,45	88,15	94,13	120	41
Liquidität 2. Grades	41,49	6,98	27,84	53,58	123	610	41
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	36,19	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	14,33	1,26	4,77	8,81	15,15	24,72	41
Zinslastquote	2,78	0,06	0,76	1,35	1,77	2,78	43
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	39,02	28,35	52,20	56,68	61,39	73,79	42
Zuwendungsquote	30,70	5,87	13,69	16,80	23,54	38,68	43
Personalintensität	13,22	8,22	18,81	21,52	22,80	26,72	43
Sach- und Dienstleistungsintensität	25,11	7,16	13,61	16,06	17,90	26,28	43
Transferaufwandsquote	47,27	39,37	43,12	46,92	48,67	74,37	43

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

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

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

Tabelle 4: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Selm in Tausend Euro 2014 bis 2018

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-395	-141	8.922	585	227	
Gewerbesteuern (4013)	6.424	6.601	7.720	8.617	11.372	8.147
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	9.212	10.017	10.342	10.940	11.556	10.413
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	587	670	690	860	1.068	775
Ausgleichsleistungen (405)	936	1.006	1.024	1.075	1.094	1.027
Schlüsselzuweisungen (4111)	13.024	13.689	13.633	14.039	13.451	13.567
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz (4131)	3.424	3.424	3.424	2.671	1.952	
Summe der Erträge	33.606	35.406	36.833	38.201	40.492	33.929
Steuerbeteiligungen (534)	1.013	999	1.041	1.480	1.557	1.218
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	14.361	15.038	15.289	15.560	14.948	15.039
Summe der Aufwendungen	15.375	16.037	16.330	17.039	16.506	16.257
Saldo	18.232	19.370	20.503	21.162	23.986	17.672

Tabelle 5: Eigenkapital Selm in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	0	0	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	-12.205	-12.454	-3.125	-2.605	-2.358
Eigenkapital 1	-12.205	-12.454	-3.125	-2.605	-2.358
Sonderposten für Zuwendungen	37.746	36.398	36.043	37.246	35.830
Sonderposten für Beiträge	27.915	25.408	24.205	23.666	22.552

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital 2	53.456	49.352	57.123	58.307	56.024
Bilanzsumme	213.160	214.750	199.174	201.529	215.571

Tabelle 6: Schulden Selm in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	42.559	41.048	39.457	37.876	45.065
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	43.013	47.766	42.893	42.893	42.893
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.370	1.051	1.241	2.593	1.886
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	621	632	687	895	452
Sonstige Verbindlichkeiten	1.020	1.196	920	692	931
Erhaltene Anzahlungen	1.853	3.331	4.360	4.717	11.931
Verbindlichkeiten	90.436	95.024	89.558	89.667	103.157
Rückstellungen	33.715	35.301	28.281	29.330	33.158
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	459	154	124	124	517
Schulden	124.610	130.479	117.964	119.120	136.832

Tabelle 7: Gesamtschulden Selm in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten	91.804	97.830	96.303	105.815	120.382

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Rückstellungen	34.618	36.449	29.559	30.010	33.691
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	489	154	124	124	517
Gesamtschulden	126.911	134.433	125.986	135.949	154.590

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Selm in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	44.331	42.735	46.039	53.970	61.812
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	43.013	47.766	42.893	42.893	42.893
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.472	1.131	1.314	1.891	2.032
Sonstige Verbindlichkeiten	2.988	6.199	6.056	2.344	1.715
Erhaltene Anzahlungen	0	0	0	4.717	11.931
Gesamtverbindlichkeiten	91.804	97.830	96.303	105.815	120.382

Tabelle 9: Rückstellungen Selm in Tausend Euro 2014 bis 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Pensionsrückstellungen	25.974	26.369	26.036	26.721	27.389
Instandhaltungsrückstellungen	0	753	331	840	2.504
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	7.742	8.180	1.915	1.769	3.266

	2014	2015	2016	2017	2018
Summe der Rückstellungen	33.715	35.301	28.281	29.330	33.158

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Selm in Tausend Euro 2014 bis 2023

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis										
Gewerbesteuer	6.424	6.601	7.720	8.617	11.372	11.392	11.209	11.635	11.960	12.283
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	9.212	10.017	10.342	10.940	11.556	12.128	12.418	12.890	13.586	14.320
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	587	670	690	860	1.068	1.032	1.060	1.084	1.106	1.130
Ausgleichsleistungen	936	1.006	1.024	1.075	1.094	1.138	1.162	1.210	1.243	1.284
Schlüsselzuweisungen vom Land	13.024	13.689	13.633	14.039	13.451	13.881	14.498	15.498	16.041	16.698
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	3.424	3.424	3.424	2.671	1.952	1.267	616	0	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land										
Summe der Erträge	33.606	35.406	36.833	38.201	40.492	40.839	40.963	42.316	43.937	45.716
Gewerbesteuerumlage	514	507	528	756	798	823	809	840	863	886
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	499	492	513	724	759	773	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	14.361	15.038	15.289	15.560	14.948	15.168	15.677	15.990	16.310	16.636
Summe der Aufwendungen	15.375	16.037	16.330	17.039	16.506	16.763	16.486	16.830	17.173	17.523
Saldo der Bereinigungen	18.232	19.370	20.503	21.162	23.986	24.076	24.478	25.486	26.764	28.193
Saldo der Sondereffekte	205	-2.664	-457	-347	-1.815	0	-302	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-18.831	-16.847	-11.124	-20.230	-21.944	-24.044	-24.149	-25.216	-26.129	-27.245

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Abweichung vom Basisjahr	0	1.984	7.707	-1.399	-3.113	-5.213	-5.318	-6.385	-7.298	-8.414

Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse mit Konsolidierungshilfe Selm in Tausend Euro 2014 bis 2023

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-18.831	-16.847	-11.124	-20.230	-21.944	-24.044	-24.149	-25.216	-26.129	-27.245
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	3.424	3.424	3.424	2.671	1.952	1.267	616	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis mit Konsolidierungshilfe	-15.407	-13.423	-7.700	-17.559	-19.992	-22.777	-23.533	-25.216	-26.129	-27.245
Abweichung vom Basisjahr mit Konsolidierungshilfe	0	1.984	7.707	-2.152	-4.585	-7.370	-8.126	-9.809	-10.722	-11.838

Tabelle 12: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Selm in Tausend Euro 2014 bis 2023

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-18.831	-16.847	-11.124	-20.230	-21.944	-24.044	-24.149	-25.216	-26.129	-27.245
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1.352	-1.038	741	-2.422	-2.593	-3.570	-3.948	-4.030	-4.118	-4.202
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-8.889	-8.604	-9.017	-9.665	-10.217	-11.387	-11.620	-11.985	-12.399	-12.788
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-8.590	-7.205	-2.848	-8.143	-9.134	-9.087	-8.581	-9.201	-9.612	-10.255
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	1.386	5.742	447	-544	-497	9	-611	-1.022	-1.665

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

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

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

Beteiligungen

Die **Stadt Selm** verfügt über eine übersichtliche Beteiligungsstruktur. Zwar ist sie insgesamt an 24 Unternehmungen beteiligt, allerdings übt sie auf lediglich drei davon einen beherrschenden und auf zwei weitere einen maßgeblichen Einfluss aus. Unmittelbar ist die Stadt mit beherrschendem Einfluss nur an der Stadtwerke Selm GmbH beteiligt.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen ist niedrig und wird durch die Stadtwerke Selm GmbH und die Selm Netz GmbH & Co. KG bestimmt. Die Beteiligungen halten im Vergleich zur Stadt nur ein geringes Anlagevermögen, bilanzieren geringe Verbindlichkeiten und generieren wenig Erträge. Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind mit einer Belastung von 4,5 Mio. Euro im Jahr 2018 zwar insgesamt von Bedeutung, resultieren aber nahezu vollständig aus Dienstleistungsverträgen mit der Stadtwerke Selm GmbH.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich daher mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Weitestgehend werden diese Anforderungen durch die Stadt Selm erfüllt. In den folgenden Bereichen bestehen noch Handlungsmöglichkeiten:

Die Einladungen zu den Gremiensitzungen, Niederschriften und Beschlüsse werden aktuell nicht zentral vorgehalten. Um der Beteiligungsverwaltung den Zugriff auf diese Daten zu ermöglichen, sollte die zentrale Vorhaltung auch dieser Grunddaten zukünftig erfolgen.

Für die Beteiligungen liegen derzeit keine Wirtschaftspläne vor. Zumindest für die bedeutenden Beteiligungen wäre dies zukünftig sinnvoll, um auf Abweichungen entsprechend reagieren zu können.

Die Beteiligungsberichte wurden bis einschließlich 2018 erstellt. Weitere Berichte zur Information des Rates und der Verwaltungsführung existieren aktuell nicht. Der Beteiligungsbericht sollte daher künftig bis spätestens zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt werden. Zudem sollten dem Rat unterjährig, zumindest für die bedeutenden Beteiligungen, standardisierte Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung gestellt werden.

Schulungen für Vertreter und Vertreterinnen in den Gremien finden nach Bedarf zum Thema Haushaltswirtschaft statt. Auch zum Thema Rechte und Pflichten sollten Informationen, durch Schulungen oder ein Handbuch, regelmäßig weitergegeben werden.

Um alle städtischen Gremienvertreter gleichermaßen zu Tagesordnungspunkten von Gremiensitzungen zu informieren, sollte die Stadt zumindest zu wichtigen Themen Stellungnahmen verfassen.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

2.3 Beteiligungsportfolio

→ Feststellung

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

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

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

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

2.3.1 Beteiligungsstruktur

→ Feststellung

Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 24 Beteiligungen auf drei Beteiligungsebenen. An fünf Beteiligungen ist die Stadt maßgeblich beteiligt, auf lediglich drei davon übt sie beherrschenden Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit auf einem mittleren Niveau.

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

Die **Stadt Selm** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an insgesamt 24 Unternehmungen beteiligt. Diese verteilen sich auf drei Beteiligungsebenen, wobei elf Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene gehalten werden, elf Beteiligungen mittelbar auf der zweiten Ebene und lediglich eine Beteiligung mittelbar auf der dritten Ebene. Bei der Kontrolle und Steuerung der Beteiligungen sind die Entwicklungen der mittelbaren Beteiligungen somit bis in die dritte Beteiligungsebene zu berücksichtigen, auch wenn keine direkte Einflussnahme auf diese Beteiligungen möglich ist. Die Beteiligungen werden in sechs Rechtsformen gehalten. Dabei ist die GmbH mit 17 Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform.

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

Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018

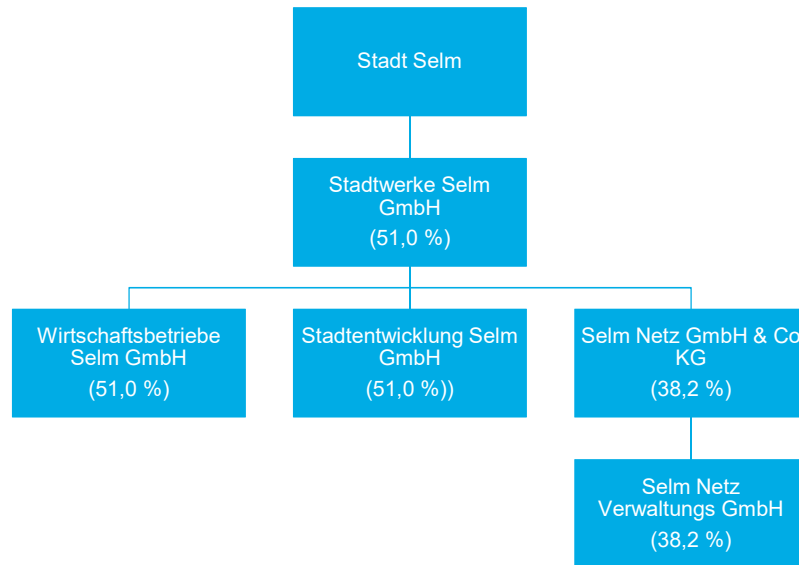


Grundsätzlich sollte die Stadt bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent kann die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben. Dadurch hat sie bei diesen Beteiligungen höhere

Einflussmöglichkeiten, um die städtischen Interessen zu vertreten. Ebenso sind diese Beteiligungen regelmäßig ausschlaggebend im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung für die Stadt. Daher betrachten wir nachfolgend die Beteiligungen, an denen die Stadt mit mindestens 20,0 Prozent beteiligt ist.

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

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



Die Stadt Selm übt auf drei ihrer Beteiligungen über 20,0 Prozent einen beherrschenden Einfluss aus, wobei sie an lediglich an der Stadtwerke Selm GmbH direkt beteiligt ist.

2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

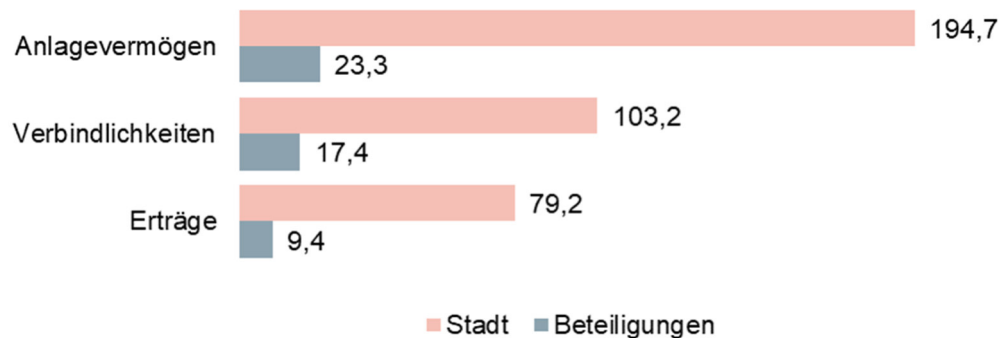
→ Feststellung

Die Beteiligungen der Stadt Selm halten ein geringes Anlagevermögen und bilanzieren geringe Verbindlichkeiten. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist demnach niedrig.

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

Die wirtschaftliche Bedeutung der oben abgebildeten Beteiligungen der **Stadt Selm** wird nachfolgend dargestellt.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Die Beteiligungen halten 2018 etwa ein Achtel so viel Anlagevermögen wie die Stadt Selm in ihrem Kernhaushalt. Davon entfällt der Großteil auf das Strom- und Gasnetz der Selm Netz GmbH & Co. KG sowie auf die Finanzanlagen der Stadtwerke Selm GmbH.

Die Verbindlichkeiten sind im Vergleich zur Stadt als gering anzusehen und in Höhe von 9,9 Mio. Euro der Selm Netz GmbH & Co. KG sowie mit 6,5 Mio. Euro der Stadtwerke Selm GmbH zuzuordnen. Mit 15,7 Mio. Euro handelt es sich fast vollständig um Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten.

Auch die durch die Beteiligungen generierten Erträge sind mit 11,9 Prozent im Vergleich zu den Erträgen der Stadt als eher niedrig einzustufen. Den größten Anteil mit 7,0 Mio. Euro hat die Stadtwerke Selm GmbH, die Selm Netz GmbH & Co. KG trägt 2,4 Mio. Euro bei. Die Erträge der Stadtwerke Selm GmbH resultieren dabei im Wesentlichen aus Entgelten für Dienstleistungen, die für die Stadt erbracht werden.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

→ Feststellung

Der Haushalt der Stadt Selm wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 4,5 Mio. Euro belastet. Auch in den Vorjahren zeigt sich ein vergleichbares Bild. Die Beteiligungen, insbesondere die Stadtwerke Selm GmbH, haben damit bedeutende Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

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

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

Hierbei ist zu beachten, dass nicht nur Beteiligungen, bei denen die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss hat, Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben können.

Vielmehr können auch Beteiligungen unmittelbare Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben, an denen die Stadt nur einen geringfügigen Einfluss hat. Daher werden nachfolgend auch die Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent berücksichtigt.

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

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	15	5	77
Steuererträge	592	1.371	1.116
Konzessionsabgaben	720	979	771
Gewinnausschüttungen und Dividenden	135	227	231
Sonstige Erträge	189	246	351
Gesamtsumme	1.651	2.828	2.546

Der größte Anteil der Erträge aus Beteiligungen wird durch Steuererträge und Konzessionsabgaben generiert. Bei den Steuererträgen handelt es sich um Gewerbesteuererträge und Grundbesitzabgaben, die sich auf die Stadtwerke Selm GmbH, die Sparkasse an der Lippe AöR und die Volksbank Selm-Bork aufteilen. Die Erträge aus Gewinnausschüttungen entfallen in voller Höhe auf die Stadtwerke Selm GmbH, die Konzessionsabgaben auf die Selm Netz GmbH & Co. KG.

Insgesamt generiert die Stadt 3,2 Prozent ihrer ordentlichen Erträge⁸ aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen geringen Anteil an den Erträgen der Stadt.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	6.550	6.540	6.753
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	157	221	194
Verlustübernahmen und -abdeckungen	0	0	0
Sonstige Aufwendungen	7	21	142
Gesamtsumme	6.714	6.782	7.089

Die Aufwendungen aus Beteiligungen sind mit einem Anteil von 96 Prozent geprägt durch die Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen. Mit 6,3 Mio. Euro entfallen diese nahezu vollständig auf die Stadtwerke Selm GmbH. Dies resultiert aus Entsorgungs- und Dienstleistungsverträgen, die zwischen den Stadtwerken und der Stadt Selm bestehen. Die Zuschüsse und Umlagen verteilen sich jeweils zu geringen Anteilen auf die Stadtwerke Selm GmbH, die Umwelt-Werkstatt

⁸ Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge.

gGmbH Lünen und Selm, das Studieninstitut Ruhr für kommunale Verwaltung GbR sowie die Bürgerfreibad Selm gGmbH.

Insgesamt entfallen 9,2 Prozent der ordentlichen Aufwendungen der Stadt Selm auf Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen. Es handelt sich damit um einen bedeutenden Anteil an den Aufwendungen der Stadt. Jedoch ist hier zu berücksichtigen, dass dieses Ergebnis vor allem durch die Stadtwerke Selm GmbH geprägt ist, die als Dienstleister für die Stadt auftritt.

Nach Gegenüberstellung der Erträge und Aufwendungen ergibt sich in 2018 eine Belastung des kommunalen Haushalts von 4,5 Mio. Euro.

2.4 Beteiligungsmanagement

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

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

→ Feststellung

Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Selm ergeben.

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

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

Die Beteiligungsverwaltung der **Stadt Selm** wird zentral innerhalb der Organisationseinheit 20 Finanzen wahrgenommen und ist dort der Geschäftsbuchhaltung zugeordnet.

Die Stadt Selm hält die wesentlichen Grunddaten aller Beteiligungen wie Gesellschaftsverträge, Handelsregistrauszüge, Jahresabschlüsse oder Geschäftsberichte komplett digital vor. Dazu nutzt sie ein Dokumentenmanagementsystem. Die Aktualisierung dieser Daten ist sichergestellt, da für Änderungen, beispielsweise eines Gesellschaftsvertrages, der vorherige Beschluss des Rates bzw. die Genehmigung durch die Kommunalaufsicht notwendig ist. Über die zentrale

Beteiligungsverwaltung in der Organisationseinheit Finanzen laufen die Informationen dann zusammen und die Grunddaten werden zeitnah fortgeschrieben.

Die Besetzung der Gremien der Beteiligungen erfolgt vorrangig durch Mitglieder des Verwaltungsvorstandes oder Ratsmitglieder. Die Grunddaten der Gremienvertreter werden zentral in der Organisationseinheit 10 Zentrale Dienste vorgehalten und aktualisiert. Einladungen zu Gremiensitzungen, Niederschriften und Beschlüsse werden aktuell nicht zentral vorgehalten. Die Kämmerei hat daher keine Möglichkeit bei Bedarf kurzfristig auf diese Daten zuzugreifen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte die zentrale Vorhaltung der Daten zu den Beteiligungen um Einladungen zu Gremiensitzungen, Niederschriften und Beschlüsse erweitern. So sind die Informationen auch für die Beteiligungsverwaltung jederzeit zugänglich.

Wirtschaftspläne der Beteiligungen liegen der Stadt nicht vor. Um jedoch angemessen auf Abweichungen, die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben könnten, reagieren zu können, sollten diese zumindest für die bedeutenden Beteiligungen Stadtwerke Selm GmbH und Selm Netz GmbH & Co. KG, zukünftig angefordert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte zukünftig neben den Jahresabschlüssen auch die Wirtschaftspläne der bedeutenden Beteiligungen Stadtwerke Selm GmbH und Selm Netz GmbH & Co. KG vorhalten, um auf Abweichungen angemessen reagieren zu können.

2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio ergeben.

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

Die **Stadt Selm** hat die Beteiligungsberichte bis einschließlich 2018 erstellt. Der Bericht für das Jahr 2016 wurde dem Rat am 22. März 2018, der Bericht für 2017 am 20. Dezember 2018 und der Bericht für 2018 am 14. Mai 2020 vorgelegt. Der Beteiligungsbericht enthält alle geforderten Informationen zu den einzelnen Beteiligungen. Dabei werden auch die Kleinstbeteiligungen berücksichtigt und mit den entsprechenden Daten dargestellt. Daneben liegen die Gesamtabschlüsse bis 2018 vor, der Gesamtabschluss 2019 ist in der Erstellung. Durch die zeitlich verzögerte Erstellung des Beteiligungsberichtes sind die kommunalen Entscheidungsträger bei Wegfall des Gesamtabchlusses zukünftig nicht mehr zeitnah über die wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungen informiert.

Zukünftig plant die Stadt Selm von der Befreiung zur Aufstellung des Gesamtabchlusses nach § 116 a GO Gebrauch zu machen. Der Beschluss hierzu wurde am 25. Juni 2020 einstimmig vom Rat gefasst werden. Der Beteiligungsbericht ist dann künftig gesondert zu beschließen.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt die Beteiligungsberichte künftig bis zum Ende des auf den Berichtstichtag folgenden Jahres zu erstellen.

Nach Auskunft der Stadt liegt die verzögerte Aufstellung der Beteiligungsberichte an der verzögerten Erstellung und/ oder Übersendung der Jahresabschlüsse einzelner Gesellschaften. Künftig soll hierauf nicht mehr gewartet werden. Der Beteiligungsbericht wird dann mit den zum Zeitpunkt der Berichtserstellung vorliegenden Daten erstellt.

Neben den Beteiligungsberichten erstellt die Stadt Selm keine regelmäßigen Berichte zur Information des Rates und der Verwaltungsführung. In den Mehrheitsbeteiligungen ist der Bürgermeister in der Regel Aufsichtsratsvorsitzender und städtische Bedienstete sind in der Geschäftsführung.

Aus Sicht der gpaNRW sind bei Entwicklungen, die den Bestand oder die Ziele des Beteiligungsunternehmens gefährden könnten, das Beteiligungsmanagement und die zuständigen Gremien unverzüglich zu unterrichten. Eine Form der Berichterstattung könnten hier zum Beispiel Ad-hoc-Berichte sein.

Durch die Vertretung der städtischen Bediensteten in der Geschäftsführung der Mehrheitsbeteiligungen ist der Informationsfluss zumindest bei diesen Unternehmen gesichert. Trotzdem sollte sichergestellt werden, dass auch der Rat über die aktuellen Informationen zur wirtschaftlichen Situation verfügt.

→ **Empfehlung**

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

Zukünftig beabsichtigt die Stadt Selm eine regelmäßige Berichterstattung an den Rat zu wesentlichen Vorgängen und wirtschaftlichen Entwicklungen der Mehrheitsbeteiligungen einzuführen. Über Inhalt und Rhythmus soll zeitnah eine Abstimmung mit der Verwaltungsleitung erfolgen.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

Die Unterstützung der Vertreter und Vertreterinnen in den Gremien entspricht nur teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Selm ergeben.

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

schlussempfehlungen verfassen. So kann sichergestellt werden, dass die Vertreter in den Gremien die Sichtweise der Kommune kennen und es kann auf Beschlüsse und strategische Ziele verwiesen werden.

Die **Stadt Selm** bietet den neu gewählten Vertretern und Vertreterinnen zu Beginn einer neuen Legislaturperiode Schulungen an. Inhalt dieser Schulungen ist vor allem die Vermittlung von Wissen zum Haushaltswesen. Außerdem wird offizielles Informationsmaterial zu diesem Thema zur Verfügung gestellt. Schulungen zu Rechten und Pflichten von Gremienvertretern oder unterjährige Schulungen zu einzelnen Themen finden nicht statt. Aufgrund des sehr unterschiedlichen Vorwissens der Gremienvertreter erscheint es sinnvoll, mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung zu diesen Themenbereichen anzubieten. Da die Besetzung in den Gremien der Beteiligungen durch Vertreter und Vertreterinnen nach Auskunft der Stadt sehr beständig ist, könnte neuen Gremienvertretern ein Handbuch zur Verfügung gestellt werden. Grundlagen der Gremienarbeit inklusive Rechte und Pflichten können dort erläutert und Informationen gesammelt werden. Dies hätte den Vorteil, dass die Stadt nicht für einzelne neue Gremienvertreter Schulungen durchführen müsste.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte sicherstellen, dass die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen über ausreichende Informationen zur Ausübung ihrer Aufgaben verfügen. Dies kann durch regelmäßige Schulungen oder auch durch ein Handbuch erfolgen.

Stellungnahmen zu den Tagesordnungen der Gremien der Beteiligungen verfasst die Stadt Selm nicht. Da in den Mehrheitsbeteiligungen der Stadt städtische Bedienstete im Aufsichtsrat vertreten sind ist sichergestellt, dass Entscheidungen im Interesse der Kommunen getroffen werden.

Trotzdem sollten aus Sicht der gpaNRW alle städtischen Vertreter über die entsprechenden Informationen verfügen und auf Sitzungen vorbereitet sein.

→ **Empfehlung**

Um alle städtischen Gremienvertreter gleichermaßen auf Sitzungen vorzubereiten, sollte die Stadt Selm zumindest zu wichtigen Tagesordnungspunkten Stellungnahmen verfassen.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsportfolio					
F1	Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.	76			
F2	Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 24 Beteiligungen auf drei Beteiligungsebenen. An fünf Beteiligungen ist die Stadt maßgeblich beteiligt, auf lediglich drei davon übt sie beherrschenden Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit auf einem mittleren Niveau.	77			
F3	Die Beteiligungen der Stadt Selm halten ein geringes Anlagevermögen und bilanzieren geringe Verbindlichkeiten. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist demnach niedrig.	78			
F4	Der Haushalt der Stadt Selm wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 4,5 Mio. Euro belastet. Auch in den Vorjahren zeigt sich ein vergleichbares Bild. Die Beteiligungen, insbesondere die Stadtwerke Selm GmbH, haben damit bedeutende Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.	79			
Beteiligungsmanagement					
F5	Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Selm ergeben.	81	E5.1	Die Stadt Selm sollte die zentrale Vorhaltung der Daten zu den Beteiligungen um Einladungen zu Gremiensitzungen, Niederschriften und Beschlüsse erweitern. So sind die Informationen auch für die Beteiligungsverwaltung jederzeit zugänglich.	82

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E5.2	Die Stadt sollte zukünftig neben den Jahresabschlüssen auch die Wirtschaftspläne der bedeutenden Beteiligungen Stadtwerke Selm GmbH und Selm Netz GmbH & Co. KG vorhalten, um auf Abweichungen angemessen reagieren zu können.	82
F6	Das Berichtswesen entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio ergeben.	82	E6.1	Die gpaNRW empfiehlt die Beteiligungsberichte künftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zu erstellen.	83
			E6.2	Die Stadt Selm sollte dem Rat für ihre bedeutenden Beteiligungen standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen.	83
F7	Die Unterstützung der Vertreter und Vertreterinnen in den Gremien entspricht nur teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Selm ergeben.	83	E7.1	Die Stadt Selm sollte sicherstellen, dass die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen über ausreichende Informationen zur Ausübung ihrer Aufgaben verfügen. Dies kann durch regelmäßige Schulungen oder auch durch ein Handbuch erfolgen.	84
			E7.2	Um alle städtischen Gremienvertreter gleichermaßen auf Sitzungen vorzubereiten, sollte die Stadt Selm zumindest zu wichtigen Tagesordnungspunkten Stellungnahmen verfassen.	84

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

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

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Es ist nicht abzuschätzen, in welchem Umfang sich diese auf die Arbeit des Jugendamtes der Stadt Selm im Bereich der Hilfen zur Erziehung auswirken wird. Da der Einfluss auf die Aufwendungen und Fallzahlen zurzeit nicht beurteilt werden kann, fließen eventuelle Auswirkungen der Corona-Pandemie nicht in die Analyse und die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung mit ein.

