

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Herdecke im Jahr
2020*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herdecke	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Herdecke	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
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 Herdecke	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	33
1.1 Managementübersicht	33
1.1.1 Haushaltssituation	33
1.1.2 Haushaltssteuerung	34
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	35
1.3 Haushaltssituation	35
1.3.1 Haushaltsstatus	37
1.3.2 Ist-Ergebnisse	39
1.3.3 Plan-Ergebnisse	42
1.3.4 Eigenkapital	47
1.3.5 Schulden und Vermögen	48
1.4 Haushaltssteuerung	57
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	57
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	58
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	61

1.4.4	Fördermittelmanagement	65
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	67
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	80
2.4	Beteiligungsmanagement	81
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	82
2.4.2	Berichtswesen	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	90
3.3.3	Präventive Angebote	91
3.4	Organisation und Steuerung	92
3.4.1	Organisation	92
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	93
3.4.3	Finanzcontrolling	95
3.4.4	Fachcontrolling	96
3.5	Verfahrensstandards	97
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	97
3.5.2	Prozesskontrollen	103
3.6	Personaleinsatz	104
3.6.1	Sozialer Dienst (SD)	105
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	106
3.7	Leistungsgewährung	107
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	107
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	116
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA)	123
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	125
4.	Bauaufsicht	130
4.1	Managementübersicht	130
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	130
4.3	Baugenehmigung	131

4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	131
4.3.2	Rechtmäßigkeit	134
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	136
4.3.4	Geschäftsprozesse	137
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	138
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	139
4.3.7	Personaleinsatz	142
4.3.8	Digitalisierung	144
4.3.9	Transparenz	146
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	148
5.	Vergabewesen	152
5.1	Managementübersicht	152
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	152
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	153
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	154
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	156
5.4	Sponsoring	159
5.5	Bauinvestitionscontrolling	160
5.6	Nachtragswesen	163
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	164
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	166
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	168
6.	gpa-Kennzahlenset	171
6.1	Inhalte, Ziele und Methodik	171
6.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	171
6.3	gpa-Kennzahlenset	173
	Kontakt	180

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herdecke

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der **Stadt Herdecke** 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.

Die **Stadt Herdecke** steht seit 1997 unter aufsichtsrechtlichen Restriktionen. Mit Ausnahme der Jahre 2007 bis 2009 muss die Stadt gemäß § 76 GO NRW ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen. In den **Planjahren** erwartet Herdecke nach Defiziten in den Jahren 2019 und 2020 ab 2021 positive Jahresergebnisse. Die Vorgaben im Zusammenhang mit der Haushaltssicherung werden damit erfüllt. Die **Konsolidierungsmaßnahmen** der Stadt Herdecke zeigen Wirkung, reichen aber nicht aus. Maßgeblich für die positiven Jahres- und Planergebnisse sind vor allem konjunkturell stark abhängige Positionen, wie die Gewerbesteuer oder die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern. Verändert sich die Ertragslage bei diesen kaum steuerbaren Positionen, wird Herdecke den Haushaltsausgleich kaum erreichen. Strukturell ist der Haushalt weiterhin defizitär, Das strukturelle Defizit¹ 2018 beträgt eine Mio. Euro. Dieses konnte aber seit der letzten überörtlichen Prüfung 2011 u.a. aufgrund der wirksamen Konsolidierungsmaßnahmen deutlich verbessert werden.

Das **Eigenkapital** der Stadt Herdecke ist vergleichsweise gering. Gerade die Defizite der Jahre 2013 und 2014 führten zu einem Abbau des Eigenkapitals. So verringert sich das Eigenkapital seit 2012 um 12,8 Mio. Euro auf 25,6 Mio. Euro in 2018.

Die **Schulden** und Verbindlichkeiten der Stadt Herdecke sind im interkommunalen Vergleich einwohnerbezogen durchschnittlich. Der „Konzern Stadt Herdecke“ hat jedoch deutlich höhere Schulden als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Die Selbstfinanzierungskraft Herdeckes

¹ Strukturelles Ergebnis = Jahresergebnis um Schwankungen des Finanzausgleiches und der Gewerbesteuer nivelliert sowie um Sondereffekte bereinigt

reicht nicht aus, um die geplanten investiven Auszahlungen zu finanzieren. Die Stadt ist auf zusätzliche Investitionskredite angewiesen. Die Liquiditätskredite sind seit 2014 zwar konstant, betragen aber rund 19 Mio. Euro.

Beim **Gebäudevermögen** ergeben sich bei einer rein bilanziellen Betrachtung bei einigen Gebäuden fortgeschrittene Abnutzungsgrade. Bedenklich ist in diesem Zusammenhang vor allem die geringe Investitionsquote, die in allen betrachteten Jahren unter 100 Prozent liegt. Die Stadt muss hier mittelfristig mit einem höheren Investitionsbedarf rechnen.

Handlungsbedarf sieht die gpaNRW darin, die Haushaltskonsolidierung weiter konsequent fortzusetzen. Nur so kann es der Stadt Herdecke gelingen, bei sich ändernden Rahmenbedingungen ausgeglichene Haushalte zu erzielen. Überschüsse benötigt sie zudem, um Investitionen sowie den Kapitaleinsatz für die Investitionskredite finanzieren zu können.

Der Stadt Herdecke liegen nur bedingt **Informationen zur Haushaltssteuerung** vor. Es gelingt der Stadt nicht alle Fristen zur Aufstellung der Haushaltssatzungen und Jahresabschlüsse einzuhalten. Unterjährig werden die Entscheidungsträger in Verwaltung und Rat über einen Quartalsbericht informiert. Ein Finanzcontrolling mit implementiertem Berichtswesen befindet sich im Aufbau.

Die Stadt überträgt nur investive **Ermächtigungen** ins Folgejahr. Ermächtigungen für investive Auszahlungen erhöhten den Haushaltsansatz und erreichen 2018 rund 26 Prozent. Dabei nimmt Herdecke die Ermächtigungen nicht in Anspruch, da bereits die Haushaltsansätze mehr als ausreichend geplant sind.

Die **Fördermittelakquise** erfolgt in Herdecke dezentral. Die Stadt verfügt bisher nicht über strategische Vorgaben. Es gibt kein Controlling und bedarfsorientiertes Berichtswesen. Herdecke sollte grundlegende strategische Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise festlegen. Die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger sollten zudem regelmäßig durch ein zentrales Berichtswesen bzw. Controlling über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden.

Die Stadt Herdecke verfügt über eine übersichtliche **Beteiligungsstruktur**. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen bewegt sich auf einem mittleren Niveau. Im Falle der Umsetzung der geplanten Rückführung der Technischen Betriebe Herdecke würde sich die wirtschaftliche Bedeutung künftig noch verringern.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich geringe Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement**. Diese Anforderungen erfüllt die Stadt Herdecke nur teilweise. Optimierungsmöglichkeiten bestehen bei der Vorhaltung der Grunddaten der Beteiligungen sowie bei den Informationsstandards für den Rat.

Der Kernhaushalt der Stadt wird insbesondere durch **Transferaufwendungen** belastet. Die Aufwendungen im sozialen Bereich und bei der **Hilfe zur Erziehung** haben daran einen erheblichen Anteil. Aufgrund der soziostrukturellen Rahmenbedingungen und der gelungenen Präventionsarbeit ist die Falldichte in Herdecke bei den Hilfen zur Erziehung jedoch vergleichsweise gering. Auch die gut strukturierte fachliche Zugangssteuerung trägt hierzu bei. Optimierungspotenzial ergibt sich aus Sicht der gpaNRW lediglich im Bereich der Trägerauswahl. 2018 verzeichnet Herdecke den niedrigsten Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren im Vergleich. Begünstigt wird dieser Fehlbetrag 2018 allerdings auch durch hohe Erstattungen aus

Vorjahren. Hinzu kommt, dass die Aufwendungen je Hilfsfall im interkommunalen Vergleich deutlich unterdurchschnittlich sind.

Das Jugendamt der Stadt Herdecke verfügt bei den Hilfen zur Erziehung bisher nicht über eine **Gesamtstrategie**. Allerdings ergeben sich gute Grundlagen aus dem strategischen Ziel „Familienfreundliche Stadt“ sowie dem Kinder- und Jugendförderplan. Das **Controlling** ist ausbaufähig. Ein kontinuierliches Controlling mit steuerungsrelevanten Kennzahlen könnte unterstützend dazu beitragen, die Effizienz und Effektivität des Jugendamtes messen sowie transparent darstellen zu können.

Für die **Bauaufsicht** hat die Stadt Herdecke keine konkreten Ziele oder Kennzahlen definiert. Aus Sicht der gpaNRW sollte Herdecke den Aufbau des wirkungsorientierten Haushaltes nutzen, um auch in der Bauaufsicht mit Hilfe von Zielen und Kennzahlen zu steuern.

Bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit im Baugenehmigungsverfahren bietet die Stadt Herdecke keine Ansatzpunkte für Optimierungen. Ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip bei allen Entscheidungen sorgt zusätzlich für Rechtssicherheit. Zudem hilft es eventuelle Korruptionsfälle präventiv zu vermeiden.

Die allgemeinen **Geschäftsprozesse** innerhalb der Bauordnung bieten nur geringe Ansatzpunkte für Verbesserungen. So kann die Stadt Herdecke den Ablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens durch striktere Fristsetzungen und eine höhere **Digitalisierung** optimieren. Dies trägt dazu bei, die Laufzeiten von Bauanträgen zu verkürzen. Ihre bisherigen Überlegungen zur vollständigen digitalen Antragsbearbeitung sollte sie weiterverfolgen.

Das **Vergabewesen** der Stadt Herdecke ist insgesamt gut aufgestellt. Vergabeverfahren kann die zentrale Vergabestelle der Stadt Herdecke rechtssicher durchführen. Es ist möglich, die Zusammenarbeit zwischen der Zentralen Vergabestelle, den Fachabteilungen und der örtlichen Rechnungsprüfung zu verbessern. Mit Hilfe von konkreten Zuständigkeitsregeln könnte die ordnungsgemäße Abwicklung des Vergabeprozesses unterstützt werden. Die Betrachtung **ausgewählter abgerechneter Maßnahmen** aus den Jahren 2017 bis 2019 zeigt, dass die Stadt Herdecke die allgemeinen und örtlichen vergaberechtlichen Regelungen einhält. Allerdings sollte die Stadt Abweichungen zwischen den Auftrags- und Abrechnungssummen zentral dokumentieren und auswerten. Insgesamt gibt es in Herdecke ein gut organisiertes, transparentes Nachtragswesen.

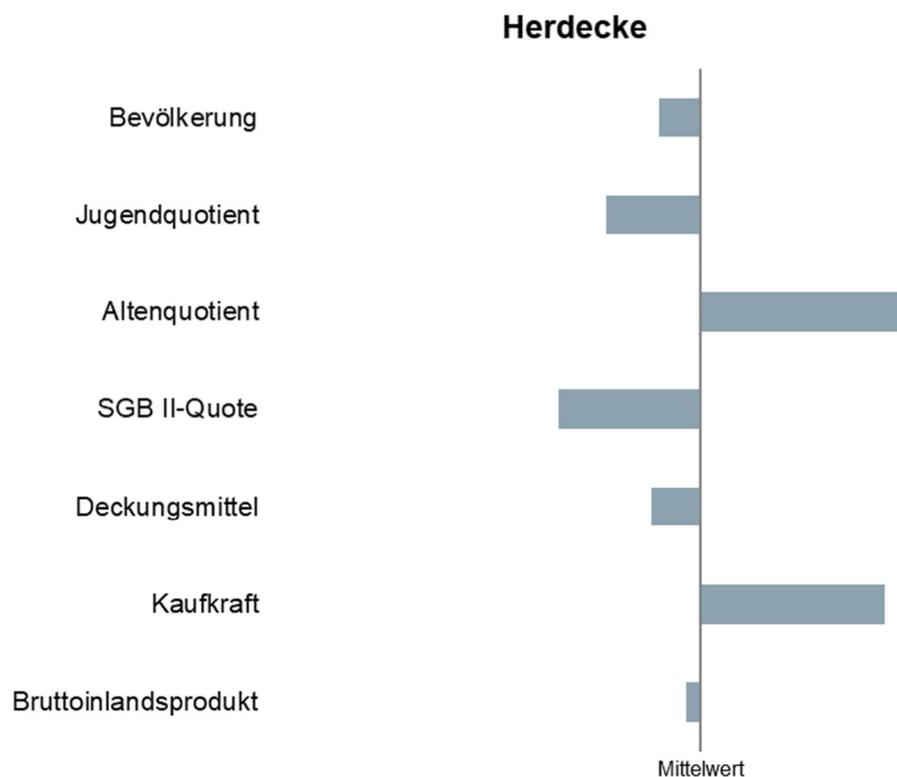
Zur **Vorbeugung der Korruption** hat die Stadt Herdecke die Allgemeine Geschäftsanweisung durch Verfahrensregeln beim Angebot von Belohnungen und Geschenken konkretisiert. Die Vorgaben aus dem Korruptionsbekämpfungsgesetz werden umgesetzt. Darüber hinaus empfiehlt die gpaNRW, in einer Dienstanweisung die Regelungen für **Sponsoringleistungen** schriftlich zu fixieren. So kann sie auch zukünftig gewährleisten, dass Sponsoring rechtssicher bearbeitet wird.

0.2 Ausgangslage der Stadt Herdecke

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Herdecke. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen². Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

Strukturmerkmale Stadt Herdecke 2018



Herdecke ist eine mittlere kreisangehörige Kommune im Ennepe-Ruhr-Kreis mit einer Fläche von 22,39 km². Die Stadt liegt direkt an der Ruhr. Durch die beiden in Herdecke gelegenen Stauseen, Hengsteysee und Harkortsee, besitzt die Stadt einen hohen Erholungswert.

In Herdecke gibt es zwei Siedlungskerne: Herdecke und Ende. Direkt an die Stadt angrenzend liegen die kreisfreien Städte Dortmund und Hagen sowie die dem ebenfalls Ennepe-Ruhr-Kreis angehörigen Städte Wetter und Witten.

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

Zum 31. Dezember 2017 leben in Herdecke 22.836 Einwohner. Herdecke ist eine beliebte Wohnkommune, insbesondere Menschen aus umliegenden Großstädten wie Dortmund und Hagen suchen Baugrundstücke und Wohnungen in Herdecke. Das Angebot ist jedoch sehr klein. Baugebiete wurden seitens der Stadt in der jüngsten Vergangenheit auf Industriebrachen ausgewiesen. Die zu vermarkteten Grundstücke waren innerhalb kürzester Zeit vergeben.

Die demografische Entwicklung in Herdecke wird durch einen vergleichsweise niedrigen Jugendquotienten und einen hohen Altenquotienten belastet. Dies bedeutet, dass in Herdecke mehr ältere Einwohner zuhause sind als in vielen mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen.

Die SGB II Quote ist im Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen unterdurchschnittlich. Sie liegt mit 7,0 Prozent im Jahr 2017 deutlich unter der durchschnittlichen Quote von 8,4 Prozent. Zudem besitzt die Herdecker Bevölkerung eine ausgesprochen gute Kaufkraft. In Herdecke leben viele einkommensstarke Menschen. Im Landesvergleich belegt die Stadt bezüglich des durchschnittlich verfügbaren Einkommens 2017 (Arbeitnehmerentgelt und Einkommen aus selbstständiger Arbeit und Vermögen) die Rangziffer 6 unter den 396 Gemeinden in Nordrhein-Westfalen. Somit gehört Herdecke zu den einkommensstärksten Gemeinden/Städten in Nordrhein-Westfalen.

Auffällig sind die allgemeinen Deckungsmittel, die der Stadt zur Verfügung stehen. Die allgemeinen Deckungsmittel, bestehend aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen lagen je Einwohner in der Stadt Herdecke bei 1.458 Euro. Dabei handelt es sich um einen Wert, der auf Basis des Durchschnittes der v. g. Erträge der Jahre 2015 bis 2018 ermittelt wird. Der Mittelwert der vergleichbaren Kommunen beträgt 1.548 Euro je Einwohner und damit fast 100 Euro mehr je Einwohner. Inwieweit es der Stadt gelingt ihre Aufwendungen durch die ihr zur Verfügung stehenden Mittel zu decken, wird im Berichtsteil Finanzen näher ausgeführt.

Größter Arbeitgeber ist in Herdecke das Gemeinschaftskrankenhaus, das weit über die Stadtgrenzen hinaus bekannt ist. Herdecke ist zudem Standort mehrerer bundesweit bekannter Unternehmen.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Stadt Herdecke hat den Prüfbericht 2015 sowohl dem Rechnungsprüfungsausschuss und in der Sitzung am 30. Juni 2016 auch dem Rat zur Kenntnis gegeben. Der Rat hat in dieser Sitzung die einzelnen Berichtsteile zur Beratung an die zuständigen Fachausschüsse verwiesen.

Soweit die Empfehlungen, die die gpa NRW aus dem Vergleichsjahr 2013 abgeleitet hat, noch zutreffend und umsetzbar waren, wurden diese in den Fachausschüssen diskutiert und Aufträge für die Verwaltung abgeleitet. So ist zum Beispiel die Aufstellung eines Grünflächenkatasters für 2017/2018 geplant worden. Teilweise konnten die Empfehlungen jedoch nicht umgesetzt werden, da die Ausgangslage sich zwischenzeitlich geändert hat. So zum Beispiel im Bereich Schulen.

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

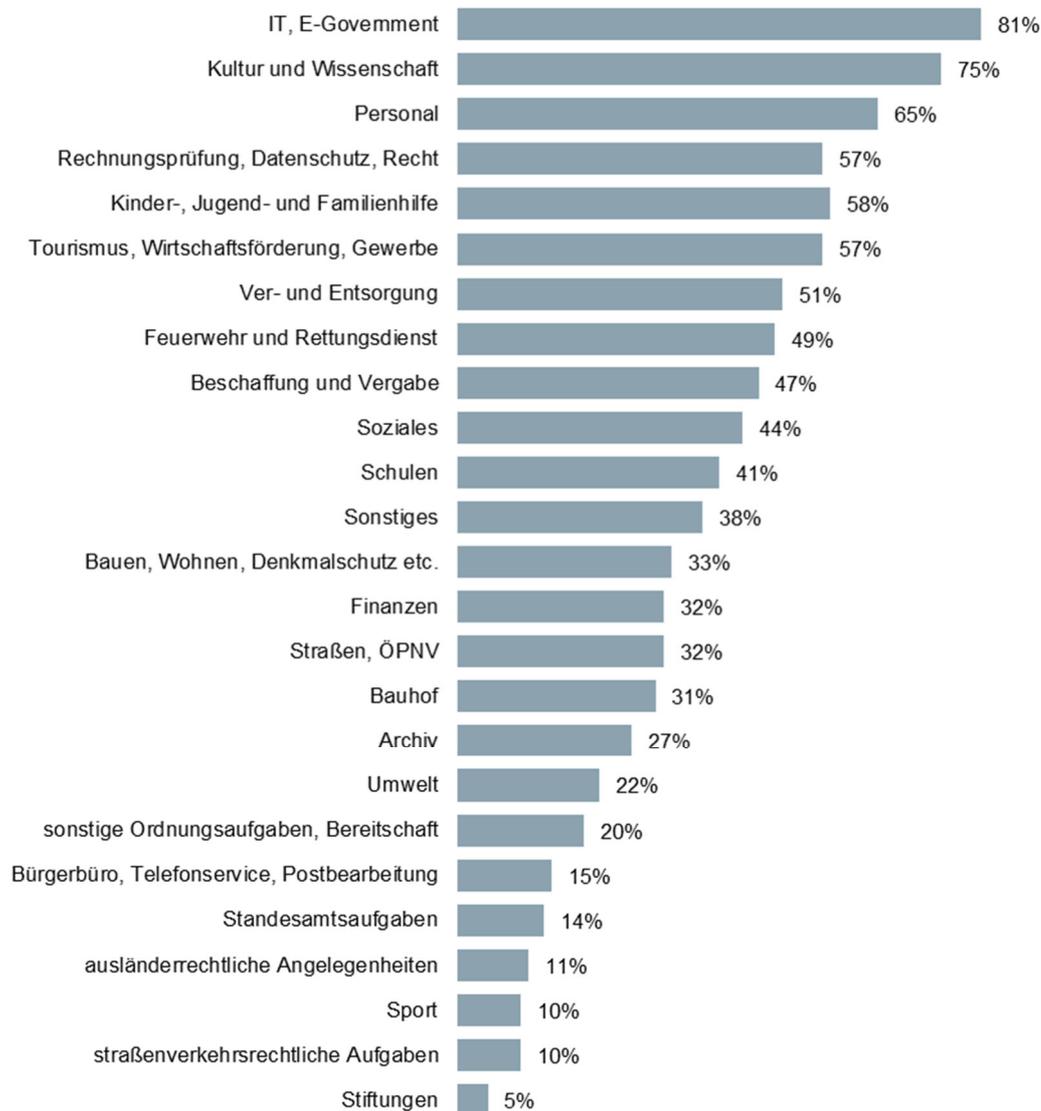
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 81 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



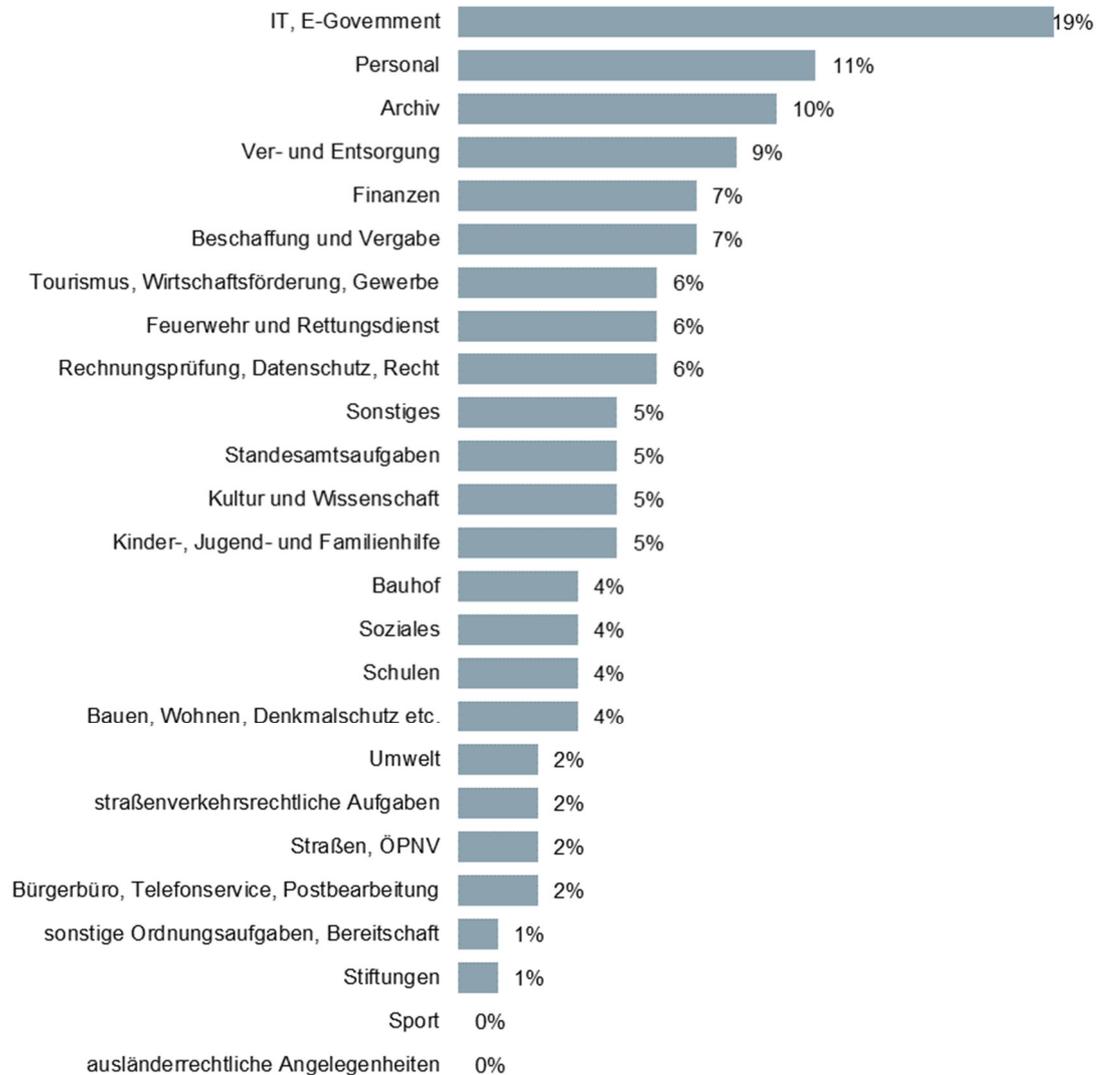
Nahezu alle bisher geprüften Kommunen sind einem Rechenzentrum angeschlossen. Entsprechend hoch ist der Anteil interkommunaler Zusammenarbeit in den Aufgabengebieten IT und E-Government.

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



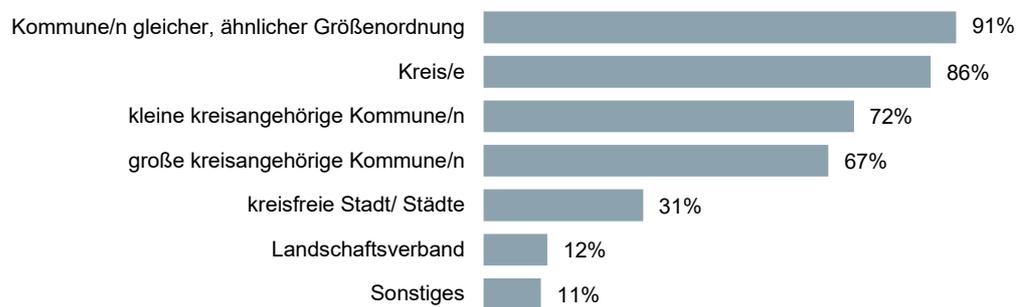
Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation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

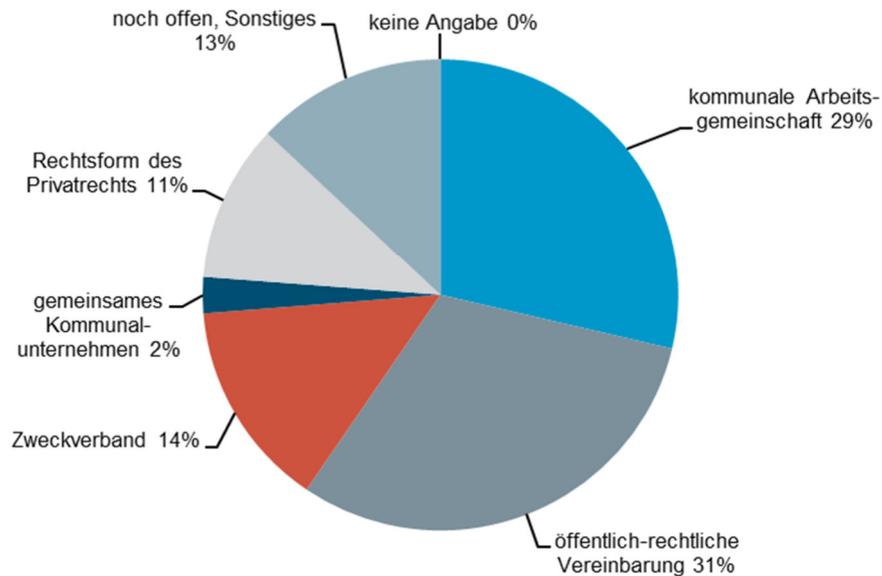


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

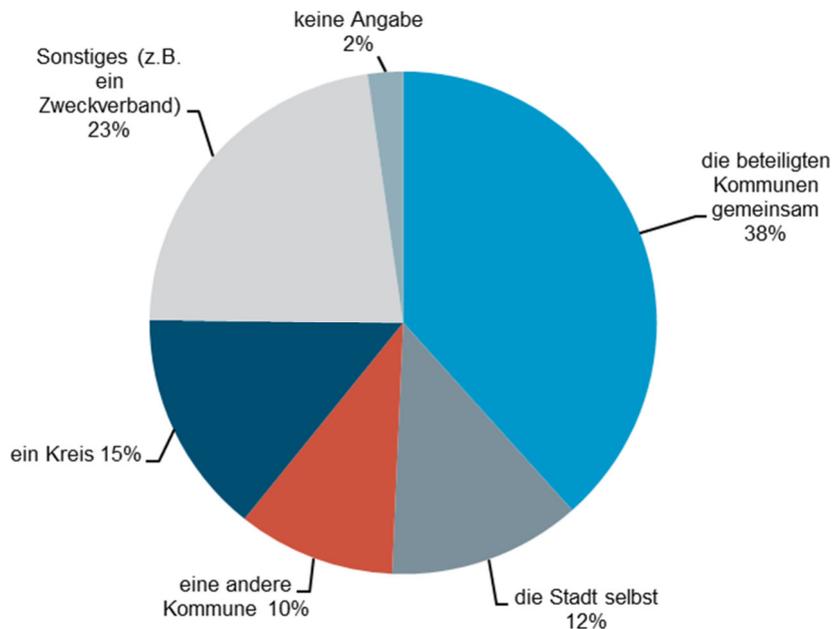


Rund ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für fast ein weiteres Drittel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. 75 Prozent aller 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

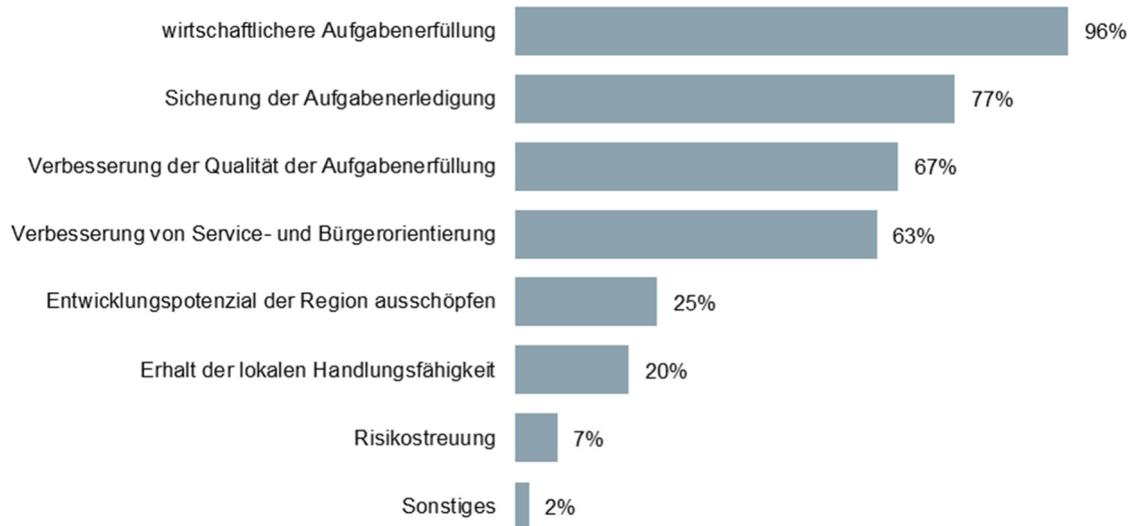


In dieser Grafik zeigt sich sehr deutlich, dass die Kommunen Organisationsformen bevorzugen, in denen sie entweder selbst, eine andere Kommune, die beteiligten Kommunen gemeinsam oder auch der Kreis die gemeinschaftlichen Aufgaben erledigen. Die auf diese Akteure entfallenden IKZ-Projekte betragen in 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 Herdecke

Die Stadt Herdecke zählt zu den Kommunen mit der größten Anzahl an interkommunalen Zusammenarbeiten. So hat die Stadt schon 50 Projekte umgesetzt. Und dies auch in Bereichen, in denen andere Kommunen deutlich weniger interkommunale Zusammenarbeit betreiben wie zum Beispiel ausländerrechtliche Angelegenheiten.

2019 hat der Rat der Stadt die Verwaltung beauftragt, zu prüfen, in welchen weiteren zentralen Bereichen interkommunale Zusammenarbeit möglich ist. Ziel war die Einsparung von Sach- und Personalmitteln und investiven Mitteln (z. B. EDV, Dienstleistungen, Beschaffung). Es zeigte sich, dass interkommunale Zusammenarbeit in Herdecke in allen Bereichen bereits initiiert worden war, die hierdurch von mehr Leistung, mehr Wirtschaftlichkeit, mehr Effizienz oder besserem Know-How profitierten. Zukünftig verstärkt werden soll die interkommunale Zusammenarbeit im Bereich IT/E-Government. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Stadt Herdecke in diesem Themenfeld schon sehr gut aufgestellt ist und die Partnersuche auf Augenhöhe dadurch erschwert ist.

Die Stadt arbeitet sowohl mit Städten ähnlicher Größenordnung als auch mit kleinen und großen kreisangehörigen sowie kreisfreien Kommunen und dem Kreis zusammen. Wie der größte Anteil der anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen übt die Stadt Herdecke ihre interkommunale Zusammenarbeit meist in Form einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung aus. Die Aufgabendurchführung der interkommunalen Zusammenarbeit wird auch bei der Stadt Herdecke größtenteils durch alle beteiligten Kommunen ausgeübt. Nur bei 19 von 50 interkommunalen Zusammenarbeiten wird in Herdecke die Aufgabe durch eine andere Stadt, dem Kreis oder z.B. einem Zweckverband ausgeübt.

Mit der interkommunalen Zusammenarbeit verfolgt die Stadt Herdecke insbesondere die Ziele einer wirtschaftlicheren Aufgabenerfüllung und die Sicherung der Aufgabenerledigung. Auch in

Herdecke wird der unbedingte Rückhalt durch die Verwaltungsführung als wichtigster Erfolgsfaktor angesehen.

Die interkommunale Zusammenarbeit wird von der Verwaltungsführung in Herdecke als vorteilhaft angesehen und unterstützt. Zu sehen ist dies insbesondere an der Vielzahl und Vielfältigkeit der interkommunalen Zusammenarbeiten. Die Stadt Herdecke befindet sich hiermit auf einem sehr guten Weg auch in Zeiten des Fachkräftemangels, einer schwierigen allgemeinen Wirtschaftslage und wachsenden Aufgaben und Herausforderungen für die Zukunft gerüstet zu sein.

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. In Herdecke haben wir solche qualifizierten Feststellungen nicht getroffen.

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:

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Strukturen

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

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Herdecke wurde im Zeitraum Dezember 2019 bis Januar 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Herdecke überwiegend das Vergleichsjahr 2018. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2012 bis 2018. Gesamtabchlüsse wurden in der Prüfung nicht betrachtet, da diese lediglich bis 2012 vorliegen.

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	Jan-Niklas Claus
Hilfe zur Erziehung	Corinna Bauerfeld
Bauaufsicht	Marie-Kristin Klincker
Vergabewesen	Marie-Kristin Klincker

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 13. Januar 2021 fand das Abschlussgespräch auf Ebene des Verwaltungsvorstandes statt.

Herne, den 11. März 2021

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 Herdecke unterliegt aufsichtsrechtlichen Restriktionen. Seit 1997 besteht, mit Ausnahme der Jahre 2007 bis 2009, die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes nach § 76 GO NRW.
Ist-Ergebnisse	
F2	In den Jahren 2012, 2016 und 2018 können die erzielten Erträge die Aufwendungen der Stadt Herdecke decken. Die strukturelle Haushaltssituation ist jedoch defizitär.
Plan-Ergebnisse	
F3	Die Stadt Herdecke plant ab dem Jahr 2021 mit positiven Jahresergebnissen. Sie erfüllt damit die Vorgabe des Haushaltssicherungskonzeptes ab 2021 einen Haushaltsausgleich darzustellen.
Eigenkapital	
F4	Die Stadt Herdecke verfügt über ein vergleichsweise geringes Eigenkapital. Eine Überschuldung droht aktuell nicht, allerdings bleibt der Handlungsspielraum der Stadt Herdecke in Anbetracht der geringen Eigenkapitalausstattung weiterhin eng.
Schulden und Vermögen	
F5	Die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts sind seit 2012 kontinuierlich gestiegen. Die dauerhaft benötigten Liquiditätskredite sind ein Risiko für den Haushalt der Stadt. Auf Konzernebene gehört Herdecke zum Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Verschuldung.
F6	Die Selbstfinanzierungskraft wird zukünftig nicht ausreichen, um die ordentlichen Tilgungen abzudecken. Für investive Maßnahmen müssen weitere Krediten aufgenommen werden. Es ist in den nächsten Jahren somit mit einem Anstieg der Schulden zu rechnen.
F7	Reinvestitionsbedarf erkennt die gpaNRW insbesondere bei den Gebäuden. Bedenklich ist auch die niedrige Investitionsquote, die dauerhaft unter 100 Prozent liegt.

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Herdecke hält die gesetzlich vorgesehenen Fristen zur Aufstellung und Feststellung der Haushalte und Jahresabschlüsse aus der GO NRW nicht ein.		
F2	Der Verwaltung und dem Haupt- und Betriebsausschuss liegen quartalsweise allgemeine Informationen zur Haushaltsbewirtschaftung vor.		
F3	Die gpaNRW wertet die Verzahnung zwischen Politik und Verwaltung bei der Entwicklung eines zukünftigen Controlling-Berichtes positiv. Hierdurch konzentriert sich der Bericht auf die wesentlichen entscheidungsrelevanten Positionen.	E3	Die Stadt Herdecke sollte ihre Jahresabschlüsse und Haushaltssatzungen gemäß den gesetzlichen Fristen auf- und feststellen.
F4	Die Stadt Herdecke erzielt in den vergangenen Jahren einige Konsolidierungserfolge. Die weitere Planung ist allerdings stark von konjunkturellen Faktoren abhängig, die von der Stadt nicht beeinflussbar sind. Zudem sind die aktuellen Auswirkungen der Corona-Pandemie noch nicht abzusehen. Der weitere Konsolidierungskurs ist daher unbedingt fortzusetzen.	E4	Die Stadt Herdecke sollte den in den vergangenen Jahren eingeschlagenen Weg der Konsolidierung beibehalten und konsequent weiterverfolgen. Insbesondere ein konjunkturell bedingter Einnahmeeinbruch wird zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen nötig machen.
F5	Die Stadt Herdecke überträgt nur investive Ermächtigungen. Konsumtive Aufwendungen werden jedes Jahr neu veranschlagt.		
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 in Herdecke kritisch.	E6	Die Stadt Herdecke sollte wesentliche investive Auszahlungsermächtigungen restriktiv auf eine Übertragung hin prüfen. Hierbei sollte sie auch schauen, ob eine Inanspruchnahme im kommenden Haushaltsjahr realistisch ist. Am Ende des Haushaltsjahres sollte die Stadt den Grad der Inanspruchnahme evaluieren. Die Ergebnisse der Evaluierung sollten in die Gespräche mit den Fachbereichen bei den Haushaltsplanungen einfließen.
F7	Die Stadt Herdecke nutzt verschiedene Quellen in den jeweiligen Fachbereichen zur Fördermittelrecherche. Aus Sicht der gpaNRW könnte eine Intensivierung der Fördermittelrecherche und ein besserer Gesamtüberblick über förderfähige Maßnahmen die Akquise verbessern.	E7.1	Die Stadt Herdecke sollte strategische Vorgaben schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.
		E7.2	Die Prüfung von möglichen Fördermöglichkeiten sollte standardisierter Bestandteil des Planungsprozesses jeder Maßnahme sein.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Ein generelles Fördermittelcontrolling und ein Berichtswesen hierzu gibt es in Herdecke nicht.	E8	Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Rat sollten über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.
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 niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.		
F2	Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 18 Beteiligungen auf drei Beteiligungsebenen. Auf eine niedrige Anzahl von zwei Beteiligungen übt die Stadt einen beherrschenden Einfluss aus. Diese werden beide unmittelbar auf der ersten Beteiligungsebene gehalten. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist somit niedrig.		
F3	Die Beteiligungen der Stadt Herdecke halten ein bedeutendes Anlagevermögen und verhältnismäßig hohe Verbindlichkeiten. Die von den Beteiligungen generierten Erträge sind hingegen gering. Insgesamt liegt die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen damit auf einem mittleren Niveau. Im Falle einer Rückführung der Technischen Betriebe Herdecke in den städtischen Kernhaushalt würde sich die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen künftig verringern.		
F4	Der Haushalt der Stadt Herdecke wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit rund 600 Tausend Euro belastet. Insgesamt haben die Beteiligungen der Stadt Herdecke jährlich niedrige Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.		
F5	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht nur teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Herdecke ergeben.	E5.1	Die gpaNRW empfiehlt, dass das Beteiligungsmanagement die Anstellungsverträge der Geschäftsführungen ihrer bedeutenden Beteiligungen vorhält.
		E5.2	Die Stadt Herdecke sollte anstreben, die grundlegenden Unternehmensdaten sowie die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne der Beteiligungen künftig digitalisiert und zentral im Beteiligungsmanagement vorzuhalten.
F6	Das Berichtswesen entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Herdecke ergeben.	E6	Die gpaNRW empfiehlt die Beteiligungsberichte künftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zu erstellen und dem Rat vorzulegen. Darüber

Feststellung		Empfehlung	
			hinaus sollte die Stadt Herdecke sicherstellen, dass im Falle wesentlicher unterjähriger Planabweichungen und Risiken zumindest für die bedeutenden Beteiligungen Ad-hoc-Berichte erstellt werden.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Die Stadt Herdecke bietet ein umfassendes Angebot an Präventionsmaßnahmen. Insbesondere die zusätzlichen Nachmittagsangebote im Anschluss an die Ganztagesbetreuung bewertet die gpaNRW positiv.		
F2	Die Ansiedlung der Ämter „Jugendamt“ und „Amt für Schule, Kultur und Sport“ in einem Fachbereich ermöglichen in Herdecke Synergieeffekte für die gleiche Zielgruppe.		
F3	Die Stadt Herdecke verfügt bisher nicht über eine Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung.	E3	Die Stadt Herdecke sollte die vorhandenen Einzelbausteine zu einer Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung zusammenführen. Aus den bereits formulierten Zielen sollte sie konkrete Maßnahmen ableiten und den benötigten Ressourceneinsatz bestimmen. Die Stadt sollte die Wirksamkeit der Maßnahmen mit festgelegten Zielwerten regelmäßig überprüfen. So kann sie den Grad der Zielerreichung messen und bei Abweichungen entsprechend gegensteuern.
F4	Das Jugendamt der Stadt Herdecke hat kein Finanzcontrolling und Berichtswesen installiert. Dadurch wird die Steuerung erschwert. Hier sieht die gpaNRW Handlungsbedarf.	E4	Die Stadt Herdecke sollte ein Finanzcontrolling im Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung mit Ziele und steuerungsrelevanten Kennzahlen installieren, diese regelmäßig auswerten und im Berichtswesen darstellen.
F5	Das Fachcontrolling im Jugendamt ist in Bezug auf die Überprüfung der Wirksamkeit und Qualität im Einzelfall gut aufgestellt. Mit fallübergreifenden Auswertungen kann es optimiert werden.	E5	Die Stadt Herdecke sollte das Fachcontrolling weiter ausbauen und Auswertungen zur Wirksamkeit und Zielerreichung auch fallübergreifend vornehmen. Die Ergebnisse sollte sie in regelmäßigen Berichten aufbereiten. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling können die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen transparent nachvollzogen werden.
F6	Die verbindlichen Verfahrensstandards bieten eine gute Grundlage für eine einheitliche Fallbearbeitung.	E6	Die Stadt Herdecke sollte die Verfahrensstandards um Fristen und Bearbeitungsdauern erweitern.
F7	Die Abläufe zum Hilfeplanverfahren beinhalten die von der gpaNRW skizzierten Mindeststandards und schaffen die Voraussetzungen für eine gute fachliche Hilfeplanung.	E7	Die Stadt Herdecke sollte die Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit, wie beispielsweise die Bevorzugung ambulanter Hilfen, Obergrenzen von bewilligten Fachleistungsstunden oder die Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten, schriftlich in den Standards hinterlegen.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Das Jugendamt hat eine gut strukturierte fachliche Zugangssteuerung. Optimierungspotenzial ergibt sich aus Sicht der gpaNRW lediglich im Bereich der Trägerauswahl.	E8	Um die Trägerauswahl transparenter zu gestalten, sollte die Stadt Herdecke ein digitales Anbieterverzeichnis aufbauen. Dabei sollte sie die Angemessenheit und Effizienz beachten und das Anbieterverzeichnis auf die Fallzahlen der einzelnen Hilfearten ausrichten. Es sollte neben den bisherigen Erfahrungswerten und den angebotenen Leistungen auch zwingend eine Aufstellung über die damit verbundenen Kosten enthalten.
F9	Die Stadt Herdecke bindet die Wirtschaftliche Jugendhilfe frühzeitig in den Prozess der Hilfestellung ein. Dies ermöglicht eine zeitnahe Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen.		
F10	Die Prozesskontrollen sind gut ausgestaltet. Im Bereich der automatisierten Wiedervorlage besteht aus Sicht der gpaNRW noch Verbesserungsmöglichkeiten. Die bestehenden Rückstände bewertet die gpaNRW kritisch.	E10	Das Jugendamt sollte eine allgemeine Wiedervorlageliste über die laufenden Fälle einführen, um die rechtmäßige und pünktliche Aufgabenerledigung nachvollziehen und gewährleisten zu können. Zudem sollten die Rückstände zeitnah abgearbeitet werden.
F11	Die gute Kennzahlenpositionierung im Bereich des Sozialen Dienstes belegt im Vergleichsjahr 2018 eine quantitativ ausreichende Personalausstattung. Eine Vollzeit-Stelle im Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe bearbeitet hingegen mehr Fälle als dreiviertel der Vergleichskommunen.		
F12	Der niedrige Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre ist auf die unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall und die niedrige Falldichte zurückzuführen.		
F13	Die Stadt Herdecke hat im interkommunalen Vergleich einen geringen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt, was sich grundsätzlich negativ auf den Fehlbetrag auswirkt. Die unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall federn diese Wirkung jedoch ab.	E13	Die Stadt Herdecke sollten den Anteil ambulanter Hilfen unter Beibehaltung der niedrigen Falldichte durch zusätzliche Maßnahmen erhöhen.
F14	Durch den überdurchschnittlichen Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen werden kostenintensive Heimunterbringungen vermieden. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag aus.		
F15	Die überdurchschnittlichen Kosten für den Bereich der Vollzeitpflege wirken sich belastend auf die Aufwendungen je Hilfefall gesamt aus.		
F16	Die Stadt Herdecke hat bei der Heimerziehung unterdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall. Die Auswahl der Träger könnte transparenter gestaltet werden.	E16	Die Stadt Herdecke sollte für die Heimunterbringung ein Anbieterverzeichnis anlegen und bei Bedarf trägerbezogenen Auswertungen erstellen. Dieses Vorgehen

Feststellung		Empfehlung	
			würde den Entscheidungsprozess transparenter werden lassen. Daneben würde auch die wirtschaftliche Leistungsvergabe unterstützt.
Bauaufsicht			
		E0.1	Die Stadt Herdecke sollte Bauherren im Rahmen ihrer Bauberatung verstärkt auf die Möglichkeiten der Genehmigungsfreistellung hinweisen. So lassen sich Bauanträge verschlankt bearbeiten.
F1	Die Stadt Herdecke bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit keine rechtlichen Angriffspunkte. Kleinere Ergänzungen können zusätzlich helfen, die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu belegen.		
F2	Die getroffenen Regelungen zur Ermessensausübung sind in Herdecke so gestaltet, dass die Entscheidungen transparent sind und zum Wissenstransfer genutzt werden können.	E2.1	Die Stadt Herdecke sollte prüfen, ob sie die Informationsgrundlagen für die Ausübung von Ermessenentscheidungen in der Fachsoftware hinterlegen kann.
		E2.2	Die Stadt Herdecke sollte die erhobenen Gebühren ermitteln und den Aufwandsdeckungsgrad für die Baugenehmigungen berechnen, um die Wirtschaftlichkeit der Bauaufsicht durch ggf. notwendige Anpassungen der Gebühren zu stärken.
F3	Dass es in Herdecke in 2018 keine zurückgewiesenen, hingegen vergleichsweise viele zurückgenommene Bauanträge gibt, lässt auf eine intensive Bauberatung schließen.		
F4	Die Stadt Herdecke hat die Funktionen und Aufgaben innerhalb der Bauaufsicht klar abgegrenzt. Der Abbau von Medienbrüchen stellt noch Optimierungsansätze dar.	E4	Vor diesem Hintergrund sollte die Stadt Herdecke bereits jetzt, die notwendigen Strukturen vorbereiten, um zukünftig die elektronische Bearbeitung der Bauanträge zu ermöglichen.
F5	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist überwiegend optimiert gestaltet. Punktuelle Verbesserungsmöglichkeiten können den Arbeitsablauf noch weiter positiv unterstützen.	E5.1	Die Stadt Herdecke sollte ihre Praxis bei der Nachforderung von Unterlagen unter Abwägung der Bürgerfreundlichkeit und abhängig von Einzelfällen überdenken und auf mehrmalige Fristsetzungen verzichten.
		E5.2	Ist das Verfahren in Herdecke in weiteren Teilen digitalisiert, sollte ein Vier-Augen-Prinzip für alle Bauanträge in der Software hinterlegt werden.
F6	Die Gesamtlaufzeiten sind in der Bauaufsicht der Stadt Herdecke deutlich länger als die Bearbeitungszeiten ab Vollständigkeit der Antragsunterlagen. Dies lässt auf lange Fristen für das Nachreichen von Unterlagen schließen.	E6	Die Bauaufsicht der Stadt Herdecke sollte die den Bauwilligen eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen in Einzelfallbeurteilungen angemessen kurz wählen, um die Verfahren zu beschleunigen. Bei Bedarf kann sie die Fristen im Einzelfall entsprechend verlängern.

