ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

der Stadt Dorsten im Jahr 2022

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht		**1**
0.	**Vorbericht**	**5**
0.1	Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Dorsten	5
0.1.1	Managementübersicht	5
0.2	Ausgangslage der Stadt Dorsten	9
0.2.1	Strukturelle Situation	9
0.2.2	Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
0.3	Interkommunale Zusammenarbeit	12
0.3.1	IKZ - Ergebnisse	12
0.3.2	Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Dorsten	20
0.4	Überörtliche Prüfung	22
0.4.1	Grundlagen	22
0.4.2	Prüfungsbericht	22
0.5	Prüfungsmethodik	24
0.5.1	Kennzahlenvergleich	24
0.5.2	Strukturen	24
0.5.3	Konsolidierungsmöglichkeiten	25
0.5.4	gpa-Kennzahlenset	25
0.6	Prüfungsablauf	25
0.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	27
1.	**Finanzen**	**38**
1.1	Managementübersicht	38
1.1.1	Haushaltssituation	38
1.1.2	Haushaltssteuerung	39
1.2	Inhalte, Ziele und Methodik	39
1.3	Haushaltssituation	40
1.3.1	Haushaltsstatus	41
1.3.2	Ist-Ergebnisse	43
1.3.3	Plan-Ergebnisse	46
1.3.4	Eigenkapital	50
1.3.5	Schulden und Vermögen	53
1.4	Haushaltssteuerung	61
1.4.1	Informationen zur Haushaltssituation	61
1.4.2	Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	63
1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	66

1.4.4	Fördermittelmanagement	69
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	72
2.	**Informationstechnik**	**81**
2.1	Managementübersicht	81
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	82
2.3	IT-Profil	83
2.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	85
2.3.2	IT-Kosten	87
2.3.3	Digitalisierung	91
2.3.4	Prozessmanagement	102
2.3.5	IT-Sicherheit	104
2.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	107
2.4	IT an Schulen	109
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	113
3.	**Hilfe zur Erziehung**	**116**
3.1	Managementübersicht	116
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	118
3.3	Strukturen	119
3.3.1	Strukturkennzahlen	119
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	120
3.3.3	Präventive Angebote	121
3.4	Organisation und Steuerung	123
3.4.1	Organisation	123
3.4.2	Sozialraumorientierung und Kontraktmanagement in der Stadt Dorsten	125
3.4.3	Gesamtsteuerung und Strategie	135
3.4.4	Finanzcontrolling	137
3.4.5	Fachcontrolling	140
3.5	Verfahrensstandards	142
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	142
3.5.2	Prozesskontrollen	153
3.6	Personaleinsatz	154
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	156
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	156
3.7	Leistungsgewährung	157
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	157
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	165
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	181
4.	**Bauaufsicht**	**189**
4.1	Managementübersicht	189
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	190

4.3	Baugenehmigung	190
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	190
4.3.2	Rechtmäßigkeit	192
4.3.3	Geschäftsprozesse	194
4.3.4	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	195
4.3.5	Digitalisierung	197
4.3.6	Personaleinsatz	199
4.3.7	Bauberatung	202
5.3.8	Dauer der Genehmigungsverfahren	203
4.3.9	Transparenz und Steuerung	207
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	208
5.	**Verkehrsflächen**	**212**
5.1	Managementübersicht	212
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	213
5.3	Steuerung	214
5.3.1	Datenlage	214
5.3.2	Straßendatenbank	215
5.3.3	Kostenrechnung	215
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	216
5.4	Prozessbetrachtung	218
5.4.1	Aufbruchmanagement	218
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	221
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	224
5.5.1	Strukturen	224
5.5.2	Bilanzkennzahlen	226
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	227
5.6.1	Alter und Zustand	229
5.6.2	Unterhaltung	231
5.6.3	Reinvestitionen	232
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	235
6.	**gpa-Kennzahlenset**	**238**
6.1	Inhalte, Ziele und Methodik	238
6.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	238
6.3	gpa-Kennzahlenset	240
	Kontakt	**248**

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Dorsten

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die **Haushaltssituation** der Stadt Dorsten hat sich seit der letzten Überörtlichen Prüfung verbessert. Die Stadt nahm seit 2011 pflichtig an der ersten Stufe des Stärkungspaktgesetzes teil. In den Jahren 2016 bis 2020 erzielt sie **positive Jahresergebnisse**. Mit den Jahresüberschüssen hat die Stadt das Eigenkapitel gestärkt. Die **Ausgleichsrücklage** will sie in der Planung auf rund zehn Mio. Euro füllen. Damit verfügt die Stadt Dorsten aber nur über einen kleinen Puffer, um in defizitären Jahren über eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage den Haushaltsausgleich sicherstellen zu können.

Die **Planungen bis 2025** gehen zwar von weiteren Jahresüberschüssen und einer Erhöhung des Eigenkapitals aus. Die Plan-Ergebnisse enthalten jedoch außerordentliche Erträge zur Isolierung der Pandemie-bedingten Haushaltsbelastungen. Ohne diese rein buchungstechnischen Erträge würde die Stadt Dorsten in allen Planjahren negative Jahresergebnisse verzeichnen. Außerdem unterliegen die Plan-Daten allgemeinen Risiken, die sich aus der zukünftigen Entwicklung der Pandemie, der aktuellen weltpolitischen Lage und damit der Konjunktur ergeben.

Die **Eigenkapitalausstattung** der Stadt Dorsten ist trotz der Jahresüberschüsse der vergangenen Jahre weiterhin vergleichsweise niedrig. Ausgehend von einem negativen Eigenkapital Ende 2015 ist es der Stadt aber gelungen, bis 2020 Eigenkapital in Höhe von rund 25 Mio. Euro aufzubauen. Fakt ist aber auch, dass die Stadt Dorsten gegenüber dem in der Eröffnungsbilanz 2009 ausgewiesenen Wert ihr Eigenkapital in elf Jahren um mehr als 110 Mio. Euro verringert hat.

Positiv ist, dass die **Gesamtverbindlichkeiten** niedriger sind als der mittlere Wert der großen kreisangehörigen Kommunen. Der Stadt ist es in den letzten Jahren gelungen, die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung um rund 50 Mio. Euro zu verringern. Die Verbindlichkeiten für Investitionen im Kernhaushalt sind ebenfalls zurückgegangen.

Die Gebäude und Straßen weisen teilweise hohe **Anlagenabnutzungsgrade** auf. Die Investitionsquoten 2019 und 2020 übersteigen den Werteverzehr in diesen Jahren. Nicht aber die Quoten der Jahre 2016 bis 2018. Wenn auch werterhaltende Investitionen das Ziel sein sollten, so kann es aufgrund von Haushaltskonsolidierung in einer Stärkungspaktkommune temporär gerechtfertigt sein, nicht vollumfänglich in den Werterhalt zu reinvestieren. Die Stadt plant in den kommenden Jahren umfangreche **Investitionen** in ihr Vermögen, deren Finanzierungsbedarf jedoch zu einem Anstieg der Schulden führen wird.

Zu der erfreulichen Entwicklung der Haushaltssituation der Stadt Dorsten mit positiven Jahresergebnissen hat insbesondere die gute konjunkturelle Entwicklung mit **steigenden Steuererträgen** beigetragen. Neben dieser positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung haben aber auch die Konsolidierungsbemühungen der Stadt zu der Verbesserung geführt. Von einer weiteren positiven Entwicklung, insbesondere bei den Steuererträgen, kann nicht ohne weiteres ausgegangen werden, sodass die Stadt Dorsten die Haushaltskonsolidierung fortführen sollte.

Die Stadt Dorsten verfügt über ein gut aufgestelltes **Finanzcontrolling und Berichtswesen**. Der Verwaltungsführung und den politischen Gremien liegen dadurch die zur Haushaltssteuerung erforderlichen Informationen jederzeit vor.

Haushaltsermächtigungen überträgt die Stadt nur im investiven Bereich in Folgejahre, das aber in einem höheren Umfang als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Außerdem schöpft sie die Ermächtigungen nur zu knapp 40 Prozent aus, sodass sie mit Ermächtigungsübertragungen künftig zurückhaltender umgehen sollte. Werden Maßnahmen im Bedarfsfall neu veranschlagt, fördert dies die Transparenz in der Haushaltsplanung.

Fördermittel können die Haushaltskonsolidierung erheblich unterstützen. In Dorsten werden sie dezentral akquiriert und verwaltet. Die Stadt sollte strategische Regelungen zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise treffen. Außerdem sollte eine zentrale Datei oder Datenbank jederzeit einen umfassenden Überblick über die Förderprojekte gewährleisten. Die Stadt sollte zudem ein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen einrichten, um darüber die Entscheidungsträger regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte zu informieren aber auch, um das Risiko zu verringern, Fördergelder zurückzahlen zu müssen.

Die Kosten für die **Informationstechnik (IT)** sind in Dorsten vergleichsweise niedrig. Der Anteil der **Personalkosten** daran ist gering, bei einer hohen Anzahl betreuter Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung je IT-Vollzeitstelle. Die Sparsamkeit der vergangenen Jahre hat ein schwach ausgeprägtes **IT-Profil** der Stadt Dorsten zur Folge. Insbesondere **Fortschritte in der Digitalisierung** erfordern aus Sicht der gpaNRW weitere Investitionen und zusätzliche Ressourcen.

Die GKD Recklinghausen als **externer Dienstleister** bietet der Stadt Dorsten eine hohe Flexibilität, indem sie individuell über den Zukauf bestimmter Leistungen entscheiden kann. Da es aber in Dorsten an einer klaren **Strategie** und einer zentralen **IT-Steuerung** mangelt, schöpft die Stadt Dorsten diese Vorteile derzeit nicht aus. Auch profitiert sie nur zum Teil von den IT-Sicherheitsmaßnahmen des Dienstleisters, da die Stadt Dorsten zahlreiche IT-Leistungen in Eigenregie erbringt. Vorhandene Schwachstellen in verschiedenen Bereichen gefährden auch die

IT-Sicherheit. Die Stadt sollte daher insbesondere die notwendigen Maßnahmen im Bereich des Notfall- und IT-Sicherheitsmanagements zeitnah umsetzen und dabei auch auf die Unterstützung des Sicherheitsbeauftragten der GKD zugreifen.

Auch für die **Digitalisierung** fehlt es der bisher Stadt an einer verbindlichen Strategie sowie der Festlegung von Verantwortlichkeiten. Die neu geschaffene Stelle der **Digitalisierungsbeauftragen** ist ein wichtiger Schritt hin zur digitalen Transformation der Verwaltung. Zwischenzeitlich ist die Digitalisierungsbeauftragte nach Aussage der Stadt Dorsten als Stabstelle organisiert und mit hinreichenden Weisungsrechten ausgestattet, um zielorientiert zu arbeiten. Die Stadt zeigt damit nach eigener Aussage, dass die strategische Umsetzung der durch Sparmaßnahmen in den Hintergrund gerückten Digitalisierung aufgegriffen und umgesetzt wird.

Auch sollte die Stadt zügig ihre Prozesse analysieren und bei Bedarf optimieren, um auf dieser Basis Verwaltungsleistungen digital und medienbruchfrei anbieten zu können. Das **Prozessmanagement** der Stadt Dorsten bietet aktuell noch keine gute Grundlage für weitere Digitalisierungsfortschritte.

Die **örtliche Rechnungsprüfung** bietet die Chance, über Beratungen und interne Prüfungen zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT-Bereitstellung beizutragen. Zwar sichern in Dorsten die Rahmenbedingungen der örtlichen IT-Prüfung die notwendigsten Prüfungshandlungen rudimentär ab, die Möglichkeiten und Ressourcen einer örtlichen IT-Prüfung sind allerdings sehr beschränkt. Nur mit entsprechenden Personalressourcen kann auch die Dorstener örtliche Rechnungsprüfung den Anforderungen der digitalen Verwaltung gerecht werden.

Die Stadt Dorsten hat einen sehr guten systematischen Steuerungsprozess für die **IT-Ausstattung ihrer Schulen** implementiert und erreicht damit im interkommunalen Vergleich eine sehr gute Positionierung.

Die **Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung** haben in den Städten einen großen Anteil am Haushalt. Im Jahr 2020 wendet die Stadt Dorsten mehr als 15 Mio. Euro für die Hilfe zur Erziehung auf, bei einem Haushaltsvolumen von rund 230 Mio. Euro. Die Aufwendungen der Stadt Dorsten für Hilfen zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre liegen etwas unter dem mittleren Wert der Vergleichskommunen. Sowohl die Falldichte als auch die hilfefallbezogenen Aufwendungen insgesamt sind durchschnittlich. Betrachtet man diese differenziert, so sind die stationären Fallkosten vergleichsweise gering, während die ambulanten höher sind als in Dreiviertel der Vergleichskommunen.

Ein hoher Anteil Vollzeitpflege und damit einhergehend wenige teure Heimfälle führen im Ergebnis zu den niedrigen stationären Aufwendungen in Dorsten. Innerhalb der stationären Hilfen stellt die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII die günstigste Form der Hilfe dar. In Dorsten verursacht diese Hilfeart vergleichsweise geringe Kosten je Fall.

Ambulante Hilfen werden in Dorsten überwiegend von fünf verschiedenen Trägern in den vier Sozialräumen erbracht. Eine vertragliche Vereinbarung über die Erbringung von ambulanten Hilfen durch wenige Träger, finanziert über ein Sozialraumbudget ist aus Sicht der gpaNRW rechtlich nicht zulässig.

Die Steuerung der Hilfen zur Erziehung lässt sich in Dorsten insgesamt optimieren. So hat die Stadt Dorsten noch kein umfassendes **Finanzcontrolling** mit Zielen und Kennzahlen. Insbe-

sondere für die ambulanten Leistungen der Mobilen Jugendhilfe fehlt der Stadt ein Kostenüberblick zu den einzelnen Hilfefällen und geleisteten Fachleistungsstunden. Auch kann sie Fallaufwendungen und Aufwendungen für fallunabhängige Angebote im Sozialraum nicht differenzieren.

Ihr **Fachcontrolling** hat die Stadt Dorsten 2021 ausgebaut. Fallübergreifende Auswertungen zu Laufzeiten, Abbrüchen gab es bisher nicht, ebenso keine trägerübergreifenden Analysen. Ziel ist es, zukünftig mit den Ergebnissen solcher Auswertungen besser steuern zu können.

Die Möglichkeiten der eingesetzten **Software** nutzen die Mitarbeitenden im Jugendamt nicht immer optimal. Die Stadt sollte die Einsatzmöglichkeiten der Software erweitern und deren Nutzung sicherstellen.

Das **Hilfeplanverfahren** folgt in Dorsten generell vorgegebenen Standards. Die vorhandenen **Prozessbeschreibungen** in den Handbüchern bieten eine gute Grundlage für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Vereinzelt besteht jedoch Anpassungsbedarf, z.B. im Hinblick auf Wirtschaftlichkeitsaspekte. Die Regelungen zum Verfahren in der **Eingliederungshilfe** sollten insbesondere aufgrund der Fallzahlensteigerungen sowie der hohen Falldichte und Aufwendungen in diesem Bereich ergänzt und überarbeitet werden. Aus Sicht der gpaNRW muss die Stadt Dorsten außerdem das in der Eingliederungshilfe für die Bearbeitung notwendige Spezialwissen sicherstellen.

Obwohl die **Bauaufsicht** der Stadt Dorsten bereits gut organisiert ist, haben sich in der Prüfung Ansätze für Verbesserungen ergeben. So empfehlen wir der Stadt, Entscheidungsprozesse durch **Arbeitshilfen** und **Checklisten** zu unterstützen, um einheitliche und rechtssichere Prozesse zu gewährleisten. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch ein durchgängiges **Vier-Augen-Prinzip** im Prozess. Die einzelnen Arbeitsschritte sollten auch in die eingesetzte Fachsoftware integriert werden.

Bisher arbeitet die Bauaufsicht der Stadt Dorsten noch mittels Papierakte. Die Stadt sollte die Voraussetzungen für eine **elektronische Bearbeitung** der Bauanträge schnellstmöglich schaffen, damit das Genehmigungsverfahren künftig vollständig digital abgewickelt werden kann und die Stadt ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachkommt.

Laufzeiten und Gesamtlaufzeiten für die einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren konnten in Dorsten leider nicht ermittelt und analysiert werden. Aus Sicht der gpaNRW fehlt der Stadt eine wichtige Steuerungsinformation, auch im Zusammenhang mit der Personalausstattung. Die Bauaufsicht der Stadt Dorsten hat im Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen ein geringeres **Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle**. Die Rückstände an nicht erledigten Bauanträgen sind gering. Gleichwohl ist die Personalsituation nach Aussage der Verantwortlichen aufgrund von Fluktuation, hohen Krankenständen und der Bearbeitung von Großprojekten angespannt.

Auffällig ist, dass in Dorsten vergleichsweise viele **Bauanträge zurückgenommenen** werden. Hier könnte die Stadt durch eine Verbesserung des Informationsangebotes für Bauwillige gegensteuern. Sofern Bauanträge nicht vollständig sind, setzt die Stadt dem Antragsteller eine pauschale Frist von vier Wochen zur Vervollständigung. Die Frist sollte sie künftig individuell und angemessen kurz setzen.

Auch die Zahl der eingeholten **Stellungnahmen** im Baugenehmigungsverfahren ist in Dorsten vergleichsweise hoch. Deren Bearbeitung verursacht Arbeitsaufwand und Bearbeitungszeit. Auch um die Verfahren zu beschleunigen, sollten die Stadt prüfen, ob sie die Zahl der Stellungnahmen reduzieren kann.

Die Stadt Dorsten hat aufgrund der Größe ihres Stadtgebietes vergleichsweise viel **Verkehrsfläche** zu unterhalten. Zur Steuerung der Erhaltungsmaßnahmen im Infrastrukturvermögen setzt sie eine **Straßendatenbank** ein. Zukünftig sollen mit einer neuen Software auch die Prozesse rund um die Streckenkontrollen, Schadensmeldungen und -beseitigung, sowie das **Aufbruchmanagement** digitalisiert werden. Letzteres ist mit Regelungen bezüglich einer frühzeitigen Koordination der Baumaßnahmen mit den Versorgungsunternehmen, einer Kontrolle der Aufbrüche sowie einer Überwachung der Mängelbeseitigung bereits gut aufgestellt.

Da die Stadt Dorsten ihrer **Verpflichtung** nicht nachgekommen ist, nach zehn Jahren eine erneute körperliche Inventur des Verkehrsflächen-Vermögens durchzuführen, kennt sie den Zustand ihrer Straßen nicht aus einer aktuellen und systematischen **Zustandserfassung**. Ein Anlagenabnutzungsgrad von fast achtzig Prozent ist hoch und weist auf eine **unausgeglichene Altersstruktur** hin. Seit der letzten Zustandserfassung vor zwölf Jahren dürfte sich der Straßenzustand verschlechtert haben, denn die **Unterhaltungsaufwendungen** liegen unterhalb der für eine wirtschaftliche Unterhaltung empfohlenen Richtwerte. Auch waren die **Reinvestitionen** in das Straßenvermögen in den vergangenen Jahren insgesamt niedriger als die Abschreibungen, sodass die Stadt den Wert des Straßenvermögens nicht erhalten konnte. Erst eine Zustandserfassung zeigt, inwieweit die Unterhaltungsaufwendungen und Reinvestitionen bisher ausgereicht haben, die Straßen angemessen zu erhalten.

Darüber hinaus ist eine neue Zustandserfassung und -bewertung aller Verkehrsflächen erforderlich, damit die Stadt Dorsten ihrer rechtlichen Verpflichtung einer körperlichen Inventur nachkommen kann.

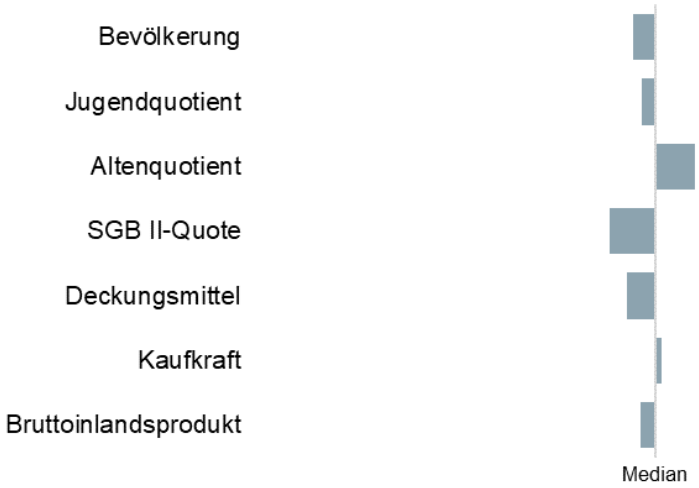
0.2 Ausgangslage der Stadt Dorsten

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Dorsten. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen[1]. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Median der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der großen kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

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

Strukturmerkmale Stadt Dorsten 2021



Die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Dorsten haben sich gegenüber der überörtlichen Prüfung im Jahr 2017 nicht wesentlich verändert. Sie wirken sich sowohl entlastend als auch belastend aus:

Dorsten hat zum 31. Dezember 2021 rund 74.500 Einwohnerinnen und Einwohner. Nach den Prognosen von IT.NRW wird die Bevölkerung bis 2040 auf knapp 67.000 Einwohnerinnen und Einwohner sinken. Besonders vom Rückgang betroffen ist die Gruppe der unter 19-Jährigen, während man bei den über 65-Jährigen einen Zuwachs um 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner auf dann rund 26.000 erwartet. Die tatsächliche Entwicklung der Bevölkerung insgesamt könnte jedoch insgesamt etwas positiver verlaufen, denn entgegen der prognostizierten Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2020 von rund 73.500 ist die tatsächliche Einwohnerzahl um rund 1.000 höher. So ist die Einwohnerzahl in den vergangenen Jahren nicht stark zurückgegangen wie prognostiziert. Die Stadt konnte im Jahr 2020 sogar einen positiven Wanderungssaldo erreichen. Der natürliche Saldo ist jedoch negativ.

Die Überalterung der Dorstener Bevölkerung wird sich weiter fortsetzen. Bereits heute hat Dorsten einen geringeren Jugendquotienten als Dreiviertel der Vergleichskommunen, während nur zwei der 34 Vergleichskommunen einen noch höheren Altenquotienten haben als die Stadt Dorsten. Dementsprechend ist laut Demografie Bericht der Bertelsmann Stiftung für das Jahr 2020[2] das Durchschnittsalter der Bevölkerung in Dorsten mit 46,3 Jahren höher als im Kreis Recklinghausen (45,7 Jahre) und im gesamten Land NRW (44,3 Jahre).

Die SGB II-Quote ist in Dorsten seit der letzten Prüfung von 10,95 auf 10,32 im Jahr 2021 zurückgegangen und liegt damit weiterhin unter dem Median der übrigen großen kreisangehörigen Kommunen (11,63). In Dorsten gelingt es weiter, eine vergleichsweise niedrige Arbeitslosenquote zu erreichen. Die Arbeitsplatzentwicklung in den vergangenen Jahren ist positiv steigend,

[2] https://www.wegweiser-kommune.de/berichte

ebenso die Beschäftigungsquote.[3] Dorsten bleibt aber eine Auspendlerstadt. Die Arbeitsplatzzentralität stagniert seit Jahren bei 0,7 was bedeutet, dass mehr Dorstener auspendeln als sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Dorsten einpendeln.

Infolge verschiedener positiver Entwicklungen gibt es in Dorsten eine leicht überdurchschnittliche Kaufkraft je Einwohner. Die Stadt Dorsten erreicht außerdem seit Jahren eine positive Einzelhandelszentralität von deutlich über 100 was bedeutet, dass zusätzlich Kaufkraft aus dem Umland zufließt.

Die Wirtschaftsstärke einer Stadt oder eines Kreises zeigt sich im Bruttoinlandsprodukt. Für den Kreis Recklinghausen hat sich das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem seit der letzten Prüfung 2017 von rund 62.000 Euro auf aktuell rund 64.000 Euro zwar deutlich erhöht, es ist damit – wie auch schon zum Zeitpunkt der letzten Prüfung – geringer als der Durchschnitt der anderen Kreise in NRW. Der Abstand zum Mittelwert hat sich jedoch verringert, sodass die wirtschaftliche Entwicklung im Kreis Recklinghausen positiver verlaufen ist als in anderen Kreisen.

Eine positive Entwicklung gegenüber der Prüfung 2017 zeigt sich bei den Deckungsmitteln, die einen Indikator für die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune darstellen. Die allgemeinen Deckungsmittel, bestehend aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen, liegen in Dorsten bei 1.717 Euro je Einwohner und sind damit seit der letzten Prüfung um rund 200 Euro je Einwohner gestiegen. Im Vergleich positioniert sich Dorsten damit nach wie vor geringfügig unter dem Durchschnitt von 1.848. Der Abstand zum Mittelwert hat sich seit der letzten Prüfung etwas erhöht. Die kommunalen Haushalte haben in den letzten Jahren von einer guten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung profitiert, Dorsten in etwas geringerem Maße als die Vergleichskommunen im Durchschnitt.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die gpaNRW stellte die Ergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung im Dezember 2017 in der Sitzung Rechnungsprüfungsausschusses vor. Anschließend wurden die einzelnen Feststellungen und Empfehlungen in den Fachausschüssen beraten und im April 2018 noch einmal zusammengefasst im Haupt- und Finanzausschuss behandelt. Anschließend erfolgte die abschließende Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss und die Information über die Ergebnisse im Rat.

Zur Vorbereitung haben die jeweils zuständigen Verwaltungsbereiche Stellungnahmen zum Umgang mit den Feststellungen und Empfehlungen abgegeben. Zahlreiche Empfehlungen wurden umgesetzt. Sofern das nicht erfolgte, hat die Verwaltung die Gründe erläutert.

Umgesetzt hat die Stadt unter anderem Empfehlungen zu den Öffnungszeiten des Bürgerservice und zum Einsatz eines KiTa-Navigators.

[3] https://www.wegweiser-kommune.de/daten/beschaeftigung-arbeitsmarkt+dorsten+2013-2020+tabelle

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

Im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ erhebt die gpaNRW landesweit die interkommunalen Aktivitäten im gesamten Segment der großen 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.

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass es sinnvoll ist, dass bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte[4] in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten[5] dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

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 für das gesamte Segment der großen kreisangehörigen Kommunen landesweit darstellen, wo die Aufgabenschwerpunkte liegen und wo wir noch Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit sehen.

Nachfolgend geben wir der Stadt Dorsten einen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

0.3.1 IKZ - Ergebnisse

Wir haben inzwischen alle 35 großen kreisangehörigen Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Ergebnisse der Bestandsaufnahme dar. 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.