Hilfe zur Erziehung

Die Stadt Selm verzeichnet 2018 im Aufgabengebiet der **Hilfen zur Erziehung** einen durchschnittlichen Fehlbetrag.

Durch die Einführung des **Qualitätsmanagements** im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung ist es der Stadt gelungen, die Fallzahlen seit 2015 auf einem konstanten Niveau zu halten. Mittlerweile hat sie die optimierten Prozesse vollumfänglich in die Jugendamtssoftware integriert. Durch eine Schnittstelle mit dem Dokumentenmanagementsystem bearbeitet der ASD die Hilfeplanfälle sogar komplett medienbruchfrei. Das Jugendamt hat die technische Ausstattung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entsprechend angepasst.

Positiv auf den Fehlbetrag wirkt sich insbesondere die unterdurchschnittliche **Falldichte** aus. Durch die verbesserte Zugangssteuerung konnte die Stadt insbesondere die Zahl der ambulanten Hilfeplanfälle seit 2015 deutlich senken. Belastend auf den Fehlbetrag wirkt sich allerdings der gleichzeitige Anstieg der grundsätzlich kostenintensiveren stationären Hilfefälle aus. Eine Ursache stellt die nicht von der Stadt Selm zu beeinflussende Aufnahme unbegleiteter minderjähriger Ausländer dar. Zudem betreut die Stadt mehrere Systemsprenger.

Im ambulanten Bereich profitiert die Stadt Selm auch von der vermehrten **Präventionsarbeit**. Als Modellkommune im Projekt „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ konnte sie eine Präventionskette von der Schwangerschaft bis zum Eintritt in das Berufsleben etablieren. Gleichzeitig forcierte sie so die Vernetzung der unterschiedlichsten Akteure der Jugendhilfe. Hierdurch kann das Jugendamt vermehrt niederschwellige Hilfen, auch außerhalb von Hilfeplanverfahren, anbieten.

Diese Entwicklung senkt insbesondere die Zahl der kostengünstigen Hilfefälle. Auf die Zahl der intensiveren und dadurch teureren Hilfen nimmt sie weniger Einfluss. Die **Aufwendungen je**

Hilfefall sind daher entsprechend hoch. Die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren ordnen sich hingegen im interkommunalen Durchschnitt ein.

Bei den stationären Hilfen verfolgt die Stadt Selm die Strategie der Rückführung bzw. Verselbstständigung. Die gpaNRW sieht hier allerdings Optimierungsbedarf bei der Prozessdarstellung im Qualitätshandbuch. Die Stadt sollte die einzelnen notwendigen Prüf- und Arbeitsschritte jeweils genau beschreiben und so auch ihr **Wissensmanagement** unterstützen.

Der Anteil der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII ist im interkommunalen Vergleich durchschnittlich. Er ist in den vergangenen Jahren infolge der steigenden stationären Fallzahlen deutlich gesunken. Die absoluten Fallzahlen bewegten sich seit 2015 aber auf einem stabilen Niveau. Positiv bewertet die gpaNRW die interkommunale Zusammenarbeit mit den Städten Bergkamen, Kamen und Werne bei der Bereitschaftspflege.

Im Rahmen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII verzeichnet die Stadt überdurchschnittliche Aufwendungen für Schulbegleitung/Integrationshelfer. Vor dem Hintergrund steigender Aufwendungen und Fallzahlen hat die Stadt Selm zum Schuljahresbeginn 2018/2019 ein Projekt zur Poolbildung an Schulen in städtischer Trägerschaft initiiert. Beteiligt ist auch der Kreis Unna. Da das Projekt die Durchführung von Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII nicht mehr vorsieht, besteht nach Ansicht der gpaNRW grundsätzlich die Gefahr steigender Fallzahlen und Aufwendungen.

Gute Grundlagen sind auch im Bereich des **Controllings** vorhanden. Die Jugendamtsleitung betrachtet regelmäßig die Entwicklung von Fallzahlen und Aufwendungen. Darüber hinaus berichtet sie regelmäßig im Jugendhilfeausschuss über die Entwicklungen der Fallzahlen. Um finanzielle Entwicklungen noch transparenter darstellen zu können, sollte sie im Rahmen des Controllings auch Finanzkennzahlen nutzen. Konkrete Ziele und Zielwerte, an denen der Erfolg strategischer Maßnahmen gemessen werden kann, hat die Stadt noch nicht formuliert. Das Jugendamt sollte sie aus einer noch zu erarbeitenden Gesamtstrategie für die Hilfen zur Erziehung und angrenzende Tätigkeitsfelder erarbeiten. Entsprechende Grundlagen für eine Gesamtstrategie sind durch das Qualitätsmanagement bereits vorhanden.

Die Personalausstattung im ASD (inkl. Spezialdienste) ist in Selm hoch. Die Jugendamtsleitung verweist in diesem Zusammenhang auf die aufwendige Zugangssteuerung sowie vielfältige konzeptionelle Arbeiten, auch zur Einführung und Fortentwicklung des Qualitätsmanagements.

Aufgrund der Altersstruktur im ASD muss die Stadt mittelfristig vermehrt Neueinstellungen durchführen.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung umfasst nach der Definition der gpaNRW die Hilfen nach dem Zweiten Kapitel, Vierter Abschnitt SGB VIII §§ 27 bis 35, 35a, 41 Sozialgesetzbuch VIII (SGB VIII).

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik⁹ der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen

⁹ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVP)

zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

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

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

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

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

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

3.3 Strukturen

3.3.1 Strukturkennzahlen

→ Feststellung

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

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

Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen der **Stadt Selm** zeigen in interkommunalen Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen folgende Ausprägung:

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Selm im Jahr 2018

Kennzahlen	Selm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent (Jugendquotient)	20,24	17,52	19,34	20,17	20,91	24,48	129
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	k. A.	1,8	3,5	4,3	5,6	8,1	88
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	18,6	13,3	17,6	18,7	20,1	26,9	129

Die gpaNRW bildet im Rahmen dieser Prüfung diverse Kennzahlen in Bezug auf die Jugendeinwohner. Vor diesem Hintergrund betrachten wir zunächst den Anteil der 0- bis unter 21-jährigen Einwohner an der Gesamtbevölkerung. Er beträgt in Selm 20,24 Prozent und ist höher als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Dies wirkt sich auf einwohnerbezogene Kennzahlen leicht senkend aus.

Die Vertreterinnen und Vertreter des Jugendamtes berichten in diesem Zusammenhang, dass die Geburtenrate in Selm seit 2012 stetig gestiegen ist. Gleichzeitig verzeichnet die Stadt Saldenüberschüsse bei den Wanderungsbewegungen. IT.NRW bestätigt diese Angaben. Die Bevölkerungszahlen der unter 6-Jährigen zwischen 2014 und 2020 um rund 13,7 Prozent gestiegen.

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

Jugendarbeitslosigkeit und die damit verbundene Perspektivlosigkeit kann sich negativ auf die zu leistenden Hilfen zur Erziehung auswirken. Zur Arbeitslosigkeit der Altersgruppe der 15- bis 24-jährigen liegen der gpaNRW jedoch keine differenzierten Daten für die Stadt Selm vor.

Laut dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ TU Dortmund¹⁰“ wirken sich neben dem Transferleistungsbezug auch der Familienstatus auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung aus. Alleinerziehende müssen oftmals Mehrbelastungen gerecht werden. Hierdurch kann es zu Überlastungserscheinungen und Erziehungsdefiziten kommen. Der Anteil der alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften mit SGB II-Bezug ist in Selm leicht unterdurchschnittlich. Berücksichtigt werden muss allerdings, dass die SGB II – Quote im Vergleich zu den ande-

¹⁰ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

ren mittleren kreisangehörigen Kommunen sehr hoch ist. Der relativ niedrige Anteil der Alleinerziehenden mit SGB II-Bezug ist also auch auf die hohe Anzahl von Familien mit SGB II-Bezug zurückzuführen.

Die vergleichsweise hohe SGB II – Quote spiegelt sich auch in der Statistik der AKJ TU Dortmund wieder. Sie ordnet die Stadt Selm dem Jugendamtstyp 4 und der Belastungsklasse 2¹¹ zu. Demnach verzeichnet die Stadt eine hohe Kinderarmut. Armut und damit verbundene schwierige Lebenslagen können sich auf Risiken in der Erziehung auswirken. Daher kann man für Selm insgesamt von einer erhöhten Belastung der Altersgruppe, die Adressat von Hilfen zur Erziehung ist, ausgehen.

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

→ Feststellung

Die Stadt Selm untersucht regelmäßig ihre sozialen Strukturen im Rahmen eines Sozialraum-Monitorings. Auf Grundlage der Ergebnisse entwickelt sie die soziale Infrastruktur bedarfsgerecht und sozialraumorientiert weiter und vernetzt die verschiedenen Akteure in den Stadtteilen.

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

Die **Stadt Selm** hat folgende Sozialräume gebildet:

- Selm,
- Bork,
- Cappenberg.

Sie unterteilt die Sozialräume weiter in Sozialbezirke. Hierdurch kann sie die sozialen Strukturen auch kleinteilig auswerten. Durch das regelmäßige Sozialraum-Monitoring sind der Stadt Selm ihre sozialen Strukturen bekannt.

Ein vermehrtes Fallaufkommen verzeichnen die Beschäftigten des ASD in Teilen des Stadtteils Selm. Der ASD ist aber auch im sozial durchmischten Stadtteil Bork und im gut situierten Cappenberg tätig.

Die Stadt Selm nutzt die gewonnen Erkenntnisse zur Steuerungsunterstützung und zur bedarfsgerechten, sozialräumlichen Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur. Ferner nutzt das Jugendamt die Daten bei der konzeptionellen Arbeit. Sozialräumlichen Unterschieden begegnet die Stadt mit einer verstärkten Vernetzung unterschiedlicher Akteure in den Stadtteilen. Die Stadt Selm profitiert dabei von einer vielfältigen Trägerstruktur vor Ort und in der näheren Umgebung.

¹¹ Diese Kategorie fasst 16 Jugendämter kreisangehöriger Kommunen mit unter 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern und einer hohen Kinderarmut zusammen.

3.3.3 Präventive Angebote

→ Feststellung

Die Stadt Selm konnte kommunale Präventionsketten von der Schwangerschaft bis zum Übergang von Schule in das Berufsleben etablieren. Sie nimmt gemeinsam mit dem Kreis Unna und einem Großteil der kreisangehörigen Kommunen im Kreis am Modellprojekt „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ teil. Die Stadt will die umfangreichen Präventions- und Beratungsangebote zukünftig übersichtlich im digitalen Familienberatungsführer darstellen.

→ Feststellung

Das Jugendamt betrachtet die Nutzung von Präventionsangeboten regelmäßig im Rahmen des Fachcontrollings. Indikatoren zur Feststellung der Wirkung der vielfältigen Präventionsarbeit berücksichtigt sie aber noch nicht.

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

Die **Stadt Selm** nimmt gemeinsam mit dem Kreis Unna und einem großen Teil seiner kreisangehörigen Städte und Gemeinden¹² als Modellkommune am Landesprogramm „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“¹³ teil. Nach dem Grundsatz „Vorbeugen ist besser als heilen“ konnte sie präventive Angebote und Leistungen als Präventionskette bündeln und miteinander vernetzen. Kinder, Jugendliche und ihre Familien werden mittlerweile von der Schwangerschaft bis zum Berufseinstieg gezielt unterstützt.

Die Präventionskette beginnt in Selm mit dem Neugeborenen-Besuchsdienst. Durch einen Hausbesuch werden Familien, in denen ein Kind geboren ist, möglichst früh mit Angeboten und Hilfen der Stadt und kooperierender Bildungs- und Beratungsträger vertraut gemacht.

Angebote zum Übergang von Schule in das Berufsleben bilden den Abschluss der Präventionskette. Erklärtes Ziel der Stadt Selm ist es, junge Menschen möglichst früh bei der Berufsfindung und Zukunftsplanung zu unterstützen. Eine wichtige Rolle nimmt die Jugendberufsagentur ein. Unter dem Dach der Stadt Selm leisten Jugendberufshilfe, das Jobcenter Kreis Unna und die Agentur für Arbeit Hamm gemeinsam Integrationsarbeit für Selmer Jugendliche.

Eine wichtige Anlaufstelle, auch für Präventionsarbeit, ist die Außenstelle des Jugendamtes, Haus Nienkamp 28. Unter dem Leitbild „beraten, begleiten, begegnen und unterstützen“ sind dort Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Amtes für Jugend, Schule, Familie und Soziales sowie

¹² Außer Selm und dem Kreis Unna nehmen Bergkamen, Bönen, Fröndenberg/Ruhr, Holzwickede, Kamen, Lünen und Werne gemeinsam als Modellkommune am Landesprogramm teil.

¹³ Seit 2017 unter der Bezeichnung „Kommunale Präventionsketten NRW“

Fachkräfte externer Dienstleister und Kooperationspartner rund um das Thema „Familie, Aufwachsen und Leben in Selm“ tätig.

Bereits vor der Teilnahme am Modellprojekt konnte die Stadt Selm diverse Akteure in den drei Stadtteilen vernetzen. Seit 2005 hat sie aus dem Arbeitskreis „Niederschwellige Hilfen“ über den Arbeitskreis „Präventive Hilfen“ das „Netzwerk Frühe Hilfen Selm“ entwickelt. Hierbei handelt es sich um einen Zusammenschluss anerkannter Träger der freien und öffentlichen Jugend-, Familien- und Gesundheitshilfe. Das Gremium verfolgt das Ziel, den Kinderschutz sicherzustellen und insbesondere benachteiligte Familien zu unterstützen.

Die Stadt führt außerdem regelmäßige Präventionskonferenzen durch. Schwerpunkte bilden unter anderem Themen wie

- Kinderschutz,
- Übergang Kita bis zur weiterführenden Schule,
- Cybermobbing und
- Schulabsentismus.

Das Jugendamt baut derzeit einen digitalen Familienberatungsführer¹⁴ auf. Der Internetauftritt soll zukünftig einen umfassenden Überblick über die Angebote für Kinder, Jugendliche und Familien in Selm, Bork und Cappenberg bieten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte den Aufbau des digitalen Familienberatungsführers forcieren. Sie sollte ihn auf der städtischen Homepage an prominenter Stelle verlinken, um die Zielgruppe schnell und unkompliziert über die Präventionsangebote zu informieren. Nur so kann sie Akzeptanz für dieses Instrument erreichen.

Die Nutzung der Präventionsangebote betrachtet die Stadt Selm regelmäßig im Rahmen des Fachcontrollings. Auf Grundlage der Ergebnisse prüft sie, ob und wie die Angebote aufrechterhalten bzw. weiterentwickelt werden können.

Die Stadt Selm hat bislang noch keine Indikatoren entwickelt, die es ermöglichen, die Wirkung der verstärkten Präventionsarbeit zu messen. Sie können sich beispielsweise auf Belastungen des Aufwachsens oder auf Hilfeleistungen des Jugendamtes beziehen. Folgende Kennzahlen könnten helfen, die Wirkung der Präventionsarbeit transparent darzustellen:

- Anteil der Kinder mit Sprachförderungen,
- Anteil der Kinder mit schulrelevanten Gesundheitsstörungen,
- Anteil ambulanter Hilfen,
- Falldichte.

¹⁴ www.familie-in-selm.de

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte Indikatoren entwickeln, um die Wirkung der verstärkten Präventionsarbeit darstellen zu können. Sie sollte die Indikatoren auch im Rahmen des Fachcontrollings betrachten.

3.4 Organisation und Steuerung

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

3.4.1 Organisation

→ **Feststellung**

Die Aufbauorganisation des Jugendamtes der Stadt Selm unterstützt eine effiziente und effektive Leistungserbringung im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung.

→ **Feststellung**

Im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung profitiert die Stadt Selm von einer vielschichtigen Vernetzung des Jugendamtes.

→ **Feststellung**

Die gpaNRW bewertet die enge Zusammenarbeit mit Nachbarkommunen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung positiv. Die Stadt Selm betreibt die Bereitschaftspflege- und Adoptionsvermittlungsstelle gemeinsam mit den Städten Bergkamen, Kamen und Werne.

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

Für die Hilfen zur Erziehung ist in **Selm** das Amt 51 „Jugend, Schule, Familien, Soziales“ zuständig. Es gehört ebenso zum Dezernat II wie das Amt 20 „Finanzen“.

Zum Amt 51 gehören folgende Abteilungen:

- 51/1 Verwaltung,
- 51/2 Soziale Dienste,
- 51/3 Jugendförderung,
- 51/4 Soziales,
- 51/5 Schulverwaltung.

Die Organisation des Amtes 51 fördert eine enge Zusammenarbeit der thematisch an die Hilfen zur Erziehung angrenzenden Aufgabenbereiche. Sie unterstützt eine effektive und effiziente Bearbeitung von komplexen, fachübergreifenden Fragestellungen.

Zur Abteilung 51/1 Verwaltung gehört die wirtschaftliche Jugendhilfe.

Zum Sozialen Dienst, Abteilung 51/2, gehören der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) und die Spezialdienste. Sie wurden unter anderem in Form des Pflegekinderdienstes und für Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII eingerichtet.

Der ASD arbeitet zwar sozialräumlich orientiert. Die Stadt verzichtet jedoch auf verschiedene Teams. Neue Fälle werden am ersten Arbeitstag einer jeden Woche an die Fachkräfte des ASD verteilt. Die Leitung der Sozialen Dienste berücksichtigt dabei die zur Verfügung stehenden zeitlichen Kapazitäten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie fachliche Präferenzen. Nach ihren Angaben hat sich dieses System in Selm bewährt.

Der ASD hat seinen Sitz im Rathaus, im Stadtteil Bork. Für Beratungen in Selm nutzen die Fachkräfte auch die Räumlichkeiten der Außenstelle des Jugendamtes, Haus Nienkamp 28¹⁵.

Aus der Organisationsstruktur ergeben sich insgesamt klare Zuständigkeiten für den ASD und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe. Sie unterstützt insgesamt die Steuerung der Hilfen zur Erziehung.

Positiv bewertet die gpaNRW die ausgeprägte Vernetzung des Jugendamtes, beispielsweise im Netzwerk „Frühe Hilfen“. Darüber hinaus ist der ASD in diversen weiteren örtlichen und überörtlichen Netzwerken und Arbeitskreisen vertreten.

Die Stadt Selm betreibt die Bereitschaftspflege- und Adoptionsvermittlungsstelle gemeinsam mit den Nachbarkommunen Bergkamen, Kamen und Werne. Die Jugendamtsleitung bewertet die interkommunale Zusammenarbeit insgesamt positiv. Durch sie kann die Stadt den Selmer Kindern und Jugendlichen auch diese qualifizierten Angebote der Jugendhilfe unterbreiten. Auch die gpaNRW bewertet die interkommunale Zusammenarbeit positiv.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ Feststellung

Die Stadt Selm hat bislang keine schriftliche Gesamtstrategie für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung und angrenzende Bereiche formuliert. Gute Grundlagen ergeben sich aber aus dem Qualitätshandbuch des ASD. Sie finden sich auch in den konzeptionellen Arbeiten des Jugendamtes wieder. Konkrete Ziele, an denen der Erfolg der getroffenen strategischen Entscheidungen gemessen werden kann, hat die Stadt noch nicht erarbeitet.

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

¹⁵ vgl. 3.3.3 Präventive Angebote

Die **Stadt Selm** hat zwar keine schriftlich ausformulierte Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung und angrenzende Aufgabengebiete. Gute Grundlagen sind jedoch vorhanden. Sie ergeben sich in erster Linie aus

- dem Qualitätshandbuch des ASD,
- dem Kinder- und Jugendförderplan sowie
- den Konzepten zum Ausbau der Präventionsketten und zur Netzwerkarbeit.

Demnach leistet der ASD im Rahmen der Aufgabenstellung nach dem SGB VIII seinen Beitrag zu einer kinder-, jugend- und familienfreundlichen Stadt. Als oberstes Gebot orientiert er sich am Wohl der Kinder und Jugendlichen im Spannungsfeld zwischen Dienstleistung und Wächteramt. Zentrales Ziel ist die Stärkung und Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und ihrer Familien zum Erhalt und zur Verbesserung ihrer Lebensbedingungen. Die sozialen Dienste tolerieren und akzeptieren die unterschiedlichen Menschen und deren Lebensentwürfe. Sie handeln dazu nach dem Subsidiaritätsprinzip und schöpfen alle Alternativen und Ressourcen der betroffenen Familie und deren Umfeld aus. Wichtiger Bestandteil ist die Nutzung und der weitere Ausbau des Hilfe- und Unterstützungsnetzwerkes für die Betroffenen im gesellschaftlichen Kontext.

Die Stadt Selm berücksichtigt bei der Gewährung von Hilfen zur Erziehung auch wirtschaftliche Gesichtspunkte. Durch eine qualitativ hochwertige Arbeit im ASD, bedarfsgerechter Planung und inhaltlicher Steuerung der Hilfen sollen geringere Aufwendung und eine verbesserte Zielerreichung im Hilfeplanverfahren erreicht werden.

Die gpaNRW bewertet diese Ansätze grundsätzlich positiv.

Die Stadt versucht den Erfolg der strategischen Maßnahmen anhand der individuelle Zielerreichung im Hilfeplanverfahren festzustellen¹⁶. Globalere Ziele, an denen die Stadt den Erfolg ihrer strategischen Maßnahme messen kann, hat sie noch nicht erarbeitet. Auch im Haushaltsplan finden sich keine entsprechenden Ziele oder Zielwerte. Dies erschwert die Steuerung und die Ermittlung des für die Aufgabenerledigung benötigten Ressourceneinsatzes.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte die bereits erarbeiteten strategischen Ansätze zu einer schriftlichen Gesamtstrategie zusammenfassen und darauf aufbauend konkrete Maßnahmen für das Handlungsfeld der Hilfen zur Erziehung ableiten. Anhand von festgelegten Zielwerten sollte die Stadt die Wirksamkeit der Maßnahmen regelmäßig prüfen. Sie kann so Abweichungen und den Grad der Zielerreichung messen und im Bedarfsfall entsprechend gegensteuern.

¹⁶ vgl. 3.4.4 Fachcontrolling

3.4.3 Finanzcontrolling

→ Feststellung

Die Stadt Selm hat durch umfassende Auswertungsmöglichkeiten einen guten Überblick über die Entwicklung von Aufwendungen und Fallzahlen. Darüber hinaus berichtet sie jährlich im Jugendhilfeausschuss über die Entwicklung der Fallzahlen. Ziele und klassische Kennzahlen nutzt sie im Rahmen des Finanzcontrollings aber noch nicht.

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

Für das Controlling sind im Jugendamt der **Stadt Selm** die Fachbereichsleitung sowie die Leitung der Sozialen Dienste und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe zuständig. Sie werden von den Controllern des Fachbereichs „Finanzen“ unterstützt.

Bereits seit 2002 erfassen die Führungskräfte die Fallzahlen und Aufwendungen wöchentlich in einem Excel-Dokument. Sie unterscheidet hierbei nach den einzelnen Hilfearten. Aktuelle Auswertungen kann sie jederzeit erstellen. Die jeweiligen Entwicklungen visualisiert sie durch ergänzenden grafische Darstellungen.

Darüber hinaus berichtet das Jugendamt jährlich im Jugendhilfeausschuss über die zu leistenden Hilfen zur Erziehung. Der Bericht vergleicht die Fallzahlen in Selm mit den bundesweiten Entwicklungen. Einzelne Hilfearten werden differenziert betrachtet und Auffälligkeiten analysiert.

Ferner berichtet das Jugendamt im Jugendhilfeausschuss regelmäßig zu Entwicklungen in einzelnen Hilfearten.

Um komplexe Tatbestände zu verdeutlichen und in einen Zusammenhang zu bringen, stellen Kennzahlen ein sinnvolles Instrument dar. Entsprechende Kennzahlen und Ziele nutzt die Stadt Selm aktuell aber noch nicht.

→ Empfehlung

Um die Steuerung der Hilfen zur Erziehung weiter zu verbessern, sollte die Stadt Selm die Kennzahlen dieses Prüfberichts fortschreiben, regelmäßig in Controllingberichten aufbereiten und mit den Zielwerten vergleichen. Bei Abweichungen sind Gegensteuerungsmaßnahmen zu entwickeln und zu ergreifen.

3.4.4 Fachcontrolling

→ Feststellung

Die Stadt Selm wertet im Rahmen des Fachcontrollings die individuelle Zielerreichung der jeweiligen Hilfepläne differenziert aus. Sie betrachtet im Rahmen des Fachcontrollings auch die Einhaltung von Verfahrensstandards. Ein regelmäßiges Berichtswesen hat die Stadt Selm hierfür allerdings noch nicht etabliert.

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

Das Fachcontrolling obliegt in **Selm** der Leitung der Sozialen Dienste. Sie prüft die Einhaltung der vorgeschriebenen Verfahrensstandards. Sie ergeben sich aus den Prozessdarstellungen des Qualitätshandbuches¹⁷ für den ASD.

Zudem arbeitet die Stadt Selm im Rahmen des Hilfeplanverfahrens mit festgelegten Zielen und Vereinbarungen. Die Beteiligten bewerten bei der Hilfeplanfortschreibung bzw. bei Beendigung der Hilfen die Zielerreichung anhand von verschiedenen Indikatoren. Dies ermöglicht eine Überprüfung der qualitativen Zielerreichung. Trägerbezogene Auswertungen werden vorgenommen. Der ASD erörtert die Ergebnisse regelmäßig im Rahmen von Dienstbesprechungen. Ein Berichtswesen hat die Stadt aber noch nicht etabliert. Dies erschwert die transparente Darstellung der Ergebnisse.

→ Empfehlung

Die Stadt Selm sollte die Ergebnisse des Fachcontrollings transparent in einem Controllingbericht darstellen. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnten die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen nachvollzogen werden.

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ Feststellung

Die gpaNRW bewertet das in Selm etablierte Qualitätsmanagement für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung sehr positiv. Im Qualitätshandbuch beschreibt die Stadt die Prozess- und Qualitätsstandards sehr detailliert. Mittlerweile konnte sie die einzelnen Prozessschritte vollumfänglich in die Jugendamtssoftware übernehmen. Die Einrichtung einer Schnittstelle zum Dokumentenmanagementsystem und eine adäquate technische Ausstattung der Fachkräfte des ASD ermöglicht eine medienbruchfreie Fallbearbeitung.

¹⁷ vgl. 3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

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

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

Die **Stadt Selm** hat seit 2010 das Qualitätsmanagement entwickelt und sukzessive ausgebaut. Das Qualitätshandbuch stellt die Prozesse der Familienhilfe in grafischer und tabellarischer Form dar. Es regelt zu jedem Prozessschritt die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten. Zudem schreibt es einzuhaltende Fristen vor, in denen der jeweilige Prozessschritt beendet sein muss. Ferner regelt das Qualitätshandbuch die vorzunehmenden Dokumentationsarbeiten und gibt den maximal aufzuwendende Zeitaufwand vor.

Das Jugendamt konnte die erarbeiteten Prozessschritte 2019 vollumfänglich in die Jugendamtssoftware implementieren und automatisieren. Eine Schnittstelle zum Dokumentenmanagementsystem besteht. Die Stadt Selm hat die Fachkräfte des ASD mit dienstlichen Tablets, bzw. Laptops ausgestattet. Sie können die Prozesse daher komplett medienbruchfrei ausführen. Aufgrund dieser Voraussetzungen blieb der ASD während der Corona-Pandemie, trotz der geltenden allgemeinen Einschränkungen, vollumfänglich handlungsfähig.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ Feststellung

Die Stadt Selm berücksichtigt die von der gpaNRW für das Hilfeplanverfahren für erforderlich gehaltenen Mindeststandards.

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

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

- Nach einer Meldung sollte eine zeitnahe Kontaktaufnahme erfolgen und bei Krisen umgehend interveniert werden.
- Die Personensorgeberechtigten und Minderjährigen/Volljährigen werden beraten und informiert.
- Die fallverantwortliche Fachkraft schätzt den erzieherischen Bedarf ein und ermittelt eine geeignete Hilfe sowie einen passenden Leistungserbringer.
- Mehrere Fachkräfte (mindestens drei) reflektieren den erzieherischen Bedarf und die im Einzelfall geeignete und erforderliche Hilfe in einer Teamkonferenz.

- Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme sollte beachtet und die Wirtschaftliche Jugendhilfe in das Hilfeplanverfahren eingebunden werden.
- Der Personensorgeberechtigte und der Minderjährige/Volljährige werden über die in der Teamkonferenz ermittelten geeigneten Hilfeangebote informiert.
- Zur Ausgestaltung der Hilfe wird gemeinsam mit dem Personensorgeberechtigten und dem Minderjährigen/Volljährigen ein Hilfeplan erstellt.
- Eine verbindliche Leistungsentscheidung wird getroffen.
- Die Hilfe wird entsprechend der Zielvereinbarung im Hilfeplan durchgeführt.
- Die Familie erhält, soweit erforderlich, ergänzende Beratung und Unterstützung zur Verbesserung der Erziehungsbedingungen.
- Der Hilfeplan wird regelmäßig und zeitnah überprüft.
- Bei stationären Hilfen werden mögliche Rückkehroptionen geprüft.

Die **Stadt Selm** ermöglicht durch die vollständige Integration der Prozesse in die Jugendamtssoftware eine lückenlose digitale Bearbeitung der Hilfefälle. Alle Kernprozesse enthalten Teilprozesse, die prozessgesteuert abgearbeitet werden müssen. Auch die Mitwirkungs- und Zustimmungspflichten der Führungskräfte erfolgen prozessgesteuert innerhalb der Software.

Für die Falleingangsphase hat die Stadt Selm einen separaten Prozess modelliert. Er schreibt die einleitende, fallbezogene Informations- und Datensammlung vor. Die Informationen werden im Eingangsprotokoll zusammengefasst. Die Stadt Selm gibt bei Beratungsanfragen eine Frist von einer Woche für eine erste Rückmeldung vor.¹⁸ Der ASD informiert die Betroffenen bereits in dieser frühen Phase über Angebote des Jugendamtes und anderer Institutionen. Auch im Rahmen des Hilfeplanverfahrens beraten die Fachkräfte des ASD die Betroffenen über die verschiedenen Möglichkeiten der Hilfen. Noch innerhalb der Falleingangsphase führt die fallverantwortliche Fachkraft die sozialpädagogische Diagnostik durch. Die Ergebnisse fließen auch mit in die Entscheidung ein, ob Hilfen zur Erziehung angezeigt sind.

Im Vorfeld einer Hilfe zur Erziehung wird der Fall im Rahmen eines Fachgespräches erörtert. An dem Fachgespräch nehmen teil:

- die zuständige ASD-Fachkraft und ihre Vertreterin bzw. ihr Vertreter,
- die ASD-Leitung,
- eine Fachkraft der wirtschaftlichen Jugendhilfe und
- ggf. Fachkräfte anderer Institutionen.

Die Fachteamsitzung wird durch die zuständige Fachkraft vorbereitet. Sie stellt Informationen zu den Betroffenen, zum bisherigen Verfahren und den bestehenden Problemen zur Verfügung.

¹⁸ Bei Kindeswohlgefährdung greift im Kreis Unna ein einheitliches Verfahren mit standardisierten Zeitabläufen.

Ferner unterbreitet sie einen Vorschlag für die geeignete Hilfe und einen möglichen Leistungserbringer. Hierzu gibt sie auch eine Kostenschätzung ab. Ein Muster der zu erstellenden Tischvorlage ist dem Qualitätshandbuch beigelegt.

Auf Grundlage der Ergebnisse des Fachgesprächs erarbeiten alle Beteiligten im Rahmen des Hilfeplangesprächs den Hilfeplan.

Die Stadt Selm überprüft die Hilfepläne in der Regel nach sechs Monaten und schreibt sie ggf. fort. Im Rahmen eines jeden Hilfeplangesprächs bewerten die Beteiligten, ob die Ziele des Hilfeplans erreicht wurden.

Bei stationären Hilfen werden mögliche Rückkehroptionen grundsätzlich geprüft. Die Stadt Selm fördert bei Hilfen ab dem 16. Lebensjahr die Verselbständigung.

Die Stadt Selm berücksichtigt insgesamt die von der gpaNRW für das Hilfeplanverfahren notwendig gehaltenen Mindeststandards.

3.5.1.2 Fallsteuerung

→ Feststellung

Die Stadt Selm steuert und betreut jeden Hilfefall an einem strukturierten Prozess. Durch die vollständige Integration der Prozesse in die Jugendamtssoftware müssen die Fachkräfte des ASD die einzelnen Prozessschritte zwingend einhalten. Ein Abweichen ist technisch nicht möglich. Die schriftlichen Prozessdarstellungen berücksichtigen die tatsächlichen Arbeitsschritte jedoch nicht konsequent.

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

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

Das Jugendamt der **Stadt Selm** steuert die Hilfeplanfälle anhand eines strukturierten Prozesses.¹⁹

Der Stadt Selm ist es gelungen, die fachliche Zugangssteuerung durch den Prozess „Falleingangsphase“ zu strukturieren. Er sieht auch die frühzeitige Beratung der Hilfesuchenden über die Angebote des Jugendamtes und anderer Institutionen vor. Die intensive Zugangssteuerung spiegelt sich insbesondere in sinkenden Falldichten bei den ambulanten Hilfen wieder.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird früh in den Prozess eingebunden. Sie nimmt den Antrag auf Hilfen zur Erziehung auf und gibt die Daten in die Jugendamtssoftware ein. Anhand der Angaben prüft sie die örtliche Zuständigkeit. Vertreter der Wirtschaftlichen Jugendhilfe nehmen zudem sowohl am Fach- als auch am Hilfeplangespräch teil.

Nach Angaben der ASD-Leitung erfolgt die Trägersauswahl auf Grundlage des Träger- und Anbieterverzeichnis. Es liegt für ambulante und stationäre Hilfen vor und ist in der Jugendamtssoftware hinterlegt. Dies unterstützt die wirtschaftliche Leistungsvergabe.

Die ASD-Leitung beschreibt die Zusammenarbeit mit den freien Trägern und den Leistungsanbietern insgesamt als eng und gut. Vor jedem Hilfeplangespräch erstellen die freien Träger einen Bericht zum Verlauf der Hilfen. Die Stadt Selm strebt eine frühzeitige Reduzierung der Hilfen an. Vor diesem Hintergrund wertet sie auch die eingereichten Stundenzettel der freien Träger aus.

Die Stadt Selm beachtet bei der Fallbearbeitung die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Schritte. Sie sind vollumfänglich in der Jugendamtssoftware hinterlegt und müssen bei der Fallbearbeitung zwingend eingehalten werden. Das Qualitätshandbuch stellt sie allerdings nicht vollumfänglich dar. Die Prozessdarstellungen enthalten beispielsweise keine Aspekte zur wirtschaftlichen Leistungsvergabe. Auch die Zusammenarbeit mit den freien Trägern beschreiben sie nicht. Ebenfalls fehlen Angaben zur Reduzierung von Fachleistungsstunden. Dies kann eine noch effektivere und effizientere Leistungsvergabe erschweren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte die Verfahrensstandards durch Vorgaben zur wirtschaftlichen Leistungsvergabe, zur Zusammenarbeit mit freien Trägern und Leistungsanbietern sowie zur Reduzierung von Fachleistungsstunden vervollständigen.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

→ **Feststellung**

Die Stadt Selm macht Erstattungsansprüche gegenüber anderen Trägern der Jugendhilfe geltend. Sie stellt die hierfür notwendigen Prozessschritte aber nicht im Qualitätshandbuch dar.

Grundsätzlich ist für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung das örtliche Jugendamt zuständig. Die örtliche Zuständigkeit ist in §§ 86 ff. SGB VIII geregelt. Unter bestimmten Voraussetzungen hat das Jugendamt, das die Hilfen zur Erziehung gewährt, gegenüber einem anderen örtlichen oder überörtlichen Träger der Jugendhilfe gemäß §§ 89 ff. SGB VIII einen Anspruch

¹⁹ vgl. 3.5.1 „Prozess- und Qualitätsstandards

auf Kostenerstattung. Die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen erfolgt in der Regel durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Diese sollte deshalb möglichst früh in den Hilfeplanprozess einbezogen werden. Für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen sollten Prozesse und Standards definiert sein, um zu gewährleisten, dass diese zeitnah und umfassend geltend gemacht werden.

Die **Stadt Selm** bezieht die Wirtschaftliche Jugendhilfe bereits bei der Antragstellung in das Verfahren mit ein. Ihr obliegt die Prüfung der örtlichen Zuständigkeit. Die Prüfung der sachlichen Zuständigkeit erfolgt durch die fallverantwortliche Fachkraft.

Vorgaben zur Prüfung der Zuständigkeiten enthalten die Verfahrensstandards der Stadt Selm nicht. Dies kann die Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung erschweren und zu Einnahmeausfällen führen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte einen Prozess zur Prüfung und Geltendmachung von Erstattungsansprüchen modellieren und in das Qualitätshandbuch aufnehmen.

3.5.2 Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

Durch die Integration der kompletten Fallbearbeitung in die Jugendamtssoftware sind diverse Kontrollmechanismen in den Prozess implementiert. Sie beugen insbesondere fachlichen und finanziellen Risiken vor. Dies sieht die gpaNRW positiv.

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

Durch die Integration sämtlicher Bearbeitungsschritte in die Jugendamtssoftware konnte die **Stadt Selm** verschiedene Kontrollmechanismen in den Prozess implementieren. Sie umfassen neben technischen Plausibilitätsprüfungen auch die zwingende Einhaltung des Workflows. Die Leitungskraft wird im Rahmen von Mitwirkung und Zustimmung beteiligt. Sieht der Prozess eine Mitwirkung vor, kann die Führungskraft intervenieren. Ist eine Zustimmung erforderlich, kann die Fachkraft den nächsten Teilprozess nicht ohne Genehmigung der Führungskraft beginnen.

Der gesamte Prozess endet mit der Fallfreigabe durch die Führungskraft.

Die unterschiedlichen Berechtigungen werden durch die Leitung der Sozialen Dienste in Zusammenarbeit mit der IT-Abteilung der Stadt Selm vergeben. Bei Einführung der Jugendamtssoftware wurde der gemeinsame Datenschutzbeauftragte des Kreises Unna beteiligt.

Die Stadt Selm führt neben den Prozesskontrollen auch stichprobenhafte Kontrollen durch, um tagesaktuelle Entwicklungen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung festzustellen. Die Ergebnisse fasst die Wirtschaftliche Jugendhilfe einer separaten Datenbank zusammen.

3.6 Personaleinsatz

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

→ Feststellung

Die Stadt Selm gestaltet die Stellen im Jugendamt attraktiv. Dies gelingt durch die fortschreitende Digitalisierung, aber auch durch vielfältige Fort- und Weiterbildungsangebote. Die Einarbeitung erfolgt grundsätzlich durch die modulare Weiterbildung „Neu im ASD“. Bei mittelfristig zu erwartenden vermehrten Einstellungen kann das fehlende Einarbeitungskonzept die Einarbeitung erschweren.

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

In **Selm** sind im Vergleichsjahr 2018 alle Planstellen besetzt. Laut ASD-Leitung war die Fluktuation in den vergangenen Jahren sehr gering. Unter anderem steigerte die fortschreitende Digitalisierung des Jugendamtes die Attraktivität der Stellen im ASD und unterstützte die Wiederbesetzung vakanter Stellen. Daneben tragen aber auch die regelmäßige Supervision und vielfältige Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten zu einer Attraktivitätssteigerung bei. Die Stadt bietet beispielsweise Fortbildungen im Bereich der systemischen Beratung und Therapie, Mediation und zum fetalen Alkoholsyndrom an.

Für das Jahr 2020 ist eine Neueinstellung im ASD geplant. Darüber hinaus wird die Stadt Selm mittelfristig aber weitere Neueinstellungen vornehmen müssen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind nach Angaben der Jugendamtsleitung größtenteils zwischen 55 und 60 Jahre alt und scheiden daher in absehbarer Zeit altersbedingt aus dem Dienst aus.

Im Rahmen der Einarbeitung nehmen neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an der modularen Weiterbildung „Neu im ASD“ des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe teil. Durch die Begleitung in Form eines Mentors lernen die neuen Beschäftigten die Arbeit des ASD und die Besonderheiten der eigenen Verwaltung kennen.

Personaleinsatz 2018

Kennzahlen	Selm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	24	16	25	30	37	64	20
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	150	73	115	144	161	323	21

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

3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

→ Feststellung

Im ASD der Stadt Selm ist eine Vollzeit-Stelle für rund 24 Hilfefälle zuständig. Dieser Wert liegt deutlich unter dem Richtwert der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Im interkommunalen Vergleich gehört Selm zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem niedrigsten Wert. Die Personalausstattung ist durch die hohen qualitativen Standards begründet.

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

Im ASD der **Stadt Selm** (nebst Spezialdiensten) sind im Vergleichsjahr 2018 insgesamt 7,1 Stellen besetzt. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bearbeiten im Jahresdurchschnittswert 168,85 Hilfefälle. Demnach ist eine Vollzeitstelle für rund 24 Hilfefälle zuständig. Dieser Wert stellt im interkommunalen Vergleich das Minimum dar. Er liegt deutlich unter dem Richtwert der gpaNRW.

Entwicklung Personaleinsatz im ASD 2015 - 2018

	2015	2016	2017	2018
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	25	22	23	24

Im intrakommunalen Vergleich sind die Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle zwischen 2015 und 2018 tendenziell leicht gesunken. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind seit dieser Zeit aber auch mit weiteren fachlichen Maßnahmen, Projekten und Netzwerkarbeit beschäftigt. Zusätzlich helfen sie, niederschwellige Beratungsangebote auszubauen. Der hohe Personaleinsatz ist zudem durch die hohen qualitativen Standards begründet, beispielsweise bei der Durchführung der aufwendigen sozialpädagogischen Diagnostik in der Falleingangsphase.

Über die Jugendamtssoftware wertet die Leitung der Sozialen Dienste die tatsächlichen Tätigkeiten der Fachkräfte aus. Sie berücksichtigt auch Arbeiten außerhalb der Hilfen zur Erziehung. Sofern die Auswertungen freiwerdende personelle Ressourcen ergeben, könnten diese alternativ, beispielsweise für den Ausbau von Controllingmaßnahmen genutzt werden.

3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

→ Feststellung

Die Stellenausstattung in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in Selm ist im interkommunalen Vergleich durchschnittlich. Der Wert liegt leicht oberhalb des Richtwertes der gpaNRW.

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

In **Selm** ist eine Vollzeit-Stelle in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe durchschnittlich für 150,76 Hilfeplanfälle zuständig. Dieser Wert liegt leicht oberhalb des Personalrichtwerts der gpaNRW.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

→ Feststellung

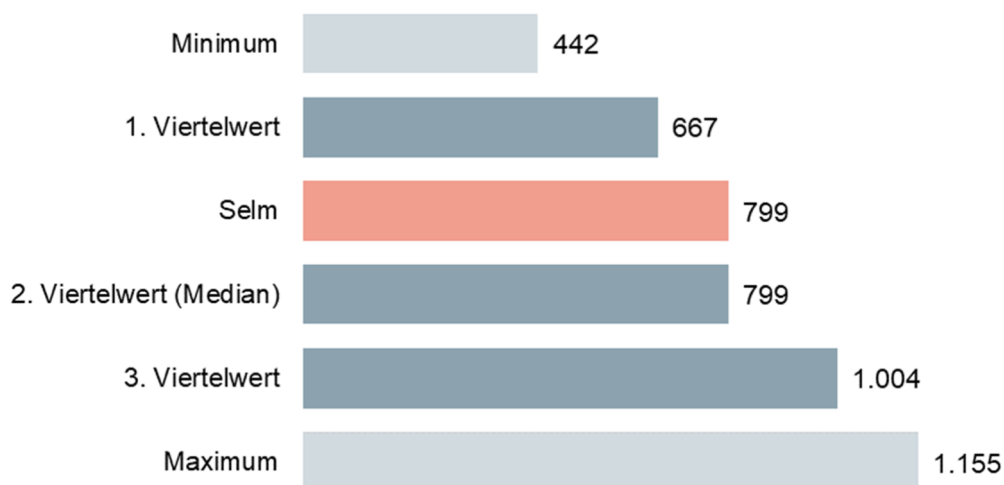
Die Stadt Selm verzeichnet im interkommunalen Vergleich einen durchschnittlichen Fehlbetrag. Er ist seit 2015 um rund 15,6 Prozent gestiegen.

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

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

Um die Kommunen miteinander vergleichen zu können, bildet die gpaNRW zunächst die Kennzahl „Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren“. Für **Selm** ergibt sich ein Wert von 799 Euro. Damit ordnet sich die Stadt im interkommunalen Vergleich wie folgt ein:

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

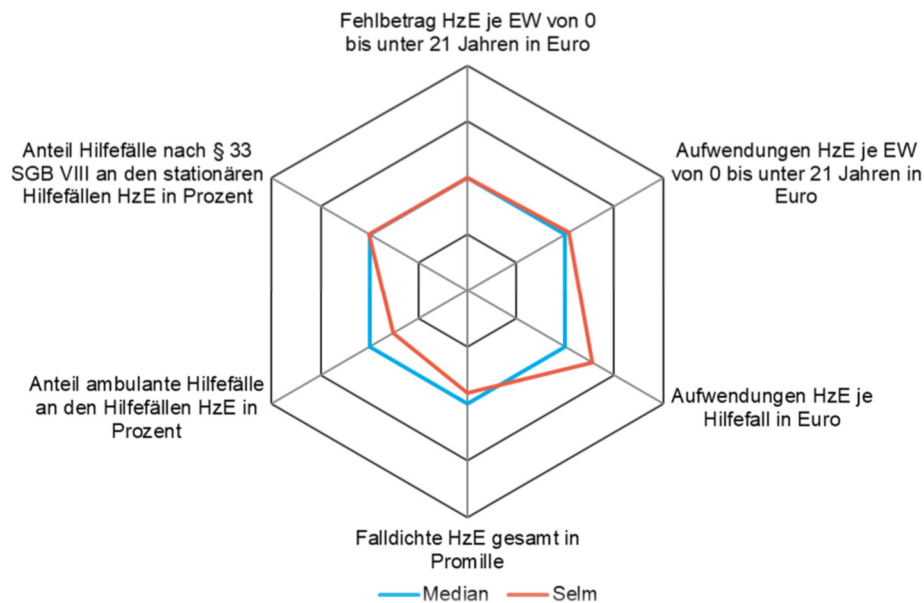


Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro

2015	2016	2017	2018
691	654	703	799

Der Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre ist seit 2015 um rund 15,6 Prozent gestiegen.

Der Fehlbetrag und seine Entwicklung wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Die gpaNRW betrachtet sie nachfolgend.



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

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

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

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

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe in die Aufwendungen eingerechnet. Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Kommune betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf

der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

→ **Feststellung**

Die Stadt Selm hat hohe ambulante Aufwendungen je Hilfefall. Aufgrund der verbesserten Zugangssteuerung und der Bereitstellung niederschwelliger Hilfen durch den Ausbau der Präventionsarbeit konnte sie die ambulanten Fallzahlen reduzieren, so dass überwiegend die teuren Hilfefälle bei der Stadt anfallen.

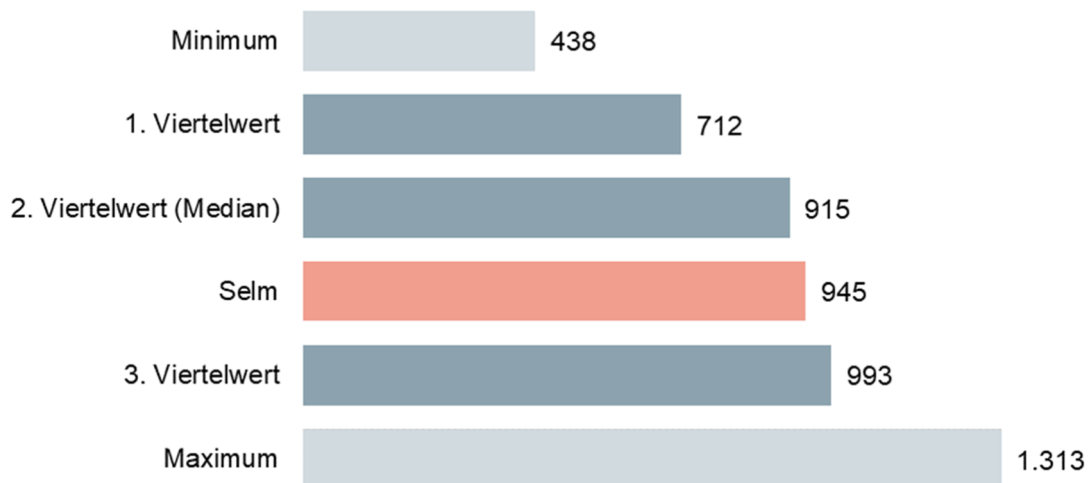
→ **Feststellung**

Die hohen Aufwendungen je Hilfefall begründen sich durch die Betreuung der unbegleiteten minderjährigen Ausländer und die Betreuung von Systemsprengern.

→ **Feststellung**

Im Rahmen des Finanzcontrollings betrachtet die Stadt Selm hilfeplanbezogene Aufwendungen bislang nicht. Dies erschwert die transparente Darstellung der finanziellen Entwicklungen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung.

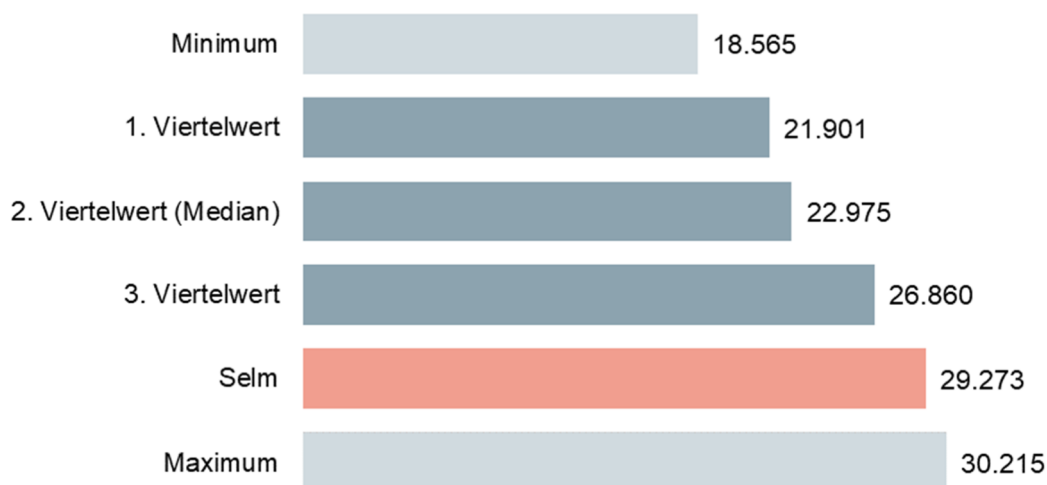
Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Kommunen eingeflossen.

Die **Stadt Selm** verzeichnet überdurchschnittliche Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2018



Bei hilfefallbezogener Betrachtung gehört die Stadt Selm hingegen zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen.

Die Aufwendungen HzE je Hilfefall sind zwischen 2015 und 2018 um insgesamt 31 Prozent gestiegen.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro

Kennzahl	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen HzE je Hilfefall	22.298	25.154	28.511	29.273

Um die Ursache für diese Entwicklung zu ermitteln, betrachtet die gpaNRW im Folgenden die ambulanten und stationären Aufwendungen getrennt:

Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2018

Kennzahlen	Selm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	11.486	8.461	9.571	10.473	11.566	16.677	15
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	42.638	33.187	37.192	39.436	43.607	47.897	15

Die **Stadt Selm** erbringt 2018 Transferaufwendungen für ambulante Hilfen in Höhe von 831.000 Euro für insgesamt 72 Hilfeplanfälle. Dies entspricht einem Anteil von 16,8 Prozent an den ge-

samen Transferaufwendungen für rund 43 Prozent der gesamten Hilfeplanfälle. Je Hilfefall ergeben sich Aufwendungen in Höhe von rund 11.500 Euro. Nur rund 25 Prozent der Vergleichskommunen haben höhere Aufwendungen je Hilfefall.

Die hohen ambulanten Aufwendungen stehen nicht im Widerspruch zum erfolgreich eingeführten Qualitätsmanagement. Durch die verbesserte Zugangssteuerung und die Bereitstellung niederschwelliger Hilfen durch den Ausbau der Präventionsarbeit konnte die Stadt Selm die ambulanten Fallzahlen reduzieren. Auf diesen Aspekt geht die gpaNRW in den Kapiteln „Anteil ambulanter Hilfefälle“ und „Falldichte“ noch vertiefend ein. Die Reduzierung der Fallzahlen gelingt in erster Linie bei vergleichsweise kostengünstigen Fällen. Intensivere Fälle mit entsprechend höheren Aufwendungen können durch diese Maßnahmen hingegen nicht verhindert werden. Dieser Umstand wirkt sich bei der hilfefallbezogenen Betrachtung ambulanter Aufwendungen erhöhend aus.

Im Zeitreihenvergleich haben sich die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall wie folgt entwickelt:

Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2015 - 2018

2015	2016	2017	2018
11.768	10.923	11.564	11.486

Die ambulanten Aufwendungen bewegen sich seit 2015 auf einem vergleichsweise konstanten Niveau. Die Stadt Selm konnte im Gegensatz zu anderen Kommunen einen Anstieg der Aufwendungen je Hilfefall durch die Begrenzung von monatlichen Fachleistungsstunden und Laufzeitbegrenzungen verhindern.

Die Stadt Selm verzeichnet aber auch überdurchschnittlich hohe stationäre Aufwendungen je Hilfefall. Sie belaufen sich 2018 auf insgesamt rund 4,1 Mio. Euro für rund 96 Hilfefälle. Dies entspricht einem Anteil von 83,2 Prozent der gesamten Transferaufwendungen für 57 Prozent der gesamten Hilfeplanfälle. Die stationären Aufwendungen je Hilfefall betragen rund 42.600 Euro.

Seit 2015 sind die stationären Aufwendungen je Hilfefall um 23,3 Prozent angestiegen.

Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2015-2018

2015	2016	2017	2018
34.567	38.275	41.581	42.638

Bei den stationären Hilfen verzeichnen viele Kommunen in den vergangenen Jahren steigende Aufwendungen. Sie begründen sich auch durch Kostensteigerungen bei den freien Trägern und Leistungsanbietern. In Selm sind die stationären Aufwendungen je Hilfefall seit 2015 um 23,3 Prozent gestiegen. Die Führungskräfte des Jugendamtes haben vor diesem Hintergrund die stationären Hilfearten im Rahmen des Controllings näher betrachtet. Nach ihren Angaben stellen die vermehrte Betreuung von Systemsprengern und unbegleiteten minderjährigen Ausländern die Ursachen für die steigenden Aufwendungen dar. Die gpaNRW greift diese Entwicklungen im weiteren Berichtsverlauf noch auf.

Eine differenzierte fallbezogene Betrachtung der stationären Aufwendungen nimmt die Stadt Selm jedoch nicht vor. Dies erschwert die transparente Darstellung und Bewertung der finanziellen Entwicklung.

→ Empfehlung

Im Rahmen des Finanzcontrollings sollte die Stadt Selm Aufwendungen hilfeplanbezogen auswerten und darstellen. Auch trägerbezogene Auswertungen helfen, die finanziellen Entwicklungen zu bewerten. Die Stadt sollte die Ergebnisse im Rahmen von Qualitätsdialogen mit den freien Trägern erörtern.