Feststellung		Empfehlung	
F7	In Herdecke ist das Fallaufkommen in Bezug zu den Stellen 2018 geringer als in vielen anderen Kommunen. Auf der einen Seite kann dies durch die Mischarbeitsplätze und das hohe Beratungsvolumen bei der Bauaufsicht bedingt sein. Auf der anderen Seite sollten jedoch die Stellenbedarfe aufgrund eines sich ggf. veränderten Aufgabenspektrums kritisch hinterfragt werden.	E7	Die Stadt Herdecke sollte die Auslastung der Mitarbeiter analysieren und die Entwicklung der Antragszahlen betrachten. Anschließend sollte sie diese ggf. auch mit einem sich ändernden Aufgabenspektrum abgleichen.
F8	Durch eine Verbesserung bei der Digitalisierung kann die Bearbeitung von Baugenehmigungen bei der Stadt Herdecke deutlich optimiert werden.	E8	Langfristiges Ziel sollte es sein, in Herdecke zunehmend auf die Bauakte in Papierform zu verzichten. Im Rahmen eines vollständig digitalen Baugenehmigungsverfahrens sollte die Stadt Baugenehmigungen elektronisch erteilen.
F9	Separate messbare Ziele für die Bauaufsicht hat die Stadt Herdecke bislang nicht verbindlich und formalisiert festgelegt. Eine geeignete Steuerungsunterstützung über diese Ziele mit Hilfe von Kennzahlen liegt nicht vor.	E9.1	Die Stadt Herdecke sollte für ihre Bauaufsicht konkrete Ziele definieren. In einem weiteren Schritt sollte die Stadt Kennzahlen und Zielwerte festlegen, mit denen sie beurteilen kann, ob und inwieweit sie ihre Ziele erreicht hat.
		E9.2	Sowohl die Kennzahlen als auch die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollten in den wirkungsorientierten Haushalt der Stadt Herdecke einfließen und für die Steuerung der Bauaufsicht genutzt werden.
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Herdecke kann durch ihre zentrale Vergabestelle auf gebündeltes Fachwissen zurückgreifen und erhöht so die Rechtssicherheit der hierüber abgewickelten Vergaben.		
F2	Durch eine intensivere Zusammenarbeit der Fachabteilungen, Zentralen Vergabestelle und Rechnungsprüfung bei Vergaben und Nachträgen kann die wirtschaftliche und rechtmäßige Durchführung von Vergaben in Herdecke weiter gestärkt werden. Grundlagen hierfür sind bereits in der Dienstanweisung Vergabe vorhanden.	E2.1	Die Stadt Herdecke sollte in Abstimmung mit der Rechnungsprüfung ein Vorgehen entwickeln, so dass die Rechnungsprüfung auf alle notwendigen Vergabevorgänge zurückgreifen kann. Hierdurch kann die Stadt Herdecke die wirtschaftliche und rechtmäßige Durchführung von Vergabeverfahren unterstützen.
		E2.2	Die getroffenen Regelungen sollte die Stadt Herdecke in ihrer Dienstanweisung Vergabe hinterlegen, um eine stadtweite Anwendung zu gewährleisten.
		E2.3	Die Stadt Herdecke sollte den Umgang mit Nachträgen in ihrer Dienstanweisung konkretisieren. Sie sollte u.a. eine Grenze festlegen, ab wann dieser der ZVS vorgelegt und die Rechnungsprüfung dem Nachtrag zustimmen muss (z.B. Abweichung von mehr als zehn Prozent zum ursprünglichen Auftragswert).
		E2.4	Die Stadt Herdecke sollte für sich prüfen, ob sie dem Wunsch der Rechnungsprüfung nach einem dauerhaften Zugriff auf die Vergaben im gemeinsamen Dokumentenmanagementsystem nachkommen möchte und kann.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Durch die Dienstanweisung zur Korruptionsbekämpfung hat die Stadt Herdecke ein geeignetes Instrument zur Korruptionsprävention geschaffen.	E3.1	Die Stadt Herdecke sollte in ihre internen Dokumente die Regelungen zu den §§ 16 und 17 KorruptionsbG mit Zuständigkeiten zur örtlichen Umsetzung integrieren.
		E3.2	Die Stadt Herdecke sollte eine systematische Schwachstellenanalyse durchführen, um besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete in der gesamten Stadtverwaltung eindeutig und vollständig zu definieren.
F4	Die Stadt Herdecke hat bisher keine einheitlichen Rahmenbedingungen für Sponsoringverträge festgelegt. Mit Hilfe von festgelegten Bearbeitungskriterien und einem jährlichen Berichtswesen kann sie die Sicherheit im Umgang mit Sponsoring erhöhen. Hieraus resultiert auch eine höhere Transparenz der geschlossenen Verträge, um eine einheitliche Bearbeitung zu gewährleisten.	E4.1	Die Stadt Herdecke muss sicherstellen, dass bei jeder Sponsoringleistung die Rahmenbedingungen wie schriftlicher Vertrag, Befristung und Risikoübertragung eingehalten werden. Hierzu empfiehlt sich die Regelung in einer Dienstanweisung.
		E4.2	Im Wege der vollständigen Transparenz von Sponsoringleistungen und für einen Gesamtüberblick sollte die Stadt Herdecke überlegen, ob sie eine jährliche Zusammenstellung aller Sponsoringleistungen erstellt. Denkbar hierfür ist eine Gesamtinformation auf den städtischen Internetseiten.
F5	In Herdecke gibt es kein zentrales Bauinvestitionscontrolling. Ausbaufähige Ansätze sind jedoch vorhanden.		
F6	Die Bedarfsfeststellungen und Kostenschätzungen sind in Herdecke überwiegend verlässlich. Bei komplexen Maßnahmen wird der Bedarf fachbereichsübergreifend definiert und abgestimmt.	E6.1	Die Stadt Herdecke sollte festlegen, bei welchen Projekten sie ein zentrales, systematisches BIC implementieren möchte. Definierte Kriterien sollten helfen, zu beurteilen, ab wann eine Baumaßnahme in Herdecke kostenintensiv, komplex oder bedeutsam ist.
		E6.2	Ihr bestehendes Vorgehen sollte die Stadt Herdecke bei einzelnen Maßnahmen zu einem Bauinvestitionscontrolling ausbauen, welches den gesamten Lebenszyklus der zu erbringenden Leistung betrachtet.
		E6.3	Das Bauinvestitionscontrolling sollte an zentraler Stelle angesiedelt werden. Entsprechende Regelungen zu einem Bauinvestitionscontrolling sollten in einer Dienstanweisung festgeschrieben werden.
		E6.4	Die Stadt Herdecke sollte bei ihren Entscheidungen zu Bauinvestitionen verstärkt auch demografische- und Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigen.
		E6.5	Die Stadt Herdecke sollte prüfen, ob sie eine die Übermittlung der Schlussrechnung zwischen der zuständigen Fachabteilung und der Rechnungsprüfung technisch unterstützen kann.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Die geringen Abweichungen und niedrigen Nachträge bei Vergaben in der Stadt Herdecke deuten darauf hin, dass die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel wirtschaftlich eingesetzt werden. Auffällig ist jedoch die Anzahl der erteilten Nachträge.		
F8	In der Stadt Herdecke werden Nachträge dokumentiert und analysiert, um zukunftsorientiert weitere Maßnahmen noch sicherer abzuwickeln zu können. Aspekte der Korruptionsprävention sind durch die Beteiligung verschiedener Stellen in der Verwaltung berücksichtigt.	E8	Sofern sich neben Anzahl der Nachträge in den nächsten Jahren auch der Umfang dieser erhöhen, sollte die Stadt Herdecke ein Nachtragsmanagement implementieren. Zudem sollte sie auch größere Abweichungen zwischen Auftrags- und Abrechnungssummen weiterhin im Blick behalten.
Vergabewesen - Maßnahmenbetrachtung			
F9	Bei den betrachteten Vergabeverfahren hat die Stadt Herdecke ihre vergaberechtlichen Vorschriften eingehalten. Somit hat sie die Vergabeverfahren entsprechend der örtlichen und allgemeinen Vergabevorschriften durchgeführt.	E9	Bevor die Nachträge formell beauftragt werden, müssen die Fachabteilung neben der ZVS auch die Rechnungsprüfung in die Entscheidung einbinden. Die Abstimmung sollte in jedem Fall in der Bauakte dokumentiert werden.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Herdecke** 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 Herdecke** steht seit 1997 unter aufsichtsrechtlichen Restriktionen. Mit Ausnahme der Jahre 2007 bis 2009 muss die Stadt gemäß § 76 GO NRW ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen.

In den **Planjahren** erwartet Herdecke nach Defiziten 2019 und 2020 ab 2021 positive Jahresergebnisse. Es besteht allerdings eine starke Abhängigkeit vom kommunalen Finanzausgleich und der konjunkturellen Entwicklung.

Das **Eigenkapital** der Stadt Herdecke ist vergleichsweise gering. Gerade die Defizite der Jahre 2013 und 2014 führten zu einem Abbau des Eigenkapitals. Das strukturelle Ergebnis*⁴ 2018 beträgt minus eine Mio. Euro. Dieses konnte aber seit der letzten überörtlichen Prüfung 2011 deutlich verbessert werden.

Die **Schulden** und Verbindlichkeiten der Stadt Herdecke sind im interkommunalen Vergleich einwohnerbezogen durchschnittlich. Der „Konzern Stadt Herdecke“ hat jedoch deutlich höhere Schulden als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Die Selbstfinanzierungskraft Herdeckes reicht nicht aus, die geplanten Investitionen zu finanzieren, dies kann nur mit Hilfe weiterer Kredite gewährleistet werden. Die Liquiditätskredite sind seit 2014 zwar konstant, betragen aber immerhin rund 19 Mio. Euro.

⁴ Strukturelles Ergebnis = Jahresergebnis um Schwankungen des Finanzausgleiches, und der Gewerbesteuer nivelliert und um Sondereffekte bereinigt

Beim **Gebäudevermögen** ergeben sich bei einer rein bilanziellen Betrachtung, bei einigen Gebäuden fortgeschrittene Abnutzungsgrade. Bedenklich ist vor allem in diesem Zusammenhang die geringe Investitionsquote, die in allen betrachteten Jahren unter 100 Prozent liegt. Die Stadt muss hier mittelfristig mit einem höheren Investitionsbedarf 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, tatsächlich wie geplant ausgeglichene Haushalte zu erzielen. Überschüsse benötigt sie zudem, um Investitionen sowie den Kapitaldienst für die Investitionskredite finanzieren zu können.

Zum Zeitpunkt der Prüfung war noch nicht abzuschätzen, wie weitreichend die Folgen der Corona-Pandemie für den Haushalt der Stadt Herdecke sein werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Haushaltssituation zumindest zeitweise verschlechtern wird.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Stadt Herdecke hält die vorgegebenen **Fristen** zur Aufstellung der Beschlüsse der Haushaltssatzung nicht ein. Auch die Feststellung der Jahresabschlüsse erfolgt nicht fristgerecht. Unterjährig werden die Entscheidungsträger in Verwaltung und Rat über einen Quartalsbericht informiert. Ein Finanzcontrolling mit implementierten Berichtswesen befindet sich im Aufbau.

Die Stadt Herdecke hat bisher den Gesamtabschluss 2010 nach formeller Prüfung im Juni 2019 festgestellt. Zwischenzeitlich sind die Entwürfe der Gesamtabschlüsse 2011 bis 2017 erarbeitet worden. Unter Berücksichtigung des Gesetzes zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse entfällt für diese Entwürfe die Notwendigkeit der förmlichen Prüfung. Sie sind dem noch zu erstellenden Gesamtabschluss 2018 beizufügen. Ab 2019 beabsichtigt Herdecke gemäß § 116a GO NRW keine Gesamtabschlüsse mehr aufzustellen.

Die **Konsolidierungsmaßnahmen** der Stadt Herdecke zeigen nur Wirkung, reichen aber nicht aus. 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 Herdecke den Haushaltsausgleich kaum erreichen.

Die Stadt überträgt nur investive **Ermächtigungen** ins Folgejahr. Ermächtigungen für investive Auszahlungen erhöhten den Haushaltsansatz signifikant und erreichen 2018 rund 26 Prozent. Dabei nimmt Herdecke die Ermächtigungen nicht in Anspruch, da bereits die Haushaltsansätze mehr als ausreichend geplant sind.

Die **Fördermittelakquise** erfolgt in Herdecke dezentral. Die Stadt verfügt bisher nicht über strategische Vorgaben. Es gibt kein Controlling und bedarfsorientiertes Berichtswesen. Herdecke sollte grundlegende strategische Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise festlegen. Die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger sollten zudem regelmäßig durch ein zentrales Berichtswesen bzw. Controlling über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden.

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 Gesamtab schlüssen, sofern diese vorliegen.

Potenzielle Auswirkungen der Corona-Pandemie konnte die gpaNRW in dieser Prüfung noch nicht berücksichtigen. Die kommunalen Haushalte werden voraussichtlich erheblich belastet werden, 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 auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Herdecke 2012 bis 2020

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2012	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	aufgestellt	noch offen	HPI / JA
2019	bekannt gemacht			HPI
2020	bekannt gemacht			HPI

Die Stadt Herdecke hat bisher lediglich den Gesamtab schluss 2010 festgestellt. Herdecke beabsichtigt die Gesamtab schlüsse 2011 - 2017 nachzuholen und danach vom Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtab schlüsse Gebrauch zu machen. Somit entfällt für die Gesamtab schlüsse 2011 bis 2017 die Notwendigkeit der örtlichen Prüfung. Die fehlenden Gesamtab schlüsse werden dem Gesamtab schluss 2018 beigefügt.

Zum Vollkonsolidierungskreis gehören die Technische Betriebe Herdecke (TBH) und die Herdecker Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH (HGW).

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW war 2011. Diese Prüfung beginnt daher mit dem Jahr 2012.

1.3.1 Haushaltsstatus

→ **Feststellung**

Die Stadt Herdecke unterliegt aufsichtsrechtlichen Restriktionen. Seit 1997 besteht, mit Ausnahme der Jahre 2007 bis 2009, die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes nach § 76 GO NRW.

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 Herdecke 2012 bis 2020

Haushaltsstatus	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltssicherungskonzept genehmigt	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Der Rat der Stadt Herdecke hat die Haushaltssatzung, den Haushaltsplan für 2020 sowie die Fortschreibung 2020 des Haushaltssicherungskonzeptes 2010 bis 2021 in seiner Sitzung am 12. Dezember 2019 beschlossen. Die Genehmigung durch den Landrat des Ennepe-Ruhr-Kreises liegt seit 21. Januar 2020 vor.

Jahresergebnisse und Rücklagen Herdecke in Tausend Euro 2012 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis in Tausend Euro	959	-4.663	-7.691	-479	1.683	-1.822	87
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	959	0	0	0	1.683	0	87
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	37.433	33.728	25.981	25.535	25.493	25.361	25.547
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	959	-959	0	0	1.683	-1.683	87
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	0	0	-57	34	-43	7	186
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	-3.705	-7.691	-479	0	-139	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	9,9	22,8	1,8	keine Verringerung	0,5	keine Verringerung

Grundzahlen/ Kennzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	12,1	22,8	1,8	pos. Ergebnis	6,7	pos. Ergebnis

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.

Die nicht über die Ergebnisrechnung darzustellende, sondern direkt mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnenden Wertberichtigung gem. § 43 Abs.3 GemHVO erhöhen/verringern die allgemeine Rücklage wie folgt:

- 2014: Abgänge von Vermögensgegenstände des gemeindlichen Anlagevermögens.
- 2015: Verkaufserlöse Grundstücke und Fahrzeuge, sowie Abgänge von Sonderposten aus Beiträgen und Zuweisungen.
- 2016: Verkaufserlöse Grundstücke, Fahrzeuge und sonstiges bewegliches Sachanlagevermögen.
- 2017: Verkaufserlöse Grundstücke und Fahrzeuge, aus Abgänge von Sonderposten aus Beiträgen und Zuweisungen, sowie Abgänge von Restbuchwerten unbewegliches und bewegliches Sachanlagevermögen.
- 2018: Erlöse und Aufwendungen aufgrund der Straßeninventur, sowie Abgänge von Sonderposten und Grundstücke mit Restbuchwert.

Jahresergebnisse und Rücklagen Herdecke in Tausend Euro 2019 bis 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	-5.213	-3.301	122	463	2.261
Höhe der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Höhe der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	20.420	17.119	17.241	17.704	19.965
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-87	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-5.127	-3.301	122	463	2.261
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	20,1	16,2	keine Verringerung		
Fehlbetragsquote in Prozent	20,3	16,2	pos. Ergebnis		

Mit Inkrafttreten des 2. NKFVG gilt ab dem Haushaltsjahr 2019 eine Neuregelung für die Zuführung der Jahresüberschüsse (§ 75 Abs. 3, § 96 Abs. 1 GO NRW): Es gibt keine Höchstgrenze für die Ausgleichsrücklage mehr. Jahresüberschüsse ab dem Haushaltsjahr 2019 sind allerdings der allgemeinen Rücklage zuzuführen, bis die Wertgrenze nach § 75 Abs. 3 GO NRW er-

reicht ist. Diese Wertgrenze beträgt drei Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses. Außerdem ist die allgemeine Rücklage zunächst aufzufüllen, soweit sie in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund entstandener Fehlbeträge reduziert wurde (§ 96 Abs. 1 GO NRW). Bei der Ergebnisverwendung ist die höhere Restriktion maßgeblich. Die gpaNRW hat diese Regelung in der vorstehenden Tabelle berücksichtigt und die Jahresüberschüsse direkt der allgemeinen Rücklage zugeordnet.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

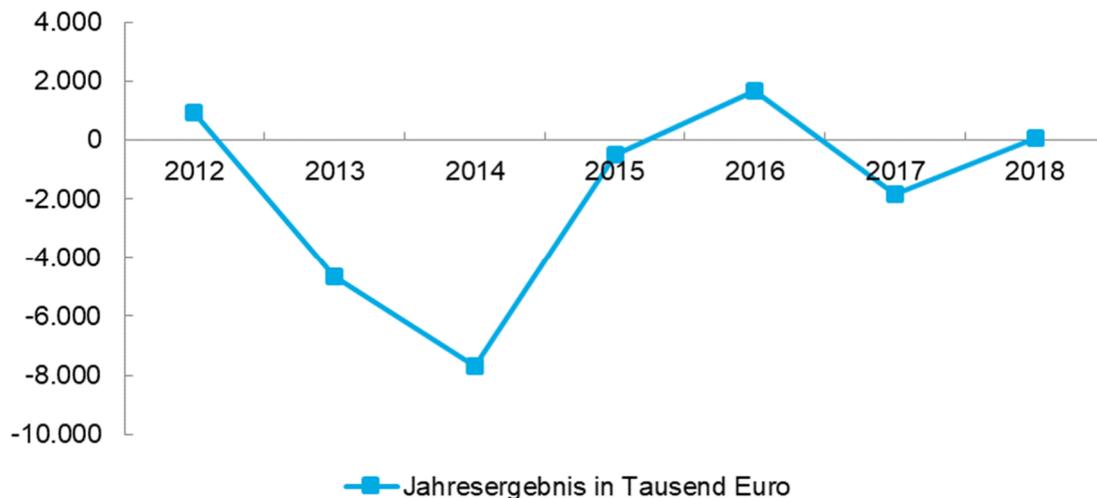
→ Feststellung

In den Jahren 2012, 2016 und 2018 können die erzielten Erträge die Aufwendungen der Stadt Herdecke decken. Die strukturelle Haushaltssituation ist jedoch defizitär.

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.

Gesamtabschlüsse hat die Stadt Herdecke im Prüfungszeitraum 2012 bis 2018 bisher nicht festgestellt. Dargestellt werden in der nachfolgenden Grafik daher auch keine Gesamtergebnisse.

Jahresergebnisse Herdecke in Tausend Euro 2012 bis 2018



Lediglich in drei von sieben Jahren konnte **Herdecke** ein positives Jahresergebnis erzielen. Insbesondere die Jahre 2013 und 2014 mit 4,7 Mio. Euro beziehungsweise mit 7,7 Mio. Euro Defizit schlossen deutlich schlechter ab. Die Verschlechterung der Ergebnisse sind im Wesentlichen auf den massiven Einbruch der Gewerbesteuer zurückzuführen. Diese verschlechterte sich 2013 im Vergleich zum Vorjahr um vier Mio. Euro. 2014 gingen die Gewerbesteuererinnahmen nochmals um 1,9 Mio. Euro zurück.

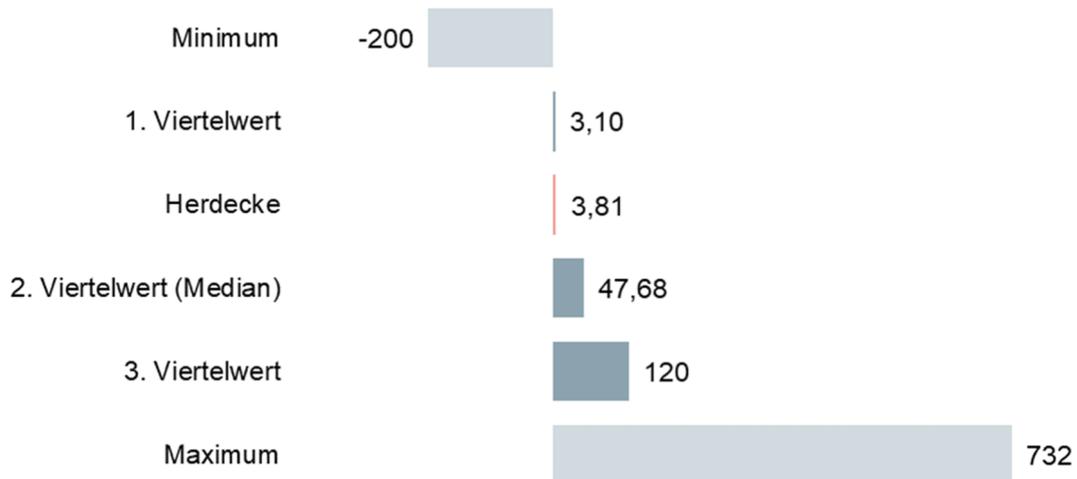
Zusätzlich sind in 2013 die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen, insbesondere für Unterhaltungen von Gebäuden, Straßen und Bäder, sowie Zuführungen zu Instandhaltungsrückstellungen gestiegen. Ein ähnliches Bild zeichnet sich 2014 ab, hier hat sich die Kreisumlage deutlich erhöht.

Zudem hat die Stadt Herdecke in diesem Zeitraum keine Schlüsselzuweisungen erhalten.

Erst 2015 bessert sich die Lage aufgrund der um 3,6 Mio. Euro gestiegenen Gewerbesteuererlösen wieder. Die Steigerungen 2015 im Bereich der Transfer- und Personalaufwendungen können durch die Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B und Schlüsselzuweisungen kompensiert werden.

Auch das Jahresergebnis 2018 konnte, entgegen der Planung von minus acht Mio. Euro, mit 86.631 Euro positiv abschließen.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 64 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit dem zuletzt positiven Jahresergebnis 2018 von 86.631 Euro hat sich die Stadt Herdecke im interkommunalen Vergleich nahe dem 1. Viertelwert positioniert. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen demnach ein besseres Jahresergebnis je Einwohner aus.

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, des Finanzausgleichs und der Solidarumlage und damit die Jahresergebnisse schwanken, wenn einzelne Unternehmen hohe Nachzahlungen leisten oder diese hohen Beträge zu erstatten sind. Des Weiteren können Sondereffekte 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 bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage, des Finanzausgleichs und der Solidarumlage hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2014 bis 2018 eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2018 wesentlich beeinflusst haben. Diese waren 2018:

- Erträge aus außerplanmäßigen Auflösungen von Sonderposten und Beiträgen,
- Erstattungen von Sozialleistungen aus Vorjahren,
- Aufwendungen für Unterhaltung,
- Zuführungen zu Rückstellungen,
- Außerplanmäßige Abschreibungen auf Sachanlagen.

Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018

	Herdecke
Jahresergebnis	87
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Solidaritätsumlage nach Stärkungspaktgesetz*	-15.922
Bereinigungen Sondereffekte	1.231
= bereinigtes Jahresergebnis	-14.604
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)**	13.591
= strukturelles Ergebnis	-1.012

*) siehe Wirkung der kommunalen Steuerung

**) Mittelwert aus IST-Ergebnissen 2014 bis 2018

Das strukturelle Ergebnis liegt rund eine Mio. Euro unter dem festgestellten Ergebnis. Ursächlich hierfür sind vor allem die Gewerbesteuer und der Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern. Die tatsächlich in 2018 geflossenen Mittel liegen deutlich über dem ermittelten Durchschnittsbetrag:

- Gewerbesteuer im Ist: 2,0 Mio. Euro höher als Durchschnittswert,
- Gemeindeanteil an der Gemeinschaftssteuer um 1,3 Mio. Euro höher.

Die Berechnungsgrundlagen zum strukturellen Ergebnis stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

Das strukturelle Ergebnis 2018 deutet darauf hin, dass das positive Jahresergebnis 2018 nicht zuletzt auf die gute konjunkturelle Lage zurückzuführen ist. Inwieweit diese gute Phase anhält, bleibt abzuwarten.

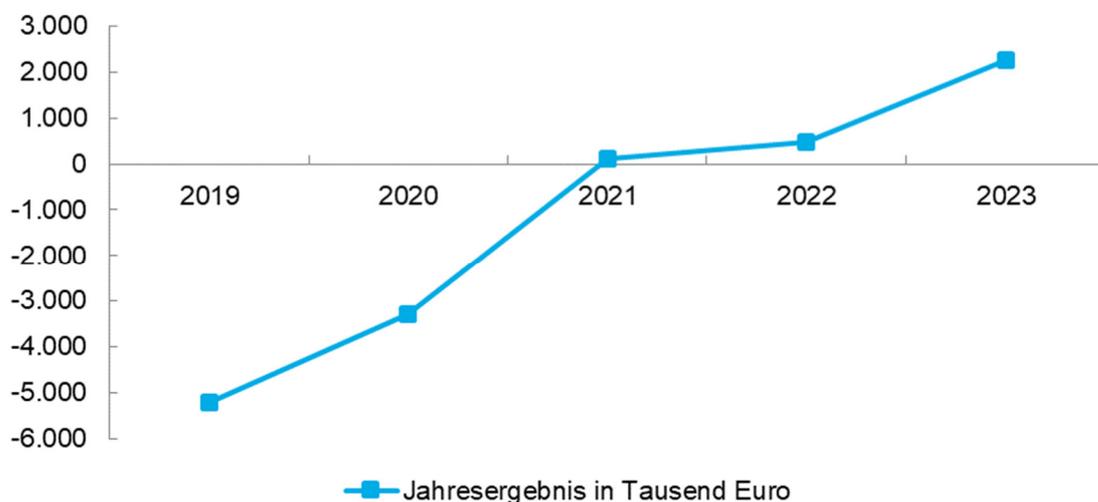
1.3.3 Plan-Ergebnisse

→ Feststellung

Die Stadt Herdecke plant ab dem Jahr 2021 mit positiven Jahresergebnissen. Sie erfüllt damit die Vorgabe des Haushaltssicherungskonzeptes ab 2021 einen Haushaltsausgleich darzustellen.

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 Herdecke in Tausend Euro 2019 bis 2023



Die **Stadt Herdecke** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 ab 2021 mit positiven Jahresergebnissen. Für 2023 wird ein Überschuss von 2,3 Mio. Euro geplant. Gegenüber dem Jahresergebnis 2018 bedeutet dies eine Ergebnisverbesserung von 2,2 Mio. Euro.

Den Haushaltsausgleich 2021 erreicht Herdecke durch die Abführung von Gewinnanteilen aus Jahresüberschüssen der TBH an den städtischen Haushalt.

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	6.119	6.968	849	2,6
Gewerbesteuern	13.000 (10.926)	13.068	68 (2.143)	0,1 (3,6)
Gemeindeanteil an der Gemeinschaftssteuer	15.948 (14.695)	19.718	3.770 (5.023)	4,3 (6,1)
Schlüsselzuweisungen	100 (334)	806	706 (472)	51,8 (19,3)
Ausgleichsleistungen	1.334 (1.314)	1.571	237 (258)	3,3 (3,6)
Übrige Erträge	20.546 (23.695)	18.567	-1.979 (-5.128)	-2,0 (-4,8)
Aufwendungen				
Personal- u. Versorgungsaufwendungen	12.719	13.351	632	1,0
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	8.449	9.132	683	1,6
Kreisumlage	12.761 (12.232)	13.880	1.119 (1.648)	1,7 (2,6)
Transferaufwendungen (ohne Kreisumlage und Steuerbeteiligungen)	12.385 (12.639)	13.920	1.535 (1.280)	2,4 (1,9)
Steuerbeteiligungen	1.698 (1.444)	855	-843 (-590)	-12,8 (-10,0)
Übrige Aufwendungen	8.983 (9.512)	7.429	-1.554 (-2.083)	-3,7 (-4,8)

* 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 Herdecke kalkuliert die **Grundsteuer B** realistisch. Das Haushaltssicherungskonzept sah zunächst vor den Hebesatz der Grundsteuer B im Jahr 2016 auf 535 Hebesatzpunkte anzuheben. Aufgrund der Entwicklung im Bereich der:

- Gewerbesteuer,
- Asylbewerberleistungen,
- Mindererträge bei dem Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer sowie
- den Personalkosten

hat Herdecke bereits im Jahr 2015 den Hebesatz auf 685 Prozent angehoben. Der Haushalt 2019 sieht eine weitere Anhebung auf 745 Prozent in 2019 vor. In der mittelfristigen Planung wird dieser Hebesatz beibehalten. Hier werden die Orientierungsdaten⁵ des Landes zugrunde gelegt. Auch die Vorjahreswerte werden in die Planung einbezogen. Die positive Entwicklung erwartet Herdecke aufgrund noch laufender, weiterer Erschließung der Industriebrache „Westfalia“, sowie in der Erschließung der früheren Schulgrundstücken „Grundschule im Dorf“ und „Albert-Schweitzer-Schule“ zu Wohnzwecken.

Die **Gewerbesteuer** der Stadt Herdecke unterlag in den letzten Jahren einigen Schwankungen. Insbesondere in den Jahren 2013 und 2014 kam es zu Einbrüchen. Ab 2020 plant die Stadt mit jährlich steigenden Gewerbesteuererträgen. Dabei legt die Stadt Herdecke bei ihrer Planung die vom Land NRW in ihren Orientierungsdaten veröffentlichten Steigerungsraten und örtliche Gegebenheiten zugrunde. Problematisch ist aus Sicht Herdeckes, dass nur wenige Großbetriebe vor Ort sind, so dass sich Veränderungen bereits bei einem Betrieb schon stark auf die Gewerbesteuererträge auswirken.

Die Gewerbesteuer ist stark konjunkturabhängig. Über das allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiko hinaus sieht die gpaNRW jedoch keine zusätzlichen Risiken bei der städtischen Planung.

Neben den Gewerbesteuern gehört der **Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern** (Einkommens- und Umsatzsteuer) zur wichtigsten Einnahmequelle der Stadt Herdecke. Im Vergleich 2018 bis 2023 geht die Stadt von einer Steigerung von rund 3,8 Mio. Euro aus. Die Grundlagen der Planungsansätze bildeten die Orientierungsdaten des Landes und die Steuer-schätzungen 2020⁶.

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 Herdecke auswirkt

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

⁶ Schnellbriefe Nr. 131/2019 und 283/2019 des Städte- und Gemeindebundes NRW

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 Herdecke 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** sind bei der Stadt Herdecke starken Schwankungen unterworfen. In den Jahren 2013, 2014 und 2017 erhielt Herdecke keine Schlüsselzuweisungen. Auch für das Jahr 2019 hat sie keine eingeplant. In 2020 plant die Stadt einen im Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) 2020 festgelegten Betrag. Diese Zuweisung, trotz gestiegener Steuerkraft, verdankt die Stadt Herdecke der durch den Wegfall der Stärkungspaktfinanzierung gestiegenen zu verteilenden Masse. In den Folgejahren legt die Stadt Steigerungen gemäß den Orientierungsdaten des Landes zugrunde.

Die Höhe der Schlüsselzuweisungen wird von vielen Faktoren bestimmt. So führte die Reform des GFG 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. Es besteht daher zumindest ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko für diese Ertragsposition.

Bei der Planung der **Personal- und Versorgungsaufwendungen** berücksichtigt die Stadt alle verfügbaren Informationen bezüglich der individuellen Veränderungen bei den Beschäftigten (z.B. Stufensteigerungen, altersbedingte Fluktuation, Einstellungen). Für die mittelfristige Planung orientiert sich Herdecke dabei im Durchschnitt an den Orientierungsdaten des Landes. Die Orientierungsdaten des Landes stellen lediglich eine Zielgröße dar, die nur mithilfe zusätzlicher Konsolidierungsmaßnahmen erreicht werden kann. Die Stadt Herdecke sieht aber, insbesondere auch vor dem Hintergrund immer neuer Aufgaben, keine Möglichkeiten der Stellenreduzierung. Herdecke plant eine Steigerung der Personalaufwendungen bis 2023 von moderaten 600.000 Euro.

Die Vorgaben des HSK, dass die Personal- und Versorgungsaufwendungen bis 2023 10,0 Mio. Euro nicht übersteigen, wird Herdecke auch weiterhin nicht erfüllen.

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 Herdecke nicht beeinflussen kann. Daher besteht ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko. Zusätzliche Risiken liegen jedoch nicht vor.

Die Aufwendungen für **Sach- und Dienstleistungen** steigen von 2018 bis 2023 um durchschnittlich 1,6 Prozent pro Jahr an. Die Stadt geht dabei jedoch nicht von einer kontinuierlichen Zunahme aus. Sie plant mit individuellen Steigerungen zwischen minus 18 und 14 Prozent. Maßgeblich beeinflusst wird diese Entwicklung von steigenden Aufwendungen im Jahr 2019.

Die Steigerung beträgt hier 14 Prozent. Ursächlich hierfür sind erhöhte Aufwendungen aus dem Bereich Unterhaltung Gebäude (Verwaltungsgebäude) und Gebäudetechnik sowie Parkplätze. Aber auch die Aufwendungen für den externen Wachdienst und ordnungsbehördliche Maßnahmen sind höher eingeplant.

Die elf prozentige Erhöhung in 2020 ist dem um eine Mio. Euro höheren Ansatz bei den besonderen Gebäudeunterhaltsaufwendungen, zum Beispiel für

- Dach-, Fenster- und Fassadensanierungen sowie
- Brandschutzmaßnahmen

geschuldet.

Ab 2021 werden die Aufwendungen aufgrund des abgeschlossenen Projektes „Gute Schule“ wieder zurückgehen. Der Haushaltsansatz wurde in den letzten Jahresabschlüssen stets unterschritten. Im Jahresabschluss 2018 fielen die Aufwendungen rund 1,9 Mio. Euro geringer aus als in der Planung vorgesehen, da nicht alle Maßnahmen umgesetzt werden konnten. Das Planungsverhalten der Stadt Herdecke ist nachvollziehbar. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko erkennt die gpaNRW bei dieser Aufwandsposition nicht.

Bei der **Kreisumlage** berücksichtigt die Stadt Herdecke die Umlagegrundlagen und den Umlagesatz des Haushaltsplanentwurfes 2020 des Ennepe-Ruhr-Kreises. Sie geht von einer Steigerung der Kreisumlage bis 2023 von einer Mio. Euro aus. Hier sieht die gpaNRW kein zusätzliches Risiko.

Die **Transferaufwendungen** stellen in der Ergebnisrechnung neben den Personalaufwendungen die größte Aufwandsposition dar. Hier werden neben der Kreisumlage und Steuerbeteiligungen hauptsächlich soziale Leistungen abgebildet.

Die Aufwendungen im Bereich Betriebskostenzuschüsse für Kindertageseinrichtungen freier Träger steigen im Vergleich zum Ergebnis 2018 um 0,2 Mio. Euro auf 6,9 Mio. Euro in 2019 an. Ursächlich hierfür sind die Kapazitätsausweitungen bei den Plätzen und die Erhöhung der Kindpauschalen. Mit der Neuregelung des Unterhaltvorschusses im Juli 2016 ist der Personenkreis der Antragsberechtigten erweitert worden. Aufgrund dessen sind die Fallzahlen und damit auch die Ausgaben gestiegen. Auch bei der Jugendhilfe mussten steigende Fallzahlen eingeplant werden.

Die **Steuerbeteiligungen** hat die Stadt Herdecke gemäß dem Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (GFG) eingeplant. Die derzeitige Erhöhung des Landesvervielfältigers (§ 6 Abs. 3 GFRG) und die Erhöhung für die Abwicklung des Fonds Deutsche Einheit (§ 6 Abs. 5 GFRG) enden nach derzeitiger Rechtslage zum 31. Dezember 2019. Die Stadt hat das in ihrer Planung entsprechend berücksichtigt und ab 2020 keine Finanzierungsbeteiligung Fonds Deutsche Einheit mehr eingeplant. Auch wenn die Beteiligung der Kommunen an den Kosten der deutschen Einheit noch immer in der Diskussion steht, empfiehlt der Städte- und Gemeindebund nach Abstimmung mit dem Finanzministerium NRW und dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes NRW, im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung ab 2020 keine Mittel für die Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit einzuplanen. Die Stadt Herdecke plant entsprechend. Daher liegen keine zusätzlichen Risiken vor.

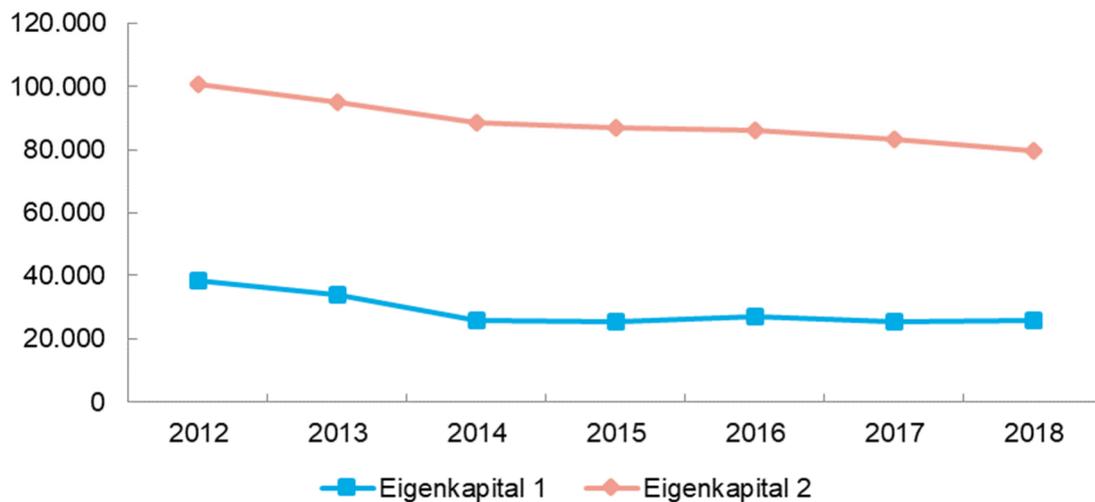
1.3.4 Eigenkapital

→ **Feststellung**

Die Stadt Herdecke verfügt über ein vergleichsweise geringes Eigenkapital. Eine Überschuldung droht aktuell nicht, allerdings bleibt der Handlungsspielraum der Stadt Herdecke in Anbetracht der geringen Eigenkapitalausstattung weiterhin eng.