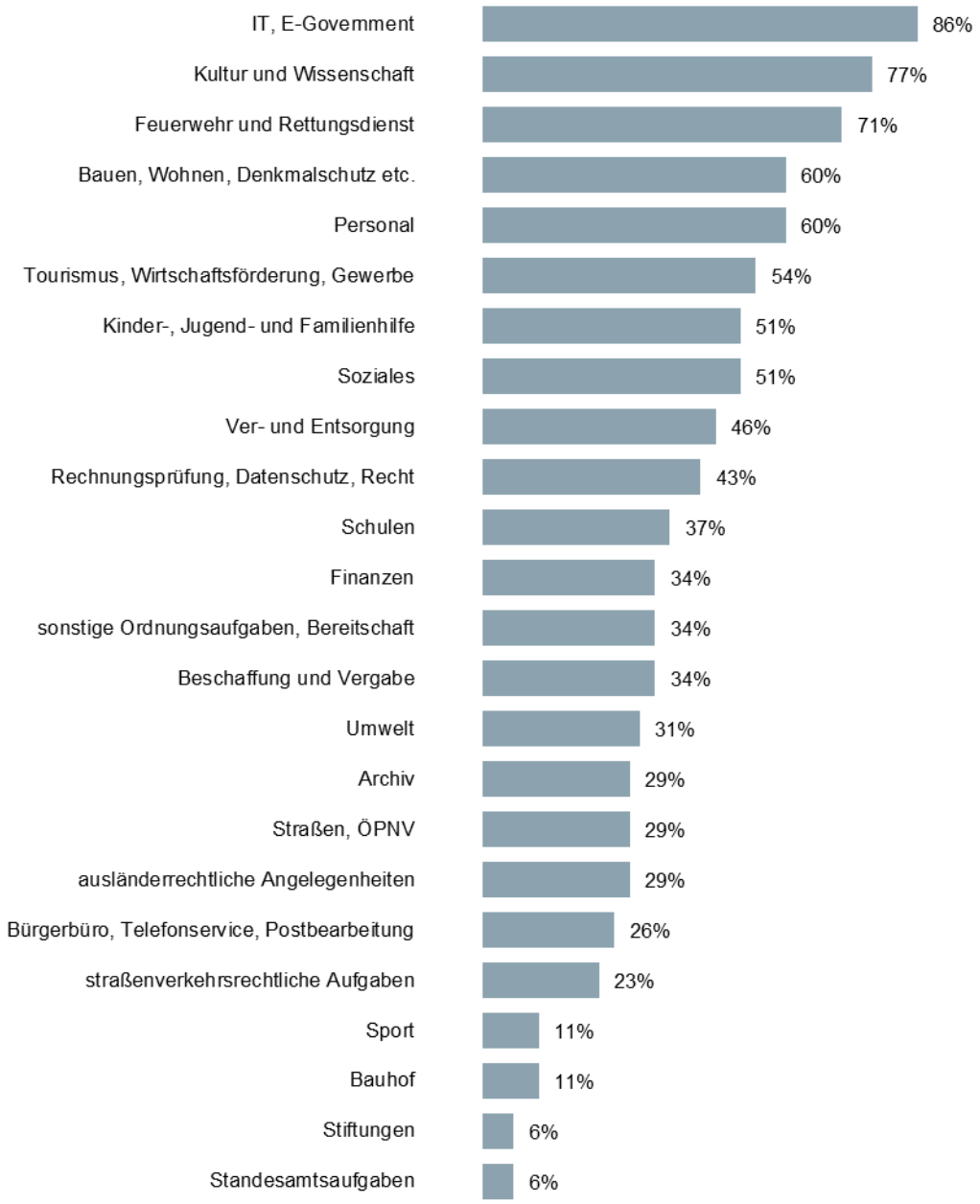
[4] Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbg.nrw), S. 34f

[5] Vgl. aktuelle Rechtsprechung zu § 108 Abs.6 GWB (z.B.: EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19; EuGH, Urteil vom 28.05.2020, Rs. C-796/18)

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, in denen aktuell bereits IKZ-Projekte umgesetzt worden sind, zugrunde.

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020



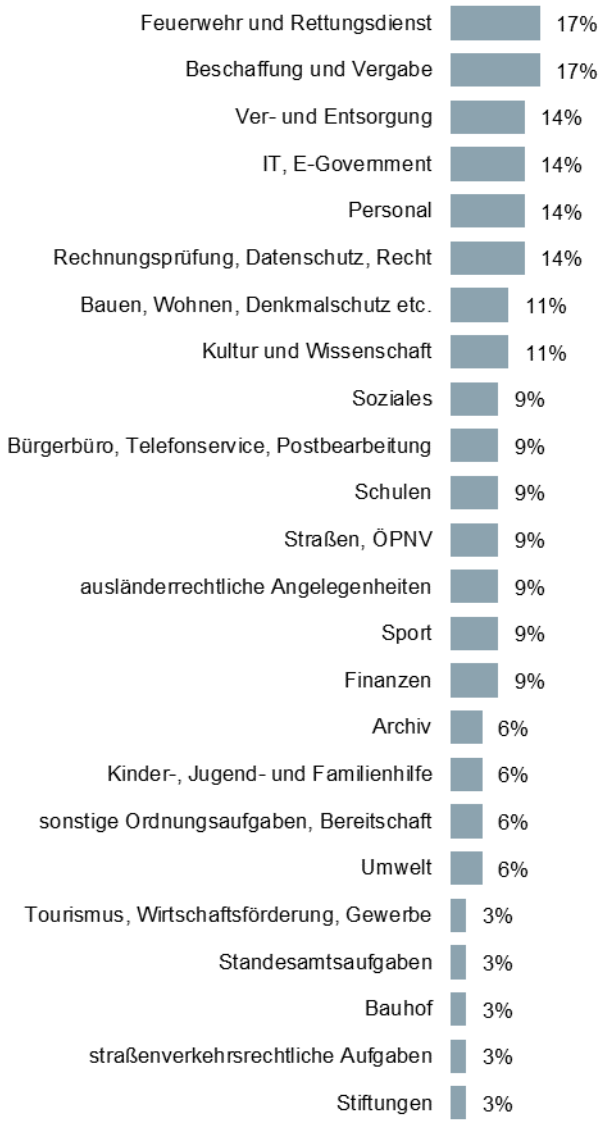
Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und

E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung bilden auch einzelne, teils zeitlich befristete Projekte, die Basis einer Kooperation.

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den bisherigen Auswertungen gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen im Bereich der straßenverkehrsrechtlichen Aufgaben, des Bürger- und Telefonservices, der Postleistungen, der Straßen und des ÖPNV, den ausländerrechtlichen Angelegenheiten, im Sportbereich und in den Bereichen Bauhof und Standesamtsaufgaben.

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



Auffällig ist, dass die großen kreisangehörigen Kommunen deutlich mehr Möglichkeiten der IKZ für die Zukunft sehen, als dies bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen der Fall ist. Die Ergebnisse der mittleren kreisangehörigen Kommunen hat die gpaNRW im Rahmen ihrer Prüfungen ebenfalls erhoben.

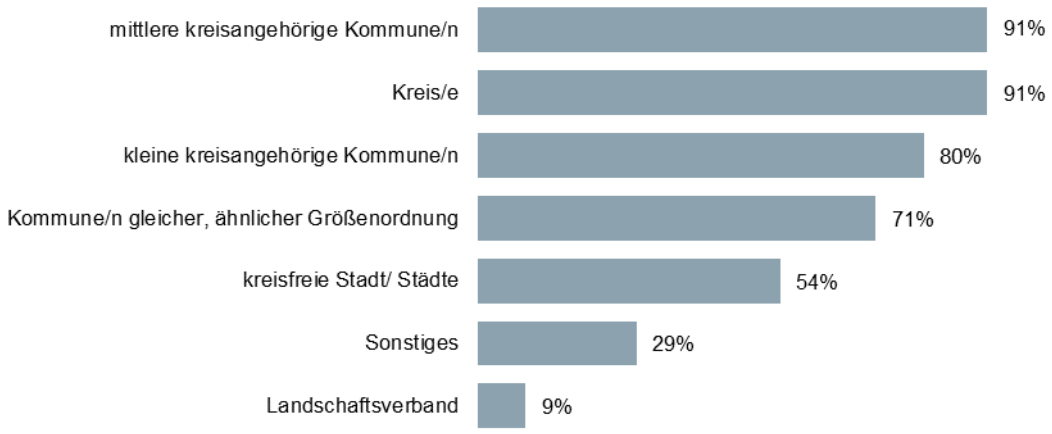
Bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche Feuerwehr und Rettungsdienst sowie Beschaffung/Vergabe sowie die Ver- und Entsorgung dominierend.

Auch die Bereiche IT und E-Government werden weiterhin als wichtige mögliche Kooperationsmöglichkeiten eingestuft. 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, beispielsweise auch auf Kreisebene, wahrnehmbar, gemeinsame Lösungen zu entwickeln (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategie). Auch im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit und zum schnellen Datenaustausch. Viele Kommunen sehen hier noch Effizienzpotenziale, gerade in Zeiten des zunehmenden Fachkräftemangels. Zu den meistgenannten Aufgaben gehören hier u.a. die Bereiche Beschaffung/ Vergabe, Personal, Rechnungsprüfung, Datenschutz und Recht.

0.3.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ 2021

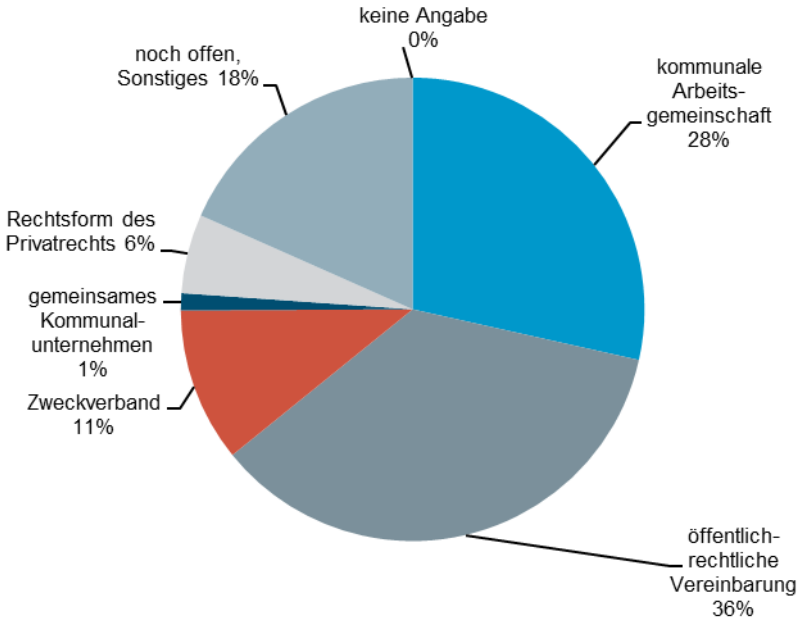


Die großen kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen.

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.[6]

Rechtsformen IKZ 2021



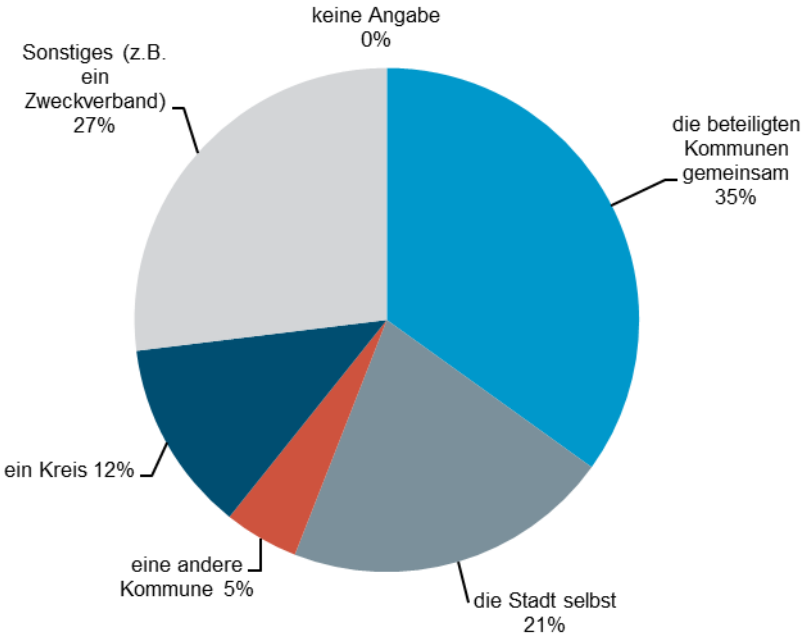
Etwas mehr als ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Für knapp 30 Prozent aller Kooperationen sind kommunale Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für drei Viertel aller IKZ-Projekte. Mit diesen Rechtsformen sind ganz offensichtlich praktikable formelle Konstruktionen geschaffen worden, die sich in der Praxis etabliert und bewährt haben. Gerade in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung und der kommunalen Arbeitsgemeinschaft sehen die Kommunen offenbar größere Gestaltungsmöglichkeiten sowie den weiteren Vorteil, dass kein neuer Aufgabenträger geschaffen werden muss, der überdies zusätzliche Kosten und Gremienstrukturen verursacht.

[6] Wir beschränken uns bei dieser Erhebung auf die unterschiedlichen Formen der formellen Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände, gemeinsame Kommunalunternehmen, privatrechtliche Verträge). Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) sind nicht abgefragt worden

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 2021

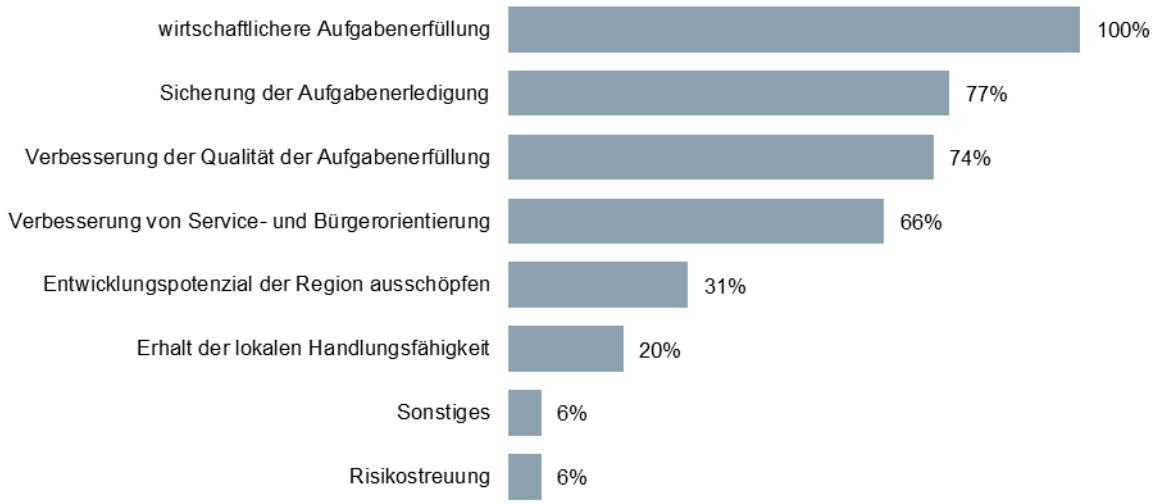


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in mehr als einem Drittel der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei deutlich weniger Kooperationen mit einem Anteil von insgesamt 26 Prozent liegt die Aufgabendurchführung entweder komplett bei der Stadt selbst oder vollständig bei der/ den beteiligten Kommune/n. Immerhin gut ein Viertel der Kommunen setzt bei der Aufgabendurchführung auf Organisationseinheiten und –modelle außerhalb der klassischen Behördenstruktur. Der Anteil der Kreise, die in vereinbarten IKZ-Partnerschaften für die Aufgabenwahrnehmung zuständig sind, ist demgegenüber mit 12 Prozent deutlich geringer.

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten.

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

Ziele IKZ



Alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

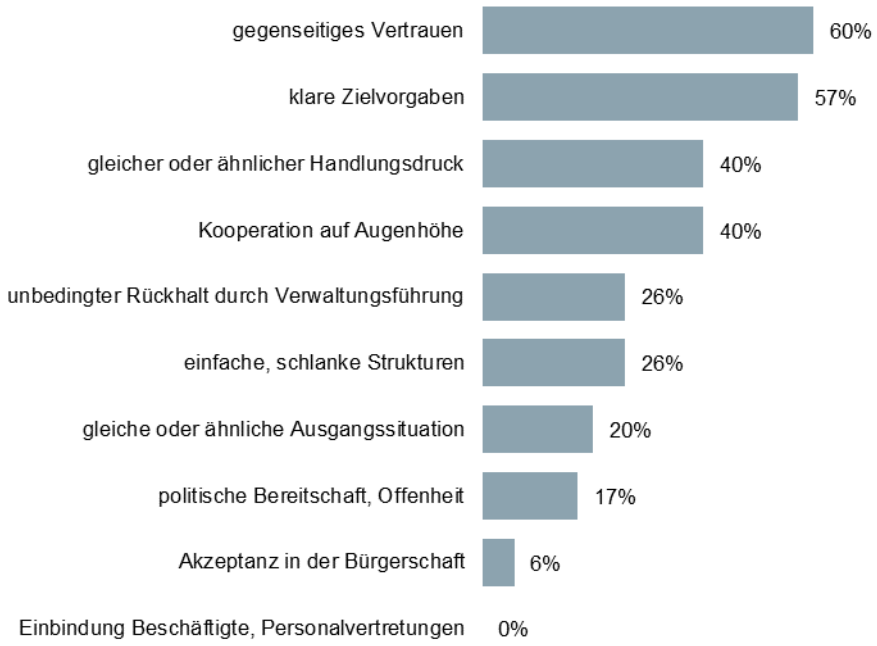
Die Sicherung der Aufgabenerfüllung sowie die Verbesserung sowohl der Qualität der Aufgabenerfüllung als auch der Service- und Bürgerorientierung sind weitere wesentliche Ziele, die Kommunen mit der Initiierung und Umsetzung ihrer IKZ-Projekte verfolgen.

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



Gegenseitiges Vertrauen und klare Zielvorgaben sind für mehr als die Hälfte aller Kommunen wichtigstes Erfolgskriterium für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit. Der gleichgelagerte Handlungsdruck ist ebenfalls für viele Kommunen ein wesentlicher Erfolgsfaktor.

Auch die Art der Erledigung ist ein wichtiger Erfolgsfaktor. So sehen viele Kommunen eine Kooperation auf Augenhöhe und den unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung als wichtige Grundlage für eine erfolgreiche Zusammenarbeit. Offene und ehrliche Zusammenarbeit mit den Partnern, aktiv gestützt und gefördert durch die Verwaltungsspitze sind aus Sicht der befragten Städte somit notwendige entscheidende Voraussetzungen für das Gelingen interkommunaler Kooperationen.

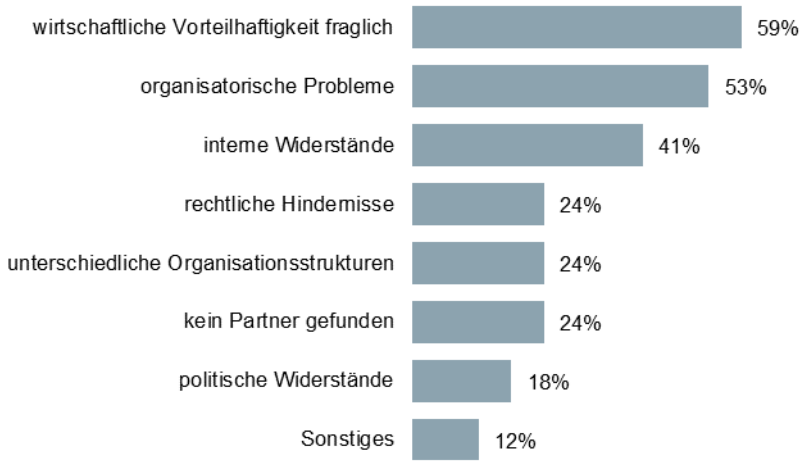
Bemerkenswert ist dabei, dass die Kooperation auf Augenhöhe, das gegenseitige Vertrauen und die Unterstützung der Verwaltungsspitze besonders wichtig erscheint, aber nur 17 Prozent der Kommunen die Rolle der Politik bzw. deren Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit erfolgskritisch sieht.

Auffällig ist auch, dass - zumindest zum jetzigen Stand der Umfrage - die Akzeptanz durch die Bürgerschaft kaum von Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten ist.

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.

Auffällig ist, dass von mehr als der Hälfte der befragten Kommunen interne Widerstände als Hemmnis für die erfolgreiche Realisierung von IKZ-Vorhaben genannt wurden. Bei den befragten mittleren kreisangehörigen Kommunen lag dieser Wert deutlich niedriger. Ebenso verhält es sich mit den politischen Widerständen und den rechtlichen Hindernissen. Auch hier ist der Anteil höher als bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Neben den vorgenannten Hemmnissen sind auch organisatorische Probleme und unterschiedliche Organisationsstrukturen Problematiken, die einer erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten entgegenstehen.

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Dorsten

Die Stadt Dorsten steht der interkommunalen Zusammenarbeit sehr offen und positiv gegenüber. Sie nutzt bereits rund 19 Kooperationen in verschiedenen Aufgabenbereichen kommunaler Dienstleistungen.

Wie viele andere Kommunen strebt die Stadt Dorsten an, durch die Zusammenarbeit Aufgaben wirtschaftlicher und mit einer höheren Qualität zu erledigen, die Service- und Bürgerorientierung zu verbessern und die Aufgabenerledigung generell zu sichern. Die Wirtschaftlichkeit von IKZ wird im Vorfeld immer geprüft.

Entsprechend des landesweiten Trends liegen in Dorsten die Schwerpunkte der interkommunalen Aktivitäten in den internen Dienstleistungsbereichen (z.B. Gemeinsames Kommunale Rechenzentrale, Personalabrechnung, Beihilfesachbearbeitung, Ausbildung) und im klassischen Bereich der Daseinsvorsorge (z.B. Bibliotheken, Feuerwahr, Straßenreinigung, Verkehrsangelegenheiten, Jugend und Soziales, Grünflächenpflege).

Als Erfolgsfaktoren nennt die Stadt Dorsten insbesondere den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung sowie die politische Bereitschaft und Offenheit. Außerdem sind nach Auffassung der Stadt Dorsten einfache und schlanke Strukturen ebenso wichtig für eine erfolgreiche Zusammenarbeit wie eine gleiche oder ähnliche Ausgangssituation.

Die Stadt Dorsten übernimmt im Rahmen der IKZ zahlreiche Aufgaben für den Kreis Recklinghausen, z.B. den Betrieb und die Unterhaltung der kreiseigenen Lichtsignalanlagen in Dorsten oder die Pflege der Grünflächen des Berufskollegs in Dorsten. Auch ein kreiseigenes Pumpwerk unterhält die Stadt Dorsten für den Kreis.

An verschiedenen IKZ Projekten beteiligen sich alle Kommunen des Kreises Recklinghausen. Zu nennen ist in erster Linie die Gemeinsame kommunale Rechenzentrale (GKD). Die „Onleihe“ der Bibliotheken im Kreis Recklinghausen ist ein weiteres gemeinsames Projekt im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit. Daneben haben auch aber einzelne Städte im Kreis Recklinghausen individuelle Vereinbarungen getroffen. Gemeinsam mit der Stadt Haltern hat die Stadt Dorsten die Adoptionsvermittlung organisiert. Für die psychosoziale Beratungsstelle wurde als Partner neben der Stadt Haltern der Caritasverband hinzugezogen. Auch Angebote der Drogenhilfe werden in Dorsten im Rahmen einer IKZ organisiert. Dort engagieren sich neben der Stadt Dorsten die Städte Gladbeck, Marl sowie der Kreis Recklinghausen.

In Sachen Feuerwehr und Brandschutz gibt es Vereinbarungen mit den Städten Haltern, Marl sowie der Gemeinde Reken und Schermbeck. Beispielsweise nutzt die Dorstener Feuerwehr die Atemschutzstrecke der Feuerwehr Marl. Für die Gemeinde Schermbeck übernimmt die Stadt Dorsten außerdem die Straßenreinigung.

Gemeinsam mit der Stadt Marl betreibt Dorsten den Industriepark Dorsten/Marl. Sie führt für Marl außerdem Ingenieurvermessungen. Einen gemeinsamen Gutachterausschuss betreiben die Städte Marl, Gladbeck und Dorsten.

Die Auflistung der verschiedenen Projekte zeigt die Vielfältigkeit der IKZ der Stadt Dorsten, sowohl im Hinblick auf die Aufgabenfelder aber auch in Bezug auf die beteiligten Partner. So arbeitet die Stadt Dorsten mit dem Kreis und den Kommunen gleicher Größenklasse im Kreis zusammen. Es gibt aber auch Projekte mit mittleren und kleinen kreisangehörigen Kommunen des Kreises Recklinghausen sowie mit Dritten. Die Stadt Dorsten ist diesbezüglich sehr flexibel. Das gilt auch für die Form der Zusammenarbeit. Neben öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen und Zweckverbänden wird IKZ auch in Formen des Privatrechts umgesetzt.

Insgesamt ist die Stadt Dorsten offen für Interkommunale Zusammenarbeit. Nach Auffassung der gpaNRW sollte sie weitere Optionen und Aufgabenfelder dahingehend prüfen, ob im Rahmen einer Interkommunalen Zusammenarbeit ein zukunftsorientiertes, erfolgreiches und wirtschaftliches Handeln zu realisieren ist. Das gilt insbesondere für die Weiterentwicklung digitaler Arbeitsprozesse. Die Prüfung der Informationstechnik hat gezeigt, dass die Stadt Dorsten einen erheblichen Rückstand in der digitalen Transformation aufweist. Insbesondere eine Zusammenarbeit im Prozessmanagement könnte hier hilfreich sein. Deshalb sollte die Stadt die notwenigen Schritte zur Digitalisierung nicht nur intern, sondern auch interkommunal konsequent verfolgen. Auch im Bereich der IT-Sicherheit sollte sie Möglichkeiten der Zusammenarbeit prüfen.

Aber auch Kooperationen in technischen Bereichen und Aufgabenfeldern, die viel Spezialwissen erfordern, gewinnen immer mehr an Bedeutung und sollten von der Stadt Dorsten ins Visier genommen werden.

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 die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen[7]. Schwerpunkt unserer 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 sowie auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl der Prüfungsschwerpunkte 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-Kennzahlenset:

- 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.

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

[7] § 75 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten[8]. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

Wertung: Einleitend treffen wir eine wertende Aussage zu unserem Prüfungsergebnis innerhalb eines Abschnitts. Wertungen, die eine Stellungnahme nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW der Kommune notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Sollvorstellung: Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im folgenden Abschnitt dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Kommunen gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage. Die Sollvorstellung ist *kursiv* gedruckt.

Analyse: Im Anschluss an die Sollvorstellung analysiert die gpaNRW die individuelle Situation in der geprüften Kommune.

Empfehlungen: Letztlich weisen wir dann die bei der Prüfung erkannten Verbesserungspotenziale als Empfehlung aus.

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

An dieser Stelle verweisen wir auf den Teilbericht Hilfe zur Erziehung. In Kapitel 3.4 Organisation und Steuerung hat die gpaNRW auf den Seiten 12 und 14 zwei Feststellungen mit Pflicht zur Stellungnahme getroffen. Die Stadt Dorsten wurde hierzu um Stellungnahme, losgelöst von der Stellungnahmepflicht nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW, gebeten. Sie hat zu diesen Feststellungen mit Schreiben vom 22. September 2022 Stellung genommen.

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

[8] KGSt-Bericht Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020) und Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021)

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte aller großen 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 großen 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 diese für ihre interne Steuerung nutzen.

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Dorsten hat die gpaNRW von April 2021 bis Juni 2022 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Dorsten überwiegend die Daten des Jahres 2020. Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls aktuelle Entwicklungen und Besonderheiten der Stadt Dorsten berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Birgit Cramer-Görtz
Finanzen	Mario Deckers
Informationstechnik	Matthias Reintjes, Sven Alsdorf
Hilfe zur Erziehung	Antonina Silberkuhl, Birgit Cramer-Görtz
Bauaufsicht	Hermann Ptok
Verkehrsflächen	Markus Daschner

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

Zudem haben die Prüfenden dem Verwaltungsvorstand der Stadt Dorsten am 21. Juni 2022 die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung vorgestellt.

Eine Präsentation der Ergebnisse im Rechnungsprüfungsausschuss der Stadt Dorsten ist für den 29. November 2022 terminiert.