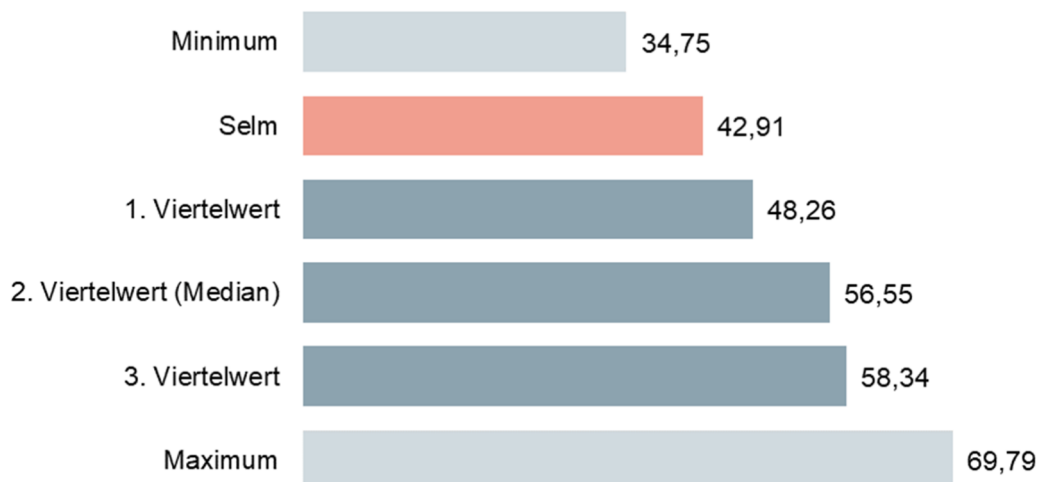
Auf die Entwicklung in einzelnen Hilfearten geht die gpaNRW im weiteren Berichtsverlauf vertiefend ein.

3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

→ Feststellung

In der Stadt Selm ist die Anzahl der ambulanten Hilfefälle zwischen 2015 und 2018 um rund 18,9 Prozent gesunken. Maßgeblicher Einflussfaktor hierfür ist die verbesserte Zugangs- und Fallsteuerung.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Kommunen eingeflossen.

Ambulante Hilfen sind in der Regel kostengünstiger als stationäre Hilfen. Die **Stadt Selm** verfolgt nach eigenen Angaben strikt den Grundsatz „ambulant vor stationär“, sofern dies aus fachlicher Sicht sinnvoll und vertretbar ist. Sie prüft stationäre Hilfen daher im Vorfeld sehr genau. Stationäre Maßnahmen werden nahezu ausschließlich im Rahmen des Kinderschutzes angeordnet. Dennoch gehört sie zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE. Der geringe Anteil wirkt sich auf den Fehlbe- trag grundsätzlich belastend aus.

Vor diesem Hintergrund betrachtet die gpaNRW die Entwicklung des Anteils ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen mit Hilfeplanverfahren zwischen 2015 und 2018 näher:

Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2015-2018

2015	2016	2017	2018
53,81	47,97	43,54	42,91

Der Anteil ambulanter Hilfefälle ist in den vergangenen Jahren deutlich gesunken. In der letzten überörtlichen Prüfrunde²⁰ verzeichnete die **Stadt Selm** noch einen überdurchschnittlichen Anteil von 61,4 Prozent.

Die absoluten Fallzahlen haben sich seit 2015 wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Hilfeplanfälle 2015 - 2018

	2015	2016	2017	2018
ambulante Hilfefälle	90	76	73	73
stationäre Hilfefälle	78	82	94	96
Hilfefälle gesamt	168	158	167	169

Der Stadt Selm ist es gelungen, die ambulanten Hilfefälle zwischen 2015 und 2018 um rund 18,9 Prozent zu senken. Positiv wirkt sich insbesondere die verbesserte Zugangs- und Fallsteuerung aus. Gleichzeitig stieg jedoch die Zahl der stationären Hilfefälle um rund 23 Prozent. Der sprunghafte Anstieg zwischen 2016 und 2017 ist durch die Aufnahme unbegleiteter minderjähriger Ausländer aus der Notunterkunft²¹ im Stadtteil Bork begründet.

Auf die Entwicklungen der Fallzahlen einzelner Hilfearten geht die gpaNRW im Kapitel Fall-dichte näher ein.

3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

→ Feststellung

Zwar bewegt sich die Zahl der Vollzeitpflegefälle in den letzten Jahren in Selm auf einem konstanten Niveau. Aufgrund der steigenden stationären Hilfefälle ist aber der Anteil der Vollzeitpflegefälle seit der letzten überörtlichen Prüfung gesunken.

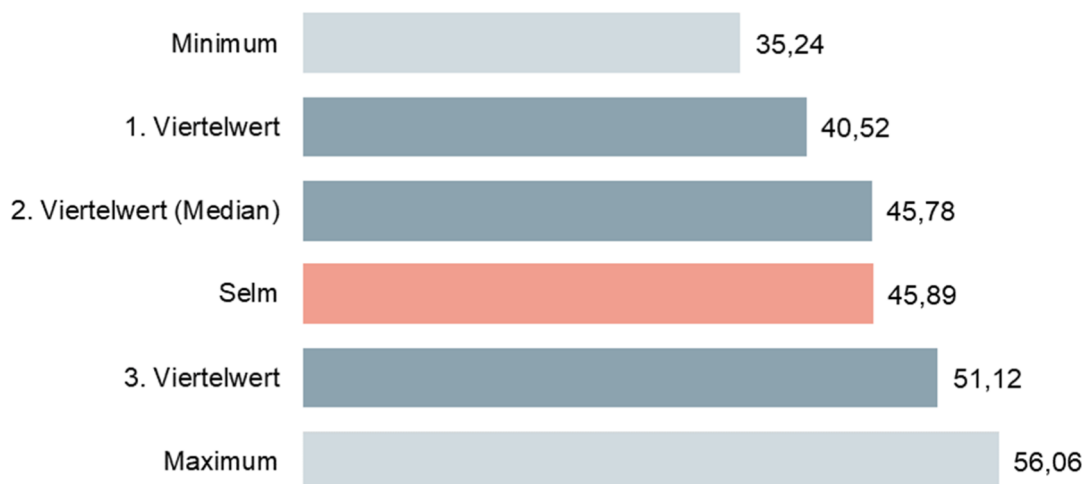
Bei der Vollzeitpflege wird ein Kind/Jugendlicher in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Die Fremdunterbringung ermöglicht das Aufwachsen in einem stabilen und geordneten Familiensystem. Ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen wirkt zudem kostendämpfend, weil hierdurch kostenintensive Heimunterbringungen vermieden werden können.

²⁰ Vergleichsjahr 2013

²¹ Das Land Nordrhein-Westfalen hat hier zwischen August 2016 und August 2017 eine Notunterkunft mit einer Kapazität von 1.000 Plätzen für Asylsuchende betrieben.

In **Selm** nehmen die Vollzeitpflegefälle folgenden Anteil an den stationären Hilfefällen ein:

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Kommunen eingeflossen.

Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen beträgt rund 45,9 Prozent. Im Rahmen der letzten überörtlichen Prüfung stellte die gpaNRW für das Jahr 2013 noch einen Anteil von 50,1 Prozent fest. Bis 2015 stieg dieser sogar auf 57,7 Prozent an. Seit 2015 haben sich die Fallzahlen und der Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen wie folgt entwickelt:

Entwicklung Fallzahlen Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen 2015 - 2018

	2015	2016	2017	2018
stationäre Hilfefälle – gesamt-	78	82	94	96
davon Vollzeitpflege	45	45	43	44
Anteil Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen in Prozent	57,72	54,47	45,66	45,89

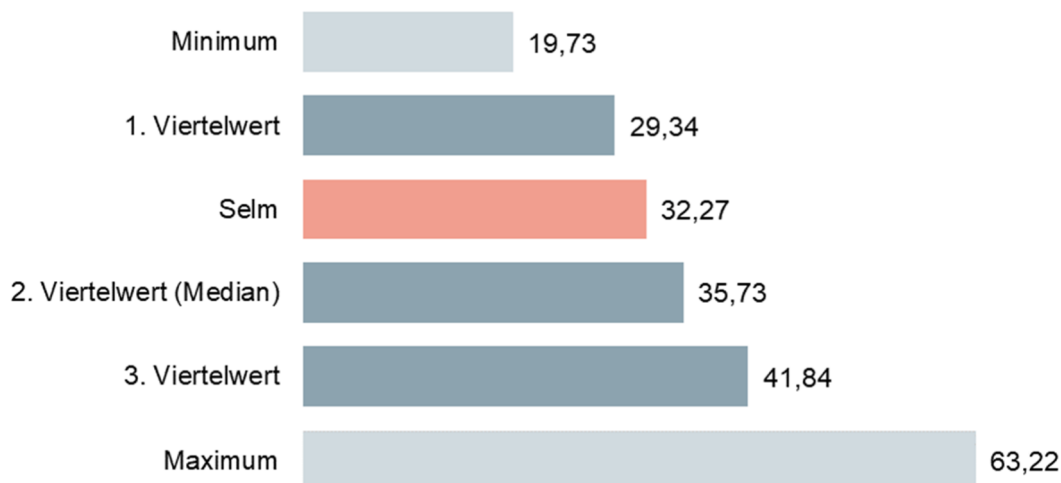
Die Vollzeitpflegefälle bewegen sich seit 2015 auf einem stabilen Niveau. Insgesamt steigende Fallzahlen bei den stationären Hilfen wirken sich dabei senkend auf den Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen aus. Sie belasten den Fehlbetrag.

3.7.1.4 Falldichte

→ Feststellung

Stadt Selm verzeichnet eine niedrigere Falldichte als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Sie wirkt sich auf den Fehlbetrag grundsätzlich entlastend aus. Steigende stationäre Fallzahlen belasten jedoch den Fehlbetrag.

Falldichte HzE gesamt in Promille 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Kommunen eingeflossen.

Die Stadt Selm verzeichnet eine Falldichte von 32,32 Promille. Dieser Wert ist niedriger als bei den meisten Vergleichskommunen und entlastet den Fehlbetrag. 2013 verzeichnete Selm noch eine Falldichte von 40,3 Promille. Seit 2015 hat sich die Falldichte wie folgt entwickelt:

Falldichte 2015-2018

2015	2016	2017	2018
32,18	28,49	31,59	32,32

Im Gegensatz zu vielen anderen Kommunen ist es der Stadt Selm in den vergangenen Jahren gelungen, die Falldichte auf einem stabilen Niveau zu halten.

Im Folgenden betrachtet die gpaNRW die Entwicklung der Fallzahlen der einzelnen ambulanten und stationären Hilfearten.

Entwicklung der Fallzahlen für Hilfen zur Erziehung 2015-2018

	2015	2016	2017	2018
ambulante Hilfen				
Flexible erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	0	1	0	1
Erziehungsberatung nach § 28 SGB VIII	0	1	0	1

Soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII	4	7	6	6
Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII	13	7	5	5
Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII	38	32	34	37
Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	13	8	7	3
ambulante Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII	16	15	19	18
ambulante Hilfen für junge Volljährige	6	5	1	2
stationäre Hilfen				
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	45	45	43	44
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	30	32	40	35
stationäre intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII	0	0	2	4
stationäre Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII	3	5	9	14

Durch die im Rahmen des Qualitätsmanagements optimierte Steuerungsleistung konnte die Stadt Selm die Fallzahlen folgender ambulanter Hilfearten deutlich senken:

- Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII,
- Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII und
- ambulante Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII.

Darüber hinaus veränderten sich die Fallzahlen der einzelnen ambulanten Hilfearten nicht gravierend. Seit 2019 führt die Stadt Selm ambulante Hilfen zudem vermehrt selber aus. Nach Angaben der ASD-Leitung kann die Stadt hierdurch mehr Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung der Hilfen nehmen. Hierdurch kann sie Laufzeiten verkürzen und so die Falldichte positiv beeinflussen.

Mit Ausnahme der Vollzeitpflege sind die Fallzahlen der stationären Hilfearten hingegen jeweils gestiegen. Dies belastet den Fehlbetrag. Den größten Anstieg verzeichnen die stationären Hilfen für junge Volljährige. Sie haben sich fast verfünffacht. Die stationäre intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung hat sich vervierfacht.

Eine Ursache für den Anstieg der stationären Hilfen könnte die Aufnahme unbegleiteter minderjähriger Ausländer darstellen. Die Stadt Selm gewährte ihnen zwischen 2015 und 2018 folgende stationäre Hilfen:

Fallzahlen stationäre Hilfen für UMAs 2015-2018

	2015	2016	2017	2018
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	0	7	9	8
stationäre Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII	0	2	3	3

Es zeigt sich, dass der Anstieg der Fallzahlen im Rahmen der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII insbesondere auf die Aufnahme unbegleiteter minderjähriger Ausländer zurückzuführen ist. Der Anstieg der stationären Hilfen für junge Volljährige lässt sich hierdurch alleine jedoch nicht erklären. Die Betreuung unbegleiteter minderjähriger Ausländer betrachtet gpaNRW im weiteren Berichtsverlauf noch gesondert.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

3.7.2.1 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

→ Feststellung

Die Aufwendungen je Hilfefall für die Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII sind in Selm höher als bei den meisten Vergleichskommunen. Zudem ist die Falldichte überdurchschnittlich hoch. Durch eine verbesserte Steuerungsleistung ist es der Stadt Selm aber gelungen die Laufzeiten stark zu reduzieren. Dies bewertet die gpaNRW positiv.

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

Die **Stadt Selm** leistet Hilfen nach § 31 SGB VIII in folgendem Umfang:

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2018

Kennzahl	Selm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	9.438	5.199	7.871	9.181	10.702	13.046	20

Die Stadt Selm gewährt 2018 in 37 Fällen Hilfen nach § 31 SGB VIII. Hierfür wendet sie insgesamt rund 346.000 Euro auf. Je Hilfefall ergeben sich Aufwendungen in Höhe von rund 9.400 Euro, die im interkommunalem Vergleich überdurchschnittlich sind.

Falldichte Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII 2017

Kennzahl	Selm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	7,02	0,00	4,64	6,84	9,52	11,67	20

Auch die Falldichte bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe ist in Selm überdurchschnittlich hoch.

Um die beiden Kennzahlen einordnen zu können, betrachtet die gpaNRW nachfolgend ihre Entwicklung im Zeitreihenvergleich zwischen 2015 und 2018:

Aufwendungen nach § 31 je Hilfefall und Falldichte 2015-2018

	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.324	8.314	9.466	9.438
Falldichte § 31 SGB VIII	7,29	5,76	6,40	7,02

Die Aufwendungen je Hilfefall steigen zwischen 2016 und 2017 sprunghaft um rund 1.200 Euro an. Die Aufwandssteigerung ist insbesondere in einer geänderten Vertragsstruktur zu einem freien Träger begründet. Der Stundensatz wurde angepasst.

Die Falldichte sinkt zunächst zwischen 2015 und 2016 um rund 21 Prozent. Seither ist sie jedoch wieder gestiegen. Im Vergleichsjahr 2018 liegt sie aber noch knapp unterhalb des Wertes von 2015.

Die Falldichte wird hauptsächlich durch die Laufzeit der Hilfe beeinflusst. Die gpaNRW betrachtet daher nachfolgend die Betreuungszeiten der Sozialpädagogischen Familienhilfe genauer:

Betreuungszeit Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII 2018

Kennzahl	Selm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil ambulante Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	70,00	11,59	49,71	69,34	74,49	100	18

Kennzahl	Selm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil ambulante Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	30,00	0,00	25,51	30,66	50,29	88,41	18

Der überdurchschnittliche Anteil der Hilfeplanfälle in Selm mit einer Betreuungsdauer von bis zu 18 Monaten zeigt, dass die Stadt Selm die Hilfen bei der Sozialpädagogische Familienhilfe vergleichsweise schnell beendet.

In den vergangenen Jahren entwickelten sich die Betreuungszeiten bei der Sozialpädagogischen Familienhilfen nach § 31 wie folgt:

Entwicklung Betreuungsdauer Hilfen nach § 31 SGB VIII 2015 - 2018

	2015	2016	2017	2018
Anteil ambulante Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	46,67	26,09	57,14	70,00
Anteil ambulante Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	53,33	73,91	42,86	30,00

Die Stadt Selm konnte die Betreuungszeiten seit 2016 durch die im Rahmen des Qualitätsmanagements erarbeiteten Steuerungsmaßnahmen deutlich senken. Das Jugendamt begrenzt die Laufzeit ambulanter Hilfearten grundsätzlich auf maximal zwei Jahre. Um Aufwendungen zu senken, hat die Stadt Selm zudem die Fachleistungsstunden begrenzt. Sie gewährt maximal 12 bis 16 Fachleistungsstunden pro Monat. Diese Maßnahmen entlasten letztendlich den Fehlbetrag.

→ Empfehlung

Die Stadt Selm sollte die Maßnahmen zur Laufzeitenbegrenzung und zur Begrenzung der Fachleistungsstunden regelmäßig im Rahmen des Fachcontrollings aufbereiten und evaluieren. Sie sollte die Erkenntnisse zur weiteren Optimierung der Steuerung der Hilfen nutzen und so versuchen, die Aufwendungen weiter zu senken.

3.7.2.2 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Selm wendet für die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII weniger auf als die Mehrzahl der Vergleichskommunen.

→ Feststellung

Die Stadt Selm gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem höchsten Anteil von Hilfefällen mit einer Verweildauer von bis zu zwölf Monaten. Bei mehr als der Hälfte der Hilfefälle beträgt die Verweildauer mehr als 36 Monate. In 75 Prozent der Vergleichskommunen ist der Wert niedriger.

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung eines Kindes/Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in einer Pflegefamilie. Neben der normalen Pflegefamilie gibt es verschiedene Formen der Vollzeitpflege, z.B. Sonderpädagogische Pflegestellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder/Jugendliche. Eine Unterbringung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Bei einer auf Dauer angelegten Unterbringung in einer Pflegefamilie außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches wird nach Ablauf von zwei Jahren das Jugendamt der auswärtigen Pflegefamilie örtlich zuständig. Dieses hat gegenüber dem abgebenden Jugendamt einen Kostenersatzanspruch nach § 86 Abs. 6 i. V. m § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

Die Stadt Selm gewährt im Vergleichsjahr 2018 Hilfen nach § 33 SGB VIII in folgendem Umfang:

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2018

Kennzahl	Selm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	16.832	10.699	14.731	19.063	20.634	25.937	20

Die Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall sind in Selm unterdurchschnittlich. Dies liegt auch an der geringen Inanspruchnahme professioneller Pflegestellen.

Nach Auskunft der Leitung der Sozialen Dienste stehen aktuell ausreichend Pflegefamilien zur Verfügung. Zusätzliche Pflegefamilien würden sich daher nicht auf die Anzahl der stationären Hilfen auswirken. Dennoch wirbt der Pflegekinderdienst mittels Zeitungsanzeigen und durch den Einsatz digitaler Medien um potentielle Pflegefamilien, insbesondere für die Bereitschaftspflege.

Neben der Akquise arbeitet der Pflegekinderdienst eng mit den Pflegefamilien zusammen. Er berät und begleitet sie. Nach eigenen Angaben zeigt sich der Erfolg dieser Arbeit insbesondere in einer niedrigen Abbruchquote und einer frühen Verselbständigung der Pflegekinder.

Vor diesem Hintergrund betrachtet die gpaNRW nachfolgend die Verweildauern der 2018 beendeten Hilfen nach § 33 SGB VIII:

Verweildauern Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII 2018

Kennzahl	Selm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit einer	37,50	0,00	16,58	27,78	37,50	92,86	19

Kennzahl	Selm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfen in Prozent							
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	0,00	0,00	4,17	12,50	22,88	50,00	19
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	12,50	0,00	3,13	10,53	17,71	66,67	19
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 36 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	50,00	6,25	31,67	40,82	50,67	83,33	19

In Selm nehmen Hilfen mit einer kurzen Verweildauer tatsächlich einen vergleichsweise hohen Anteil an den Hilfefällen nach § 33 SGB VIII ein. Die Stadt gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem höchsten Anteil von Hilfefällen mit einer Verweildauer bis 12 Monaten. Die Stadt verzeichnet allerdings keine Hilfefälle mit einer Laufzeit von über 12 Monaten bis 24 Monaten. Der Anteil der Hilfefälle mit einer Verweildauer von 24 Monaten bis 36 Monaten ist leicht überdurchschnittlich. Die Hälfte der 2018 beendeten Hilfen nach § 33 SGB VIII haben allerdings eine Verweildauer über 36 Monate. In rund 75 Prozent der Vergleichskommunen ist der Anteil niedriger.

Auf den Verselbständigungs- und Rückführungsprozess der Stadt Selm geht die gpaNRW im folgenden Kapitel vertiefend ein.

Aufgrund ihrer geringen Größe belegt die Stadt Selm in der Regel auswärtige Pflegefamilien. In Selm praktizieren beispielsweise lediglich zwei Kinderärzte. Auch die Zahl der Kindertagesstätten ist überschaubar. Nicht gewollte Begegnungen zwischen leiblichen Eltern und Pflegekindern wären bei einer Unterbringung vor Ort daher vergleichsweise wahrscheinlich.

In Selm durchaus vorhanden Pflegefamilien werden in erster Linie von auswärtigen Jugendämtern in Anspruch genommen. Die Vertreterinnen und Vertreter des Jugendamtes berichten in diesem Zusammenhang von einer guten Zusammenarbeit der Jugendämter im Kreis Unna. Besonders eng kooperiert Selm seit 2014 mit den Städten Bergkamen, Kamen und Werne im Rahmen der Bereitschaftspflege und der Adoptionsvermittlung²². Die gpaNRW bewertet die interkommunale Zusammenarbeit positiv.

²² vgl. 3.4.1 Organisation

Bis zur Entscheidung über die Gewährung von Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII steuert der ASD die Hilfen. Anschließend übernimmt der Pflegekinderdienst die Fallsteuerung. Die Zusammenarbeit zwischen ASD und PKD beschreiben die Vertreterinnen und Vertreter des Jugendamtes als eng und kooperativ. Der PKD wird beispielsweise bei der Fallteamsentscheidung eingebunden.

3.7.2.3 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

→ Feststellung

Überdurchschnittliche Aufwendungen bei den Hilfen nach § 34 SGB VIII belasten in Selm den Fehlbetrag. Die Stadt verfolgt im Rahmen der Heimerziehung grundsätzlich das Ziel der Rückführung bzw. Verselbständigung. Die dazu im Rahmen des Qualitätsmanagements modellierten Prozesse stellen die dafür notwendigen Arbeitsschritte jedoch nicht dar.

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

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

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

Kennzahlen	Selm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	67.573	51.026	57.996	62.011	67.778	88.444	21

Die Aufwendungen für die Heimerziehung betragen insgesamt 2,4 Mio. Euro. Sie nehmen einen Anteil von 47,7 Prozent an den Aufwendungen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung ein. Sie stellen damit die größte Aufwandsposition der Stadt Selm im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung dar.

Anteil Aufwendungen Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent 2018

Kennzahlen	Selm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Aufwendungen nach § 34 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	47,71	30,23	37,58	46,77	51,06	67,36	21

Der Anteil der Aufwendungen nach § 34 SGB VIII an den gesamten Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung ist überdurchschnittlich hoch. Um die Ursachen für die Einordnung in den interkommunalen Vergleich festzustellen, betrachtete die gpaNRW zunächst die Falldichte:

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

Kennzahlen	Selm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	6,68	3,51	4,54	5,87	7,72	10,08	21

Die Falldichte von 6,68 Promille ist überdurchschnittlich. Sie hat sich seit 2015 wie folgt entwickelt:

Entwicklung Falldichte Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform 2015 - 2018

2015	2016	2017	2018
5,73	5,83	7,56	6,68

Die Falldichte ist zwischen 2015 und 2018 um 14,6 Prozent gestiegen. Insbesondere der Anstieg 2017 ist mit 29,7 Prozent signifikant. Ursache ist unter anderem die Aufnahme unbegleiteter minderjährige Ausländer.²³

Auf die Falldichte wirken sich aber auch die Verweildauer aus:

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

Kennzahl	Selm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	26,09	15,38	26,38	33,24	44,67	85,71	18
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	47,83	0,00	18,64	25,83	32,58	50,00	18
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	13,04	0,00	8,52	13,26	18,97	41,67	18
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 36 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	13,04	0,00	13,57	16,33	25,63	54,55	18

²³ vgl. 3.7.3. Unbegleitete minderjährige Ausländer

Die Stadt Selm beendet vergleichsweise wenig Hilfefälle nach § 34 SGB VIII bereits nach zwölf Monaten. In mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen ist dieser Anteil höher.

Nur eine Vergleichskommune verzeichnet einen höheren Anteil an Hilfefällen mit einer Verweildauer von über zwölf Monaten bis 24 Monaten. Der Anteil von Hilfefällen mit einer Verweildauer von über 34 Monaten bis 36 Monaten und von über 36 Monaten ist in Selm hingegen unterdurchschnittlich. Die Stadt Selm hat somit vergleichsweise wenig Hilfefälle mit sehr langen Laufzeiten. Die vergleichsweise kurzen Laufzeiten wirken sich positiv auf die Falldichte aus.

Auf die Verweildauern wirkt sich auch die Rückführung in die Herkunftsfamilie aus. Die Stadt Selm verfolgt im Rahmen der Heimerziehung grundsätzlich das Ziel der Rückführung bzw. der Verselbständigung. Vor diesem Hintergrund bringt sie Kinder und Jugendliche in der Regel heimatnah unter. Im Hilfeplanverfahren prüft der ASD generell Rückführungsoptionen und legt die notwendige Handlungsschritte hierzu fest. Er erarbeitet mit den Beteiligten begleitende Hilfen und Beratungen. Als rückfördernde Mittel dienen ferner Besuchskontakte, auch im Haushalt der Herkunftsfamilien.

Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit Rückführung in die Herkunftsfamilie 2018

Kennzahlen	Selm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle mit Rückführung in die Herkunftsfamilie an den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII in Prozent	14,00	0,00	8,53	13,64	23,19	36,36	17

Die Stadt Selm führt einen überdurchschnittlichen Anteil der Hilfefälle in die Herkunftsfamilien zurück.

Allerdings besitzt sie kein klassisches Rückführungskonzept. Im Rahmen des Qualitätsmanagements hat sie aber jeweils einen Prozess zur Rückführung und Verselbständigung modelliert. Konkrete Prüf- und Arbeitsschritte zur Rückführung bzw. Verselbständigung enthält der Prozess aber nicht.

Rückführungskonzepte anderer Städte enthalten beispielsweise folgende Aspekte:

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

→ Empfehlung

Die Stadt Selm sollte den Rückführungs- bzw. Verselbständigungsprozess im Rahmen des Qualitätsmanagements konkret beschreiben und dabei die verschiedenen Aspekte der Rückführung betrachten. Hierdurch unterstützt sie auch das Wissensmanagement.

3.7.2.4 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

→ Feststellung

Vor dem Hintergrund steigender Aufwendungen im Rahmen der Schulbegleitung/Integrationshelfer hat die Stadt Selm mittlerweile ein Projekt zur Poolbildung an Schulen in städtischer Trägerschaft initiiert. Im Rahmen dieses Projekts arbeitet sie mit dem Kreis Unna zusammen. Eine formales Hilfeplanverfahren zur Feststellung des konkreten Bedarfs sieht das Projekt grundsätzlich nicht mehr vor. Mittelfristig sieht die gpaNRW darin die Gefahr steigender Fallzahlen und Aufwendungen.

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

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

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

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

Kennzahlen	Selm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	14.426	10.058	12.558	16.449	21.157	32.537	21
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	14.426	7.616	10.982	12.558	16.712	24.503	21
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Euro	17.421	9.756	14.355	16.127	19.086	25.453	18
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	80,74	30,96	51,79	60,73	76,96	89,46	19

Die Stadt Selm verzeichnet überdurchschnittliche ambulante Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleiter. Der Anteil der Hilfefälle für Integrationshelfer ist mit 80,7 Prozent sehr hoch. Nur eine Vergleichskommune verzeichnet einen höheren Wert.

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

Kennzahlen	Selm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/Schulbegleitung	2,81	0,75	1,89	2,53	4,02	8,71	19

Die Falldichte für die Integrationshelfer/Schulbegleitung ist hingegen nur leicht überdurchschnittlich. Sie hat sich zwischen 2015 und 2018 wie folgt entwickelt:

Entwicklung Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/Schulbegleitung 2015 - 2018

2015	2016	2017	2018
1,50	1,80	2,77	2,81

Wie in vielen anderen Kommunen ist die Falldichte in den vergangenen Jahren sukzessive gestiegen. Zwischen 2015 und 2018 hat sie sich fast verdoppelt. Vor diesem Hintergrund hat die Stadt Selm zum Schuljahresbeginn 2018/2019 an allen Schulen in ihrer Trägerschaft das Projekt „Poolösungen für Integrationshilfen/Schulbegleiter in Form eines zusätzlich finanzierten infrastrukturellen Angebots“ initiiert.