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

Eigenkapital Herdecke in Tausend Euro 2012 bis 2018



* Eigenkapital 1= Allgemeine Rücklage, Sonderrücklagen, Ausgleichsrücklage, Jahresüberschuss oder Jahresfehlbetrag

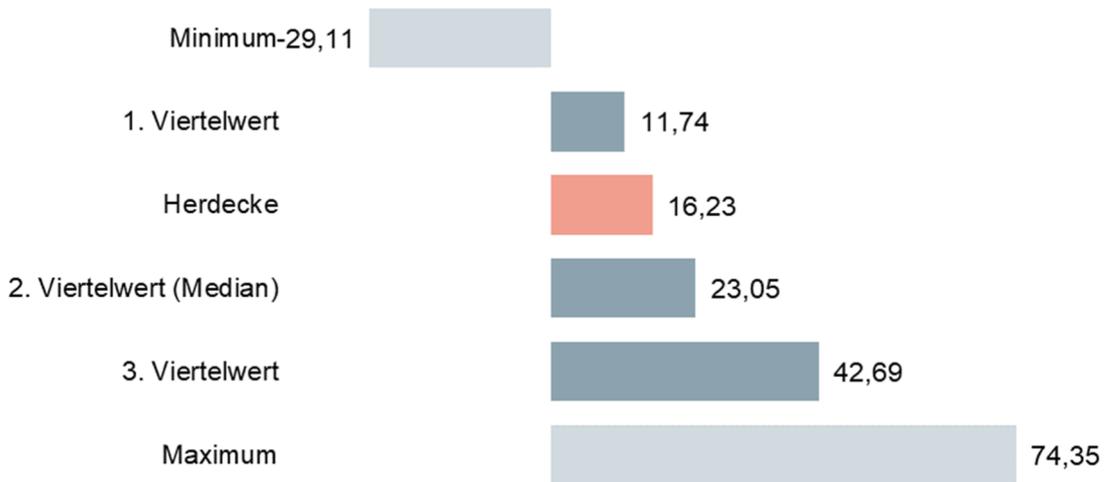
** Eigenkapital 2 = Eigenkapital 1 + Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge

Das Eigenkapital der Stadt Herdecke hat sich seit 2012 um 12,8 Mio. Euro auf 25,6 Mio. Euro verringert. Der Rückgang wurde im Wesentlichen durch die schlechten Jahresergebnisse 2013 und 2014 verursacht. Ursächlich dafür war unter anderem der Einbruch der Gewerbesteuer (vgl. Kapitel 1.3.2 Ist-Ergebnisse) Seit 2015 kann das Niveau gehalten werden.

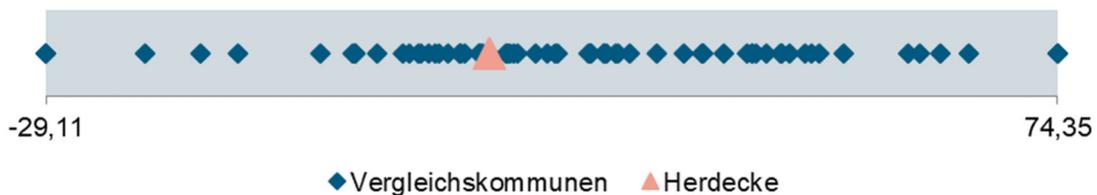
Das voraussichtliche Jahresergebnis 2019 wird das bestehende Eigenkapital um weitere 5,2 Mio. Euro schwächen. Nach einem geplanten Defizit von rund 3,3 Mio. Euro in 2020, welches in Anbetracht der Auswirkungen der Corona-Pandemie auch deutlich höher ausfallen kann, plant die Stadt ab 2021 ausschließlich positive Ergebnisse. Werden die geplanten Ergebnisse 2020 bis 2023 auch im IST erzielt, ergibt sich eine weitere Reduzierung des Eigenkapitals um 456.000 Euro.

Der Anteil des Eigenkapital 1 an der gesamten Bilanzsumme beträgt 2018 16,23 Prozent. Damit kann sich Herdecke im interkommunalen Vergleich zwischen den 1. Viertelwert und dem Median postieren.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 64 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Ausgleichsrücklage wurde 2009 aufgebraucht. Aufgrund des positiven Ergebnisses 2018 konnte wieder eine Ausgleichsrücklage ausgewiesen werden. Vor dem Hintergrund der hohen Jahresfehlbeträge der vergangenen Jahre ist die Ausgleichsrücklage jedoch als gering zu bewerten. Mit 87.000 Euro ist sie nicht ausreichend, um ihre Funktion der Risikobewältigung zu erfüllen.

1.3.5 Schulden und Vermögen

→ Feststellung

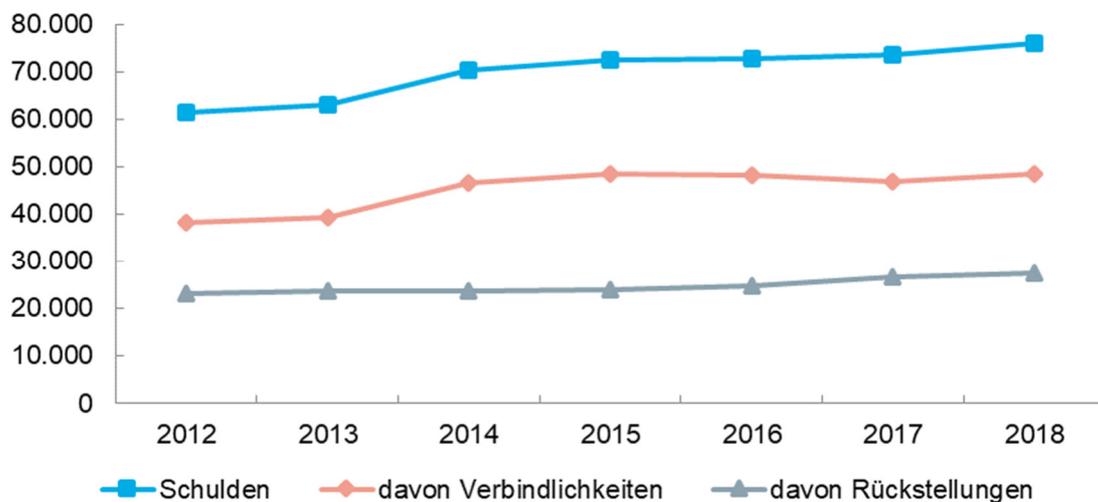
Die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts sind seit 2012 kontinuierlich gestiegen. Die dauerhaft benötigten Liquiditätskredite sind ein Risiko für den Haushalt der Stadt. Auf Konzernebene gehört Herdecke zum Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Verschuldung.

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

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

Da die **Stadt Herdecke** über keinen aktuellen Gesamtabchluss verfügt, stellen wir die Schulden des Kernhaushaltes dar. Aus diesem Grund können wir aktuelle Vergleichswerte auf Konzernebene nur bei den Verbindlichkeiten darstellen.

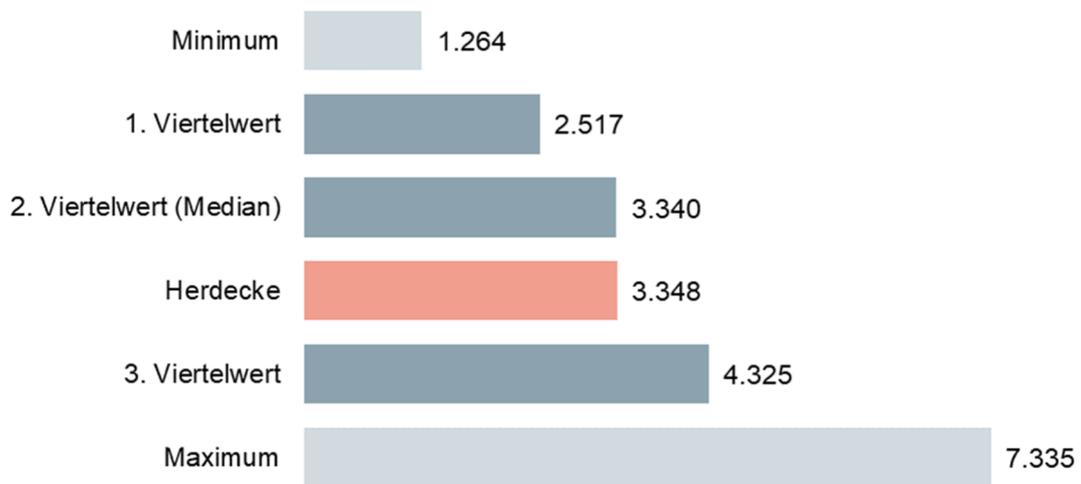
Schulden Herdecke in Tausend Euro 2012 bis 2018



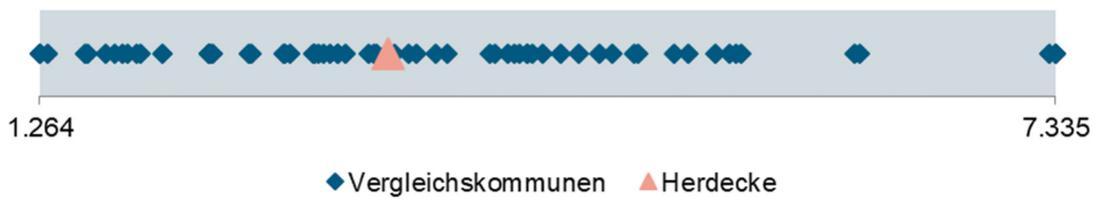
Die Schulden der **Stadt Herdecke** sind geprägt durch Verbindlichkeiten. Diese machen 64 Prozent der Schulden aus.

Die Schulden des Kernhaushalts haben sich von 2012 bis 2018 um 14,6 Mio. Euro auf 76,1 Mio. Euro erhöht. Das entspricht einer Steigerung von 24 Prozent. Ursächlich hierfür sind im Wesentlichen die gestiegenen Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung und für Investitionen. Die Rückstellungen haben sich bis 2018 um 4,3 Mio. Euro auf 27,5 Mio. Euro erhöht. Die Erhöhung ist hauptsächlich auf die gestiegenen Pensionsrückstellungen sowie Instandhaltungsrückstellungen zurückzuführen. Die einwohnerbezogene Verschuldung des Kernhaushalts stellt sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Schulden je Einwohner in Euro 2018

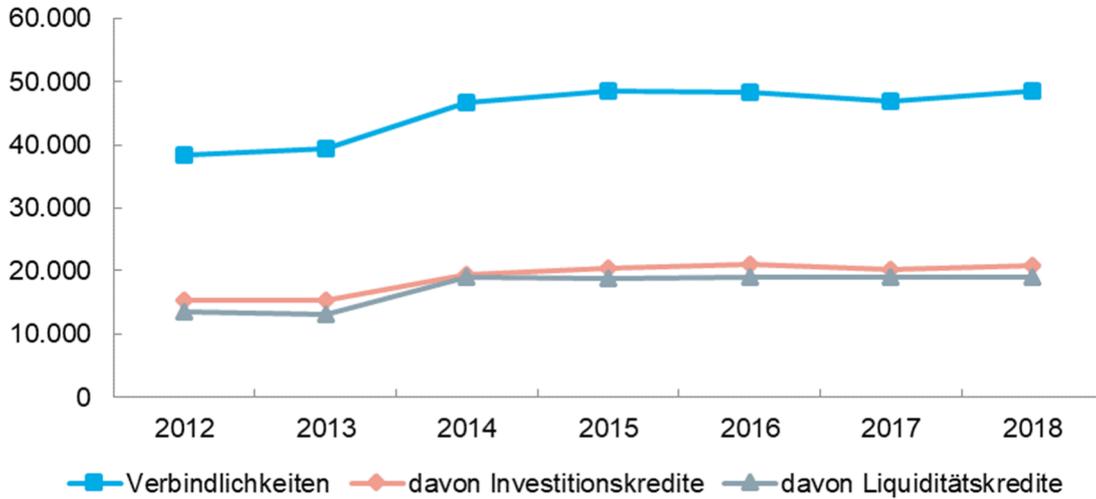


In den interkommunalen Vergleich sind 64 Werte eingeflossen.

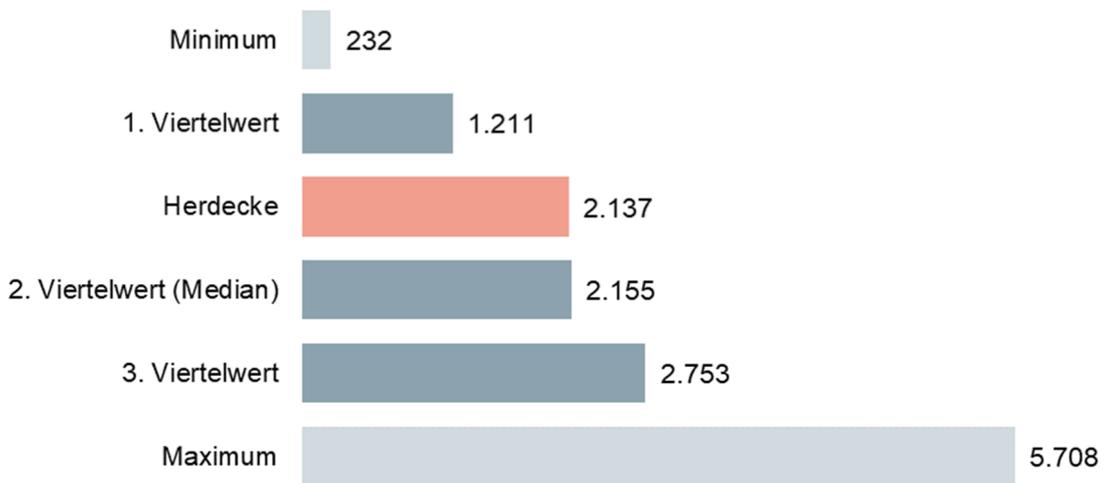


1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes Herdecke in Tausend Euro



Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2018

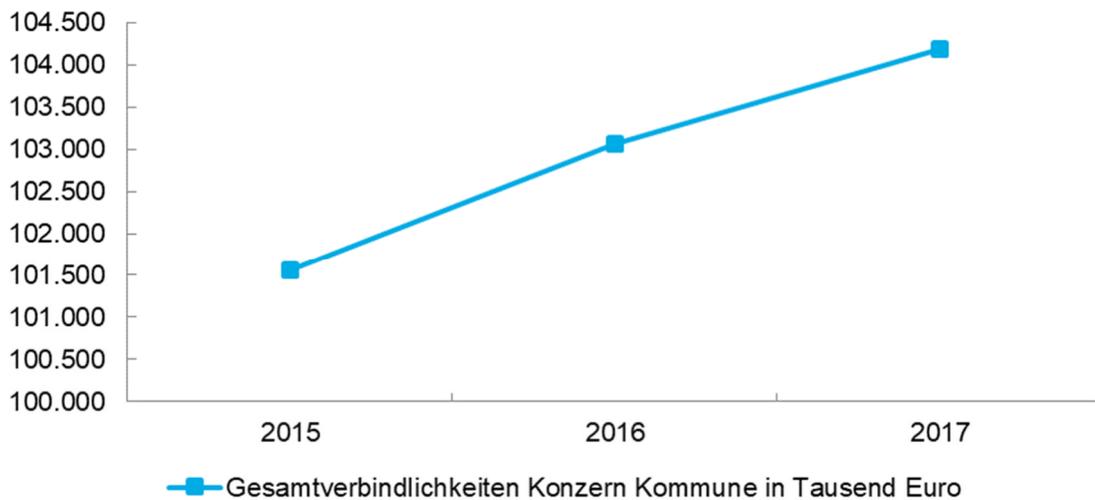


In den interkommunalen Vergleich sind 64 Werte eingeflossen.



Für die Jahre 2015 bis 2018 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert (siehe Tabelle 7).

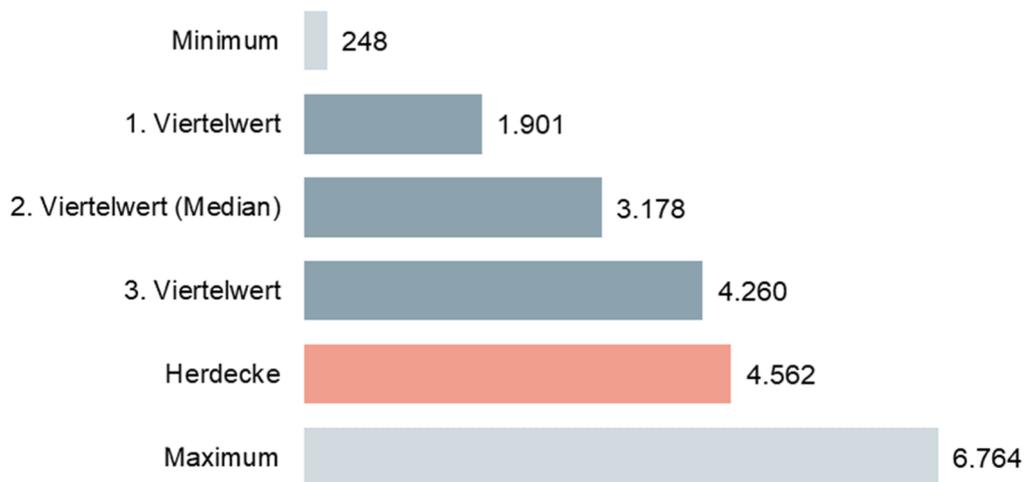
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Herdecke in Tausend Euro 2015 bis 2017



Zum Zeitpunkt der Prüfung war der Jahresabschluss 2018 der Technischen Betriebe Herdecke (TBH) noch nicht fertiggestellt. Ausgehend von der Annahme, dass die Verbindlichkeiten der TBH ähnlich hoch sind wie in den Vorjahren (Mittelwert 2015 bis 2017) belaufen sich die Gesamtverbindlichkeiten 2018 auf 110 Mio. Euro.

Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 53 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Herdecke sind knapp über dem 3. Viertelwert postiert. Sollten die Verbindlichkeiten der TBH ähnlich hoch sein wie in den Vorjahren, belaufen sich die Gesamtverbindlichkeiten 2018 des Konzern Kommune auf rund 4.839 Euro je Einwohner. Damit ergibt sich die gleiche Positionierung.

Zudem werden die Verbindlichkeiten aufgrund der geplanten investiven Maßnahmen voraussichtlich in den kommenden Jahren steigen. Hierauf wird im folgenden Kapitel näher eingegangen.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

→ Feststellung

Die Selbstfinanzierungskraft wird zukünftig nicht ausreichen, um die ordentlichen Tilgungen abzudecken. Für investive Maßnahmen müssen weitere Krediten aufgenommen werden. Es ist in den nächsten Jahren somit mit einem Anstieg der Schulden zu rechnen.

Salden der Finanzrechnung Herdecke in Tausend Euro 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-3.612	-2.415	1.737	1.480	3.271
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-2.557	-7.068	-383	670	346
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-6.169	-9.483	1.355	2.150	3.618
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	1.466	5.938	-851	-1.238	-1.198
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-4.703	-3.545	504	912	2.419

Die Stadt Herdecke plant nach negativen Salden für 2019 und 2020 ab 2021 durchgehend mit einem positiven Saldo aus Verwaltungstätigkeit. In Summe ergibt das einen Überschuss von rund 461.700 Euro. Dieser Überschuss dient der Tilgung von Krediten, vorrangig der Tilgung von Investitionskrediten, nachrangig von Liquiditätskrediten. In Herdecke fallen 2019 bis 2023 ordentliche Tilgungen von annähernd 5,9 Mio. Euro an. Der Überschuss aus Verwaltungstätigkeit ist somit nicht auskömmlich um alle Tilgungsleistungen zu decken. Die Tilgungslücke von 5,5 Mio. Euro wird aller Voraussicht zu einem weiteren Anstieg der Liquiditätskredite führen.

Die Stadt Herdecke hat in den nächsten Jahren umfassende Investitionen geplant. Die Salden aus Investitionstätigkeit summieren sich in den Jahren 2019 bis 2023 auf rund minus 8,5 Mio. Euro. Insbesondere in den Jahren 2019 und 2020 führen Investitionen für Baumaßnahmen von 4,5 Mio. Euro beziehungsweise 8,0 Mio. Euro zu einem weiteren Anstieg der Investitionskredite. Hierbei handelt es sich unter anderem um:

- Schulergänzungsbau im Schulzentrum,
- Erneuerung technische Anlagen Robert-Bonnermann-Schule,
- Sanierung Rathaus,
- große Instandsetzung Berliner Straße sowie
- Sanierung Gebäude Goethestraße.

Zum Teil finanziert die Stadt die Investitionen aus Zuwendungen, z.B. aus dem Programm „Gute Schule“. Für die darüber hinaus gehenden Investitionen sieht die Stadt Herdecke Kreditaufnahmen in Höhe von zehn Mio. Euro vor.

1.3.5.3 Rückstellungen

Die Stadt Herdecke hat Rückstellungen für zukünftige Pensionslasten gebildet. Diese machen einen Anteil von 83,9 Prozent an den gesamten Rückstellungen aus. Von 2012 bis 2018 sind die Pensionsrückstellungen um ca. 2,1 Mio. Euro gestiegen.

Zum Teil sind diese Rückstellungen durch Wertpapiere zur freiwillige Versorgungsrücklage bei der Westfälische-Lippischen Versorgungskasse in Höhe von 175.000 Euro gegenfinanziert. Der nicht gegenfinanzierte Teil muss somit ebenfalls aus dem laufenden Geschäft finanziert werden, was zu einer Belastung der Liquiditätslage führt.

Im Wesentlichen sind die Instandhaltungsrückstellungen gestiegen. 2014 waren lediglich 496.000 Euro Rückstellungen vorhanden. 2018 hat sich die Summe bereits auf 2,9 Mio. Euro erhöht. Das ist eine Steigerung von 590 Prozent.

Die sonstigen Rückstellungen beinhalten unter anderem Rückstellungen für Altersteilzeit, geleistete Überstunden, bestehender Urlaubsansprüche, Prüfungskosten sowie sonstige Verpflichtungen.

1.3.5.4 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

→ Feststellung

Reinvestitionsbedarf erkennt die gpaNRW insbesondere bei den Gebäuden. Bedenklich ist auch die niedrige Investitionsquote, die dauerhaft unter 100 Prozent liegt.

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	70	14	80	262.905
Verwaltungsgebäude	40	80	60	26	57	2.271.239
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	60	15	75	1.305.801
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	26	56	1.622.558
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	40	80	60	25	59	14.984.666
Schulsporthallen	40	60	50	19	63	6.077.743
Sporthallen	40	60				
Hallenbäder	40	70	55	27	51	2.036.957
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	40**	19	53	36.542.778

GND – Gesamtnutzungsdauer; RND – Restnutzungsdauer

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

** Mittelwert

Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von bis zu 50 Prozent geht die gpaNRW von einer ausgewogenen Altersstruktur der Vermögensgegenstände aus. Die Tabelle zeigt, dass der Anlagenabnutzungsgrad vor allem bei den Wohnbauten und Gemeindehäuser etc. in **Herdecke** auffällig ist. Aber auch alle anderen Vermögensgegenstände haben die 50 Prozent-Grenze überschritten. Diese Situation ist bedenklich, da auch die Investitionsquote in Herdecke dauerhaft unter 100 Prozent liegt.

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 der Stadt Herdecke schwankt in den Jahren 2012 bis 2018 zwischen 34 und 94 Prozent, im Durchschnitt liegt sie bei 60 Prozent.

2017 führte ein externes Unternehmen für das Straßennetz der Stadt Herdecke eine Inventur mit gleichzeitiger Zustandsbewertung durch. Danach wurde das Anlagevermögen zum 01. Dezember 2018 angepasst. Nicht zuletzt dadurch ist der Bilanzwert „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ seit 2012 um knapp 5,7 Mio. Euro gesunken. Der Anlagenabnutzungsgrad von 53 Prozent ist aktuell unkritisch.

Für die städtischen Gebäude bestehen trotz Investitionstätigkeit nach wie vor erhebliche Instandhaltungs- und Investitionsstaus. Aufgrund der teilweisen geringen Restnutzungsdauer, können unvorhergesehenen Maßnahmen aus Sicherheitsgründen oder Substanzerhaltung nötig sein. Die Stadt Herdecke hat für alle bekannten, notwendigen Instandhaltungsmaßnahmen

Rückstellungen gebildet (siehe Kapitel Rückstellungen). Herdecke hat erkannt, dass der vorhandene Instandhaltungs- und Sanierungsstau nicht nur durch städtisches Personal zu bewältigt ist. Aus diesem Grund hat sie zusätzlich externe Ingenieurbüros beauftragt.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Herdecke 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 Herdecke hält die gesetzlich vorgesehenen Fristen zur Aufstellung und Feststellung der Haushalte und Jahresabschlüsse aus der GO NRW nicht ein.

→ **Feststellung**

Der Verwaltung und dem Haupt- und Betriebsausschuss liegen quartalsweise allgemeine Informationen zur Haushaltsbewirtschaftung vor.

→ **Feststellung**

Die gpaNRW wertet die Verzahnung zwischen Politik und Verwaltung bei der Entwicklung eines zukünftigen Controlling-Berichtes positiv. Hierdurch konzentriert sich der Bericht auf die wesentlichen entscheidungsrelevanten Positionen.

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

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

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

Die Frist zur Anzeige der beschlossenen Haushaltssatzung hält die Stadt Herdecke nicht ein. Diese fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Die Stadt bringt den Haushaltsplan in der Regel in die Oktobersitzung des Rates ein. Die Genehmigung durch den

Rat erfolgt Ende Dezember, Anfang Januar. Die Weiterleitung an die Aufsichtsbehörde zur Genehmigung erfolgt daher erst Mitte Januar – Anfang Februar. Herdecke unterliegt, bis zur Feststellung durch den Landrat des Ennepe-Ruhr-Kreises, der vorläufigen Haushaltsführung gemäß § 82 GO NRW.

Die Jahresabschlüsse stellt Herdecke nicht bis Ende März des Folgejahres auf (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW). Die Jahresabschlüsse 2012 bis 2014 wurden mit dreijähriger, die Jahresabschlüsse 2015 bis 2017 mit zweijähriger Verspätung festgestellt und bestätigt. Auch der Jahresabschluss 2018 wurde erst im Juni 2020 aufgestellt. Die Stadt wollte 2018 die Ergebnisse der Straßenzustandserfassung vollständig in die Anlagenbuchhaltung einarbeiten.

Der letzte vorliegende Gesamtabschluss datiert auf das Jahr 2010. Dieser wurde nach formeller Prüfung 2019 festgestellt. Zwischenzeitlich sind die Entwürfe der Gesamtabschlüsse 2011 – 2017 erarbeitet worden. Entsprechend gesetzlicher Regelung (Artikel 7 des 2. NKFWG NRW) sind sie dem noch zu erstellenden Gesamtabschluss 2018 beizufügen. Somit entfällt für die Gesamtabschlüsse 2011 bis 2017 die Notwendigkeit der örtlichen Prüfung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte ihre Jahresabschlüsse und Haushaltssatzungen gemäß den gesetzlichen Fristen auf- und feststellen.

Zur unterjährigen Steuerung befindet sich ein Finanzcontrolling bei der Stadt Herdecke im Aufbau. Quartalsberichte, in Form von Prognosen der Gesamtergebnisse, werden zentral in der Kämmerei erstellt. In der Haupt- und Betriebsausschuss-Sitzung wird darüber informiert.

Die Stadt Herdecke hat 2013 in Zusammenarbeit mit einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft die Konzeption zur Einführung des „Wirkungsorientierten Haushalts“ erarbeitet, 2021 soll die konkrete Umsetzung der erarbeiteten Grundlagen vollzogen werden.

Kernbereiche sind:

- eine frühzeitige Beteiligung der Politik am Haushaltsplanungsprozess und
- der Aufbau eines wirkungsvollen Controllings.

Die Lenkungsgruppe soll dabei sowohl die Fraktionsvorsitzenden sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung sein.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ **Feststellung**

Die Stadt Herdecke erzielt in den vergangenen Jahren einige Konsolidierungserfolge. Die weitere Planung ist allerdings stark von konjunkturellen Faktoren abhängig, die von der Stadt nicht beeinflussbar sind. Zudem sind die aktuellen Auswirkungen der Corona-Pandemie noch nicht abzusehen. Der weitere Konsolidierungskurs ist daher unbedingt fortzusetzen.

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.

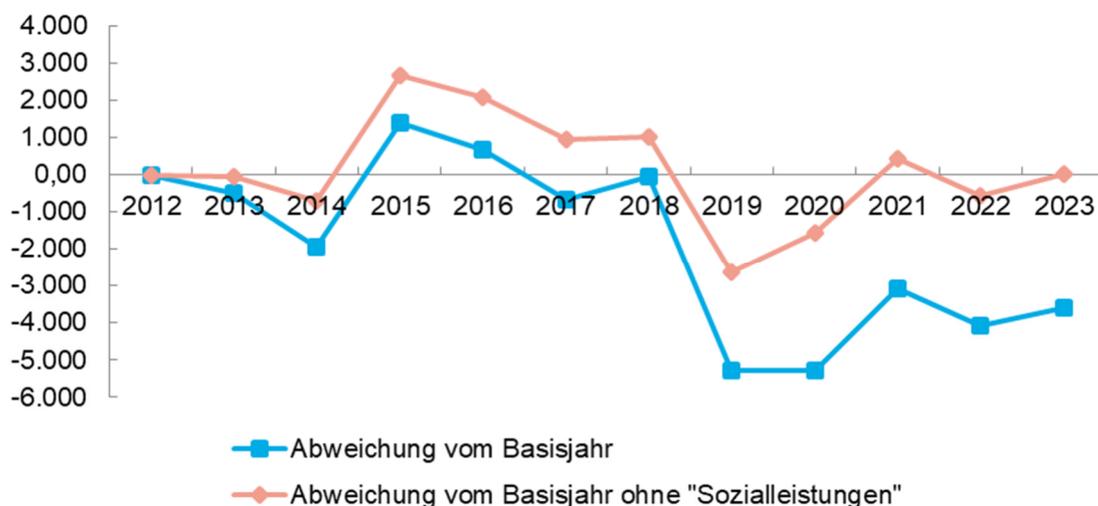
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung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

Folgende Sondereffekte wurden in Herdecke bereinigt:

- Erträge aus der außerplanmäßigen Auflösung von Sonderposten und Sonderposten für Beiträge,
- Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden,
- Erstattung Sozialleistungsträger für Vorjahre,
- Erträge aus TBH-Abrechnungen des Vorjahres,
- Aufwendungen für Rückstellungszuführungen,
- Aufwendungen aus Wertveränderungen und Verzinsung Gewerbesteuer,
- sonstige Geschäftsaufwendungen.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2012 entwickeln. Die Tabellen neun und zehn der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Herdecke in Tausend Euro 2012 bis 2023



Dem Kurvenverlauf ist zu entnehmen, dass die Stadt Herdecke in der Vergangenheit Konsolidierungsmaßnahmen erfolgreich umgesetzt hat. Deutlich zu sehen ist dies 2015. Durch die Erhöhung der Hebesätze der Grundsteuer B steigt die Kurve deutlich an. Aber auch der Abriss des Begegnungszentrums Kirchende/Westende und Verkauf des letzten Grundstückes in 2016 haben u.a. zur Konsolidierung beigetragen. Zu bedenken ist hierbei, dass Herdecke auch Preis- und Besoldungs-/Tarifsteigerungen kompensieren muss, um die Kurve nicht abfallen zu lassen. Gleiches gilt für die Transferaufwendungen. 2018 verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis. Dies ist durch höhere Aufwendungen in verschiedenen Bereichen begründet.

Die Stadt Herdecke muss nach dem fortgeschriebenen Haushaltssicherungskonzept den Haushaltsausgleich für 2021 und die Folgejahre darstellen. Um dieses zu erreichen, sind Gewinnausschüttungen vom Sondervermögen Technische Betrieb Herdecke geplant. Diese Konsolidierungsmaßnahme ist mit ursächlich für den ab 2019 wieder steigenden Verlauf der beiden bereinigten Jahresergebnisse. Aber auch die kritische Betrachtung der städtischen Infrastruktur, insbesondere vor demografischem Wandel, sowie die im Rahmen der Schulentwicklung getroffene Entscheidung über die Aufgabe der Schulstandort trägt zur Konsolidierung bei. Das prognostizierte bereinigte Jahresergebnis 2023 fällt um gut 3,6 Mio. Euro schlechter aus als das bereinigte Jahresergebnis 2012.

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

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ beträgt die Abweichung 2019 zum Basisjahr dagegen minus 2,6 Mio. €. Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Produktbereich 3.1 - Soziale Leistungen: minus 9.000 Euro,
- Produktbereich 3.6 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 2,6 Mio. Euro.

Vor allem im Produktbereich 3.6 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 Herdecke höhere Aufwendungen vor, um den voraussichtlich weiter steigenden Betreuungsbedarf zu decken.

Zukünftig wird auch der Produktbereich 3.1 zu steigenden Aufwendungen führen. Hier sind die Ausgaben für geduldete Flüchtlinge maßgeblich, für die das Land keine Erstattungen leistet.

Entgegen des Verlaufs des oben dargestellten Graphs plant die Stadt ab 2021 mit positiven Jahresergebnissen. 2023 wird laut Haushaltsplanung ein Überschuss von 2,3 Mio. 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“). Diese können nur durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen minimiert werden. Ziel der Stadt Herdecke sollte es daher sein, Aufwandsteigerungen soweit wie möglich durch Konsolidierungsmaßnahmen aufzufangen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte den in den vergangenen Jahren eingeschlagen Weg der Konsolidierung beibehalten und konsequent weiterverfolgen. Insbesondere ein konjunkturell bedingter Einnahmeeinbruch wird zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen nötig machen.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

Durch die Wahl der Hebesätze kann die Kommune die Höhe ihrer Steuererträge unmittelbar beeinflussen. Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW (Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung).

Herdecke hat im Jahr 2015 den Hebesatz auf 685 Prozent angehoben 2019 wurde der Hebesatz auf 745 Prozent angehoben.

Die Gewerbesteuer wurde letztmalig 2017 um 45 Hebesatzpunkt auf 535 Prozent erhöht.

Durch die Hebesatzerhöhungen bei der Grundsteuer B hat die Stadt Herdecke den Haushalt deutlich entlastet. Dieser Effekt wird auch beim Verlauf der bereinigten Jahresergebnisse im vorherigen Kapitel deutlich.

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

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

	Stadt Herdecke	fiktiver Hebesatz	Ennepe-Ruhr-Kreis*	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse**
Grundsteuer A	237	223	348	322	284
Grundsteuer B	745	443	786	630	527
Gewerbesteuer	535	418	505	471	442

* gewogener Mittelwert

** Kreisangehörige Gemeinden mit 20.000 bis unter 60.000 Einwohnern

Die Stadt Herdecke hat ihre Hebesätze oberhalb der fiktiven Hebesätze des Landes festgelegt. Die Ertragsanteile, die aus der Überschreitung der fiktiven Hebesätze resultieren, werden daher weder bei der Festsetzung der Kreisumlage noch bei den Schlüsselzuweisungen angerechnet. Sie verbleiben damit vollständig bei der Stadt zur Deckung ihrer Aufwendungen.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Herdecke überträgt nur investive Ermächtigungen. Konsumtive Aufwendungen werden jedes Jahr neu veranschlagt.

→ **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 in Herdecke kritisch.

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.

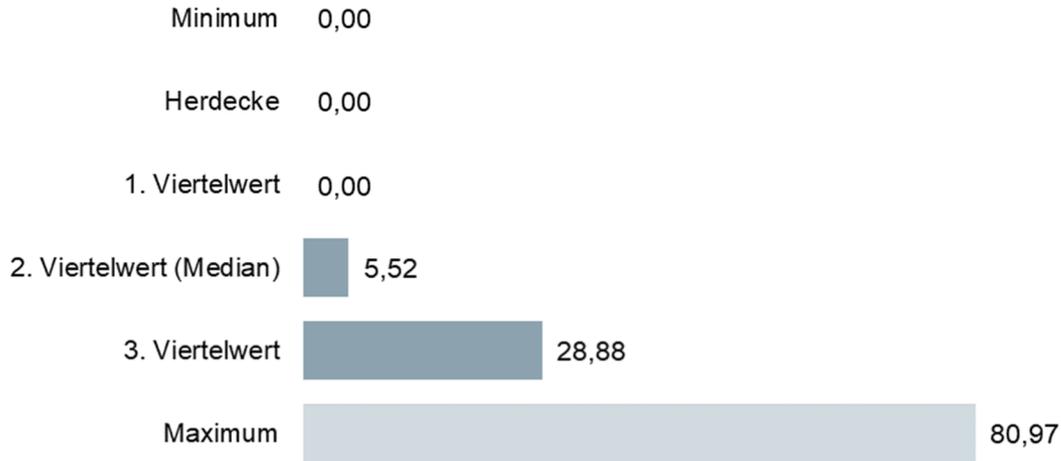
Die Stadt Herdecke hat in der Ratssitzung 03. April 2014 der „Regelung der Grundsätze über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen gem. § 22 Abs. 1 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO NRW)“ zugestimmt. Demnach sind investive Ermächtigungsübertragungen nur nach Prüfung und Entscheidung durch die Finanzbuchhaltung möglich. Hierbei muss die Übertragung begründet und die voraussichtliche Fälligkeit der zur Übertragung anstehenden Beträge angegeben werden. Der Rat ist umgehend über die getätigte Übertragung mittels einer Übersicht, die auch die sich ergebenden Auswirkungen auf den Finanzplan enthält, zu informieren. Vorgenommen Ermächtigungsübertragungen sind in geeigneter Form im Jahresabschluss entsprechend darzustellen.

Ordentliche Aufwendungen Herdecke 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2016	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	46.618	46.269	52.206	55.707	57.743
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	46.618	46.269	52.206	55.707	57.743
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	46.841	48.740	51.801	54.195	56.360
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	100	105	99,22	97,29	97,61

In der Stadt Herdecke übersteigen die ordentlichen Aufwendungen in den Jahren 2014 und 2015 die geplanten Ansätze. Ermächtigungsübertragungen hat Herdecke nicht vorgenommen.

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro



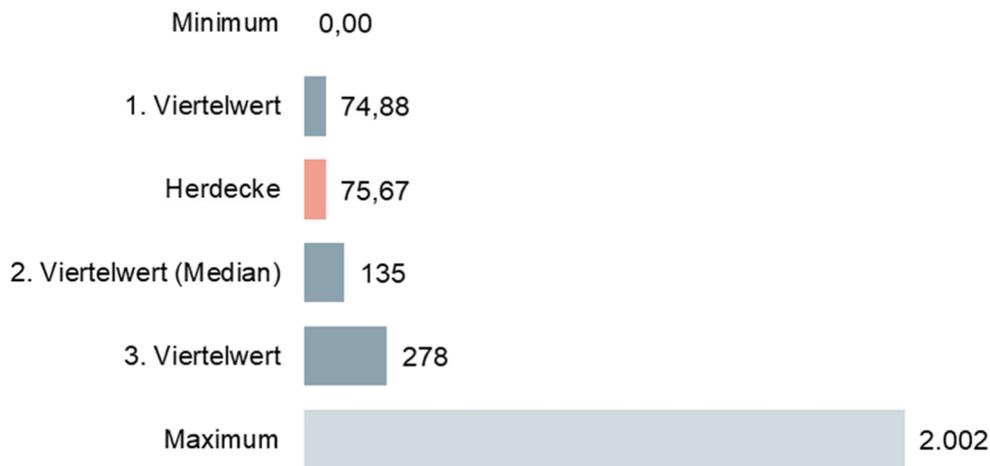
Investive Auszahlungen Herdecke 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	12.037	8.387	7.884	7.776	6.658
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	89	67	690	522	1.720
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,74	0,80	8,75	6,71	25,84
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	12.126	8.453	8.574	8.298	8.378
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,73	0,79	8,05	6,29	20,53
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	5.872	3.968	4.184	1.621	2.737
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	48,42	46,94	48,80	19,54	32,67

Die Stadt Herdecke überträgt im zunehmenden Maße investive Auszahlungen ins folgende Jahr. Insbesondere die Übertragung ins Jahr 2018 ist außergewöhnlich hoch. Hier lag der Ansatzerhöhungsgrad bei rund 26 Prozent. Neben vielen kleinteiligen Mittelübertragungen sind für die hohe Übertragung folgende Maßnahmen ursächlich:

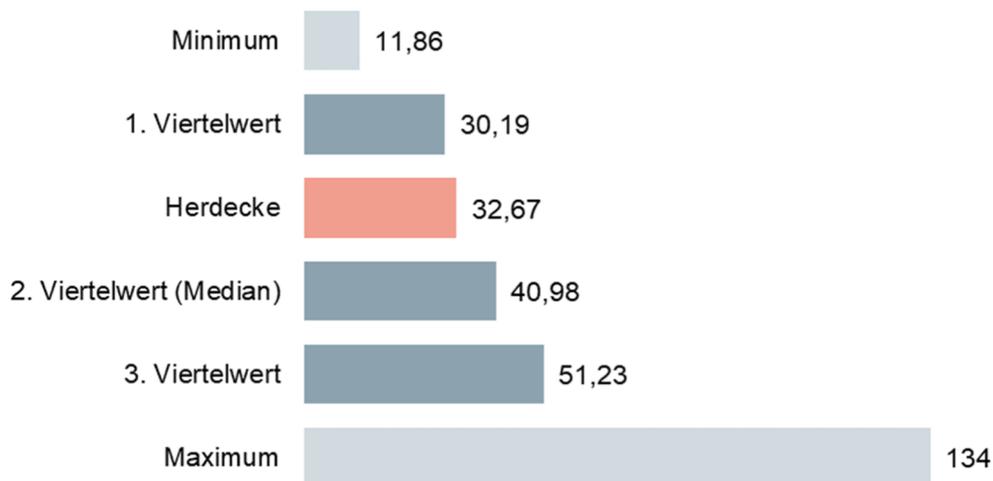
- Brandschutzkonzept FHS,
- Ausbau Zufahrtstraßen Bahnhof,
- Erneuerung Wittbräucker Waldweg.

Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2018



Gleichwohl gehört die Stadt Herdecke zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den geringsten investiven Ermächtigungsübertragungen.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent 2018



Verglichen mit den Ist-Auszahlungen zeigt sich, dass durchschnittlich gerade mal 39 Prozent der fortgeschriebenen Ansätze auch verausgabt werden. Diese Entwicklung ist eingetreten, weil Investitionen in zunehmendem Maß zeitlich geschoben werden müssen.

→ Empfehlung

Die Stadt Herdecke sollte wesentliche investive Auszahlungsermächtigungen restriktiv auf eine Übertragung hin prüfen. Hierbei sollte sie auch schauen, ob eine Inanspruchnahme im kommenden Haushaltsjahr realistisch ist. Am Ende des Haushaltsjahres sollte die Stadt den

Grad der Inanspruchnahme evaluieren. Die Ergebnisse der Evaluierung sollten in die Gespräche mit den Fachbereichen bei den Haushaltsplanungen einfließen.

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 Herdecke nutzt verschiedene Quellen in den jeweiligen Fachbereichen zur Fördermittelrecherche. Aus Sicht der gpaNRW könnte eine Intensivierung der Fördermittelrecherche und ein besserer Gesamtüberblick über förderfähige Maßnahmen die Akquise verbessern.

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

Die **Stadt Herdecke** verfügt bisher nicht über festgelegte Vorgaben bei der Rekrutierung von Fördermitteln. Richtlinien oder Dienstanweisungen existieren nicht. Die Fördermittelbeantragung obliegt grundsätzlich den jeweiligen Fachbereichen.

Der Großteil der Fördermittelbeantragungen fällt in der Bauverwaltung und dem Bereich Schulen und Sport an. Zur Fördermittelrecherche nutzen die entsprechenden Fachabteilungen das Internet, die Mitteilungen des Städte- und Gemeindebundes und Newsletter von Fördergebern. Bei regelmäßig wiederkehrenden Programmen (z.B. Städtebauförderung, Dorferneuerung) wird die Homepage und ggf. das persönliche Beratungsangebot des Fördermittelegebers genutzt. Herdecke ist dem Fachnetzwerk für Fördermittelakquise beigetreten. Nach eigener Einschätzung möchte die Stadt in Zukunft einen umfangreicheren Überblick über die möglichen Förderpötte und ein Gesamtüberblick über zukünftige Maßnahmen gewinnen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte strategische Vorgaben schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.