Herne, den 09. November 2022

Im Auftrag	Im Auftrag
gez.	gez.
Dagmar Klossow	Birgit Cramer-Görtz
Abteilungsleitung	Teamleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 – Handlungsfelder Haushaltssteuerung, Informationstechnik. Hilfe zur Erziehung, Bauaufsicht und Verkehrsflächen

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Dorsten hält die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung ein. Den Jahresabschluss 2020 sowie die Gesamtabschlüsse konnte die Stadt nicht in der gesetzlichen Frist feststellen.		
F2	Die Stadt Dorsten hat in den vergangenen Jahren zwar Konsolidierungserfolge erzielt, Aufwandssteigerungen konnte sie aber im Wesentlichen durch steigende Steuererträge und nicht steuerbare Haushaltspositionen ausgleichen. Von einer weiteren positiven Entwicklung, insbesondere bei den Steuererträgen, kann nicht ohne weiteres ausgegangen werden. Es werden daher weiterhin Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen nötig sein, um sich Handlungsspielräume langfristig zu erhalten. Die gpaNRW sieht diesbezüglich Handlungsbedarf.		
F3	Im investiven Bereich nimmt die Stadt die Planansätze regelmäßig nur zu geringen Anteilen in Anspruch. Der Haushalt bietet somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.	E3	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Dorsten, Ermächtigungsübertragungen für investive Maßnahmen den Regelungen entsprechend restriktiver vorzunehmen. Soweit möglich, sollten Maßnahmen neu geplant und im Haushalt neu veranschlagt werden.
F4	Das Fördermittelmanagement ist in der Stadt Dorsten dezentral organisiert. Die Fördermittelakquise der Stadt ist zwar geeignet, Fördermittel erfolgreich in Anspruch zu nehmen. Insgesamt besteht jedoch bei der Fördermittelakquise Verbesserungspotenzial.	E4	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Dorsten, strategische Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln in ihrer Dienstanweisung aufzunehmen. Dies sowohl für Unterhaltungs- als auch für Investitionsmaßnahmen.
F5	Die Stadt Dorsten verfügt über kein Fördermittelcontrolling mit Berichtswesen. Darüber hinaus besteht weiterer Verbesserungsbedarf bei der Fördermittelbewirtschaftung.	E5.1	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Dorsten die Einrichtung eines Fördercontrollings mit Berichtswesen. Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Rat sollten hierüber regelmäßig über Förderprojekte informiert werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E5.2	Die Stadt Dorsten sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
Informationstechnik			
F1	Das IT-Betriebsmodell bietet der Stadt Dorsten eine sehr gute Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. Die interne IT-Steuerung war zum Prüfzeitpunkt jedoch risikobehaftet und nicht hinreichend formalisiert. Auch ist die IT-Beschaffung nicht durchgängig im IT-Betrieb zentralisiert.	E1.1	Die Stadt Dorsten sollte ihre strategische IT-Ausrichtung in einer eigenen IT-Strategie formalisieren und die organisatorische Neuordnung nutzen, um die Verantwortung für die IT-Steuerung eindeutig zu regeln.
		E1.2	Die Stadt Dorsten sollte einen verbindlichen Prozess definieren, in dem die Anforderungen der Fachämter mit den strategischen Vorgaben und der Beschaffung abgeglichen werden.
F2	Da in der Stadt Dorsten bisher eine für alle Beteiligten verbindliche Digitalisierungsstrategie und die Festlegung von Verantwortlichkeiten fehlen, ist eine erfolgreiche digitale Transformation der Verwaltung gefährdet.	E2.1	Die Stadt Dorsten sollte die neugeschaffene Organisationsstruktur mit hinreichenden Weisungsrechten auszustatten, die Verantwortung für die digitale Transformation klar formulieren und eine kontinuierliche Anbindung an den Verwaltungsvorstand sicherstellen.
		E2.2	Die Stadt Dorsten sollte ihre digitale Transformation durch eine Strategie absichern, in einer „Roadmap“ konkrete Schritte festlegen und den Personalbedarf für die nächsten Jahre ermitteln.
F3	Die Stadt Dorsten erfüllt noch nicht alle rechtlichen Anforderungen des EGovG. Im Hinblick auf die Anforderungen des OZG ist die Projektplanung der Stadt Dorsten noch nicht hinreichend konkretisiert und formalisiert.	E3	Die Stadt Dorsten sollte einen Fahrplan für die fristgerechte Umsetzung des OZG aufstellen und das eigene Onlineangebot mit Nachdruck erweitern. Dazu gehören auch die Möglichkeiten der elektronischen Bezahlung und zur Einreichung elektronischer Rechnungen.
F4	Der Prozess zur Rechnungsbearbeitung der Stadt Dorsten wird bereits gut durch IT-Anwendungen unterstützt. Dennoch bestehen konkrete Optimierungsansätze.	E4	Die Stadt Dorsten sollte die aktuell noch manuell oder papierbasiert durchgeführten Prüf- und Bearbeitungsschritte weiter reduzieren. Dazu sollte sie prüfen, ob und inwiefern sie den Bestellvorgang mit der Rechnungsbearbeitung verknüpfen kann. Weitere Ansatzpunkte bieten automatisierte Datenergänzungen und elektronische Bearbeitungshinweise sowie die konsequente Einbindung der XRechnung in den Workflow.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Stadt Dorsten nutzt bereits in einigen Fachbereichen die E-Akte. Ein verwaltungsweites DMS-System sowie eine Strategie dazu existiert nicht.	E5	Aufbauend auf strategischen Überlegungen sollte die Stadt Dorsten die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für ein einheitliches verwaltungsweites Dokumentenmanagement und die E-Akte schaffen und die Umsetzung in Projektplänen absichern.
F6	Das Prozessmanagement der Stadt Dorsten befindet sich erst im Aufbau und kann den Anforderungen an die digitale Transformation noch nicht gerecht werden.	E6	Die Stadt Dorsten sollte eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement entwickeln und ihre Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren und den erforderlichen Personalbedarf bemessen und über Stellenbeschreibungen verbindlich absichern. Zudem sollte sie das Prozessmanagement zur Abrundung des IT-Beschaffungsprozesses nutzen und dadurch Anforderungen an die IT definieren.
F7	Die Stadt Dorsten weist Defizite im Bereich der technischen, organisatorischen und konzeptionellen IT-Sicherheit auf.	E7	Die Stadt Dorsten sollte die im Rahmen dieser Prüfung festgestellten Defizite, insbesondere im IT-Sicherheits- und Notfallmanagement, mit Priorität aufarbeiten. Dazu gehört insbesondere ein detailliertes IT-Notfallkonzept.
F8	Die Rahmenbedingungen der örtlichen IT-Prüfung der Stadt Dorsten sichern die notwendigen Prüfhandlungen nur rudimentär ab. Weitergehende IT-Prüfungen kann die Stadt Dorsten derzeit nicht leisten.	E8.1	Die Stadt Dorsten sollte prüfen, inwieweit sie die Rahmenbedingungen für örtliche IT-Prüfungen durch zusätzliche Personalressourcen und Fachkompetenz verbessern kann. Dabei sollte sie auch die Möglichkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit in Betracht ziehen.
		E8.2	Die Stadt Dorsten sollte bei der digitalen Transformation ihrer Verwaltung sicherstellen, dass prüfungsrelevante Datensätze für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können.
F9	Die Stadt Dorsten hat einen sehr guten systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung ihrer Schulen implementiert und über ihren Medienentwicklungsplan abgesichert. Die Rahmenbedingungen für die Schul-Digitalisierung sind bei der Stadt Dorsten ausgesprochen gut.		
Hilfe zur Erziehung			
F1	Die Stadt Dorsten hat kein schriftliches gesamtstädtisches Präventionskonzept. Dennoch verfügt die Stadt über ein umfangreiches Spektrum an präventiven Maßnahmen und niedrigschwelligen Beratungsangeboten, die in einem Familienwegweiser zusammengefasst sind.	E1	Die Präventionsmaßnahmen der Stadt Dorsten sollten zielgerichtet und miteinander vernetzt sein. Angesichts der vorhandenen Vielzahl präventiver Angebote sollten diese regelmäßig aus fachlicher Sicht dahingehend analysiert werden, ob sie weiterhin geeignet sind, ambulante und stationäre Hilfen zu reduzieren oder bestenfalls zu verhindern.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Im Rahmen eines Kontraktmanagements arbeitet die Stadt Dorsten mit fünf verschiedenen Trägern in vier Sozialräumen auf der Basis von Sozialraumbudgets zusammen. Eine vertragliche Vereinbarung über die Erbringung von ambulanten Hilfen durch wenige Träger, finanziert über ein Sozialraumbudget ist aus Sicht der gpaNRW rechtlich nicht zulässig, da sie nach der Rechtsprechung und vielfach vertretener Rechtsauffassung u.a. einen Eingriff in die Berufsfreiheit darstellen könnte.	E2	Die Stadt Dorsten sollte die Ausgestaltung des Kontraktmanagements und die Leistungsverträge auf Rechtmäßigkeit überprüfen und Vereinbarungen der geltenden Rechtslage anpassen.
F3	Vereinbarungen, wie sie die Stadt Dorsten mit den freien Trägern im Rahmen des Kontraktmanagements geschlossen hat, sieht das SGB VIII grundsätzlich nicht vor. Sie verstoßen nicht nur gegen die Berufsfreiheit, sondern auch gegen wesentliche Grundprinzipien des SGB VIII, wie z.B. die Trägervielfalt, wonach die Jugendhilfe durch die Vielfalt von Trägern unterschiedlicher Wertorientierungen und die Vielfalt von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen gekennzeichnet ist. Sie entsprechen auch nicht dem Wunsch- und Wahlrecht gem. § 5 SGB VIII und dem grundsätzlichen Prinzip der Entgeltfinanzierung im Rahmen des jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses.	E3	Die Stadt Dorsten sollte die Ausgestaltung des Kontraktmanagements und die Leistungsverträge auf Rechtmäßigkeit überprüfen und der geltenden Rechtslage und herrschenden Rechtsprechung anpassen. Die Stadt Dorsten muss sicherstellen, dass alle Vereinbarungen, die sie mit Trägern schließt, dem geltenden Recht entsprechen.
F4	Die Stadt Dorsten kann die Nichtanwendung von Vergaberecht für die Sozialraumvereinbarungen nicht damit begründen, dass alle erbrachten Leistungen ausschließlich solche im Rahmen des jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses seien.	E4	Die Stadt Dorsten sollte ihre Rechtsauffassung zur Anwendung von Vergaberecht im Rahmen des Kontraktmanagements (Vermerk 32/4 Ordnungs- und Rechtsamt vom 21.08.2019) überprüfen. Die Stadt kann die Anwendung von Vergaberecht nicht mit Bezug auf das jugendhilferechtliche Dreiecksverhältnis ausschließen.
F5	Aufgrund der pauschalen Finanzierung und nicht vorhandener detaillierter Zielvorgaben und Dokumentationspflichten der Träger im Einzelfall, fehlen der Stadt wesentliche Informationen für die Budgetplanung und Steuerung der Budgets der Sozialraumteams. Die Aufwendungen je Hilfefall für die überwiegend von der Mobilen Jugendhilfe erbrachten ambulanten Hilfen sind in Dorsten im Vergleich zu den anderen Städten sehr hoch.	E5.1	Die Stadt Dorsten sollte die Aufwendungen analysieren und anhand des tatsächlichen Bedarfs und der konkreten Zielvorgaben des Jugendamtes planen, statt mit festen Budgets und pauschalen Steigerungsraten zu agieren. Die Ausgestaltung der Aufgaben im Sozialraum sollte durch Zielvorgaben der Stadt Dorsten gesteuert werden und nicht der Entscheidung der Sozialraumteams obliegen, zumal nicht bekannt ist, welche Aufwendungen für die unterschiedlichen Aufgaben anfallen.
		E5.2	Im Rahmen des Controllings sollten auch z.B. die Klientenkontakte, die fallübergreifend oder in Projekten stattfinden, erhoben und den Aufwendungen gegenübergestellt werden. Dabei können auch die einzelnen Sozialräume untereinander verglichen werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E5.3	Die Stadt Dorsten sollte sicherstellen, dass in den Sozialräumen alle notwendigen Daten zur Bezifferung individueller Fallkosten und der erbrachten zusätzlichen Leistungen im Sozialraum erhoben werden und dem Jugendamt zur Verfügung stehen. Anhand der eingesetzten Personalstellen sollte auch festgelegt werden, wie viele Fachleistungsstunden eine Fachkraft der Mobilen Jugendhilfe zu erbringen hat und in welchem Umfang fallübergreifende Tätigkeiten maximal erbracht werden dürfen.
F6	Verschiedene Handlungsempfehlungen aus der Organisationsuntersuchung im Rahmen der Stärkungspaktberatung im Jahr 2015 wurden bisher nicht umgesetzt.	E6	Die Stadt Dorsten sollte die Ergebnisse der Organisationsuntersuchung aus dem Jahr 2015 erneut auswerten, die darin enthaltenen Handlungsempfehlungen prüfen und nach Möglichkeit umsetzen.
F7	Einige Strategieelemente sind in der Stadt Dorsten bereits vorhanden. Die Stadt verfügt jedoch nicht über eine verschriftlichte Gesamtstrategie, aus der messbare Ziele für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung abgeleitet werden können.	E7	Das Jugendamt sollte im Rahmen der Gesamtsteuerung und –planung der Jugendhilfe seine Ziele und Vorstellungen schriftlich konkretisieren. Die Gesamtstrategie sollte messbare Ziele und darauf ausgerichtete Maßnahmen enthalten. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und Maßnahmen ggf. angepasst werden.
F8	Die Gesamtsteuerung obliegt in Dorsten der Steuerungsgruppe zum Kontraktmanagement, Die Rollenabgrenzung zwischen öffentlichem und freien Trägern ist nicht klar erkennbar. Das Jugendamt macht im Rahmen seiner gesetzlichen Gesamtverantwortung keine umfassenden Vorgaben, insbesondere nicht zu Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen, im Sinne der §§ 77 und 79 SGB VIII. Nach § 36a SGB VIII sind auch für niedrigschwellige Hilfeangebote entsprechende Vereinbarungen zu schließen.	E8	Das Jugendamt sollte im Rahmen der Gesamtsteuerung und –planung der Jugendhilfe seine Ziele und Vorstellungen schriftlich konkretisieren. Die Gesamtstrategie sollte messbare Ziele und darauf ausgerichtete Maßnahmen enthalten. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und Maßnahmen ggf. angepasst werden.
F9	Die Stadt Dorsten hat bereits einige Elemente des Finanzcontrollings installiert. Die im Haushaltsplan für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung formulierten Ziele sind jedoch noch nicht mit messbaren Kennzahlen hinterlegt. Die Arbeit mit steuerungsrelevanten Kennzahlen kann in Dorsten ausgebaut werden.	E9	Die Stadt Dorsten sollte den Aufbau eines Finanzcontrollings mit Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen sowie einem Berichtswesen vorantreiben. Hierzu können z. B. einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortgeschrieben werden. Die Stadt sollte die Zahlen regelmäßig auswerten. Dies kann dazu dienen, die Steuerung zu unterstützen, Ursachen für gestiegene Aufwendungen zu analysieren und die Wirksamkeit von Maßnahmen transparent zu machen. Im Ergebnis muss die Stadt auch über detaillierte Informationen der von den Sozialraumteams erbrachten Leistungen je Hilfefall verfügen.

Feststellung		Empfehlung	
F10	Das Jugendamt hat kein Finanzcontrolling für die ambulanten Leistungen der Mobilen Jugendhilfe installiert. Ein Kostenüberblick zu den einzelnen Hilfefällen und geleisteten Fachleistungsstunden existiert nicht. Auch gibt es keine Abgrenzung von den Fallaufwendungen zur pauschalfinanzierten fallbezogenen Ressourcenmobilisierung bzw. zu fallübergreifenden Angeboten.	E10	Das Jugendamt sollte differenzierte Daten zu den Leistungen und Kosten der Mobilen Jugendhilfe erheben, um die Transparenz zu verbessern und Grundlagen für die Ausgestaltung der Planung und Finanzierung zu schaffen. Hierbei sollte zwischen Leistungen für Hilfeplanverfahren und fallübergreifenden Tätigkeiten unterschieden werden. Anhand von Kennzahlen, auch im Vergleich zu den anderen Sozialräumen oder auch andern Trägern, können Kostenniveau und Kostenentwicklung in den Sozialräumen analysiert werden.
F11	Die Stadt Dorsten hat schon einige Elemente des Fachcontrollings aufgebaut. Sie bewertet die Zielerreichung der eingesetzten Maßnahmen jedoch überwiegend einzelfallbezogen. 2021 wurde das Controlling ausgebaut. Zukünftig sollen fallübergreifende Auswertungen, wie z.B. zur Zielerreichung und Wirksamkeit von Hilfen, zu Laufzeiten oder Abbrüchen erfolgen.	E11.1	Das Jugendamt der Stadt Dorsten sollte seine Bemühungen intensivieren, einheitliche verbindliche Standards für die Berichte aller eingesetzten Leistungsträger im Rahmen der Hilfeplanung einzuführen.
		E11.2	Ein einheitlicher Auswertungsbogen nach der Beendigung der Hilfen könnte zur Qualitätssicherung beitragen.
F12	Das Jugendamt der Stadt Dorsten hat die vorhandenen Verfahrensstandards in der Fachsoftware abgebildet. Das Jugendamt hat noch keine elektronische Aktenführung.	E12	Um die Arbeitsabläufe und die Datenqualität noch weiter zu verbessern, sollte das Jugendamt der Stadt Dorsten die Einführung einer elektronischen Aktenführung vorantreiben.
F13	Die Stadt Dorsten hat den Ablauf eines Hilfeplanverfahrens im „Qualitätshandbuch Allgemeiner Sozialer Dienst“ sowie in der „Dienstanweisung zur Hilfeplanung gemäß § 36 SGB VIII“ verbindlich geregelt. Das Jugendamt hat auch ein Rückführungs- und Verselbständigungskonzept entwickelt. Aspekte der Wirtschaftlichkeit werden in den Qualitätshandbüchern noch nicht ausreichend berücksichtigt. Kostenhierarchien sind nicht formalisiert.	E13	Die Stadt Dorsten sollte wirtschaftliche Vorgaben, wie z.B. Bevorzugung familiärer Hilfen vor der Heimunterbringung oder Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten, schriftlich in den Verfahrensstandards hinterlegen. Die Stadt sollte Kostenhierarchien formalisieren und bei der Entscheidung über die Anzahl von Fachleistungsstunden und Laufzeiten verpflichtend anwenden.
F14	Im Vorfeld und im Zuge der Hilfegewährung finden verschiedene Sitzungen mit Vertreterinnen und Vertretern des Jugendamtes der Stadt Dorsten und der Mobilen Jugendhilfen statt. Teilweise nehmen bis zu sechs Personen an den regelmäßig stattfindenden Sitzungen teil. Neben der Bindung von Personalressourcen ist auch kritisch zu sehen, dass den Beschäftigten der Träger als Leistungserbringer Mitentscheidungsbefugnisse bei der Hilfegewährung eingeräumt werden.	E14	Die Stadt Dorsten sollte die Entscheidungsprozesse zur Hilfegewährung überdenken, sowohl hinsichtlich der Anzahl der Sitzungen und der Anzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Aber auch die Mitentscheidungsbefugnisse der Träger als Leistungserbringer sollten kritisch hinterfragt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F15	Die Stadt Dorsten steuert die Hilfefälle über einen standardisierten und einheitlichen Prozess. Sowohl im ambulanten, als auch und stationären Bereich gibt es ein Leistungsanbieterverzeichnis. Das gilt nicht für die Leistungen der Mobilen Jugendhilfe. Die Erfahrungen des Jugendamtes mit den eingesetzten Maßnahmenträgern werden im Leistungsanbieterverzeichnis bisher nicht erfasst.	E15	Die Stadt Dorsten könnte das Anbieterverzeichnis sukzessive um Erfahrungen der ASD-Fachkräfte mit einzelnen Leistungsanbietern ergänzen. Mögliche Punkte könnten dabei die Bewertung der Zusammenarbeit, der Qualität sowie eine Einschätzung der Effizienz sein. Auch die Kosten für die Leistungen der Mobilen Jugendhilfe sollten erhoben und erfasst werden.
F16	Die freien Träger der Mobilen Jugendhilfe erstellen keine Leistungsnachweise, aus denen die erbrachten Leistungen, die Anzahl der Fachleistungsstunden und deren Inhalte hervorgehen.	E16	Auch die freien Träger der Mobilen Jugendhilfe sollten verpflichtet werden, Nachweise über die erbrachten Leistungen in Form von Datum, Anzahl und Inhalte der Fachleistungsstunden, zu erbringen.
F17	Die Stadt Dorsten verfügt über kein umfassendes standardisiertes Internes Kontrollsystem.	E17	Prozessintegrierte Kontrollen sollten um prozessunabhängige Kontrollen ergänzt und deren Ergebnisse dokumentiert werden. Ein Prüfkriterienkatalog könnte dazu beitragen, Kontrollen zu professionalisieren. Führungskräfte könnten nachvollziehen, ob Verfahrensstandards und Rechtsmäßigkeitsaspekte beachtet werden. Es ist sinnvoll, die Nutzung der Wiedervorlagefunktion zu einem Bestandteil der schriftlichen Verfahrensstandards zu machen.
F18	Zur Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gibt es in Dorsten noch kein schriftliches Einarbeitungskonzept.	E18	Die bereits vorhandenen Einarbeitungsmaßnahmen sollten aus der Sicht der gpaNRW in das geplante schriftliche Einarbeitungskonzept einfließen.
F19	Die Stadt Dorsten erfasst auch Hilfen nach § 30 und § 31 SGB VIII als flexible ambulante erzieherische Hilfe und hat höhere Aufwendungen für Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Des Weiteren gehört Dorsten zum Viertel der Kommunen mit der höchsten Falldichte und den höchsten einwohnerbezogenen Aufwendungen in der Hilfeart, die im Rahmen des Kontraktmanagements abgewickelt wird.	E19.1	Die Stadt Dorsten sollte darauf hinwirken, detaillierte Informationen über fallbezogene und nicht-fallbezogene Aufwendungen zu erhalten und diese im Rahmen der Controlling-Workshops regelmäßig auszuwerten. Diese Daten sollten auch in das Finanzcontrolling der Stadt einfließen. Dafür können die eingesetzten Personalressourcen über eine entsprechende Fakturierung der Arbeitszeiten aufgeteilt werden.
		E19.2	Angesichts der hohen Aufwendungen je Hilfefall in dieser Hilfeart sollte die Stadt Dorsten die abgeschlossenen Vereinbarungen mit den Trägern unter die Lupe nehmen und analysieren, warum die Leistungserbringung über Pauschalen im Rahmen des Kontraktmanagements zu vergleichsweise hohen Aufwendungen führt. Auch der vereinbarte Sach- und Overheadanteil von 30 Prozent (15 Prozent Overheadanteil) ist dabei zu berücksichtigen.

Feststellung		Empfehlung	
		E19.3	Des Weiteren sollte die Stadt Dorsten die Falldichte in den erzieherischen Hilfen auswerten und analysieren. Außerdem ist die Erfassung und Auswertung der gewährten Fachleistungsstunden von großer Bedeutung. Die Stadt sollte die notwendigen Informationen von allen Trägern einfordern und damit auch die Kosten für eine Fachleistungsstunde im Sozialraum ermitteln, um diese mit anderen Leistungsanbietern vergleichen zu können.
F20	Die Stadt Dorsten hat 2020 den höchsten Anteil Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII an den gesamten HzE-Aufwendungen, da rund ein Drittel aller HzE-Fälle diese Hilfeart betreffen. Hohe Fallzahlen in der Eingliederungshilfe und auch hohe Fallzahlen für Integrationshilfen/Schulbegleitung prägen diese Hilfeart. Dementsprechend sind die Aufwendungen für Integrationshelfer/ Schulbegleitung auf einem sehr hohen Niveau.	E20	Angesichts der hohen Falldichte der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sollte die Stadt Dorsten ihre Zugangssteuerung überprüfen und intensivieren. Die gpaNRW empfiehlt, sowohl die Aufwendungen als auch die Laufzeiten im Bereich der Integrationshelfer/ Schulbegleitung regelmäßig auszuwerten und zu analysieren. Wird eine Teilhabebeeinträchtigung bei mehreren Kindern in einer Klasse festgestellt, sollte man in Abstimmung mit allen Beteiligten eine Poollösung in dieser Klasse in Erwägung ziehen.
F21	Das Qualitätshandbuch Eingliederungshilfe der Stadt Dorsten beschreibt die notwendigen Verfahrensschritte nur sehr grob. Alle notwendigen Aktivitäten zur Klärung des Hilfebedarfs werden in nur einem Teilprozess dargestellt. Eine detaillierte Beschreibung aller notwendigen Prüfungs- und Arbeitsschritte in mehreren Teilprozessen, visualisiert in entsprechenden Flussdiagrammen, würde die Sachbearbeitung besser unterstützen, zumal die Stadt Dorsten keinen Spezialdienst für die Bearbeitung dieser besonderen Hilfeart eingerichtet hat.	E21.1	Die Stadt Dorsten sollte sicherstellen, dass eine eingehende Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung als Voraussetzung für eine Bewilligung einer Hilfe nach § 35a SGB VIII erfolgt. Alle notwendigen Schritte und Aktivitäten sollten detailliert im Qualitätshandbuch beschrieben und zwingend abgearbeitet und dokumentiert werden.
		E21.2	Die Stadt Dorsten sollte sicherstellen, dass für die Bearbeitung der Anträge und Hilfen nach § 35a SGB VIII im ASD ausreichendes Spezialwissen vorhanden ist. Die Bearbeitung ist sehr komplex und an Fristen gebunden. Deshalb besteht auch erhöhter Bedarf an Spezialfortbildungen.
Bauaufsicht			
F1	Die Stadt Dorsten hält die gesetzlichen Fristen in der Regel ein. Es gibt jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten bei den Ermessensentscheidungen und den Gebühren.	E1.1	Für die Ausübung von Ermessensentscheidungen sollten klare Entscheidungsgrundlagen (Kriterienkatalog) vorliegen, um rechtssicher entscheiden zu können. Die getroffenen Ermessungsentscheidungen sollten im Vier-Augen-Prinzip überprüft und anschließend dokumentiert werden, um später für ähnlich gelagerte Fälle herangezogen werden zu können.
		E1.2	Der bestehende Gebührenrahmen wurde zuletzt im Jahr 2013 festgelegt und sollte aktualisiert werden. Die Stadt Dorsten sollte eine Anpassung des Gebührenrahmens hinsichtlich der Aufwandsdeckung im Kreis Recklinghausen initiieren.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Für die Bauaufsicht hat die Stadt Dorsten bisher keine Dienstanweisung, Arbeitshilfe und Checklisten erstellt, sodass der Prozessablauf noch nicht einheitlich geregelt. Voraussetzungen zur digitalen Annahme und Bearbeitung von Bauanträgen müssen noch geschaffen werden.	E2.1	Die Entscheidungsprozesse sollten in der Stadt Dorsten durch Checklisten/Arbeitshilfen vereinheitlicht werden, um Entscheidungen rechtssicher treffen zu können. Zudem sollte Dorsten die Verantwortungsbereiche schriftlich regeln.
		E2.2	Die Stadt Dorsten sollte bereits zu einem frühen Zeitpunkt die Bauantragsunterlagen einscannen und die Voraussetzungen für eine vollumfängliche elektronische Bearbeitung der Bauanträge schaffen.
F3	Die Stadt Dorsten hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahren klar geregelt. Es gibt allerdings noch Optimierungsmöglichkeiten.	E3.1	Die Stadt Dorsten sollte für nachzuliefernde Unterlagen keine pauschale Frist von vier Wochen vorgeben. Die Bauaufsicht sollte diese Frist nach einer Einzelfallbeurteilung angemessen kurz wählen, um das Verfahren zu beschleunigen.
		E3.2	Die Stadt Dorsten sollte prüfen, ob die Zahl der Stellungnahmen reduziert werden kann. Dies kann sich positiv auf die Dauer der Genehmigungsverfahren auswirken und den Arbeitsaufwand in der Bauaufsicht reduzieren.
		E3.3	Die Stadt Dorsten sollte ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip im Prozessablauf in der Bauaufsicht sicherstellen.
F4	Die Stadt Dorsten setzt eine Fachsoftware ein. Allerdings ist die Digitalisierung in der Bauaufsicht noch nicht weit fortgeschritten.	E4	Die Stadt Dorsten sollte die Digitalisierung in der Bauaufsicht forcieren mit dem Ziel, Verfahren schnellstmöglich vollständig elektronisch bearbeiten zu können.
F5	Die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle für die Sachbearbeitung“ zeigt, dass im Vergleichsjahr 2020 etwas weniger Anträge und Vorlagen je Vollzeit-Stelle in der Bauaufsicht der Stadt Dorsten eingegangen sind, als in der Hälfte der Vergleichskommunen.	E5	Die Stadt Dorsten sollte den Bestand an unerledigten Bauanträgen zum 01. Januar eines Jahres zukünftig erheben und die Erkenntnisse aus der Entwicklung der Antragsrückstände zur Steuerung nutzen. Die bisherigen Analysen zeigen, dass die Fallbelastung in Dorsten vergleichsweise gering ist und die eingehenden Fälle abgearbeitet werden können, ohne große Rückstände aufzubauen. Wie sich die Bearbeitungszeiten der Bauanträge mit dem vorhandenen Personalbestand in Dorsten gestalten kann leider nicht ermittelt und analysiert werden, da die Stadt Dorsten die Laufzeiten bisher nicht erhebt. (siehe Kapitel: „Dauer der Genehmigungsverfahren“).
F6	Die Zahl der zurückgenommenen Bauanträge zeigt sich im interkommunalen Vergleich hoch. Dies deutet darauf hin, dass die Bauberatung optimiert werden kann.	E6.1	Die Stadt Dorsten sollte die Informationen zum Baugenehmigungsverfahren auf ihrer Internetseite erweitern. Hilfreich sind auch Antworten auf „Häufige Fragen“ oder der Hinweise zur Vermeidung von „häufig gemachten Fehlern“.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.2	Die Stadt Dorsten sollte neben den Gesamtlaufzeiten auch die durchschnittlichen Laufzeiten der Bauanträge ab Antragsvervollständigung durch den Antragsteller zur eigenen Dokumentation und zur Verbesserung der Steuerung auswerten.
F7	Die Stadt Dorsten hat für den Bereich der Bauaufsicht allgemeine Ziele definiert. Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen bildet die Stadt nicht ab, sodass sie die Zielerreichung nicht messen kann.	E7	Die Stadt Dorsten sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen, so dass sie die Steuerung des Bereichs unterstützen können. Dazu sollen beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen erhoben und fortgeschrieben werden. Das betrifft insbesondere auch die Laufzeiten.
Verkehrsflächen			
F1	Die Stadt Dorsten verwaltet die Informationen zu den Verkehrsflächen in einer Straßendatenbank. Dabei wechselt die Stadt aktuell die Software und will zukünftig verstärkt die Möglichkeiten der Digitalisierung für die Steuerung der Erhaltung ihrer Verkehrsflächen nutzen.	E1	Die Stadt Dorsten sollte die Datenstrukturen in der Straßendatenbank an den Erfordernissen für die digitale Verarbeitung der Schadensmeldungen, Verwaltung der Aufbrüche und der Steuerung von Erhaltungsmaßnahmen ausrichten.
F2	Die Stadt Dorsten baut aktuell eine Kostenrechnung im Baubetriebshof auf.	E2	Bei dem Aufbau der Kostenrechnung sollte die Stadt Dorsten die Steuerungserfordernisse der Abteilung Straßen und Ingenieurbau berücksichtigen und bestenfalls so verknüpfen, dass eine straßenbezogene Auswertung der Kosten für die jeweiligen Erhaltungsmaßnahmen möglich ist.
F3	Die Stadt Dorsten hat sich das Ziel gesetzt, im Rahmen der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten die Infrastruktur zu erhalten. Die Stadt hat dieses Ziel nicht mit messbaren Zielgrößen konkretisiert. Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung und Steuerung der Ressourcen setzt die Stadt nicht ein. Nach 2009 hat die Stadt den Zustand ihrer Verkehrsflächen nicht systematisch erhoben.	E3.1	Die Stadt Dorsten sollte eine systematische Erfassung des Straßenzustands vornehmen. Anhand der Zustandsdaten sollte die Stadt die Erhaltungsmaßnahmen priorisieren und die Ressourcen an dem Bedarf für einen Erhalt oder der Verbesserung des Zustandes ausrichten.
		E3.2	Die Stadt Dorsten sollte mithilfe von Kennzahlen die Steuerung der Erhaltung unterstützen. Sie könnte dann zu den Kennzahlen Zielwerte definieren. Eine Grundlage dafür können die in diesem Bericht verwendeten Kennzahlen sein.
F4	Das Aufbruchmanagement der Stadt Dorsten ist bislang gut aufgestellt. Durch die regelmäßigen Koordinierungstreffen stellt die Stadt sicher, dass geplante Erhaltungsmaßnahmen und die Planungen der Versorgungsträger aufeinander abgestimmt werden. Bei der Kontrolle und Verwaltung der Aufbrüche ergeben sich Verbesserungsmöglichkeiten durch einen verstärkten EDV-Einsatz.	E4.1	Die Stadt Dorsten sollte die Ergebnisse der Koordinierungsgespräche protokollieren und die Protokolle allen Beteiligten zur Verfügung stellen.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.2	Die Stadt Dorsten sollte die Informationen zum Straßenaufbau im Zuge der Aufbrüche erheben und bei der Steuerung der Erhaltungsmaßnahmen berücksichtigen.
		E4.3	Die Stadt Dorsten sollte die Planungen umsetzen, die Aufbrüche in einer Software digital zu verwalten und den Streckenkontrolleuren diese Informationen zur Verfügung stellen.
F5	Bei der Stadt Dorsten besteht zwischen der Kämmerei und der Abteilung Straßen- und Ingenieurbau eine gute Zusammenarbeit.		
F6	Die Stadt Dorsten hat nach der Eröffnungsbilanz keine körperliche Inventur des Verkehrsflächen-Vermögens durchgeführt.	E6	Die Stadt Dorsten sollte eine neue Zustandserfassung und -bewertung aller Verkehrsflächen vornehmen und diese als Grundlage für die körperliche Inventur nach § 91 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW), §§ 29 und 30 Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) nutzen. Die körperliche Inventur sollte derzeit alle zehn Jahre erfolgen.
F7	Der Anlagenabnutzungsgrad von 78,7 Prozent weist auf eine unausgeglichene Altersstruktur hin. Der Zustand der Verkehrsflächen zeigte vor zwölf Jahren eine erkennbare Tendenz zu den besseren Zustandsklassen hin. Inzwischen dürfte sich der Straßenzustand aufgrund der unzureichenden Unterhaltung und Reinvestitionen verschlechtert haben. Aktuelle Zustandsdaten liegen der Stadt Dorsten nicht vor.	E7	Die Stadt Dorsten sollte in regelmäßigen Abständen eine Zustandserfassung durchführen, damit sie an der Entwicklung des Straßenzustands die Erhaltungsmaßnahmen und den langfristigen Ressourcenbedarf ausrichten kann.
F8	Die Stadt Dorsten setzt für die Unterhaltungsaufwendungen mit 0,55 Euro je qm Verkehrsfläche nur 42,3 Prozent vom empfohlenen Richtwert der FGSV ein. Die bislang durchgeführten Maßnahmen reichen auch flächenmäßig im Mehrjahresdurchschnitt nicht aus, um einmal pro Lebenszyklus alle Verkehrsflächen instand zu setzen.	E8	Die Stadt Dorsten sollte die Ressourcen für die Erhaltung der Verkehrsflächen an den Ergebnissen der Zustandserfassung orientieren. Für eine auskömmliche Erhaltung ihrer Verkehrsfläche wird die Stadt im Rahmen der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten die Unterhaltungsaufwendungen erhöhen müssen. Dabei sollte die Stadt die nachhaltigeren Instandsetzungsmaßnahmen priorisieren
F9	Die bisherigen Reinvestitionen waren nicht geeignet, den Werteverzehr aufzuhalten. Die durchschnittliche Reinvestitionsquote 2016 bis 2019 beträgt 46,59 Prozent. Mit Hilfe von Fördermitteln hat die Stadt seit 2017 die Reinvestitionstätigkeit erhöhen können. Aktuell nutzt die Stadt weitere Fördermöglichkeiten bei beitragsfinanzierten Erneuerungsmaßnahmen.	E9	Die Stadt Dorsten muss ihre Reinvestitionstätigkeit weiter erhöhen, wenn sie den Wert des Verkehrsflächen-Vermögens langfristig erhalten möchte.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	**Handlungsbedarf**	hoch
Haushaltssituation		▲	