Durch die Poolbildung möchte die Stadt Selm Rahmenbedingungen schaffen, um Eltern und Kindern schnell und unbürokratisch eine notwendige und bedarfsgerechte Hilfe zur angemessenen Schulbildung anzubieten. Die Stadt gewährt dazu die Schulbegleitung ohne formales Antragsverfahren. Grundsätzlich entscheiden daher die Schulen über die Gewährung der Hilfen. Sofern Eltern aber auf eine formale Antragsstellung bestehen, würde sie das Hilfeplanverfahren wie gewohnt durchführen. Stellt die Stadt Selm dann einen Hilfebedarf fest, wird die Hilfe jedoch aus dem Pool geleistet.

Im Rahmen des Projektes kooperiert die Stadt Selm mit dem Kreis Unna. Er ist zuständig für Leistungen der Eingliederungshilfen nach dem 6. Kapitel des SGB XII bei körperlichen und geistigen Behinderungen. Der Kreis unterstützt das Projekt, indem er seine Ressourcen dem Pool zur Verfügung stellt.

Die für die Poollösung benötigten Ressourcen werden vor jedem Schuljahr gemeinsam mit den jeweiligen Schulen ermittelt. Zum Schuljahresende erfolgt eine Evaluation. Die Ergebnisse dienen der zukünftigen Bedarfsermittlung.

Bei der Budgetplanung kann die Stadt bislang noch auf ihre Erfahrungen aus der Zeit vor dem Projektbeginn zurückgreifen. Mit fortschreitender Zeit können diese Erkenntnisse jedoch nicht mehr die Grundlage für die Budgetplanung bilden.

Die Stadt Selm beurteilt das Projekt durchgehend positiv. Aktuell verzeichnet sie noch keine ansteigenden Bedarfe für die Eingliederungshilfen. Auch haben Eltern bislang noch keine Einzelfallhilfen beantragt. Ein Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII hat die Stadt seit dem Projektstart nicht mehr durchgeführt. Insgesamt konnte sie den Betroffenen schnell und individuell helfen. Die ASD-Leitung vermutet, dass bei einzelnen Fallprüfungen höhere Fallzahlen mit höheren Aufwendungen zu verzeichnen wären.

Eine Zuordnung der Fälle in den Rechtskreis der Jugendhilfe kann ohne fundierte Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung gleichwohl nicht vorgenommen werden. Die Schwelle der (drohenden) seelischen Behinderung dürfte in vielen dieser Fälle nicht erreicht sein. In diesem Fall würde kein gesetzlicher Anspruch auf Eingliederungshilfe nach § 35 a SGB VIII bestehen. Es handelt sich dann um eine freiwillige Leistung.

→ Empfehlung

Die Stadt Selm sollte die Gewährung von Integrationshelfer/Schulbegleitung ohne formales Hilfeplanverfahren kritisch hinterfragen. Sie sollte bei Leistungen der Eingliederungshilfe konsequent prüfen, ob ein Anspruch besteht und nur in diesen Fällen Hilfen nach § 35a SGB VIII bewilligen. Poolösungen sollten beibehalten und nach Möglichkeit ausgebaut werden, um Synergieeffekte zu nutzen.

3.7.2.5 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

→ Feststellung

Hohe stationäre Aufwendungen je Hilfefall für die Heimerziehung junger Volljähriger belasten den Fehlbetrag. Im Vergleichsjahr 2018 sind sie Folge der vermehrten Aufnahme von unbegleiteten minderjährigen Ausländern. Zudem muss die Stadt wenige junge Erwachsene im Rahmen der Vollzeitpflege betreuen. Dies ist Folge der funktionierenden Verselbständigung. Die gpaNRW bewertet dies positiv.

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

Die **Stadt Selm** leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Selm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	49.428	18.427	27.136	29.534	36.826	49.428	21
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	9,19	5,30	7,19	9,62	12,49	16,73	21
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	17.104	2.430	7.113	9.279	13.025	23.787	20
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	54.217	29.923	34.242	41.128	46.110	60.035	21
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Vollzeitpflege VIII je Hilfefall in Euro	17.223	4.929	12.115	14.539	22.014	38.806	19

Kennzahlen	Selm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	59.727	29.193	41.227	46.939	53.634	70.609	20

Selm verzeichnet die im interkommunalen Vergleich höchsten Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall. Sowohl die ambulanten als auch die stationären Aufwendungen je Hilfefall sind überdurchschnittlich hoch.

Die hohen stationären Aufwendungen resultieren insbesondere aus der Heimerziehung. Die Stadt gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Sie haben sich seit 2015 wie folgt entwickelt:

Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall 2015 - 2018

2015	2016	2017	2018
54.300	64.071	59.720	59.727

Die Aufwendungen für die Heimerziehung junger Volljährige ist zwischen 2015 und 2016 um fast 10.000 Euro je Hilfefall gestiegen. Anschließend sanken die Aufwendungen je Hilfefall um rund 7 Prozent. Sie bewegen sich im folgenden Jahr auf einem stabilen Niveau.

2018 verzeichnete die Stadt Selm bei der Heimerziehung junger Volljähriger im Jahresdurchschnitt 11,75 Hilfefälle. Dies entspricht einem Anteil von 87 Prozent an den stationären Hilfen für junge Volljährige.

Anteil Hilfefälle Heimerziehung an den stationären Hilfen nach § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Selm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent	87,04	41,37	65,68	79,82	87,04	100	21

Der Anteil der Hilfefälle in Heimerziehung an den stationären Hilfen nach § 41 SGB VIII ist sehr hoch. In 75 Prozent der Vergleichskommunen ist er niedriger. Als Ursache für diese Einordnung nennt die Jugendamtsleitung die Betreuung junger erwachsener Ausländer betreut, die nach dem Recht ihres Heimatlandes noch nicht volljährig sind und daher weiter Hilfen zur Erziehung erhalten.

Nach Angaben der Jugendamtsleitung ist die Fallzahl bei der Heimerziehung, auch aufgrund sinkender Hilfefälle für unbegleiteter minderjähriger Ausländer, inzwischen rückläufig.

3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

→ Feststellung

Die Stadt Selm verzeichnet sehr hohe Aufwendungen für die Betreuung unbegleiteter minderjähriger Ausländer. Sie sind insbesondere durch die Unterbringung in spezialisierten Einrichtungen begründet.

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

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

Kennzahlen	Selm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	59.966	20.636	29.498	43.940	55.762	98.984	21
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	6,96	4,16	5,80	6,53	7,50	16,31	21

Die **Stadt Selm** gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung von unbegleiteten minderjährigen Ausländern. Der Anteil der Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Ausländer ist hingegen nur leicht überdurchschnittlich.

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII für unbegleitete minderjährige Ausländer 2018

Kennzahlen	Selm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII für UMA an den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII gesamt in Prozent	21,71	5,70	13,07	17,64	21,84	37,74	21

Der Anteil der Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Ausländer an den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII ist in Selm vergleichsweise hoch. Die Stadt Selm betreut unbegleitete Minderjährige fast ausnahmslos im Rahmen der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII. Der Anteil der Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Ausländer an den Hilfefällen ist daher höher als bei den meisten Vergleichskommunen. Die Stadt Selm arbeitet mit spezialisierten Trägern zusammen, auch um traumatisierte Jugendliche psychologisch zu betreuen. Zudem wurden die Jugendlichen auch durch Dolmetscher begleitet. Entsprechend hohe Aufwendungen waren die Folge. Sie stellen eine Ursache für die hohen Aufwendungen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung dar.

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Strukturen					
F1	Die Stadt Selm hat mit einer hohen SGB II-Quote und der damit zusammenhängenden Kinderarmut belastende strukturelle Voraussetzungen, die sich auf die Jugendhilfe auswirken und zu erhöhtem Unterstützungsbedarf führen können.	89			
F2	Die Stadt Selm untersucht regelmäßig ihre sozialen Strukturen im Rahmen eines Sozialraum-Monitorings. Auf Grundlage der Ergebnisse entwickelt sie die soziale Infrastruktur bedarfsgerecht und sozialraumorientiert weiter und vernetzt die verschiedenen Akteure in den Stadtteilen.	91			
F3	Die Stadt Selm konnte kommunale Präventionsketten von der Schwangerschaft bis zum Übergang von Schule in das Berufsleben etablieren. Sie nimmt gemeinsam mit dem Kreis Unna und einem Großteil der kreisangehörigen Kommunen im Kreis am Modellprojekt „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ teil. Die Stadt will die umfangreichen Präventions- und Beratungsangebote zukünftig übersichtlich im digitalen Familienberatungsführer darstellen.	92	E3	Die Stadt Selm sollte den Aufbau des digitalen Familienberatungsführers forcieren. Sie sollte ihn auf der städtischen Homepage an prominenter Stelle verlinken, um die Zielgruppe schnell und unkompliziert über die Präventionsangebote zu informieren. Nur so kann sie Akzeptanz für dieses Instrument erreichen.	93
F4	Das Jugendamt betrachtet die Nutzung von Präventionsangeboten regelmäßig im Rahmen des Fachcontrollings. Indikatoren zur Feststellung der Wirkung der vielfältigen Präventionsarbeit berücksichtigt sie aber noch nicht.	92	E4	Die Stadt Selm sollte Indikatoren entwickeln, um die Wirkung der verstärkten Präventionsarbeit darstellen zu können. Sie sollte die Indikatoren auch im Rahmen des Fachcontrollings betrachten.	94
Organisation und Steuerung					
F5	Die Aufbauorganisation des Jugendamtes der Stadt Selm unterstützt eine effiziente und effektive Leistungserbringung im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung.	94			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung profitiert die Stadt Selm von einer vielschichtigen Vernetzung des Jugendamtes.	94			
F7	Die gpaNRW bewertet die enge Zusammenarbeit mit Nachbarkommunen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung positiv. Die Stadt Selm betreibt die Bereitschaftspflege- und Adoptionsvermittlungsstelle gemeinsam mit den Städten Bergkamen, Kamen und Werne.	94			
F8	Die Stadt Selm hat bislang keine schriftliche Gesamtstrategie für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung und angrenzende Bereiche formuliert. Gute Grundlagen ergeben sich aber aus dem Qualitätshandbuch des ASD. Sie finden sich auch in den konzeptionellen Arbeiten des Jugendamtes wieder. Konkrete Ziele, an denen der Erfolg der getroffenen strategischen Entscheidungen gemessen werden kann, hat die Stadt noch nicht erarbeitet.	95	E8	Die Stadt Selm sollte die bereits erarbeiteten strategischen Ansätze zu einer schriftlichen Gesamtstrategie zusammenfassen und darauf aufbauend konkrete Maßnahmen für das Handlungsfeld der Hilfen zur Erziehung ableiten. Anhand von festgelegten Zielwerten sollte die Stadt die Wirksamkeit der Maßnahmen regelmäßig prüfen. Sie kann so Abweichungen und den Grad der Zielerreichung messen und im Bedarfsfall entsprechend gegensteuern.	96
F9	Die Stadt Selm hat durch umfassende Auswertungsmöglichkeiten einen guten Überblick über die Entwicklung von Aufwendungen und Fallzahlen. Darüber hinaus berichtet die Stadt jährlich im Jugendhilfeausschuss über die Entwicklung der Fallzahlen. Ziele und klassische Kennzahlen nutzt sie im Rahmen des Finanzcontrollings aber noch nicht.	97	E9	Um die Steuerung der Hilfen zur Erziehung weiter zu verbessern, sollte die Stadt Selm Zielwerte und Kennzahlenwerte nutzen. Sie sollte die Kennzahlen dieses Prüfberichts fortschreiben, regelmäßig in Controllingberichten aufbereiten und mit den Zielwerten vergleichen. Bei Abweichungen sind Gegensteuerungsmaßnahmen zu entwickeln und zu ergreifen.	97
F10	Die Stadt Selm wertet im Rahmen des Fachcontrollings die individuelle Zielerreichung der jeweiligen Hilfepläne differenziert aus. Sie betrachtet im Rahmen des Fachcontrollings auch die Einhaltung von Verfahrensstandards. Ein regelmäßiges Berichtswesen hat die Stadt Selm hierfür allerdings noch nicht etabliert.	98	E10	Die Stadt Selm sollte die Ergebnisse des Fachcontrollings transparent in einem Controllingbericht darstellen. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnten die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen nachvollzogen werden.	98
Verfahrensstandards					
F11	Die gpaNRW bewertet das in Selm etablierte Qualitätsmanagement für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung sehr positiv. Im Qualitätshandbuch beschreibt die Stadt die Prozess- und Qualitätsstandards sehr detailliert. Mittlerweile konnte sie die einzelnen Prozessschritte vollumfänglich in die Jugendamtssoftware übernehmen. Die Einrichtung einer Schnittstelle zum Dokumentenmanagementsystem und eine adäquate technische Ausstattung der Fachkräfte des ASD ermöglicht eine medienbruchfreie Fallbearbeitung.	98			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F12	Die Stadt Selm berücksichtigt die von der gpaNRW für das Hilfeplanverfahren für erforderlich gehaltenen Mindeststandards.	99			
F13	Die Stadt Selm steuert und betreut jeden Hilfefall grundsätzlich einem strukturierten Prozess. Durch die vollständige Integration der Prozesse in die Jugendamtssoftware müssen die Fachkräfte des ASD die einzelnen Prozessschritte zwingend einhalten. Ein Abweichen ist technisch nicht möglich. Die schriftlichen Prozessdarstellungen berücksichtigen die tatsächlichen Arbeitsschritte jedoch nicht konsequent.	101	E13	Die Stadt Selm sollte die Verfahrensstandards durch Vorgaben zur wirtschaftlichen Leistungsvergabe, zur Zusammenarbeit mit freien Trägern und Leistungsanbietern sowie zur Reduzierung von Fachleistungsstunden vervollständigen.	102
F14	Die Stadt Selm macht Erstattungsansprüche gegenüber anderen Trägern der Jugendhilfe geltend. Sie stellt die hierfür notwendigen Prozessschritte aber nicht im Qualitätshandbuch dar.	102	E14	Die Stadt Selm sollte einen Prozess zur Prüfung und Geltendmachung von Erstattungsansprüchen modellieren und in das Qualitätshandbuch aufnehmen.	103
F15	Durch die Integration der kompletten Fallbearbeitung in die Jugendamtssoftware sind diverse Kontrollmechanismen in den Prozess implementiert. Sie beugen insbesondere fachlichen und finanziellen Risiken vor. Dies sieht die gpaNRW positiv.	103			
Personaleinsatz					
F16	Die Stadt Selm gestaltet die Stellen im Jugendamt attraktiv. Die gelingt durch die fortschreitende Digitalisierung, aber auch durch vielfältige Fort- und Weiterbildungsangebote. Die Einarbeitung erfolgt grundsätzlich durch die modulare Weiterbildung „Neu im ASD“. Bei mittelfristig zu erwartenden vermehrten Einstellungen kann das fehlende Einarbeitungskonzept die Einarbeitung erschweren.	104			
F17	Im ASD der Stadt Selm ist eine Vollzeit-Stelle für rund 24 Hilfefälle zuständig. Dieser Wert liegt deutlich unter dem Richtwert der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Im interkommunalen Vergleich gehört Selm zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem niedrigsten Wert. Die Personalausstattung ist durch die hohen qualitativen Standards begründet.	105			
F18	Die Stellenausstattung in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in Selm ist im interkommunalen Vergleich durchschnittlich. Der Wert liegt leicht oberhalb des Richtwertes der gpaNRW.	106			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Leistungsgewährung					
F19	Die Stadt Selm verzeichnet im interkommunalen Vergleich einen durchschnittlichen Fehlbetrag. Er ist seit 2015 um rund 15,6 Prozent gestiegen.	106			
F20	Die Stadt Selm hat hohe ambulante Aufwendungen je Hilfefall. Aufgrund der verbesserten Zugangssteuerung und der Bereitstellung niederschwelliger Hilfen durch den Ausbau der Präventionsarbeit konnte sie die ambulanten Fallzahlen reduzieren, so dass überwiegend die teuren Hilfefälle bei der Stadt anfallen.	109			
F21	Die überdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall begründen sich durch die Betreuung der unbegleiteten minderjährigen Ausländer und die Betreuung von Systemsprengern.	109			
F22	Im Rahmen des Finanzcontrollings betrachtet die Stadt Selm hilfeplanbezogene Aufwendungen bislang nicht. Dies erschwert die transparente Darstellung der finanziellen Entwicklungen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung.	109	E22	Im Rahmen des Finanzcontrollings sollte die Stadt Selm Aufwendungen hilfeplanbezogen auswerten und darstellen. Auch trägerbezogene Auswertungen helfen, die finanziellen Entwicklungen zu bewerten. Die Stadt sollte die Ergebnisse im Rahmen von Qualitätsdialogen mit den freien Trägern erörtern.	112
F23	In der Stadt Selm ist die Anzahl der ambulanten Hilfefälle zwischen 2015 und 2018 um rund 18,9 Prozent gesunken. Maßgeblicher Einflussfaktor hierfür ist die verbesserte Zugangs- und Fallsteuerung.	112			
F24	Zwar bewegt sich die Zahl der Vollzeitpflegefälle in den letzten Jahren in Selm auf einem konstanten Niveau. Aufgrund der steigenden stationären Hilfefälle ist aber der Anteil der Vollzeitpflegefälle seit der letzten überörtlichen Prüfung gesunken.	113			
F25	Stadt Selm verzeichnet eine niedrigere Falldichte als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Sie wirkt sich auf den Fehlbetrag grundsätzlich entlastend aus. Steigende stationäre Fallzahlen belasten jedoch den Fehlbetrag.	114			
F26	Die Aufwendungen je Hilfefall für die Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII sind in Selm höher als bei den meisten Vergleichskommunen. Zudem ist die Falldichte überdurchschnittlich hoch. Durch eine verbesserte Steuerungsleistung ist es der Stadt Selm aber gelungen die Laufzeiten stark zu reduzieren. Dies bewertet die gpaNRW positiv.	117	E26	Die Stadt Selm sollte die Maßnahmen zur Laufzeitenbegrenzung und zur Begrenzung der Fachleistungsstunden regelmäßig im Rahmen des Fachcontrollings aufbereiten und evaluieren. Sie sollte die Erkenntnisse zur weiteren Optimierung der Steuerung der Hilfen nutzen und so versuchen, die Aufwendungen weiter zu senken.	119

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F27	Die Stadt Selm wendet für die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII weniger auf als die Mehrzahl der Vergleichskommunen.	119			
F28	Die Stadt Selm gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem höchsten Anteil von Hilfefällen mit einer Verweildauer von bis zu zwölf Monaten. Bei mehr als der Hälfte der Hilfefälle beträgt die Verweildauer mehr als 36 Monate. In 75 Prozent der Vergleichskommunen ist der Wert niedriger.	120			
F29	Überdurchschnittliche Aufwendungen bei den Hilfen nach § 34 SGB VIII belasten in Selm den Fehlbetrag. Die Stadt verfolgt im Rahmen der Heimerziehung grundsätzlich das Ziel der Rückführung bzw. Verselbständigung. Die dazu im Rahmen des Qualitätsmanagements modellierten Prozesse stellen die dafür notwendigen Arbeitsschritte jedoch nicht dar.	122	E29	Die Stadt Selm sollte den Rückführungs- bzw. Verselbständigungsprozess im Rahmen des Qualitätsmanagements konkret beschreiben und dabei die verschiedenen Aspekte der Rückführung betrachten. Hierdurch unterstützt sie auch das Wissensmanagement.	124
F30	Vor dem Hintergrund steigender Aufwendungen im Rahmen der Schulbegleitung/Integrationshelfer hat die Stadt Selm mittlerweile ein Projekt zur Poolbildung an Schulen in städtischer Trägerschaft initiiert. Im Rahmen dieses Projekts arbeitet sie mit dem Kreis Unna zusammen. Eine formales Hilfeplanverfahren zur Feststellung des konkreten Bedarfs sieht das Projekt grundsätzlich nicht mehr vor. Mittelfristig sieht die gpaNRW darin die Gefahr steigender Fallzahlen und Aufwendungen.	125	E30	Die Stadt Selm sollte die Gewährung von Integrationshelfer/Schulbegleitung ohne formales Hilfeplanverfahren kritisch hinterfragen. Sie sollte bei Leistungen der Eingliederungshilfe konsequent prüfen, ob ein Anspruch besteht und nur in diesen Fällen Hilfen nach § 35a SGB VIII bewilligen. Poolösungen sollten beibehalten und nach Möglichkeit ausgebaut werden, um Synergieeffekte zu nutzen.	127
F31	Hohe stationäre Aufwendungen je Hilfefall für die Heimerziehung junger Volljähriger belasten den Fehlbetrag. Im Vergleichsjahr 2018 sind sie Folge der vermehrten Aufnahme von unbegleiteten minderjährigen Ausländern. Zudem muss die Stadt wenige junge Erwachsene im Rahmen der Vollzeitpflege betreuen. Dies ist Folge der funktionierenden Verselbständigung. Die gpaNRW bewertet dies positiv.	127			
F32	Die Stadt Selm verzeichnet sehr hohe Aufwendungen für die Betreuung unbegleiteter minderjähriger Ausländer. Sie sind insbesondere durch die Unterbringung in spezialisierten Einrichtungen begründet.	129			

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
Einwohner gesamt	25.557	26.603	25.714	25.811
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	4.329	4.531	4.331	4.316
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	5.226	5.543	5.271	5.225

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	3.749.659	3.972.243	4.747.047	4.935.357
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	718	717	901	945
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	22.298	25.154	28.511	29.273
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	1.064.873	827.551	838.398	830.986
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	204	149	159	159
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	2.684.786	3.144.692	3.908.648	4.104.371
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	514	567	742	786
Falldichte HzE gesamt				
Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	32,18	28,49	31,59	32,27
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	53,81	47,97	43,54	42,91
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	57,72	54,47	45,66	45,89

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

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	0	12.223	0	0
Anzahl der Hilfefälle	0	1	0	0
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	316.969	265.374	319.488	346.090
Anzahl der Hilfefälle	38	32	34	37
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	373.923	171.826	143.066	79.536
Anzahl der Hilfefälle	13	8	7	3
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	715.110	760.869	643.499	743.466
Anzahl der Hilfefälle	45	45	43	44
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	1.797.675	2.056.217	2.620.089	2.359.654
Anzahl der Hilfefälle	30	32	40	35
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	30.967	0	175.100	269.320
Anzahl der Hilfefälle	0	0	2	4
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	165.352	210.841	260.352	262.128
Anzahl der Hilfefälle	16	15	19	18

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	184.514	361.640	495.732	766.138
Anzahl der Hilfefälle	8	10	10	16
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21				
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	0	508.699	739.161	704.597
Anzahl der Hilfefälle	0	10	13	12

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

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

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

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

Bauaufsicht

Bei der Stadt Selm ergeben sich im Bereich der Bauaufsicht an unterschiedlichen Stellen Optimierungsmöglichkeiten.

Die Datengrundlage, die für die Bildung von Kennzahlen Grundvoraussetzung ist, ist bei der Stadt Selm gut. Dennoch erhebt die Stadt selbst keine Kennzahlen, welche jedoch zur Steuerung der Bauaufsicht sehr hilfreich sein könnten.

Die aus der Landesbauordnung NRW vorgegebenen Fristen für die Bearbeitung der Bauanträge werden bei einfachen Baugenehmigungsverfahren eingehalten. Die Laufzeiten von normalen Baugenehmigungsverfahren sind außergewöhnlich lang und nehmen im interkommunalen Vergleich den Maximalwert ein. Durch die Straffung von Fristen ließen sich die Laufzeiten bei der Nachforderung von Unterlagen bei unvollständigen oder mangelhaften Bauanträgen reduzieren.

Die Prozessabläufe bei der Bauaufsicht sind komprimiert und daher kurz, da die Sachbearbeitung aus einer Hand erfolgt. Allerdings bleibt das aus Sicht der gpaNRW wichtige Vieraugenprinzip unberücksichtigt und sollte aus Gründen der Korruptionsprävention und der Erhöhung der Rechtssicherheit zeitnah eingeführt werden.

Eine Fachsoftware unterstützt die Sachbearbeitung in der täglichen Arbeit. Jedoch werden wesentliche Möglichkeiten, die die Digitalisierung im Baugenehmigungsverfahren bietet, nicht genutzt. Dieser Themenbereich sollte konsequent vorangetrieben werden.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

In der **Stadt Selm** lebten zum 31. Dezember 2018 nach Angaben von IT.NRW 25.720 Einwohner. Die Prognose für die Folgejahre weist eine sinkende Tendenz der Einwohnerzahlen aus. Demnach wird sich die Bevölkerung Selms bis zum 01. Januar 2040 um annähernd sieben Prozent auf rund 24.000 reduzieren. Die Einwohner verteilen sich auf ein Stadtgebiet von rund 60,41 qkm. Selm positioniert sich im interkommunalen Vergleich mit den anderen mittleren kreisangehörigen Städten Nordrhein-Westfalens im Hinblick auf die Einwohnerzahl im unteren Bereich. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen hat eine höhere Einwohnerzahl. Mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen haben ein größeres Stadtgebiet.

Die Bauaufsicht der Stadt Selm hat im Vergleichsjahr 2019 insgesamt 149 Bauanträge (2018: 177) bearbeitet. Darüber hinaus wurden 16 Vorlagen im Freistellungsverfahren eingereicht (2018: 22). Im Vergleich zum Jahre 2018 ist eine sinkende Tendenz der Bauanträge zu erkennen. Dies entspricht dem landesweiten Trend. Diese Reduzierung könnte auch auf die Einführung der neuen Landesbauordnung NRW zum 01. Januar 2019 zurückzuführen sein, die in § 62 eine Vielzahl von Baumaßnahmen von der Genehmigungspflicht befreit hat. Dazu gehören beispielsweise die Errichtung von Garagen und Carports bestimmter Größen, die Erstellung von Terrassendächern oder der Abbruch von Wohngebäuden bestimmter Gebäudeklassen.

Die Komplexität und somit der Bearbeitungsaufwand bei einem normalen Baugenehmigungsverfahren ist ungleich größer, als bei einem einfachen Baugenehmigungsverfahren. Zur Bewertung von Bearbeitungszeiten und der Auslastung der Mitarbeiter ist es daher von Bedeutung, die Anteile am einfachen und normalen Genehmigungsverfahren zu kennen. Die Stadt Selm erfasst die Statistikdaten für Fälle des einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahrens separat, so dass wichtige statistische Angaben vorhanden sind.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahl	Selm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 Einwohner	63	31	55	67	78	98	40
Fälle je qkm	3	1	2	3	5	15	40
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	7,88	2,44	7,13	10,48	13,26	40,94	26
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	82,42	53,54	80,66	83,26	88,14	93,69	26
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	9,70	0,00	3,55	5,69	9,42	25,61	40

Das Fallaufkommen in Bezug auf die Einwohner als auch auf die Fläche des Stadtgebietes ist im interkommunalen Vergleich unauffällig. Der Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren liegt dagegen im oberen Bereich. Freistellungsverfahren stellen für die Errichtung von Wohngebäuden geringer und mittlerer Höhe in Gebieten gültiger Bebauungspläne eine Möglichkeit dar, Baugesuche schnell und ohne großen Verwaltungsaufwand zu ermöglichen. Dies stellt einen Vorteil für die Bürger dar und entlastet gleichzeitig die Mitarbeiter der Bauaufsicht. Der vergleichsweise hohe Anteil an Freistellungsverfahren hängt auch mit dem seit Februar 2017 rechtskräftigen Bebauungsplan an der Bahnhofstraße (ehemaliges Sportplatzgelände) zusammen, da dort besonders viele Bauvorhaben im Zuge des Freistellungsverfahrens realisiert werden.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Flughäfen sowie Bahnanlagen die

Arbeit der Bauaufsicht, da dadurch unterschiedliche Behörden/ Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen sind. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus.

Die Anzahl der Stellungnahmen im Baugenehmigungsverfahren nimmt erfahrungsgemäß Einfluss auf die Laufzeit von Baugenehmigungsverfahren. Daher ist es von Bedeutung, im Zuge der Antragsbearbeitung nur die tatsächlich notwendigen Beteiligungen durchzuführen.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahl	Selm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	1	1	2	3	6	21
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	0	1	1	1	4	20
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	2	1	2	2	3	7	24

Die Stadt Selm holt je Baugenehmigungsverfahren durchschnittlich zwei Stellungnahmen ein. Dies ist im interkommunalen Vergleich unauffällig und lässt erkennen, dass die Stadt Selm die Beteiligungen auf das notwendige Maß beschränkt.