→ **Empfehlung**

Die Prüfung von möglichen Fördermöglichkeiten sollte standardisierter Bestandteil des Planungsprozesses jeder Maßnahme sein.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Ein generelles Fördermittelcontrolling und ein Berichtswesen hierzu gibt es in Herdecke 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 Fördermittelcontrolling und Berichtswesen hierzu gibt es in der **Stadt Herdecke** nicht. Die Einhaltung der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie der rechtzeitige Mittelabruf wird von den jeweiligen Bereichen überwacht. Ebenso obliegen die Dokumentationen und die Nachweise über die Verwendung der Mittel den Bereichen. Eine verbindliche Regelung hierzu gibt es jedoch nicht.

→ **Empfehlung**

Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Rat sollten über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung	Seite
Haushaltsstatus		
F1	Die Stadt Herdecke unterliegt aufsichtsrechtlichen Restriktionen. Seit 1997 besteht, mit Ausnahme der Jahre 2007 bis 2009, die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes nach § 76 GO NRW.	37
Ist-Ergebnisse		
F2	In den Jahren 2012, 2016 und 2018 können die erzielten Erträge die Aufwendungen der Stadt Herdecke decken. Die strukturelle Haushaltssituation ist jedoch defizitär.	39
Plan-Ergebnisse		
F3	Die Stadt Herdecke plant ab dem Jahr 2021 mit positiven Jahresergebnissen. Sie erfüllt damit die Vorgabe des Haushaltssicherungskonzeptes ab 2021 einen Haushaltsausgleich darzustellen.	42
Eigenkapital		
F4	Die Stadt Herdecke verfügt über ein vergleichsweise geringes Eigenkapital. Eine Überschuldung droht aktuell nicht, allerdings bleibt der Handlungsspielraum der Stadt Herdecke in Anbetracht der geringen Eigenkapitalausstattung weiterhin eng.	47
Schulden und Vermögen		
F5	Die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts sind seit 2012 kontinuierlich gestiegen. Die dauerhaft benötigten Liquiditätskredite sind ein Risiko für den Haushalt der Stadt. Auf Konzernebene gehört Herdecke zum Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Verschuldung.	48
F6	Die Selbstfinanzierungskraft wird zukünftig nicht ausreichen, um die ordentlichen Tilgungen abzudecken. Für investive Maßnahmen müssen weitere Krediten aufgenommen werden. Es ist in den nächsten Jahren somit mit einem Anstieg der Schulden zu rechnen.	53
F7	Reinvestitionsbedarf erkennt die gpaNRW insbesondere bei den Gebäuden. Bedenklich ist auch die niedrige Investitionsquote, die dauerhaft unter 100 Prozent liegt.	55

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Herdecke hält die gesetzlich vorgesehenen Fristen zur Aufstellung und Feststellung der Haushalte und Jahresabschlüsse aus der GO NRW nicht ein.	57			
F2	Der Verwaltung und dem Haupt- und Betriebsausschuss liegen quartalsweise allgemeine Informationen zur Haushaltsbewirtschaftung vor.	57			
F3	Die gpaNRW wertet die Verzahnung zwischen Politik und Verwaltung bei der Entwicklung eines zukünftigen Controlling-Berichtes positiv. Hierdurch konzentriert sich der Bericht auf die wesentlichen entscheidungsrelevanten Positionen.	57	E3	Die Stadt Herdecke sollte ihre Jahresabschlüsse und Haushaltssatzungen gemäß den gesetzlichen Fristen auf- und feststellen.	58
F4	Die Stadt Herdecke erzielt in den vergangenen Jahren einige Konsolidierungserfolge. Die weitere Planung ist allerdings stark von konjunkturellen Faktoren abhängig, die von der Stadt nicht beeinflussbar sind. Zudem sind die aktuellen Auswirkungen der Corona-Pandemie noch nicht abzusehen. Der weitere Konsolidierungskurs ist daher unbedingt fortzusetzen.	58	E4	Die Stadt Herdecke sollte den in den vergangenen Jahren eingeschlagenen Weg der Konsolidierung beibehalten und konsequent weiterverfolgen. Insbesondere ein konjunkturell bedingter Einnahmeeinbruch wird zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen nötig machen.	61
F5	Die Stadt Herdecke überträgt nur investive Ermächtigungen. Konsumtive Aufwendungen werden jedes Jahr neu veranschlagt.	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 in Herdecke kritisch.	62	E6	Die Stadt Herdecke sollte wesentliche investive Auszahlungsermächtigungen restriktiv auf eine Übertragung hin prüfen. Hierbei sollte sie auch schauen, ob eine Inanspruchnahme im kommenden Haushaltsjahr realistisch ist. Am Ende des Haushaltsjahres sollte die Stadt den Grad der Inanspruchnahme evaluieren. Die Ergebnisse der Evaluierung sollten in die Gespräche mit den Fachbereichen bei den Haushaltsplanungen einfließen.	64
F7	Die Stadt Herdecke nutzt verschiedene Quellen in den jeweiligen Fachbereichen zur Fördermittelrecherche. Aus Sicht der gpaNRW könnte eine Intensivierung der Fördermittelrecherche und ein besserer Gesamtüberblick über förderfähige Maßnahmen die Akquise verbessern.	65	E7.1	Die Stadt Herdecke sollte strategische Vorgaben schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.	65
			E7.2	Die Prüfung von möglichen Fördermöglichkeiten sollte standardisierter Bestandteil des Planungsprozesses jeder Maßnahme sein.	65

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F8	Ein generelles Fördermittelcontrolling und ein Berichtswesen hierzu gibt es in Herdecke nicht.	66	E8	Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Rat sollten über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.	66

Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018

Kennzahlen	Herdecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	101	91,93	98,85	102	104	118	64
Eigenkapitalquote 1	16,23	-29,11	11,74	23,05	42,69	74,35	64
Eigenkapitalquote 2	50,36	-11,32	39,39	53,05	67,16	89,03	63
Fehlbetragsquote	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	35,72	0,04	28,41	33,92	39,17	59,83	63
Abschreibungsintensität	11,00	0,64	5,91	7,11	8,49	14,23	63
Drittfinanzierungsquote	63,65	9,69	47,24	54,03	62,56	82,82	63
Investitionsquote	38,17	21,49	69,62	101	137	549	63
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	84,95	32,50	72,94	85,12	93,46	120	63
Liquidität 2. Grades	52,98	6,98	28,24	44,90	105	610	63
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	20,04	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	18,27	1,26	5,00	9,18	14,54	42,03	63
Zinslastquote	1,13	0,01	0,71	1,28	1,76	4,00	64

Kennzahlen	Herdecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	63,25	28,35	50,09	56,72	61,44	73,79	64
Zuwendungsquote	16,97	5,87	13,71	17,53	23,36	38,68	63
Personalintensität	19,81	8,22	17,72	21,35	22,43	29,77	64
Sach- und Dienstleistungsintensität	14,99	7,16	13,90	16,37	18,26	29,12	64
Transferaufwandsquote	47,63	37,87	43,03	46,76	48,76	74,37	64

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) Herdecke in Tausend Euro 2014 bis 2018

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-7.691	-479	1.683	-1.822	87	
Gewerbesteuern	7.044	10.606	11.727	12.252	13.000	10.926
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	12.474	12.803	13.219	13.983	14.088	13.313
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.032	1.212	1.249	1.556	1.861	1.382
Ausgleichsleistungen	1.267	1.285	1.308	1.374	1.334	1.314
Schlüsselzuweisungen	0	545	1.023	0	100	334

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Summe der Erträge	21.817	26.451	28.527	29.165	30.382	27.268
Steuerbeteiligungen	937	1.374	1.571	1.642	1.698	1.444
Allgemeine Kreisumlagen	11.592	11.824	11.886	13.098	12.761	12.232
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	142	0	
Summe der Aufwendungen	12.529	13.198	13.456	14.883	14.460	13.677
Saldo	9.288	13.253	15.070	14.282	15.922	13.592

Tabelle 5: Eigenkapital Herdecke in Tausend Euro 2012 bis 2018

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	38.391	33.728	25.981	25.535	27.176	25.361	25.634
Eigenkapital 1	38.391	33.728	25.981	25.535	27.176	25.361	25.634
Sonderposten für Zuwendungen	45.573	45.248	47.368	46.717	45.166	44.837	42.180
Sonderposten für Beiträge	16.716	16.151	15.204	14.563	13.855	13.131	11.702
Eigenkapital 2	100.680	95.127	88.623	86.816	86.197	83.329	79.515
Bilanzsumme	162.514	158.372	159.366	159.733	159.394	158.093	157.893

Tabelle 6: Schulden Herdecke in Tausend Euro 2012 bis 2018

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	15.232	15.410	19.452	20.450	20.914	20.127	20.820
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	13.586	13.031	18.983	18.875	19.000	19.000	19.000
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	924	1.303	1.301	999	745	1.095	1.018

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	1.031	1.000	515	198	324	420	826
Sonstige Verbindlichkeiten	4.050	3.782	3.588	4.396	3.620	3.274	3.250
Erhaltene Anzahlungen	3.518	4.943	2.891	3.651	3.705	3.065	3.663
Verbindlichkeiten	38.341	39.469	46.731	48.569	48.308	46.981	48.578
Rückstellungen	23.222	23.554	23.784	24.087	24.629	26.556	27.524
Schulden	61.563	63.023	70.515	72.656	72.937	73.537	76.102

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Herdecke in Tausend Euro 2015 bis 2018

Grunddaten Kernhaushalt	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	48.569	48.308	46.981	48.578
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	59	58	57	56
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0
Grunddaten Beteiligungen*				
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	53.055	54.818	57.264	45.656
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	nein	nein	nein	nein
Wenn ja, in welcher Höhe?				

Grunddaten Kernhaushalt	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	101.565	103.068	104.188	94.178

*Technische Betriebe Herdecke und Herdecker Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH.

Tabelle 8: Rückstellungen Herdecke in Tausend Euro 2012 bis 2018

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pensionsrückstellungen	20.908	21.118	21.774	21.998	22.435	23.173	23.085
Instandhaltungsrückstellungen	496	625	697	859	1.046	1.993	2.929
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	1.818	1.811	1.313	1.230	1.148	1.390	1.510
Summe der Rückstellungen	23.222	23.554	23.784	24.087	24.629	26.556	27.524

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Herdecke in Tausend Euro 2012 bis 2023

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	959	-4.663	-7.691	-479	1.683	-1.822	87	-5.213	-3.301	122	463	2.261
Gewerbesteuer	12.920	8.965	7.044	10.606	11.727	12.252	13.000	11.225	11.925	12.378	12.725	13.068
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	11.252	11.803	12.474	12.803	13.219	13.983	14.088	14.831	15.087	15.661	16.506	17.398
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	989	1.000	1.032	1.212	1.249	1.556	1.861	2.078	2.206	2.226	2.273	2.321
Ausgleichsleistungen	1.309	1.280	1.267	1.285	1.308	1.374	1.334	1.388	1.420	1.479	1.521	1.571
Schlüsselzuweisungen vom Land	1.471	0	0	545	1.023	0	100	0	700	748	774	806
Summe der Erträge	27.941	23.048	21.817	26.451	28.527	29.165	30.382	29.521	31.338	32.492	33.799	35.164
Gewerbesteuerumlage	871	671	475	697	798	839	870	743	780	810	833	855
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	846	652	462	677	774	803	828	608				

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Allgemeine Kreisumlage	10.680	10.493	11.592	11.824	11.886	13.098	12.761	13.552	14.009	13.921	13.872	13.880
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz						142						
Summe der Aufwendungen	12.397	11.816	12.529	13.198	13.456	14.883	14.460	14.895	14.789	14.731	14.705	14.735
Saldo der Bereinigungen	15.544	11.232	9.288	13.253	15.070	14.282	15.922	14.626	16.550	17.761	19.094	20.429
Saldo der Sondereffekte	-24	-832	-465	-571	488	-857	-1.231					
Bereinigtes Jahresergebnis	-14.561	-15.064	-16.514	-13.161	-13.875	-15.247	-14.604	-19.839	-19.851	-17.639	-18.631	-18.169
Abweichung vom Basisjahr	0	-502	-1.953	1.400	686	-685	-42	-5.278	-5.289	-3.077	-4.070	-3.607

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Herdecke in Tausend Euro 2012 bis 2023

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-14.561	-15.064	-16.514	-13.161	-13.875	-15.247	-14.604	-19.839	-19.851	-17.639	-18.631	-18.169
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1.358	-1.515	-1.713	-1.594	-1.473	-1.619	-950	-1.349	-1.501	-1.748	-1.682	-1.692
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-3.679	-3.981	-4.568	-4.714	-4.953	-5.051	-5.149	-6.317	-7.278	-6.792	-6.864	-6.967
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-9.525	-9.568	-10.233	-6.853	-7.450	-8.577	-8.505	-12.173	-11.073	-9.099	-10.085	-9.510
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-43	-708	2.671	2.075	948	1.020	-2.648	-1.548	426	-561	15

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herdecke 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 Herdecke** ist in 2018 an insgesamt 18 Unternehmungen beteiligt, die sich auf drei Beteiligungsebenen verteilen. Die Anzahl der Beteiligungen auf die die Stadt mindestens einen maßgeblichen Einfluss ausüben kann, ist niedrig. Dies sind die Technischen Betriebe Herdecke und die Herdecker Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH. Für die Technischen Betriebe Herdecke ist eine Rückführung in den Kernhaushalt der Stadt geplant. Die weit überwiegende Anzahl der übrigen Beteiligungen wird mittelbar auf der zweiten Beteiligungsebene gehalten. Dabei handelt es sich vorrangig um Tochtergesellschaften der ENERVIE - Südwestfalen Energie und Wasser AG, an der die Stadt mit weniger als 1,0 Prozent beteiligt ist. Insgesamt ist die Komplexität der Beteiligungsstruktur als niedrig einzustufen.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt Herdecke bewegt sich auf einem mittleren Niveau. Dabei verfügen die Beteiligungen über ein bedeutendes Anlagevermögen und hohe Verbindlichkeiten. Die von ihnen generierten Erträge sind dagegen gering. Im Falle einer Rückführung der Technischen Betriebe Herdecke würde sich die wirtschaftliche Bedeutung künftig verringern.

In 2018 wird der Haushalt der Stadt Herdecke durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen mit rund 600 Tausend Euro belastet. Die Aufwendungen aus Beteiligungen entfallen zu einem Großteil auf Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen mit den Technischen Betrieben Herdecke. Im Falle einer Rückführung in den Kernhaushalt würden sich die Aufwendungen aus Beteiligungen dementsprechend reduzieren. Die Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt der Stadt Herdecke sind gering.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Herdecke jedoch nur teilweise. In den folgenden Bereichen bestehen daher noch Handlungsmöglichkeiten:

Die grundlegenden Unternehmensdaten und Jahresabschlüsse der Beteiligungen sowie die Wirtschaftspläne der bedeutenden Beteiligungen sollten zukünftig zentral und digitalisiert im Beteiligungsmanagement vorgehalten werden. Nur so hat das Beteiligungsmanagement die Möglichkeit, jederzeit kurzfristig auf alle steuerungsrelevanten Informationen zugreifen zu können. Darüber hinaus empfiehlt die gpaNRW die Anstellungsverträge der Geschäftsführungen aller bedeutenden Beteiligungen vorzuhalten.

Weiterhin empfiehlt die gpaNRW die Beteiligungsberichte zukünftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zu erstellen und dem Rat vorzulegen. Nur so ist sichergestellt, dass die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger zeitnah über die Entwicklungen der Beteiligungen informiert werden. Darüber hinaus sollte die Stadt sicherstellen, dass zumindest für die bedeutenden Beteiligungen im Falle wesentlicher unterjähriger Planabweichungen und Risiken Ad-hoc-Berichte erstellt werden.

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 Datenlage – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Wesentliche Änderungen in der Beteiligungsstruktur 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 niedrige 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 18 Beteiligungen auf drei Beteiligungsebenen. Auf eine niedrige Anzahl von zwei Beteiligungen übt die Stadt einen beherrschenden Einfluss aus. Diese werden beide unmittelbar auf der ersten Beteiligungsebene gehalten. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist somit niedrig.

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 Herdecke** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an insgesamt 18 Unternehmungen beteiligt. Diese verteilen sich auf drei Beteiligungsebenen. Davon werden die meisten Beteiligungen mittelbar auf der zweiten Ebene gehalten. Bei der überwiegenden Anzahl dieser Beteiligungen handelt es sich um Tochtergesellschaften der ENERVIE - Südwestfalen Energie und Wasser AG, an denen die Stadt mit weniger als 1,0 Prozent beteiligt ist. Beim Controlling der Beteiligungen sind die Entwicklungen der mittelbaren Beteiligungen jedoch bis in die dritte Beteiligungsebene zu berücksichtigen, auch wenn keine direkte Einflussnahme auf diese Beteiligungen möglich ist. Die Beteiligungen werden in sieben verschiedenen Rechtsformen gehalten. Dabei ist die GmbH mit neun Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform.

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

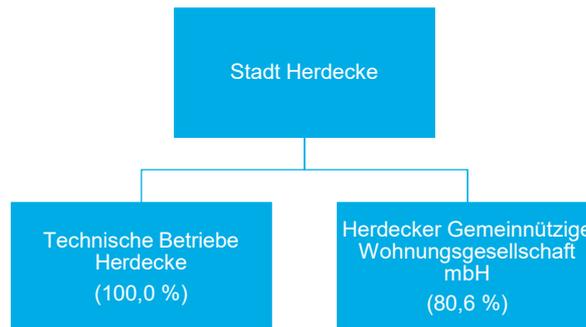
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



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

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



Für die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Technische Betriebe Herdecke wurde mit Ratsbeschluss vom 11. Juli 2013 die Rückführung in den Kernhaushalt der Stadt Herdecke beschlossen. Mit Beschluss vom 31. Januar 2019 wurde beschlossen, dass die Rückführung spätestens zum 01. Januar 2021 erfolgen soll. Gleichzeitig wurde die Verwaltung beauftragt zu prüfen, ob anstelle einer Rückführung ein anderes Betreiber- oder Kooperationsmodell einen größeren Mehrwert erzielen würde. Dementsprechend kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht von einer definitiven Rückführung der Technische Betriebe Herdecke ausgegangen werden.

2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

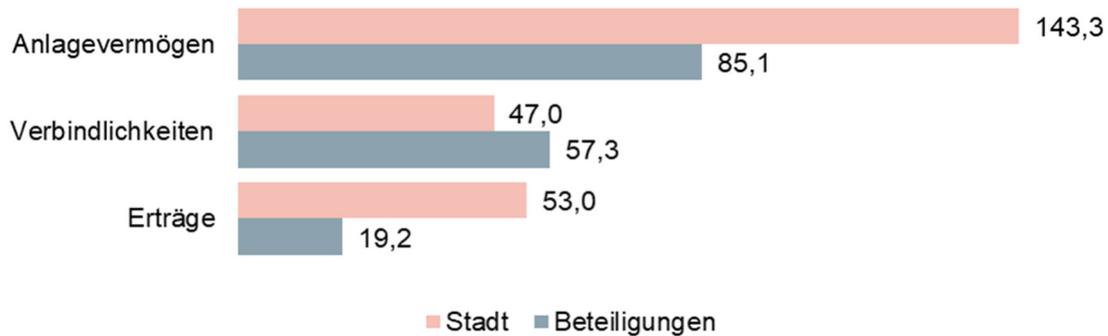
→ **Feststellung**

Die Beteiligungen der Stadt Herdecke halten ein bedeutendes Anlagevermögen und verhältnismäßig hohe Verbindlichkeiten. Die von den Beteiligungen generierten Erträge sind hingegen gering. Insgesamt liegt die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen damit auf einem mittleren Niveau. Im Falle einer Rückführung der Technischen Betriebe Herdecke in den städtischen Kernhaushalt würde sich die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen künftig verringern.

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 Herdecke** wird nachfolgend dargestellt. Für die Technischen Betriebe Herdecke lag zum Prüfungszeitpunkt noch kein Jahresabschluss für das Jahr 2018 vor. Infolgedessen wird für die Betrachtung der wirtschaftlichen Bedeutung auf das Jahr 2017 abgestellt.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2017 in Mio. Euro



Die Beteiligungen der Stadt Herdecke halten im Jahr 2017 weniger als zwei Drittel so viel Anlagevermögen wie die Stadt Herdecke in ihrem Kernhaushalt. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um bebaute Grundstücke der Herdecker Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH und das Kanalvermögen der Technischen Betriebe Herdecke.

Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen sind verhältnismäßig hoch und übersteigen die Verbindlichkeiten der Stadt Herdecke in 2017 um rund 10,0 Mio. Euro. Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen resultieren überwiegend aus Krediten. Im Vergleich zum Jahr 2015 sind diese um insgesamt 2,6 Mio. Euro gestiegen. Während die Technischen Betriebe Herdecke ihre Kreditverbindlichkeiten in dieser Zeit kontinuierlich abbauen konnten, haben sich die Kredite der Herdecker Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH stetig erhöht. Auch in 2018 haben sich die Kreditverbindlichkeiten der Herdecker Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH durch Neuaufnahmen weiter erhöht.

Eine Gegenüberstellung der Erträge zeigt, dass die Beteiligungen nur etwas über ein Drittel so viele Erträge erwirtschaften wie die Stadt. Die Erträge der Beteiligungen werden etwa zu gleichen Teilen von den Technischen Betrieben Herdecke und der Herdecker Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH erzielt. Dabei haben sich die Erträge der Herdecker Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH seit 2015 kontinuierlich leicht erhöht. Diese Entwicklung setzt sich auch in 2018 fort. Insgesamt sind die Erträge der Beteiligungen als niedrig einzustufen.

Im Falle einer Rückführung der Technischen Betriebe Herdecke würde die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen künftig abnehmen. Insbesondere bedeutende Teile des Anlagevermögens und der Verbindlichkeiten gingen dann auf die Stadt über.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

→ Feststellung

Der Haushalt der Stadt Herdecke wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit rund 600 Tausend Euro belastet. Insgesamt haben die Beteiligungen der Stadt Herdecke jährlich niedrige 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 Herdecke** stellen sich wie folgt dar:

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	516	503	500
Steuererträge	1.713	1.460	2.253
Konzessionsabgaben	625	663	648
Gewinnausschüttungen und Dividenden	895	921	109
Sonstige Erträge	97	116	127
Gesamtsumme	3.846	3.663	3.637

Den überwiegenden Erträgen aus Beteiligungen liegt kein direkter Leistungsaustausch mit der Stadt zugrunde. Die Erträge aus Leistungsbeziehungen entfallen vollständig auf Personal- und Verwaltungskostenerstattungen der Technischen Betriebe Herdecke.

Die Konzessionsabgaben werden von den mittelbar über die ENERVIE - Südwestfalen Energie und Wasser AG gehaltenen Beteiligungen erzielt.

Die Gewinnausschüttungen entfallen in 2018 nahezu vollständig auf die Herdecker Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH. Im Vergleich zu den Vorjahren haben sich die Gewinnausschüttungen um rund 800 Tausend Euro reduziert. Dies ist auf die einmalig ausgebliebene Gewinnausschüttung der Sparkasse HagenHerdecke AöR zurückzuführen. In den Folgejahren ist

dagegen wieder mit entsprechenden Gewinnausschüttungen der Sparkasse HagenHerdecke AöR zu rechnen.

Bezogen auf 2018 generiert die Stadt insgesamt 6,4 Prozent ihrer Erträge⁷ aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	3.927	4.544	4.133
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	59	59	59
Verlustübernahmen und -abdeckungen	7	7	7
Sonstige Aufwendungen	37	1	4
Gesamtsumme	4.030	4.611	4.203

Die Aufwendungen aus Beteiligungen resultieren fast vollständig aus Leistungsbeziehungen mit den Technischen Betrieben Herdecke. Die Technischen Betriebe Herdecke erbringen Leistungen in den Bereichen Grünpflege und Gewässerschutz, Straßenunterhaltung, Straßenbeleuchtung und Sonderdienste. Darüber hinaus enthalten die Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen die auf die Stadt entfallenden Gebühren für die Abwasser- und Abfallentsorgung sowie die Straßenreinigung.

Bei den von der Stadt geleisteten Zuschüssen und Umlagen handelt es sich um die jährliche Umlage an den vhs Zweckverband Witten | Wetter | Herdecke.

Bezogen auf 2018 generiert die Stadt insgesamt 7,5 Prozent ihrer Aufwendungen⁸ aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Im Falle einer Rückführung der Technischen Betriebe Herdecke in den Kernhaushalt würden sich die Aufwendungen aus Beteiligungen deutlich reduzieren.

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.

⁷ Berücksichtigt wurden hier die ordentlichen Erträge und die Beteiligungserträge.

⁸ Berücksichtigt wurden hier die ordentlichen Aufwendungen.

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

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

→ **Feststellung**

Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht nur teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Herdecke 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.

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Herdecke** ist innerhalb des Fachbereichs 2 der Kämmerei zugeordnet. Die Beteiligungsverwaltung ist jedoch dezentral organisiert. Dabei werden einige Beteiligungen direkt in der Kämmerei verwaltet, während andere Beteiligungen in den zuständigen Fachämtern verwaltet werden. Dort bewahrt die Stadt Herdecke jeweils die grundlegenden Unternehmensdaten aller Beteiligungen – ausgenommen der mittelbar gehaltenen Kleinstbeteiligungen – auf. Diese umfassen insbesondere die Gesellschafterverträge, die Satzungen und die Geschäftsordnungen der Beteiligungen. Die Anstellungsverträge der Geschäftsführung der Herdecker Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH sind dagegen nicht hinterlegt.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt, dass das Beteiligungsmanagement die Anstellungsverträge der Geschäftsführungen ihrer bedeutenden Beteiligungen vorhält.

Eine Liste der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wird im Fachbereich 1 vom Büro für Rats- und Verwaltungsangelegenheiten geführt und fortlaufend aktualisiert. Dabei sind die Stammdaten der Gremienvertreter mit Zuordnung zu den jeweiligen Gremien im Ratsinformationssystem hinterlegt. Das Beteiligungsmanagement kann somit jederzeit auf die aktuellen Daten der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien zugreifen.

Die Jahresabschlüsse aller Beteiligungen sind zentral im Beteiligungsmanagement hinterlegt. Die Wirtschaftspläne werden für die überwiegenden Beteiligungen ebenfalls zentral vorgehalten, wenngleich sie für einzelne Beteiligungen dezentral in den Fachämtern aufbewahrt werden. Die Verantwortung für die rechtzeitige Bereitstellung der Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne liegt je nach Beteiligung bei der Kämmererei oder den zuständigen Fachämtern. Für die mittelbar gehaltenen Kleinstbeteiligungen werden keine Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne angefordert.

Insgesamt liegen die grundlegenden Unternehmensdaten der Beteiligungen sowie die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne nur in Teilen digital vor. Darüber hinaus werden die Daten dezentral aufbewahrt. Auch die Verantwortung für die Aktualität und Vollständigkeit der Unterlagen verteilt sich auf mehrere Stellen. Infolgedessen hat das Beteiligungsmanagement nicht die Möglichkeit, jederzeit auf alle notwendigen Informationen der Beteiligungen zugreifen zu können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte anstreben, die grundlegenden Unternehmensdaten sowie die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne der Beteiligungen künftig digitalisiert und zentral im Beteiligungsmanagement vorzuhalten.

2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Herdecke 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 Herdecke** hat Beteiligungsberichte bis einschließlich des Jahres 2018 erstellt. Der Beteiligungsbericht 2018 wurde mit dem Entwurf des Jahresabschluss 2018 erstellt. Dieser wurde am 03. Juni 2020 aufgestellt und bestätigt und anschließend dem Rat zugeleitet. Auch die Beteiligungsberichte 2016 und 2017 wurden erst weit über ein Jahr nach dem Berichtsstichtag dem Rat vorgelegt. Somit werden die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger erst mit einer deutlichen Verzögerung über die wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungen informiert.

In Zukunft plant die Stadt Herdecke von der Befreiung zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses nach § 116a GO NRW Gebrauch zu machen. In diesem Falle ist der Beteiligungsbericht gemäß § 116 Abs. 1 GO NRW künftig als eigenständiger Bericht zu erstellen und vom Rat gesondert zu beschließen.

Neben dem Beteiligungsbericht erstellt die Stadt Herdecke quartalsweise Zwischenberichte für die Technischen Betriebe Herdecke gemäß § 20 EigVO NRW. Diese werden dem Haupt- und Betriebsausschuss, der Bürgermeisterin und dem Kämmerer zur Kenntnis vorgelegt. Darüber hinaus erstellt die Stadt Herdecke keine regelmäßigen Berichte über die Beteiligungen zur Information der Gremienvertreter, des Rates oder der Verwaltungsführung. So werden auch keine

unterjährigen Berichte mit Prognosen oder der Überprüfung von Zielen der Beteiligungen verfasst. Ebenso werden im Falle wesentlicher Planabweichungen oder Risiken keine unverzüglichen Ad-hoc-Berichte erstellt.

Angesichts der niedrigen Anforderungen aus dem Beteiligungsportfolio ist es nach Ansicht der gpaNRW ausreichend, wenn den kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger alle wichtigen Informationen über den Beteiligungsbericht bereitgestellt werden. Dieser stellt Transparenz über das Handeln der städtischen Beteiligungen her und kann Grundlage für strategische Entscheidungen in Bezug auf die Beteiligungen sein. Hierzu ist es jedoch erforderlich, dass der Beteiligungsbericht innerhalb des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt wird. Nur so ist sichergestellt, dass die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger möglichst zeitnah über die Entwicklungen der Beteiligungen informiert werden. Ungeachtet der Standardberichterstattung ist sicherzustellen, dass das Beteiligungsmanagement unverzüglich über Entwicklungen informiert wird, die den Bestand oder die Ziele der bedeutenden Beteiligungen gefährden oder gefährden könnten (Ad-hoc-Bericht).

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt die Beteiligungsberichte künftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zu erstellen und dem Rat vorzulegen. Darüber hinaus sollte die Stadt Herdecke sicherstellen, dass im Falle wesentlicher unterjähriger Planabweichungen und Risiken zumindest für die bedeutenden Beteiligungen Ad-hoc-Berichte erstellt werden.

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 niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.	76		
F2	Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 18 Beteiligungen auf drei Beteiligungsebenen. Auf eine niedrige Anzahl von zwei Beteiligungen übt die Stadt einen beherrschenden Einfluss aus. Diese werden beide unmittelbar auf der ersten Beteiligungsebene gehalten. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist somit niedrig.	77		
F3	Das Beteiligungen der Stadt Herdecke halten ein bedeutendes Anlagevermögen und verhältnismäßig hohe Verbindlichkeiten. Die von den Beteiligungen generierten Erträge sind hingegen gering. Insgesamt liegt die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen damit auf einem mittleren Niveau. Im Falle einer Rückführung der Technischen Betriebe Herdecke in den städtischen Kernhaushalt würde sich die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen künftig verringern.	78		
F4	Der Haushalt der Stadt Herdecke wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit rund 600 Tausend Euro belastet. Insgesamt haben die Beteiligungen der Stadt Herdecke jährlich niedrige Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.	80		

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F5	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht nur teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Herdecke ergeben.	82	E5.1	Die gpaNRW empfiehlt, dass das Beteiligungsmanagement die Anstellungsverträge der Geschäftsführungen ihrer bedeutenden Beteiligungen vorhält.	82
			E5.2	Die Stadt Herdecke sollte anstreben, die grundlegenden Unternehmensdaten sowie die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne der Beteiligungen künftig digitalisiert und zentral im Beteiligungsmanagement vorzuhalten.	83
F6	Das Berichtswesen entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Herdecke ergeben.	83	E6	Die gpaNRW empfiehlt die Beteiligungsberichte künftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zu erstellen und dem Rat vorzulegen. Darüber hinaus sollte die Stadt Herdecke sicherstellen, dass im Falle wesentlicher unterjähriger Planabweichungen und Risiken zumindest für die bedeutenden Beteiligungen Ad-hoc-Berichte erstellt werden.	84

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Herdecke** 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 Herdecke im Bereich der Hilfen zur Erziehung auswirken wird. Da der Einfluss auf die Aufwendungen und Fallzahlen zurzeit nicht abschließend 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 soziostrukturellen Rahmenbedingungen in der Stadt Herdecke sind äußerst positiv. So ist zum Beispiel die Kinderarmut im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen sehr gering. Hierdurch und durch eine gelungene Präventionsarbeit erreicht die Stadt Herdecke eine sehr geringe Falldichte bei den Hilfen zur Erziehung. Das entlastet den Fehlbetrag im Vergleichsjahr 2018 erheblich.

Die Stadt Herdecke verzeichnet den niedrigsten Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren im Vergleich. Begünstigt wird dieser Fehlbetrag 2018 allerdings durch hohe Erstattungen für die Aufwendungen für unbegleiteten minderjährigen Ausländer aus den Vorjahren.

Die Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung, die im Wesentlichen aus den Transferleistungen für die Träger und Leistungsanbieter bestehen, wirken sich maßgeblich auf den Fehlbetrag aus. Aus diesem Grund ist neben dem Einwohnerbezug auch die Beurteilung der Aufwendungen pro Hilfsfall von großer Bedeutung. In Herdecke sind die Aufwendungen je Hilfsfall im interkommunalen Vergleich deutlich unterdurchschnittlich.

Um die Hilfen zur Erziehung auch wirkungsorientiert steuern zu können, sollte die Stadt Herdecke ihre Controlling-Tätigkeiten ausbauen. Das Fach- und das Finanzcontrolling sollte um steuerungsrelevante Kennzahlen erweitert und regelmäßig ausgewertet werden, um die Effizienz und Effektivität des Jugendamtes messen und transparent darstellen zu können. Über eine Gesamtstrategie verfügt das Jugendamt bisher noch nicht. Allerdings ergeben sich gute Grundlagen aus dem strategischen Ziel „Familienfreundliche Stadt“ und dem Kinder- und Jugendförderplan.

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 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.

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

3.3 Strukturen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Um Hilfen bedarfsgenau zu planen, sind Erkenntnisse über die sozialen Strukturen im Stadtgebiet erforderlich.

Die **Stadt Herdecke** ist dem Jugendamtstyp sechs und der Belastungsklasse vier nach der Statistik der AKJ TU Dortmund¹⁰ zugeordnet. Damit ist Herdecke eine der Kommunen in NRW unter 50.000 Einwohner mit einer sehr geringen Kinderarmut. Laut AKJ Bericht 2019 weisen lediglich 35 weitere kreisangehörige Kommunen dieser Größenklasse eine ähnliche Kinderarmut auf. Das kann eine Entlastung für den Bedarf an Hilfen zur Erziehung bedeuten.

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

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Herdecke im Jahr 2018

Kennzahlen	Herdecke	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	17,52	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.	1,80	3,48	4,30	5,60	8,10	88
Anteil Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	19,50	13,27	17,55	18,68	20,11	26,86	129

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

Die gpaNRW bildet im Rahmen dieser Prüfung diverse Kennzahlen in Bezug auf die Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Vor diesem Hintergrund betrachten wir zunächst diesen Anteil an der Herdecker Gesamtbevölkerung.

In Herdecke beträgt der Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren 17,52 Prozent und bildet den Minimalwert der Vergleichskommunen. Auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen kann sich der geringe Anteil belastend auswirken. Die Prognosen von IT.NRW weisen eine leicht steigende Tendenz der Bevölkerungsentwicklung in dieser Altersgruppe auf.

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

In diesem Zusammenhang hat das Jugendamt auf den aktuellen Demographiebericht der Stadt Herdecke aus dem Jahr 2020 hingewiesen. Danach wird die Bevölkerung in Herdecke weiter abnehmen, wenn auch durch einen kurzzeitigen Anstieg der Geburten eine leichte Verlangsamung der Entwicklung erreichen wird. Bis 2030 soll die Bevölkerung im Vergleich zum Jahr 2012 um über zehn Prozent gesunken sein, wobei der Jugendquotient fast unverändert bleibt.

Jugendarbeitslosenquote

Auch die Jugendarbeitslosigkeit und die damit verbundene Perspektivlosigkeit kann sich negativ auf die zu leistenden Hilfen der Erziehung auswirken. Für die Stadt Herdecke liegen der gpaNRW keine differenzierten Daten für diesen Bereich vor, so dass hier keine Einschätzung erfolgen kann.

Anteil Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II

Laut dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung der AKJ TU Dortmund¹¹ wirken sich neben dem Transferleistungsbezug auch der Familienstatus auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung aus. Alleinerziehende müssen häufig Mehrbelastungen gerecht werden. Hierdurch kann es zu Überlastungserscheinungen und Erziehungsdefiziten kommen, so dass vermehrt ambulante oder stationäre Hilfen in Anspruch genommen werden. Bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen verstärkt sich dieser Anteil deutlich.

Der Anteil der Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften mit SGB II-Bezug ist in Herdecke mit 19,50 Prozent überdurchschnittlich. Das kann sich folglich belastend auf die Hilfen zur Erziehung auswirken.

Wie bereits im Vorbericht beschrieben, ist die SGB-II-Quote¹² der Stadt Herdecke im Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen unterdurchschnittlich. Zudem gehört die Stadt Herdecke zu den einkommensstärksten Gemeinden/Städten in Nordrhein-Westfalen. In Verbindung mit den anderen überwiegend guten Kennzahlen relativiert sich somit der auffällige Anteil der Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II deutlich.

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

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

Dem Jugendamt der **Stadt Herdecke** sind die soziostrukturellen Rahmenbedingungen und auch die demographische Entwicklung in der Altersgruppe der 0 bis unter 21-Jährigen bekannt. Laut Aussage des Jugendamtes sind diese Daten unauffällig, so dass hier keine jährlichen Auswertungen erfolgen.

Bei der Erstellung des Kinder- und Jugendförderplanes werden die strukturellen Daten anlassbezogen aufbereitet und einbezogen. Der letzte Jugendförderplan ist zu Beginn der Ratsperiode 2015 erstellt worden und ist bis 2020 gültig.

¹¹ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

¹² Stand vom 31. Dezember 2017, Kommunalstrukturen NRW

Eine regelmäßige differenzierte sozialräumliche Planung außerhalb des Jugendförderplanes, in die diese Strukturmerkmale und auch weitere Faktoren, wie die soziale Lage, die Bildung und die Gesundheit von Kindern, Jugendlichen und Familien, einfließen, gibt es in Herdecke derzeit noch nicht. Mit der neuen Aufteilung der Zuständigkeitsbezirke für die Fachkräfte des Sozialen Dienstes sollen aber auch diese Auswertungen zukünftig vermehrt genutzt werden.¹³

Klassische Brennpunkte oder Stadtteile mit höheren sozialen Belastungsfaktoren sind nach Einschätzung des Jugendamtes in Herdecke nicht vorhanden. Entsprechend ist die Zielgruppe der Hilfen zur Erziehung über das gesamte Stadtgebiet verteilt und die Prävention flächendeckend ausgerichtet. (siehe folgendes Kapitel). Auffälligkeiten gibt es eher bedingt durch die Kinder- und Jugendpsychiatrie. Hier gibt es vermehrt Inobhutnahmen, insbesondere an den Wochenenden. Die kurzfristigen Inobhutnahmen führen durch die Stellung des Notdienstes bzw. der Rufbereitschaft letztendlich zu einer Mehrbelastung der Fachkräfte des Sozialen Dienstes.¹⁴

3.3.3 Präventive Angebote

→ Feststellung

Die Stadt Herdecke bietet ein umfassendes Angebot an Präventionsmaßnahmen. Insbesondere die zusätzlichen Nachmittagsangebote im Anschluss an die Ganztagesbetreuung bewertet die gpaNRW positiv.

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 Herdecke** hat noch keine Präventionskonzepte verschriftlicht. Aber auch ohne verschriftlichte Präventionsketten im klassischen Sinne hält das Jugendamt vielfältige Angebote und Maßnahmen - auch für ältere Kinder und Jugendliche - in Kooperation mit einem Netzwerk von unterschiedlichen Akteuren vor Ort vor.

Bereits im Rahmen der „Frühen Hilfen“ hat das Jugendamt bedarfsgerechte und präventive Angebote entwickelt. Im Mittelpunkt der Arbeit steht dabei, Familien frühzeitig über Angebote im unmittelbaren Umfeld zu informieren und bei Bedarf auch praktische Hilfestellung zu geben.

Insbesondere durch die Erstbesuche bei Neugeborenen wird bereits frühzeitig im direkten Kontakt zu den Familien auf niedrigschwellige Angebote und bestehende Netzwerke sowie Förder- und Bildungsangebote in Herdecke hingewiesen.

In Herdecke gibt es zudem verschiedene Angebote für ältere Kinder und Jugendliche, die hier nicht abschließend, sondern nur exemplarisch aufgezählt werden:

¹³ vgl. Kapitel „3.4.1 Organisation“

¹⁴ vgl. Kapitel „3.6 Personaleinsatz“

- für 6 bis 12-Jährige: zwei städtische Einrichtungen „Wuselnest“ und „Wuseloose“¹⁵ und
- für Jugendliche ab 13 Jahren: „Jugendcafé Fachwerk“¹⁶.

Darüber hinaus sind die Fachkräfte des Sozialen Dienstes (SD) den Vertretern der Kindertageseinrichtungen und der Grundschulen incl. OGS¹⁷ bekannt. Nach Einschätzung des Jugendamtes besteht hier ein guter Kontakt und Austausch.

Zudem besteht eine enge Zusammenarbeit mit der Erziehungs- und Familienberatungsstelle des GVS¹⁸, die die Stadt Herdecke gemeinsam mit der Stadt Wetter finanziert. Neben der Erziehungs- und Familienberatung bietet sie in allen Herdecker Kindertageseinrichtungen Beratungsstunden für Eltern und für die dort tätigen Erzieherinnen und Erzieher an.

Darüber hinaus hat das Jugendamt Herdecke ein Kinderschutzkonzept installiert. Dieses ist in Kooperation mit den Herdecker Kindertageseinrichtungen, den Grundschulen und der Betreuung an Grundschulen, der Erziehungsberatungsstelle des GVS und des Herdecker Jugendamtes entstanden.

Auf Kreisebene wurde darüber hinaus im Jahr 2011 eine Vereinbarung mit der Kreispolizei und den Bürgermeistern und Bürgermeisterinnen geschlossen, die die zeitnahe Übermittlung der Daten nach einem Polizeieinsatz bei häuslicher Gewalt in Familien mit minderjährigen Kindern regelt.

Auch mit dem Jobcenter hat das Jugendamt seit 2015 eine Kooperationsvereinbarung, um die Zusammenarbeit und ggfls. gemeinsame Hilfeplanung bei Jugendlichen und jungen Heranwachsenden zu fördern.

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 Ansiedlung der Ämter „Jugendamt“ und „Amt für Schule, Kultur und Sport“ in einem Fachbereich ermöglichen in Herdecke Synergieeffekte für die gleiche Zielgruppe.

¹⁵ Mit diesen Angeboten wurde eine enge Verbindung zwischen Schule, Halb- und Ganztagsbetreuung sowie der offenen Kinderarbeit geschaffen. Die Öffnungszeiten passen sich entsprechend an, so dass die Kinder montags bis freitags von 15 bis 18 Uhr das städtische Angebot nutzen können. Angeschlossen an die Schule, aber mit eigenem Zugang.

¹⁶ Neben einem Sportprogramm gibt es in dem Café altersgerechte Angebote, wie z.B. ein eigenes Tonstudio, einen Billardtisch und einen Kicker.

¹⁷ Offene Ganztagschule

¹⁸ Gemeinnütziger Verein für Sozialeinrichtungen in Herdecke e.V.

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

Das „Jugendamt“ und das „Amt für Schule, Kultur und Sport“ der **Stadt Herdecke** sind als eigenständige Verwaltungseinheiten eingerichtet und im Fachbereich 4/5 angesiedelt. Da beide Organisationseinheiten zumindest teilweise dieselbe Zielgruppe haben, sind gemeinsame Vernetzungen und Synergien möglich. Schon aufgrund der räumlichen Nähe der beiden Ämter erfolgt in Herdecke ein enger inhaltlicher Austausch zwischen den Bereichen „Jugend“ und „Schule“.

Aktuell erfolgte im April 2020 eine neue sozialräumliche Aufteilung des Stadtgebietes. Bisher war der Soziale Dienst (SD) des Jugendamtes in zwei Bezirke, Nord und Süd, aufgeteilt. Jeder Bezirk war paritätisch jeweils mit einer Sozialarbeiterin und einem Sozialarbeiter besetzt. Die Bezirke orientierten sich an den ehemaligen Grundschulbezirken und den Einzugsgebieten der Kindertageseinrichtungen. Mit der neuen Aufteilung wurden entsprechend der Fallzahlen zwei bis drei Sozialräume zu einem Bezirk zusammengefasst und den einzelnen Beschäftigten zugeteilt.