Bei der Stadt Dorsten besteht nach wie vor **Handlungsbedarf**, die Haushaltssituation zu verbessern. Die Stadt unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Diese werden jedoch voraussichtlich aufgrund eines positiven Jahresergebnisses 2021 enden. Die Stadt plant mittelfristig nicht mit einer Inanspruchnahme ihrer Rücklagen.

Im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2020 ist es der Stadt gelungen, ausschließlich positive Jahresergebnisse auszuweisen. Ab 2021 rechnet die Stadt auch planerisch mit positiven Jahresergebnissen. Unter Berücksichtigung der außerordentlichen Erträge nach dem Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-CIG) kann die Stadt jeweils einen ausgeglichenen Haushalt darstellen.

Handlungsbedarf für die Stadt Dorsten sieht die gpaNRW darin, ihre positiven Planungen auch tatsächlich zu bestätigen und ihr Eigenkapital darüber hinaus zu stabilisieren. Die **Eigenkapitalausstattung** in Dorsten ist im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Auch nach einer planerischen Zuführung bis 2025 von rund 5,5 Mio. Euro wird die **Ausgleichsrücklage** lediglich einen Bestand von rund zehn Mio. Euro ausweisen. Die Möglichkeit, über eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage den Haushaltsausgleich auch in defizitären Jahren sicherstellen zu können, besteht daher nur in geringem Umfang.

Bei ausgeglichenen Haushalten kann die Stadt positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit erreichen. Diese benötigt sie, um den Bestand an **Krediten zur Liquiditätssicherung** zu reduzieren. Zudem plant die Stadt Dorsten mittelfristig **Investitionen** in ihr Anlagevermögen in einem erheblichen Umfang. Die positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit werden zu deren Finanzierung aber nicht ausreichen. Der Haushalt wird entsprechend zusätzlich belastet. Soweit der Stadt keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, wird sie solche Investitionen zumindest anteilig nur über neue Kredite finanzieren können. Bereits aktuell stellt sich die **Verschuldungssituation** in Dorsten vergleichsweise hoch dar.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die **Haushaltssteuerung** der Stadt Dorsten erfüllt im Wesentlichen die diesbezüglichen gesetzlichen Vorgaben. Der Stadt liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Die Fristen für die Feststellung der Jahres- und Gesamtjahresabschlüsse hält die Stadt aber nicht ein. Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung greift sie auf ein funktionierendes, auch unterjähriges **Berichtswesen und Controlling** zurück. Der Verwaltungsführung und den politischen Gremien liegen dadurch die zur Haushaltssteuerung erforderlichen Informationen jederzeit vor.

Der Stadt Dorsten ist es in der Vergangenheit insbesondere durch steigende Steuererträge und nicht steuerbare Haushaltspositionen gelungen, **Aufwandssteigerungen** teilweise zu kompensieren. Eigene Anstrengungen sind daher weiterhin erforderlich, um künftig den angestrebten **Haushaltsausgleich** zu realisieren. Ziel der Stadt muss es sein, in der Zukunft positive Jahresabschlüsse zu erreichen. Die Stadt kann sich dabei nicht alleine auf die Entwicklung der Steuererträge und der Erträge aus dem **kommunalen Finanzausgleich** verlassen.

Die Stadt Dorsten überträgt nicht ausgeschöpfte **Haushaltsermächtigungen** für investive Auszahlungen in höherem Umfang in Folgejahre als die Mehrzahl der anderen großen kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Mit Ermächtigungsübertragungen sollte sie künftig zurückhaltender umgehen. Ihre diesbezüglichen Haushaltsermächtigungen schöpft sie jährlich nämlich nur zu ca. 38 Prozent ausschöpft.

Die Akquise und Verwaltung von **Fördermitteln** erfolgt in Dorsten grundsätzlich dezentral und eigenverantwortlich durch die jeweiligen Facheinheiten. Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln hat die Stadt bisher nicht festgelegt. Über ein Fördercontrolling mit Berichtswesen verfügt die Stadt ebenfalls nicht. Über ein solches Instrument sollten die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Rat regelmäßig 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 dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen um?

- Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie führen im Jahr 2020 zu Mindererträgen, insbesondere bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie zu Mehraufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Diese Belastungen haben Bund und Land im Jahr 2020 zum Teil abgefedert, zum Beispiel durch Gewerbesteuerausgleichszahlungen. Zudem gibt es haushaltsrechtliche Regelungen des Landes zur Isolierung der coronabedingten Belastungen in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz. Es ist noch unklar, inwieweit coronabedingte Effekte die kommunalen Haushalte in den kommenden Jahren belasten werden. Die gpaNRW geht in den betreffenden Kapiteln auf die Auswirkungen der Pandemie auf den Haushalt der Stadt Dorsten ein.

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

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Stadt Dorsten 2016 bis 2022

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPl)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPl / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPl / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPl / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPl / JA
2020	bekannt gemacht	aufgestellt	nicht erforderlich	HPl / JA
2021	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPl
2022	beschlossen	noch offen	noch offen	HPl

Die im Haushalt 2022 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2025 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Seit dem 01. Januar 2019 ist in dem neu in die Gemeindeordnung NRW (GO NRW) eingefügten § 116a eine Befreiung von der Aufstellung des Gesamtabschlusses geregelt. Bei Vorliegen der dort genannten Voraussetzungen ist eine Gemeinde von der Pflicht, einen Gesamtabschluss und einen Gesamtlagebericht aufzustellen, befreit. Über das Vorliegen der Voraussetzungen hat der Rat für jedes Haushaltsjahr zu entscheiden. Der Rat der Stadt Dorsten hat für 2019 und 2020 jeweils eine entsprechende Befreiung von der Aufstellungsverpflichtung bestätigt.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Dorsten unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie nimmt seit 2011 pflichtig an der ersten Stufe des Stärkungspaktgesetzes teil. Die Stadt erreicht seit 2016 einen dauerhaften Haushaltsausgleich, 2021 ohne Konsolidierungshilfe. Sollten sich die positiven Planungen bestätigen, wäre die Stadt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen mehr unterworfen.

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 Stadt Dorsten 2016 bis 2022

Haushaltsstatus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ausgeglichener Haushalt							X	X
Haushaltssanierungsplan genehmigt	X	X	X	X	X	X		

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Dorsten 2016 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	5,66	4,07	7,07	8,76	7,15
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	4,92
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	0,00	2,39	9,58	17,96	20,50
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Mio. Euro	1,14	0,00	0,00	0,00	0,00
Veränderung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages zum Vorjahr in Mio. Euro	5,59	1,14	0,00	0,00	0,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	-0,40	-0,51	0,12	-0,39	0,32
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Mio. Euro	0,33	-0,03	0,00	0,00	0,00
Fehlbetragsquote in Prozent	**positives Ergebnis**				

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Dorsten in Mio. Euro 2021 bis 2025 (PLAN)

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro*	3,95	0,26	0,25	0,66	0,37
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	8,87	9,13	9,38	10,05	10,42
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	20,50	20,50	20,50	20,50	20,50
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	3,95	0,26	0,25	0,66	0,37
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fehlbetragsquote in Prozent	**positives Ergebnis**				

* Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss vorweg und ordnet die Jahresergebnisse direkt der Ausgleichsrücklage bzw. der allgemeinen Rücklage zu.

Die geplanten Ergebnisse ab 2021 sind, ohne Konsolidierungshilfe, positiv. Die Stadt Dorsten würde demnach das Konsolidierungs- bzw. Stärkungspaktziel erreichen. Sollten sich die positiven Planungen bestätigen, wäre die Stadt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen mehr unterworfen.

Mit den zum 01. Januar 2019 in Kraft getretenen Änderungen der Gemeindeordnung NRW haben sich auch die Regelungen bezüglich der Zuführung von Jahresüberschüssen an die Rücklagen geändert. Die Zuführungsmöglichkeit an die Ausgleichsrücklage ist an die Voraussetzung

gebunden, dass die allgemeine Rücklage einen Bestand in Höhe von mindestens drei Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses der Kommune aufweist. Darüber hinaus ist ein Jahresüberschuss zunächst der allgemeinen Rücklage zuzuführen, soweit in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund entstandener Fehlbeträge der Ergebnisrechnung die allgemeine Rücklage reduziert wurde.

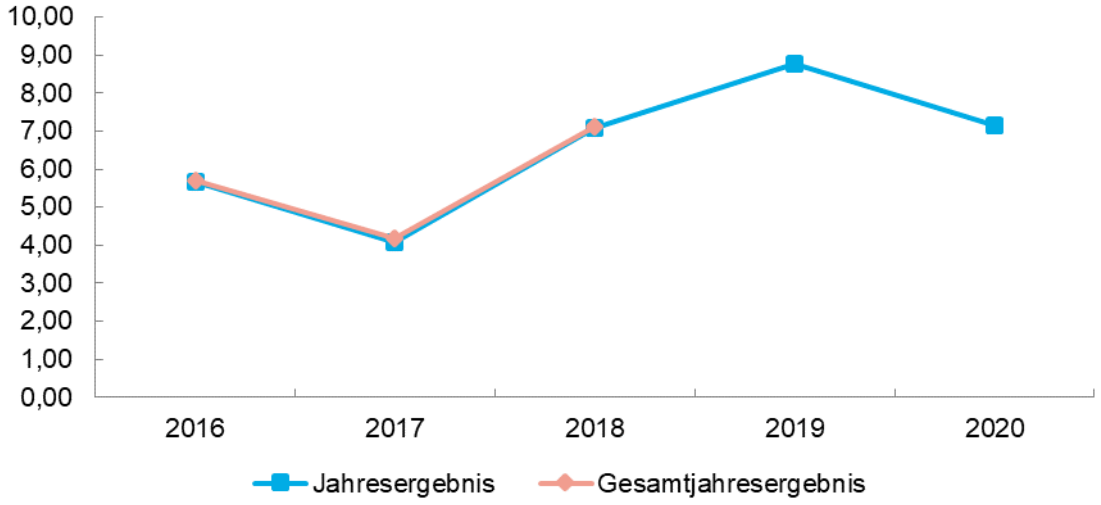
Die veränderte Zuführungsmöglichkeit hat die gpaNRW in der vorstehenden Tabelle bereits berücksichtigt. Demnach erreicht die Ausgleichsrücklage im Jahr 2025 einen Bestand von 10,4 Mio. Euro bei einer allgemeinen Rücklage in Höhe von durchgängig 20,5 Mio. Euro ab dem Jahr 2020.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Ergebnisrechnungen 2016 bis 2020 weisen unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfe ausschließlich positive Jahresergebnisse aus. Die erzielten Erträge können die Aufwendungen der Stadt somit decken.

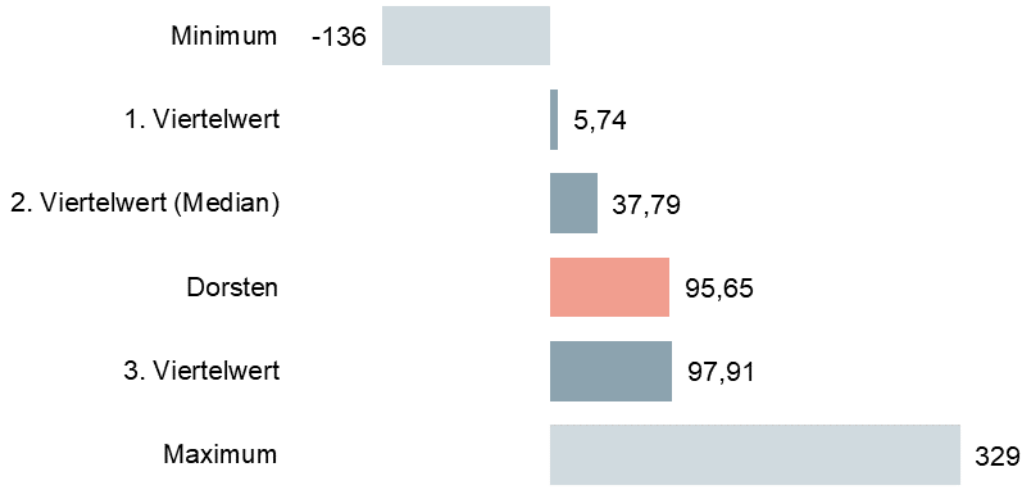
Der Haushalt muss gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Stadt Dorsten in Mio. Euro 2016 bis 2020



Das Jahresergebnis der **Stadt Dorsten** schwankt im Betrachtungszeitraum zwischen 4,1 Mio. Euro und 8,8 Mio. Euro. Im Eckjahresvergleich verläuft das Jahresergebnis positiv. Es verbessert sich von 2016 bis 2020 um rund 1,5 Mio. Euro auf 7,2 Mio. Euro. Neben der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung haben unter anderem auch die Konsolidierungsbemühungen der Stadt zu der Verbesserung geführt. Selbst ohne die Konsolidierungshilfe des Landes hätte die Stadt ein positives Ergebnis von rund zwei Mio. Euro erzielt. Bei den Gesamtabschlüssen ergeben sich lediglich geringe Abweichungen im Vergleich zum Kernhaushalt. Das Ressourcenaufkommen des Konzerns Stadt reicht seit 2016 aus, um den Ressourcenverbrauch zu decken. Dies entspricht dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Das mit rund 7,2 Mio. Euro positive Jahresergebnis 2020 führt dazu, dass die Stadt Dorsten bezogen auf das Jahresergebnis je Einwohner im interkommunalen Vergleich über dem Median liegt. Mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen weisen demnach ein schlechteres Jahresergebnis je Einwohner aus.

Die Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Sie werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Zudem können Sondereffekte die strukturelle Haushaltsituation überlagern.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2020, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2016 bis 2020 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Zudem haben wir einen Sondereffekt bereinigt, der das Jahresergebnis 2020 wesentlich beeinflusst hat. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis.**

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Mio. Euro 2020“

Stadt Dorsten	
Jahresergebnis	**7,15**
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe nach Stärkungspaktgesetz	-77,12
Hinzurechnungen Sondereffekte	4,82
= bereinigtes Jahresergebnis	**-65,15**
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	59,53
= strukturelles Ergebnis	**-5,63**

Wir haben das Jahresergebnis neben den pandemiebedingten Sondereffekten aufgrund einer Rückstellung für drohende Verluste um weitere rund 4,1 Mio. Euro bereinigt.

Die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz bereinigt die gpaNRW ebenfalls, jedoch erfolgt in der obigen Darstellung keine Hinzurechnung eines Durchschnittswertes. Grund hierfür ist die lediglich vorübergehende Zahlung der Konsolidierungshilfe. Die Stadt muss die Konsolidierungshilfe daher durch Konsolidierungsbeiträge oder andere haushaltswirtschaftliche Verbesserungen ersetzen. Das „strukturelle Ergebnis“ enthält somit nicht die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz von 5,2 Mio. Euro. Mit Konsolidierungshilfe verbessert sich das strukturelle Ergebnis auf rund minus 440.000 Euro.

Die Ergebnisrechnung der Stadt Dorsten ist 2020 strukturell defizitär. Im Vergleich zur letzten Prüfung hat sich das „strukturelle Ergebnis“ jedoch um rund 5,2 Mio. Euro verbessert. Seinerzeit hat die gpaNRW für 2015 ein negatives „strukturelles Ergebnis“ von rund 10,8 Mio. Euro ermittelt.

Zudem profitieren die letzten Jahresergebnisse der Stadt von hohen Steuererträgen und von hohen Erträgen des kommunalen Finanzausgleichs. Ohne diese außerordentlich positive Entwicklung wäre die Ist-Situation der Stadt Dorsten deutlich schlechter. So sind die Durchschnittswerte der Gewerbesteuer und der Anteile an den Gemeinschaftssteuern der Jahre 2016 bis 2020 rund 3,5 Mio. Euro niedriger als die Gewerbesteuer und die Anteile an den Gemeinschaftssteuern von rund 69,5 Mio. Euro, die die Stadt 2020 erhalten hat.

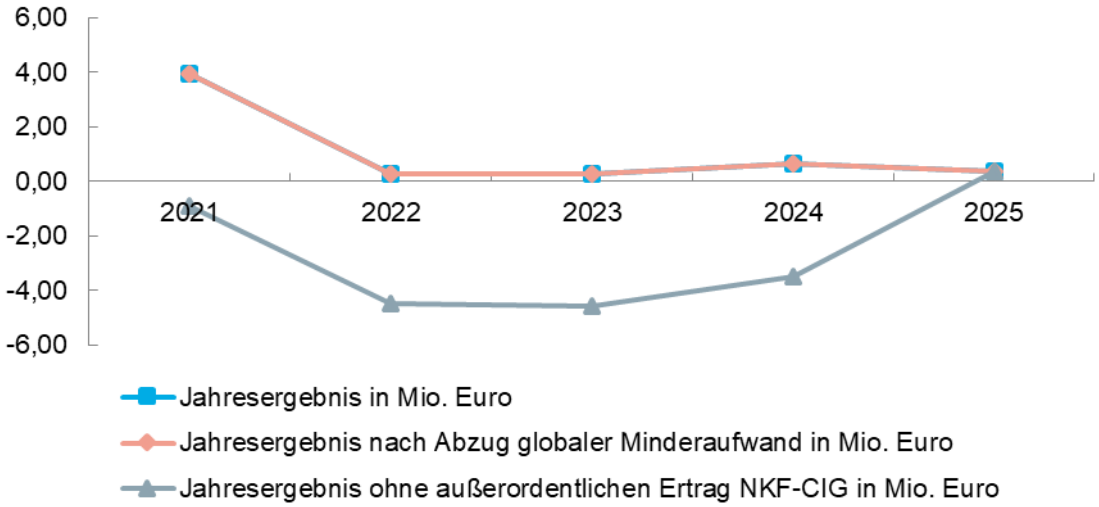
Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zu Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Dorsten plant ab 2021 bis zum Ende der mittelfristigen Planung ausschließlich positive Jahresergebnisse. Die Stadt plant risikoarm. Dies gilt auch für den Planungszeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Ein zusätzliches Risiko sieht die gpaNRW nicht.

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

Jahresergebnisse Stadt Dorsten 2021 bis 2025



Die **Stadt Dorsten** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2022 für 2025 einen Überschuss von rund 374.000 Euro.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2020 und Plan-Ergebnis 2025 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	28,10 (26,08)	29,40	1,30 (3,32)	0,91 (2,42)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	35,98 (35,61)	44,39	8,41 (8,78)	4,29 (4,51)

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	5,37 (4,26)	4,85	-0,52 (0,59)	-2,02 (2,63)
Schlüsselzuweisungen	44,55 (41,60)	54,30	9,75 (12,70)	4,04 (5,47)
Übrige Erträge	132	122	-9,53	-1,49
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	54,76	67,39	12,63	4,24
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	46,91	47,68	0,77	0,33
Steuerbeteiligungen	1,96 (3,08)	2,08	0,11 (-1,00)	1,14 (-7,54)
Übrige Aufwendungen	137	137	0,27	0,04

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020 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.

1.3.3.1 Gewerbesteuer

Bis 2025 rechnet die Stadt Dorsten mit einem Zugang bei den Gewerbesteuererträgen von jährlich durchschnittlich 0,9 Prozent im Vergleich zum Ist 2020. 2020 hat die Stadt Erträge bei der Gewerbesteuer von 28,1 Mio. Euro erzielen können. Der Haushaltsansatz 2022 wurde mit einem Rückgang auf 27,3 Mio. Euro kalkuliert. Gegenüber dem Ist 2020 bedeutet dies eine Reduzierung um rund 800.000 Euro. Die tatsächliche Entwicklung stützt die vorsichtige Haushaltsplanung. So liegt das Ergebnis 2020 zwar deutlich über dem geplanten Ansatz, jedoch unter dem 2019 erzielten Gewerbesteueraufkommen von 30,1 Mio. Euro. Mittelfristig ab 2022 kalkuliert die Stadt mit moderaten Steigerungsraten, die deutlich unter den vom Land prognostizierten Orientierungsdaten vom 17. August 2021[9] liegen.

[9] Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 17. August 2021, Az. 304-46.05.01-264/21

Die weitere Entwicklung der Gewerbesteuer ist naturgemäß mit erheblichen allgemeinen Risiken verbunden. Darüber hinaus sieht die gpaNRW in den Planungen der Gewerbesteuererträge kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

1.3.3.2 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer hat die Stadt für 2022 mit 37,4 Mio. Euro veranschlagt. Bei der Ermittlung des Haushaltsansatzes hat sie die ab 2021 gültige und gegenüber den Vorjahren verringerte Schlüsselzahl zugrunde gelegt. Die Stadt erzielt hierdurch Wenigererträge im Vergleich zur bisherigen Schlüsselzahl von rd. 814.000 Euro. Den Ansatz für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sowie dessen mittelfristige Fortschreibung hat die Stadt auf Grundlage der Orientierungsdaten berechnet.

Die künftige Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer hat eine hohe Bedeutung für den Haushaltsausgleich. Es handelt sich daher um ein bedeutendes allgemeines Planungsrisiko. Die Erträge aus der Einkommensteuer sind stark konjunkturell abhängig. Neben diesem allgemeinen Planungsrisiko sieht die gpaNRW jedoch kein zusätzlich in Kauf genommenes Risiko bei der Planung.

1.3.3.3 Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer kalkuliert die Stadt Dorsten für 2022 mit einem Ertrag von rund 4,6 Mio. Euro. Auch hier hat sie bei der Kalkulation bereits die neuen Schlüsselzahlen berücksichtigt. Hier ergeben sich jedoch, anders als beim Einkommensteueranteil, leichte Verbesserungen von rund 43.000 Euro.

Den Ansatz für den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer sowie dessen mittelfristige Fortschreibung hat die Stadt ebenfalls auf Grundlage der Orientierungsdaten berechnet.

Auch in der Planung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer sieht die gpaNRW das bereits beim Einkommensteueranteil thematisierte allgemeine Planungsrisiko. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko bei der Haushaltsplanung sieht die gpaNRW aufgrund der vorstehenden Analyse auch bei dieser Ertragsposition nicht.