Bei der statistischen Erhebung unterscheidet die Stadt Selm nicht zwischen intern und extern eingeholten Stellungnahmen, so dass diese Kennzahlen für Selm nicht dargestellt werden können.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Stadt Selm hält die gesetzlich vorgegebenen Fristen aus der Landesbauordnung NRW nicht immer ein.

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

Die **Stadt Selm** hält die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Absatz 1 BauO NRW nach Eingang des Bauantrages laut eigenen Angaben häufig ein. Jedoch kommt es regelmäßig vor, dass die gesetzlich normierte Frist überschritten wird. Hierfür macht die Stadt Selm die knappe Personalausstattung verantwortlich.

Die Sechs-Wochen-Frist aus § 64 Absatz 2 BauO NRW für die Bearbeitung von Anträgen des einfachen Baugenehmigungsverfahrens hält die Stadt Selm nach eigenen Angaben häufig ein. Dennoch nimmt sie die Verlängerungsoption aus § 64 Absatz 2 BauO NRW regelmäßig in Anspruch. Ursächlich hierfür ist nach Auffassung der Stadt Selm die Qualität der Bauvorlagen, die

häufig Anlass zur Nachforderung oder Nachbesserung von Unterlagen geben. Weitere Ausführungen zu den Laufzeiten sind in Abschnitt 4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen zu finden.

Die Stellungnahmen gemäß § 71 Absatz 2 BauO NRW holt die Stadt Selm in der Regel gleichzeitig ein, wenn die dazu erforderlichen Unterlagen vollständig und mängelfrei durch den Bauwilligen eingereicht wurden. Da die Stellungnahmen durch die Stadt Selm ausschließlich in Papierform eingeholt werden, kommt es gelegentlich zu Engpässen, da nicht genügend Exemplare der Bauvorlagen vorhanden sind. Die digitale Bearbeitung von Baugenehmigungsverfahren würde in diesem Zusammenhang zahlreiche Vorteile bieten. Nähere Ausführungen finden sich im Kapitel „4.3.8 Digitalisierung“.

Die Benachrichtigung von Angrenzer vor Erteilung von Abweichungen und Befreiungen im Sinne des § 72 BauO NRW führt die Stadt Selm nur selten durch, z.B. wenn ein Fall besondere rechtliche Schwierigkeiten oder ein bereits erkennbares Konfliktpotential aufweist. Auch wenn es sich lediglich um eine Soll-Vorgabe handelt, ist die konsequente Benachrichtigung der Angrenzer eine bedeutsame Formalie, um spätere Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden.

→ **Empfehlung**

Um Rechtssicherheit bei den Baugenehmigungsverfahren zu erreichen, die öffentlich-rechtlich geschützte nachbarschaftliche Belange berühren könnten, sollte die Stadt Selm Angrenzer konsequent gemäß § 72 Absatz 1 BauO NRW benachrichtigen oder die Bauwilligen auffordern, die Zustimmung der Angrenzer gemäß § 72 Absatz 2 BauO NRW selbst einzuholen.

Durch ein Wiedervorlagesystem überwacht die Stadt Selm gemäß § 75 BauO NRW den Baubeginn, um das etwaige Erlöschen einer Baugenehmigung nachzuhalten. Frühzeitig werden die Bauwilligen schriftlich auf das drohende Erlöschen der Baugenehmigung hingewiesen.

Bei der Stadt Selm findet die Sachbearbeitung ganzheitlich aus einer Hand statt. Von Antrags-eingang bis zur endgültigen Entscheidung über einen Bauantrag ist ein Sachbearbeiter eigenverantwortlich zuständig. Eine Überprüfung im Vieraugenprinzip findet nicht statt.

Insbesondere Entscheidungen, die eine vorherige Ermessensausübung notwendig machen, sind schnell angreifbar. Daher sollte für die Sachbearbeiter eine verlässliche Grundlage geschaffen werden, die die Ausübung des Ermessens einheitlich und nachprüfbar leitet. Dabei sollten neben den gesetzlichen Regelungen auch Erlasse und Ergebnisse von Gerichtsprozessen Berücksichtigung finden. Verbindliche Regelungen und Hinweise erzeugen letztlich Rechtssicherheit in der Sachbearbeitung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte für die Sachbearbeiter verbindliche Checklisten zur Ausübung von Ermessensentscheidungen erstellen.

Die Gebühren im Bereich des Baugenehmigungsverfahrens werden nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben und orientieren sich maßgeblich an der Rohbausumme des geplanten Bauvorhabens. Die Rohbausummen können durch die Sachbearbeiter nicht beeinflusst werden. Die Stadt Selm kann jedoch darauf achten, dass bei der Gebührenerhebung die entsprechenden Gebührentatbestände maximal ausgeschöpft werden, um einen möglichst hohen Aufwandsdeckungsgrad zu erzielen. In wie weit das Gebührenaufkommen in der Stadt Selm die Aufwendungen der Bauaufsicht deckt, ist in Ermangelung entsprechender Kennzahlen nicht bekannt. Die gpaNRW sieht jedoch in der Ermittlung

des Deckungsgrades einen nützlichen Indikator für die Stadt. So kann sie beurteilen, wie auskömmlich ihre Gebühren sind. Abweichungen vom geplanten Ergebnis geben Anlass, die Ursache zu hinterfragen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte regelmäßig prüfen, ob und in welchem Umfang die erhobenen Gebühren den Aufwand der Bauaufsicht tatsächlich decken und hierzu eine entsprechende Kennzahl bilden. Diese sollte dann regelmäßig fortgeschrieben werden.

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

→ **Empfehlung**

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

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

In der Stadt Selm findet eine gute und ausführliche Information und Beratung der Bauwilligen vor Antragstellung statt.

Eine Kommune sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgewiesenen oder zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten. So kann sie die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahl	Selm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	0,00	0,00	0,00	0,00	0,62	17,54	36
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	4,70	0,00	2,24	4,68	7,12	20	38

Die neue Landesbauordnung NRW, die zum 01. Januar 2019 in Kraft getreten ist, sieht die Möglichkeit der formalen Zurückweisung von unvollständigen oder mangelhaften Bauanträgen nicht mehr vor. Dies bedeutet, dass im Vergleichsjahr nur noch die Bauanträge betroffen sein könnten, die noch im Jahre 2018 gestellt und nach „altem Recht“ zu bearbeiten waren. In der **Stadt Selm** sind jedoch weder im Vergleichsjahr 2019 noch im Vorjahr Bauanträge zurückgewiesen worden.

Die Anzahl der zurückgenommenen Bauanträge ist im landesweiten Vergleich unauffällig.

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Ein geringer Anteil der Zurückweisung lässt auch den Rückschluss zu, dass die Bauwilligen gut informiert sind – entweder durch eine umfassende Bauberatung oder durch einen umfangreichen und verständlichen Internetauftritt der Bauaufsicht.

Die Stadt Selm bietet auf ihrer Internetseite eine klar strukturierte Übersicht des Themenfeldes Bauaufsicht an. Weiterhin sind zahlreiche Formulare und die Kontaktdaten der jeweils zuständigen Ansprechpartner aufgeführt. Neben diesem Angebot bietet die Stadt Selm umfangreiche Bauberatung an, welche nach Aussage der Stadt Selm von den Bauwilligen stark nachgefragt wird.

4.3.4 Geschäftsprozesse

→ Feststellung

Die Stadt Selm nutzt die Papierakte als führendes Medium im Baugenehmigungsverfahren. Verfahrensschritte, Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche sind bislang nicht schriftlich und somit nicht verbindlich geregelt.

Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte festlegen. In diesen Prozessschritten sollten die Schnittstellen auf das notwendige Maß beschränkt werden, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert. Dabei sollte der Gesamtprozess möglichst ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.

Die Bauordnung der **Stadt Selm** ist in der Abteilung 65 „Stadtentwicklung und Bauen“ im Dezernat III angesiedelt.

Die Stadt Selm verfügt über eine unterstützende Software im Bereich der Bauaufsicht. Die Software wird jedoch nur rudimentär genutzt. Daher ist die Papierakte nach wie vor das führende Medium in der Bauordnung der Stadt Selm. Die digitale Bearbeitung eines Bauantrages ist aus Sicht der Stadt Selm aktuell nicht möglich, da insbesondere auch die technischen Voraussetzungen bei den Antragsstellern (digitaler Bauantrag) in der Regel nicht vorliegen und Bauvorlagen gemäß § 70 Absatz 3 BauO NRW zu unterzeichnen sind.

Dennoch rät die gpaNRW dazu, sämtliche Bauanträge zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt vollständig zu digitalisieren und die weitere Bearbeitung ausschließlich digital vorzunehmen. Dieses Vorgehen führt zu Synergien, insbesondere im Bereich der Beteiligungen, aber auch im Nachgang bei der Archivierung. Insgesamt dürfte diese Vorgehensweise zu einer Verkürzung der Bearbeitungszeiten führen. Bei konsequenter Nutzung der zur Verfügung stehenden Software könnte ein workflow hinterlegt werden, der eine Checklistenfunktion übernimmt und sicherstellt, dass keine Arbeits- und Prüfschritte im Baugenehmigungsverfahren vergessen werden.

Für eine einheitliche und gerechte Ermessensausübung sollten objektive Entscheidungskriterien festgelegt werden, beispielsweise in Form einer Dienst- oder Arbeitsanweisung. Damit sollen die Rechtssicherheit und die Einheitlichkeit der Sachbearbeitung sichergestellt werden.

Die Stadt Selm hat entsprechende Regelungen bisher nicht erlassen. Aktuell entscheidet dort die zuständige Sachbearbeitung alleine über die Erteilung oder Versagung einer Baugenehmigung. Auch Ermessensentscheidungen werden durch die Sachbearbeitung alleine getroffen. Eine Kontrollinstanz, bzw. durch ein Vieraugenprinzip, gibt es nicht. Dies birgt erhebliche Risiken im Sinne der Korruptionsprävention. Etwaige Fehlerquellen können ohne weitere Kontrolle schnell übersehen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte verbindliche Zuständigkeits- und Verantwortungsregelungen für den Bereich der Bauaufsicht treffen. Weiterhin sollte sie Regelungen bzw. Handlungsanweisungen zur Ermessensausübung erlassen und ein Vieraugenprinzip einführen.

4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

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

→ **Feststellung**

Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in der Stadt Selm straff organisiert. Ein Vieraugenprinzip ist jedoch nicht vorgesehen.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit die Verfahren rechtssicher abgewickelt werden können. Schnittstellen sollte eine Kommune auf ein Minimum reduzieren und notwendige Beteiligungen in möglichst kurzer Zeit abschließen. Zudem sollte sie mehrfache Vollständigkeitsprüfungen oder unnötige Beteiligungen vermeiden, um das Verfahren zu beschleunigen.

Der Prozessablauf des Baugenehmigungsverfahrens ist in der **Stadt Selm** durch das Prinzip der ganzheitlichen Sachbearbeitung kompakt organisiert. Zunächst sichtet die Amtsleitung den Bauantrag. Anschließend wird er in der Registratur aufgenommen und nach Anlage einer Bauakte den Sachbearbeitern zugewiesen. Insgesamt teilen sich drei Sachbearbeiter die Bauanträge je nach aktueller Auslastung auf. Von dort aus erfolgt die Abstimmung hinsichtlich der bauplanungsrechtlichen Grundlagenermittlung sowie die erste Prüfung auf Vollständigkeit und Mängelfreiheit der Bauvorlagen. Im Zuge der anschließenden Eingangsbestätigung erfolgt, falls erforderlich, die Nachforderung von fehlenden Unterlagen bzw. die Aufforderung zur Nachbesserung von mangelhaften Unterlagen.

Der Zeitpunkt der ersten Antragsprüfung und der etwaigen frühen Nachforderung von fehlenden oder mangelhaften Unterlagen stellt sicher, dass im Anschluss eine zügige und unterbrechungsfreie Bearbeitung des Antrages erfolgen kann. Werden angeforderte Unterlagen nicht eingereicht, nimmt die Stadt Selm Kontakt mit dem Bauwilligen auf und wendet die gesetzlich normierte Rücknahmefiktion aus § 71 Absatz 1 BauONRW nicht unmittelbar an. Dies stellt zwar ein sehr bürgerorientiertes Handeln dar, führt jedoch letztlich zu Verzögerungen im Verfahren.

Bei vollständigen und mängelfreien Bauvorlagen wird die grundsätzliche Zulässigkeit des Vorhabens durch die Sachbearbeitung geprüft. Im Anschluss daran erfolgt die Beteiligung der internen und externen Stellen im Zuge der Einholung von Stellungnahmen. Die Beteiligungsverfahren erfolgen ausschließlich in Papierform. Da in einigen Fällen mehr Stellen zu beteiligen sind, als Bauvorlagen zur Verfügung stehen, kann eine parallele Anforderung von Stellungnahmen nicht gewährleistet werden. Dies führt zu zeitlichen Verzögerungen, die durch die konsequente Umstellung auf ein digitales Beteiligungsverfahren vermieden werden könnten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte die Beteiligungsverfahren digital durchführen, um Verzögerung im Baugenehmigungsverfahren zu minimieren.

Nachdem das Beteiligungsverfahren durchgeführt wurde, erfolgt die weitere Bearbeitung des Antrages und letztlich die abschließende Entscheidung über Genehmigung oder Versagung des Bauantrages durch die Sachbearbeitung. Eine Überprüfung der Entscheidung, etwa durch die Abteilungs- oder Amtsleitung erfolgt nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte für den Prozess des Baugenehmigungsverfahrens ein Vieraugenprinzip einführen.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**

Die Stadt Selm hält bei einfachen Baugenehmigungsverfahren ab Vorliegen von vollständigen und mängelfreien Bauanträgen die gesetzlich vorgesehene Laufzeit ein.

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

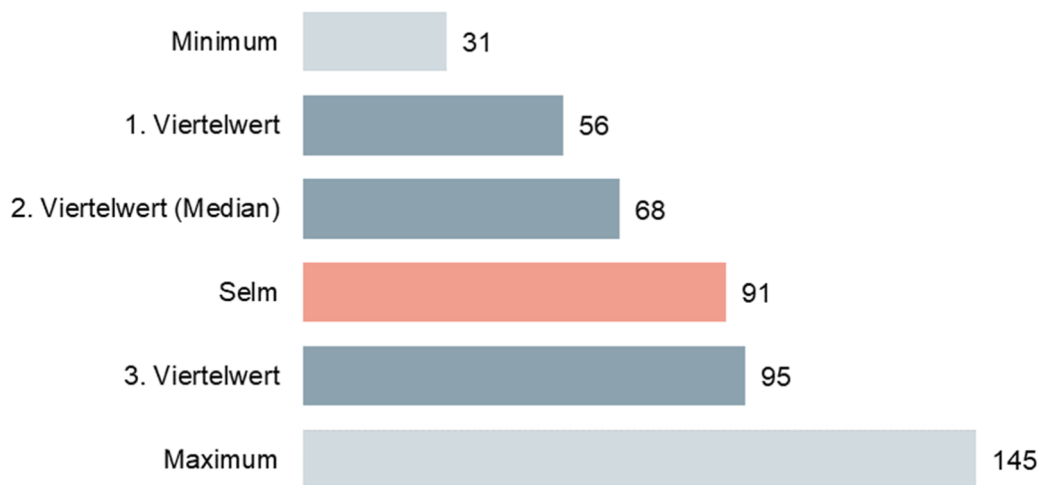
Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die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

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

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

Die **Stadt Selm** unterscheidet bei Ihrer statistischen Erhebung ebenfalls zwischen Gesamtlaufzeit von Baugenehmigungsverfahren und Laufzeit ab Vorliegen der vollständigen und mängelfreien Bauvorlagen. Anhand der nachfolgenden Darstellungen kann festgestellt werden, dass sich die Ergebnisse ganz erheblich voneinander unterscheiden.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



Im interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Es kommt regelmäßig vor, dass Bauanträge unvollständig eingereicht werden oder die vorgelegten Unterlagen so erhebliche Mängel aufweisen, dass eine Bearbeitung nicht möglich ist. In diesem Fall fordert die Stadt Selm den Bauwilligen auf, die Unterlagen zu vervollständigen bzw. zu korrigieren. Hierzu setzt sie eine Frist, die auf Antrag der Bauwilligen verlängert wird.

Die neue BauO NRW legt in § 71 Absatz 1²⁴ fest, dass der Bauantrag als zurückgenommen gilt, wenn in der vorgegebenen Frist die Mängel des Bauantrages vom Antragssteller nicht behoben werden.

Die Stadt Selm erinnert die Bauwilligen jedoch zunächst telefonisch oder schriftlich, auch nachdem die gesetzte Frist abgelaufen ist. Auch ist sie regelmäßig bereit, Fristverlängerung zu gewähren. Diese Vorgehensweise ist zwar sehr bürgerfreundlich, führt jedoch letztlich dazu, dass sich die Gesamtlaufzeit der Baugenehmigungsverfahren erheblich verlängert.

→ Empfehlung

Die Stadt Selm sollte unter konsequenter Fristsetzung die Vervollständigung oder Korrektur der Bauvorlagen anstreben und die gesetzlich normierte Rücknahmefiktion anwenden.

²⁴ Es handelt sich um die so genannte Rücknahmefiktion

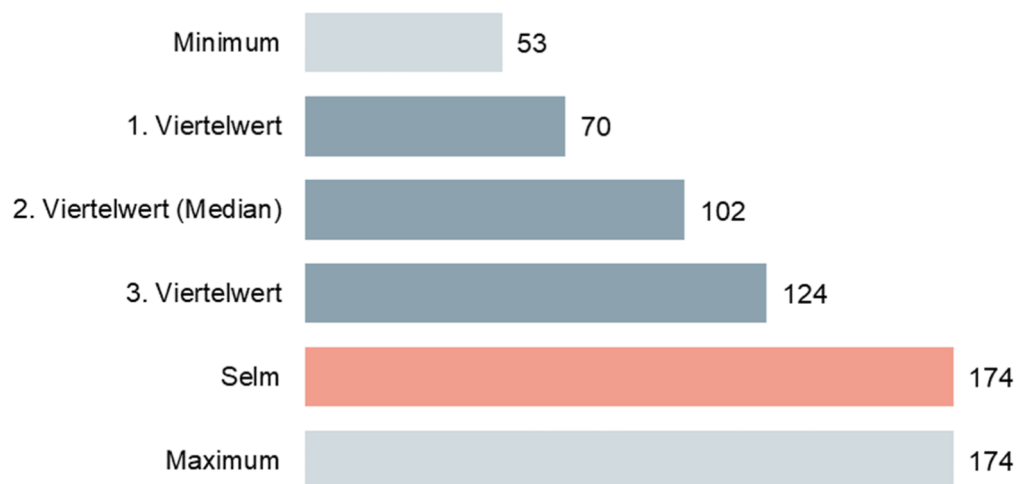
Die Laufzeit von Baugenehmigungsverfahren ab Vorliegen der vollständigen und mängelfreien Bauvorlage beträgt in der Stadt Selm im Vergleichsjahr 2019 bei 43 Kalendertagen

Im interkommunalen Vergleich sind 12 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Aus Sicht der gpaNRW ist die Laufzeit von Genehmigungsverfahren ab Vorliegen der vollständigen und mängelfreien Unterlagen eine wichtige Kennzahl, da eine Stadt nur ab diesem Verfahrenstand konkret und individuellen Einfluss auf die Laufzeit des Genehmigungsverfahrens nehmen kann.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Laufzeit von normalen Genehmigungsverfahren ab Vorliegen der vollständigen und mängelfreien Bauvorlage liegt im Vergleichsjahr 2019 bei 113 Tagen.

In den interkommunalen Vergleich 2019 sind 13 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei den Fällen des normalen Baugenehmigungsverfahrens stellt die Stadt Selm im interkommunalen Vergleich in beiden Betrachtungsszenarien den Spitzenwert dar. Das bedeutet, dass alle Vergleichskommunen eine geringere Laufzeit bei den normalen Baugenehmigungsverfahren aufweisen.

Wie bereits im Zuge der Ausführungen zu den Laufzeiten des einfachen Baugenehmigungsverfahrens erwähnt, sollte die Stadt Selm auch für den Bereich der normalen Baugenehmigungsverfahren straffe Fristen vorgeben und die gesetzliche Rücknahmefiktion konsequent anwenden.

4.3.7 Personaleinsatz

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

→ Feststellung

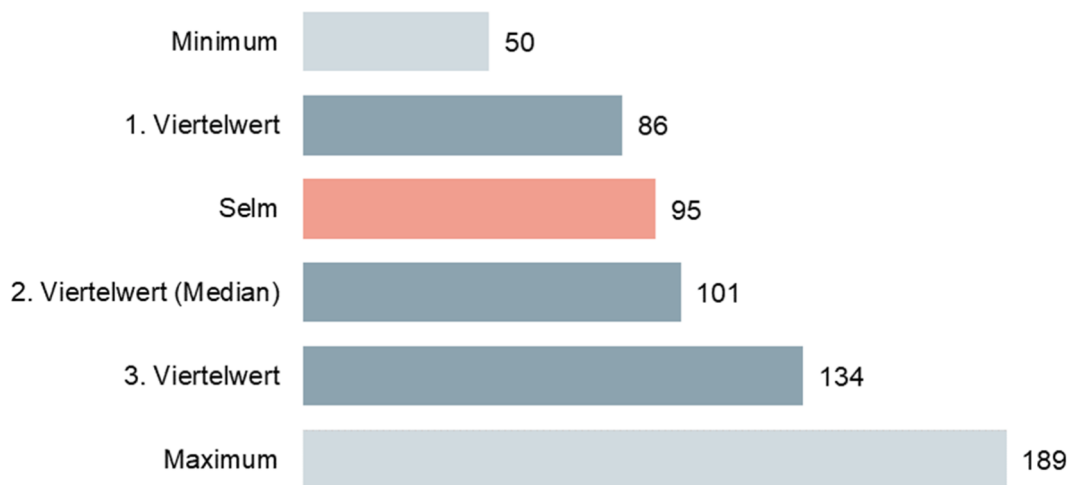
Das eingesetzte Personal für die Bauaufsicht liegt in der Stadt Selm im interkommunalen Vergleich nach Personalaufstockung in 2019 nahe am Medianwert und ist somit unauffällig. 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen einen höheren Overheadanteil aus. Grund hierfür könnte der Verzicht auf ein Vieraugenprinzip im Baugenehmigungsverfahren sein.

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

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Bauaufsicht waren bei der **Stadt Selm** im Jahr 2019 insgesamt 1,9 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung eingesetzt. Darüber hinaus war ein Anteil von 0,12 Vollzeit-Stellen für den Bereich Overhead eingesetzt.

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

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 39 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Für die Berechnung der Kennzahl werden hier neben den Anträgen des einfachen und normalen Genehmigungsverfahrens auch die Vorbescheide berücksichtigt. Die Stadt Selm positioniert sich im interkommunalen Bereich beim Median.

Im Vorjahreszeitraum (2018) positionierte sich die Stadt Selm wie folgt:

Kennzahl	Selm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht - Baugenehmigung + förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	162	56	94	121	165	293	36

Ursache für die gesunkene Fallzahl je Sachbearbeiter-Vollzeitstelle ist zum einen die Erhöhung der Stellenanteile von 1,3 auf 1,9 Vollzeitstellen. Zum anderen führt die gesunkene Fallzahl von 2018 zu 2019 (- 15,8 Prozent) zu einer Veränderung dieser Kennzahl.

Die Erhöhung der Stellenanteile hat sich gerade aus der hohen Belastung der Sachbearbeiter ergeben, die sich anhand der Kennzahl aus 2018 ablesen lässt. Da die Stadt Selm aktuell bei dieser Kennzahl beim Medianwert liegt, ist aus Sicht der gpaNRW aktuell keine Reduzierung zwingend. Jedoch sollte sie die Entwicklung der Fallzahlen weiter beobachten und nötigenfalls eine Anpassung der Stellenanteile vornehmen.

→ Empfehlung

Die Stadt Selm sollte die von der gpaNRW berechnete Kennzahl weiter fortführen und als Steuerungsinstrument nutzen. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Überlastungen oder zu geringe Auslastungen reagieren.

Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahl	Selm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	5,94	3,51	7,61	10,99	17,59	26,47	35
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in %	0,30	0,13	0,27	0,52	0,85	4,50	19

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

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

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

4.3.8 Digitalisierung

→ Feststellung

Die Stadt Selm nutzt bisher nur in geringem Maße die bestehenden Möglichkeiten der Digitalisierung. Die Papierakte wird als führendes Medium genutzt. Die Sachbearbeitung wird durch den Einsatz einer Fach-Software unterstützt. Allerdings werden nur wenige Möglichkeiten der Software genutzt, so dass Optimierungsmöglichkeiten bestehen.

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

Aktuell arbeitet die **Stadt Selm** ausschließlich mit der Papierakte. Eine Softwarelösung ist für den Bereich der Bauaufsicht zwar vorhanden, jedoch wird diese nicht umfangreich genutzt.

Wie bereits unter Ziffer 4.3.4 des Berichtes ausgeführt, sollte aus Sicht der gpaNRW ein in Papierform eingehender Bauantrag zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt vollständig eingescannt und somit digitalisiert werden. Im Anschluss sollten alle weiteren Arbeitsschritte, insbesondere die Beteiligung Dritter, durch konsequente Nutzung der vorhandenen Software ausschließlich in digitaler Form erfolgen. Hierdurch ergeben sich Arbeitserleichterungen, etwa durch die Nutzung von hinterlegten Textbausteinen und deutliche Verkürzungen der Laufzeiten in der Fallbearbeitung, etwa durch wegfallende Postlaufzeiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt konsequent alle eingehenden Bauanträge einscannen und daran anschließend ausschließlich digital bearbeiten. Das Beteiligungsverfahren sollte sie ebenfalls vollständig digital durchführen.

4.3.9 Transparenz

→ **Feststellung**

Die Stadt Selm legt keine Ziele oder Qualitätsstandards für die Bauaufsicht fest, deren Erreichung sie über Kennzahlen messen könnte. Insofern findet auch keine Steuerung des Aufgabenfeldes unter Zuhilfenahme von Kennzahlen statt.

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

Kennzahlen (Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Personal-/Leistungskennzahlen und Strukturkennzahlen) dienen der Bauaufsicht der **Stadt Selm** derzeit nicht als Steuerungsgrundlage.

In vielen überörtlichen Prüfungen hat die gpaNRW die Erfahrung gesammelt, dass stark schwankende Fallzahlen in den einzelnen Aufgabengebieten nicht überall zu einer bedarfsgerechten Anpassung der Personalausstattung führt. Zudem lässt sich auch die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit anhand von Kennzahlen messen und mit Hilfe von Zielen verbessern. Hierzu vertritt die gpaNRW die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung definieren sollte. Aus Sicht der gpaNRW sind die nachfolgend aufgeführten Kennzahlen grundsätzlich geeignet, um eine qualitätsverbessernde Steuerungsgrundlage für den Bereich der Bauaufsicht zu erhalten:

Kennzahlart	Kennzahlbeispiel
Fallzahlen	Anzahl Fälle einfaches Baugenehmigungsverfahren Anzahl Fälle normales Baugenehmigungsverfahren
Bearbeitungszeiten	Laufzeit einfaches Baugenehmigungsverfahren ab Antragseingang

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

→ Empfehlung

Die Stadt Selm sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu sollten beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.