Neben den Aufgaben des Sozialen Dienstes ist die Sachbearbeitung auch in den Spezialgebieten Jugendgerichtshilfe, Vormundschaften, Eingliederungshilfe sowie Pflegekinderdienst tätig. Der SD ist, wie die anderen Bereiche des Jugendamtes auch, zentral untergebracht.

Die wöchentlichen Dienstbesprechungen werden protokolliert und digital zentral gesichert. Die Besprechungen gewährleisten, dass alle Fachkräfte schnell und umfänglich über aktuelle Sachverhalte und Themen informiert werden.

Es gibt keine Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII für den Bereich der Hilfen zur Erziehung. Eine Vernetzung mit einigen Akteuren der Jugendhilfe findet im Rahmen der „Runden Tische“ statt. Die beiden „Runden Tische“ stellen eine Verzahnung der unterschiedlichen Lebensbereiche und Angebote für verschiedenen Altersgruppen dar. Zwei- bis dreimal jährlich findet ein Treffen und ein Austausch der beteiligten Akteure statt. Die Gesamtkoordination erfolgt über das Jugendamt der Stadt Herdecke.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ **Feststellung**

Die Stadt Herdecke verfügt bisher nicht über eine Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung.

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

Eine zusammenfassende schriftliche Strategie für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung und den angrenzenden Aufgabengebieten hat die **Stadt Herdecke** bisher nicht. Gute Grundlagen ergeben sich aber beispielsweise aus den strategischen Zielen der Stadt.

Bereits 2013 hat der Rat der Stadt Herdecke unter der Maßgabe der zu beachtenden gesetzlichen Vorgaben, wie beispielsweise die Sicherstellung der Aufgabenerfüllung im pflichtigen Bereich und die sparsame, effiziente und wirtschaftliche Haushaltswirtschaft, strategische Schwerpunkte gesetzt. Eines der fünf strategischen Ziele bezieht sich auf „Familienfreundliche Stadt“ und beinhaltet:

- Förderung von Angeboten, die auf die Vereinbarung von Familie und Beruf ausgerichtet sind,
- Erhaltung und Förderung der Aufenthaltsqualität durch qualitative Betreuungs- und Freizeitangebote und
- Lebensqualität in einer familienfreundlichen Stadt.

Diese Grundsätze finden sich auch im Kinder- und Jugendförderplan wieder. In diesem werden zusätzlich Ziele formuliert, die ebenfalls eine gute Basis für eine Gesamtstrategie darstellen.

Darüber hinaus sind im Haushaltsplan operative Ziele für den Aufgabenbereich Hilfen zur Erziehung hinterlegt. Dort sind auch bereits Kennzahlen installiert, die für eine Steuerung dienlich sein könnten.¹⁹

Zudem entwickelt die Stadt Herdecke derzeit einen „Wirkungsorientierten Haushalt“ (WOH), der bereits 2021 starten soll. Hierfür hat das Jugendamt ebenfalls erste Kennzahlen entwickelt.

Die bisherigen Kennzahlen sind aber derzeit noch nicht mit Zielwerten hinterlegt. Somit kann an dieser Stelle auch kein Zielerreichungsgrad gemessen werden.

Diese Ansätze bewertet die gpaNRW positiv. Insgesamt betrachtet könnten die dargestellten Einzelelemente als Ausgangslage für eine Gesamtstrategie dienen. Anhand dieser könnten dann weitere Kennzahlen zur Messbarkeit der Zielerreichung hinterlegt und entsprechende Maßnahmen entwickelt werden. Das erleichtert die Steuerung und die Ermittlung des für die Aufgabenerledigung benötigten Ressourceneinsatzes.

Regelmäßige Überprüfungen der Zielerreichung könnten zudem sicherstellen, dass die Ziele erreicht werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte die vorhandenen Einzelbausteine zu einer Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung zusammenführen. Aus den bereits formulierten Zielen sollte sie konkrete Maßnahmen ableiten und den benötigten Ressourceneinsatz bestimmen. Die Stadt sollte die Wirksamkeit der Maßnahmen mit festgelegten Zielwerten regelmäßig überprüfen. So kann sie den Grad der Zielerreichung messen und bei Abweichungen entsprechend gegensteuern.

¹⁹ vgl. Kapitel 3.4.3 Finanzcontrolling

3.4.3 Finanzcontrolling

→ Feststellung

Das Jugendamt der Stadt Herdecke hat kein Finanzcontrolling und Berichtswesen installiert. Dadurch wird die Steuerung erschwert. Hier sieht die gpaNRW Handlungsbedarf.

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.

Das Jugendamt der **Stadt Herdecke** hat bisher noch kein produktorientiertes Finanzcontrolling mit aussagefähigen und steuerungsrelevanten Kennzahlen implementiert. Eine Steuerung unter wirtschaftlichen Aspekten ist somit derzeit nur erschwert möglich.

Aber auch hier sind schon Einzelelemente vorhanden, die ein transparentes Finanzcontrolling mit aussagefähigen Kennzahlen möglich machen würden.

So sind beispielsweise im Haushalt der Stadt unter der Produktgruppe „3.6.3 Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ bereits operative Ziele formuliert. Hier werden auch erste Kennzahlen dargestellt. Allerdings handelt es sich vorrangig um Grundzahlen, wie beispielsweise die Anzahl der ambulanten Hilfen oder die Anzahl von Kindern und Jugendlichen in Pflegefamilien. Es sind dort aber auch weitere Kennzahlen hinterlegt, die als Grundlage für ein produktorientiertes Finanzcontrolling dienen könnten:

- Ergebnis pro Einwohner oder
- Verhältnis ambulanter zu stationären Jugendhilfemaßnahmen.

Diese Kennzahlen finden sich auch in der Entwicklung des WOH wieder.²⁰

Wie bereits im Kapitel „3.4.2. Gesamtsteuerung und Strategie“ beschrieben, sind für diese einzelnen Kennzahlen allerdings noch keine Zielwerte festgelegt worden. Somit kann an dieser Stelle auch kein Zielerreichungsgrad gemessen werden.

Regelmäßige Auswertungen, beispielsweise mit monatlichen Soll/Ist-Vergleichen werden nicht erstellt. Ein periodisches Berichtswesen für die interne Steuerung und die Unterrichtung der Verwaltungsleitung und Politik ist ebenfalls noch nicht vorhanden. In Herdecke überprüft die Kämmerei jedes Quartal die ämterbezogenen Aufwendungen und Erträge. Bei erheblichen Abweichungen müssen die betroffenen Ämter eine Stellungnahme abgeben.

²⁰ vgl. Kapitel 3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

Die Stadt Herdecke befindet sich in der Haushaltssicherung. Die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung belastet die kommunalen Haushalte massiv. Zwar erreicht die Stadt Herdecke in diesem Bericht durchgängig gute Kennzahlen, dennoch ist es - insbesondere vor dem Hintergrund, dass landesweit die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung drastisch steigen - sinnvoll, ein umfassendes Finanzcontrolling mit Hilfe von Zielen und Kennzahlen zu etablieren. Auch um eine transparente Darstellung des Ressourceneinsatzes und –verbrauchs sowie der Entwicklung von Aufwendungen und Fallzahlen zu schaffen. Entsprechend könnten Zielerreichungs- und Abweichungsanalysen getätigt werden. Um komplexe Tatbestände zu verdeutlichen und in einen Zusammenhang zu bringen, stellen Kennzahlen ein sinnvolles Instrument dar. Das Fehlen von Zielen und Kennzahlen erschwert eine wirkungsorientierte und wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Erziehung erheblich.

Als Hilfestellung könnte die Stadt, neben den bisherigen Kennzahlen aus dem WOH, die hier im Bericht dargestellten Kennzahlen weiterführen. Mit Hilfe von Zielerreichungsgraden könnte sie diese regelmäßig überprüfen und ggf. anpassen. Die Ergebnisse könnten im Anschluss adressatengerecht in einem Controlling-Bericht aufgearbeitet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte ein Finanzcontrolling im Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung mit Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen installieren, diese regelmäßig auswerten und im Berichtswesen darstellen.

3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Das Fachcontrolling im Jugendamt ist in Bezug auf die Überprüfung der Wirksamkeit und Qualität im Einzelfall gut aufgestellt. Mit fallübergreifenden Auswertungen kann es optimiert werden.

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

Das Fachcontrolling in **Herdecke** obliegt der Jugendamtsleitung. Diese ist im Rahmen der Verfahrensstandards an jedem Hilfeplanverfahren beteiligt.²¹ Hier werden die Verfahrensstandards auf Einzelfallebene regelmäßig überprüft. Die Kontrollen dienen insbesondere der Qualitätssicherung und der einheitlichen Fallbearbeitung. Auch die Überprüfung der Zielerreichung im Einzelfall erfolgt in diesem Zusammenhang.

Der Soziale Dienst (SD) arbeitet zudem im Rahmen des Hilfeplanverfahrens mit festgelegten Zielen und Vereinbarungen. Fallbezogen werden die Wirksamkeit und auch die qualitative Zielerreichung bei der Hilfeplanfortschreibung und auch bei Beendigung der Hilfen bewertet. Bei drohenden Abbrüchen oder Komplikationen werden die Gründe in zeitnah erfolgenden Gesprächen erörtert. Dabei wird ermittelt, wie die Akzeptanz der Hilfen gefördert werden könnte. Aus

²¹ vgl. Kapitel „3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren“

Sicht der gpaNRW stellt dieses Vorgehen ein gutes Mittel zur Qualitätssicherung und Nachhaltigkeit dar und beugt zudem Abbrüchen der Hilfen durch den Leistungsempfänger vor.

Allerdings werden die gewonnenen Erkenntnisse aus den Bewertungen der Einzelfälle nicht nach Hilfearten oder anbieterbezogen aufbereitet und ausgewertet. Somit reichen diese Einzelmaßnahmen für ein umfassendes und transparentes Fachcontrolling noch nicht aus.

Im Rahmen des Fachcontrollings sollten weitere Parameter regelmäßig überprüft und ausgewertet werden. Hierzu zählen beispielsweise die Überprüfung von Abbruchquoten, Laufzeiten oder Fachleistungsstunden einzelner Hilfearten, fallübergreifende Zielerreichung und trägerbezogene Auswertungen.

Diese Auswertungsmöglichkeiten könnten mit Zielerreichungsgraden von Kennzahlen zusammengeführt werden. Dadurch werden Ergebnisse und auch Wirkungen transparent und nachvollziehbar. Hieraus könnten Fachcontrollingberichte entstehen, die mit dem Finanzcontrollingbericht zusammengeführt werden sollten. Mit Hilfe dieser Berichte können somit auch qualitative Aussagen zu durchgeführten Maßnahmen getroffen werden.

Die nachweislichen Fakten könnten dann wiederum für die regelmäßigen Qualitätsdialoge mit den Trägern hilfreich sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte das Fachcontrolling weiter ausbauen und Auswertungen zur Wirksamkeit und Zielerreichung auch fallübergreifend vornehmen. Die Ergebnisse sollte sie in regelmäßigen Berichten aufbereiten. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling können die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen transparent nachvollzogen werden.

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ **Feststellung**

Die verbindlichen Verfahrensstandards bieten eine gute Grundlage für eine einheitliche Fallbearbeitung.

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 Herdecke** hat für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung verbindliche Verfahrensstandards verschriftlicht, die allen Fachkräften digital zur Verfügung stehen. Auch für die Eingliederungshilfe, für den Pflegekinderdienst und für die Jugendgerichtshilfe gibt es separate

Verfahrensstandards. Eine systematische Zusammenführung der Einzelelemente zu einem Qualitätshandbuch ist jedoch noch nicht erfolgt.

Verfahrensstandards bieten grundsätzlich gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Die vorhandenen Verfahrensstandards für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung beschreiben in ausführlicher Textform die einzelnen Prozessschritte des Hilfeplanverfahrens. Dabei werden die allgemeingültigen Verfahrensstandards noch um hilfespezifische Prozessabläufe ergänzt, in denen auch die Zuständigkeiten geregelt sind. Allerdings die aktuelle Darstellungsform der Verfahrensstandards unübersichtlich und sollte zur effizienteren Fallbearbeitung überarbeitet werden. In diesem Zusammenhang sollte die Stadt Herdecke auch die einzelnen Prozesse um Fristen und Bearbeitungsdauern ergänzen.

Zur besseren Übersichtlichkeit könnten die Prozesse zusätzlich in Ablaufdiagrammen anschaulich dargestellt werden. Visuelle Darstellungen können das Verständnis für die Abfolge der einzelnen Schritte, deren Nachvollziehbarkeit und Schnittstellen, sowie zu beachtenden Fristen bzw. Bearbeitungszeiten erleichtern. Sie machen das Verfahren außerdem transparenter und erleichtern insbesondere neuen Fachkräften die Orientierung. Auch vor dem Hintergrund der personellen Überlastungseindrücke der Fachkräfte aus dem SD bietet sich eine Überarbeitung der Verfahrensstandards an²².

Die elektronische Akte ist bereits in diversen Ämtern in Herdecke umgesetzt worden. Ein Dokumentenmanagementsystem wird derzeit sukzessive realisiert. Für das Jugendamt ist die Umsetzung für das Jahr 2021 geplant.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte die Verfahrensstandards um Fristen und Bearbeitungsdauern erweitern.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**

Die Abläufe zum Hilfeplanverfahren beinhalten die von der gpaNRW skizzierten Mindeststandards und schaffen die Voraussetzungen für eine gute fachliche Hilfeplanung.

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.

²² vgl. Kapitel „3.6 Personaleinsatz“

- 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 Herdecke** hat noch kein systematisch zusammengeführtes Qualitätshandbuch mit allen wichtigen Abläufen, Prozessen, Zuständigkeiten und Fristen transparent und nachvollziehbar erarbeitet²³. Allerdings sind die Abläufe des Hilfeplanverfahrens, teilweise getrennt nach einzelnen Hilfearten, weitestgehend schriftlich geregelt. Zusammen mit dem hierzu ergänzend geführten Interview zeigt die Stadt Herdecke ein schlüssiges Verfahren auf, welches den vorstehenden Mindest-Anforderungen gerecht wird.

Die Kontaktaufnahme nach einer Meldung erfolgt in Herdecke unverzüglich durch die zuständige Fachkraft des ASD. Zeitgleich wird die Wirtschaftliche Jugendhilfe in das Verfahren eingebunden, um die örtliche und sachliche Zuständigkeit zu bestätigen.²⁴

Innerhalb der sogenannten „Beratungsphase“ führt die zuständige Fachkraft mit den Personensorgeberechtigten und ggf. auch mit den Kindern bzw. Jugendlichen im Jugendamt ein Erstgespräch - insbesondere um den Anlass der Beratung festzustellen. Besteht daraufhin weiterer Klärungs- und Beratungsbedarf werden zusätzliche Gespräche und ein Hausbesuch terminiert. Im Rahmen dieses Erstgespräches werden die Antragsteller über die möglichen Hilfeleistungen,

²³ vgl. Kapitel „3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards“

²⁴ vgl. Kapitel „3.5.1.2 Fallsteuerung“

die Verfahrens- und Vorgehensweisen, die möglichen Auswirkungen der Hilfemaßnahme und auch über ihre Rechte und Pflichten beraten.

In der darauffolgenden „Entscheidungsphase“ wird durch die Personensorgeberechtigten der Antrag auf Hilfe zur Erziehung schriftlich gestellt. Die fallführende Fachkraft überprüft daraufhin die Ressourcen und die Motivation der Hilfesuchenden zur Mitwirkung im Hilfeplanprozess. Nach der Erhebung und Ermittlung der fallrelevanten Daten, wie beispielsweise:

- Familiengeschichte,
- psychosoziale Situation,
- bisherige Hilfen
- und ggf. Gutachten,

stellt die zuständige Fachkraft den Fall mit Diagnose und Hypothese in der kollegialen Beratung vor.

An der kollegialen Beratung nehmen die Amtsleitung, alle Fachkräfte des SD und bei Bedarf, z.B. bei stationären Maßnahmen, auch die Wirtschaftliche Jugendhilfe teil. Innerhalb der kollegialen Beratung wird über die Art und den Umfang der Hilfe zur Erziehung oder aber auch über eine mögliche Ablehnung beraten. Die Entscheidung der kollegialen Beratung wird im Anschluss im Protokoll der Hilfeforumferenz vermerkt und muss der Amtsleitung zur Unterschrift vorgelegt werden. Vor Beginn der Hilfe wird von dem potentiellen Leistungserbringer, insbesondere bei teil- und stationären Hilfen, eine Leistungsbeschreibung und eine Entgeltabrechnung angefordert. Bei mehreren in Frage kommenden Leistungserbringern wird nach Aussage des Jugendamtes grundsätzlich der Wirtschaftlichste ausgewählt.²⁵

Die Personensorgeberechtigten und die Kinder bzw. Jugendlichen werden über die Entscheidung informiert. Die fallführende Fachkraft koordiniert und terminiert den Erstkontakt der Hilfesuchenden mit dem Leistungserbringer. Bei teil- oder stationärer Hilfe zur Erziehung wird den Personensorgeberechtigten und dem Kind oder Jugendlichen vor Beginn der Hilfe die Möglichkeit geboten, die entsprechende Einrichtung in Begleitung der zuständigen Fachkraft zu besichtigen (Kennenlerntermin).

Die Überprüfung der Hilfepläne erfolgt in der Regel alle sechs Monate. Neufälle werden bereits nach drei Monaten überprüft, um zeitnah zu kontrollieren, ob die Hilfe gut installiert ist oder ob ggf. nachgesteuert werden muss.

Ein klassisches Rückführungs- oder Verselbständigungskonzept ist nicht vorhanden. Mögliche Perspektiven für eine Rückführung werden in den Hilfeplangesprächen individuell erörtert und ggf. als Ziel festgehalten. In Abhängigkeit von der Zielformulierung wird ein Träger ausgesucht, welcher dann parallel mit der Familie arbeitet, um eine Rückführung so erfolgreich wie möglich zu gestalten.

²⁵ vgl. Kapitel „3.5.1.2 Fallsteuerung“

Die Einhaltung der Verfahrensstandards wird im Laufe des Prozesses durch die Jugendamtsleitung überprüft. Um Fristversäumnisse zu vermeiden bzw. Fortschreibungen der Hilfepläne zu überwachen, führt jede Fachkraft eine eigene separate Wiedervorlage.²⁶

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte die Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit, wie beispielsweise die Bevorzugung ambulanter Hilfen, Obergrenzen von bewilligten Fachleistungsstunden oder die Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten, schriftlich in den Standards hinterlegen.

3.5.1.2 Fallsteuerung

→ **Feststellung**

Das Jugendamt hat eine gut strukturierte fachliche Zugangssteuerung. Optimierungspotenzial ergibt sich aus Sicht der gpaNRW lediglich im Bereich der Trägerauswahl.

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

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

Die Standards für die Fallsteuerung werden in **Herdecke** derzeit von den Fachkräften des SD gemeinsam überarbeitet und aktualisiert.

Bisher ist die fachliche Zugangssteuerung wie folgt organisiert:

²⁶ vgl. Kapitel „3.5.2 Prozesskontrollen“

Unverzüglich nach dem ersten Kontakt erfolgt eine allgemeine Beratung der Betroffenen durch die Fachkräfte des SD.²⁷ Sie beinhaltet auch Informationen über mögliche entstehende Aufwendungen im Rahmen der Kostenbeitragerhebung. Zeitgleich wird die WiJu mit der Bestätigung der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit in das Verfahren eingebunden.

Die Auswahl eines passenden Leistungserbringers erfolgt im Rahmen der Entscheidungsphase²⁸. Ein klassisches Anbieterverzeichnis mit den unterschiedlichen Trägern, deren Leistungsangebote und auch Kosten gibt es in Herdecke nicht. Das Jugendamt hat in der Vergangenheit bereits mehrfach versucht, insbesondere im stationären Bereich, ein Anbieterverzeichnis aufzubauen. Aufgrund der geringen jährlichen Fallzahlen war die Fortführung jedoch zu zeitaufwendig. Nach Einschätzung des Jugendamtes wird in der Regel während der kollegialen Beratung der geeignetste Leistungsanbieter im Erfahrungsaustausch mit den Kollegen ausgewählt. Bei mehreren grundsätzlich in Frage kommenden Anbietern wird der Wirtschaftlichste ausgewählt.

Laut Aussage des Jugendamtes besteht mit den Anbietern der Hilfe zur Erziehung ein enger Kontakt. Zudem müssen die Hilfeanbieter zu jedem Hilfeplangespräch einen schriftlichen Bericht vorlegen. Bei Unregelmäßigkeiten oder bei drohenden Abbrüchen informieren die Anbieter die Fachkräfte des SD umgehend. Im direkten Gespräch mit allen Beteiligten analysiert dann das Jugendamt, ob die Akzeptanz der Hilfen noch gegeben ist oder ggf. Änderungen erfolgen sollen.

Im Rahmen der regelmäßigen Hilfeplangespräche wird dort, wo es fachlich vertretbar ist, auf die Reduzierung von Fachleistungsstunden hingewirkt.

→ **Empfehlung**

Um die Trägerauswahl transparenter zu gestalten, sollte die Stadt Herdecke ein digitales Anbieterverzeichnis aufbauen. Dabei sollte sie die Angemessenheit und Effizienz beachten und das Anbieterverzeichnis auf die Fallzahlen der einzelnen Hilfearten ausrichten. Es sollte neben den bisherigen Erfahrungswerten und den angebotenen Leistungen auch zwingend eine Aufstellung über die damit verbundenen Kosten enthalten.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

→ **Feststellung**

Die Stadt Herdecke bindet die Wirtschaftliche Jugendhilfe frühzeitig in den Prozess der Hilfestellung ein. Dies ermöglicht eine zeitnahe Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen.

Grundsätzlich ist für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung das örtliche Jugendamt zuständig. Die örtliche Zuständigkeit ist in §§ 86 ff. SGB VIII geregelt. Unter bestimmten Voraussetzungen hat das Jugendamt, das die Hilfen zur Erziehung gewährt, gegenüber einem anderen örtlichen oder überörtlichen Träger der Jugendhilfe gemäß §§ 89 ff. SGB VIII einen Kostenerstattungsanspruch auf Erstattung der Aufwendungen. Die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen erfolgt in der Regel durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Diese

²⁷ Bei Kindeswohlgefährdungen wird ein separates Verfahren eingeleitet.

²⁸ vgl. Kapitel 3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

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 Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen erfolgt im Jugendamt der **Stadt Herdecke** grundsätzlich durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu). Diese wird in Herdecke bereits sehr frühzeitig, d.h. mit der ersten Meldung informiert, um die Zuständigkeit zu klären.

Bei der Gewährung von Hilfen zur Erziehung bedarf es einer reibungslosen Kommunikation zwischen dem SD und der WiJu. Nur so kann ein fehlerfreier Ablauf sowohl bei der Leistungserbringung aber auch bei der Refinanzierung sichergestellt werden. In der Vergangenheit konnten in Herdecke die Kostenerstattungsansprüche nach Einschätzung des Jugendamtes in der Regel zeitnah bearbeitet werden. Finanzielle Verluste konnten so vermieden werden.

Für die Prüfung von Kostenerstattungen und die sich daraus möglicherweise ergebenden Kostenbescheide gibt es derzeit noch keine schriftlichen Verfahrensstandards. Diese sollte die Stadt Herdecke auch für diesen Bereich schriftlich festhalten. Neben dem Wissensmanagement erleichtern die Verfahrensstandards auch die Einarbeitung neuer Fachkräfte und machen zudem den Arbeitsablauf transparenter.

Die Prüfung der Kostenerstattungen erfolgt grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle.

3.5.2 Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

Die Prozesskontrollen sind gut ausgestaltet. Im Bereich der automatisierten Wiedervorlage besteht aus Sicht der gpaNRW noch Verbesserungsmöglichkeiten. Die bestehenden Rückstände bewertet die gpaNRW kritisch.

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.

Im Jugendamt der **Stadt Herdecke** sind prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen und technische Plausibilitätsprüfungen vorhanden. Insbesondere durch den Einsatz des Fachverfahrens „Prosoz“ sind einheitliche Verfahrens- und Dokumentationsstandards gewährleistet. Darüber hinaus sehen die fachlichen Verfahrensstandards für jeden Neufall, jede Änderung und jede Beendigung die Mitzeichnung der Jugendamtsleitung vor. In diesem Rahmen erfolgen zusätzliche Kontrollen der Verfahrensstandards und des Workflows. Vor diesem Hintergrund sind prozessunabhängige Kontrollen in Form von Stichproben in Herdecke nicht vorgesehen.

Zudem ist die Jugendamtsleitung auch in die Zahlungsanweisungen der Wirtschaftlichen Jugendhilfe eingebunden. Eine Auszahlung ohne das Vorlegen der kompletten Fallakte und der Zustimmung der Jugendamtsleitung ist nicht möglich. Damit ist das sogenannte „Vier-Augen-Prinzip“ durchgängig gewährleistet. Zusätzlich erfolgt vor abschließender Bearbeitung der Auszahlung über die Finanzsoftware noch eine Gegenprüfung der Finanzabteilung.

Prioritäten in der Fallbearbeitung werden von den verantwortlichen Fachkräften fallabhängig selbst gesteuert. Hierzu gibt es keine festgelegten Standards. Die derzeit bestehenden Rückstände im Bereich des Sozialen Dienstes werden aktuell mit der Jugendamtsleitung besprochen.

Wie bereits im Kapitel Fallsteuerung beschrieben, führt jede Fachkraft eine eigene separate Wiedervorlage, um Fristversäumnisse zu vermeiden bzw. Fortschreibungen der Hilfepläne zu überwachen. Eine allgemeine Wiedervorlage, die für jeden einsehbar und auch über die Vorgesetzten kontrollierbar ist, gibt es in Herdecke nicht.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte eine allgemeine Wiedervorlageliste über die laufenden Fälle einführen, um die rechtmäßige und pünktliche Aufgabenerledigung nachvollziehen und gewährleisten zu können. Zudem sollten die Rückstände zeitnah abgearbeitet werden.

3.6 Personaleinsatz

→ **Feststellung**

Die gute Kennzahlenpositionierung im Bereich des Sozialen Dienstes belegt im Vergleichsjahr 2018 eine quantitativ ausreichende Personalausstattung. Eine Vollzeit-Stelle im Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe bearbeitet hingegen mehr Fälle als dreiviertel der Vergleichskommunen.

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

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.

Das Jugendamt der **Stadt Herdecke** hat im Oktober 2020 für den Bereich des SD erneut eine eigene Personalbemessung durchgeführt. Hierzu hat sie den allgemein gültigen Richtwert von 30 Hilfeplanfällen je Vollzeitstelle auf die aktuellen Hilfefälle umgelegt. Laut Aussage des Jugendamtes stimmen demnach aktuell die Soll- und Ist-Stellen nicht mehr überein. Aufgrund der gestiegenen Fallzahlen in 2020 sind derzeit 0,6 Stellenanteile im SD unbesetzt.

Nach Auskunft des Jugendamtes verweisen die derzeitigen Fachkräfte auf eine hohe personelle Belastung, die bereits in Überlastungsanzeigen mündeten. Die subjektive Einschätzung der Mitarbeitenden wird durch die aktuellen Rückstände und die Überstunden der Fachkräfte auch auf Leitungsebene wahrgenommen.

Erschwerend kommt eine hohe Personalfuktuation in der Leitungsebene und auch in der WiJu hinzu. Seit 2017 gab es neben einer Pensionierung vier Wechsel in der Führungsebene des Jugendamtes.

In Herdecke gibt es keine Wiederbesetzungssperren. Das soll in der Theorie dazu führen, dass vakante Stellen sofort nachbesetzt werden können. In der Praxis ist dies aber laut Einschätzung des Jugendamtes nicht möglich. Aufgrund des fortschreitenden Fachkräftemangels gab es trotz unbefristet ausgeschriebener Stellen nicht genügend qualifizierte Bewerber. Die vakanten Stellen im SD konnten nur unter großen Anstrengungen und mit Zeitversatz nachbesetzt werden. Im Bereich der WiJu war es trotz zwei Ausschreibungsrunden nicht möglich, die unbefristet ausgeschriebene Stelle in Vollzeit zu besetzen.

Alle Beschäftigten können sich Qualifizierungen und Fortbildungen ihrem Bedarf entsprechend aussuchen. Dies wird grundsätzlich gefördert und auch genehmigt.

Personaleinsatz 2018

Kennzahlen	Herdecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	30	16	25	30	39	64	31
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	217	91	117	152	191	375	31

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 Sozialer Dienst (SD)

Für die Stellenausstattung des 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 SD im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung, die insbesondere örtliche und individuelle Besonderheiten berücksichtigt, nicht ersetzen.

Im SD der **Stadt Herdecke** sind im Vergleichsjahr 2018 2,9 Vollzeit-Stellen besetzt. Die Fachkräfte bearbeiten im Jahresdurchschnitt 87 Hilfeplanfälle. Demnach ist eine Vollzeit-Stelle für 30 Hilfeplanfälle zuständig. Im interkommunalen Vergleich bildet Herdecke damit den Median. Mit diesem Wert erreicht die Stadt Herdecke gleichzeitig auch den Richtwert der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle dar.

In 2017 war eine Vollzeit-Stelle für 33 Hilfeplanfälle zuständig. Auch dieser Wert lag im Bereich des Median.

Trotz der im interkommunalen Vergleich durchschnittlichen quantitativen Stellenausstattung fühlen sich die Beschäftigten, wie eingangs beschrieben, überfordert.

Insbesondere die Inobhutnahmen am Wochenende durch die psychiatrische Kinder- und Jugendklinik, und die erhöhten Meldungen von Kindeswohlgefährdungen werden von den Fachkräften nach Einschätzung des Jugendamtes als zusätzliche Belastung wahrgenommen.

Neben diesen beschriebenen Belastungen könnten die unübersichtlich dargestellten Verfahrensstandards ein weiterer Grund für die beschriebenen Überforderungen sein. Erste Abhilfe könnte somit die zeitnahe Überarbeitung der Verfahrensstandards, beispielsweise durch die Visualisierung und die Erweiterung von Bearbeitungszeiten und Fristen einzelner Prozesse, leisten.²⁹ Ein strikter Rahmen, verbunden mit durchschnittlichen Bearbeitungszeiten und Fristen, gibt nachvollziehbar vor, was von einem Beschäftigten erwartet werden kann. Die Vereinheitlichung und Strukturierung von einzelnen Schritten gewährleistet zeitgleich eine durchgängig transparente Bearbeitung und verdeutlicht, was zwingend im Rahmen der Hilfeplanung beachtet werden muss - ohne die fachliche Arbeit einzuschränken. Hilfreich könnte hier auch ein Einarbeitungskonzept oder eine Einarbeitungsmappe sein. Diese gibt es in Herdecke nicht. Neuen Fachkräften wird eine erfahrene Fachkraft zugeteilt, die die Einarbeitung vollumfänglich übernimmt. Zudem erhalten die neuen Beschäftigten die derzeitigen Verfahrensstandards per Mail. Mit einem Einarbeitungskonzept oder einer Einarbeitungsmappe für neue Fachkräfte würde das Jugendamt konkrete Handlungs- und Rechtssicherheit für neue Beschäftigte schaffen und auch die Einarbeitung erleichtern.

3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

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

Im Jahr 2018 waren 0,4 Vollzeit-Stellen im Einsatz, die 87 Hilfefälle bearbeitet haben. Umgerechnet entfielen auf eine Vollzeit-Stelle somit 217 Hilfeplanfälle. Damit liegt die Stadt Herdecke deutlich über dem Personalrichtwert der gpaNRW. Im interkommunalen Vergleich liegt die Stadt Herdecke sogar über dem dritten Viertelwert und gehört damit zu dem Viertel der Kommunen, die die meisten Fälle pro Vollzeit-Stelle bearbeiten.

Ein ähnliches Bild zeigt auch der interkommunale Vergleich des Jahres 2017. Hier hat die Stadt Herdecke sogar 227 Hilfeplanfälle pro Vollzeit-Stelle bearbeitet und positioniert sich mit dieser Kennzahl ebenfalls über dem dritten Viertelwert.

²⁹ vgl. Kapitel „3.5 Verfahrensstandards“

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

→ **Feststellung**

Der niedrige Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre ist auf die unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall und die niedrige Falldichte zurückzuführen.

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

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

Daher ist das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für die Hilfen zur Erziehung der **Stadt Herdecke** nicht mit dem ordentlichen Ergebnis des Produktbereiches „3.6. - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ des Haushaltsplanes der Stadt Herdecke gleichzusetzen. Das Jugendamt hat die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW zusammengestellt und aufbereitet.

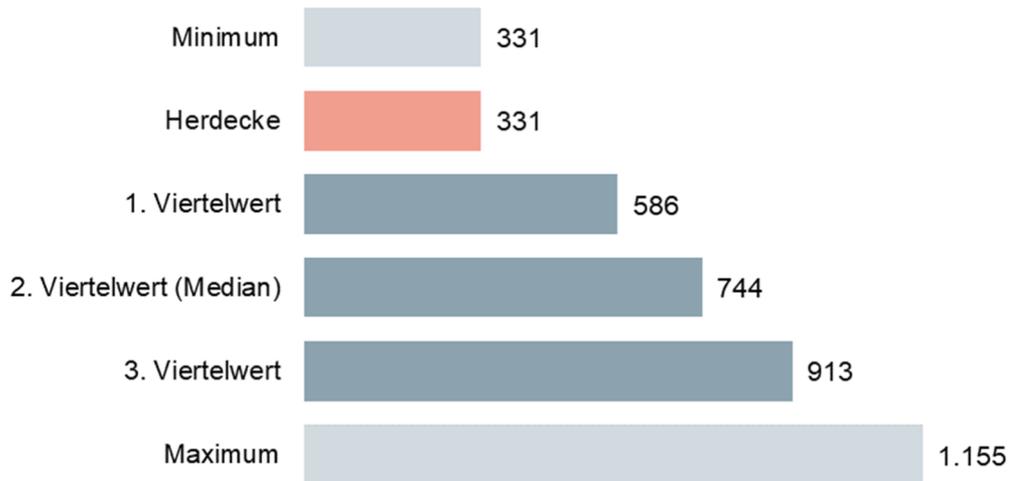
Die Abbildung einer Zeitreihe für die Jahre von 2015 bis 2018 ist nur in Teilen möglich. Die Stadt Herdecke konnte valide Zahlen aufgrund des hohen Zeitaufwandes³⁰ nicht vollumfänglich liefern.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung liegt im Vergleichsjahr 2018 bei rund 1,3 Mio. Euro. Auf der Aufwandsseite wird der Fehlbetrag vor allem durch die Transferaufwendungen von ca. 2,0 Mio. Euro beeinflusst. Diese beinhalten insbesondere die Aufwendungen für die Leistungserbringung der Hilfen durch die Träger.

Ertragsseitig sind die Kostenerstattungen für übernommene Fälle mit Kostenerstattungspflicht Dritter nach § 89a SGB VIII und für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) nach § 89d SGB VIII die Position mit dem größten Volumen. 2018 konnten hier insgesamt rund eine Mio. Euro vereinnahmt werden.

³⁰ Eine komplette Datenermittlung für die Vorjahre wäre nur nach Akteneinsicht sämtlicher HzE-Fälle möglich gewesen.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 30 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Vergleichsjahr 2018 bildet die Stadt Herdecke im interkommunalen Vergleich mit deutlichem Abstand das Minimum beim Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre.

Im Prüfungszeitraum 2015 bis 2018 hat sich der Fehlbetrag wie folgt entwickelt:

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

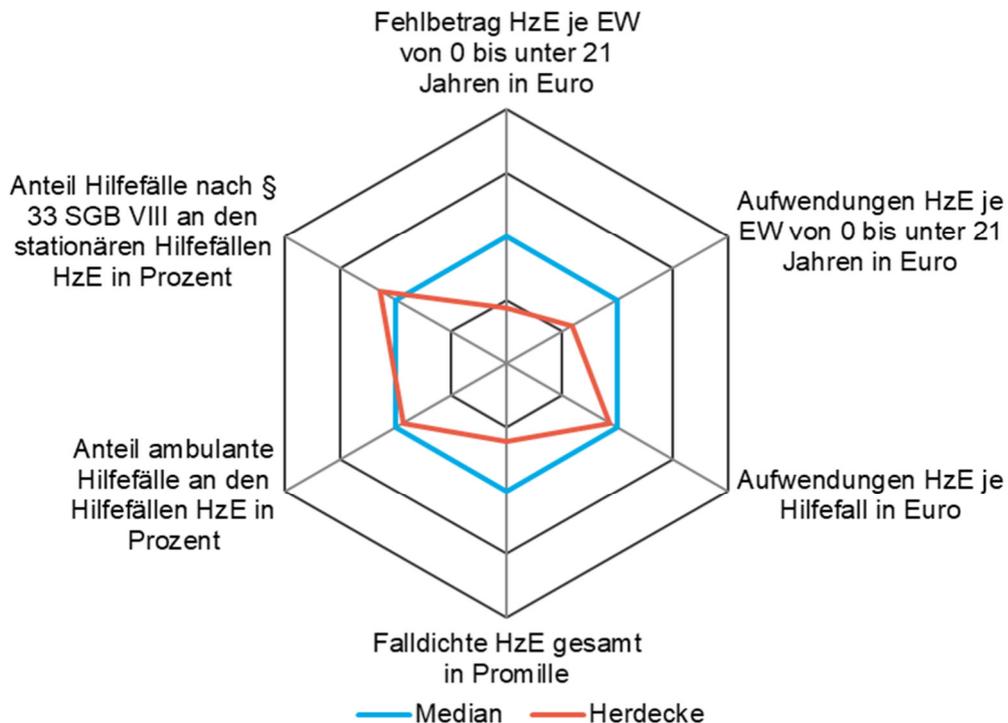
2015	2016	2017	2018
438	447	400	331

Bezogen auf die Vorjahre 2015 bis 2017 zeigt sich ein ähnliches Bild. Die Fehlbeträge liegen durchgängig zwischen dem Minimum und dem ersten Viertelwert.

Während der Fehlbetrag in den Jahren 2015 und 2016 zunächst leicht ansteigt, sinkt er in den Folgejahren deutlich. Ursächlich für den erheblichen Rückgang von 2017 auf 2018 sind vor allem die Rückerstattungen der Aufwendungen für die unbegleiteten minderjährigen Ausländer aus den Vorjahren.

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2018



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

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms weisen deutliche Zusammenhänge auf. Die einwohnerbezogenen Kennzahlen „Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ und „Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ werden von den Kennzahlen „Falldichte HzE gesamt“ und „Aufwendungen HzE je 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 wird in Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

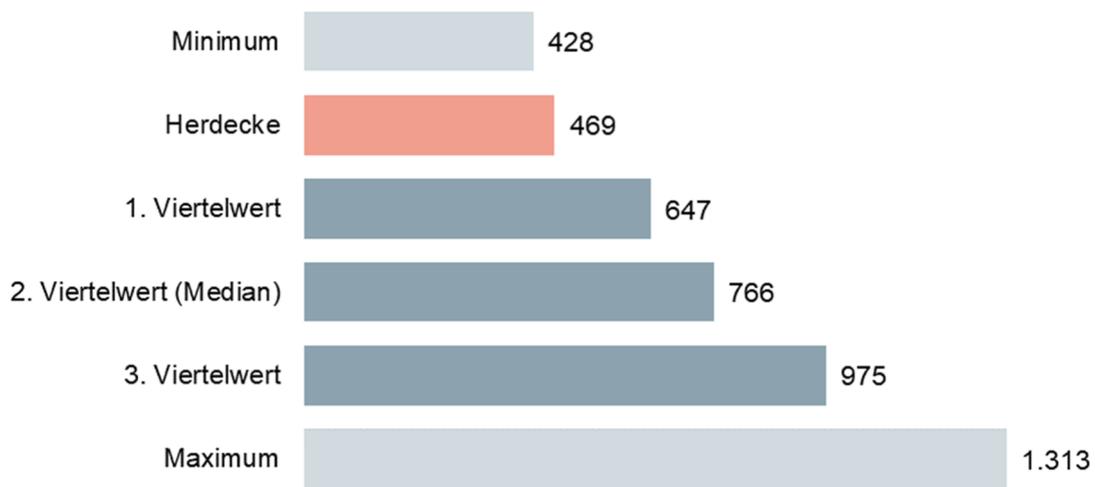
3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

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 bzw. 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.

In 2018 wurden in **Herdecke** keine ambulanten erzieherischen Hilfen mit eigenem Personal eingesetzt. Eigene Einrichtungen der Erziehungshilfe unterhält die Stadt ebenfalls nicht.

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



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



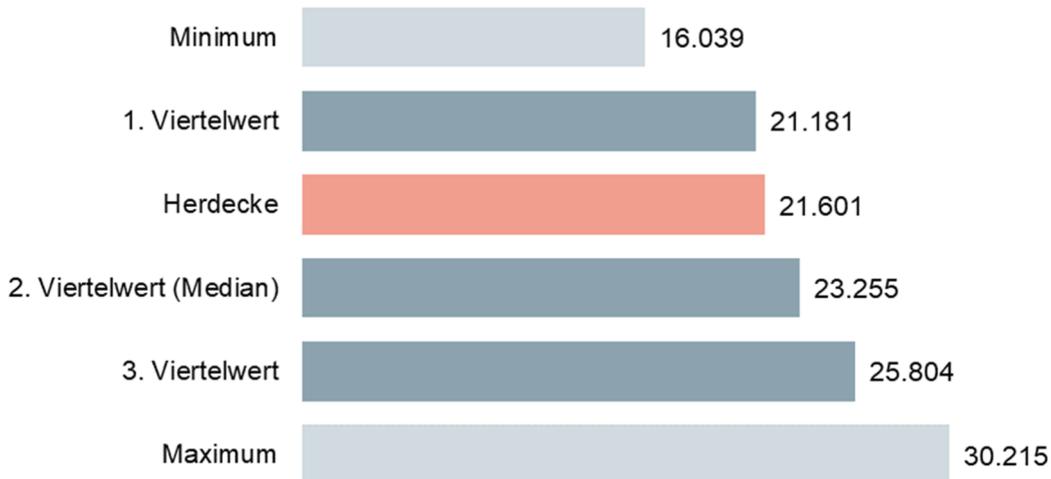
Die Stadt Herdecke gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Derzeit hat lediglich eine Vergleichskommune niedrigere Aufwendungen als Herdecke. Hier wirkt sich insbesondere die geringe Falldichte³¹ begünstigend aus.

³¹ vgl. Kapitel „3.7.1.4 Falldichte“

Entscheidend für die Beurteilung sind aber neben dem Einwohnerbezug auch die Aufwendungen je Hilfefall. In 2018 wurde in Herdecke insgesamt 87 Hilfefälle bearbeitet, davon waren 45 Fälle ambulant und 42 stationär.

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

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2018



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



Zur weiteren Analyse betrachtet die gpaNRW nachfolgend die ambulanten und stationären Aufwendungen getrennt.

Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2018

Kennzahlen	Herdecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	10.144	7.412	9.824	10.492	11.521	16.677	31
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	33.900	28.548	35.077	38.367	41.684	46.727	31

Für die ambulanten Aufwendungen hat die Stadt Herdecke 2018 Transferaufwendungen von ca. 456.000 Euro für die insgesamt 45 Hilfefälle erbracht. Bezogen auf die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall positioniert sich die Stadt Herdecke unter dem Median und gehört somit zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den niedrigeren Aufwendungen je Hilfefall.

Für den stationären Bereich hat die Stadt Herdecke rund 1,4 Mio. Euro für 42 Hilfefälle aufgewendet. Bezogen auf die stationären Aufwendungen je Hilfefall positioniert sich die Stadt Herdecke deutlich unter dem ersten Viertelwert. Damit sind die Aufwendungen für die stationären Hilfefälle günstiger als bei dreiviertel der Vergleichskommunen.