1.3.3.4 Schlüsselzuweisungen

Die Stadt Dorsten plant für 2022 mit Schlüsselzuweisungen von rund 46,6 Mio. Euro. Dieser Betrag entspricht der tatsächlichen Festsetzung zum GFG 2022. Die Fortschreibung für 2023 und die Folgejahre erfolgt deutlich darüber und oberhalb der Orientierungsdaten. Die Stadt berücksichtigt bei ihrer mittelfristigen Planung die prognostizierte eigene Steuerkraft. Für 2023 bis 2025 plant sie deshalb mit Schlüsselzuweisungen von insgesamt rund 155 Mio. Euro. Damit liegen die bei dieser Haushaltsposition eingeplanten Erträge um rund 13,4 Mio. Euro über den Werten auf Grundlage der Orientierungsdaten.

Solange sich die eigene Steuerkraft der Stadt, insbesondere die der Berechnung zugrundeliegenden prognostizierten Erträge aus der Gewerbesteuer, wie geplant entwickelt, sieht die gpaNRW in der Position Schlüsselzuweisungen keine zusätzlich in Kauf genommenen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Allgemeine Planungsrisiken bestehen beispielsweise in einer sich

verschlechternden konjunkturellen Entwicklung, Änderungen an den Grundsätzen der Verteilung der Schlüsselzuweisungen und einer Verschlechterung der Haushaltslage des Landes.

1.3.3.5 Personalaufwendungen

Die Personalaufwendungen hat die Stadt Dorsten für 2022 mit insgesamt rund 61,6 Mio. Euro veranschlagt. Sie liegen damit um rund 4,2 Mio. Euro über dem Ansatz des Jahres 2021 und um rund 6,8 Mio. Euro über dem Ist 2020. Die Aufwendungen für 2022 hat die Stadt mitarbeiterbezogen geplant. Berücksichtigt hat sie insbesondere die bereits beschlossenen bzw. noch zu erwartenden Besoldungs- und Tarifanpassungen, Mehraufwendungen für Beförderungen und Steigerungen durch erhöhte Erfahrungsstufen. Der Anteil der Personalaufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen (Personalintensität) ist im interkommunalen Vergleich durchschnittlich. Eine vergleichsweise geringe Personalausstattung der Stadt Dorsten verdeutlicht jedoch die Personalquote 2. Die Stadt Dorsten setzt mit 6,37 Vollzeitstellen je 1.000 Einwohner weniger Stellen im Kernbereich der Verwaltung ein, als Dreiviertel der Vergleichskommunen. Die mittelfristige Fortschreibung der Personalaufwendungen ab 2023 erfolgt gegenüber 2022 mit Steigerungssätzen von insgesamt rund 9,1 Prozent.

In der Planung der Personalaufwendungen sieht die gpaNRW kein zusätzliches Risiko.

1.3.3.6 Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen kalkuliert die Stadt Dorsten ausgehend von der Planung 2021 bis 2025 mit einer durchschnittlichen jährlichen Erhöhung von 2,4 Prozent. Der für 2025 veranschlagte Betrag von 47,7 Mio. Euro liegt um rund 4,1 Mio. Euro über dem für 2021 eingeplanten Haushaltsansatz von 43,6 Mio. Euro. Dies entspricht einem Zuwachs von 9,4 Prozent.

Den größten Anstieg bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen im Betrachtungszeitraum erwartet die Stadt 2022. Der Ansatz liegt in diesem Jahr mit 49,9 Mio. Euro rund 6,3 Mio. Euro über dem Ansatz 2021. Der gegenüber 2021 deutlich höhere Ansatz beruht zum Großteil auf diversen Einzelmaßnahmen bzw. Sondereffekten, die den Haushalt 2022 planerisch zusätzlich belasten werden. Dies sind insbesondere Aufwendungen im Zusammenhang mit dem kommunalen Investitionsförderungsgesetz sowie aus dem integrierten Handlungskonzept „Wir machen Mit(te)“. Nach einem Rückgang 2023 von rund 3,1 Mio. Euro entwickeln sich die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen ab 2024 mit jährlich durchschnittlich 0,9 Prozent wieder leicht ansteigend. Ursächlich für die geringe Steigerungsrate sind in erster Linie gleichbleibende Haushaltsansätze aufgrund von Pauschalen oder gedeckelten Ansätzen.

Die gpaNRW sieht auch in der Planung dieser Aufwendungen kein zusätzliches Risiko.

1.3.3.7 Steuerbeteiligungen

Die Planwerte der Stadt Dorsten stimmen mit der Berechnungsmethode des § 6 Gemeindefinanzreformgesetz überein. Aufgrund des Solidarpakts II wurden die Kosten der deutschen Einheit in der Vergangenheit unter anderem durch einen von den Kommunen zu leistenden Zu-

schlag zur Gewerbesteuerumlage finanziert. Zum 31. Dezember 2019 ist diese Regelung ausgelaufen. Die Stadt Dorsten berücksichtigt diesen Zuschlag in ihren Planungen ab 2020 nicht mehr.

Ein zusätzliches Risiko geht die Stadt bei der Planung der Steuerbeteiligungen nicht ein.

1.3.3.8 Außerordentliche Erträge

Die mittelfristige Finanzplanung ist unter anderem geprägt von den wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie. Das Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) sieht vor, dass die Corona verursachten Belastungen isoliert und als außerordentlicher Ertrag eingeplant werden. 2021 bis 2024 führt dies zu einer Verbesserung der Jahresergebnisse von insgesamt rund 18,5 Mio. Euro. Die Stadt Dorsten schafft es hierdurch, ihren Haushalt mittelfristig auszugleichen.

1.3.3.9 Übrige Erträge und Aufwendungen

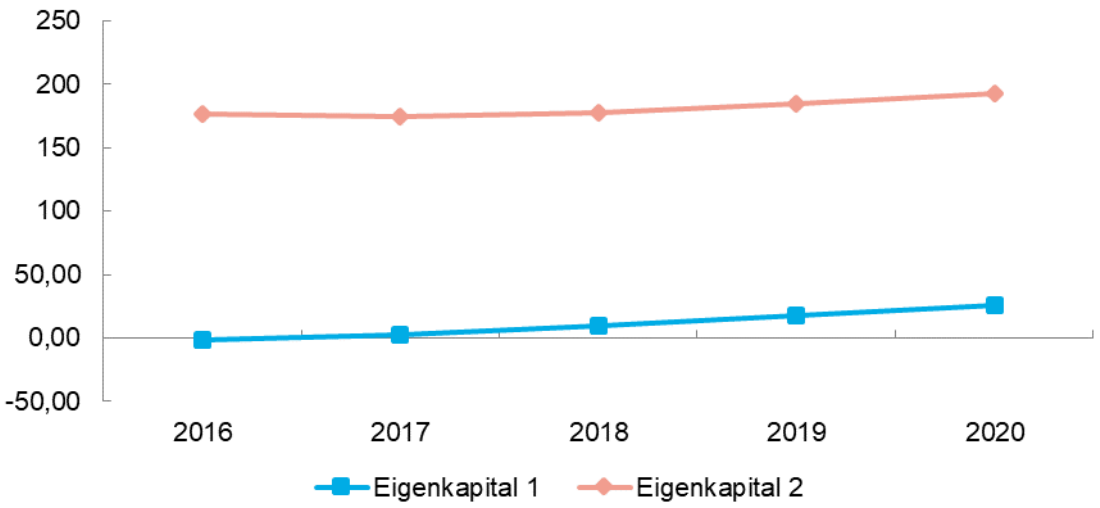
Bei den übrigen Erträgen und Aufwendungen haben sich bei der Analyse keine berichtsrelevanten Aspekte ergeben.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Dorsten weist zum 31. Dezember 2020 Eigenkapital von rund 25 Mio. Euro aus. Dieses soll bis zum Ende der mittelfristigen Planung um rund 5,5 Mio. Euro steigen. Die Stadt verfügt über eine vergleichsweise unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung.

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

Eigenkapital Stadt Dorsten in Mio. Euro 2016 bis 2020



Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

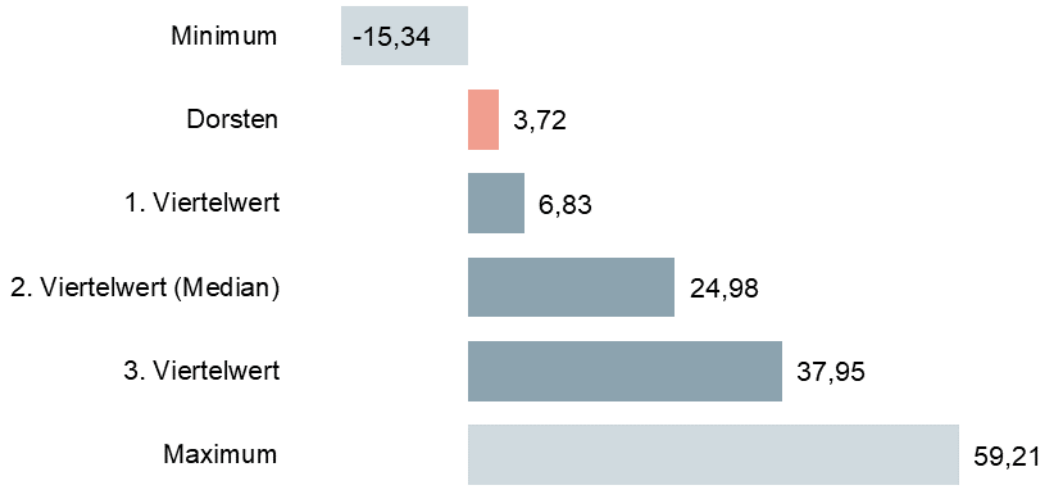
Das Eigenkapital der **Stadt Dorsten** entwickelt sich im Eckjahresvergleich (2016 bis 2020) steigend und nimmt um insgesamt rund 26,6 Mio. Euro zu (Eigenkapital 1). Kritisch zu beurteilen ist, dass die Stadt Dorsten seit der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement 2009 ihr Eigenkapital gegenüber dem in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Wert von rund 138 Mio. Euro auf rund 25 Mio. Euro zum 31. Dezember 2020 verringert hat. Davon entfallen 4,9 Mio. Euro auf die Ausgleichsrücklage und 20,5 Mio. Euro auf die allgemeine Rücklage.

Der Stadt ist es jedoch gelungen, dem bis Ende 2015 kontinuierlich erfolgten Eigenkapitalverzehr entgegenzuwirken. Gegenüber dem zum 31. Dezember 2015 ausgewiesenen negativen Eigenkapital von rund sieben Mio. Euro hat sich die Situation bis Ende 2020 um rund 32 Mio. verbessert.

Die Stadt plant mittelfristig ausschließlich Jahresüberschüsse und dadurch eine sukzessive Verbesserung ihrer Eigenkapitalausstattung. Diese soll sich bis 2025 um insgesamt rund 5,5 Mio. Euro erhöhen. Die Stadt ist seit 2020 zudem in der Lage, anteilige Jahresüberschüsse der Ausgleichsrücklage zuzuführen. Weitere aufsichtsrechtliche Maßnahmen sind aufgrund der Planung mittelfristig nicht zu erwarten.

Aktuell stellt sich Eigenkapitalausstattung unter den Vergleichsstädten wie folgt dar:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die Stadt Dorsten erzielt im Vergleichsjahr eine Eigenkapitalquote 1, die mit 3,7 Prozent unter dem ersten Viertelwert liegt. Auch unter Berücksichtigung der Sonderposten (Eigenkapitalquote 2) weisen mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen ein höheres Eigenkapital aus.

Die Stadt verfügt damit über eine vergleichsweise geringe Eigenkapitalausstattung. Die gpaNRW hat im Berichtsteil Jahresergebnisse und Rücklagen die weitere Entwicklung auf Basis der geplanten Jahresergebnisse beschrieben. Ziel der Stadt muss es sein, ihr Eigenkapital mittel- und langfristig weiter zu erhöhen. Durch das Vorhalten einer Ausgleichsrücklage versetzt sich die Stadt in die Lage, über deren Inanspruchnahme den Haushaltsausgleich auch in defizitären Jahren fiktiv sicherzustellen.

Die von der Stadt für 2020 aktivierte und bis 2024 veranschlagte Bilanzierungshilfe des NKF-CIG von insgesamt 20,9 Mio. Euro kann in 2025 optional gegen das Eigenkapital gebucht werden[10]. Dies würde zu einer entsprechenden Eigenkapitalreduzierung führen. Sollte sich die Stadt aber stattdessen dafür entscheiden, den Betrag ab 2025 über 50 Jahre abzuschreiben, erhöht sich der Konsolidierungsbedarf zum Ausgleich der künftigen Haushalte um rund 419.000 Euro jährlich.

[10] Entsprechend der Regelung des § 6 Abs. 2 NKF-CIG steht den Kommunen in 2025 das einmalig auszuübende Recht zu, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen.

1.3.5 Schulden und Vermögen

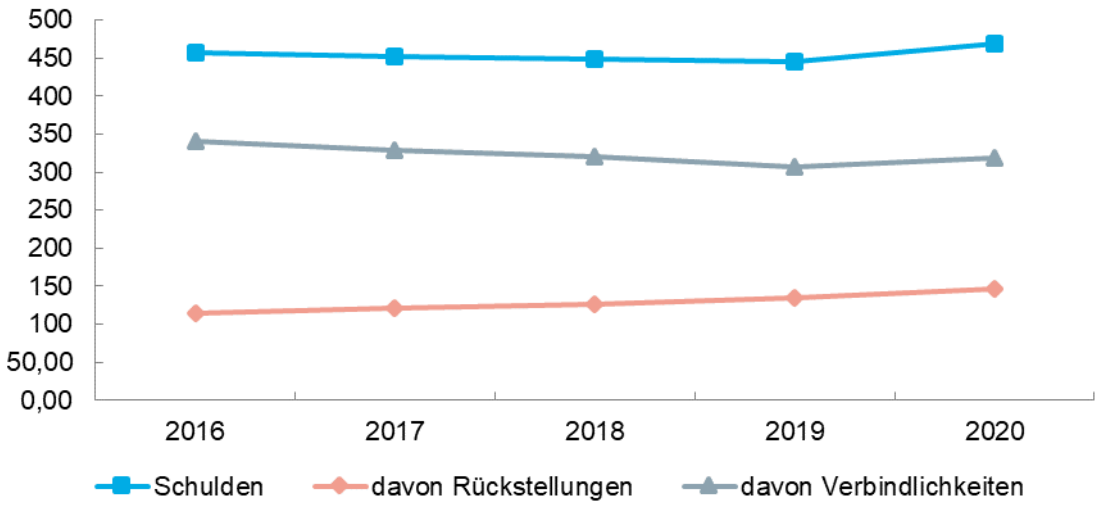
- Die Schulden der Stadt Dorsten sind im interkommunalen Vergleich 2020 überdurchschnittlich. Die Stadt plant zum dauerhaften Erhalt ihres Vermögens in den kommenden Jahren Investitionen in Höhe von 159 Mio. Euro. Der Finanzierungsbedarf für Investitions- und Liquiditätskredite wird zu einem weiteren Anstieg der Schulden führen. Dies wird die künftigen Handlungsspielräume einschränken.

- Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt Dorsten sind dagegen im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich.

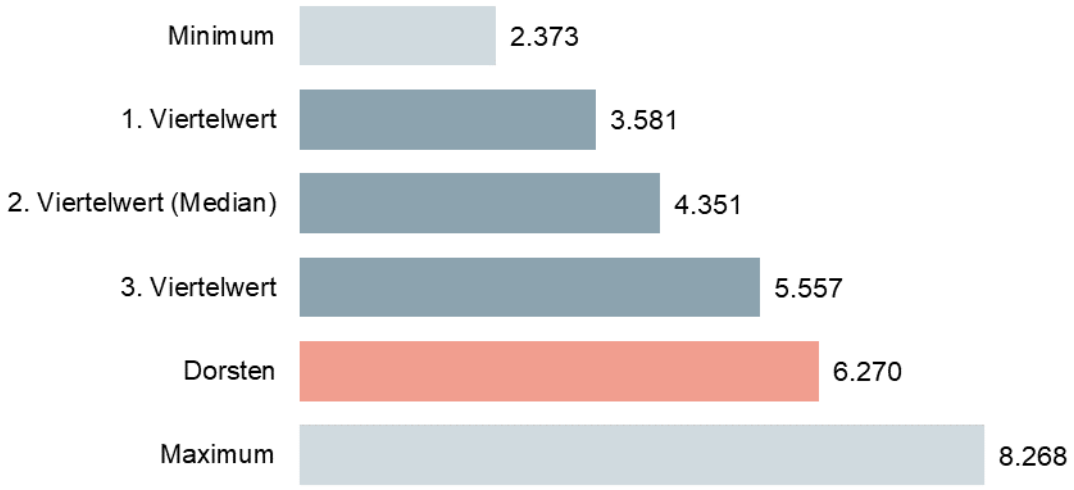
Schulden und hohe Reinvestitionsbedarfe begrenzen aktuelle und zukünftige Gestaltungsmöglichkeiten und können dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit widersprechen. Je niedriger sie ausfallen, desto größer sind die Handlungsspielräume der Haushaltswirtschaft einer Kommune.

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

Schulden Stadt Dorsten in Mio. Euro 2016 bis 2020



Schulden je Einwohner in Euro 2020



Der interkommunale Vergleich enthält Werte von 27 Kommunen.

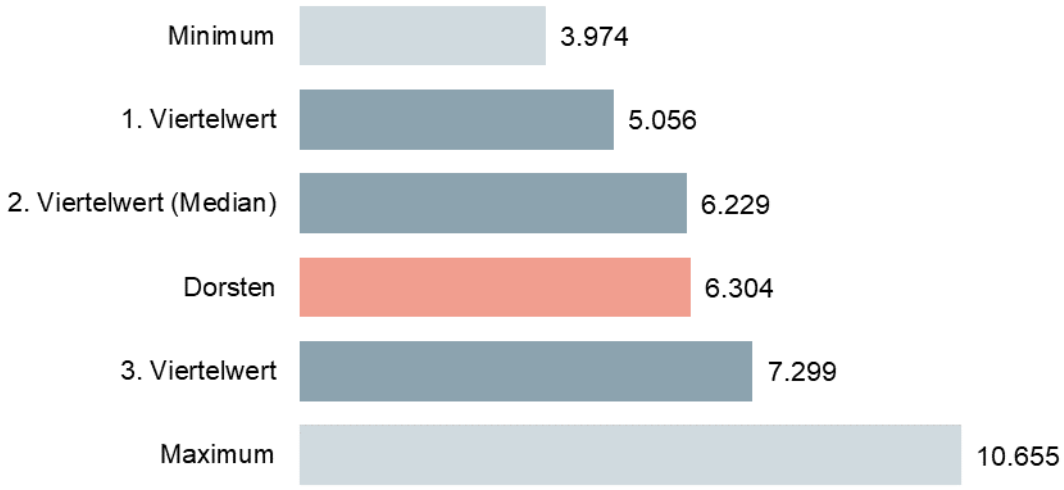
Während sich die Rückstellungen der **Stadt Dorsten** im Eckjahresvergleich (2016 bis 2020) um 31,2 Mio. Euro erhöhen, nehmen die Verbindlichkeiten im gleichen Zeitraum um rund 23,4 Mio. Euro ab. Bei den Rückstellungen tragen mit einer Zuführung von 22,5 Mio. Euro insbesondere die Pensionsrückstellungen zu dem Anstieg bei, während bei den Verbindlichkeiten in erster Linie ein Rückgang bei den Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung um rund 49,8 Mio. Euro zu der vorstehend genannten Verringerung führt.

Insgesamt weist die Stadt Dorsten vergleichsweise überdurchschnittliche Schulden je Einwohner aus.

Gesamtschulden Stadt Dorsten in Mio. Euro 2011 bis 2018

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sonderposten für den Gebührenausgleich Gesamtbilanz	2,58	2,89	2,11	2,16	2,55	2,55	2,69	3,01
Rückstellungen Gesamtbilanz	95,28	96,92	103	109	113	116	122	129
Gesamtverbindlichkeiten	385	389	393	388	387	363	350	342
Gesamtschulden	**483**	**489**	**497**	**499**	**503**	**482**	**475**	**474**

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen.

Auch bei den Gesamtschulden der **Stadt Dorsten** (Konzern) nehmen im Eckjahresvergleich (2011 bis 2018) sowohl die Rückstellungen einen zunehmenden und die Verbindlichkeiten einen abnehmenden Verlauf. Ursächlich sind hier in erster Linie ebenfalls deutliche Erhöhungen bei den Pensionsrückstellungen mit rund 29,8 Mio. Euro sowie Rückgänge bei den Investitionskrediten von rund 29,7 Mio. Euro und den Liquiditätskrediten (rund 36 Mio. Euro). Demgegenüber stehen Zugänge unter anderem bei den sonstigen Verbindlichkeiten (rund 8,6 Mio. Euro) und den erhaltenen Anzahlungen (rund 13,5 Mio. Euro).

Bei der Gesamtverschuldung positioniert sich die Stadt Dorsten im interkommunalen Vergleich besser als bei der Verschuldung des Kernhaushalts.

Die Sonderposten für den Gebührenausgleich spielen in Dorsten lediglich eine untergeordnete Rolle.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

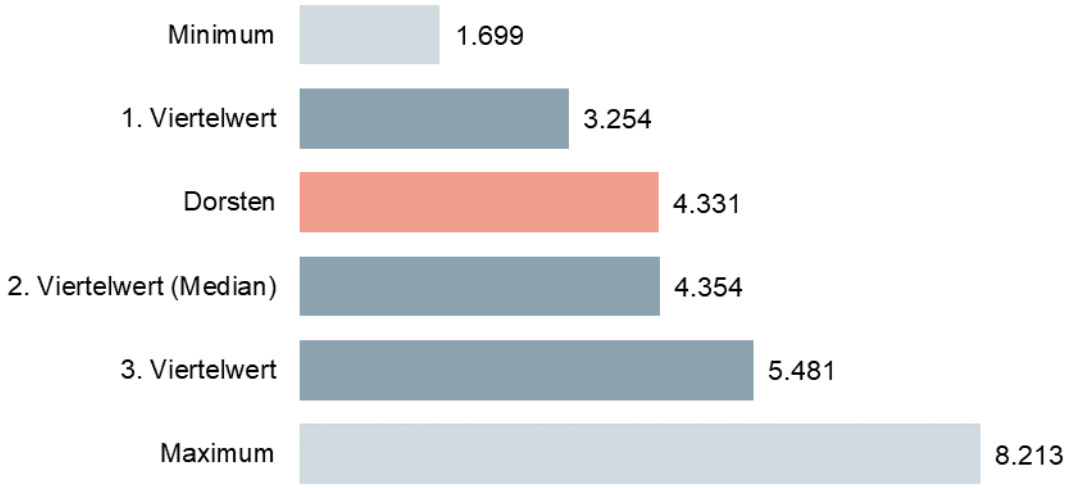
Verbindlichkeiten Stadt Dorsten in Mio. Euro 2016 bis 2020

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Gesamtverbindlichkeiten (Konzern)	363	350	342	324	330
davon Investitionskredite	144	137	131	./.	./.
davon Liquiditätskredite	199	189	172	./.	./.
Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der Stadt Dorsten					
Verbindlichkeiten	341	329	320	306	318

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
davon Investitionskredite	123	116	109	113	108
davon Liquiditätskredite	199	189	172	149	149

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der Stadt Dorsten verwendet. Für 2019 und 2020 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Dorsten je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Dorsten (Konzern) belaufen sich 2019 auf 4.331 Euro je Einwohner. Bei 22 Vergleichskommunen liegt Dorsten mit diesem Wert unter dem Median. Mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen weisen demnach höhere Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner aus. Von den Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner entfallen 4.100 Euro auf den Kernhaushalt der Stadt. Dieser Wert liegt über dem dritten Viertelwert von 31 Vergleichskommunen.

Die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung haben sich seit 2016 bis 2020 rückläufig entwickelt. Bis Ende 2020 kann die Stadt diese Verbindlichkeiten um rund 50 Mio. Euro auf rund 149 Mio. Euro verringern. Bedingt durch positive Ertragsentwicklungen sowie kontinuierliche Sparanstrengungen in der Haushaltsbewirtschaftung erwartet die Stadt auch 2021 und in den Folgejahren einen Rückgang der bestehenden Liquiditätskredite. Im betrachteten Zeitraum hat die Stadt im rechtlich zulässigen Umfang vermehrt Zinsvereinbarungen über eine mehrjährige Laufzeit getroffen. Bei den Verbindlichkeiten für Investitionen zeigt sich im Kernhaushalt der Stadt ebenfalls eine abnehmende Entwicklung. Von 2016 bis 2020 sind diese um rund 15 Mio. Euro zurückgegangen.

2020 belaufen sich die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts der Stadt Dorsten auf rund 318 Mio. Euro. Einwohnerbezogen positioniert sich die Stadt mit diesem Wert im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2020

Dorsten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum
4.255	850	1.468	2.493	3.586	6.104

In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Zu berücksichtigen ist bei dem vorstehenden Vergleich, dass in den Verbindlichkeiten aus Transferleistungen noch nicht gezahlte Abschläge der Kreisumlage für die Monate September bis Dezember 2020 in Höhe von rund 14 Mio. Euro enthalten sind. Im Rahmen eines gemeinsamen Liquiditätsmanagements wurde zwischen dem Kreis Recklinghausen und den kreisangehörigen Kommunen vereinbart, die Kreisumlage jeweils mit einer „Verzögerung“ von vier Monaten, aktuell sechs Monaten, zu zahlen. Ohne Berücksichtigung dieser „zusätzlichen“ Verbindlichkeiten würden sich die Verbindlichkeiten je Einwohner 2020 um rund 187 Euro reduzieren.

1.3.5.2 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzplanung Stadt Dorsten in Mio. Euro 2021 bis 2025

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	14,40	11,01	10,98	12,09	15,81
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-19,70	-9,51	-17,00	-19,18	-24,41

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	**-5,30**	**1,50**	**-6,02**	**-7,09**	**-8,60**
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	11,54	6,59	17,75	15,27	-0,64
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	**6,24**	**8,10**	**11,74**	**8,17**	**-9,24**

Die Stadt Dorsten plant 2021 bis 2025 ausschließlich positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Sie erwirtschaftet somit Mittel, die sie zur anteiligen Finanzierung ihrer Investitionstätigkeit einsetzen kann. Dies jedoch nicht in ausreichendem Umfang. Zur Finanzierung von Investitionen ist daher zudem die Aufnahme von Fremdkapital erforderlich. Insgesamt wird durch zusätzliche Kredite im Betrachtungszeitraum der Handlungsspielraum für zukünftige Generationen verringert. In der Ergebnisplanung hat die gpaNRW keine wesentlichen zusätzlichen Risiken festgestellt. Wenn die Ergebnisrechnung annähernd so verläuft wie geplant, wird es auch in der Finanzrechnung zu keinen großen Abweichungen kommen. Hiervon ausgenommen sind die im Bericht dargestellten Risiken, wie etwa die Zahlungsverpflichtungen für künftig entstehende Pensionszahlungen.

1.3.5.3 Rückstellungen

Rückstellungen Stadt Dorsten in Mio. Euro 2016 bis 2020

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Pensionsrückstellungen	103	108	114	118	125
Rückstellungen für Deponien und Altlasten	0,09	0,00	0,00	0,00	0,00
Instandhaltungsrückstellungen	0,23	0,13	0,03	0,00	0,00
Sonstige Rückstellungen	11,65	12,54	13,10	15,77	20,65
Summe der Rückstellungen	**115**	**120**	**127**	**134**	**146**

Die Stadt Dorsten hat für die zukünftigen Pensionslasten Rückstellungen gebildet. Finanzanlagen zur Sicherung der zukünftigen Zahlungsleistungen an ihre Versorgungsempfänger sowie zur Begrenzung zukünftiger Pensionslasten hat die Stadt bisher nicht erworben.

Die Pensionsrückstellungen werden bei entstehenden Pensionszahlungen hauptsächlich die Aufwandsseite über die Inanspruchnahme kompensieren. Die Zahlungsverpflichtungen werden die zukünftige Selbstfinanzierungskraft der Stadt belasten und gegebenenfalls Kreditmittel zur Finanzierung erfordern, da entsprechende Finanzanlagen nicht zur Verfügung stehen. Dies stellt ein Haushaltsrisiko dar.

Unter den sonstigen Rückstellungen bildet die Stadt vorrangig Rückstellungen für Überstunden, Urlaub und laufende Altersteilzeitfälle (2020 rund 3,5 Mio. Euro) sowie für drohende Verluste aus laufenden Streitverfahren (2020 rund 12,9 Mio. Euro) ab.

Im Betrachtungszeitraum seit 2016 haben sich die Rückstellungen insgesamt steigend entwickelt. Die erfolgten Zuführungen zu Pensionsrückstellungen belasten den Haushalt der Stadt Dorsten im Durchschnitt mit jährlich rund 5,6 Mio. Euro.