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

In § 91 BauO NRW 2018 ist eine jährliche Berichtspflicht über die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren an die Landesregierung vorgesehen. Die in diesem Zusammenhang zu liefernden Kennzahlen sollen in einer Rechtsverordnung festgelegt werden. Allerdings gibt es bisher noch keine Kriterien zur Ermittlung der Laufzeiten und noch keine Rechtsverordnung, die die Berichtspflicht näher konkretisiert.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

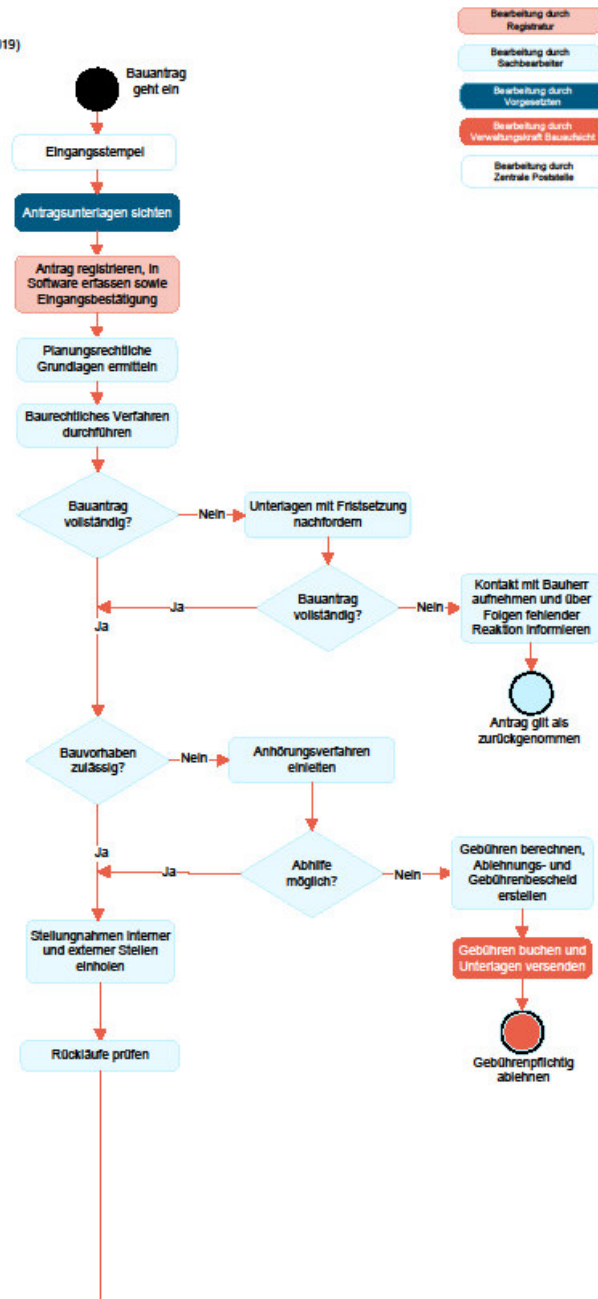
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Stadt Selm hält die gesetzlich vorgegebenen Fristen aus der Landesbauordnung NRW nicht immer ein.	141	E1.1	Um Rechtssicherheit bei den Baugenehmigungsverfahren zu erreichen, die öffentlich-rechtlich geschützte nachbarschaftliche Belange berühren könnten, sollte die Stadt Selm Angrenzer konsequent gemäß § 72 Absatz 1 BauO NRW benachrichtigen oder die Bauwilligen auffordern, die Zustimmung der Angrenzer gemäß § 72 Absatz 2 BauO NRW selbst einzuholen.	142
			E1.2	Die Stadt Selm sollte für die Sachbearbeiter verbindliche Checklisten zur Ausübung von Ermessensentscheidungen erstellen.	142
			E1.3	Die Stadt Selm sollte regelmäßig prüfen, ob und in welchem Umfang die erhobenen Gebühren den Aufwand der Bauaufsicht tatsächlich decken und hierzu eine entsprechende Kennzahl bilden. Diese sollte dann regelmäßig fortgeschrieben werden.	143
			E1.4	Die Stadt Selm sollte möglichst frühzeitig eine Aufwandsdeckung anstreben und die Gebührentatbestände vollständig ausschöpfen. Auch die Gebührentatbestände bei Antragsrücknahme durch den Bauwilligen sollten konsequent angewandt werden.	143
F2	In der Stadt Selm findet eine gute und ausführliche Information und Beratung der Bauwilligen vor Antragstellung statt.	143			
F3	Die Stadt Selm nutzt die Papierakte als führendes Medium im Baugenehmigungsverfahren. Verfahrensschritte, Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche sind bislang nicht schriftlich und somit nicht verbindlich geregelt.	144	E3	Die Stadt Selm sollte verbindliche Zuständigkeits- und Verantwortungsregelungen für den Bereich der Bauaufsicht treffen. Weiterhin sollte sie Regelungen bzw. Handlungsanweisungen zur Ermessensausübung erlassen und ein Vieraugenprinzip einführen.	145

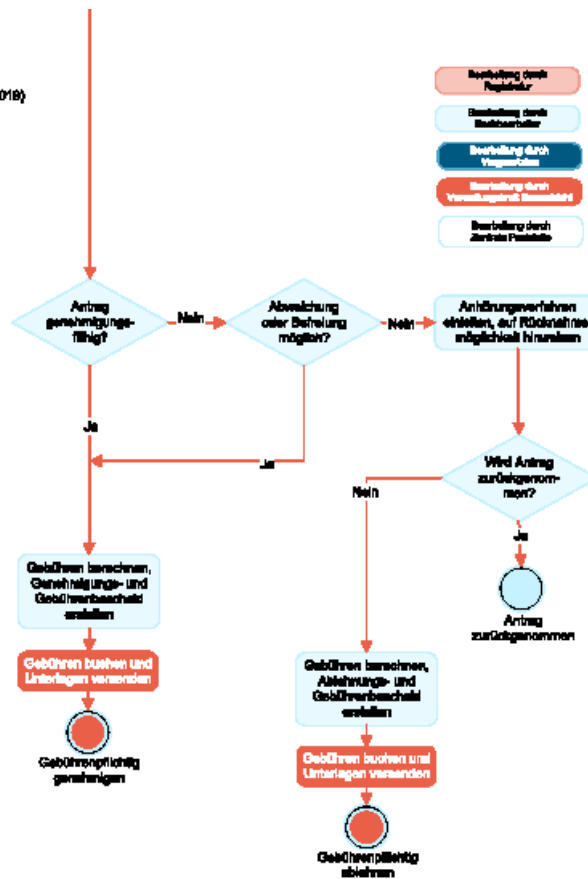
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in der Stadt Selm straff organisiert. Ein Vieraugenprinzip ist jedoch nicht vorgesehen.	145	E4.1	Die Stadt Selm sollte die Beteiligungsverfahren digital durchführen, um Verzögerung im Baugenehmigungsverfahren zu minimieren.	146
			E4.2	Die Stadt Selm sollte für den Prozess des Baugenehmigungsverfahrens ein Vieraugenprinzip einführen.	146
F5	Die Stadt Selm hält bei einfachen Baugenehmigungsverfahren ab Vorliegen von vollständigen und mängelfreien Bauanträgen die gesetzlich vorgesehene Laufzeit ein.	146	E5	Die Stadt Selm sollte unter konsequenter Fristsetzung die Vervollständigung oder Korrektur der Bauvorlagen anstreben und die gesetzlich normierte Rücknahmefiktion anwenden.	147
F6	Das eingesetzte Personal für die Bauaufsicht liegt in der Stadt Selm im interkommunalen Vergleich nach Personalaufstockung in 2019 nahe am Medianwert und ist somit unauffällig. 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen einen höheren Overheadanteil aus. Grund hierfür könnte der Verzicht auf ein Vieraugenprinzip im Baugenehmigungsverfahren sein.	149	E6	Die Stadt Selm sollte die von der gpaNRW berechnete Kennzahl weiter fortführen und als Steuerungsinstrument nutzen. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Überlastungen oder zu geringe Auslastungen reagieren.	151
F7	Die Stadt Selm nutzt bisher nur in geringem Maße die bestehenden Möglichkeiten der Digitalisierung. Die Papierakte wird als führendes Medium genutzt. Die Sachbearbeitung wird durch den Einsatz einer Fach-Software unterstützt. Allerdings werden nur wenige Möglichkeiten der Software genutzt, so dass Optimierungsmöglichkeiten bestehen.	151	E7	Die Stadt Selm sollte zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt konsequent alle eingehenden Bauanträge einscannen und daran anschließend ausschließlich digital bearbeiten. Das Beteiligungsverfahren sollte sie ebenfalls vollständig digital durchführen.	152
F8	Die Stadt Selm legt keine Ziele oder Qualitätsstandards für die Bauaufsicht fest, deren Erreichung sie über Kennzahlen messen könnte. Insofern findet auch keine Steuerung des Aufgabenfeldes unter Zuhilfenahme von Kennzahlen statt.	152	E8	Die Stadt Selm sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu sollten beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.	153

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

Prozessablauf Selm
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
Seite 1 von 2



Prozessablauf Selm
(Eintrags Bauantragungsverfahren in 2018)
Seite 2 von 2



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

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

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

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

Vergabewesen

Das Aufgabenfeld „Vergabe“ ist in der Stadt Selm in wesentlichen Bereichen gut organisiert. Die Aufgaben der zentralen Vergabestelle sowie der Rechnungsprüfung werden von der Stadt Lünen für die Stadt Selm im Zuge einer interkommunalen Zusammenarbeit übernommen. Dieses interkommunale Zusammenwirken schafft die Grundlage dafür, dass auch komplexe Sachverhalte im Bereich der Vergabe und der Rechnungsprüfung aufgrund der vorliegenden Routine und der Spezialisierung der Beschäftigten rechtssicher abgearbeitet werden können. Weiterhin erhöht diese Organisationsstruktur den Schutz vor möglichen Korruptionsgefahren. Zudem stellt die interkommunale Zusammenarbeit mit der Stadt Lünen die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sicher.

Die Stadt Selm hat umfangreiche interne Regelungen zum Vergabeverfahren und zur Einbindung der Rechnungsprüfung erlassen, die in Teilbereichen jedoch der Überarbeitung bedürfen.

Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Selm für den Bereich der Vergabe eine Softwarelösung finden, die die zentrale Vergabestelle, die Rechnungsprüfung und die Bedarfsstelle für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich gemeinschaftlich nutzen können. Ziel sollte die Führung einer vollumfänglichen, digitalen Vergabeakte sein.

Die Stadt Selm nimmt die Korruptionsprävention sehr ernst und hat umfangreiche Regelungen hierzu aufgestellt. Sie sollte die Dienstanweisung aber um Regelungen zur Auskunftspflicht über Tätigkeiten und Mitgliedschaften der Mandatsträger sowie die Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten des Hauptverwaltungsbeamten nach §§ 16 und 17 KorruptionsbG²⁵ ergänzen. Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Selm darüber hinaus, im Hinblick auf korruptionsgefährdete Bereiche innerhalb der Stadtverwaltung eine Schwachstellenanalyse durchzuführen und diese regelmäßig zu wiederholen.

²⁵ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz – KorruptionsbG)

Formale Regelungen zum Sponsoring hat die Stadt Selm bisher noch nicht aufgestellt. Da jedoch jährlich Sponsoring in Selm stattfindet, sollte die Stadt Selm entsprechende Vorgaben in Form einer Dienstanweisung erlassen.

Das Bauinvestitionscontrolling (BIC) der Stadt Selm beschränkt sich auf die grundsätzliche Bereitstellung der Mittel und die finanzielle Abwicklung. Die Baukostenüberwachung und die Projektsteuerung werden vollständig durch das zuständige Fachamt übernommen. Die Finanzabteilung führt zwar Kostenblätter über einzelne Baumaßnahmen, jedoch fehlt eine vollumfängliche Maßnahmenbegleitung und entsprechende verbindliche Regelungen hierzu. Unter Berücksichtigung der gemeldeten Nachträge bei Baumaßnahmen aus den Jahren 2017 – 2019 wird insbesondere deutlich, dass die Stadt Selm der Vorbereitung von Baumaßnahmen und deren Planung mehr Zeit einräumen sollte. Zusammen mit dem Controlling einer zentralen Stelle würden dadurch Kostenplanungen und deren Entwicklung im Zuge von laufenden Baumaßnahmen transparenter. Dies sollte die Analyse von Kostensteigerungen beinhalten, um Verbesserungsmöglichkeiten für künftige Projekte zu erarbeiten.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

- Organisation des Vergabewesens,
- Allgemeine Korruptionsprävention,
- Sponsoring,
- Bauinvestitionscontrolling sowie
- Nachtragswesen.

Im Prüfgebiet Vergabewesen stehen der Schutz der Kommune vor finanziellen Schäden, die Rechtmäßigkeit der Verfahren, eine optimale Organisation und Steuerung der Abläufe sowie der Schutz der Beschäftigten im Vordergrund.

Ziel dieser Prüfung ist, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Selm aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechts-sichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

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

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

5.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

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

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

5.3.1 Organisation des Vergabewesens

→ Feststellung

Die Stadt Lünen übernimmt für die Stadt Selm im Zuge der interkommunalen Zusammenarbeit die Funktion der zentralen Vergabestelle sowie die Funktion der örtlichen Rechnungsprüfung. Dies stellt für die Stadt Selm eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung dar. Allerdings beteiligt die Stadt Selm die örtliche Rechnungsprüfung bei Vergabeverfahren nicht so konsequent, wie es die gesetzlichen und internen Regelungen zum Vergabewesen vorsehen.

→ Feststellung

Das Vergabewesen ist in der Stadt Selm durch Dienstanweisungen verbindlich und klar geregelt. Die Dienstanweisung Vergabe weist allerdings Regelungslücken auf und widerspricht in Teilen der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen der Stadt Selm und der Stadt Lünen über die zentrale Vergabestelle.

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

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

- Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,
- Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,
- Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,
- Bekanntmachungen,
- Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,

- Durchführung der Submission sowie
- Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.

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

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

Die **Stadt Selm** arbeitet seit dem 01. Januar 2015 im Bereich der Vergabe mit der Stadt Lünen zusammen. Aufgrund der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung (örV) aus Dezember 2014 übernimmt die Stadt Lünen im Zuge der mandatierten Aufgabenübertragung Funktionsbereiche einer zentralen Vergabestelle. Folgende Aufgaben wurden gemäß § 2 Absatz 1 der örV konkret auf die zentrale Vergabestelle der Stadt Lünen übertragen:

- Beratung hinsichtlich der Wahl der Verfahrensart, des Ablaufs des Vergabeverfahrens, aller rechtswirksamen Formalien und der einschlägigen Vergaberegeln,
- Veröffentlichung der Beschaffungsabsicht nach TVgG NRW (ex-ante Bekanntmachung),
- Zusammenstellung der Vergabeunterlagen,
- Bekanntmachung / Versand der Vergabeunterlagen,
- Bearbeitung von Bieteranfragen,
- Durchführung der Submission/des Eröffnungstermins,
- formale und rechnerische Prüfung der Angebote, Erstellung eines Preisspiegels sowie
- Bekanntmachung über vergebene Aufträge (ex-post Bekanntmachung).

Durch die Zentralisierung der Vergabe und die dadurch höheren Fallzahlen ist gewährleistet, dass spezielles Fachwissen und Erfahrung im komplexen Themenbereich Vergabe gebündelt vorhanden sind. Durch standardisierte Vergabeprozesse entsteht ein hohes Maß an Rechtssicherheit im täglichen Handeln. Allerdings müssen hierzu die einschlägigen internen Regelungen konsequent angewandt werden.

Finanziell wirkt sich die Zusammenarbeit mit der Stadt Lünen ebenfalls positiv aus, da die Stadt Selm aufgrund der geringen Fallzahlen im Vergabebereich keine eigene Vergabestelle wirtschaftlich sinnvoll vorhalten könnte.

Die Regelungen aus der Vergabeordnung und der Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Selm sind grundsätzlich gut geeignet, um Vergabeverfahren und Nachträge rechtssicher erledigen zu können.

Bei der praktischen Umsetzung der Regelungen missachtet die Stadt Selm allerdings entscheidende Beteiligungsvorgaben. Dies umfasst insbesondere die Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte die örtliche Rechnungsprüfung gemäß dem gesetzlichen Auftrag und auf der Grundlage der internen Regelungen konsequent bei Vergabemaßnahmen beteiligen.

Die Stadt Selm hat zusätzlich zu den allgemeingültigen gesetzlichen Regelungen eine Dienstanweisung zur Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungen erlassen. Diese Regelung stammt aus dem Jahre 2013 und wurde durch eine neue Dienstanweisung vom 10. Februar 2020 ersetzt. Diese gilt für alle Fachbereiche der Stadt Selm als verbindliche Handlungsgrundlage. Sie umfasst unabhängig vom Auftragswert alle Vergaben von Bau-, Liefer- und Dienstleistungen. Daneben wird auch die Vergabe von Konzessionen erfasst. Allerdings weist die Dienstanweisung Vergabe Regelungslücken auf und widerspricht in Teilen der öV zwischen der Stadt Selm und der Stadt Lünen über die zentrale Vergabestelle:

- In der öV zwischen der Stadt Selm und der Stadt Lünen über die zentrale Vergabestelle ist gemäß § 2 Absatz 1 festgeschrieben, dass die Stadt Lünen ab einem Auftragswert von 5.000 Euro²⁶ die dort beschriebenen Aufgaben übernimmt. Die Dienstanweisung Vergabe der Stadt Selm regelt unter Nr. 3 jedoch, dass die Vergabestelle erst oberhalb eines geschätzten Auftragswertes von 10.000 Euro netto zuständig ist.
- Die Dienstanweisung Vergabe legt unter Nr. 3 fest, dass die zentrale Vergabestelle bei sämtlichen förmlichen Vergabeverfahren (Ausschreibungen) den Eröffnungstermin durchführt. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung legt jedoch fest, dass die zentrale Vergabestelle bei allen Vergabeverfahren ab 5.000 Euro die in der Vereinbarung beschriebenen Aufgaben vollumfänglich übernimmt. Die Beschränkung auf die reine Angebotsöffnung und diese wiederum auch nur bei formalen Ausschreibungen deckt sich nicht mit dem Inhalt der öV.
- Die Anlage 1 zur Dienstanweisung Vergabe verweist auf die Zuständigkeit der zentralen Vergabestelle ebenfalls nur im förmlichen Vergabeverfahren (explizit wird die Ausschreibung genannt) und stellt als Aufgabe der zentralen Vergabestelle lediglich die Angebotsöffnung dar. Dies widerspricht ebenfalls den Regelungen aus der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung.
- Der in der Anlage 2 der Dienstanweisung geschilderte Verfahrensablauf gilt nur für Vergaben ab 10.000 Euro netto. Sinnvoll ist jedoch, auch den Verfahrensablauf für Vergaben unter 10.000 Euro verbindlich darzustellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte die neue Dienstanweisung über das Vergabewesen mit der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen der Stadt Selm und der Stadt Lünen abgleichen und etwaige Widersprüche bzw. Regelungslücken beheben.

² Laut Auskunft der Stadt Selm handelt es sich bei den Beträgen um Netto-Werte

Für den Vergabebereich sollte eine Software eingesetzt werden, die es ermöglicht eine digitale Vergabeakte zu führen. Dort sollten Berechtigungen für die am Vergabeverfahren beteiligten Beschäftigten entsprechend ihrer Funktion vergeben werden können. Ein hinterlegter Workflow sollte technisch sicherstellen, dass zwingend zu beteiligende Stellen oder die Einhaltung des Vieraugenprinzips nicht übergangen werden können.

Die zentrale Vergabestelle der Stadt Lünen verfügt bereits über eine entsprechende Software. Allerdings wird diese Softwarelösung noch nicht für Vergaben der Stadt Selm genutzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte die Einführung einer Software zur elektronischen Vergabe prüfen und umsetzen.

Das Vergabewesen einer Kommune sollte verbindlich regeln, dass Leistungen bzw. Gewerke von Baumaßnahmen formal gemäß § 12 VOB/B²⁷ abzunehmen sind. Dies stellt sicher, dass etwaige Mängel erkannt und gerügt werden können. Weiterhin ist die formale Abnahme ein entscheidendes Kriterium für den Beginn von Gewährleistungsfristen und sollte daher dokumentiert werden.

→ **Feststellung**

Die Vergabeordnung der Stadt Selm enthält keine Regelung, welche die förmliche Abnahme von Baumaßnahmen im Sinne von § 12 VOB/B vorschreibt.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Korruptionsprävention wird in der Stadt Selm ernst genommen und nimmt einen hohen Stellenwert innerhalb der Verwaltung ein. So hat sie verbindliche Regeln zur allgemeinen Korruptionsprävention in einer Dienstanweisung festgelegt. Diese sind gut geeignet, Korruption in der öffentlichen Verwaltung entschieden entgegen zu treten. Dennoch sollten einige Nachschärfungen in diesem sensiblen Bereich erfolgen, z.B. sollte eine Regelung hinsichtlich der Ausübung von Nebentätigkeiten von Mandatsträgern aufgenommen werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Selm hat bisher keine Schwachstellenanalyse zur Korruptionsgefahr in den einzelnen Aufgabenbereichen durchgeführt.

Ziel einer Kommune muss es sein, nicht nur aufgetretene Korruptionsfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken.

Korruption kommt in vielen unterschiedlichen Variationen und Ausprägungen vor. Eine Kommune sollte die unterschiedlichen Varianten und Ausprägungen von Korruption bereits präventiv vermeiden. Hierzu sollte sie eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.

²⁷ Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil B

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

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

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

Gemäß § 19 Absatz 2 KorruptionsbG sind korruptionsgefährdete Bereiche innerhalb einer Verwaltung festzulegen. Bisher hat die **Stadt Selm** noch keine Schwachstellenanalyse zur Korruption in den einzelnen Aufgabenbereichen durchgeführt. Eine Schwachstellenanalyse sollte insbesondere auf folgende Fragestellungen eingehen:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Kommune in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden? (z.B. Vier- oder Mehraugenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job-Rotation)
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption (z.B. Wissensmonopole, „Flaschenhals“-Stellen, nicht oder nur schwer nachprüfbare Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)?

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte unter Einbeziehung der Beschäftigten eine Schwachstellenanalyse durchführen, um besonders korruptionsgefährdete Bereiche zu erkennen.

Die Dienstanweisung der Stadt Selm zur Korruptionsprävention enthält in §§ 4 ff. klare Regelungen zu den Bereichen „Belohnungen und Geschenke“ und definiert klar umrissene Ausnahmestatbestände. Weiterhin wird die Verpflichtung zur Anfrage gemäß § 8 KorruptionsbG vor Auftragserteilung nochmals verdeutlichend aufgegriffen.

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

Zwar wird in § 12 der Dienstanweisung der Stadt Selm formuliert, dass alle Stellen der Verwaltung verpflichtet sind, bei der Aufdeckung und Verfolgung korrupter Handlungsweisen mitzuarbeiten. Allerdings sind keine klaren Verhaltensregeln beschrieben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte klare Handlungsempfehlung formulieren, wie sich die Bediensteten bei einem Korruptionsverdachtsfall konkret zu verhalten haben.

Der Veröffentlichungspflicht gemäß § 16 KorruptionsbG²⁸ kommt die Stadt Selm nach. Auf der Internetseite der Stadt Selm ist diese Information einfach und schnell zu finden, jedoch fehlen Regelungen zu Art und Zeitpunkt sowie Aktualisierung der Veröffentlichungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte hinsichtlich der zu veröffentlichen Angaben aus § 16 KorruptionsbG den Zeitpunkt, die Art und die Zeitspanne der Veröffentlichung und Aktualisierung verbindlich, etwa in der Hauptsatzung, der Geschäftsordnung des Rates oder in einer Dienstanweisung regeln.

Der Rat der Stadt Selm wird jährlich durch die Verwaltung mittels Ratsvorlage gemäß § 17 Korruptionsbekämpfungsgesetz über Nebentätigkeiten des Hauptverwaltungsbeamten informiert. Die Aufstellung umfasst die Funktion der Nebentätigkeit, den Namen der Gesellschaft oder des Vereins o.ä., bei dem die Nebentätigkeit ausgeführt wird sowie die Höhe der Vergütung.

5.4 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jeder Kommune. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kommunen sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

→ **Feststellung**

Die Stadt Selm hat bisher keine allgemeinverbindlichen Regelungen zum Sponsoring aufgestellt. Bei Sponsoringmaßnahmen werden Regelungen jedoch in einem Sponsoringvertrag festgehalten.

Eine Kommune sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt eine Kommune Sponsoringleistungen an, sollten sie und der Sponsor Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung

²⁸ veröffentlichungspflichtige Angaben der Mitglieder von Organen und Ausschüssen von Gemeinden und Gemeindeverbänden

eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Rat über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

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

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

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

Die **Stadt Selm** gibt an, dass dort das Thema Sponsoring nur eine untergeordnete Rolle einnimmt. Bisher seien nur örtliche Veranstaltungen, etwa das jährliche Stadtfest, gesponsert worden. Dabei seien nur die örtlichen Kreditinstitute sowie die Stadtwerke als Sponsoren tätig geworden. Zwar wird der Bereich zentral von der Kämmerei bearbeitet, allgemeinverbindliche Regelungen sind jedoch nicht vorhanden.

In öffentlichen Medienberichterstattungen ist jedoch zu erkennen, dass auch außerhalb der genannten Maßnahmen Sponsorentätigkeiten, etwa für den Bereich der Schulen, stattfinden und sogar zum Sponsoring aufgerufen wird. Aus Sicht der gpaNRW ist daher die Schaffung von grundsätzlichen und verbindlichen Regelungen zum Umgang mit Sponsoring von großer Bedeutung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte eine Dienstanweisung zum Thema Sponsoring erlassen, die verbindlich alle Fragestellungen rund um das Sponsoring regelt.

5.5 Bauinvestitionscontrolling

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

→ Feststellung

Bei größeren Baumaßnahmen setzt die Stadt Selm interne Steuerungsgruppen ein, die zum Teil durch externe Ingenieurbüros unterstützt werden. Ein strukturiertes Bauinvestitionscontrolling, welches eine Maßnahme ab der „Stunde null“ parallel zur Bedarfsstelle begleitet, hat die Stadt Selm jedoch nicht organisiert und fehlt somit gänzlich.

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

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

Das Bauinvestitionscontrolling ist ein Steuerungsinstrument für eine Kommune, welches mit verschiedenen Aufgaben in unterschiedlichen Stellen innerhalb der Verwaltung verankert ist. Nach dem Verständnis der gpaNRW liegt ein wichtiges Steuerungspotenzial mit deutlichen finanziellen Auswirkungen und damit auch Einsparmöglichkeiten bei einer qualifizierten Bedarfsplanung weit im Vorfeld der Umsetzung einer (Bau-)Maßnahme. So muss jeder nennenswerten Bauinvestition am Anfang des Projektes eine Definition vorausgehen, was geplant und gebaut werden soll. Die wesentlichen Ziele und Bedingungen werden durch den Bauherrn vorgegeben. Um diese Vorgabe zu erreichen ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld notwendig. Kommunen sollten Richtlinien sowie Geschäfts- und Verfahrensanweisungen erstellt haben.

Grundlage des internen Verfahrens sind die folgenden Projektphasen²⁹

Phase I	Bedarfsableitung und verwaltungsinterne Vorentscheidung
Phase II	Projektdefinition / Voruntersuchung, ggf. Machbarkeitsstudie
Phase III	Vorentwurfsplanung, Kostenermittlung
Phase IV	Entwurfsplanung, Überarbeitung der Kostenermittlung
Phase V	Genehmigungsplanung und Ausführungsvorbereitung

²⁹ Siehe hierzu auch KGSt-Bericht Nr. 3/2008 „Bauinvestitionscontrolling“

Phase VI Ausführung

Phase VII Auswertung / Kostenfeststellung.

Bereits bei der Bedarfsermittlung und -feststellung müssen entscheidende Fragestellungen hinsichtlich Notwendigkeit, Umfang, zeitlicher Dringlichkeit und strategischer Ausrichtung eines Bauvorhabens, auch im Hinblick auf demographische Überlegungen, gestellt und beantwortet werden.

Weiterhin ist in § 13 Absatz 2 KomHVO NRW verbindlich geregelt, dass Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden dürfen, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sind und denen ein Bauzeitenplan beigelegt ist

Insbesondere im Bereich der frühen Planungsphase ergeben sich gute Möglichkeiten, steuernd auf ein Bauvorhaben und die damit letztlich verbundenen Kosten einzugreifen. Mit weiterer Fortschreitung der Planungsphase und erst recht bei beginnender Bauphase werden diese Möglichkeiten der Einflussnahme immer geringer, bis ein Bauvorhaben am Ende ein „Selbstläufer“ wird, bei dem kaum Einfluss auf die Kostenseite genommen werden kann.

Zwingend ist vor allen anderen Überlegungen, dass die vorgegebene Zeit für die Projektrealisierung, insbesondere für den Bereich der Projektplanung, so umfangreich bemessen werden muss, dass eine belastbare Bedarfsermittlung, eine umfangreiche Vorplanung und damit einhergehend eine realistische Kostenschätzung erstellt werden kann.

Besonders unter Berücksichtigung politischer Interessenslagen besteht häufig das Bedürfnis, bedeutende Projekte möglichst schnell voran zu bringen. Dies läuft jedoch dem Ziel eines verlässlichen Bauinvestitionscontrollings zuwider und endet letztlich häufig in vermeidbaren Mehrkosten.