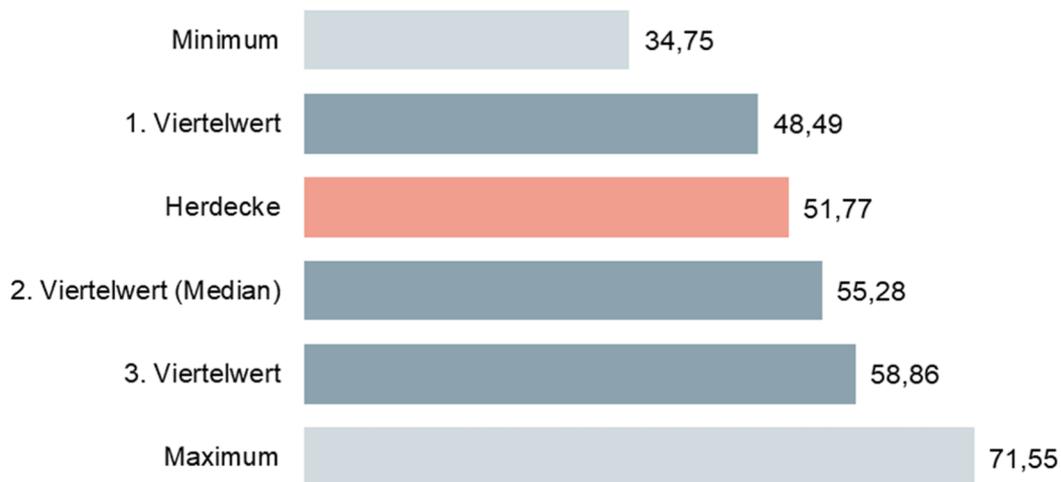
Die unterdurchschnittlichen Aufwendungen bezogen auf die Einwohner und auch auf die ambulanten und stationären Hilfefälle zeigen, dass die reinen Transferaufwendungen für die Hilfe zur Erziehung den Fehlbetrag HzE nicht erheblich belasten.

3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

→ Feststellung

Die Stadt Herdecke hat im interkommunalen Vergleich einen geringen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt, was sich grundsätzlich negativ auf den Fehlbetrag auswirkt. Die unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall federn diese Wirkung jedoch ab.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 31 Kommunen eingeflossen.

Die **Stadt Herdecke** hat einen vergleichsweise geringen Anteil ambulanter Hilfefälle. Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen haben einen höheren Anteil.

Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, weil dadurch kostenintensive stationäre Hilfefälle vermieden werden können.

Die Stadt Herdecke hat bereits eine niedrige Falldichte und gleichzeitig sowohl bei den ambulanten als auch bei den stationären Hilfefällen niedrige Aufwendungen je Hilfefall. Deshalb wird

im interkommunalen Vergleich trotz des niedrigen Anteils an ambulanten Hilfefällen ein gutes Ergebnis sowohl bezogen auf die einwohner- hilfefallbezogenen Aufwendungen erzielt.

Allerdings wirkt sich der niedrige Anteil ambulanter Hilfefälle aufgrund der Tatsache, dass stationäre Hilfefälle deutlich kostenintensiver sind, grundsätzlich erhöhend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag aus.

An dieser Stelle wäre die Darstellung der Entwicklung der ambulanten Hilfefälle hilfreich gewesen. Die Anzahl der Hilfefälle konnte jedoch nur für die Jahre 2017 und 2018 zur Verfügung gestellt werden. In 2017 lag der Anteil noch bei 49,2 Prozent und ist demnach von 2017 auf 2018 minimal angestiegen.

Greift man nun hilfsweise auf den dargestellten Anteil ambulanter Hilfen aus der überörtlichen Prüfung des Vergleichsjahres 2012 zurück, ist eine tendenziell negative Entwicklung zu erkennen. Während der Anteil 2012 noch bei rund 89 Prozent lag, ist seitdem ein Rückgang von rund 41 Prozent zu verzeichnen.

In Herdecke gilt schon seit Jahren der Grundsatz, dass ambulante Hilfen vorrangig zu gewähren sind. Stationäre Maßnahmen gelten als die letzte mögliche Maßnahme, die das Jugendamt ergreifen kann. Es wird also zunächst immer geprüft, ob ambulante Maßnahmen ausreichend sind. Im Regelfall ist also vor einer stationären Maßnahme immer eine ambulante Hilfe installiert. So soll der Anteil der ambulanten Maßnahmen erhöht und kostenintensive stationäre Fälle vermieden werden. Dennoch ist der Anteil der ambulanten Hilfefälle vergleichsweise gering. Insbesondere vor dem Hintergrund des landesweiten Trends der steigenden Aufwendungen für die stationären Hilfefälle sollte die Stadt Herdecke weitere Maßnahmen ergreifen, um den Anteil der ambulanten Hilfefälle zu erhöhen.

Des Weiteren kommt hinzu, dass die Stadt Herdecke einen vergleichsweise hohen Anteil Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA)³² aufweist. Lediglich fünf Vergleichskommunen haben derzeit einen höheren Anteil. Da die UMA in der Regel stationäre Hilfen erhalten, führt das in der Folge zu einem höheren Anteil der stationären Hilfen. Ohne die UMA läge der Anteil der ambulanten Hilfen bei 56 Prozent.

Das Jugendamt sieht den Anteil auch darin begründet, dass Herdecke zudem eine Stadt mit vielen Pflegefamilien ist. Diese werden in der Regel von anderen Kommunen belegt und gehen erst nach zwei Jahren in die Zuständigkeit des Jugendamtes. Eine Fallsteuerung ist demnach nicht mehr möglich. Vertiefende Informationen hierzu sind im Kapitel „3.7.2.1 – Vollzeitpflege“ zu finden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollten den Anteil ambulanter Hilfen unter Beibehaltung der niedrigen Falldichte durch zusätzliche Maßnahmen erhöhen.

³² vgl. Kapitel „3.7.3. Unbegleitete minderjährige Ausländer“

3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

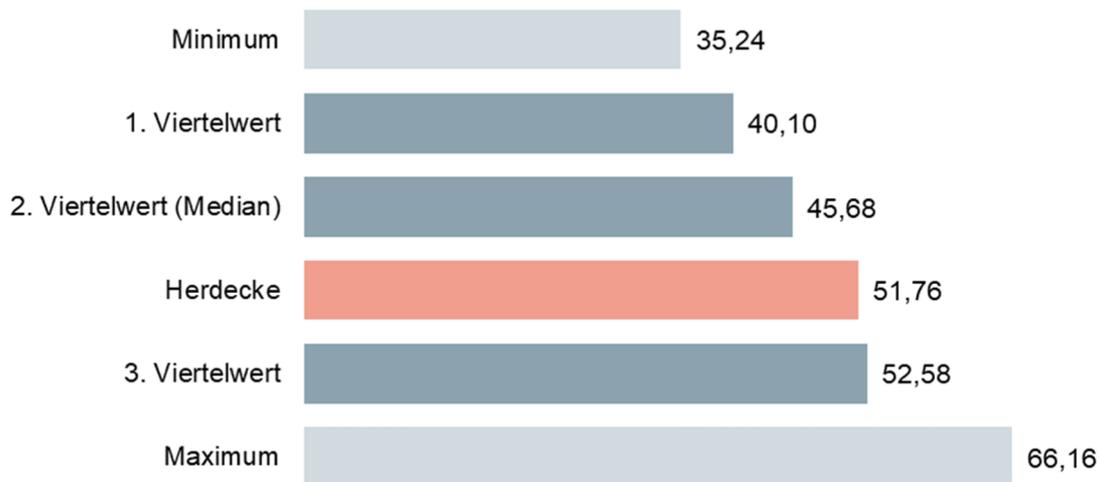
→ **Feststellung**

Durch den überdurchschnittlichen Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen werden kostenintensive Heimunterbringungen vermieden. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag aus.

Bei der Vollzeitpflege wird ein Kind oder Jugendlicher in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Die Fremdunterbringung ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen ist positiv zu sehen, wenn hierdurch kostenintensive Heimunterbringungen vermieden werden. Vollzeitpflege kostet in der Regel deutlich weniger als andere stationäre Hilfen und verringert den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.

In 2018 waren 22 der 42 stationären Hilfeplanfälle bei der **Stadt Herdecke** Vollzeitpflegefälle. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen liegt demnach bei rund 52 Prozent.

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



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



Der vergleichsweise hohe Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen in Herdecke ist grundsätzlich positiv zu sehen, da hierdurch kostenintensive stationäre Hilfen in Form von Heimunterbringungen vermieden werden können. Der hohe Anteil wirkt sich somit begünstigend auf den Fehlbetrag aus.

2017 lag der Anteil der Vollzeitpflegefälle noch bei rund 47 Prozent und ist demnach zu 2018 um zehn Prozent angestiegen. Vergleicht man den Anteil der Vollzeitpflegefälle auch hier wieder hilfsweise mit dem Anteil aus dem Jahr 2012 ist ein deutlicher Rückgang zu erkennen. 2012 lag dieser noch bei rund 70 Prozent.

Relativierend muss man jedoch ergänzen, dass der sinkende Anteil der Vollzeitpflegefälle auch hier wieder auf die Hilfen für die UMA zurückzuführen ist.

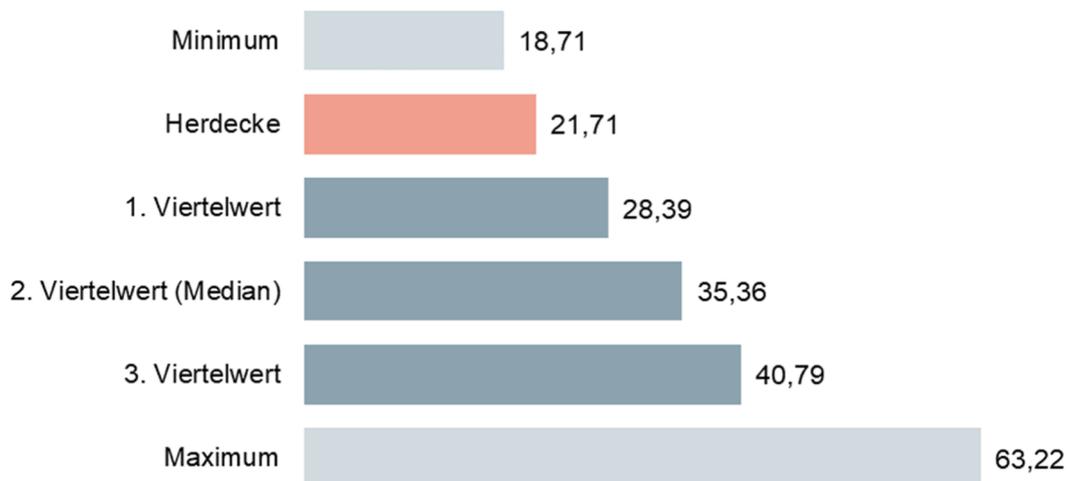
In Herdecke erfolgt die Unterbringung der UMA selten in Pflegefamilien, sondern meist als Heimunterbringung oder in betreuten Wohngruppen³³. Ohne die Hilfefälle für die UMA würde sich der Anteil auf rund 63 Prozent erhöhen.

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

3.7.1.4 Falldichte

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

Falldichte HzE gesamt in Promille 2018



³³ vgl. Kapitel „3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer“

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



Die Stadt Herdecke liegt 2018 mit der Falldichte von 21,71 Promille bei dem Viertel der Vergleichskommunen mit den einwohnerbezogenen niedrigsten Fallzahlen. Lediglich drei Vergleichskommunen haben eine niedrigere Falldichte. Auch in 2017 lag die Falldichte mit rund 22 Promille deutlich unter dem ersten Viertelwert.

Die niedrige Falldichte entlastet den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung und wirkt sich positiv auf die Aufwendungen je Einwohner aus. Die niedrige Falldichte ist ein Indiz für gelungene Präventionsarbeit³⁴. Aber auch die begünstigenden sozio-strukturellen Rahmenbedingungen³⁵ und die vergleichsweise geringen Laufzeiten bei einzelnen Hilfearten wirken sich hier positiv aus.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Die 87 Hilfeplanfälle der **Stadt Herdecke** verteilen sich 2018 auf die einzelnen Hilfearten wie folgt:

Verteilung Hilfeplanfälle nach Hilfearten 2018

Hilfeart	Anzahl Fälle
Flexible erzieherische Hilfen gem. § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	2
Sozialpädagogische Familienhilfe gem. § 31 SGB VIII	14
Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	1
Vollzeitpflege gem. § 33 SGB VIII	22
Heimerziehung gem. § 34 SGB VIII	13
Eingliederungshilfe gem. § 35a SGB VIII	28
Hilfe junge Volljährige gem. § 41 SGB VIII	7

Bezogen auf die dargestellten Fallzahlen liegt der Schwerpunkt der Aufgabenwahrnehmung des Jugendamtes der **Stadt Herdecke** in 2018 bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe (§ 31 SGB VIII), der Vollzeitpflege (§ 33 SGB VIII), der Heimerziehung (§ 34 SGB VIII) und der Eingliederungshilfe (§ 35a SGB VIII).

Die gpaNRW betrachtet nachfolgend diese beeinflussenden Hilfen.

³⁴ vgl. Kapitel „3.3.3 Präventive Angebote“

³⁵ vgl. Kapitel „3.3.1 Strukturkennzahlen“

3.7.2.1 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

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

Ziel der Hilfe soll sein, das Selbsthilfepotential der Familie wiederherzustellen oder zu stärken.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2018

Kennzahl	Herdecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.609	5.199	8.069	9.690	11.050	13.046	29

Die Aufwendungen für die sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) je Hilfefall liegen in **Herdecke** zwischen dem ersten Viertelwert und dem Median. Damit positioniert sich die Stadt Herdecke bei der Hälfte der Vergleichskommunen mit den geringeren Aufwendungen je Hilfefall.

Positiv wirken sich hier die kurzen Laufzeiten der Hilfen nach § 31 SGB VIII aus.

Laufzeiten der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2018

Kennzahl	Herdecke	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	87,50	11,59	53,90	67,51	73,48	100	24
Anteil ambulante Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	12,50	0,00	26,52	32,49	46,10	88,41	24

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahlen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.2 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

→ Feststellung

Die überdurchschnittlichen Kosten für den Bereich der Vollzeitpflege wirken sich belastend auf die Aufwendungen je Hilfefall gesamt aus.

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung eines Kindes oder 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 oder Jugendliche.

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

Die **Stadt Herdecke** wendete 2018 im Rahmen der Vollzeitpflege rund 460.000 Euro für insgesamt 22 Hilfeplanfälle auf. Hieraus ergeben sich Aufwendungen je Hilfefall von 21.248 Euro.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2018

Kennzahl	Herdecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	21.248	10.699	14.656	18.407	20.572	25.937	31

Damit hat die Stadt Herdecke 2018 höhere Aufwendungen je Hilfefall als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Lediglich vier Vergleichskommunen haben höhere Aufwendungen je Hilfefall als Herdecke. Die übrigen Vergleichskommunen verteilen sich wie folgt:



In 2017 positionierte sich die Stadt Herdecke ebenfalls über dem dritten Viertelwert. Nur zwei Vergleichskommunen hatten in diesem Jahr höhere Aufwendungen je Hilfefall als Herdecke.

Die Stadt Herdecke hat ein Spezialgebiet „Pflegekinderdienst (PKD)“ eingerichtet. Der Pflegekinderdienst ist zuständig für die Auswahl, Vermittlung, Beratung und Betreuung von Pflegeeltern. Lediglich die Fortbildung der Pflegeeltern hat die Stadt Herdecke an freie Träger ausgliedert.

Nach Einschätzung des Jugendamtes gibt es derzeit ausreichend Pflegefamilien in Herdecke. Allerdings gibt es viele Träger vor Ort, die potenzielle Pflegefamilien für sich gewinnen, so dass aus Sicht des Jugendamtes hier Handlungsbedarf geboten ist.

Dies zeigt sich auch in dem Anteil von den „normalen Pflegeverhältnissen“ zu den „besonderen Pflegeverhältnissen“. Fast die Hälfte der in 2018 betreuten Hilfefälle waren in sogenannten

„Westfälischen Pflegefamilien³⁶“ untergebracht. Die Kosten hierfür belaufen sich nach Einschätzung des Jugendamtes auf ca. 2.500 Euro pro Monat. Somit sind diese Pflegeverhältnisse deutlich teurer als normale Pflegeverhältnisse. Dennoch ist diese Form der Unterbringung günstiger als eine Heimunterbringung.

Nach Aussage des Jugendamtes sind die Westfälische Pflegeverhältnisse in der Regel übernommene Pflegeverhältnisse aus anderen Kommunen und sind für die Stadt kaum noch wirtschaftlich zu steuern.

Die tatsächliche Versorgungssituation mit Pflegefamilien vor Ort kann man gut anhand der Hilfeplanfälle mit Erstattungspflicht und Erstattungsanspruch analysieren. Pflegefamilien haben während der Dauer der Pflege nach § 37 Abs. 2 SGB VIII Anspruch auf Beratung und Unterstützung. Diese ist ortsnah sicherzustellen. Bringt ein Jugendamt das Kind in einer Pflegefamilie außerhalb seines Zuständigkeitsbereichs unter, bleibt die Zuständigkeit zunächst beim abgebenden Jugendamt. Die Beratung und Unterstützung erfolgt jedoch durch das Jugendamt vor Ort. Nach zwei Jahren wird das örtliche Jugendamt gemäß § 86 Abs. 6 SGB VIII zuständig und es besteht ein Erstattungsanspruch gegen das Jugendamt, das vorher zuständig gewesen ist.

Durch entsprechende Auswertungen kann die Stadt daher feststellen, wie viele Pflegefamilien sie für andere Städte betreut.

Die Stadt Herdecke hat in fast 82 Prozent der Hilfeplanfälle nach § 33 SGB VIII einen Kostenerstattungsanspruch gegenüber anderen Jugendämtern. Dieser Wert liegt leicht unter dem derzeitigen Maximalwert. Lediglich zwei Vergleichskommunen haben einen höheren Anteil. Dies bestätigt auch die Einschätzung des Jugendamtes, dass die Stadt Herdecke eine Stadt mit überdurchschnittlich vielen Pflegefamilien ist.

Die Pflegeverhältnisse in Herdecke sind in der Regel auf Dauer angelegt. Das zeigen auch die Verweildauern der Hilfeplanfälle deutlich. Mehr als 70 Prozent der Fälle haben eine Verweildauer von über 36 Monaten.

Laufzeiten der Hilfeplanfälle nach § 33 SGB VIII

Kennzahl	Herdecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfeplanfälle nach § 33 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 36 Monaten an den stationären Hilfen in Prozent	73,91	0,00	30,00	40,82	53,33	100	26

Insbesondere vor dem Hintergrund der beschriebenen starken Trägertätigkeit vor Ort, sollte die Stadt Herdecke ihre Akquise und Werbung für geeignete Pflegefamilien verstärken, um im stationären Bereich weiterhin möglichst viele Herdecker Kinder und Jugendliche in Vollzeitpflege unterbringen zu können. Die Unterbringung von Kindern in normale Pflegeverhältnisse sollte grundsätzlich vorrangig geprüft und entsprechend umgesetzt werden. Ggf. sollten diese Familien dann mit weiteren Hilfen unterstützt werden, sofern dies aus sozialpädagogischer Sicht vertretbar ist. Kostenintensive Pflegeverhältnisse könnten in der Folge vermieden werden. Das

³⁶ Hier sind die Familien an einen Träger gebunden, der die Familien zusätzlich begleitet und berät.

wiederum würde sich positiv auf die Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall auswirken und letztendlich auch den Fehlbetrag weiter senken.

Wie bereits beschrieben hat die Stadt Herdecke für die übernommenen Fälle einen Kostenerstattungsanspruch gegenüber den anderen Jugendämtern. Diese Fälle sind in der Regel durch die Inanspruchnahme von „Westfälischen Pflegefamilien“ deutlich kostenintensiver. Allerdings wirken sich diese Aufwendungen nicht belastend auf den Fehlbetrag aus, denn sie werden durch die Erträge aus den Kostenerstattungen neutralisiert.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahlen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.3 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Herdecke hat bei der Heimerziehung unterdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall. Die Auswahl der Träger könnte transparenter gestaltet werden.

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

Bei der **Stadt Herdecke** stellen die Aufwendungen für die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII 2018 rund 37 Prozent der Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung dar. Das sind absolut ca. 703.000 Euro. Bezogen auf die 13 Hilfeplanfälle ergeben sich hieraus Aufwendungen von 53.654 Euro pro Hilfefall.

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

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

Kennzahlen	Herdecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	53.654	51.026	55.975	61.141	67.676	88.444	31
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	3,28	1,95	3,59	5,31	7,55	10,08	31
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	46,15	0,00	19,09	26,32	33,33	50,00	24

Die Heimerziehung ist in der Regel eine sehr kostenintensive stationäre Hilfe. Dennoch positionieren sich die Aufwendungen je Hilfefall in Herdecke zwischen dem Minimum und dem ersten Viertelwert. Nur drei Vergleichskommunen erreichen günstigere Heimaufwendungen je Hilfefall.

Fast die Hälfte der Fälle haben zudem eine vergleichsweise kurze Verweildauer. Diese Kennzahl liegt nah am Maximalwert.

Die Kombination aus einer geringen Falldichte und die vergleichsweise kurzen Verweildauern begünstigt die Aufwendungen je Hilfefall und entlastet in direkter Folge den Fehlbetrag erheblich.

In Herdecke gilt der Grundsatz der „familienerhaltenden Hilfe“. Nach Auskunft des Jugendamtes wird folglich vor jeder Heimunterbringung intensiv geprüft, ob ambulante Hilfen wirksam genug sein könnten. Deshalb geht einer „familienersetzenden“ Heimerziehung in der Regel auch immer eine ambulante Hilfe voraus.

Die Unterbringung erfolgt in Herdecke grundsätzlich ortsnah. Nach Einschätzung des Jugendamtes werden die meisten Kinder im Umkreis von Wuppertal und Hagen untergebracht. Lediglich bei speziellen Fällen mit besonderen Bedarfen wird ortsfremd untergebracht.

Die Hilfepläne der Heimfälle werden halbjährlich geprüft und gegebenenfalls fortgeschrieben. Konkrete Ziele mit zu erreichenden Teilzielen werden gemeinsam mit den Beteiligten formuliert und bei Bedarf angepasst. Die Gespräche hierzu finden immer in der Einrichtung statt.

Ein Rückführungskonzept gibt es in Herdecke nicht. In jedem Fall wird individuell entschieden, ob eine Rückführung möglich ist. Dies wird mit den Trägern entsprechend kommuniziert und in der Regel in Zusammenarbeit mit den betroffenen Familien umgesetzt.

Ein Verselbständigungskonzept hat die Stadt Herdecke ebenfalls nicht. Jedoch beginnen die Träger in der Regel ab dem 17. Lebensjahr mit der Verselbständigung und es erfolgt eine Unterbringung in Trägerwohnungen.

Die vergleichsweise kurzen Verweildauern bestätigen, dass die Rückführung bzw. die Verselbständigungen auch ohne ein Konzept gut umgesetzt werden.

Wie schon bereits im Kapitel „3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfen“ erläutert, steigen die Aufwendungen für die Heimunterbringungen landesweit. Vor diesem Hintergrund könnte die Stadt Herdecke ein Anbieterverzeichnis anlegen, in dem die Einrichtungen nach Träger, Einrichtungsart, Ort, Kosten und Betreuungsschlüssel aufgeführt sind. Dieses Anbieterverzeichnis könnte zudem um eigenen Erfahrungswerte ergänzt werden. Mit Hilfe dieses Verzeichnisses könnte die Stadt Herdecke trägerbezogene Auswertungen erstellen. Das würde eine transparente Entscheidung unter Einbindung wirtschaftlicher Aspekte erleichtern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte für die Heimunterbringung ein Anbieterverzeichnis anlegen und bei Bedarf trägerbezogenen Auswertungen erstellen. Dieses Vorgehen würde den Entscheidungsprozess transparenter werden lassen. Daneben würde auch die wirtschaftliche Leistungsvergabe unterstützt.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahlen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.4 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

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

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

Bei der **Stadt Herdecke** stellen die Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII 2018 ca. 20 Prozent aller Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung dar. Das sind absolut rund 373.000 Euro. Bezogen auf die 28 Hilfeplanfälle ergeben sich hieraus Aufwendungen von 13.522 Euro pro Hilfefall.

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

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

Kennzahlen	Herdecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	13.522	9.180	13.166	16.535	22.894	32.537	31
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	10.426	7.616	10.816	12.813	16.109	25.184	31
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	57.887	30.596	58.258	66.575	84.601	108.763	22
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	17.896	9.756	14.537	15.929	19.214	47.014	25
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	40,31	18,85	47,15	59,35	78,34	89,46	28

Auch hier positioniert sich die Stadt Herdecke mit den Aufwendungen je Hilfefall nach § 35a SGB VIII gesamt leicht über dem ersten Viertelwert. Ursächlich hierfür sind erneut die unterdurchschnittlichen Aufwendungen sowohl für die ambulanten als auch für die stationären Hilfefälle.

Auffällig im Bereich der Eingliederungshilfen sind lediglich die überdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall für die Integrationshelfer (I-Helfer) bzw. der Schulbegleitung. Durch den vergleichsweise geringen Anteil dieser Hilfefälle an den ambulanten Hilfefällen gesamt wirkt sich dies jedoch nicht Übermaßen belastend auf die Aufwendungen gesamt je Hilfefall aus.

Einen Spezialdienst für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII gibt es in Herdecke nicht. Aufgrund der steigenden Anzahl von Anträgen und der komplexen Prüfungen der Teilhabebeeinträchtigungen plant das Jugendamt jedoch derzeit ein separates Eingangsmanagement.

Die Verfahrensstandards für die Hilfen nach § 35a SGB VIII lehnen sich an die gesetzlichen Vorgaben von SGB VIII und SGV XI und werden durch die Arbeitshilfe des LWL³⁷ gestützt. Hiernach beauftragt das Jugendamt die Jugendpsychiater des Kreisgesundheitsamtes für die Erstellung von psychiatrischen Gutachten, falls die Familien keine eigenen Gutachten vorlegen können. Neben persönlichen Gesprächen mit den Beteiligten und schriftlichen Stellungnahmen der Schulen, erfolgt bei den Integrationshelfern zusätzlich durch die fallführende Fachkraft noch eine Hospitation vor Ort in der Schule.

Auch bei dieser Hilfeart steigen landesweit die Aufwendungen und die Fallzahlen deutlich an. Falls sich dieser Trend auch in Herdecke durchsetzt und die Fallzahlen, wie vom Jugendamt in den Gesprächen beschrieben, tatsächlich steigen, werden sich die überdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall auswirken. In der direkten Folge würden die Aufwendungen je Fall steigen, was sich wiederum negativ auf die Aufwendungen je Hilfefall gesamt, aber auch belastend auf den Fehlbetrag auswirkt. Vor diesem Hintergrund sollte die Stadt Herdecke ihr Personal gezielt qualifizieren, um rechtssicher den Bedarf einschätzen und im Rahmen der fachlichen Standards gezielt steuern zu können.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahlen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA)

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

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

Kennzahlen	Herdecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	52.509	20.636	29.571	42.951	53.368	98.984	31
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	9,44	3,40	5,59	6,55	8,82	16,31	31

³⁷ LWL – Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe

Die Kennzahlen bestätigen die bisherigen Ergebnisse aus den Kapiteln „3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle“ und 3.7.1.3 „Anteil Vollzeitpflegefälle“. Der prozentuelle Anteil der UMA-Hilfefälle ist sehr hoch und positioniert sich mit rund neun Prozent bei dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Anteilen.

Ursächlich für den hohen Anteil ist auch, dass die Stadt Herdecke neben den UMA relativ wenige andere Hilfefälle aufweist. Durch die nicht steuerbaren Zuflüsse an Hilfefälle für die unbegleiteten minderjährigen Ausländer ergibt sich zwangsläufig dieser hohe prozentuale Anteil.

Auffällig sind hier jedoch die vergleichsweise hohen Aufwendungen für UMA je Hilfefall. Hier positioniert sich die Stadt Herdecke bei dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Fall. In 2017 waren die Aufwendungen mit 63.255 Euro noch höher und positionierten sich knapp unter dem Maximalwert. Ursächlich für die höheren Aufwendungen ist insbesondere die Belegung einer Einrichtung für traumatisierte Mädchen.

Die Kosten werden vom Land erstattet, so dass sich diese Aufwendungen nicht auf den Fehlbeitrag auswirken

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahlen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - [Handlungsfeld]

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Strukturen				
F1	Die Stadt Herdecke bietet ein umfassendes Angebot an Präventionsmaßnahmen. Insbesondere die zusätzlichen Nachmittagsangebote im Anschluss an die Ganztagesbetreuung bewertet die gpaNRW positiv.	91		
Organisation und Steuerung				
F2	Die Ansiedlung der Ämter „Jugendamt“ und „Amt für Schule, Kultur und Sport“ in einem Fachbereich ermöglichen in Herdecke Synergieeffekte für die gleiche Zielgruppe.	92		
F3	Die Stadt Herdecke verfügt bisher nicht über eine Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung.	93	E3 Die Stadt Herdecke sollte die vorhandenen Einzelbausteine zu einer Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung zusammenführen. Aus den bereits formulierten Zielen sollte sie konkrete Maßnahmen ableiten und den benötigten Ressourceneinsatz bestimmen. Die Stadt sollte die Wirksamkeit der Maßnahmen mit festgelegten Zielwerten regelmäßig überprüfen. So kann sie den Grad der Zielerreichung messen und bei Abweichungen entsprechend gegensteuern.	94
F4	Das Jugendamt der Stadt Herdecke hat kein Finanzcontrolling und Berichtswesen installiert. Dadurch wird die Steuerung erschwert. Hier sieht die gpaNRW Handlungsbedarf.	95	E4 Die Stadt Herdecke sollte ein Finanzcontrolling im Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung mit Ziele und steuerungsrelevanten Kennzahlen installieren, diese regelmäßig auswerten und im Berichtswesen darstellen.	96
F5	Das Fachcontrolling im Jugendamt ist in Bezug auf die Überprüfung der Wirksamkeit und Qualität im Einzelfall gut aufgestellt. Mit fallübergreifenden Auswertungen kann es optimiert werden.	96	E5 Die Stadt Herdecke sollte das Fachcontrolling weiter ausbauen und Auswertungen zur Wirksamkeit und Zielerreichung auch fallübergreifend vornehmen. Die Ergebnisse sollte sie in regelmäßigen Berichten aufbereiten. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling können die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen transparent nachvollzogen werden.	97

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verfahrensstandards					
F6	Die verbindlichen Verfahrensstandards bieten eine gute Grundlage für eine einheitliche Fallbearbeitung.	97	E6	Die Stadt Herdecke sollte die Verfahrensstandards um Fristen und Bearbeitungsdauern erweitern.	98
F7	Die Abläufe zum Hilfeplanverfahren beinhalten die von der gpaNRW skizzierten Mindeststandards und schaffen die Voraussetzungen für eine gute fachliche Hilfeplanung.	98	E7	Die Stadt Herdecke sollte die Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit, wie beispielsweise die Bevorzugung ambulanter Hilfen, Obergrenzen von bewilligten Fachleistungsstunden oder die Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten, schriftlich in den Standards hinterlegen.	101
F8	Das Jugendamt hat eine gut strukturierte fachliche Zugangssteuerung. Optimierungspotenzial ergibt sich aus Sicht der gpaNRW lediglich im Bereich der Trägerauswahl.	101	E8	Um die Trägerauswahl transparenter zu gestalten, sollte die Stadt Herdecke ein digitales Anbieterverzeichnis aufbauen. Dabei sollte sie die Angemessenheit und Effizienz beachten und das Anbieterverzeichnis auf die Fallzahlen der einzelnen Hilfearten ausrichten. Es sollte neben den bisherigen Erfahrungswerten und den angebotenen Leistungen auch zwingend eine Aufstellung über die damit verbundenen Kosten enthalten.	102
F9	Die Stadt Herdecke bindet die Wirtschaftliche Jugendhilfe frühzeitig in den Prozess der Hilfestellung ein. Dies ermöglicht eine zeitnahe Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen.	102			
F10	Die Prozesskontrollen sind gut ausgestaltet. Im Bereich der automatisierten Wiedervorlage besteht aus Sicht der gpaNRW noch Verbesserungsmöglichkeiten. Die bestehenden Rückstände bewertet die gpaNRW kritisch.	103	E10	Das Jugendamt sollte eine allgemeine Wiedervorlageliste über die laufenden Fälle einführen, um die rechtmäßige und pünktliche Aufgabenerledigung nachvollziehen und gewährleisten zu können. Zudem sollten die Rückstände zeitnah abgearbeitet werden.	104
Personaleinsatz					
F11	Die gute Kennzahlenpositionierung im Bereich des Sozialen Dienstes belegt im Vergleichsjahr 2018 eine quantitativ ausreichende Personalausstattung. Eine Vollzeit-Stelle im Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe bearbeitet hingegen mehr Fälle als dreiviertel der Vergleichskommunen.	104			
Leistungsgewährung					
F12	Der niedrige Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre ist auf die unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfeplan und die niedrige Fall-dichte zurückzuführen.	107			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F13	Die Stadt Herdecke hat im interkommunalen Vergleich einen geringen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt, was sich grundsätzlich negativ auf den Fehlbetrag auswirkt. Die unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall federn diese Wirkung jedoch ab.	112	E13	Die Stadt Herdecke sollten den Anteil ambulanter Hilfen unter Beibehaltung der niedrigen Falldichte durch zusätzliche Maßnahmen erhöhen.	113
F14	Durch den überdurchschnittlichen Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen werden kostenintensive Heimunterbringungen vermieden. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag aus.	114			
F15	Die überdurchschnittlichen Kosten für den Bereich der Vollzeitpflege wirken sich belastend auf die Aufwendungen je Hilfefall gesamt aus.	117			
F16	Die Stadt Herdecke hat bei der Heimerziehung unterdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall. Die Auswahl der Träger könnte transparenter gestaltet werden.	120	E16	Die Stadt Herdecke sollte für die Heimunterbringung ein Anbieterverzeichnis anlegen und bei Bedarf trägerbezogenen Auswertungen erstellen. Dieses Vorgehen würde den Entscheidungsprozess transparenter werden lassen. Daneben würde auch die wirtschaftliche Leistungsvergabe unterstützt.	121

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
Einwohner gesamt	22.541	22.818	22.768	22.836
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	3.269	3.295	3.339	3.322
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	3.874	3.985	4.010	4.000

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	1.692.476	2.381.176	2.244.316	1.875.368
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	437	598	560	469
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	k.A.	k.A.	24.704	21.601
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	476.828	552.801	610.299	455.986
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	k.A.	k.A.	13.653	10.144
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	1.215.648	1.828.345	1.634.017	1.419.382
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	k.A.	k.A.	35.407	33.900
Falldichte HzE gesamt				
Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	k.A.	k.A.	22,66	21,71
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	k.A.	k.A.	49,20	51,77
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	k.A.	k.A.	46,59	51,76

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	k.A.	k.A.	154.392	19.005
Anzahl der Hilfefälle	k.A.	k.A.	7	2
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	k.A.	k.A.	116.604	122.685

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
Anzahl der Hilfefälle	k.A.	k.A.	12	14
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	34.822	27.265	39.148	27.655
Anzahl der Hilfefälle	k.A.	k.A.	1	1
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	k.A.	k.A.	442.018	460.441
Anzahl der Hilfefälle	k.A.	k.A.	22	22
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	k.A.	k.A.	971.554	702.868
Anzahl der Hilfefälle	k.A.	k.A.	20	13
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	k.A.	k.A.	403.585	373.194
Anzahl der Hilfefälle	k.A.	k.A.	23	28
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	k.A.	k.A.	104.744	162.728
Anzahl der Hilfefälle	k.A.	k.A.	5	7
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	k.A.	574.286	700.870	430.576
Anzahl der Hilfefälle	k.A.	k.A.	11	8

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Herdecke** 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 den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit im Baugenehmigungsverfahren ist die Stadt Herdecke sehr gut aufgestellt. Über Bauanträge entscheidet die Bauaufsicht in Herdecke fristgerecht und rechtssicher nach objektiven Kriterien. Ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip bei allen Entscheidungen sorgt zusätzlich für Rechtssicherheit. Zudem hilft es eventuelle Korruptionsfälle präventiv zu vermeiden.

Die allgemeinen Geschäftsprozesse innerhalb der Bauaufsicht bieten geringe Ansatzpunkte für Verbesserungen. Ebenso kann die Stadt Herdecke den Ablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens durch striktere Fristsetzungen und eine höhere Digitalisierung optimieren. Damit könnte sie die Laufzeiten der Bauanträge verkürzen. Die bisherigen Überlegungen zur vollständigen digitalen Antragsbearbeitung sollte die Stadt weiterverfolgen.

2018 sind im Vergleich zu anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen weniger Bauanträge von einer Vollzeit-Stelle in Herdecke zu bearbeiten gewesen. Allerdings tragen die Mischarbeitsplätze in der Herdecker Bauaufsicht dazu bei, dass die Beschäftigten, auch bei einer sinkenden Zahl von Bauanträgen, gut ausgelastet sind. Die Stadt Herdecke sollte dennoch kontinuierlich die Personalauslastung in der Bauaufsicht analysieren und auf das sich ändernde Aufgabenspektrum mit personalorganisatorischen Maßnahmen reagieren.

Die Stadt Herdecke hat für die Bauaufsicht keine konkreten Ziele oder Kennzahlen definiert. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Herdecke den Aufbau des wirkungsorientierten Haushaltes nutzen, um auch in der Bauaufsicht mithilfe von Zielen und Kennzahlen zu steuern.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

In der **Stadt Herdecke** leben zum 01. Januar 2018 22.836 Einwohner. IT.NRW geht in einer Prognose davon aus, dass diese Zahl bis 2040 um rund fünf Prozent auf 21.732 Einwohner sinken wird. Die Gebietsfläche ist mit 22 km² unterdurchschnittlich klein im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen, die Anzahl der Einwohner liegt im unteren Bereich innerhalb der verglichenen Kommunen.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2018

Kennzahlen	Herdecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	73	46	67	78	93	137	71
Fälle je qkm	7	1	3	4	5	12	71
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	7,19	0,65	6,51	8,02	11,63	52,54	47
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	92,81	44,93	85,83	87,85	92,10	99,35	47
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	0,00	0,00	0,51	1,94	5,92	21,79	71

Das Fallaufkommen in Herdecke ist bezogen auf die Einwohner tendenziell durchschnittlich. Das Fallaufkommen je qkm ist im interkommunalen Vergleich jedoch hoch. Herdecke hat eine kleinere Gemeindefläche als viele andere mittlere kreisangehörige Kommunen. Dies kann ein Grund sein für die Positionierung der Stadt Herdecke bei der Kennzahl „Fälle Baugenehmigungen je qkm“.

Die Anzahl der Bauanträge liegt in 2018 bei 167. In vielen Kommunen ist die Zahl der Bauanträge in 2019 gesunken. Dieser Rückgang könnte im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) zum 01. Januar 2019 stehen. Teilweise wurden Anträge bewusst noch 2018 gestellt, um eine Entscheidung nach altem Recht zu erhalten. Andere Anträge wurden hingegen bis 2019 zurückgehalten, um von der neuen Rechtslage zu profitieren. Außerdem sind nach der neuen Rechtslage bestimmte Vorhaben nun genehmigungsfrei, für die vorher ein Bauantrag gestellt werden musste. Ob dies auch für Herdecke zutrifft, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden, da für die Prüfung nur die Zahlen für das Jahr 2018 geliefert werden konnten. Die Stadt sollte daher die Zahlen aus 2019 im Nachgang zu dieser Prüfung auswerten, um das Fallaufkommen zu Steuerungszwecken analysieren zu können.

Inwieweit die dynamische Entwicklung der SARS-CoV-2-Infektionen sowie die damit verbundenen notwendigen Einschnitte ins öffentliche Leben zur Beeinflussung der Ausbreitungsdynamik und Unterbrechung der Infektionsketten durch Bund, Land und Kommunen auch die Bautätigkeit beeinflussen werden, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

Da die Stadt Herdecke die Bauanträge mit Hilfe der Fachsoftware differenziert nach Verfahrensart darstellen kann, wird deutlich, dass sich der überwiegende Teil der gestellten Bauanträge 2018 auf Verfahren im einfachen Baugenehmigungsverfahren bezieht (155 von 167 Bauanträgen). Normale Baugenehmigungsverfahren gibt es in Herdecke hauptsächlich bei gewerblichen und industriellen Bauvorhaben.

Im interkommunalen Vergleich ist auffällig, dass es 2018 in Herdecke keine Bauvorhaben mit einer Genehmigungsfreistellung gab. In kaum einer anderen mittleren kreisangehörigen Kom-

mune ist dies der Fall. Aus Sicht der Stadt Herdecke wäre in einigen Fällen Genehmigungsfreistellungen denkbar gewesen. Auf der Homepage weist die Stadtverwaltung auf die Möglichkeit hin und erläutert bereits die einzuhaltenden Rahmenbedingungen. Dennoch werden in Herdecke üblicherweise immer Bauanträge eingereicht. Dies könnte durch Haftungsfragen begründet sein. Die BauO NRW sieht die Genehmigungsfreistellung grundsätzlich vor. Mit ihr soll das Bauen für den Bauherrn vereinfacht werden. Insofern sollte eine Kommune hiervon Gebrauch machen, insbesondere wenn keine späteren bauordnungsrechtlichen oder nachbarschaftsrechtlichen Verfahren zu befürchten sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte Bauherren im Rahmen ihrer Bauberatung verstärkt auf die Möglichkeiten der Genehmigungsfreistellung hinweisen. So lassen sich Bauanträge verschlankt bearbeiten.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2018

Kennzahlen	Herdecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	2	0	1	2	3	7	41
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	0	0	0	1	1	3	42
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	2	1	2	2	3	7	51

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Bauvorhaben beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Flughäfen sowie Bahn- und Hafenanlagen die Arbeit der Bauaufsicht. Durch diese Strukturen sind unterschiedliche interne und externe Stellen am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. Zudem sollten unnötige Beteiligungen vermieden werden, um sowohl bei der Bauaufsicht als auch bei möglicherweise Beteiligten den Arbeitsaufwand zu reduzieren.

2018 hat die Stadt Herdecke insgesamt 309 bauordnungsrechtliche Stellungnahmen eingeholt. Hierin enthalten sind 262 intern und 47 extern eingeholte Stellungnahmen. Die Zahl der einzuholenden Stellungnahmen beschränkt Herdecke auf das notwendige Maß, weil sie nur wirklich erforderliche Stellen beteiligt. Dies bestätigt auch die Einordnung der Stadt Herdecke bei den obigen Kennzahlen zu den eingeholten Stellungnahmen je Bauantrag.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Stadt Herdecke bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit keine rechtlichen Angriffspunkte. Kleinere Ergänzungen können zusätzlich helfen, die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu belegen.

→ Feststellung

Die getroffenen Regelungen zur Ermessensausübung sind in Herdecke so gestaltet, dass die Entscheidungen transparent sind und zum Wissenstransfer genutzt werden können.

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

Die gpaNRW hat Fragen zur fristgerechten Aufgabenerledigung, zur Einhaltung gesetzlich vorgegebener Arbeitsschritte und zu objektiven Entscheidungsgrundlagen gestellt. Wir beurteilen, inwieweit die Kommune dafür sorgt, Rechtssicherheit zu schaffen und Angriffspunkte in Klageverfahren von vornherein zu vermeiden.

Einhaltung gesetzlicher Fristen

Nach § 71 Abs. 1 BauO NRW hat die Bauaufsichtsbehörde innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Bauantrags u.a. zu prüfen, ob der Bauantrag vollständig eingereicht wurde. Die **Stadt Herdecke** hält diese gesetzliche Frist für die Vollständigkeitsprüfung ein.

In den Fällen nach § 64 Abs. 2 BauO NRW hält die Stadt Herdecke nach Eingang des vollständigen Bauantrags im einfachen Genehmigungsverfahren die Frist zur Entscheidung von sechs Wochen nicht immer ein. In einigen Fällen verzögert die planungsrechtliche Prüfung der Bauanträge das Genehmigungsverfahren. Dies geschieht nach Auskunft der Stadt Herdecke in den Fällen, in denen u.a. kein Bebauungsplan vorliegt und/oder externe Stellen beteiligt werden müssen. Ist absehbar, dass sie die Sechs-Wochenfrist nicht einhalten kann, nimmt die Stadt Herdecke die Verlängerungsmöglichkeit nach § 64 Abs. 2 BauO NRW in Anspruch. Um rechtssicher zu agieren, ist es wichtig, dass die Verwaltung in solchen Fällen die Frist von dann zwölf Wochen einhält. Dies gelingt der Stadt Herdecke nur in begründeten Ausnahmefällen nicht.

Einhaltung gesetzlich vorgesehener Arbeitsschritte

Hält eine Kommune die in der BauO NRW vorgesehenen Prüfvorgaben ein, so reduziert sie mögliche Angriffspunkte in Klageverfahren. U.a. sollte eine Bauaufsichtsbehörde den Baubeginn überwachen. In Herdecke wird der Baubeginn bei jedem Bauvorhaben überwacht. So hält die Stadt nach, ob eine Baugenehmigung erlöschen wird.