1.3.5.4 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

- Mit einer hohen Investitionsquote von 121 Prozent im Jahr 2020 bildet die Stadt Dorsten den Median unter den Vergleichskommunen.

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 Kommunen, die vergleichsweise wenig investiert haben, 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 errechnen wir 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.

Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran. So haben wir Informationen zur Altersstruktur und zum Zustand des Straßenvermögens aus der Prüfung der Verkehrsflächen übernommen.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent

Vermögensgegenstand	Durchschnittliche GND Dorsten	Durchschnittliche RND Dorsten 31.12.2019	Anlagenabnutzungsgrad	Restbuchwert in Mio. Euro zum 31.12.2019 (Anlagenbuchhaltung)
Schulgebäude	80	33	58,75	68,90
Feuerwehrgerätehäuser	50	31	38,00	10,86
Abwasserkanäle	80	41	48,75	131
Verkehrsflächen	50	11	78,66	61,61

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Die gpaNRW nimmt lediglich eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen.

Die **Stadt Dorsten** plant 2021 bis 2025 Baumaßnahmen mit einem Volumen von rund 119 Mio. Euro. Hiervon entfallen rund 27 Mio. Euro auf Maßnahmen im Abwasserbereich und rund 38 Mio. Euro auf Vorhaben an Verkehrsflächen und -anlagen. Weitere 18 Mio. Euro sieht die Stadt für die Erweiterung und Kernsanierung des Rathauses vor und rund 15 Mio. Euro hat sie für Maßnahmen im Schulbereich eingeplant.

Die Stadt setzt für ihre Schulgebäude in der Regel die längst mögliche Gesamtnutzungsdauer fest (80 Jahre). Dies hat zur Folge, dass sich die Abschreibungen über die maximal zulässigen Zeiträume verteilen. Dadurch sinkt zwar die jährliche Belastung durch die Abschreibungen. Andererseits bergen lange Nutzungsdauern aber auch das Risiko, dass die Stadt einen Vermögensgegenstand vorzeitig außerplanmäßig abschreiben und Ersatz beschaffen muss.

Die Anlagenabnutzungsgrade der Schulgebäude erreichen in der Stadt Dorsten gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer etwas mehr als die Hälfte der durchschnittlichen Gesamtnutzungsdauer. Mit rund 64 Mio. Euro werden jedoch nahezu sämtliche Restbuchwerte zum 31. Dezember 2019 erst im Zeitraum ab 25 Jahren vollständig abgenutzt sein. Insgesamt befinden sich die Schulgebäude der Stadt Dorsten somit gemessen am Anlagenabnutzungsgrad in einem guten Zustand. Die Stadt hat dennoch im Schulbereich aufgrund eines Investitionsstaus einen hohen tatsächlichen Investitionsbedarf ausgemacht. Darüber hinaus ist jedoch kurz- bis mittelfristig kein weiterer hoher Bedarf zu erwarten.

Bei den Feuerwehrgerätehäusern setzt die Stadt eine eher kurze und nicht die maximal mögliche Gesamtnutzungsdauer von 80 Jahren fest. Die Anlagenabnutzung bei den Feuerwehrgerätehäusern erreicht in Dorsten gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer lediglich 38 Prozent der Gesamtnutzungsdauer. Mit einem Umfang von rund 10,8 Mio. Euro werden nahezu sämtliche Vermögenswerte im Bereich der Feuerwehrgerätehäuser erst im Zeitraum ab 30 Jahren abgeschrieben sein. Kurz- und mittelfristig erforderliche erhebliche Investitionen in diesem Bereich sind nicht zu erwarten.

Bei den Abwasserkanälen liegt die Anlagenabnutzung gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer bei rund 49 Prozent. Hier entfallen mit rund 7,3 Mio. Euro 5,6 Prozent auf Abwasserkanäle, deren Vermögenswerte in den nächsten 25 Jahren abgeschrieben sein werden. Mit 123,8 Mio. Euro werden rund 94 Prozent des Kanalvermögens im Zeitraum ab 25 Jahren vollständig abgenutzt sein. Auch hier ist somit ein hoher Investitionsbedarf kurz- bis mittelfristig nicht zu erwarten.

Bezüglich der Beurteilung des Zustandes der Verkehrsflächen wird auf die Ausführungen im entsprechenden Teilbericht verwiesen.

Die Investitionsquote 2020 insgesamt beträgt in der Stadt Dorsten 121 Prozent. Die Summe der Investitionen übersteigt somit den Werteverzehr in diesem Jahr. Dies gilt ebenfalls für 2019, nicht jedoch für die übrigen Jahre der Betrachtung. 2016 bis 2018 liegt die Investitionsquote bei lediglich 43 bis 64 Prozent.

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

Insgesamt belaufen sich die Investitionen der Stadt 2021 bis 2025 auf rund 159 Mio. Euro. Damit liegen sie deutlich über dem in diesem Zeitraum zu erwartenden Werteverzehr und sind geeignet, das dauerhaft benötigte Anlagevermögen langfristig zu erhalten.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Dorsten 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 Dorsten hält die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung ein. Den Jahresabschluss 2020 sowie die Gesamtabschlüsse konnte die Stadt nicht in der gesetzlichen Frist feststellen.

- Der Stadt Dorsten liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Der Verwaltungsführung und den politischen Gremien wird auch unterjährig regelmäßig über die finanzielle Situation berichtet.

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

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

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

Der Rat der **Stadt Dorsten** hat den Haushalt 2022 am 01. Dezember 2021 beschlossen. Der Bürgermeister konnte die Haushaltssatzung für 2022 nahezu fristgerecht (spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres) bei der Bezirksregierung Münster anzeigen. Im Haushaltsplan 2022 weist die Stadt entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben das (vorläufige) Jahresergebnis des Vorvorjahres aus. Den Jahresabschluss 2020 haben der Kämmerer und der Bürgermeister der Stadt am 01. März 2022 aufgestellt bzw. bestätigt. Eine Feststellung durch den Rat der Stadt war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht erfolgt. Die Frist nach § 96

Absatz 1 GO NRW kann die Stadt somit nicht einhalten. Die Gemeindeordnung sieht vor, den Jahresabschluss bis spätestens 31. Dezember des Folgejahres festzustellen.

Die Stadt Dorsten hat letztmalig für 2018 einen Gesamtabschluss aufgestellt. Die Feststellung durch den Rat erfolgte erst am 30. Juni 2021. Die Gemeindeordnung sieht vor, den Gesamtabschluss bis zum 30. September des Folgejahres aufzustellen und bis zum 31. Dezember des Folgejahres festzustellen. Die Gesamtabschlüsse 2016 und 2017 wurden dem Gesamtabschluss 2018 beigefügt. Die Stadt Dorsten hat hier das Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse angewendet. Für 2019 und 2020 hat der Rat beschlossen, anstelle eines Gesamtabschlusses nur noch einen Beteiligungsbericht zu erstellen. Die Stadt macht diesbezüglich von der Befreiungsmöglichkeit nach § 116a GO NRW Gebrauch.

Die Stadt Dorsten verfügt über ein Finanzcontrolling mit internem Finanzberichtswesen. Im Rahmen des Stärkungspaktes berichtet die Stadt Dorsten der Bezirksregierung gegenüber regelmäßig über die Einhaltung des Haushaltssanierungsplanes. Diese Controllingberichte werden zudem dem Rat der Stadt vorgelegt. Auch der Bürgermeister, der Verwaltungsvorstand und der Kämmerer sind in der Form regelmäßig über die Haushaltssituation der Stadt informiert. Die Berichte werden dezentral in den Fachämtern erstellt und zentral im Amt für kommunale Finanzen zusammengeführt. Sie enthalten neben allgemeinen Erläuterungen

- eine Ergebnis- und Eigenkapitalprognose,
- eine Übersicht über die Entwicklung der Konsolidierungsmaßnahmen mit Abweichungsanalyse und
- eine vorläufige Ergebnisrechnung zum 30. September mit Hochrechnung auf den 31. Dezember.

Die Berichte erfolgen zum 15. April (mit Stichtag des 31. Dezember des Vorjahres in Verbindung mit Stand zum 31. März), zum 31. Juli (mit Stichtag zum 30. Juni) und zum 30. November mit Stichtag zum 30. September.

Zudem berichtet die Stadt über den Stand und die Entwicklung der Investitions- und Liquiditätskredite.

Durch diese Berichte erfolgt auch unterjährig eine Information der politischen Gremien über die Haushaltsituation der Stadt, wodurch eine Steuerungsmöglichkeit gegeben ist.

Nach Beendigung des Stärkungspaktes wird die Stadt Dorsten ab 2022 ein neues Berichtswesen installieren. Einen ersten Bericht wird es zum Stichtag 30. Juni 2022 geben. Derzeit werden Art und Umfang der künftigen Berichte intern abgestimmt. Die Stadt beabsichtigt, auch künftig den ersten Berichtsstichtag auf den 30. Juni zu legen. Weitere Stichtage sollen der 30. September und der 31. Dezember sein.

Durch die Fortführung des Berichtswesens stehen den Entscheidungsträgern der Stadt auch künftig die erforderlichen Informationen zur Haushaltssteuerung unterjährig zur Verfügung.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- **Feststellung**
  Die Stadt Dorsten hat in den vergangenen Jahren zwar Konsolidierungserfolge erzielt, Aufwandssteigerungen konnte sie aber im Wesentlichen durch steigende Steuererträge und nicht steuerbare Haushaltspositionen ausgleichen. Von einer weiteren positiven Entwicklung, insbesondere bei den Steuererträgen, kann nicht ohne weiteres ausgegangen werden. Es werden daher weiterhin Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen nötig sein, um sich Handlungsspielräume langfristig zu erhalten. Die gpaNRW sieht diesbezüglich Handlungsbedarf.

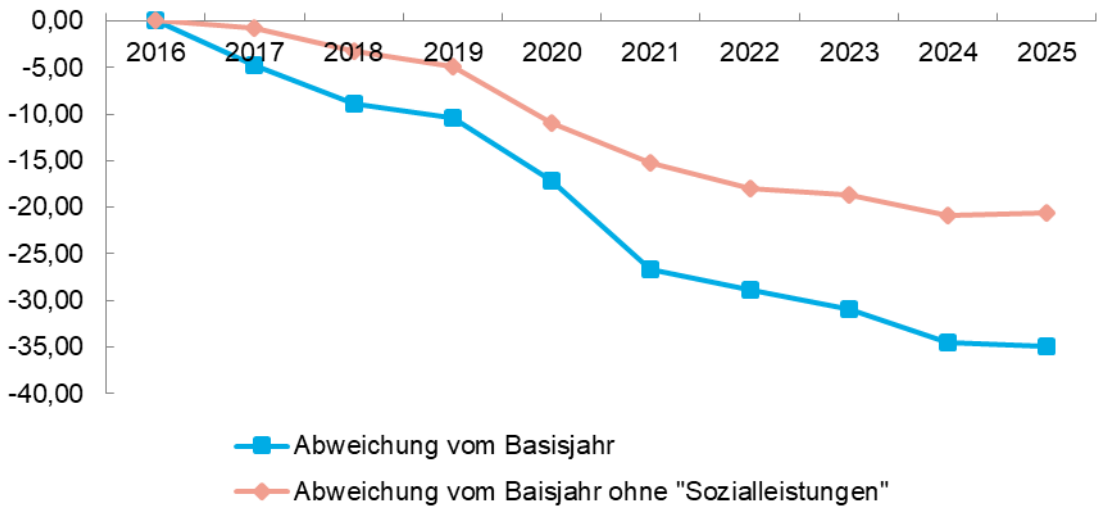
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine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

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage, des Finanzausgleichs, der Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG sowie um Sondereffekte. Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die coronabedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Dorsten ermittelten coronabedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die coronabedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2016 entwickeln. Die Tabellen 10 und 11 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Dorsten in Mio. Euro 2016 bis 2025



Die Trendkurve der bereinigten Jahresergebnisse nimmt einen negativen Verlauf. Gegenüber 2016 verschlechtert sich das Jahresergebnis 2020 um rund 17,1 Mio. Euro. Es entwickelt sich damit gegenläufig zu dem Ist-Ergebnis. Dieses verbessert sich. 2020 ist das unbereinigte Jahresergebnis rund 1,5 Mio. Euro besser als vier Jahre zuvor. Die positive Ergebnisentwicklung basiert damit wesentlich auf der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich.

Daneben verzeichnet die Stadt Dorsten Konsolidierungserfolge bei den nicht bereinigten Haushaltspositionen. Die Stadt hat die Erträge in diesen Bereichen seit 2016 um rund 7,7 Mio. Euro bzw. rund 6,6 Prozent gesteigert. Den größten Anteil daran haben

- öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte (rund vier Mio. Euro),
- Zuwendungen und allgemeine Umlagen (rund 1,9 Mio. Euro) sowie
- sonstige Transfererträge (rund 2,3 Mio. Euro).

Diesen Positionen gegenüber stehen allerdings auch Ertragseinbußen, insbesondere bei den Kostenerstattungen und –umlagen (rund 3,8 Mio. Euro).

Die Aufwendungen haben im gleichen Zeitraum deutlich stärker zugenommen (um rund 28,4 Mio. Euro). Die Steigerungsrate von 17,1 Prozent ist ebenfalls höher als bei den Erträgen. Belastend wirken hier insbesondere die Personal- und Versorgungsaufwendungen mit einer Steigerung von rund 16,1 Mio. Euro und die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Diese sind um rund 12,6 Mio. Euro angestiegen. Aufgefangen werden diese Steigerungen jedoch insbesondere durch einen Rückgang bei den sonstigen ordentlichen Aufwendungen im Umfang von rund vier Mio. Euro gegenüber 2016.

Von 2020 auf 2021 gehen die bereinigten Jahresergebnisse deutlich zurück. Hier zeigt sich der Übergang von den Ist- zu den Planwerten. In den vergangenen Jahren sind die Jahresergebnisse meist deutlich besser als ursprünglich geplant ausgefallen. Der Rückgang der bereinigten Jahresergebnisse ist daher Ausdruck einer vorsichtigen Planung der Stadt.

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist das bereinigte Jahresergebnis 2020 rund 30,5 Mio. Euro weniger negativ. Das heißt, in diesem Umfang wird das Jahresergebnis zusätzlich durch Sozialleistungen belastet. Die diesbezüglich herausgerechneten Positionen haben daran einen unterschiedlich großen Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: 7,6 Mio. Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 22,9 Mio. Euro

Die Leistungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung werden von der gpaNRW gesondert betrachtet (vgl. Teilbericht 3 „Hilfe zur Erziehung“).

Ab 2021 sinkt auch die Trendkurve ohne Sozialleistungen kontinuierlich - dies jedoch in geringerem Umfang wie mit Sozialleistungen, 2025 mit einer leichten Verbesserung gegenüber dem Vorjahr. Dies bedeutet, dass sich bei steigenden Sozialleistungen das bereinigte Jahresergebnis ohne Sozialleistungen gegenüber 2024 verbessert.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Dorsten dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt eher niedrig sind. Einen wesentlichen Anteil an den allgemeinen Deckungsmitteln haben die Steuererträge. 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. Steuererhöhungen können in Einzelfällen angemessen sein und auch der Finanzierung von individuellen Standards dienen, wenn diese trotz Konsolidierungsbedarf weiter aufrechterhalten werden sollen. Ziel einer Kommune muss immer der ausgeglichene Haushalt gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW sein.

2013 hat die **Stadt Dorsten** letztmalig die Hebesätze der Grundsteuer B von 600 Punkte auf 780 Punkte und der Gewerbesteuer von 490 Punkte auf 495 Punkte erhöht. Der Haushaltsplan 2022 sieht gleichbleibende Realsteuerhebesätze vor.

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

Realsteuerhebesätze 2021 im Vergleich

	Dorsten	Kreisangehörige Kommunen mit 60.000 und mehr Einwohnern	Kommunen im Kreis Recklinghausen	Kommunen im Regierungsbezirk Münster	fiktive Sätze nach dem GFG 2021
Grundsteuer A	450	312	428	284	223
Grundsteuer B	780	575	772	578	443
Gewerbesteuer	495	456	497	449	418

Mit dem von ihr festgelegten Hebesatz für die Grundsteuer B liegt die Stadt im obenstehenden Vergleich deutlich über den jeweils abgebildeten Durchschnittswerten. Auch der Hebesatz für die Gewerbesteuer positioniert sich bereits über den Vergleichswerten bzw. liegt auf Kreisebene nur leicht darunter. Die mittelfristige Haushaltsplanung sieht keine weiteren Erhöhungen der Realsteuerhebesätze vor.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

- Die Stadt Dorsten überträgt nicht ausgeschöpfte Aufwandsermächtigungen nicht in Folgejahre. Nicht ausgeschöpfte investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie einwohnerbezogen in einem überdurchschnittlichen Umfang. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt geregelt.

- **Feststellung**
  Im investiven Bereich nimmt die Stadt die Planansätze regelmäßig nur zu geringen Anteilen in Anspruch. Der Haushalt bietet somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.

Eine Kommune sollte ihre Aufwendungen sowie ihre Ein- und Auszahlungen in ihrer voraussichtlich dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Höhe planen. Die jeweiligen Ansätze sollten Kommunen sorgfältig schätzen, soweit sie sie nicht errechnen können. Diese allgemeinen Planungsgrundsätze sind in § 11 Abs. 1 KomHVO NRW geregelt. Eine Kommune kann Aufwendungen im Ergebnisplan und Auszahlungen im Finanzplan unter bestimmten Voraussetzungen auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung). Hierdurch können sich die Haushaltsansätze erhöhen.

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

Die **Stadt Dorsten** macht von Ermächtigungsübertragungen im konsumtiven Bereich keinen Gebrauch. Im Betrachtungszeitraum haben sich die ordentlichen Aufwendungen wie folgt entwickelt:

Ordentliche Aufwendungen Stadt Dorsten 2016 bis 2020

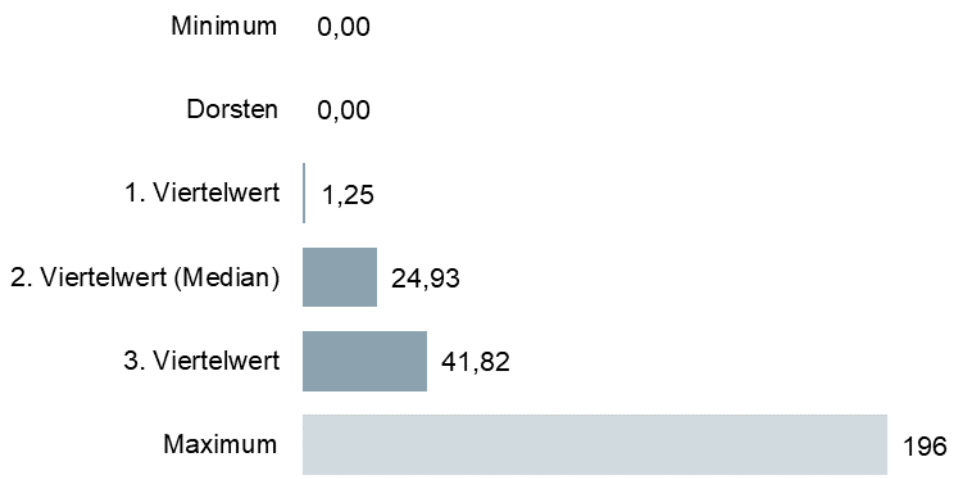
Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	197	206	216	220	230
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	197	206	216	220	230
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	201	211	221	224	232

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	102	103	102	102	101

Die **Stadt Dorsten** hat ihre Aufwendungen in allen Betrachtungsjahren nicht in ausreichender Höhe veranschlagt. Dies gilt ebenfalls für ihre Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit.

Der interkommunale Vergleich zu den Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) stellt sich wie folgt dar:

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2020



Der Vergleich enthält Werte von 25 großen kreisangehörigen Kommunen.

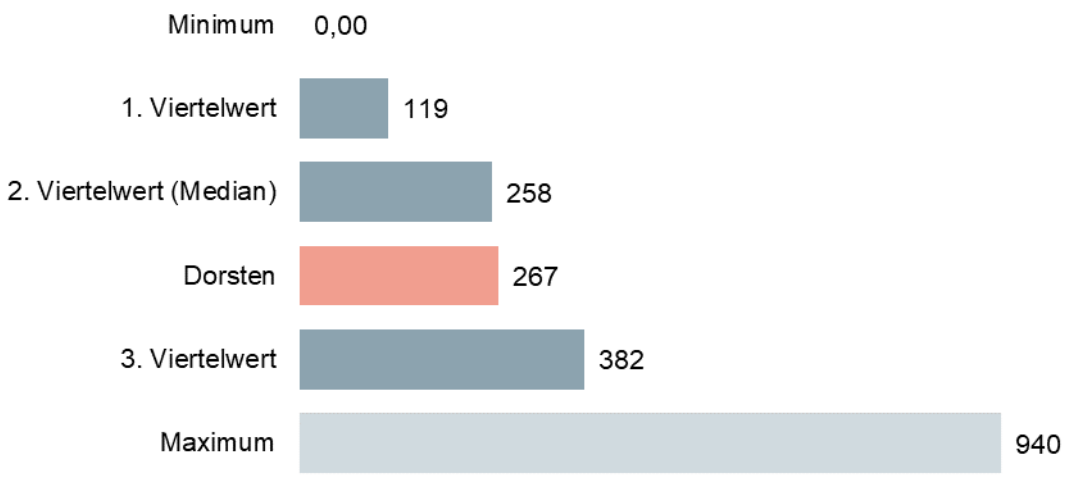
Investive Auszahlungen Stadt Dorsten 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	16,27	24,98	40,05	44,29	40,09
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	2,07	5,87	7,53	21,30	19,94
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	12,73	23,52	18,81	48,10	49,72
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	18,34	30,85	47,58	65,59	60,03
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	11,29	19,04	15,83	32,48	33,21
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	7,93	9,99	13,08	35,62	18,71
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	43,25	32,40	27,49	54,30	31,16

In den Jahren 2016 bis 2020 hat die Stadt Dorsten investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich 11,3 Mio. Euro übertragen. Dieser Wert ist verglichen mit den anderen

großen kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen überdurchschnittlich. Mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen übertragen 2020 je Einwohner geringere investive Auszahlungsermächtigungen.

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2020



Der Vergleich enthält Werte von 25 großen kreisangehörigen Kommunen.

Ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen schöpfte die Stadt Dorsten in den fünf Betrachtungsjahren im Durchschnitt nur zu ca. 38 Prozent aus.

Auch 2020 hat die Stadt Dorsten mit rund 18 Mio. Euro Ermächtigungen in einem erheblichen Umfang nach 2021 übertragen. Der Rat der Stadt Dorsten hat jedoch in seiner Sitzung am 16. Dezember 2020 erstmals eine Prioritätenliste für Hochbaumaßnahmen beschlossen. Diese wird regelmäßig bedarfsgerecht fortgeschrieben. Durch die Prioritätenliste und einer verstärkten Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen erhofft sich die Stadt, investive Auszahlungsermächtigungen künftig in einem deutlich geringeren Umfang übertragen zu müssen.

Zu den nach § 22 KomHVO vorgesehenen örtlichen Regelungen über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen gab es zum Zeitpunkt der Prüfung lediglich den Entwurf einer Dienstanweisung. Sie ist verwaltungsintern abgestimmt, aber noch nicht vom Bürgermeister unterzeichnet und dem Rat vorgelegt worden. Der Entwurf, der der gpaNRW vorlag, beinhaltet im Wesentlichen die folgenden Regelungen:

- Ermächtigungsübertragungen für Aufwendungen aus laufender Verwaltungstätigkeit werden nicht gebildet.
- Ermächtigungsübertragungen für Auszahlungen aus Investitions- und Finanzierungstätigkeit sind zulässig für Haushaltsansätze, übertragene Ermächtigungen aus Vorjahren und über- und außerplanmäßig genehmigte Auszahlungen.
- Erstreckt sich die Maßnahme über mehrere Jahre, bleibt die Ermächtigung bis zum Abschluss der Maßnahme verfügbar. Dazu ist eine jährliche Übertragung notwendig.

- Ermächtigungsübertragungen sind nur möglich, soweit die Durchführung oder Fortsetzung der Investition im ablaufenden Haushaltsjahr und in den Folgejahren haushaltswirtschaftlich verträglich ist.
- Voraussetzung für die Übertragung ist, dass die entsprechende Investition begonnen wurde. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ein Auftrag vergeben worden ist bzw. die Auftragsvergabe unmittelbar bevorsteht oder eine Ausschreibung begonnen hat bzw. unmittelbar bevorsteht. In Ausnahmefällen kann auch eine weit vorangeschrittene Planung als Maßnahmenbeginn gewertet werden.
- Ermächtigungsübertragungen sind an den Zweck, für den sie übertragen wurden, gebunden. Sie stehen nicht als Deckungsmittel für andere Maßnahmen zur Verfügung.
- Werden Ermächtigungen in den Folgejahren durch tatsächliche Auszahlungen nicht in voller Höhe in Anspruch genommen, reduzieren sie sich entsprechend. Kostensteigerungen können nicht durch übertragene Ermächtigungen aus anderen Maßnahmen gedeckt werden.
- Anträge auf Ermächtigungsübertragungen sind mittels Vordruck an das Amt für kommunale Finanzen zu richten. Dieses ist auch für die Genehmigung von Ermächtigungsübertragungen zuständig.
- Die Ermächtigungsübertragungen werden in einer Übersicht zusammengetragen, die als Anlage zum jeweiligen Jahresabschluss dem Rat zur Kenntnis gegeben wird.

Ermächtigungsübertragungen stellen eine Belastung kommender Haushaltsjahre dar und sind restriktiv zu behandeln. Vor Beantragung von Ermächtigungsübertragungen ist eine detaillierte Prüfung unerlässlich.

Die gpaNRW hält die vorstehenden beabsichtigten Regelungen der Stadt Dorsten für gut geeignet.

→ **Empfehlung**
Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Dorsten, Ermächtigungsübertragungen für investive Maßnahmen den Regelungen entsprechend restriktiver vorzunehmen. Soweit möglich, sollten Maßnahmen neu geplant und im Haushalt neu veranschlagt werden.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

➔ **Feststellung**
Das Fördermittelmanagement ist in der Stadt Dorsten dezentral organisiert. Die Fördermittelakquise der Stadt ist zwar geeignet, Fördermittel erfolgreich in Anspruch zu nehmen. Insgesamt besteht jedoch bei der Fördermittelakquise Verbesserungspotenzial.

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 Dorsten** verfügt nicht über schriftliche strategische Vorgaben oder Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln. Es gibt lediglich die Vorgabe an alle Stadtämter, sich fortlaufend über Zuschussmöglichkeiten zu informieren. Die Akquirierung von Fördermitteln erfolgt in Dorsten grundsätzlich dezentral und eigenverantwortlich durch die jeweils zuständigen Fachämter. Regelungen zum Fördermittelmanagement enthält die „Dienstanweisung über die Zuständigkeiten bei der Beantragung und Abwicklung zweckgebundener Zuweisungen“. Diese wurde zuletzt im März 2016 geändert. Die Dienstanweisung regelt unter anderem die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen, die Antragstellung, die Abwicklung von Zuschüssen sowie den Abruf der Mittel.

➔ **Empfehlung**
Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Dorsten, strategische Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln in ihrer Dienstanweisung aufzunehmen. Dies sowohl für Unterhaltungs- als auch für Investitionsmaßnahmen.

Ein zentraler Überblick über die Akquirierung von Fördermitteln ist aufgrund der dezentralen Organisation nicht gegeben. Bezüglich der Recherche zu potenziellen Förderungen bedient sich die Stadt Dorsten in der Regel der Mittelungen z.B. von Verbänden und Vereinigungen. Zudem nutzt sie Presseveröffentlichungen der Fördermittelgeber sowie Informationen im Internet. Die Stadt Dorsten nimmt keine externe Beratung zur Fördermittelakquise in Anspruch.

Die Stadt Dorsten beantragt nach eigener Aussage keine Fördermittel für nicht ohnehin geplante Maßnahmen. Ein Scheitern von Fördermittelanträgen war in der Vergangenheit darauf zurückzuführen, dass die vorhandenen Fördertöpfe überzeichnet waren. Aufgrund hoher Förderungen für Dorsten in der Vergangenheit wurde in Folgejahren, z.B. beim Stadterneuerungsprogramm, anderen Kommunen der Vorzug eingeräumt. Der eigentliche Aufwand zur Beantragung von Fördermittel wird seitens der Stadt als unproblematisch angesehen. Jedoch hält sie die Dokumentationspflicht vor allem bei EU-Förderprojekten oftmals für unverhältnismäßig. Die Fachämter sind in Dorsten gehalten, nicht jede (kleinere) Förderung in Anspruch zu nehmen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

➔ **Feststellung**
Die Stadt Dorsten verfügt über kein Fördermittelcontrolling mit Berichtswesen. Darüber hinaus besteht weiterer Verbesserungsbedarf bei der Fördermittelbewirtschaftung.