Ein Indiz für ein fehlendes BIC können zahlreiche und im Verhältnis zur Bausumme hohe Nachtragsaufträge herangezogen werden. Ein weiterer Indikator sind häufige und deutliche Überschreitungen von durchgeführten Kostenschätzungen.

In der Kommune sollte eine qualifizierte Stelle die zuvor dargestellten Projektphasen organisieren und qualitativ überwachen. Hierzu gehören folgende Punkte:

- Steuerung der Finanzierung, Planung und Durchführung,
- Koordination der unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten,
- Definition und Sicherstellung einheitlicher Projektziele hinsichtlich Qualität, Kosten und Terminen sowie
- Informationsbündelung.

Die **Stadt Selm** investiert jährlich mehrere Millionen Euro in bauliche Maßnahmen. Diese reichen von Sanierungsmaßnahmen, etwa die energetische Sanierung von Schulen, über den Neubau einer Zweifachturnhalle bis zum Neubau des Campus-Areals. Aber auch Unterhaltungsmaßnahmen für städtische Gebäude gehören zu formalen Verfahren im Baubereich.

Laut Aussage der Stadt Selm werden bei größeren Baumaßnahmen zwar Steuerungsgruppen eingesetzt, die unter Beteiligung des Bürgermeisters und der Fachabteilungen, ggf. unter Hinzuziehung von externen Fachbüros, größere Baumaßnahmen begleiten. Jedoch gibt es kein formelles Bauinvestitionscontrolling, welches aufgrund von verbindlichen Regelungen fest in der Verwaltung implementiert und ab der „Stunde null“ eines Bauprojektes zuständig bzw. involviert ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Selm sollte ein umfassendes und strukturiertes Bauinvestitionscontrolling einführen und die hierzu notwendigen Vorgaben durch eine Dienstanweisung regeln.

5.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune ein neues Vergabeverfahren durchführen. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Eine Kommune sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollten diese systematisch und gut strukturiert bearbeitet sowie zentral ausgewertet werden.

Die dynamische Entwicklung der Corona-Pandemie wird auch Auswirkungen auf die Vergabeverfahren haben. Inwieweit sich die Abweichungen von den Auftragswerten und die Zahl der Nachträge dadurch verändern, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge in der Stadt Selm vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ **Feststellung**

Bei Baumaßnahmen aus den Jahren 2017 bis 2019 kommt es in Selm zu zahlreichen Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert. Dabei nehmen die Nachträge auf die abgerechneten Leistungen bei Baumaßnahmen einen spürbaren Einfluss.

Eine Kommune sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Häufig sorgen Nachträge dafür, dass die Abrechnungssummen höher als der ursprüngliche Auftragswert ausfallen.

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro netto. Die **Stadt Selm** hat für den Zeitraum 01. Januar 2017 bis 31. Dezember 2019 insgesamt 31

schlussgerechnete Maßnahmen³⁰ angegeben. Bei diesen stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

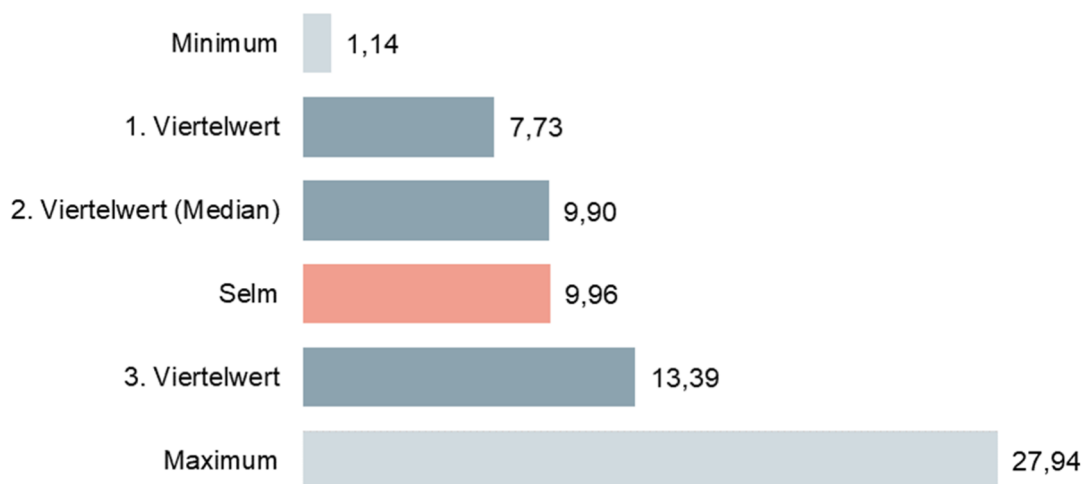
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2017 bis 2019

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	7.505.932	
Abrechnungssummen	7.788.846	
Summe der Unterschreitungen	136.867	1,8
Summe der Überschreitungen	419.780	5,6

Sowohl hohe Über- als auch Unterschreitungen der Auftragswerte können auf Mängel in der Projektvorbereitung hinweisen. Die sorgfältige Grundlagenermittlung sowie eine darauf aufbauende valide Kostenschätzung für das konkrete Projekt sind entscheidende Bausteine für die Budgetplanung und –einhaltung. Zur Analyse der vorliegenden Daten betrachten wir die Abweichung der Jahre 2017 – 2019 im Einzelnen. Für das Jahr 2019 sind zum Prüfungszeitpunkt für einen interkommunalen Vergleich noch nicht ausreichend Maßnahmen schlussgerechnet. In unserer Analyse betrachten wir daher die Maßnahmen der Stadt Selm aus 2018.

Im Vergleichsjahr 2018 hat die Stadt Selm elf Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von rund 220.714 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Selm damit wie folgt ein:

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2018



³⁰ ohne Unterscheidung nach Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen

In den interkommunalen Vergleich sind Werte aus 33 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei der Stadt Selm liegt der Anteil der Abweichungen vom Auftragswert im interkommunalen Vergleich leicht oberhalb des Medianwertes. Dies bedeutet, dass rund die Hälfte der Vergleichskommunen geringere Abweichungen aufweisen.

Die Stadt Selm arbeitet vergleichsweise viel mit Nachträgen. Von den 31 seit 2017 abgerechneten Maßnahmen mit einem Auftragswert von über 50.000 Euro netto hat die Stadt 13 Maßnahmen mit formellen Nachträgen abgewickelt. Diese haben ein Volumen von mehr als 320.000 Euro. Das sind rund 4,3 Prozent der ursprünglichen Auftragswerte. Darüber hinaus fallen bei einigen der gemeldeten Maßnahmen die Abrechnungssummen höher als die ursprünglichen Auftragswerte auf, ohne dass formale Nachträge angegeben wurden. Die Abweichungen insgesamt haben daher einen spürbaren Einfluss auf die Höhe der abgerechneten Leistungen. Bei einer kleinteiligeren Betrachtung wird deutlich, dass der Schwerpunkt der Nachträge im Baubereich liegt.

Insbesondere bei komplexen Maßnahmen, etwa bei der Beschaffung von großen Feuerwehrfahrzeugen oder bei aufwendigen Baumaßnahmen, können Nachträge nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann eine Stadt Einfluss auf die Anzahl und den Umfang der erforderlichen Nachträge nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt liegt in der Vorbereitung von Beschaffungs- oder Baumaßnahmen. Die Stadt sollte die gewünschte Leistung in einem Leistungsverzeichnis detailliert und erschöpfend beschreiben, da dieses im Verlauf der Maßnahmen zum wesentlichen Vertragsbestandteil wird. Je exakter das Leistungsverzeichnis ausgearbeitet wird, desto geringer fallen im weiteren Verlauf die Abweichungen vom Auftragswert aus. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen.

Die oben dargestellten Abweichungen vom Auftragswert sind ein Indiz dafür, dass die Stadt Selm ein verstärktes Augenmerk auf die Erstellung von Leistungsverzeichnissen legen sollte. Weiterhin ist es sinnvoll, Leistungsverzeichnisse vor Einleitung des formalen Ausschreibungsverfahrens der örtlichen Rechnungsprüfung vorzulegen, da das Leistungsverzeichnis zu einem wesentlichen Vertragsbestandteil wird und somit Grundlage für die gesamte Maßnahme ist. Insofern ist es von Bedeutung, dass Leistungen erschöpfend beschrieben werden und letztlich auch die Produktneutralität gewahrt bleibt.

→ Empfehlung

Die Stadt Selm sollte der Ausarbeitung von Leistungsverzeichnissen stärkere Bedeutung beimessen. Hierzu sollten genügend fachliche und zeitliche Ressourcen eingeplant werden. Ein detailliertes und erschöpfendes Leistungsverzeichnis kann die Anzahl und den Umfang von Nachträgen verringern. Weiterhin sollte die Prüfung von Leistungsverzeichnissen durch

die örtliche Rechnungsprüfung vor Einleitung des Vergabeverfahrens als verbindliche Regelung in die internen Vergabegrundsätze aufgenommen werden.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Regelung zum Nachtragswesen im Hinblick auf die Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung ist gut geeignet, Nachträge nachvollziehbar und transparent abzuwickeln.

→ Feststellung

Die Stadt Selm verfügt über kein systematisches Nachtragsmanagement und wertet Nachträge nicht nach Ursache und Höhe aus.

Eine Kommune sollte ihr Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Sie sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

- Die Kommune erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren,
- sie bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle),
- vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch,
- die Kommune dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen und
- sie berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.

In der **Stadt Selm** sind Regelungen zum Nachtragswesen in der Dienstanweisung über das Vergabewesen (Ziffer 9.4) enthalten. So trifft die Stadt Selm die Regelung, dass Nachträge, die zusammengefasst fünf Prozent der ursprünglichen Auftragssumme, mindestens jedoch 5.000 Euro netto betragen, der Rechnungsprüfung vor Erteilung des Nachauftrages vorgelegt werden müssen.

→ Empfehlung

Die Stadt Selm sollte diese internen Vorgaben zum Nachtragswesen ergänzen und die strukturierte Bearbeitung und Auswertung von Nachträgen verbindlich regeln. Weiterhin sollte sie Regelungen zur systematischen Auswertung von Nachträgen und den Gründen, die zur den Nachträgen geführt haben, einführen und aufnehmen.

So können gleichartige Gründe für Nachträge erkannt und im Sinne einer Steuerung bei künftigen Projekten berücksichtigt, bzw. verhindert werden.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - [Vergabewesen]

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention					
F1	Die Stadt Lünen übernimmt für die Stadt Selm im Zuge der interkommunalen Zusammenarbeit die Funktion der zentralen Vergabestelle sowie die Funktion der örtlichen Rechnungsprüfung. Dies stellt für die Stadt Selm eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung dar. Allerdings beteiligt die Stadt Selm die örtliche Rechnungsprüfung bei Vergabeverfahren nicht so konsequent, wie es die gesetzlichen und internen Regelungen zum Vergabewesen vorsehen.	160			
F2	Das Vergabewesen ist in der Stadt Selm durch Dienstanweisungen verbindlich und klar geregelt. Die Dienstanweisung Vergabe weist allerdings Regelungslücken auf und widerspricht in Teilen der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen der Stadt Selm und der Stadt Lünen über die zentrale Vergabestelle.	160	E2.1	Die Stadt Selm sollte die örtliche Rechnungsprüfung gemäß dem gesetzlichen Auftrag und auf der Grundlage der internen Regelungen konsequent bei Vergabemaßnahmen beteiligen.	162
			E2.2	Die Stadt Selm sollte die neue Dienstanweisung über das Vergabewesen mit der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen der Stadt Selm und der Stadt Lünen abgleichen und etwaige Widersprüche bzw. Regelungslücken beheben.	162
			E2.3	Die Stadt Selm sollte die Einführung einer Software zur elektronischen Vergabe prüfen und umsetzen.	163
F3	Die Vergabeordnung der Stadt Selm enthält keine Regelung, welche die förmliche Abnahme von Baumaßnahmen im Sinne von § 12 VOB/B vorschreibt.	163			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Korruptionsprävention wird in der Stadt Selm ernst genommen und nimmt einen hohen Stellenwert innerhalb der Verwaltung ein. So hat sie verbindliche Regeln zur allgemeinen Korruptionsprävention in einer Dienstanweisung festgelegt. Diese sind gut geeignet, Korruption in der öffentlichen Verwaltung entschieden entgegen zu treten. Dennoch sollten einige Nachschärfungen in diesem sensiblen Bereich erfolgen, z.B. sollte eine Regelung hinsichtlich der Ausübung von Nebentätigkeiten von Mandatsträgern aufgenommen werden.	165	E4.1	Die Stadt Selm sollte klare Handlungsempfehlung formulieren, wie sich die Bediensteten bei einem Korruptionsverdachtsfall konkret zu verhalten haben.	166
			E4.2	Die Stadt Selm sollte hinsichtlich der zu veröffentlichen Angaben aus § 16 KorruptionsbG den Zeitpunkt, die Art und die Zeitspanne der Veröffentlichung und Aktualisierung verbindlich, etwa in der Hauptsatzung, der Geschäftsordnung des Rates oder in einer Dienstanweisung regeln.	166
F5	Die Stadt Selm hat bisher keine Schwachstellenanalyse zur Korruptionsgefahr in den einzelnen Aufgabenbereichen durchgeführt.	166	E5	Die Stadt Selm sollte unter Einbeziehung der Beschäftigten eine Schwachstellenanalyse durchführen, um besonders korruptionsgefährdete Bereiche zu erkennen.	166
F6	Die Stadt Selm hat bisher keine allgemeinverbindlichen Regelungen zum Sponsoring aufgestellt. Bei Sponsoringmaßnahmen werden Regelungen jedoch in einem Sponsoringvertrag festgehalten.	167	E6	Die Stadt Selm sollte eine Dienstanweisung zum Thema Sponsoring erlassen, die verbindlich alle Fragestellungen rund um das Sponsoring regelt.	168
F7	Bei größeren Baumaßnahmen setzt die Stadt Selm interne Steuerungsgruppen ein, die zum Teil durch externe Ingenieurbüros unterstützt werden. Ein strukturiertes Bauinvestitionscontrolling, welches eine Maßnahme ab der „Stunde null“ parallel zur Bedarfsstelle begleitet, hat die Stadt Selm jedoch nicht organisiert und fehlt somit gänzlich.	168	E7	Die Stadt Selm sollte ein umfassendes und strukturiertes Bauinvestitionscontrolling einführen und die hierzu notwendigen Vorgaben durch eine Dienstanweisung regeln.	170
Nachtragswesen					
F8	Bei Baumaßnahmen aus den Jahren 2017 bis 2019 kommt es in Selm zu zahlreichen Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert. Dabei nehmen die Nachträge auf die abgerechneten Leistungen bei Baumaßnahmen einen spürbaren Einfluss.	171	E8	Die Stadt Selm sollte der Ausarbeitung von Leistungsverzeichnissen stärkere Bedeutung beimessen. Hierzu sollten genügend fachliche und zeitliche Ressourcen eingeplant werden. Ein detailliertes und erschöpfendes Leistungsverzeichnis kann die Anzahl und den Umfang von Nachträgen verringern. Weiterhin sollte die Prüfung von Leistungsverzeichnissen durch die örtliche Rechnungsprüfung vor Einleitung des Vergabeverfahrens als verbindliche Regelung in die internen Vergabe-grundsätze aufgenommen werden.	173

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F9	Die Regelung zum Nachtragswesen im Hinblick auf die Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung ist gut geeignet, Nachträge nachvollziehbar und transparent abzuwickeln.	173			
F10	Die Stadt Selm verfügt über kein systematisches Nachtragsmanagement und wertet Nachträge nicht nach Ursache und Höhe aus.	173		Die Stadt Selm sollte diese internen Vorgaben zum Nachtragswesen ergänzen und die strukturierte Bearbeitung und Auswertung von Nachträgen verbindlich regeln. Weiterhin sollte sie Regelungen zur systematischen Auswertung von Nachträgen und den Gründen, die zur den Nachträgen geführt haben, einführen und aufnehmen.	174

6. gpa-Kennzahlenset

6.1 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW stützt die Analysen im Wesentlichen auf Kennzahlen. Dabei haben sich für die einzelnen Handlungsfelder der Kommunen bestimmte Kennzahlen als besonders aussagekräftig und steuerungsrelevant herausgestellt. Diese Schlüsselkennzahlen sind im gpa-Kennzahlenset zusammengefasst. Wir erheben die Kennzahlen kontinuierlich in unseren Prüfungen, um den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung zu ermöglichen.

Für Handlungsfelder, die wir in vorangegangenen Prüfungen untersucht haben, hat die gpaNRW in den aktuellen Prüfungen keinen Bericht erstellt. Analysen, Empfehlungen sowie Hinweise zu Konsolidierungsmöglichkeiten sind aus den vorangegangenen Prüfungsberichten bekannt. Sie sind zudem übergreifend unter www.gpanrw.de in der Rubrik Service veröffentlicht. Sofern wir das dargestellte Handlungsfeld aktuell geprüft haben, stehen Analysen sowie Feststellungen und Empfehlungen im jeweils genannten Teilbericht.

Bei der Grunddatenerhebung und den Kennzahlenberechnungen hat die gpaNRW Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. Damit ist die Validität der Daten und die interkommunale Vergleichbarkeit der Kennzahlenwerte sichergestellt. Hierzu dienen auch die mit den Verantwortlichen geführten Gespräche.

Die Definitionen der Grunddaten und Kennzahlen stellt die gpaNRW den Kommunen zur Verfügung. So können die Kommunen die Kennzahlen auch außerhalb der Prüfung fortschreiben. Die Kommunen können sie für die strategische und operative Steuerung nutzen und sie in die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse integrieren.

Im Laufe der Prüfungen der mittleren kreisangehörigen Kommunen fließen sukzessive immer mehr Kommunen in die Vergleiche ein. Die gpaNRW veröffentlicht das gpa-Kennzahlenset in regelmäßigen Abständen auf ihrer Internetseite. So ermöglicht die gpaNRW gerade Kommunen, die zu Beginn eines Segmentes geprüft wurden, die Standortbestimmung in einer größeren Vergleichsgruppe. Unter www.gpanrw.de steht das jeweils aktuelle gpa-Kennzahlenset mit interkommunalen Vergleichen zum Download zur Verfügung.

6.2 Aufbau des gpa-Kennzahlensets

Das gpa-Kennzahlenset enthält aus den aktuellen Prüfungen der mittleren kreisangehörigen Kommunen - gegliedert nach den Handlungsfeldern -

- die Werte der jeweiligen Kommune,
- die interkommunalen Vergleichswerte,
- die Anzahl der Vergleichswerte sowie

- das Vergleichsjahr für den interkommunalen Vergleich.

Sofern die gpaNRW die Kennzahlen bereits in einer vorangegangenen Prüfung erhoben hat, enthält die Übersicht auch diese Werte. Bei manchen Kennzahlen haben sich zwischenzeitlich die Grunddatendefinitionen geändert. Ebenso haben wir in dieser Prüfungsrunde einige Kennzahlen erstmals erhoben. In beiden Fällen bilden wir nur die aktuellen Kennzahlenwerte ab und geben in der entsprechenden Spalte für Vorjahre den Hinweis „k. A.“. Der Zusatz „k. A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im gpa-Kennzahlenset folgende Vergleichswerte dar:

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

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

Die Zahl der in den interkommunalen Vergleich eingegangenen Daten gibt einen Hinweis auf die statistische Sicherheit der Vergleichswerte. Von der gpaNRW durchgeführte Auswertungen haben gezeigt, dass sich beim weitaus überwiegenden Teil der Kennzahlen schon nach Einbeziehung von 12 bis 15 Vergleichswerten die statistischen Lageparameter ausreichend stabilisiert haben.

Die Kennzahlenwerte des interkommunalen Vergleichs und die zugehörigen Werte der Kommune basieren auf den jeweils aktuellsten vorliegenden Daten. Abhängig von den benötigten Grunddaten lagen während der Prüfung unterschiedliche Datenstände vor. Für jede Kennzahl ist deshalb das Jahr des interkommunalen Vergleichs angegeben. Der aktuelle Wert der Kommune bezieht sich ebenfalls auf das angegebene Vergleichsjahr.

Sofern die gpaNRW das Handlungsfeld aktuell geprüft hat, ist der betreffende Teilbericht in der letzten Spalte benannt.

6.3 gpa-Kennzahlenset

gpa-Kennzahlenset der Stadt Selm

Handlungsfelder / Kennzahlen	Selm 2013	Selm aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Haushaltssituation										
Jahresergebnis je EW* in Euro	8,80	-200	-12,73	28,45	96,91	732	43	8,80	2018	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	-1,09	-29,11	9,09	22,11	38,07	65,26	43	-1,09	2018	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	25,99	-11,32	34,62	53,05	67,16	80,11	43	25,99	2018	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je EW in Euro**	4.664	1.072	2.027	2.896	4.302	6.739	31	4.664	2018	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je EW in Euro	133	-330	72,42	177	254	2.263	43	133	2018	Finanzen
Personal										
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 1 (Personalquote 1)	6,22	7,65	3,93	7,57	8,14	9,28	12,96	30	2018	./.
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 2 (Personalquote 2)	4,30	6,32	2,07	5,07	5,55	6,33	8,85	30	2018	./.
Informationstechnik (IT)										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro	k. A.	4.414	2.565	3.664	4.466	4.919	6.544	32	2018	./.
Gebäudeportfolio										
Bruttogrundfläche gesamt je 1.000 EW in qm	2.661	2.901	2.539	3.335	3.763	4.113	7.141	39	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Selm 2013	Selm aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 EW in qm	1.746	1.609	933	1.641	1.835	2.018	2.475	39	2018	./.
Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 EW in qm	88	88	0	107	178	228	391	39	2018	./.
Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 EW in qm	60	79	62	119	186	296	724	39	2018	./.
Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 EW in qm	219	274	172	261	308	370	552	39	2018	./.
Bruttogrundfläche Feuerwehr und Rettungsdienst je 1.000 EW in qm	168	167	61	111	149	177	248	39	2018	./.
Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 EW in qm	122	140	40	142	218	285	479	39	2018	./.
Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 EW in qm	94	167	53	163	252	329	540	39	2018	./.
Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 EW in qm	k.A.	236	3	49	111	212	3.802	39	2018	./.
Bruttogrundfläche sonstige Nutzungen je 1.000 EW in qm	166	141	54	181	279	504	1.130	39	2018	./.
Einwohnermeldeaufgaben										
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben	1.914	1.827	1.209	1.853	2.214	2.652	3.929	31	2019	./.
Personenstandswesen										
Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen	115	123	103	139	150	182	333	30	2019	./.
Schulen Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Grundschulen	289	344	244	321	344	377	620	35	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Selm 2013	Selm aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
je Klasse in qm										
Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in qm	466	707	204	393	458	579	897	18	2018	./.
Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in qm	296	348	260	315	348	423	1.226	27	2018	./.
Bruttogrundfläche Sekundarschulen je Klasse in qm	k.A.	303	217	301	314	409	546	9	2018	./.
Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in qm	306	461	190	286	328	378	491	33	2018	./.
Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in qm	k.A.	./.	224	308	392	428	707	19	2018	./.
Schulen Bewirtschaftung										
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	12,65	15,99	7,55	10,63	12,96	17,42	24,83	34	2018	./.
Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	14,91	19,76	0,00	17,28	22,77	25,90	60,54	25	2018	./.
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	9,08	12,10	7,55	9,92	11,06	12,29	16,10	32	2018	./.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	61	50,74	0,00	0,35	9,44	50,76	100,00	35	2018	./.
Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro	7,15	6,10	4,25	6,75	7,95	9,11	24,99	34	2018	./.
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	96	92,20	69,97	90,68	104	117	163	35	2018	./.
Stromverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	11,20	11,74	9,98	12,90	15,24	18,03	22,74	35	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Selm 2013	Selm aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Wasserverbrauch je qm Bruttogrundfläche in Liter	119	160	99	114	131	166	342	35	2018	./.
Schülerbeförderung										
Aufwendungen Schülerbeförderung je Schüler in Euro	193	143	42,65	106,84	178,78	275,31	578,02	35	2018	./.
Schulsekretariate										
Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariate Grundschulen (gpa-Benchmark: 650 Schüler)***	6556	576	305	472	554	656	800	34	2018	./.
Schüler je Vollzeit-Stelle weiterführende Schulen (gpa-Benchmark: 630 Schüler)***	k. A.	509	410	472	520	656	1.019	34	2018	./.
Wohngeld										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	k. A.	337	146	318	396	550	964	38	2019	./.
Hilfe zur Erziehung										
Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	k. A.	799	442	667	799	1.004	1.155	21	2018	Hilfe zur Erziehung
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall in Euro	19.931	29.273	18.565	21.901	22.975	26.860	30.215	21	2018	Hilfe zur Erziehung
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen Hilfe zur Erziehung gesamt in Prozent	61,4	42,91	34,75	48,26	56,55	58,34	69,79	21	2018	Hilfe zur Erziehung
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen Hilfe zur Erziehung gesamt in Prozent	50,1	45,80	35,24	40,52	45,78	51,12	56,06	20	2018	Hilfe zur Erziehung
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre	40,3	32,27	19,73	29,34	35,73	41,84	63,22	21	2018	Hilfe zur Erziehung

Handlungsfelder / Kennzahlen	Selm 2013	Selm aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
(Falldichte HzE gesamt)										
Tagesbetreuung für Kinder										
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je EW von 0 bis unter 6 Jahre in Euro	k. A.	2.665	2.065	2.337	2.583	2.839	3.996	27	2018	./.
Verhältnis Elternbeiträge zu den Aufwendungen Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent	k. A.	12,4	2,9	12,7	14,2	15,3	18,6	27	2018	./.
Fehlbetrag Tageseinrichtungen für Kinder je Platz in Euro	k. A.	3.162	2.548	3.147	3.397	3.826	4.615	27	2018	./.
Sport Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Schulsportanlagen je Klasse in qm	60	71	55	72	83	94	122	35	2018	./.
Bruttogrundfläche Sportanlagen je 1.000 EW in qm	283	280	250	336	377	421	551	35	2018	./.
Fläche Sportplätze je EW in qm	4,83	3,64	1,40	2,68	3,74	5,38	11,57	42	2019	./.
Fläche Spielfelder je EW in qm	1,90	1,39	0,54	1,17	1,53	2,39	5,44	43	2019	./.
Bauaufsicht										
Fälle je Vollzeit-Stelle Bauaufsicht	k. A.	95	50	86	101	134	189	39	2019	Bauaufsicht
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in Prozent	k. A.	4,7	0	2,24	4,68	7,12	20	38	2019	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	174	53	70	102	124	174	21	2019	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	k. A.	91	31	56	68	95	145	21	2019	Bauaufsicht

Handlungsfelder / Kennzahlen	Selm 2013	Selm aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
in Kalendertagen										
Straßenbeleuchtung										
Leuchtenstandorte je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche	k. A.	4,76	1,99	1,69	3,08	3,96	4,76	28	2018	./.
Aufwendungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k. A.	381	184	322	389	453	690	26	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro*****	k. A.	167	91	144	233	312	467	25	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in Euro*****	74,51	34,99	22,61	46,13	64,75	88,45	133	33	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in kWh	k. A.	880	316	522	623	829	1.056	28	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in kWh	206	185	138	174	200	238	426	39	2018	./.
Park- und Gartenanlagen										
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in qm	k.A.	0,49	0,32	1,54	3,88	7,76	22,62	29	2018	./.
Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je qm in Euro	k.A.	3,59	0,52	1,07	1,60	2,44	5,97	25	2018	./.
Spiel- und Bolzplätze										
Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm	k.A.	16,09	5,04	10,50	12,88	17,83	24,88	33	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Selm 2013	Selm aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro	k.A.	2,57	1,14	2,60	3,04	4,35	8,90	29	2018	./.
Straßenbegleitgrün										
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	k.A.	6,38	1,83	4,21	7,45	17,52	59,48	28	2018	./.
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	k.A.	3,18	0,29	1,25	1,90	3,38	8,06	23	2018	./.

*EW = Einwohner

**Sofern für das Vergleichsjahr kein Gesamtabschluss vorlag, hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung der wesentlichen Verflechtungen ermittelt.

***Nähere Informationen zum Benchmark stehen auf unserer Internetseite unter „Service“ - "Handlungsmöglichkeiten und Gute Beispiele".

****Hintergründe und Definitionen der einzelnen Richtwerte stehen im Teilbericht Verkehrsflächen.

*****Die Kennzahlen der letzten Prüfrunde sind nach der neuen Berechnungsmethodik mit Berücksichtigung der Personalaufwendungen Verwaltung neu berechnet.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de