Die Stadt Herdecke benachrichtigt bei der Genehmigung von Abweichungen nach § 69 BauO NRW immer die Angrenzer. Diese Beteiligung ist für die weitere Bearbeitung des Bauantrages von zentraler Bedeutung, da durch den gestellten Bauantrag öffentlich-rechtlich geschützte nachbarliche Belange berührt werden.

Objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung

Bei einigen Vorschriften der BauO NRW steht den Kommunen ein Ermessensspielraum zur Verfügung. Eine Kommune sollte ihr Ermessen objektiv und einheitlich ausüben.

Um dies zu gewährleisten, führt die Bauaufsicht der Stadt Herdecke regelmäßig Besprechungen durch. In diesem Zusammenhang werden die getroffenen Entscheidungen beleuchtet und in Listen zusammengefasst. Hierdurch stehen den Beschäftigten Informationsgrundlagen für die vergleichbare Ausübung von Ermessensentscheidungen zur Verfügung. Diese Listen werden in Herdecke stetig fortgeschrieben und dienen der Entscheidungsfindung bei vergleichbaren Fällen. Im Vordergrund steht für Herdecke immer, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz bei allen Ermessensausübungen eingehalten werden muss und die Ermessensspielräume transparent angewendet werden. Hieran orientieren sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bauaufsicht bei allen Entscheidungen. Zudem erfolgt in Herdecke immer eine Abstimmung der Beschäftigten mit der Leitung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte prüfen, ob sie die Informationsgrundlagen für die Ausübung von Ermessensentscheidungen in der Fachsoftware hinterlegen kann.

Die Stadt Herdecke sorgt mit der schriftlichen Dokumentation und dem stetigen Austausch innerhalb der Bauaufsicht für eine höhere Rechtssicherheit bei der Sachbearbeitung sowie eine sachgerechte Ermessensausübung unter denselben Gesichtspunkten unabhängig von der Sachbearbeitung.

Gebühren für die Tätigkeiten der Bauaufsicht

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Die Stadt Herdecke orientiert sich bei der Festsetzung der Gebühren an den Orientierungsdaten des Städte- und Gemeindebundes zu den Gebührenrahmensätzen. Die Berechnung der Gebühr erfolgt über entsprechende Festlegungen in der Software automatisch. Der Orientierungsrahmen ist somit für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einheitlich. Alle Gebührenbescheiden werden von der Leitung im Zusammenhang mit dem Bescheid über den Bauantrag unterzeichnet. Auf diese Weise wird das Vier-Augen-Prinzip und die Korruptionsprävention gewährleistet.

Mit den erhobenen Gebühren sollten die Aufwendungen der Bauaufsicht zu einem möglichst hohen Teil gedeckt werden. Durch eine entsprechende Kennzahl sollte eine Kommune überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht wird. Über diesen Aufwandsdeckungsgrad kann eine Kommune die Bauaufsicht ein Stückweit steuern. Bisher wertet die Stadt Herdecke nicht aus, inwieweit die erhobenen Verwaltungsgebühren für Baugenehmigungen die Aufwendungen für Baugenehmigungen decken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte die erhobenen Gebühren ermitteln und den Aufwandsdeckungsgrad für die Baugenehmigungen berechnen, um die Wirtschaftlichkeit der Bauaufsicht durch ggf. notwendige Anpassungen der Gebühren zu stärken.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

Dass es in Herdecke in 2018 keine zurückgewiesenen, hingegen vergleichsweise viele zurückgenommene Bauanträge gibt, lässt auf eine intensive Bauberatung schließen.

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.

2018 wurden in der **Stadt Herdecke** zwölf Bauanträge zurückgenommen. Hingegen hat die Bauordnung keine Bauanträge zurückgewiesen.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2018

Kennzahlen	Herdecke	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	1,67	1,08	13,77	65
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	7,19	0,00	2,21	4,15	5,86	18,23	67

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Die Bauaufsicht versorgt die Bauwilligen mit hilfreichen Informationen und bietet eine Bauberatung an. Bei der Bauberatung handelt es sich um eine freiwillige Leistung der Kommunen.

Die Bauaufsicht der Stadt Herdecke hat es sich zum Ziel gesetzt, im Vorfeld intensiv und zu beraten, um so möglichst viele genehmigungsfähige Bauanträge zu erhalten sowie die Zahl der zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten. Sollte ein Vorhaben in der eingereichten Weise nicht genehmigungsfähig sein, so versucht Herdecke zusammen mit dem Antragsteller eine genehmigungsfähige Änderung zu erarbeiten. Sollte eine Änderung nicht möglich sein bzw. nicht zu einer Genehmigungsfähigkeit führen, berät die Verwaltung dem Antragssteller hinsichtlich der zwei Möglichkeiten der Zurückweisung bzw. Zurücknahme des Antrages. Den Antrag zurückzunehmen ist generell für den Antragsteller günstiger als eine Ablehnung durch die Bauaufsichtsbehörde. Dies kann ein Grund sein, warum es in 2018 keine Ablehnung oder Zurückweisung eines Bauantrages gab, hingegen der Anteil der zurückgenommenen Anträge in Herdecke vergleichsweise hoch ausfällt.

Aus Gründen der Bürgerfreundlichkeit hat die Bauaufsicht in Herdecke ihr allgemeines Bauberatungsangebot sowie ihr Informationsangebot auf der Homepage bewusst geringgehalten. Es ist in Herdecke gewünscht, dass der persönliche Kontakt zur Bauaufsicht gesucht wird.

4.3.4 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die Stadt Herdecke hat die Funktionen und Aufgaben innerhalb der Bauaufsicht klar abgegrenzt. Der Abbau von Medienbrüchen stellt noch Optimierungsansätze dar.

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 Bauaufsicht der **Stadt Herdecke** baut nach eigener Aussage die Fachsoftware so aus, dass zukünftig Checklisten für die einzelnen Arbeitsschritte für sämtliche Baugenehmigungsverfahren hinterlegt sind. Wenn Checklisten/Arbeitshilfen in der Software hinterlegt sind, ist dies optimal, da die Sachbearbeitung dort direkt auf die notwendigen Informationen zurückgreifen kann. Dies gibt den Beschäftigten Sicherheit bei der Aufgabenerledigung. Zudem sind die Entscheidungsprozesse vereinheitlicht. Ermessenentscheidungen könnten, wie oben empfohlen, hier ebenfalls integriert werden.

Weitere Handlungssicherheit erreicht die Stadt Herdecke durch eindeutig festgelegte Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse. Diese sind in den Arbeitsplatzbeschreibungen und in der Unterschriftenbefugnis klar geregelt. Generell unterschreibt die Leitung alle Bescheide (Genehmigungen und Ablehnungen von Bauanträgen) zur Wahrung des Vier-Augen-Prinzips.

Ein Optimierungsansatz für die Geschäftsprozesse liegt in Herdecke in der medienbruchfreien Bearbeitung der Bauanträge. Noch gibt es in Herdecke für jeden Bauantrag neben der elektronischen Bauakte auch eine Papierakte. Der Bauantrag geht in Herdecke ausschließlich in Papierform ein. Die Bauaufsicht erstellt nach Antragseingang eine elektronische Bauakte, die jedoch nur für die interne Bearbeitung genutzt wird. Hindernisse für die medienbruchfreie Bearbeitung der Bauanträge liegen in Herdecke zu Teilen in der IT-Infrastruktur. Des Weiteren möchte die Bauaufsicht der Stadt Herdecke die Ergebnisse des Modellprojektes des Landes für ein digitales Baugenehmigungsverfahren abwarten und sich dann den dort gefundenen Lösungen anschließen. Eine eigene Zwischenlösung erscheint der Stadt aufgrund des zu erwartenden Zeitfensters als nicht zielführend.

→ **Empfehlung**

Vor diesem Hintergrund sollte die Stadt Herdecke bereits jetzt, die notwendigen Strukturen vorbereiten, um zukünftig die elektronische Bearbeitung der Bauanträge zu ermöglichen.

Durch eine medienbruchfreie Bearbeitung kann Herdecke das Genehmigungsverfahren noch weiter beschleunigen. Vor allem entfallen durch die elektronische Kommunikation Postwege und damit verbundene Liegezeiten in der Bearbeitung (siehe auch Abschnitte „Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens“ und „Digitalisierung“). Bearbeitungszeiten werden darüber hinaus optimiert, indem Schnittstellen geringgehalten werden. Gleichzeitig wird der Vorgang der Archivierung erleichtert.

4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

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

→ **Feststellung**

Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist überwiegend optimiert gestaltet. Punktuelle Verbesserungsmöglichkeiten können den Arbeitsablauf noch weiter positiv unterstützen.

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.

Bei der **Stadt Herdecke** gehen alle Bauanträge in Papierform ein. In einem ersten Schritt wird der Posteingang vermerkt. Anschließend sichtet die Leitung die Bauantragsunterlagen und leitet sie an die zuständige Sachbearbeitung der Bauaufsicht weiter. In einem nächsten Schritt wird der Bauantrag auf Vollständigkeit geprüft. Zu diesem Zeitpunkt werden noch keine wesentlichen baurechtlichen Prüfungsschritte durchgeführt.

Für ein zügiges Genehmigungsverfahren ist es wichtig, dass die Kommune den Zeitpunkt für die Nachforderung von Unterlagen sinnvoll wählt. Auch die Häufigkeit der Nachforderungen spielt eine entscheidende Rolle. Soweit die Sachbearbeitung der Bauaufsicht in Herdecke feststellt, dass Mängel im Bauantrag vorhanden sind, setzt die Bauaufsicht Fristen zur Mängelbeseitigung. Hier ist sie jedoch bei der Häufigkeit der Nachforderung bzw. der Fristsetzung großzügig. Unter Umständen folgen mehrere weitere Fristsetzungen, um den Bauantrag genehmigungsfähig zu stellen. Durch die mehrmaligen Fristsetzungen und damit verbundenen Wartezeiten und ggf. auch einem Abwarten bis die Unterlagen zu irgendeinem beliebigen Zeitpunkt nachgereicht werden, verzögert sich das Baugenehmigungsverfahren bei der Stadt Herdecke. Dies wird auch im Abschnitt 4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen deutlich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte ihre Praxis bei der Nachforderung von Unterlagen unter Abwägung der Bürgerfreundlichkeit und abhängig von Einzelfällen überdenken und auf mehrmalige Fristsetzungen verzichten.

Erst wenn die Antragsunterlagen vollständig vorliegen, erfasst die Verwaltungssachbearbeitung den Bauantrag in der Fachsoftware und versendet eine Eingangsbestätigung an die Antragsteller.

Auch den Zeitpunkt der Einholung bauaufsichtlicher Stellungnahmen und des Verfahrens zur Beteiligung sollte eine Kommune sinnvoll wählen. Die Stadt Herdecke legt, sobald die Unterlagen vollständig und mängelfrei sind, die erforderlichen Beteiligungen fest. Den meist sternförmigen Beteiligungsprozess selbst beginnt sie im Anschluss. Eine Beteiligung kann aber durchaus auch schon erfolgen, wenn der Bauantrag noch nicht vollständig ist. Nach Rückmeldung von

den zu beteiligenden Stellen prüft die Stadt Herdecke, ob der Bauantrag genehmigungsfähig ist. Durch die Wahl eines früheren Zeitpunktes zur Beteiligung könnten hier Zeitgewinne erreicht werden. Viele der von uns geprüften Bauaufsichten starten ein sternförmiges Beteiligungsverfahren bereits parallel zur Vollständigkeitsprüfung.

Für die Beteiligungen setzt die Stadt Herdecke eine individuell angepasste Frist von bis zu zwei Monaten. Sind die Rückläufe nicht innerhalb dieser Frist eingegangen, so erinnert die Bauaufsicht an die Stellungnahmen. Nach Einschätzung der Stadt Herdecke ist dieses Vorgehen praktikabel und führt zu keinen Verzögerungen im Prozessablauf. Sollte die Stadt Herdecke zukünftig bemerken, dass die o.g. Frist häufiger nicht eingehalten werden sollte, sollte sie von den gesetzlichen Regelungen zur Beteiligung von externen Stellen Gebrauch machen. Nach § 71 Abs. 2 BauO NRW kann nach Ablauf von zwei Monaten von einer Zustimmung der externen Stelle ausgegangen werden, wenn keine Reaktion auf das Ersuchen eingeht. Hiermit können Verzögerungen bei der Bearbeitung von Bauanträgen vermieden werden.

Ist das beantragte Bauvorhaben genehmigungsfähig, bereitet der zuständige Sachbearbeiter bzw. die zuständige Sachbearbeiterin die Genehmigung vor und berechnet die Gebühren für die Genehmigung. Die Verwaltungssachbearbeitung erstellt den Bescheid. Anschließend wird der Bescheid durch die zuständige Leitung unterschrieben und versendet. Durch dieses Vorgehen wird das Vier-Augen-Prinzip gewährleistet und es dient gleichzeitig der Korruptionsprävention. Dieser Ablauf gilt ebenfalls bei negativen Entscheidungen über gestellte Bauanträge.

→ **Empfehlung**

Ist das Verfahren in Herdecke in weiteren Teilen digitalisiert, sollte ein Vier-Augen-Prinzip für alle Bauanträge in der Software hinterlegt werden.

In einem Genehmigungsprozess sollte es möglichst wenige Schnittstellen und Übergaben geben. Zeitliche Verzögerungen können somit reduziert werden.

Auch wenn gegenwärtig nur geringfügige Optimierungspotenziale im Prozess der einfachen Baugenehmigung zu identifizieren sind, empfiehlt die gpaNRW den Prozess regelmäßig zu prüfen, ob sich durch geänderte Rahmenbedingungen Änderungsbedarf erkennbar ist und dies entsprechend anpassen.

Die zuvor dargestellten zeitlichen Verzögerungen schlagen sich regelmäßig in den Laufzeiten von Bauanträgen nieder, die in Herdecke oberhalb des Orientierungsgröße der gpaNRW liegen (vgl. Abschnitt 4.3.6 „Laufzeit von Bauanträgen“). Sind obige Empfehlungen umgesetzt, kann sich der optimierte Ablauf des Baugenehmigungsverfahrens positiv auf die Laufzeiten auswirken.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**

Die Gesamtlaufzeiten sind in der Bauaufsicht der Stadt Herdecke deutlich länger als die Bearbeitungszeiten ab Vollständigkeit der Antragsunterlagen. Dies lässt auf lange Fristen für das Nachreichen von Unterlagen schließen.

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.

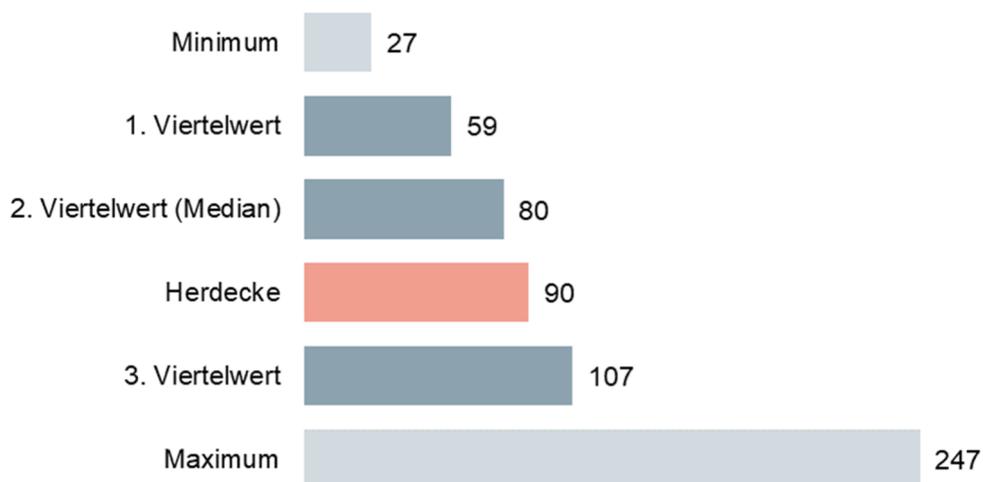
Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die 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 jeweils zwei Varianten erhoben:

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

Häufig sind die Anträge beim Antragseingang noch nicht vollständig, und es müssen Unterlagen beim Antragsteller oder der Antragstellerin nachgefordert werden. Aus diesem Grund hat die gpaNRW neben der Gesamtlaufzeit ab Antragseingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit erhoben. Ab diesem Zeitpunkt hat die Kommune alle Unterlagen seitens des Antragsstellers vorliegen und kann mit der Prüfung beginnen bzw. Stellungnahmen anfordern und andere Behörden beteiligen. Viele Vergleichskommunen können lediglich die Gesamtlaufzeit aus der eingesetzten Software ermitteln. Die **Stadt Herdecke** konnte der gpaNRW darüber hinaus auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit des Antrages mitteilen. Nachfolgend bilden wir zunächst die Gesamtlaufzeit ab.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2018

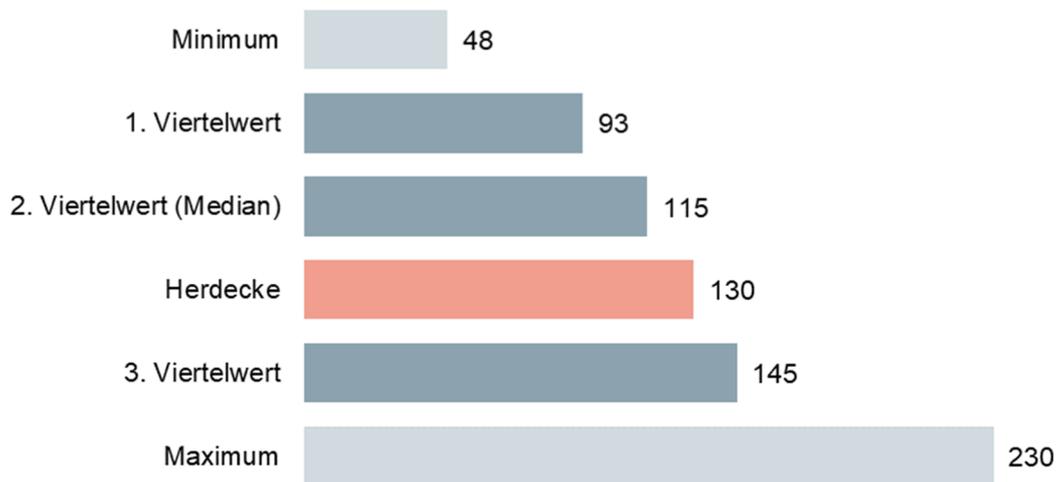


In den interkommunalen Vergleich sind 35 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Drei Viertel der Vergleichskommunen weisen im einfachen Genehmigungsverfahren eine geringere Gesamtlaufzeit von Bauanträgen aus. Die von der gpaNRW genannte Orientierungsgröße von 84 Kalendertagen überschreitet die Stadt um sechs Tage. Wie in den Strukturkennzahlen dargestellt, handelt es sich hierbei in Herdecke um rund 93 Prozent aller Fälle in der Baugenehmigung.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 32 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die normalen Genehmigungsverfahren dauern in der Stadt Herdecke 40 Tage länger als die einfachen Genehmigungsverfahren. Diese Verfahren sind naturgemäß umfangreicher, da deutlich mehr Regelungen in Betracht kommen und entsprechend zu beachten sind. Die Positionierung der Stadt Herdecke im interkommunalen Vergleich bei den Laufzeiten im normalen Genehmigungsverfahren zeigt jedoch, dass die Vergleichskommunen diese Fälle in der Regel zügiger bearbeiten. Dies muss jedoch nicht zwingend mit der Arbeitsweise in der Bauaufsicht zusammenhängen. Die Zeit, bis die Bauwilligen notwendige Unterlagen nachreichen, fließt hier

ebenso mit ein, wie die Dauer bis zum Rücklauf aller notwendigen Stellungnahmen aus interner und externer Beteiligung. Ebenso benötigte die Stadt Herdecke gerade in 2018 für die Einarbeitung in die neue Fachsoftware und der damit einhergehenden Ablaufänderungen in der Bearbeitung von Bauanträgen etwas mehr Zeit als nach eigener Einschätzung aktuell der Fall ist.

Die Daten der nachfolgenden Tabelle bestätigen, dass insbesondere die Frist zur Nachforderung von Unterlagen und ggf. das Beteiligungsverfahren sich belastend auf die Gesamtlaufzeit der Bauanträge auswirken. Die hier abgebildeten Zahlen zeigen nur die Zeiträume auf, welche die Bauaufsicht ab Vollständigkeit der Antragsunterlagen bis zur Bescheiderstellung benötigt.

Laufzeiten von Bauanträgen ab Vollständigkeit des Antrages 2018

Kennzahl	Herdecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	50	13	37	48	59	132	23
Laufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	45	24	37	53	88	145	21

Die Laufzeit von Bauanträgen im einfachen Genehmigungsverfahren ist in 2018 länger, als das beim normalen Genehmigungsverfahren, da die Stadt Herdecke durch teils aufwendigere Bearbeitung Bauanträge durch z.B. Befreiungen, die besondere Verfahrensschritte (weitere Genehmigungsebenen) und zeitintensive Beratungen erfordern, genehmigungsfähig stellen konnte.

Durch eine kürzer gewählte Frist und eine Reduzierung der Möglichkeit des Nachreichens von Unterlagen zur Mängelbeseitigung könnte die Gesamtlaufzeit reduziert werden. Die Bürgerfreundlichkeit würde aus Sicht der gpaNRW darunter nicht leiden, da grundsätzlich die Möglichkeit im Austausch mit dem jeweiligen Antragsteller die Frist bei Bedarf verlängern. So wird in den Handlungsempfehlungen des MHKBG zur Landesbauordnung ausgeführt, dass die dem Antragsteller zu setzende angemessene Frist nach den Umständen des Einzelfalles zu bestimmen ist.

→ Empfehlung

Die Bauaufsicht der Stadt Herdecke sollte die den Bauwilligen eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen in Einzelfallbeurteilungen angemessen kurz wählen, um die Verfahren zu beschleunigen. Bei Bedarf kann sie die Fristen im Einzelfall entsprechend verlängern.

4.3.7 Personaleinsatz

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

→ Feststellung

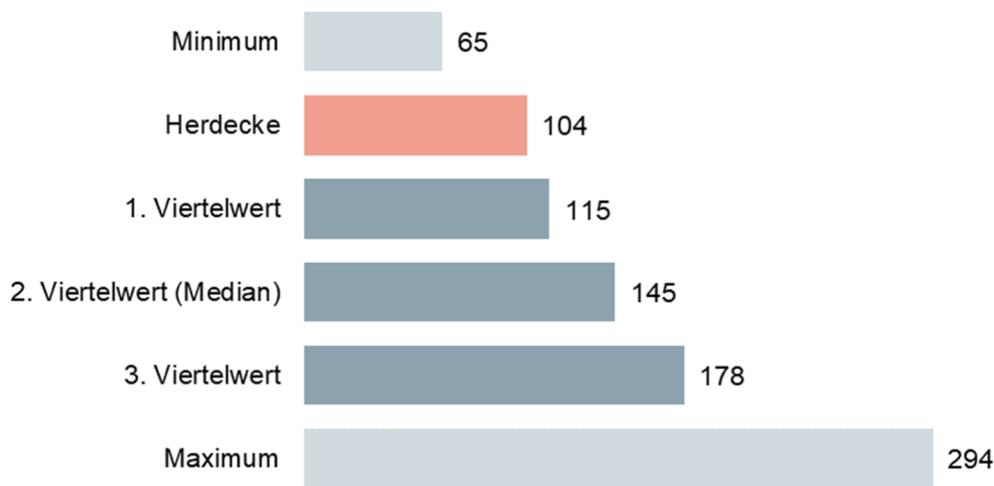
In Herdecke ist das Fallaufkommen in Bezug zu den Stellen 2018 geringer als in vielen anderen Kommunen. Auf der einen Seite kann dies durch die Mischarbeitsplätze und das hohe Beratungsvolumen bei der Bauaufsicht bedingt sein. Auf der anderen Seite sollten jedoch

die Stellenbedarfe aufgrund eines sich ggf. veränderten Aufgabenspektrums kritisch hinterfragt werden.

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

In der nachfolgenden Kennzahl hat die gpaNRW 1,66 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung der **Stadt Herdecke** berücksichtigt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 67 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Berechnung der o.a. Kennzahl stützt sich auf die Summe der eingegangenen Bauanträge, Freistellungsverfahren und förmliche Bauvoranfragen. Wenn neben diesen im Vergleichsjahr eingegangenen Anträgen weitere Anträge aus Vorjahren abschließend bearbeitet werden, zählen diese Fälle nicht mit. Regelmäßig gehen zum Jahresende in den Kommunen Anträge ein, die erst im nächsten Jahr bearbeitet werden.

In der Bauaufsicht der Stadt Herdecke sind die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen nicht nur für Baugenehmigungen zuständig. Es handelt sich vielmehr um Mischarbeitsplätze für alle Angelegenheiten der Bauaufsicht. Es ist daher anzunehmen, dass die Beschäftigten folglich bei sinkenden Bauantragszahlen durch andere Aufgaben ausgelastet sind.

Des Weiteren betont die Stadt Herdecke, dass die Beratung bei Baugenehmigungen für sie von zentraler Bedeutung ist. Dies bindet entsprechend Personal.

Auch die Bearbeitung aufwendigere Vorhaben erfordert größere personelle Ressourcen. In 2018 gab es in Herdecke einige größere Bauvorhaben aus dem gewerblichen Bereich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte die Auslastung der Mitarbeiter analysieren und die Entwicklung der Antragszahlen betrachten. Anschließend sollte sie diese ggf. auch mit einem sich ändernden Aufgabenspektrum abgleichen.

Weitere Kennzahlen 2018

Kennzahlen	Herdecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	22,75	0,00	13,25	21,84	43,45	302	41
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	13,09	2,73	8,63	13,49	18,83	37,50	70

Das Verhältnis der unerledigten Anträge zum 1. Januar zu den neuen Anträgen in 2018 ist in Herdecke vergleichsweise hoch. Zeitliche Verzögerungen zwischen den Jahren sind üblich. Allerdings ist darauf zu achten, dass keine größeren Arbeitsrückstände entstehen. Der Overhead-Anteil für die Bauaufsicht ist in Herdecke knapp unterdurchschnittlich. Die Vorgesetzten sind weniger in den Prozessablauf eines Bauantrages eingebunden als bei den Vergleichskommunen. Dafür übernehmen die Vorgesetzten steuernde Funktionen, um zum Beispiel sicherzustellen, dass die Fachsoftware richtig bedient/genutzt wurde. Auf diese Weise kann die Stadt Herdecke auf Auswertungen, die die Steuerung der Bauaufsicht unterstützen, zurückgreifen.

4.3.8 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Durch eine Verbesserung bei der Digitalisierung kann die Bearbeitung von Baugenehmigungen bei der Stadt Herdecke deutlich optimiert werden.

Ein einheitliches Dokumentenmanagement erleichtert die Fallbearbeitung und Auskunftserteilung. Geeignete spezifische Softwarelösungen sollten die Sachbearbeitung unterstützen.

Perspektivisch sollen alle unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs

Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe³⁸ wirken an diesem Projekt mit. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert und
- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Momentan wird in dem Modellprojekt eine Rechtsverordnung für ein elektronisches Antragsverfahren auf dem Bauportal.NRW entworfen. Schnellstmöglich soll allen unteren Bauaufsichtsbehörden die Möglichkeit gegeben werden, über das Bauportal.NRW Baugenehmigungsverfahren elektronisch und kontaktlos abzuwickeln.

Die **Stadt Herdecke** hat ihre Aktenführung und ihre amtsinterne Vorgangsbearbeitung im Baugenehmigungsverfahren teilweise digitalisiert. Unterstützend kommt eine Fachsoftware zum Einsatz. Noch können jedoch Bauanträge nicht elektronisch angenommen werden. Grundsätzlich ist dies aber mit der in Herdecke eingesetzten Software möglich. Da jedoch bislang die IT-Infrastruktur hierfür noch nicht aufgebaut ist, gehen die Anträge ausschließlich in Papierform ein.

Darüber hinaus empfiehlt es sich, dass wichtige Verfahrensschritte auf elektronischem Weg bearbeitet werden. Zum einen entspricht dies dem Stand der modernen Kommunikation, zum anderen beschleunigt die digitale Kommunikation das Baugenehmigungsverfahren. Wichtige Verfahrensschritte für die sich die elektronische Kommunikation anbietet, sind vor allem der Austausch mit dem Bauherrn bzw. Entwurfsverfasser sowie die Beteiligung von internen und externen Stellen im Stellungnahmeverfahren.

Die Kommunikation mit den am Bau Beteiligten, z. B. die Nachforderung von Unterlagen und das Einreichen dieser Unterlagen, erfolgt in Herdecke meist über den Postweg oder telefonisch. Hingegen ist die elektronische Bearbeitung von Stellungnahmen in Herdecke schon möglich. So gibt es über die Fachsoftware die Möglichkeit, Stellungnahmen direkt aus dem Programm anzufordern, Rückläufe zu verwalten sowie Stellungnahmen einzupflegen, auszuwerten und weiterzuverarbeiten. Damit wird das Baugenehmigungsverfahren deutlich beschleunigt und vereinfacht.

Zudem kann die Stadt Herdecke durch den perspektivischen Anschluss an die elektronische Lösung des Bauportal.NRW das Baugenehmigungsverfahren zukünftig deutlich beschleunigen und vereinfachen.

Die Teilnahme am Bauportal.NRW wird freiwillig sein. Jedoch sind die Kommunen nach dem Onlinezugangsgesetz verpflichtet, bis Ende 2022 u.a. für das Baugenehmigungsverfahren eine digitale Variante anzubieten.

³⁸ aus den mittleren kreisangehörigen Kommunen sind dies Ennepetal und Xanten

Durch diese vollständige Digitalisierung wäre es der Stadt Herdecke dann auch möglich, den Bescheid elektronisch zu versenden. Dies geschieht derzeit ebenfalls noch in Papierform.

→ **Empfehlung**

Langfristiges Ziel sollte es sein, in Herdecke zunehmend auf die Bauakte in Papierform zu verzichten. Im Rahmen eines vollständig digitalen Baugenehmigungsverfahrens sollte die Stadt Baugenehmigungen elektronisch erteilen.

4.3.9 Transparenz

→ **Feststellung**

Separate messbare Ziele für die Bauaufsicht hat die Stadt Herdecke bislang nicht verbindlich und formalisiert festgelegt. Eine geeignete Steuerungsunterstützung über diese Ziele mit Hilfe von Kennzahlen liegt nicht vor.

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

Eine gute Steuerung unterstützt die Bauaufsicht einer Kommune in ihrer täglichen Arbeit. Über Qualitätsstandards wird für alle Beteiligten das Baugenehmigungsverfahren transparenter. Zudem konkretisieren diese Standards die Erwartungen an die Sachbearbeitung. Als Qualitätsstandards sind beispielsweise eine geringe Klagequote oder auch eine geringe Korrekturquote denkbar. Mit der Einführung eines wirkungsorientierten Haushaltes möchte die Bauaufsicht der **Stadt Herdecke** zukünftig mit Zielen, Kennzahlen und Wirkungen ihre Aufgabenerledigung steuern.

Wichtig ist es, klare Ziele zu formulieren, deren Erreichen mit Hilfe von Kennzahlen beurteilt werden kann.

Um zu überprüfen, ob die Bauaufsicht der Stadt Herdecke ihre Ziele erreicht, sollte sie passende Kennzahlen definieren und ggf. steuernd eingreifen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte für ihre Bauaufsicht konkrete Ziele definieren. In einem weiteren Schritt sollte die Stadt Kennzahlen und Zielwerte festlegen, mit denen sie beurteilen kann, ob und inwieweit sie ihre Ziele erreicht hat.

Neben den Kennzahlen aus dieser Prüfung sind verschiedene Wirtschaftlichkeitskennzahlen wie „Aufwandsdeckungsgrad bauaufsichtliche Verfahren in Prozent“ oder Leistungskennzahlen wie „Innerhalb der Fristen BauO NRW erteilte Genehmigungen in Prozent“ geeignet, um die Wirtschaftlichkeit der Bauaufsicht zu beurteilen und diesen Bereich zu steuern. Zudem kann sie mit geeigneten Kennzahlen belegen, wie gut es ihr gelingt, unter Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben Bauanträge so schnell wie möglich zu bearbeiten.

→ **Empfehlung**

Sowohl die Kennzahlen als auch die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollten in den wirkungsorientierten Haushalt der Stadt Herdecke einfließen und für die Steuerung der Bauaufsicht genutzt werden.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

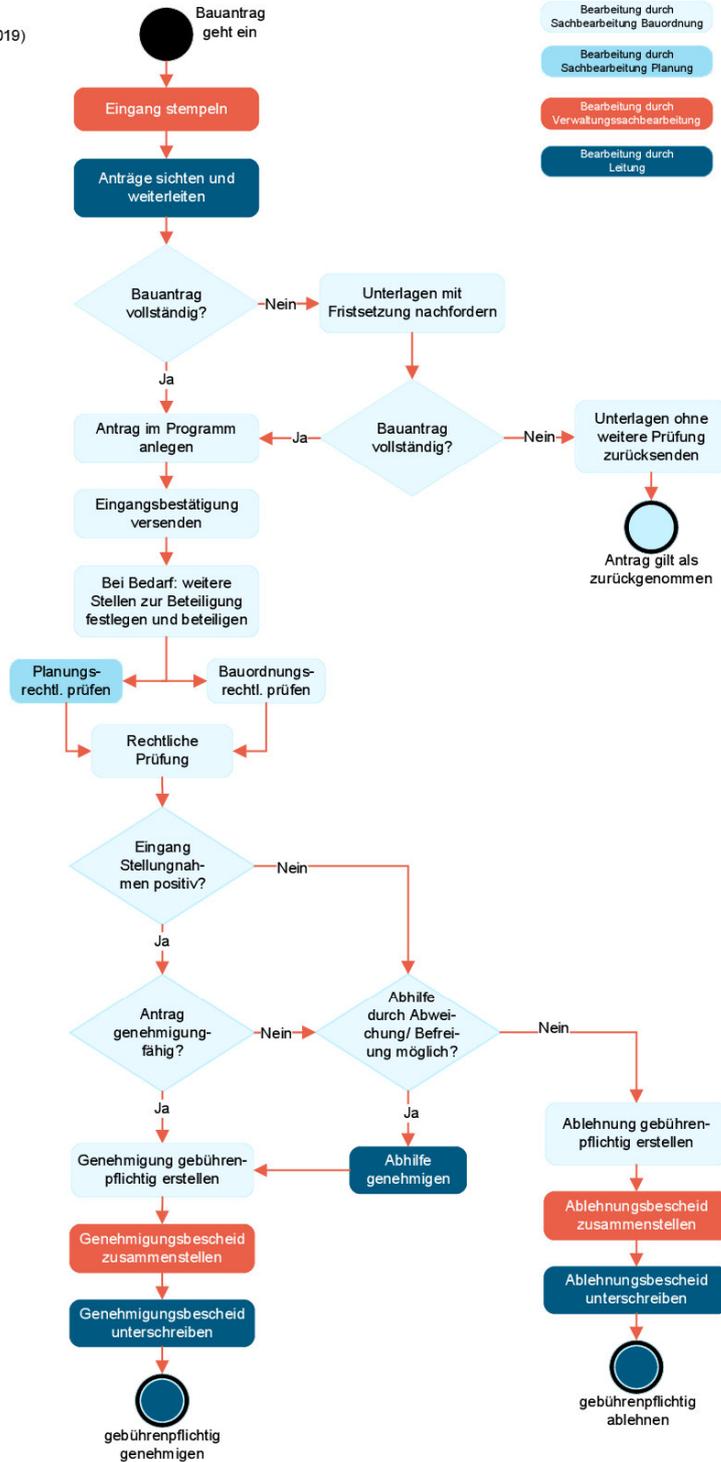
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
			E0.1	Die Stadt Herdecke sollte Bauherren im Rahmen ihrer Bauberatung verstärkt auf die Möglichkeiten der Genehmigungsfreistellung hinweisen. So lassen sich Bauanträge verschlankt bearbeiten.	133
F1	Die Stadt Herdecke bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit keine rechtlichen Angriffspunkte. Kleinere Ergänzungen können zusätzlich helfen, die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu belegen.	134			
F2	Die getroffenen Regelungen zur Ermessensausübung sind in Herdecke so gestaltet, dass die Entscheidungen transparent sind und zum Wissenstransfer genutzt werden können.	134	E2.1	Die Stadt Herdecke sollte prüfen, ob sie die Informationsgrundlagen für die Ausübung von Ermessenentscheidungen in der Fachsoftware hinterlegen kann.	135
			E2.2	Die Stadt Herdecke sollte die erhobenen Gebühren ermitteln und den Aufwandsdeckungsgrad für die Baugenehmigungen berechnen, um die Wirtschaftlichkeit der Bauaufsicht durch ggf. notwendige Anpassungen der Gebühren zu stärken.	135
F3	Dass es in Herdecke in 2018 keine zurückgewiesenen, hingegen vergleichsweise viele zurückgenommene Bauanträge gibt, lässt auf eine intensive Bauberatung schließen.	136			
F4	Die Stadt Herdecke hat die Funktionen und Aufgaben innerhalb der Bauaufsicht klar abgegrenzt. Der Abbau von Medienbrüchen stellt noch Optimierungsansätze dar.	137	E4	Vor diesem Hintergrund sollte die Stadt Herdecke bereits jetzt, die notwendigen Strukturen vorbereiten, um zukünftig die elektronische Bearbeitung der Bauanträge zu ermöglichen.	137
F5	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist überwiegend optimiert gestaltet. Punktueller Verbesserungsmöglichkeiten können den Arbeitsablauf noch weiter positiv unterstützen.	138	E5.1	Die Stadt Herdecke sollte ihre Praxis bei der Nachforderung von Unterlagen unter Abwägung der Bürgerfreundlichkeit und abhängig von Einzelfällen überdenken und auf mehrmalige Fristsetzungen verzichten.	138

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E5.2	Ist das Verfahren in Herdecke in weiteren Teilen digitalisiert, sollte ein Vier-Augen-Prinzip für alle Bauanträge in der Software hinterlegt werden.	139
F6	Die Gesamtlaufzeiten sind in der Bauaufsicht der Stadt Herdecke deutlich länger als die Bearbeitungszeiten ab Vollständigkeit der Antragsunterlagen. Dies lässt auf lange Fristen für das Nachreichen von Unterlagen schließen.	139	E6	Die Bauaufsicht der Stadt Herdecke sollte die den Bauwilligen eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen in Einzelfallbeurteilungen angemessen kurz wählen, um die Verfahren zu beschleunigen. Bei Bedarf kann sie die Fristen im Einzelfall entsprechend verlängern.	142
F7	In Herdecke ist das Fallaufkommen in Bezug zu den Stellen 2018 geringer als in vielen anderen Kommunen. Auf der einen Seite kann dies durch die Mischarbeitsplätze und das hohe Beratungsvolumen bei der Bauaufsicht bedingt sein. Auf der anderen Seite sollten jedoch die Stellenbedarfe aufgrund eines sich ggf. veränderten Aufgabenspektrums kritisch hinterfragt werden.	142	E7	Die Stadt Herdecke sollte die Auslastung der Mitarbeiter analysieren und die Entwicklung der Antragszahlen betrachten. Anschließend sollte sie diese ggf. auch mit einem sich ändernden Aufgabenspektrum abgleichen.	144
F8	Durch eine Verbesserung bei der Digitalisierung kann die Bearbeitung von Baugenehmigungen bei der Stadt Herdecke deutlich optimiert werden.	144	E8	Langfristiges Ziel sollte es sein, in Herdecke zunehmend auf die Bauakte in Papierform zu verzichten. Im Rahmen eines vollständig digitalen Baugenehmigungsverfahrens sollte die Stadt Baugenehmigungen elektronisch erteilen.	146
F9	Separate messbare Ziele für die Bauaufsicht hat die Stadt Herdecke bislang nicht verbindlich und formalisiert festgelegt. Eine geeignete Steuerungsunterstützung über diese Ziele mit Hilfe von Kennzahlen liegt nicht vor.	146	E9.1	Die Stadt Herdecke sollte für ihre Bauaufsicht konkrete Ziele definieren. In einem weiteren Schritt sollte die Stadt Kennzahlen und Zielwerte festlegen, mit denen sie beurteilen kann, ob und inwieweit sie ihre Ziele erreicht hat.	146
			E9.2	Sowohl die Kennzahlen als auch die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollten in den wirkungsorientierten Haushalt der Stadt Herdecke einfließen und für die Steuerung der Bauaufsicht genutzt werden.	147

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

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



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

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

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

Wir gehen davon aus, dass die Corona-Pandemie Auswirkungen auf die kommunalen Vergabeverfahren haben wird. Art und Umfang dieser Auswirkungen sind derzeit noch unklar. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung konnten wir diese daher noch nicht in die Bewertung des Vergabewesens einbeziehen.

Vergabewesen

Das Vergabewesen der Stadt Herdecke ist insgesamt gut aufgestellt. Vergabeverfahren kann die zentrale Vergabestelle der Stadt Herdecke rechtssicher durchführen. Durch Anpassungen im Ablauf und in der technischen Unterstützung könnte die Zusammenarbeit zwischen der Zentralen Vergabestelle, den Fachabteilungen und der örtlichen Rechnungsprüfung verbessert werden. Die Betrachtung ausgewählter abgerechneter Maßnahmen aus den Jahren 2017 bis 2019 zeigt, dass die Stadt Herdecke die allgemeinen und örtlichen vergaberechtlichen Regelungen einhält. Lediglich Abweichungen zwischen den Auftrags- und Abrechnungssummen sollte Herdecke zentral dokumentieren und auswerten. Insgesamt gibt es in Herdecke ein gut organisiertes, transparentes Nachtragswesen.

Geringe Abweichungen von den Auftragswerten im betrachteten Zeitraum 2017 bis 2019 deuten darauf hin, dass die Stadt Herdecke die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel wirtschaftlich einsetzt. Um auch bei kostenintensiven, komplexen oder bedeutsamen Maßnahmen die Ressourcen wirtschaftlich und nachhaltig einzusetzen, sollte Herdecke bei diesen Maßnahmen ein systematisches Bauinvestitionscontrolling durchführen. Grundzüge hierfür sind vorhanden. Sie eignen sich vor allem für die überwiegend alltäglichen Baumaßnahmen in Herdecke. Ihr bestehendes Vorgehen sollte die Stadt Herdecke bei ausgewählten Maßnahmen zu einem Bauinvestitionscontrolling ausbauen.

Zur Vorbeugung der Korruption innerhalb der gesamten Stadtverwaltung hat die Stadt Herdecke ihre Vorschriften der Allgemeinen Geschäftsanweisung mit Hilfe von Verfahrensregeln beim Angebot von Belohnungen und Geschenken konkretisiert. Die Vorgaben aus dem Korruptionsbekämpfungsgesetz setzt Herdecke um. Darüber hinaus empfiehlt die gpaNRW, in einer Dienstanweisung die Regelungen für Sponsoringleistungen schriftlich zu fixieren, damit eine einheitliche Handhabung in der Stadtverwaltung gewährleistet werden kann.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

- Organisation des Vergabewesens,
- Allgemeine Korruptionsprävention,
- Sponsoring,
- Bauinvestitionscontrolling,
- Nachtragswesen sowie
- Maßnahmenbetrachtung von Bauleistungen.

Im Prüfgebiet Vergabewesen stehen der Schutz der Kommune vor finanziellen Schäden, die Rechtmäßigkeit der Verfahren, eine optimale Organisation und Steuerung der Abläufe sowie der Schutz der Beschäftigten im Vordergrund.

Ziel dieser Prüfung ist, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei der **Stadt Herdecke** aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

Im Handlungsfeld Nachtragswesen analysieren wir Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Dabei stellen wir die Nachträge in den interkommunalen Vergleich. Der Umfang der Nachträge ist ein wichtiges Kriterium für die Auswahl der Maßnahmen für eine Einzelbetrachtung.

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW die Durchführung einzelner Vergaben von Bauleistungen. Die ausgewählten Vergabeverfahren prüfen wir stichprobenweise. Dazu haben wir wesentliche Meilensteine festgelegt, welche die Kommunen für eine rechtskonforme Vergabe einzuhalten haben. Wir beschränken uns dabei auf rechtliche und formelle Fragestellungen. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenprüfung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

5.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den Kommunen. Korruption beeinträchtigt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit einer Kommune. Es handelt sich dabei um ein Vergehen, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell größten Schaden zufügt. Deshalb sind Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung für jede Kommune unverzichtbar.

Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

5.3.1 Organisation des Vergabewesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Herdecke kann durch ihre zentrale Vergabestelle auf gebündeltes Fachwissen zurückgreifen und erhöht so die Rechtssicherheit der hierüber abgewickelten Vergaben.