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.

Nach Aussage der Stadt Dorsten musste diese Fördermittel aufgrund einer Prüfung durch das staatliche Rechnungsprüfungsamt zurückzahlen. Das Rechnungsprüfungsamt vertrat seinerzeit hinsichtlich der Anerkennung von förderfähigen Kosten eine andere Auffassung als Stadt und Bezirksregierung als Fördergeber. Das Einhalten von Auflagen, Bedingungen und Fristen des Förderbescheids liegt in Dorsten ebenso in der Verantwortlichkeit des jeweiligen Fachamtes wie auch das rechtzeitige Abrufen von Fördermitteln. Sollten diesbezüglich Abruftermine nicht gehalten werden können (z.B. aufgrund von Bauverzögerungen), stellt das jeweilige Fachamt entsprechende Anträge auf Mittelumbewilligung.

Ein Fördercontrolling mit separatem, standardisierten Berichtswesen existiert in der Stadt Dorsten derzeit noch nicht. Jedoch werden für den jeweiligen Fachausschuss Einzelberichte über größere oder speziellere Förderprojekte erstellt, nicht jedoch in standardisierter Form. Die Erstellung der Berichte liegt in der Zuständigkeit des Amtes für kommunale Finanzen im Hinblick auf Maßnahmen, die den Straßenverkehr betreffen, bei integrierten Handlungskonzepten, der Umsetzung des KInvFöG und des Programms „Gute Schule 2020“. Bei übrigen Maßnahmen liegt die Zuständigkeit bei den jeweiligen Fachämtern.

→ **Empfehlung**
Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Dorsten die Einrichtung eines Fördercontrollings mit Berichtswesen. Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Rat sollten hierüber regelmäßig über Förderprojekte informiert werden.

Der Stadt Dorsten fehlt zudem ein Gesamtüberblick über alle investiven und konsumtiven Förderungen. Eine zentrale Datenbank existiert nicht.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dorsten sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Die Stadt Dorsten führt im Stellungnahmeverfahren aus, dass sie Im Laufe der überörtlichen Prüfung bereits dem Fachnetzwerk Fördermittelakquise beigetreten sei. Hierdurch würde die Stadt nicht nur bei der Suche nach Fördermitteln, sondern auch beim Aufbau eines Fördermittelcontrollings unterstützt.

Zudem wird nach Aussage der Stadt eine Stelle im Amt für kommunale Finanzen ab 2023 weitere Aufgaben im Bereich der Fördermittel übernehmen. Der/die Stelleninhaber/in soll als zentraler Ansprechpartner/zentrale Ansprechpartnerin für die Fachämter (weiterhin dezentrales Fördermittelmanagement) bei finanziellen Fragen zur Verfügung stehen und unter anderem eine Fördermitteldokumentation aufbauen.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 - Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Dorsten hält die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung ein. Den Jahresabschluss 2020 sowie die Gesamtabschlüsse konnte die Stadt nicht in der gesetzlichen Frist feststellen.	61			
F2	Die Stadt Dorsten hat in den vergangenen Jahren zwar Konsolidierungserfolge erzielt, Aufwandssteigerungen konnte sie aber im Wesentlichen durch steigende Steuererträge und nicht steuerbare Haushaltspositionen ausgleichen. Von einer weiteren positiven Entwicklung, insbesondere bei den Steuererträgen, kann nicht ohne weiteres ausgegangen werden. Es werden daher weiterhin Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen nötig sein, um sich Handlungsspielräume langfristig zu erhalten. Die gpaNRW sieht diesbezüglich Handlungsbedarf.	63			
F3	Im investiven Bereich nimmt die Stadt die Planansätze regelmäßig nur zu geringen Anteilen in Anspruch. Der Haushalt bietet somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.	66	E3	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Dorsten, Ermächtigungsübertragungen für investive Maßnahmen den Regelungen entsprechend restriktiver vorzunehmen. Soweit möglich, sollten Maßnahmen neu geplant und im Haushalt neu veranschlagt werden.	34
F4	Das Fördermittelmanagement ist in der Stadt Dorsten dezentral organisiert. Die Fördermittelakquise der Stadt ist zwar geeignet, Fördermittel erfolgreich in Anspruch zu nehmen. Insgesamt besteht jedoch bei der Fördermittelakquise Verbesserungspotenzial.	70	E4	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Dorsten, strategische Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln in ihrer Dienstanweisung aufzunehmen. Dies sowohl für Unterhaltungs- als auch für Investitionsmaßnahmen.	70
F5	Die Stadt Dorsten verfügt über kein Fördermittelcontrolling mit Berichtswesen. Darüber hinaus besteht weiterer Verbesserungsbedarf bei der Fördermittelbewirtschaftung.	70	E5.1	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Dorsten die Einrichtung eines Fördercontrollings mit Berichtswesen. Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Rat sollten hierüber regelmäßig über Förderprojekte informiert werden.	71

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E5.2	Die Stadt Dorsten sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	71

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Dorsten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	106	91,67	96,72	98,69	102	109	27
Eigenkapitalquote 1	3,72	-15,34	6,83	24,98	37,95	59,21	27
Eigenkapitalquote 2	28,23	3,28	34,24	46,59	55,89	71,70	27
Fehlbetragsquote	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	43,67	0,00	23,55	28,81	32,96	43,67	27
Abschreibungsintensität	6,66	0,47	4,04	5,58	6,75	8,14	27
Drittfinanzierungsquote	45,41	26,89	44,72	58,46	70,14	84,78	27
Investitionsquote	121	49,51	91,82	121	177	263	27

Kennzahlen	Dorsten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	69,80	51,16	75,58	87,24	94,90	109	27
Liquidität 2. Grades	38,16	12,03	34,09	56,99	97,21	329	27
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	15,86	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	15,18	3,51	6,63	10,15	16,23	32,81	27
Zinslastquote	3,96	0,15	0,78	1,16	1,77	3,96	27
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	37,88	30,76	41,75	45,49	48,07	55,56	21
Zuwendungsquote	32,64	21,46	28,77	32,64	37,26	45,85	25
Personalintensität	23,64	17,15	20,27	23,47	24,12	30,06	27
Sach- und Dienstleistungsintensität	20,25	7,11	12,51	16,09	18,40	30,39	27
Transferaufwandsquote	42,49	35,54	42,77	45,60	47,75	51,67	27

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 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Stadt Dorsten in Mio. Euro 2016 bis 2020

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnitts-werte
Jahresergebnis	5,66	4,07	7,07	8,76	7,15	
Gewerbesteuer	22,35	24,29	25,58	30,08	28,10	26,08
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	33,01	34,92	36,46	37,66	35,98	35,61
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2,95	3,67	4,42	4,90	5,37	4,26
Ausgleichsleistungen	3,27	3,43	3,45	3,58	3,66	3,63
Schlüsselzuweisungen	37,48	38,24	44,16	43,59	44,55	41,60
Zuweisung nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz	0,00	0,00	0,00	0,00	0,74	0,15
Konsolidierungshilfe Stärkungspakt	7,24	5,64	4,12	2,68	5,19	./.
Summe der Erträge	**106**	**110**	**118**	**122**	**124**	**111**
Steuerbeteiligungen	3,14	3,24	3,40	3,66	1,96	3,08
Allgemeine Kreisumlage	48,06	50,23	51,07	48,99	44,51	48,57
Summe der Aufwendungen	**51,19**	**53,47**	**54,47**	**52,64**	**46,47**	**51,65**
Saldo	**55,10**	**56,72**	**63,73**	**69,84**	**77,12**	**59,53**

Tabelle 4: Eigenkapital Stadt Dorsten in Mio. Euro 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	0,00	2,39	9,58	17,96	25,42
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbe-trag	1,14	0,00	0,00	0,00	0,00

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital 1	**-1,14**	**2,39**	**9,58**	**17,96**	**25,42**
Sonderposten für Zuwendungen	150	145	142	142	143
Sonderposten für Beiträge	27,77	25,56	26,26	25,32	24,39
Eigenkapital 2	**176**	**174**	**178**	**185**	**193**
Bilanzsumme	**658**	**649**	**650**	**654**	**683**

Tabelle 5: Schulden Stadt Dorsten in Mio. Euro 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	123	116	109	113	108
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	199	189	172	149	149
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	6,41	7,00	8,62	7,27	7,45
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	2,59	3,50	15,35	17,64	19,93
Sonstige Verbindlichkeiten	1,85	1,22	2,89	3,31	12,72
Erhaltene Anzahlungen	9,18	12,38	11,95	15,36	20,65
Verbindlichkeiten	**341**	**329**	**320**	**306**	**318**
Rückstellungen	115	120	127	134	146
Sonderposten für den Gebührenausgleich	1,41	1,60	2,30	4,33	4,48
Schulden	**458**	**451**	**449**	**445**	**468**

Tabelle 6: Gesamtschulden Stadt Dorsten in Mio. Euro 2016 bis 2018

Kennzahlen	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten	363	350	342
Rückstellungen	116	122	129
Sonderposten für den Gebührenausgleich	2,55	2,69	3,01
Gesamtschulden	**482**	**475**	**474**

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Stadt Dorsten in Mio. Euro 2016 bis 2018

Kennzahlen	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	144	137	131
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	199	189	172
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	5,11	5,28	8,11
Sonstige Verbindlichkeiten	4,54	4,83	18,40
Erhaltene Anzahlungen	10,75	13,97	13,55
Gesamtverbindlichkeiten	**363**	**350**	**342**

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Dorsten in Mio. Euro 2019 und 2020

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	306	318
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	8,60	10,36
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0,01	0,00
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0,01	0,00

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020
Grunddaten Beteiligungen		
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	36,07	34,10
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	ja	ja
Wenn ja, in welcher Höhe?	10,07	11,44
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	**324**	**330**

Tabelle 9: Rückstellungen Stadt Dorsten in Mio. Euro 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Pensionsrückstellungen	103	108	114	118	125
Rückstellungen für Deponien und Altlasten	0,09	0,00	0,00	0,00	0,00
Instandhaltungsrückstellungen	0,23	0,13	0,03	0,00	0,00
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO und § 37 Abs. 5 und 6 KomHVO	11,65	12,54	13,10	15,77	20,65
Summe der Rückstellungen	**115**	**120**	**127**	**134**	**146**

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Dorsten in Mio. Euro 2016 bis 2025

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	**5,66**	**4,07**	**7,07**	**8,76**	**7,15**	**3,95**	**0,26**	**0,25**	**0,66**	**0,37**
Gewerbesteuer	22,35	24,29	25,58	30,08	28,10	26,38	27,30	28,00	28,70	29,40
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	33,01	34,92	36,46	37,66	35,98	40,67	37,35	39,55	42,04	44,39
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2,95	3,67	4,42	4,90	5,37	4,53	4,57	4,68	4,77	4,85

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	3,27	3,43	3,45	3,58	4,39	3,82	3,78	3,91	3,99	4,09
Schlüsselzuweisungen vom Land	37,48	38,24	44,16	43,59	44,55	46,80	46,57	49,23	51,94	54,30
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	7,24	5,64	4,12	2,68	5,19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Summe der Erträge	**106**	**110**	**118**	**122**	**124**	**122**	**120**	**125**	**131**	**137**
Steuerbeteiligungen	3,14	3,24	3,40	3,66	1,96	1,87	1,93	1,98	2,03	2,08
Allgemeine Kreisumlage	48,06	50,23	51,07	48,99	44,51	46,20	44,87	48,85	50,30	51,65
Summe der Aufwendungen	**51,19**	**53,47**	**54,47**	**52,64**	**46,47**	**48,07**	**46,80**	**50,83**	**52,33**	**53,73**
Saldo der Bereinigungen	**55,10**	**56,72**	**63,73**	**69,84**	**77,12**	**74,13**	**72,77**	**74,54**	**79,11**	**83,30**
Saldo der Sondereffekte	-1,40	0,10	0,26	-2,65	-4,82	4,49	4,33	4,73	4,05	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	**-48,03**	**-52,75**	**-56,92**	**-58,43**	**-65,15**	**-74,68**	**-76,84**	**-79,01**	**-82,50**	**-82,93**
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-4,72	-8,89	-10,40	-17,12	-26,65	-28,81	-30,98	-34,46	-34,90

Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Dorsten in Mio. Euro 2016 bis 2025

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	**-48,03**	**-52,75**	**-56,92**	**-58,43**	**-65,15**	**-74,68**	**-76,84**	**-79,01**	**-82,50**	**-82,93**
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-4,72	-9,18	-8,76	-7,89	-7,61	-10,19	-9,16	-9,35	-9,41	-9,48
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-19,54	-18,99	-21,11	-21,92	-22,85	-25,47	-25,99	-27,28	-28,51	-29,09
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	**-23,77**	**-24,59**	**-27,06**	**-28,63**	**-34,70**	**-39,02**	**-41,69**	**-42,38**	**-44,58**	**-44,36**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozial-leistungen“	0,00	-0,82	-3,29	-4,86	-10,93	-15,25	-17,92	-18,61	-20,81	-20,59

2. Informationstechnik

2.1 Managementübersicht

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

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Davon ist insbesondere auch die Informationstechnik (IT) betroffen.

Die Corona-Pandemie stellt seit dem Frühjahr 2020 die Kommunen vor die Herausforderung, ihre Verwaltungsarbeit durch IT-Unterstützung möglichst flexibel zu gestalten. So müssen viele Verwaltungsleistungen in kürzester Zeit unabhängig von Ort und Zeit abrufbar und leistbar sein. Dies bedingt teils erhebliche Investitionen in mobile Endgeräte sowie die dahinterliegenden Infrastrukturen. Die Investitionen schlagen sich beispielsweise in den für 2020 dargestellten IT-Kosten nieder. Allerdings hat die Pandemie die digitale Transformation nicht neu definiert, sondern lediglich beschleunigt. Die Kommunen werden die geschaffenen Strukturen auch nach der Pandemie in weiten Teilen aufrechterhalten und ausbauen müssen. Insofern ist auch perspektivisch mit einer höheren IT-Durchdringung in der Verwaltung und mithin mit höheren IT-Kosten zu rechnen, als es vor der Pandemie der Fall war.

Informationstechnik

Die Stadt Dorsten stattet ihre Verwaltungsarbeitsplätze zu geringen Kosten mit IT aus. Nur wenige Städte weisen in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung geringere Kosten auf. Gleichwohl setzt diese Sparsamkeit dem digitalen Fortschritt der Stadt Dorsten aktuell deutliche Grenzen. Insofern kann die Stadt Dorsten ihr IT-Profil in Zukunft nur mit weiteren Investitionen und zusätzlichen Personalressourcen weiterentwickeln und verbessern.

Das IT-Betriebsmodell der Stadt Dorsten bietet grundsätzlich eine gute Grundlage, um IT-Leistungen bedarfsgerecht zu erstellen oder vom externen Dienstleister, der GKD, zu beziehen. Die GKD bietet eine vergleichsweise hohe Flexibilität, welche die Stadt Dorsten in die Lage versetzt, sehr individuell zwischen einer Eigenerbringung oder dem Zukauf von Leistungen zu wählen. Die IT-Steuerung ist aber nicht hinreichend darauf ausgerichtet diese Vorteile auszuschöpfen. Der Stadt Dorsten fehlen eine klare Strategie, konkrete Projektpläne sowie eine zentrale IT-Steuerung für die Gesamtverwaltung.

Darüber hinaus existiert kein systematisches Prozessmanagement. Um digitale, medienbruchfreie Verwaltungsleistungen realisieren zu können, muss die Stadt Dorsten vorab auch ihre zu-

grundeliegenden Prozesse analysieren, priorisieren und bei Bedarf optimieren. Das Prozessmanagement der Stadt Dorsten befindet sich im Aufbau und ist aktuell noch nicht in der Lage, die Digitalisierungsbestrebungen hinreichend zu unterstützen Die Stadt Dorsten sollte dem Aufbau des systematischen Prozessmanagements daher eine hohe Priorität einräumen.

Die zugrundeliegenden technischen IT-Sicherheitsstrukturen der Stadt Dorsten offenbaren Schwachstellen. So ist die IT-Sicherheit der Stadt Dorsten durch faktische und konzeptionelle Defizite gefährdet, da wesentliche Aspekte des IT-Sicherheits- und Notfallmanagements noch nicht hinreichend formalisiert sind.

Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Dorsten kann dazu beitragen, über Beratungen und interne Prüfungen, eine sichere, sachgerechte und wirtschaftliche IT-Bereitstellung zu erreichen. Die Rahmenbedingungen der örtlichen IT-Prüfung der Stadt Dorsten sichern aktuell die notwendigsten Prüfhandlungen rudimentär ab. Die die Möglichkeiten und die Ressourcen der örtlichen IT-Prüfung sind allerdings auch sehr beschränkt. Die Stadt Dorsten sollte daher gewährleisten, dass die erforderlichen Personalressourcen mit der erforderlichen Fachkompetent zur Verfügung gestellt, gesichert und gestärkt werden. Nur so kann auch die örtliche Rechnungsprüfung den Anforderungen der digitalen Verwaltung gerecht werden.

Insgesamt ist die Stadt Dorsten nicht gut für die digitale Transformation gerüstet. Die Schwächen im Bereich des Prozessmanagements, der IT-Steuerung sowie der digitalen Initiative wurden von den Akteuren erkannt. Diesen Schwächen beabsichtigt man durch die organisatorische Neuordnung und der Einrichtung einer Stelle eines/einer Digitalisierungsbeauftragten zu begegnen. Die zum 01.01.2022 erfolgte Überführung der IT Abteilung in ein eigenes Amt IT-Services und Mediengestaltung (StA 16) und organisatorische Bündelung samt Organisationsabteilung und Digitalisierungsbeauftragten im Dezernat II ist positiv zu bewerten. Die Stadt Dorsten sollte die neugeschaffene Organisationsstruktur mit hinreichenden Weisungsrechten ausstatten.

Perspektivisch bestehen durch die Neuausrichtung zwar viele Ansätze, um Situation zu verbessern und die digitale Transformation zu forcieren. Dennoch kann dies erst der Anfang sein. Gerade im interkommunalen Vergleich wird deutlich, dass die Stadt Dorsten einen erheblichen Rückstand in der digitalen Transformation aufweist, dessen Aufarbeitung neben weitere Anforderungen erhebliche Ressourcen binden wird. Ferner sollte vor dem Hintergrund des insgesamt unterdurchschnittlichen IT-Profils, der unterdurchschnittlichen Personalkosten sowie einer überdurchschnittlichen Betreuungsquote (Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung je VZÄ) die Personalausstattung des IT-Betriebs auf ihre Angemessenheit hin überprüft werden

Für die IT-Ausstattung ihrer Schulen hat die Stadt Dorsten einen sehr guten systematischen Steuerungsprozess implementiert und über ihren Medienentwicklungsplan abgesichert. Alle Rahmenbedingungen für die Schul-Digitalisierung sind bei der Stadt Dorsten im interkommunalen Vergleich ausgesprochen gut ausgeprägt.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Fokus der IT-Prüfung steht die „IT in der Kernverwaltung“. Daher betrachtet die gpaNRW nicht nur die Organisationseinheit, die den IT-Betrieb sicherstellt, sondern sie untersucht sämtliche IT-Aufgaben der Kernverwaltung. Diese Aufgaben können zentral, beispielsweise in einer IT-Abteilung, aber auch dezentral in Fachämtern erledigt werden. Auch die Leistungserbringung

durch Externe, z. B. durch kommunale Rechenzentren oder im Wege anderer Formen interkommunaler Zusammenarbeit, berücksichtigen wir in unserer Prüfung.

Die IT-Prüfung erfasst damit insbesondere auch den Stand der Digitalisierung. Gegenstand ist allerdings nur die digitale Transformation in der Verwaltung und nicht die Digitalisierung der Lebensbereiche außerhalb der Verwaltung (Smart City).

Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt die Ziele,

- durch vergleichende Darstellungen zur Standardisierung von IT-Leistungen beizutragen,
- praxisnahe Optimierungsansätze aufzuzeigen, die andernorts bereits erfolgreich praktiziert werden,
- Konsolidierungsmöglichkeiten, insbesondere durch das „Sparen mit IT“, aufzuzeigen, sowie
- dazu beizutragen, das IT-Sicherheitsrisiko zu minimieren.

Die gpaNRW hat die Daten, die für eine Bewertung erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Datenabfragen erhoben. Um über die heterogenen IT-Betriebsmodelle aller Kommunen hinweg eine optimale Vergleichbarkeit gewährleisten zu können, haben wir die Kosten detailliert aus Einzelpositionen der Anlagen- und Finanzbuchhaltung aufgearbeitet, klassifiziert und erfasst.

Im Verlauf der Prüfung hat die gpaNRW bereits Sachstände und Zwischenerkenntnisse dokumentiert und mit der Verwaltung kommuniziert. Der vorliegende Prüfungsbericht greift nun wesentliche Inhaltspunkte abschließend auf und wertet diese im interkommunalen Vergleich.

2.3 IT-Profil

Die Bereitstellung der IT ist keine originäre Verwaltungstätigkeit, sondern das notwendige Mittel zum Zweck. Sie dient dazu, Verwaltungsleistungen zielgerichtet zu unterstützen und dabei den Prozess zur Leistungserstellung möglichst effizient zu gestalten. Die Wirtschaftlichkeit der IT bemisst sich mithin nicht allein am Ressourceneinsatz, sondern vielmehr auch am damit erreichten Nutzen. Diesen Nutzen monetär bemessen zu können, ist ein erstrebenswertes aber auch aufwändiges Ziel. Um es erreichen zu können, müssen die Kommunen zunächst die erforderlichen Rahmenbedingungen schaffen.

Die gpaNRW setzt in der überörtlichen IT-Prüfung an diesem Punkt an. Wir betrachten den IT-Ressourceneinsatz im Zusammenspiel mit nicht-monetären Nutzenaspekten sowie wesentlichen Steuerungs- und Kontrollmechanismen. Das Ergebnis bilden wir im sogenannten **IT-Profil** ab. Es soll ein repräsentatives Bild der Verwaltungs-IT widerspiegeln und auf dieser Basis eine interkommunale Standortbestimmung ermöglichen.

Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

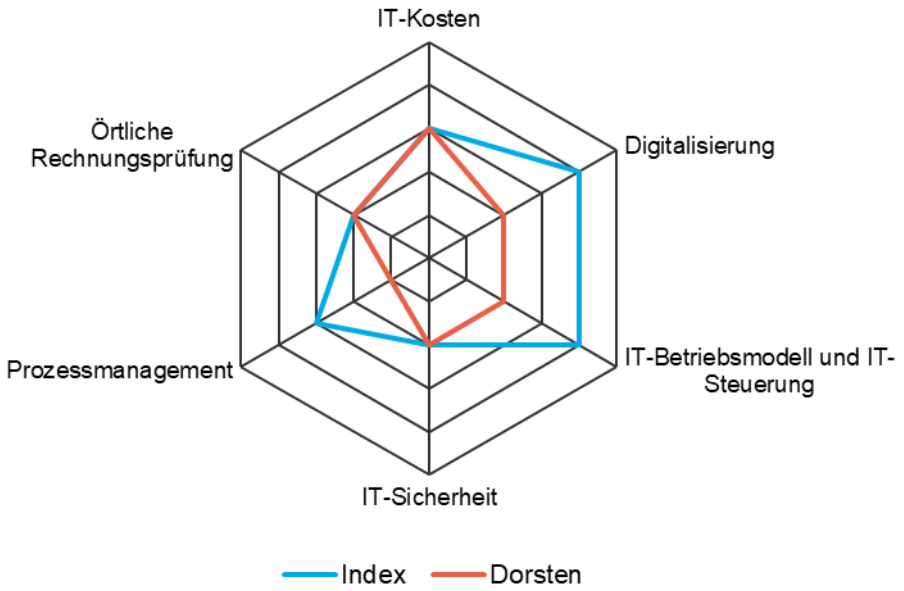
- **IT-Kosten:** Wie hoch ist der Ressourceneinsatz für die IT-Leistungen in der Kernverwaltung?

- **Digitalisierung:** Wie weit ist die digitale Transformation in der Verwaltung vorangeschritten?
- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und -Kosten das Ergebnis eines zielgerichteten Steuerungsprozesses?
- **IT-Sicherheit:** Wie hoch ist der IT-Sicherheitsstandard?
- **Prozessmanagement:** Was leistet die Verwaltung im Hinblick auf Prozessanalysen?
- **Örtliche Rechnungsprüfung:** Inwieweit ist die örtliche Rechnungsprüfung in der Lage, die IT der Verwaltung zu unterstützen und selbst unterstützend zu nutzen?

Das folgende Netzdiagramm zeigt das IT-Profil der **Stadt Dorsten**. Innenliegende Werte bedeuten eine schwache Ausprägung bzw. hohe Kosten, außenliegende Werte eine starke Ausprägung bzw. niedrige Kosten. Die Indexlinie gibt Orientierungswerte wieder. Dabei handelt es sich, abhängig vom gewerteten Aspekt, entweder um einen durch die gpaNRW gesetzten Mindestwert oder einen interkommunalen Durchschnittswert.

Im Idealfall sollte das IT-Profil möglichst starke Ausprägungen bei den Einzelaspekten aufzeigen. Folglich sollte die Fläche, die sich innerhalb der miteinander verbundenen Werte ergibt, möglichst groß sein. Unabhängig von der Ausprägung der einzelnen Werte muss eine Kausalität zwischen Ursache und Wirkung des IT-Einsatzes erkennbar sein. Erfahrungsgemäß bedingt eine höhere Qualität auch höhere Kosten.

IT-Profil der Stadt Dorsten



- Das IT-Profil der Stadt Dorsten ist schwach ausgeprägt. Über alle geprüfte Aspekte hinweg bestehen konkrete Ansätze und teils auch Handlungsbedarf, um das IT-Profil insgesamt zu stärken.

Nachfolgend erläutert die gpaNRW ihre detaillierten Erkenntnisse zu den oben aufgeführten Aspekten sowie etwaige Ansatzpunkte, um das IT-Profil zu optimieren.

2.3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

Als IT-Betriebsmodell bezeichnet die gpaNRW den organisatorischen und vertragsrechtlichen Rahmen, in dem die Kommune IT-Leistungen für ihre Verwaltung bereitstellt. Die Wahl des IT-Betriebsmodells ist die wichtigste strategische Festlegung einer Kommune im Hinblick auf die IT. Damit entscheidet die Kommune darüber, wie flexibel sie auf Anforderungen und Entwicklungen reagieren kann, welche Qualität IT-Leistungen haben, inwieweit diese den eigenen Ansprüchen gerecht werden können und mithin wie hoch die IT-Kosten letztendlich ausfallen.

Die IT-Steuerung hat die Aufgabe, die Möglichkeiten des IT-Betriebsmodells unter der Berücksichtigung strategischer Vorgaben und technischer Möglichkeiten bestmöglich auszuschöpfen.

- **Feststellung**
  Das IT-Betriebsmodell bietet der Stadt Dorsten eine sehr gute Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. Die interne IT-Steuerung war zum Prüfzeitpunkt jedoch risikobehaftet und nicht hinreichend formalisiert. Auch ist die IT-Beschaffung nicht durchgängig im IT-Betrieb zentralisiert.

Eine Kommune sollte ein IT-Betriebsmodell wählen, das geeignet ist, die eigenen strategischen Ziele bestmöglich zu erreichen. Darüber hinaus muss sie eine wirksame IT-Steuerung implementieren. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:

- *Die Kommune besitzt eine verbindliche IT-Strategie, die allen Beteiligten bekannt ist.*
- *Die Verantwortung für die Steuerung der IT ist eindeutig geregelt und die Funktion eng an die Verwaltungsführung angebunden.*
- *Der IT-Steuerung stehen alle erforderlichen Informationen über Ausstattung, Kosten, IT-Sicherheitsrisiken und IT-Projektstände zur Verfügung.*
- *Die IT-Leistungen können an den eigenen Anforderungen ausgerichtet werden.*
- *Es existieren konkrete Vorgaben an die Ersteller und Nutzer von IT-Leistungen. Die IT-Steuerung überprüft systematisch, dass diese eingehalten werden.*

Die **Stadt Dorsten** lagert einen Teil ihrer operativen IT an den Zweckverband „Gemeinsame kommunale Datenzentrale“ (GKD) Recklinghausen aus. Damit hängen die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten für eine wirtschaftliche, sichere und sachgerecht ausgerichtete IT in Teilen von den Rahmenbedingungen im Zweckverband ab.