→ **Feststellung**

Durch eine intensivere Zusammenarbeit der Fachabteilungen, Zentralen Vergabestelle und Rechnungsprüfung bei Vergaben und Nachträgen kann die wirtschaftliche und rechtmäßige Durchführung von Vergaben in Herdecke weiter gestärkt werden. Grundlagen hierfür sind bereits in der Dienstanweisung Vergabe vorhanden.

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

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

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

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

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

In der **Stadt Herdecke** ist eine zentrale Vergabe- und Submissionsstelle eingerichtet. Die zentrale Vergabe- und Submissionsstelle gewährleistet gemeinsam mit der örtlichen Rechnungsprüfung und den auftraggebenden Facheinheiten, dass die Vergabe von Aufträgen nach den Bestimmungen der Dienstanweisung Vergabe durchgeführt wird und die vergaberechtlichen Grundsätze eingehalten werden. Zudem koordiniert sie die Zusammenarbeit aller an einem Vergabeverfahren beteiligten Facheinheiten einschließlich der örtlichen Rechnungsprüfung. Eine Besonderheit ist, dass die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung für die Stadt Herdecke von der Rechnungsprüfung des Ennepe-Ruhr-Kreises seit dem 01. Januar 2017 wahrgenommen werden. Damit beide Seiten auf die Vergabedokumente zugreifen können, gibt es ein gemeinsames Dokumentensystem.

Als öffentlicher Auftraggeber muss die Stadt Herdecke bei der Beschaffung von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen sowie bei der Erteilung von Konzessionen die Vorschriften des Vergaberechts beachten. Grundlage hierfür ist neben den einschlägigen Rechtsvorschriften die Dienstanweisung Vergabe der Stadt Herdecke.

Für die sichere Bearbeitung der verschiedenen Vergabeverfahren nutzt die Vergabestelle neben der Dienstanweisung Vordrucke für die Auftragsvergabe, Nachträge, Vergabevermerke und diverse Checklisten. Hierin dokumentieren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beispielsweise, welche Eignungsnachweise zu fordern sind. Zudem ergibt sich aus diesen Checklisten – je nach Verfahrensart – die Art der Bekanntmachung. Als Portal verwendet die Stadt Herdecke die eigene Homepage und eine webbasierte Plattform.

Vor dem Hintergrund der Reform der kommunalen Vergabegrundsätze des Landes NRW in Corona-Zeiten hat die Stadt Herdecke seit dem 01. August 2020 die Regelung getroffen, dass Vergaben erst ab einem geschätzten Auftragswert von 12.500 Euro über die zentrale Vergabestelle laufen (vorher 2.000 Euro). Allerdings ist zwischen der Stadt Herdecke und der Rechnungsprüfung beim Ennepe-Ruhr-Kreis nach wie vor vereinbart, dass eine Einbindung der Rechnungsprüfung ab einem Wert von 5.000 Euro vor Auftragserteilung in das Vergabeverfahren erfolgen soll. Hier ergibt sich nun eine Herausforderung: Da die ZVS die Vergaben erst ab einem Auftragswert von 12.500 Euro abwickelt, stellt sie die Vergaben unter 12.500 Euro nicht in das o.g. Dokumentensystem ein. Vielmehr müssen aktuell die Facheinheiten der Stadt Herdecke bei Aufträgen bis 12.500 Euro direkt die Rechnungsprüfung kontaktieren und die geplante Vergabe erörtern. Daneben besteht für die Rechnungsprüfung die Möglichkeit alle Vergabevorhaben ab einem Auftragswert von 2.000 Euro direkt auf der Homepage der Stadt zu verfolgen, da diese dort veröffentlicht werden. Nach Einschätzung der Rechnungsprüfung ist es jedoch wünschenswert, wenn alle geplanten Vergaben der Stadt Herdecke zumindest ab dem Wert von 5.000 Euro in das Dokumentensystem eingestellt werden. Auf diese Weise kann sie dann wie bei den höheren Auftragswerten ihren Prüfaufgaben nachkommen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte in Abstimmung mit der Rechnungsprüfung ein Vorgehen entwickeln, so dass die Rechnungsprüfung auf alle notwendigen Vergabevorgänge zurückgreifen kann. Hierdurch kann die Stadt Herdecke die wirtschaftliche und rechtmäßige Durchführung von Vergabeverfahren unterstützen.

→ **Empfehlung**

Die getroffenen Regelungen sollte die Stadt Herdecke in ihrer Dienstanweisung Vergabe hinterlegen, um eine stadtweite Anwendung zu gewährleisten.

Sofern die beabsichtigten Vergabevorgänge in das gemeinsame Laufwerk eingestellt werden, gibt die Stadt Herdecke der Rechnungsprüfung diesbezüglich einen Hinweis. So wird die Rechnungsprüfung bereits vor der Auftragsvergabe einbezogen. Für die Rechnungsprüfung besteht jederzeit die Möglichkeit an den Submissionsterminen der Stadt Herdecke teilzunehmen.

Die Vergabe Dienstanweisung der Stadt Herdecke regelt, dass geplante Nachtragsaufträge vor Vergabe an die Rechnungsprüfung und die ZVS zu geben sind. Ab welcher Höhe dies verpflichtend ist, ist bislang nicht in der Dienstanweisung geregelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte den Umgang mit Nachträgen in ihrer Dienstanweisung konkretisieren. Sie sollte u.a. eine Grenze festlegen, ab wann dieser der ZVS vorgelegt und die Rechnungsprüfung dem Nachtrag zustimmen muss (z.B. Abweichung von mehr als zehn Prozent zum ursprünglichen Auftragswert).

Derzeit greifen die ZVS und die Rechnungsprüfung wie oben beschrieben neben der Vergabesoftware auf ein gemeinsames Dokumentensystem zurück. Für die Rechnungsprüfung ist der Zugriff auf Dokumente in diesem System zeitlich limitiert. Der Wunsch der Rechnungsprüfung liegt in einer dauerhaften Zugriffsmöglichkeit auf die jeweiligen Vergabevorgänge. Hierin sieht sie eine optimierte Informationsgrundlage für ihre Prüfungs- und Beratungsaufgaben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte für sich prüfen, ob sie dem Wunsch der Rechnungsprüfung nach einem dauerhaften Zugriff auf die Vergaben im gemeinsamen Dokumentenmanagementsystem nachkommen möchte und kann.

Zum Ende von durgeführten Baumaßnahmen fertigt die Stadt Herdecke gemäß § 12 VOB/B Abnahmeprotokolle an und dokumentiert vor diesem Hintergrund auch ggf. notwendige Mängelbeseitigungen mit Fristsetzungen. Hierzu wird bereits im Vorfeld zur Abnahme eine technische Begleitung der Baumaßnahme durchgeführt, um etwaige Mängel feststellen zu können.

In der Dienstanweisung Vergabe hat die Stadt Herdecke Sicherheitsleistungen für größere Baumaßnahmen ab 250.000 Euro festgelegt. Bereits bei Vertragsabschluss hat der Auftragnehmer eine Bürgschaft von bis zu fünf Prozent der Auftragssumme als Sicherheitsleistung zu hinterlegen. Für etwaige Mängelansprüche hat die Stadt Herdecke bis zu drei Prozent der Abrechnungssumme inkl. erteilter Nachträge als Sicherheit ebenfalls durch Bürgschaft definiert.

Unberührt bleibt davon, dass die Stadt Herdecke erst dann Schlussrechnung begleicht, wenn bei Vorliegen der Schlussrechnung keine Mängel festzustellen sind.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Durch die Dienstanweisung zur Korruptionsbekämpfung hat die Stadt Herdecke ein geeignetes Instrument zur Korruptionsprävention geschaffen.

Ziel einer Kommune muss es sein, nicht nur aufgetretene Korruptionsfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken.

Korruption kommt in vielen unterschiedlichen Variationen und Ausprägungen vor. Eine Kommune sollte die unterschiedlichen Varianten und Ausprägungen von Korruption bereits präventiv vermeiden. Hierzu sollte sie eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG³⁹ 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.

Die **Stadt Herdecke** hat in ihrer allgemeinen Geschäftsanweisung Regelungen zur Annahme von Belohnungen und Geschenken getroffen. Diese Regelung hat sie in den „Verhaltensregeln beim Angebot von Belohnungen und Geschenken für Beschäftigte der Stadtverwaltung Herdecke“ konkretisiert. In diesem Dokument ergänzt sie die durch das Vergabewesen verbindlichen Regelungen. Somit können alle Facheinheiten der Stadt Herdecke auf einheitliche Regelungen zur Korruptionsprävention zurückgreifen. Die Beschäftigten der Stadt Herdecke erhalten hierdurch Sicherheit im Umgang mit Zuwendungen.

Beim Finanzministerium des Landes NRW wurde eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sog. Vergaberegister führt. Dieses Vergaberegister enthält Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen. Den sich aus § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz Vorgaben kommt die Stadt Herdecke nach. So werden Anfragen bei jeder Vergabe oberhalb der maßgeblichen Wertgrenzen durchgeführt.

Gemäß § 16 KorruptionsbG NRW sind die Mitglieder der Gremien der Stadt Herdecke verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Mitglieder zeigen dementsprechend diese Tätigkeiten und Mitgliedschaften an. Die Stadt Herdecke veröffentlicht diese Angaben in den Anlagen zu ihren Jahresabschlüssen auf ihrer Homepage. Im Zusammenhang mit dem nun neu gebildeten Rat möchte sie diese Angaben nun auch für alle Bürger über das Ratsinformationssystem zugänglich machen.

³⁹ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

Darüber hinaus kommt die Bürgermeisterin ihrer Verpflichtung gemäß § 17 KorruptionsbG NRW nach, ihre Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 LBG dem Rat anzuzeigen. Zudem erscheinen ihre Nebentätigkeiten jährlich aktualisiert ebenfalls auf der Homepage der Stadt. Insofern kommt die Stadt ihrer gesetzlichen Verpflichtung zu den §§ 16 und 17 KorruptionsbG NRW umfassend nach. Die Zuständigkeit für diese Aufgabe hat sie jedoch bisher nicht in einer Dienstanweisung geregelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte in ihre internen Dokumente die Regelungen zu den §§ 16 und 17 KorruptionsbG mit Zuständigkeiten zur örtlichen Umsetzung integrieren.

Eine Schwachstellenanalyse über die Verwaltung hat die Stadt Herdecke noch nicht durchgeführt. Diese Analyse ist ein geeignetes Werkzeug dazu, besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete zu lokalisieren.

Eine systematische Schwachstellenanalyse sollte insbesondere folgende Fragen aufgreifen:

- In welchen Arbeitsgebieten besteht Korruptionsgefahr?
- Hat es in den letzten Jahren in der eigenen Kommune Verdachtsfälle auf Korruption gegeben? Falls ja, in welchen Bereichen?
- Könnten Korruptions(verdachts)fälle aus anderen Kommunen in der eigenen Kommune zum Tragen kommen?
- Welche Präventionsmaßnahmen hat die eigenen Kommune bereits ergriffen, z. B. Vier-Augen-Prinzip, Fortbildungen, Berichtspflichten, Jobrotation?
- Haben sich die ergriffenen Präventionsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption, z. B. Wissensmonopole, Wertgrenzen, herausgehobene Stellen, Stellen mit nur schwer nachprüfbar Aufgaben?

Bei der Schwachstellenanalyse sollten die Beschäftigten aktiv eingebunden werden. Beispielsweise kann die Verwaltung ihnen in einer Mitarbeiterbefragung die Gelegenheit geben, Vorschläge oder Anmerkungen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. In regelmäßigen Abständen sollte die Kommune die Analyse aktualisieren. Hier bietet sich z. B. ein jährlicher Rhythmus an. Darüber hinaus sollten örtliche Gegebenheiten, wie z. B. Änderungen in der Aufbauorganisation, dazu führen, dass die Schwachstellenanalyse angepasst wird.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte eine systematische Schwachstellenanalyse durchführen, um besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete in der gesamten Stadtverwaltung eindeutig und vollständig zu definieren.

Aus Sicht der gpaNRW ist insbesondere positiv, dass die Stadt Herdecke in ihrer Dienstanweisung

- die Annahme von Geschenken grundsätzlich verbietet,
- Grenzen für die Annahme von Geschenken bzw. Vergünstigungen definiert,

- nicht annahmefähige Geschenke oder Vergünstigungen, die sich nicht abweisen lassen, einem gemeinnützigen Zweck zukommen lässt und die zuwendende Person hierüber informiert.

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 Herdecke hat bisher keine einheitlichen Rahmenbedingungen für Sponsoringverträge festgelegt. Mit Hilfe von festgelegten Bearbeitungskriterien und einem jährlichen Berichtswesen kann sie die Sicherheit im Umgang mit Sponsoring erhöhen. Hieraus resultiert auch eine höhere Transparenz der geschlossenen Verträge, um eine einheitliche Bearbeitung zu gewährleisten.

Eine Kommune sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt eine Kommune Sponsoringleistungen an, sollten sie und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Rat über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

Die **Stadt Herdecke** hat noch keine Dienstanweisung zu Sponsoringleistungen. Verbindliche Rahmenbedingungen für Sponsoringleistungen sind bisher nicht schriftlich fixiert. Grundsätzlich verfährt die Stadt jedoch so, dass Sponsoringverträge ausschließlich nur über den Verwaltungsvorstand geschlossen werden können. Zusätzlich befristet sie nach eigener Aussage die Verträge auf zwei Jahre. Sofern ein Vertrag über eine längere Laufzeit geschlossen werden soll, muss dies gesondert begründet und durch die Bürgermeisterin genehmigt werden. Aus Sicht der gpaNRW ist es von Vorteil, wenn die getroffenen Regelungen in einer Dienstanweisung zusammengefasst werden. So können unterschiedliche Handlungsansätze vermieden werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Herdecke muss sicherstellen, dass bei jeder Sponsoringleistung die Rahmenbedingungen wie schriftlicher Vertrag, Befristung und Risikoübertragung eingehalten werden. Hierzu empfiehlt sich die Regelung in einer Dienstanweisung.

Möglich ist einerseits eine eigene Dienstanweisung zum Sponsoring. Andererseits kann die Stadt Herdecke z.B. auch vorhandene Dienstanweisungen oder die „Verhaltensregeln beim Angebot von Belohnungen und Geschenken“ ergänzen. Um den Sponsoringvertrag rechtssicher und vollständig zu vereinbaren, kann ein Mustervertrag hilfreich sein.

Beim Abschluss eines Sponsoringvertrags wird das Finanzwesen frühzeitig bezüglich der haushaltsmäßigen Verbuchung der Sponsoringleistungen beteiligt. Zudem teilt die Stadt Herdecke

mit, dass sie steuerrechtliche Behandlung der vereinbarten Sponsoringleistungen überprüft. Dies ist besonders wichtig, da nachträgliche steuerliche Belastungen für die Stadt Herdecke vermieden werden müssen.

Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen haben. Die Verwaltung muss stets neutral und unabhängig agieren. Aus diesem Grund ist jede Sponsoringleistung gegenüber der Öffentlichkeit offen zu legen. Die Stadt Herdecke stellt Transparenz über die erhaltenen Sponsoringleistungen her. Rat und Ausschüsse informiert sie in den Beschlussvorlagen über Sponsoring. Bislang veröffentlicht die Stadt Herdecke keine Gesamtübersicht über die erhaltenen Sponsoringleistungen. Nach Auskunft der Verwaltung wird die Öffentlichkeit meist über Presseartikel anlassbezogen entsprechend informiert.

→ **Empfehlung**

Im Wege der vollständigen Transparenz von Sponsoringleistungen und für einen Gesamtüberblick sollte die Stadt Herdecke überlegen, ob sie eine jährliche Zusammenstellung aller Sponsoringleistungen erstellt. Denkbar hierfür ist eine Gesamtinformation auf den städtischen Internetseiten.

Eine Gesamtübersicht sollte folgende Angaben enthalten:

- Buchungen der Geldleistungen aus Sponsoring bei den entsprechenden Einnahmemiteln,
- Offenlegung der Geld-, Sach- und Dienstleistungen aus Sponsoring,
- Ziel, Zweck, Art und Höhe der Sponsoringleistungen sowie
- Personenbezogene Daten der Sponsoringpartner.

5.5 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil kommunaler Ausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme können die Kommunen vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Oberste Prämisse sollte dabei eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sein. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Zudem steigert eine damit verbundene Einhaltung von Kosten- und Projektlaufzeitplanungen die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

→ **Feststellung**

In Herdecke gibt es kein zentrales Bauinvestitionscontrolling. Ausbaufähige Ansätze sind jedoch vorhanden.

→ **Feststellung**

Die Bedarfsfeststellungen und Kostenschätzungen sind in Herdecke überwiegend verlässlich. Bei komplexen Maßnahmen wird der Bedarf fachbereichsübergreifend definiert und abgestimmt.

Für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sollte eine Kommune ein Bauinvestitionscontrolling implementiert haben. Dabei sollte sie das BIC zentral organisieren und Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.

Die Kommune sollte vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und –planung durchführen. Diese sollte sie unabhängig, qualifiziert und falls möglich fachübergreifend sicherstellen. Gemäß § 13 Abs.1 Satz 2 KomHVO hat sie dabei auch die künftige Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen.

In der **Stadt Herdecke** gibt es kein systematisches Bauinvestitionscontrolling für die gesamte Verwaltung. Bauliche, eher alltägliche Maßnahmen wickeln die Fachabteilungen eigenverantwortlich nach festen Arbeitsabläufen ab. Die Planung von Bauinvestitionsmaßnahmen erfolgt in Abstimmung zwischen den jeweils zuständigen Fachabteilungen. Innerhalb der Fachabteilungen gibt es für Baumaßnahmen strukturierte Verfahren samt festgelegten Verantwortlichkeiten von der Bedarfsfeststellung über die Kostenschätzung bis hin zur Abwicklung, Bauüberwachung und Bauabnahme. Der Sachbearbeiter bzw. die Sachbearbeiterin in der Fachabteilung ist der oder die jeweilige Projektverantwortliche und begleitet die gesamte Maßnahme. Leitungsebenen und weitere Fachabteilungen werden abhängig von der Maßnahme eingebunden. Für jede Maßnahme gibt es Ablaufpläne bzw. Checklisten zur Dokumentation wesentlicher Projektschritte und zur Überwachung von Fristen. Für die überwiegend alltäglichen Baumaßnahmen der Stadt ist dies gut geeignet und ausreichend, da alle Beteiligten stets einen Überblick über die Maßnahmen haben. Bei größeren Baumaßnahmen arbeiten die Fachabteilungen in Herdecke übergreifend als eine Art Projektteam zusammen. Die Größe der Stadtverwaltung trägt dazu bei, dass stets alle über aktuelle Projekte informiert sind.

In Herdecke nehmen die investiven Baumaßnahmen den überwiegenden Teil der Gesamtauszahlungen ein. Als Auszahlungen für Baumaßnahmen sind in der Finanzplanung für die Jahre 2019 bis 2023 rund 15,7 Mio. Euro berücksichtigt⁴⁰. Dies sind etwa 76 Prozent der geplanten Gesamtinvestitionen 2019 bis 2023. Dieser Anteil und das finanzielle Volumen der Baumaßnahmen der Stadt Herdecke machen deutlich, wie wichtig es ist, Baumaßnahmen von Anfang an verlässlich und systematisch zu planen. Aus Sicht der gpaNRW ist bei Kommunen der Größe der Stadt Herdecke kein durchgängiges BIC für alle investiven Maßnahmen der Kommune erforderlich. Zumindest aber bei kostenintensiven, komplexen oder bedeutsamen Maßnahmen sollte die Stadt Herdecke auf ein systematisches BIC zurückgreifen können.

Aus diesen Gründen sollte die Stadt Herdecke Kriterien festlegen, wann eine Baumaßnahme oder ein Projekt diese Kriterien erfüllt. Zudem gilt es zu definieren, wie die Projektsteuerung/ das BIC ausgestaltet sein soll.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte festlegen, bei welchen Projekten sie ein zentrales, systematisches BIC implementieren möchte. Definierte Kriterien sollten helfen, zu beurteilen, ab wann eine Baumaßnahme in Herdecke kostenintensiv, komplex oder bedeutsam ist.

Entscheidend ist, dass es bei solchen Maßnahmen einen zentralen Ansprechpartner/eine zentrale Ansprechpartnerin gibt, der/die die Maßnahme steuert und in alle Projektphasen eingebunden ist, ohne aktiv am Projekt mitzuarbeiten. Diese/r Ansprechpartner/in an zentraler Stelle soll

⁴⁰ Haushaltsatzung der Stadt Herdecke 2020

den Gesamtblick auf die Maßnahme haben und steuernd eingreifen. Mindestens folgende Aufgaben sollten der zentralen Stelle obliegen:

- fachbereichsübergreifende Bedarfsermittlung/ -planung koordinieren, ggf. Dritte/ Nutzer einbeziehen,
- wesentliche Projektphasen planen und überwachen,
- unterschiedliche Interessen aller Projektbeteiligten koordinieren sowie
- einheitliche Projektziele hinsichtlich Qualität, Kosten und Termine sicherstellen und überwachen.

Hierauf aufbauen gliedert sich aus der Sicht der gpaNRW das BIC in folgende sieben Phasen:

- Bedarfsableitung und verwaltungsinterne Vorentscheidung,
- Projektdefinition / Voruntersuchung, ggf. Machbarkeitsstudie,
- Vorentwurfsplanung,
- Entwurfsplanung,
- Genehmigungsplanung und Ausführungsvorbereitung,
- Ausführung und
- Auswertung / Kostenfeststellung.

→ **Empfehlung**

Ihr bestehendes Vorgehen sollte die Stadt Herdecke bei einzelnen Maßnahmen zu einem Bauinvestitionscontrolling ausbauen, welches den gesamten Lebenszyklus der zu erbringenden Leistung betrachtet.

→ **Empfehlung**

Das Bauinvestitionscontrolling sollte an zentraler Stelle angesiedelt werden. Entsprechende Regelungen zu einem Bauinvestitionscontrolling sollten in einer Dienstanweisung festgeschrieben werden.

Grundsätzlich betrachtet die Stadt die finanziellen Auswirkungen (Baukosten, Abschreibungen und Unterhaltungskosten) bei den größeren Maßnahmen. Demografische Aspekte oder die Nachhaltigkeit von Maßnahmen rücken dabei allerdings oftmals in den Hintergrund. Der Nutzungswunsch hat meist Vorrang vor einem Blick in die weitere Zukunft. Dass auch demografische Aspekte und die Nachhaltigkeit von Maßnahmen notwendig sind, hat die Stadt bereits erkannt. In den durchgeführten Projekten zeichnet sich diese Erkenntnis jedoch überwiegend noch nicht ab.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte bei ihren Entscheidungen zu Bauinvestitionen verstärkt auch demografische- und Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigen.

Die Maßnahmenbetrachtung in Kapitel 5.7 lässt darauf schließen, dass die Planungen der Stadt Herdecke überwiegend sehr zuverlässig sind. Die eher geringen Abweichungen zwischen Auftragswert und Abrechnungswert unterstützen dies (vgl. Nachtragswesen).

In Herdecke überwachen die Projektverantwortlichen in den Fachabteilungen und tlw. auch die zuständigen Leitungen die Fristen und Kosten. In monatlichen technischen Dienstbesprechungen und in den Fachausschüssen berichten die Fachbereiche über durchgeführte und laufende Baumaßnahmen. Hierzu gibt es in Herdecke kein abschließendes, einheitliches Berichtswesen mit einem strukturierten Soll-Ist-Abgleich der Maßnahme. Abweichungen sind jedoch vom Projektverantwortlichen zu erklären. Die Stadt Herdecke versucht aus den Gründen zu lernen und gleichartige Abweichungen bei ähnlichen künftigen Maßnahmen zu vermeiden.

Die örtliche Rechnungsprüfung hinterfragt nach Möglichkeit Abweichungen im Rahmen der Schlussrechnungskontrolle. Zukünftig hat sie sich zum Ziel gesetzt, die Schlussrechnungen zu prüfen, bevor die Rechnung angewiesen wird. Gegenwärtig ist jedoch kein genereller elektronischer Zugriff auf die Rechnungen möglich. Damit verlängert sich die Zeit bis zur Zahlung durch die Transport- und Liegezeiten zwischen der Stadt Herdecke und der Rechnungsprüfung des Ennepe-Ruhr-Kreises. Hier wäre ein standardisierter digitaler Austausch der Schlussrechnungen zwischen Fachabteilung und Rechnungsprüfung vorteilhaft.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herdecke sollte prüfen, ob sie eine die Übermittlung der Schlussrechnung zwischen der zuständigen Fachabteilung und der Rechnungsprüfung technisch unterstützen kann.

5.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune ein neues Vergabeverfahren durchführen. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Eine Kommune sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollten diese systematisch und gut strukturiert bearbeitet sowie zentral ausgewertet werden.

Die dynamische Entwicklung der Corona-Pandemie wird auch Auswirkungen auf die Vergabeverfahren haben. Inwieweit sich die Abweichungen von den Auftragswerten und die Zahl der Nachträge dadurch verändern, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge in der Stadt Herdecke vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Die geringen Abweichungen und niedrigen Nachträge bei Vergaben in der Stadt Herdecke deuten darauf hin, dass die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel wirtschaftlich eingesetzt werden. Auffällig ist jedoch die Anzahl der erteilten Nachträge.

Eine Kommune sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2017 bis 2019

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	2.186.076	
Abrechnungssummen	2.259.721	
Summe der Unterschreitungen	36.046	2,04
Summe der Überschreitungen	109.690	5,72

Grundsätzlich können hohe Über- als auch Unterschreitungen der Auftragswerte auf Mängel in frühen Phasen eines Projektes zurückzuführen sein. Hier sind insbesondere eine sorgfältige Grundlagenermittlung sowie Entwurfsplanung entscheidend.

Im Vergleichsjahr 2018 hat die Stadt Herdecke neun Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 96.555 Euro (hiervon entfallen 64.244 Euro auf Überschreitungen und 32.311 Euro Unterschreitungen). In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. Über- bzw. Unterschreitungen saldieren wir insofern nicht.

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Herdecke damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 64 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Herdecke liegt 2018 nur leicht über dem Viertel der Vergleichskommunen mit den geringsten Abweichungen der Abrechnungssumme vom Auftragswert.

Nachträge fielen 2018 in Höhe von rund 46.000 Euro an. Dies entspricht gemessen am Auftragswert von 1.385.650 Euro einen Anteil von etwa 3,30 Prozent.

Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen in Prozent 2018

Herdecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
3,30	0,00	1,00	3,11	5,27	27,40	32

Im Zeitraum vom 01. Januar 2017 bis 31. Dezember 2019 sind in Herdecke bei elf Baumaßnahmen Nachträge angefallen. Diese elf Nachträge belaufen sich auf insgesamt rund 96.397 Euro. Der Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen dieser elf Maßnahmen liegt bei rund vier Prozent. Damit kommt den Nachträgen in Herdecke vom reinen Betrag im Betrachtungszeitraum nur eine geringe Bedeutung zu. Auffällig ist hingegen, dass bei etwa 58 Prozent der Maßnahmen förmliche Nachträge erforderlich wurden.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

In der Stadt Herdecke werden Nachträge dokumentiert und analysiert, um zukunftsorientiert weitere Maßnahmen noch sicherer abzuwickeln zu können. Aspekte der Korruptionsprävention sind durch die Beteiligung verschiedener Stellen in der Verwaltung berücksichtigt.

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.*

Das Verfahren zur Beauftragung von förmlichen Nachträgen hat die **Stadt Herdecke** in ihrer Dienstanweisung für Vergaben geregelt. Gründe für Nachtragsleistungen erfasst sie nicht zentral. Die für die jeweilige Baumaßnahme zuständige Fachabteilung dokumentieren formelle Nachträge. Hierzu beleuchten sie ggf. auch unterschiedliche Möglichkeiten der Veränderung der ursprünglichen Planung. Anschließend geben sie die Unterlagen entsprechend der Regelung aus der Dienstanweisung an die Kämmererei, die Rechnungsprüfung und die Zentrale Vergabestelle. Nach Auskunft der Stadt sind Nachträge in Herdecke nur selten in fehlerhaften Kostenschätzungen begründet. In der Regel entstehen Nachträge durch nicht vorhersehbare Mängel nach Beginn einer Baumaßnahme. Nicht vorhersehbare Mängel lassen sich nicht einkalkulieren (bspw. Bodenaustausch beim Straßenbau). Um diese Mängel nach Möglichkeit auszuschließen lässt, die Stadt ggf. im Vorfeld Gutachten (z.B. Bodengutachten) erstellen, um das Risiko einer nachträglichen Kostensteigerung reduzieren.

Die Stadt Herdecke führt eine förmliche Beauftragung der Nachträge gemäß § 2 Abs. 6 VOB/B durch. Die Notwendigkeit von Nachträgen dokumentieren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter plausibel in den jeweiligen Akten. Hierzu erfolgt auch eine fachtechnische Prüfung durch die zuständige Fachabteilung.

Eine zentrale Dokumentation von Mengenabweichungen und/oder formellen Nachträgen führen die zuständigen Fachabteilungen in Eigenverantwortung im Zuge ihres Projektcontrollings durch. Hierbei beleuchten sie, welche Änderungen innerhalb der Maßnahme zu den Abweichungen bzw. formellen Nachträgen geführt haben.

Aus Sicht der gpaNRW sollte ein Nachtragsmanagement die Leistungsfähigkeit einer Fachabteilung unterstützen und die Transparenz in Vergabeverfahren erhöhen. Dies gilt neben Nach-

trägen auch für die Maßnahmen, bei denen auch ohne förmlichen Nachtrag die Abrechnungssummen erheblich von den jeweiligen Auftragswerten abweichen. Interessant ist dies auch dann, wenn in einzelnen Fachabteilungen regelmäßig die Abrechnungssummen deutlich niedriger als der eigentliche Auftragswert ausfallen. Dies könnte ein Indiz darauf sein, dass schon in der Ausschreibung Mängel vorliegen. Die Ansiedlung eines zentralen Nachtragsmanagements in der Vergabestelle sieht die Stadt Herdecke kritisch, da dort nicht das entsprechende Fachwissen angesiedelt ist, um Maßnahmen tiefergehend aus baulicher Sicht zu beleuchten. Hingegen kann sie dieses notwendige Wissen durch eine verstärkte Zusammenarbeit mit der Rechnungsprüfung sicherstellen.

→ **Empfehlung**

Sofern sich neben Anzahl der Nachträge in den nächsten Jahren auch der Umfang dieser erhöhen, sollte die Stadt Herdecke ein Nachtragsmanagement implementieren. Zudem sollte sie auch größere Abweichungen zwischen Auftrags- und Abrechnungssummen weiterhin im Blick behalten.

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 Herdecke kann durch ihre zentrale Vergabestelle auf gebündeltes Fachwissen zurückgreifen und erhöht so die Rechtssicherheit der hierüber abgewickelten Vergaben.	154		
F2	Durch eine intensivere Zusammenarbeit der Fachabteilungen, Zentralen Vergabestelle und Rechnungsprüfung bei Vergaben und Nachträgen kann die wirtschaftliche und rechtmäßige Durchführung von Vergaben in Herdecke weiter gestärkt werden. Grundlagen hierfür sind bereits in der Dienstanweisung Vergabe vorhanden.	154	E2.1 Die Stadt Herdecke sollte in Abstimmung mit der Rechnungsprüfung ein Vorgehen entwickeln, so dass die Rechnungsprüfung auf alle notwendigen Vergabevorgänge zurückgreifen kann. Hierdurch kann die Stadt Herdecke die wirtschaftliche und rechtmäßige Durchführung von Vergabeverfahren unterstützen.	155
			E2.2 Die getroffenen Regelungen sollte die Stadt Herdecke in ihrer Dienstanweisung Vergabe hinterlegen, um eine stadtweite Anwendung zu gewährleisten.	155
			E2.3 Die Stadt Herdecke sollte den Umgang mit Nachträgen in ihrer Dienstanweisung konkretisieren. Sie sollte u.a. eine Grenze festlegen, ab wann dieser der ZVS vorgelegt und die Rechnungsprüfung dem Nachtrag zustimmen muss (z.B. Abweichung von mehr als zehn Prozent zum ursprünglichen Auftragswert).	156
			E2.4 Die Stadt Herdecke sollte für sich prüfen, ob sie dem Wunsch der Rechnungsprüfung nach einem dauerhaften Zugriff auf die Vergaben im gemeinsamen Dokumentenmanagementsystem nachkommen möchte und kann.	156

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Durch die Dienstanweisung zur Korruptionsbekämpfung hat die Stadt Herdecke ein geeignetes Instrument zur Korruptionsprävention geschaffen.	156	E3.1	Die Stadt Herdecke sollte in ihre internen Dokumente die Regelungen zu den §§ 16 und 17 KorruptionsbG mit Zuständigkeiten zur örtlichen Umsetzung integrieren.	158
			E3.2	Die Stadt Herdecke sollte eine systematische Schwachstellenanalyse durchführen, um besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete in der gesamten Stadtverwaltung eindeutig und vollständig zu definieren.	158
Sponsoring					
F4	Die Stadt Herdecke hat bisher keine einheitlichen Rahmenbedingungen für Sponsoringverträge festgelegt. Mit Hilfe von festgelegten Bearbeitungskriterien und einem jährlichen Berichtswesen kann sie die Sicherheit im Umgang mit Sponsoring erhöhen. Hieraus resultiert auch eine höhere Transparenz der geschlossenen Verträge, um eine einheitliche Bearbeitung zu gewährleisten.	159	E4.1	Die Stadt Herdecke muss sicherstellen, dass bei jeder Sponsoringleistung die Rahmenbedingungen wie schriftlicher Vertrag, Befristung und Risikoübertragung eingehalten werden. Hierzu empfiehlt sich die Regelung in einer Dienstanweisung.	159
			E4.2	Im Wege der vollständigen Transparenz von Sponsoringleistungen und für einen Gesamtüberblick sollte die Stadt Herdecke überlegen, ob sie eine jährliche Zusammenstellung aller Sponsoringleistungen erstellt. Denkbar hierfür ist eine Gesamtinformation auf den städtischen Internetseiten.	160
Bauinvestitionscontrolling					
F5	In Herdecke gibt es kein zentrales Bauinvestitionscontrolling. Ausbaufähige Ansätze sind jedoch vorhanden.	160			
F6	Die Bedarfsfeststellungen und Kostenschätzungen sind in Herdecke überwiegend verlässlich. Bei komplexen Maßnahmen wird der Bedarf fachbereichsübergreifend definiert und abgestimmt.	160	E6.1	Die Stadt Herdecke sollte festlegen, bei welchen Projekten sie ein zentrales, systematisches BIC implementieren möchte. Definierte Kriterien sollten helfen, zu beurteilen, ab wann eine Baumaßnahme in Herdecke kostenintensiv, komplex oder bedeutsam ist.	161
			E6.2	Ihr bestehendes Vorgehen sollte die Stadt Herdecke bei einzelnen Maßnahmen zu einem Bauinvestitionscontrolling ausbauen, welches den gesamten Lebenszyklus der zu erbringenden Leistung betrachtet.	162
			E6.3	Das Bauinvestitionscontrolling sollte an zentraler Stelle angesiedelt werden. Entsprechende Regelungen zu einem Bauinvestitionscontrolling sollten in einer Dienstanweisung festgeschrieben werden.	162

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E6.4	Die Stadt Herdecke sollte bei ihren Entscheidungen zu Bauinvestitionen verstärkt auch demografische- und Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigen.	162
			E6.5	Die Stadt Herdecke sollte prüfen, ob sie eine die Übermittlung der Schlussrechnung zwischen der zuständigen Fachabteilung und der Rechnungsprüfung technisch unterstützen kann.	163
Nachtragswesen					
F7	Die geringen Abweichungen und niedrigen Nachträge bei Vergaben in der Stadt Herdecke deuten darauf hin, dass die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel wirtschaftlich eingesetzt werden. Auffällig ist jedoch die Anzahl der erteilten Nachträge.	164			
F8	In der Stadt Herdecke werden Nachträge dokumentiert und analysiert, um zukunftsorientiert weitere Maßnahmen noch sicherer abzuwickeln zu können. Aspekte der Korruptionsprävention sind durch die Beteiligung verschiedener Stellen in der Verwaltung berücksichtigt.	166	E8	Sofern sich neben Anzahl der Nachträge in den nächsten Jahren auch der Umfang dieser erhöhen, sollte die Stadt Herdecke ein Nachtragsmanagement implementieren. Zudem sollte sie auch größere Abweichungen zwischen Auftrags- und Abrechnungssummen weiterhin im Blick behalten.	167

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 Herdecke

Handlungsfelder / Kennzahlen	Herdecke 2013	Herdecke aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Haushaltssituation										
Jahresergebnis je EW* in Euro	-207	3,81	-200	3,10	47,68	120	732	64	2018	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	21,30	16,23	-29,11	11,74	23,05	42,69	74,35	64	2018	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	60,07	50,36	-11,32	39,39	53,05	67,16	89,03	63	2018	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je EW in Euro**	k.A.	4.562	248	1.901	3.178	4.260	6.764	53	2017	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je EW in Euro	-108	133	-330	75,61	175	262	2.263	64	2018	Finanzen
Personal										
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 1 (Personalquote 1) ⁴¹	9,24	9,32	3,93	7,59	8,22	9,47	12,96	37	2018	./.
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 2 (Personalquote 2)	7,98	7,83	2,07	5,19	5,73	6,46	8,85	37	2,07	./.
Informationstechnik (IT)										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro	k. A.	4.641	2.565	3.724	4.595	4.948	6.544	37	2018	./.

⁴¹ Ohne die örtlichen Besonderheiten durch die Musikschule und der OGS läge die Personalquote 1 bei 8,11, die Personalquote 2 bei 6,62.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Herdecke 2013	Herdecke aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Gebäudeportfolio⁴²										
Bruttogrundfläche gesamt je 1.000 EW in qm	3.412	3.177	2.157	3.235	3.649	4.105	7.141	52	2018	./.
Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 EW in qm	2.090	1.977	933	1.630	1.794	2.013	2.475	53	2018	./.
Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 EW in qm	82	68	0	108	176	225	391	53	2018	./.
Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 EW in qm	100	135	62	126	195	296	724	53	2018	./.
Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 EW in qm	224	244	150	243	291	360	552	53	2018	./.
Bruttogrundfläche Feuerwehr und Rettungsdienst je 1.000 EW in qm	103	96	5	106	145	176	272	53	2018	./.
Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 EW in qm	76	46	40	142	214	284	726	53	2018	./.
Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 EW in qm	105	317	53	133	237	319	481	53	2018	./.
Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 EW in qm	k. A.	55	0	48	116	211	3.802	52	2018	./.
Bruttogrundfläche sonstige Nutzungen je 1.000 EW in qm	632	238	54	186	279	521	1.130	53	2018	./.
Einwohnermeldeaufgaben										
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben	2.284	2.673	1.209	1.979	2.444	2.747	3.929	47	2019	./.

⁴² Die vorherigen Kennzahlen Gebäudeportfolio beziehen sich auf das Jahr 2012

Handlungsfelder / Kennzahlen	Herdecke 2013	Herdecke aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Personenstandswesen										
Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen	218	269	97	128	150	182	333	45	2019	./.
Schulen Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in qm	k.A.	452	244	318	344	375	620	53	2018	./.
Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in qm	./.	./.	204	397	460	608	1.606	25	2018	./.
Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in qm	276	240	0	307	346	432	1.770	37	2018	./.
Bruttogrundfläche Sekundarschulen je Klasse in qm	./.	./.	217	299	372	409	546	15	2018	./.
Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in qm	273	289	190	285	325	375	491	51	2018	./.
Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in qm	./.	./.	124	309	395	454	707	28	2018	./.
Schulen Bewirtschaftung										
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	10,67	11,34	7,55	10,36	12,18	16,33	29,10	52	2018	./.
Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	17,57	35,78	5,26	17,30	23,86	29,19	60,54	32	2018	./.
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	8,68	8,26	7,55	9,73	10,85	12,02	16,10	48	2018	./.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	22,00	11,20	0,00	0,00	3,92	50,54	100	53	2018	./.
Aufwendungen Hausmeisterdienste	7,07	9,28	0,15	6,70	7,80	9,17	24,99	52	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Herdecke 2013	Herdecke aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
je qm Bruttogrundfläche in Euro										
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	118	84,4	61,44	88,50	102	116	163	52	2018	./.
Stromverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	14,10	12,3	9,98	12,91	14,80	18,03	27,14	53	2018	./.
Wasserverbrauch je qm Bruttogrundfläche in Liter	320	153	98,98	114	135	163	342	53	2018	./.
Schülerbeförderung										
Aufwendungen Schülerbeförderung je Schüler in Euro	179	162	42,65	137	189	284	578	54	2018	./.
Schulsekretariate										
Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariate Grundschulen (gpa-Benchmark: 650 Schüler)***	k. A.	637	305	491	545	635	800	54	2018	./.
Schüler je Vollzeit-Stelle weiterführende Schulen (gpa-Benchmark: 630 Schüler)***	k. A.	728	334	469	531	635	1.019	54	2018	./.
Wohngeld										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	k. A.	574	146	315	384	528	964	59	2019	./.
Hilfe zur Erziehung⁴³										
Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	k. A.	331	331	586	744	913	1.155	30	2018	Hilfe zur Erziehung

⁴³ Die vorherigen Kennzahlen HZE beziehen sich auf das Jahr 2012.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Herdecke 2013	Herdecke aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall in Euro	13.079	21.601	16.039	21.181	23.255	25.804	30.215	31	2018	Hilfe zur Erziehung
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen Hilfe zur Erziehung gesamt in Prozent	88,8	51,77	34,75	48,49	55,28	58,86	71,55	31	2018	Hilfe zur Erziehung
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen Hilfe zur Erziehung gesamt in Prozent	k.A.	51,76	35,24	40,10	45,68	52,58	66,16	31	2018	Hilfe zur Erziehung
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE gesamt)	22,8	21,71	18,71	28,39	35,36	40,79	63,22	31	2018	Hilfe zur Erziehung
Tagesbetreuung für Kinder										
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je EW von 0 bis unter 6 Jahre in Euro	k. A.	2.858	1.490	2.308	2.500	2.828	3.996	41	2018	./.
Verhältnis Elternbeiträge zu den Aufwendungen Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent	k. A.	13,2	2,9	12,8	14,5	15,7	18,8	41	2018	./.
Fehlbetrag Tageseinrichtungen für Kinder je Platz in Euro	k. A.	3.643	2.101	3.139	3.339	3.813	4.731	41	2018	./.
Sport Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Schulsportanlagen je Klasse in qm	107	141	55	72	85	98	141	53	2018	./.
Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 EW in qm	479	562	235	338	382	424	562	53	2018	./.
Fläche Sportplätze je EW in qm	4,00	3,98	1,79	3,72	4,55	6,68	9,05	28	2019	./.
Fläche Spielfelder je EW in qm	1,76	1,74	0,56	1,52	2,29	3,40	4,55	29	2019	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Herdecke 2013	Herdecke aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Bauaufsicht										
Fälle je Vollzeit-Stelle Bauaufsicht	k. A.	104	64	113	145	178	340	71	2018	Bauaufsicht
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in Prozent	k. A.	7,19	0,00	2,21	4,15	5,86	18,23	71	2018	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	130	48	94	117	155	230	33	2018	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	90	27	61	80	110	247	37	2018	Bauaufsicht
Straßenbeleuchtung										
Leuchtenstandorte je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche	k.A.	4,11	1,99	2,67	3,16	3,96	4,76	36	2018	./.
Aufwendungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k.A.	k.A.	184	337	400	452	690	34	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro*****	k.A.	k.A.	91,10	166	233	300	467	33	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in Euro*****	131	k.A.	22,61	49,88	75,92	93,30	173	51	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in kWh	k.A.	840	316	533	703	883	1.056	36	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Herdecke 2013	Herdecke aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in kWh	257	204	122	176	204	251	426	59	2018	./.
Park- und Gartenanlagen										
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in qm	k.A.	8,56	0,32	1,86	3,88	7,66	27,97	53	2018	./.
Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je qm in Euro	k.A.	k.A.	0,28	1,07	1,65	2,48	7,09	46	2018	./.
Spiel- und Bolzplätze										
Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm	14,86	14,63	4,73	10,48	13,80	18,18	33,43	60	2018	./.
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro	k.A.	k.A.	0,85	2,64	3,36	5,05	8,90	54	2018	./.
Straßenbegleitgrün										
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	k.A.	k.A.	1,83	4,38	7,82	16,25	59,48	52	2018	./.
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	k.A.	k.A.	0,29	1,14	1,66	3,08	8,06	43	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