Laut Verbandssatzung kann die Stadt Dorsten jederzeit frei entscheiden, welche Leistungen sie von der GKD Recklinghausen abnimmt. Für jede Leistung schließt die Stadt Dorsten mit dem

Zweckverband einen eigenen Vertrag ab. Dadurch ist diese in der Lage selber zu entscheiden, welche IT-Leistungen bedarfsgerecht selber bereitzustellen bzw. von der GKD oder Dritten zu beziehen sind. Die zugrundeliegenden Abrechnungsmodelle werden regelmäßig in den Gremien der GKD Recklinghausen besprochen und die Kosten auf der Grundlage der Abnehmerzahl neu kalkuliert.

Als Miteigentümer kann die Stadt Dorsten die Ausrichtung der GKD Recklinghausen über die Gremienarbeit mitsteuern. Die Verbandssatzung sieht dazu mit der Verbandsversammlung und dem Verbandsrat entsprechend befugte Organe vor. Durch ihre aktive Teilnahme in den Gremien ist die Stadt Dorsten in der Lage, das Produkt- bzw. Leistungsportfolio und somit auch die IT-Kosten direkt zu beeinflussen.

Für die Stadt Dorsten stellt die GKD Recklinghausen einige Fachanwendungen und das Datennetz bereit. Daneben betreibt die Stadt Dorsten zahlreiche Fachverfahren sowie die IT-Standardarbeitsplätze und die IT an Schulen selbst. Die Betreuung der Schul-IT übernimmt die Stadt Dorsten seit 2019 sukzessive von externen Dienstleistern und wird sie in Zukunft komplett in Eigenregie durchführen.

Die IT der Stadt Dorsten ist seit dem 01. Januar 2022 als neues Amt IT-Services und Mediengestaltung (StA 16) organisiert. Ferner wurde im Jahr 2021 die Stelle einer Digitalisierungsbeauftragten geschaffen und besetzt. Organisatorisch werden diese Funktionen mitsamt der Organisationsabteilung im Dezernat II gebündelt.

Eine formelle IT-Strategie existiert bei der Stadt Dorsten derzeit noch nicht. Die Rückkopplung zum Verwaltungsvorstand erfolgt nur situativ aber nicht regelmäßig. Kosten- und Sicherheitsinformationen erhält der Verwaltungsvorstand nicht automatisch in regelmäßigen Abständen zugeliefert, sondern nur bei Bedarf.

Die Bereitstellung der IT erfolgt in der Stadt Dorsten überwiegend als gelebte Struktur. Es existiert eine veraltete und sich aktuell in der Überarbeitung befindliche Dienstanweisung zum IT-Einsatz in der Stadtverwaltung Dorsten aus dem Jahr 2006. Dies muss nicht zwingend problematisch sein. Allerdings birgt die fehlende Formalisierung Risiken für das funktionierende Steuerungssystem, da es stark von den handelnden Personen abhängig ist. Nur durch formalisierte Konzepte und Dokumentationen kann ein von Personen unabhängiger und zielgerichteter Informationsfluss gewährleistet werden. Dies gilt im Zuge der voranschreitenden Verwaltungsdigitalisierung besonders, da die zugrundeliegenden Prozesse meist quer durch die Aufbauorganisation einer Verwaltung ablaufen. Die Dienstanweisung für den Umgang mit der IT sollte daher überarbeitet, den modernen Erfordernissen angepasst und um die Prozesse des Anforderungsmanagements ergänzt werden.

Des Weiteren werden IT-Leistungen in Dorsten nicht grundsätzlich von der Organisationseinheit IT beschafft, sondern vereinzelt auch von Fachämtern. Fachämter kommunizieren in diesen Fällen direkt mit dem IT Dienstleister (GKD) ohne Beteiligung der IT. Vor dem Hintergrund einer ganzheitlichen Verwaltungsdigitalisierung ist dieses Vorgehen nicht zeitgemäß und verursacht ggf. verwaltungsinterne Insellösungen samt diverser Folgeprobleme.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Dorsten sollte ihre strategische IT-Ausrichtung in einer eigenen IT-Strategie formalisieren und die organisatorische Neuordnung nutzen, um die Verantwortung für die IT-Steuerung eindeutig zu regeln.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Dorsten sollte einen verbindlichen Prozess definieren, in dem die Anforderungen der Fachämter mit den strategischen Vorgaben und der Beschaffung abgeglichen werden.

2.3.2 IT-Kosten

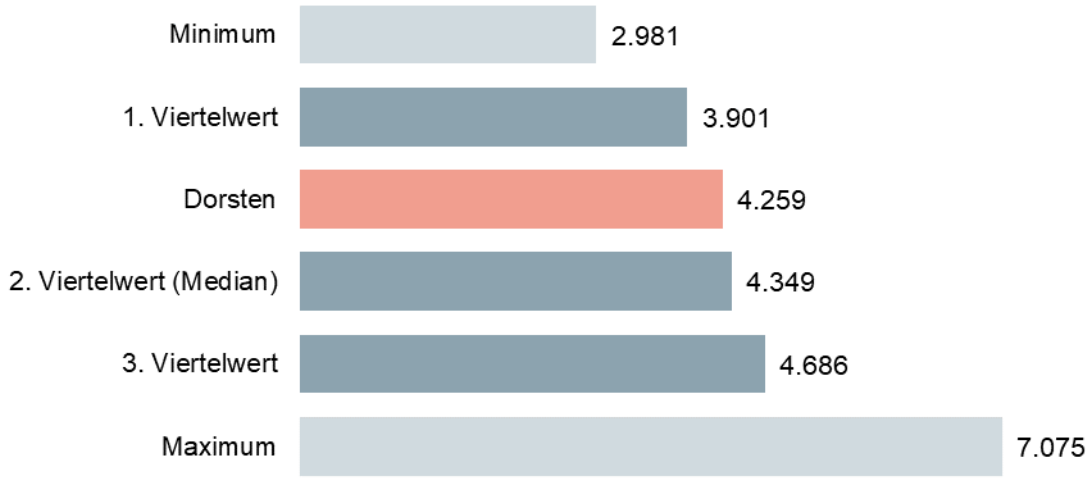
Die gpaNRW erhebt die Kosten für die IT-Leistungen, die die Kernverwaltung in Anspruch nimmt. Dabei geht es nicht nur um die Kosten in der zentralen IT-Organisationseinheit, sondern auch um solche, die gegebenenfalls dezentral in Fachämtern etc. anfallen. Auch IT-Leistungen, die durch Externe erbracht werden, werden hier berücksichtigt.

- Die IT-Kosten je Arbeitsplatz der Stadt Dorsten sind leicht unterdurchschnittlich und werden durch vergleichsweise hohe Sachkosten bei gleichzeitig unterdurchschnittlichen Personalkosten geprägt.

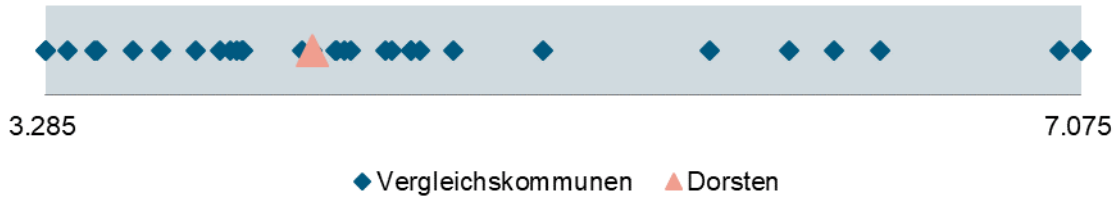
Die IT-Kosten einer Kommune sollten das Ergebnis eines gezielten Steuerungsprozesses sein. Sie hängen vom gewählten IT-Betriebsmodell und der Wirksamkeit der IT-Steuerung ab. Die Höhe der IT-Kosten sollte eine Korrelation zu den in Anspruch genommenen Leistungen bzw. den auszustattenden IT-Arbeitsplätzen erkennen lassen. Je höher die IT-Kosten ausfallen, desto höher ist der Anspruch, den dadurch erzielten Nutzen nachzuweisen.

Ausgangspunkt für die Analyse der IT-Kosten der **Stadt Dorsten** sind die Kosten im Verhältnis zu den Arbeitsplätzen der Kernverwaltung, die mit IT auszustatten sind. Sie sind die Basis für einen interkommunalen Vergleich und der Maßstab für den notwendigen Ressourceneinsatz.

IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die IT-Kosten der Stadt Dorsten liegen auf einem leicht unterdurchschnittlichen Niveau. Rund ein Viertel der geprüften Kommunen stellen einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu geringeren Kosten bereit.

Um einzuschätzen, inwiefern das dargestellte Ergebnis den IT-Leistungen der Stadt Dorsten tatsächlich gerecht wird, ist es erforderlich, nachstehende Vergleichsgrößen ergänzend mit zu betrachten:

- IT-Endgeräte:

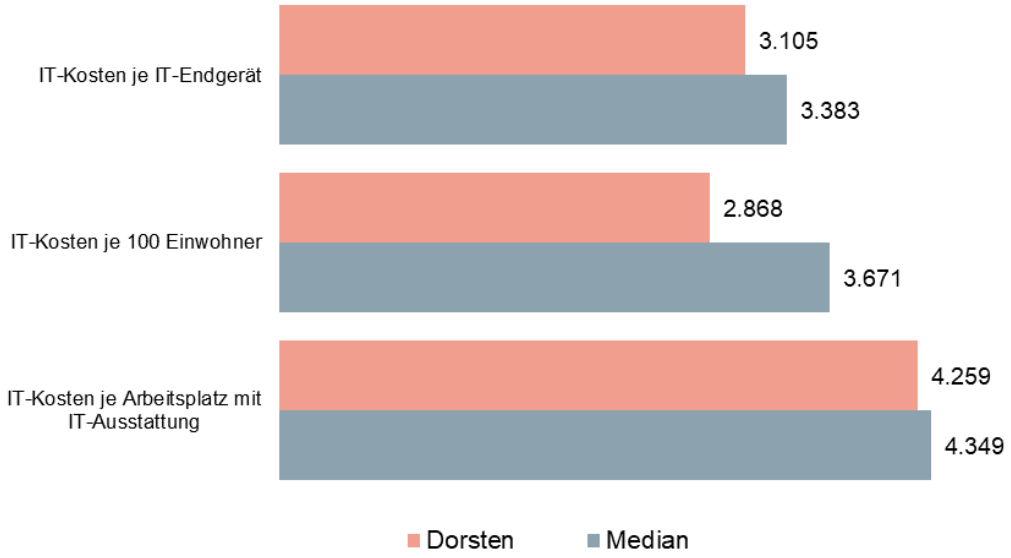
  Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität sein. Zudem kann sie notwendig sein, um zusätzliche Bedarfe, wie beispielsweise in der gegenwärtigen Pandemiesituation, zu decken. Sie kann aber auch ein Hinweis auf einen unverhältnismäßig hohen Ressourceneinsatz sein.

- Einwohner:

  Die Einwohnerzahl dient als Orientierungsgröße. Sie ermöglicht einen Vergleich unabhängig vom tatsächlichen Ressourceneinsatz. Sie berücksichtigt nicht, wie viele Sach- und Personalressourcen tatsächlich eingesetzt werden, um Verwaltungsaufgaben zu erledigen.

Wesentliche Erkenntnisse ergeben sich daraus, wie sich die IT-Kosten in den unterschiedlichen Bezugsgrößen darstellen und wie sie zueinander in Verbindung stehen:

IT-Kosten der Stadt Dorsten in alternativen Bezugsgrößen in Euro 2020



Die einzelnen Ergebnisse für die Stadt Dorsten weichen im interkommunalen Vergleich etwas voneinander ab. So liegen die Kennzahlenwerte der Stadt Dorsten im Einwohner- und Endgerätebezug noch etwas deutlicher unter dem Median als beim Arbeitsplatzbezug. Dies liegt daran, dass die Bezugsgrößen unterschiedlich stark ausgeprägt sind.

- Die Stadt Dorsten stattet innerhalb der Kernverwaltung weniger Arbeitsplätze mit IT aus, als die meisten der geprüften Kommunen. Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner liegt bei der Stadt Dorsten mit 67,33 deutlich unter dem Median. Dieser liegt bei 80,13 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung je 10.000 Einwohner.

- Für diese Arbeitsplätze stellt die Stadt Dorsten allerdings etwas mehr IT-Endgeräte bereit als die meisten der geprüften Kommunen. Auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung entfallen knapp 1,37 IT-Endgeräte. Der Median liegt bei 1,26 IT-Endgeräten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

IT-Kosten steigen oder fallen nicht proportional mit der Zahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung oder der IT-Endgeräte. Das liegt daran, dass die technische Grundinfrastruktur fixe Kosten verursacht, die sich nur bei größeren Kapazitätsanpassungen verändern. Insofern fallen Kennzahlenwerte zu den Kosten bei einer niedrigeren Anzahl auszustattender IT-Arbeitsplätze, wie bei der Stadt Dorsten, tendenziell höher aus.

→ Folglich sind die IT-Kosten der Stadt Dorsten noch niedriger einzuordnen, als es sich aus der Kennzahl in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung ergibt.

Die IT-Kosten der Stadt Dorsten setzen sich wie folgt zusammen:

IT-Kostenbestandteile der Stadt Dorsten in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Dorsten	19	78	3
Interkommunaler Durchschnitt	21	75	4

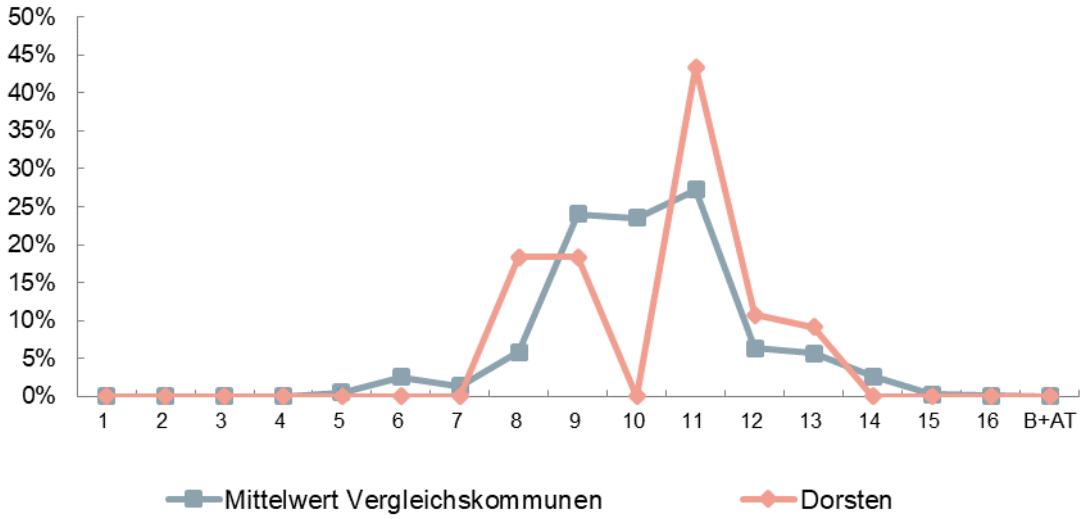
Die Stadt Dorsten hat ebenso wie die meisten der geprüften Städte operative IT-Aufgaben an einen Dienstleister ausgelagert. Daher resultiert die annähernd durchschnittliche Kostenstruktur der Stadt Dorsten. Während eine eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursachen würde, werden die Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht. Somit korrespondiert die Kostenstruktur der Stadt Dorsten weitgehend mit dem gewählten IT-Betriebsmodell.

Daher fallen die Sachkosten unter Berücksichtigung der aufgeführten rechnerischen Kennzahlenbelastung annähernd durchschnittlich aus. Diese Positionierung wird auch im Vergleich zu den Kommunen mit einem vergleichbaren IT-Betriebsmodell bestätigt.

Der Anteil der Personalkosten an den IT-Kosten fällt in Dorsten hingegen leicht unterdurchschnittlich aus, auch im Vergleich zu Kommunen mit einem vergleichbaren IT-Betriebsmodell. Auffällig ist, dass die Betreuungsquote im Arbeitsplatzbezug (Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung je IT-Vollzeitstelle) in Dorsten mit 92,3 überdurchschnittlich hoch und im Dritten Quartil der Vergleichswerte liegt. Der Medien der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung je IT-Vollzeitstelle beläuft sich auf 75,8. Die quantitative Personalausstattung der IT ist in Dorsten somit vergleichsweise gering.

Nachstehend vergleicht die gpaNRW die IT-Vergütungs- und Besoldungsstruktur der **Stadt Dorsten** mit dem durchschnittlichen Niveau aller geprüften Kommunen. Zur vereinfachten Darstellung haben wir die in der Wertigkeit vergleichbaren Vergütungs- und Besoldungsgruppen jeweils zusammengefasst. Aufgrund der unterschiedlichen Betriebsmodelle und den damit verbundenen unterschiedlichen Aufgabenspektren bei den Kommunen, eignet sich dieser Vergleich lediglich als Indikator.

Aggregiertes Besoldungs- und Vergütungsniveau der Stadt Dorsten 2020



Im Bereich der Vergütungsstruktur sind im interkommunalen Vergleich zwar Abweichungen zum Mittelwert zu erkennen, diese sind aber nicht weiter auffällig. Insgesamt bewegt sich die Stadt Dorsten in dem Besoldungs- und Vergütungsniveau der Vergleichsgruppe.

2.3.3 Digitalisierung

Die Digitalisierung bedeutet die Neugestaltung der Verwaltung vor dem Hintergrund der veränderten technischen Möglichkeiten. Sie bietet die Chance, öffentliche Ressourcen effizienter und zielgenauer einzusetzen.

Der Gesetzgeber hat wichtige Schritte hin zur digitalen Verwaltung entwickelt. Sie münden im E-Government-Gesetz (EGovG) NRW und in dem Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Online-Zugangsgesetz, OZG) sowie in weiteren flankierenden Vorschriften.

Ziel des EGovG ist es, rechtliche Hindernisse abzubauen, um so die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu erleichtern. Es soll einen einheitlichen Rechtsrahmen für eine medienbruchfreie elektronische Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern schaffen. Das OZG verfolgt das Ziel, das Onlineangebot an Verwaltungsleistungen zu verbessern und zu erweitern. So müssen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene bis Ende 2022 insgesamt 575 definierte Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale angeboten werden.

Damit fordert der Gesetzgeber zunächst vorrangig die Digitalisierung des Angebotes, also die Kommunikation nach außen, mit den Bürgerinnen und Bürgern. Aus Sicht der Verwaltungen ist es allerdings mindestens ebenso wichtig, die digitalen Services auch intern sicherzustellen. Nur so können sie die Potenziale der Digitalisierung ausschöpfen und zum eigenen Vorteil nutzen. Medienbrüche, also die Wechsel vom digitalen Format in ein analoges und umgekehrt, stehen effizienten Arbeitsabläufen entgegen.

Zudem macht es Verwaltungen flexibler, wenn sie Leistungen ebenso unabhängig von Ort und Zeit erstellen können, wie die Bürgerinnen und Bürger sie in Anspruch nehmen. Wie wichtig diese Flexibilität sein kann, macht die seit März 2020 herrschende Corona-Pandemie deutlich. Engpässe sind dabei weniger die mobilen Arbeitsplätze, sondern die dahinterliegenden Strukturen, wie beispielsweise elektronische Akten und Dokumentenmanagementsysteme (DMS).

Auch in der Zeit nach der Corona-Pandemie werden Beschäftigte, Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen höhere Erwartungen an die Verwaltungen haben als noch vor der Krise. Schließlich haben sich notgedrungen alle mit den Möglichkeiten befasst, ihre Angelegenheiten mit der Verwaltung digital zu klären sowie Familie und Beruf mittels Homeoffice besser miteinander zu vereinbaren. Um für die Zukunft gerüstet zu sein, müssen Verwaltungen daher ihre digitalen Leistungen und Angebote etablieren und erweitern.

Zukunftsfähig sein bedeutet auch, dem demografischen Wandel so zu begegnen, dass die Verwaltung handlungsfähig bleibt. Risiken für deren Handlungsfähigkeit ergeben sich vor allem aus einer Personalstruktur, in der ältere Beschäftigte überwiegen (alterszentrierte Personalstruktur). Hier droht ein Verlust von Personal durch starke Verrentungs- und Pensionierungswellen. Nicht nur der Verlust von Fachwissen und Fähigkeiten muss bewältigt werden, sondern auch mehr und komplexer werdende Aufgaben für das verbleibende Personal. Für die öffentliche Hand wird es zudem schwieriger, anforderungsgerechtes Personal zu gewinnen und dauerhaft zu halten.

Die Digitalisierung kann die Probleme zwar nicht allein lösen, bietet aber die notwendige Grundlage, diesen zu begegnen. So können beispielsweise

- Personalabgänge durch digitalisierte, optimierte Prozesse zumindest in Teilen kompensiert werden,
- Abläufe durch dokumentierte, strukturierte und digitale Prozessabläufe gesichert werden,
- Wissen durch Archivierungs- und Dokumentenmanagementsysteme erhalten und schneller verfügbar gemacht werden sowie
- die Attraktivität als Arbeitgeber über digitale Arbeitsangebote gesteigert werden.

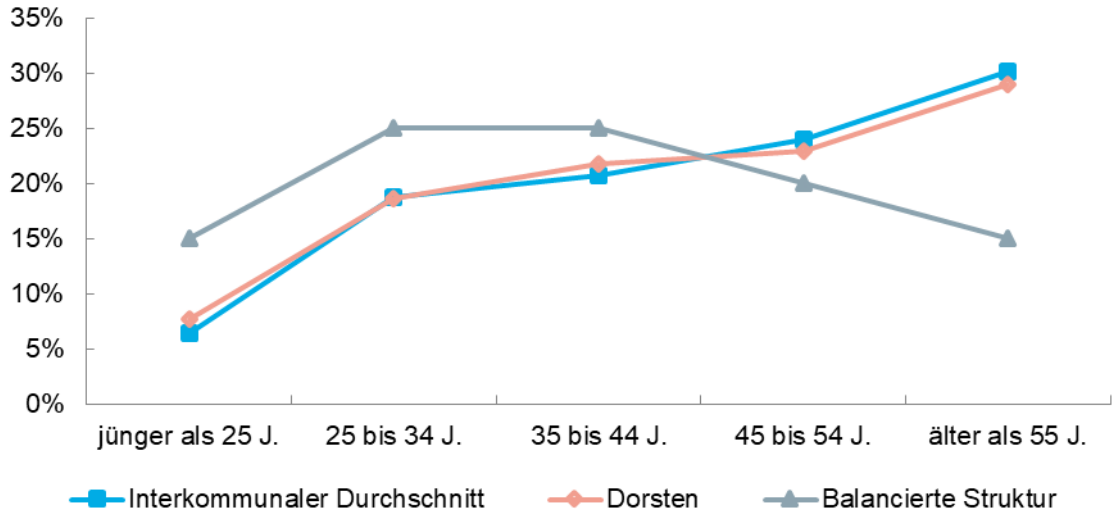
2.3.3.1 Demografische Ausgangslage

Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)[11] empfiehlt eine balancierte Altersstruktur innerhalb einer Verwaltung, um eine langfristige Handlungsfähigkeit gewährleisten zu können. Eine ausgewogene Struktur liegt dann vor, wenn alle Altersgruppen ungefähr gleich stark vertreten sind. Theoretisch kann dann jede Altersgruppe durch die jeweils nachfolgende Gruppe ersetzt werden, sofern kontinuierlich Nachwuchskräfte eingestellt werden. Die gpaNRW knüpft daran an und stellt die Altersstruktur der Stadt Dorsten der balancierten Altersstruktur sowie der durchschnittlichen Altersstruktur der großen kreisangehörigen Kommunen gegenüber.

[11] Hartmut Buck, Bernd Dworschak und Alexander Schletz: Analyse der betrieblichen Altersstruktur. Fraunhofer IAO (Hrsg.), 2005 (abgerufen am 23. Mai 2018) http://www.ruhr-uni-bochum.de/imperia/md/content/zda/infopool/alterstrukturanalyse_iao_1_.pdf

Je alterszentrierter eine Personalstruktur ist und je eher klassische Personalmaßnahmen ihre Wirkung verfehlen, desto stärker sollten die Möglichkeiten der Digitalisierung in den Fokus der Entscheidungsträger rücken.

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung der Stadt Dorsten in Prozent 2020



- Die Altersstruktur der Stadt Dorsten ist in etwa so alterszentriert wie im interkommunalen Durchschnitt. Damit liegt diese, ebenso wie bei meisten der geprüften Städte, oberhalb der balancierten Altersstruktur. Ihre Altersstruktur gibt der Stadt Dorsten einen zusätzlichen Anlass, die Digitalisierung innerhalb der Stadtverwaltung mit hoher Priorität voranzutreiben.

2.3.3.2 Stand der Digitalisierung

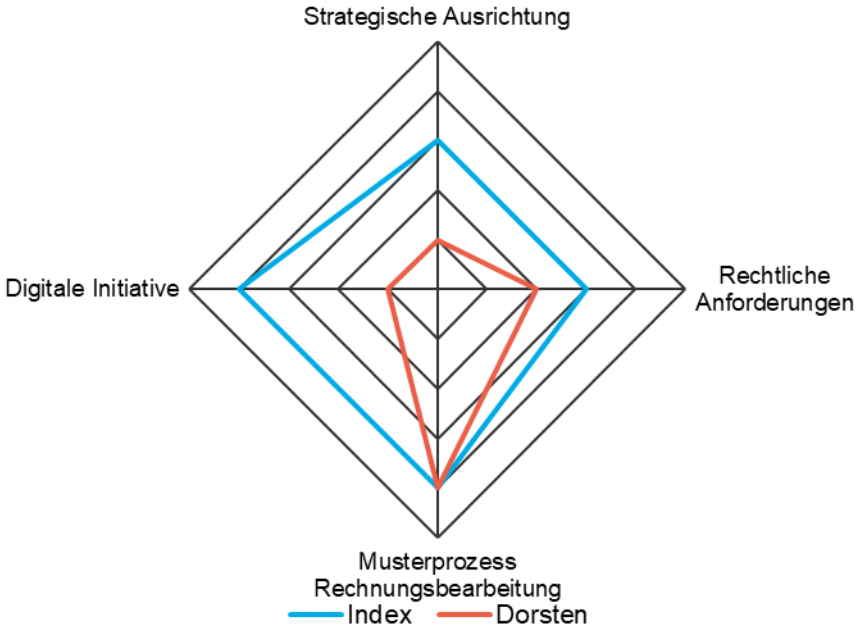
Die gpaNRW bemisst den Stand der Digitalisierung der Verwaltung anhand ausgewählter Aspekte in vier Themenfeldern:

- **Strategische Ausrichtung:** Inwiefern wird die digitale Transformation der Verwaltung gesteuert?
- **Rechtliche Anforderungen:** Inwieweit erfüllt die Verwaltung die rechtlichen Anforderungen des EGovG und OZG?
- **Musterprozess Rechnungsbearbeitung:** Inwieweit wird der Prozess der Rechnungsbearbeitung durch IT unterstützt?
- **Digitale Initiative**: Was leistet die Verwaltung über die rechtlichen Verpflichtungen hinaus?

Das folgende Netzdiagramm zeigt den Digitalisierungsstand der **Stadt Dorsten** in den vorgenannten Themenfeldern. Innenliegende Werte bedeuten eine geringe Ausprägung, außenlie-

gende Werte eine hohe Ausprägung. Die Indexlinie gibt Orientierungswerte wieder. Dabei handelt es sich, abhängig vom gewerteten Aspekt, entweder um einen durch die gpaNRW gesetzten Mindestwert oder um einen interkommunalen Durchschnittswert.

Stand der Digitalisierung in der Stadt Dorsten 2021



- Die digitale Transformation der Stadt Dorsten ist im interkommunalen Vergleich deutlich unterdurchschnittlich ausgeprägt. Einzig im Bereich der elektronischen Rechnungsbearbeitung bewegt sich die Stadt Dorsten auf durchschnittlichem Digitalisierungsniveau.

Nachfolgend erläutert die gpaNRW ihre Erkenntnisse zu den einzelnen Aspekten im Detail.

2.3.3.2.1 Strategische Ausrichtung

Die Digitalisierung ist eine interdisziplinäre Aufgabe. Sie kann nur erfolgreich sein, wenn Verantwortlichkeiten klar geregelt und in der organisatorischen Struktur der Verwaltung verankert sind. Die gpaNRW prüft, inwiefern die Verwaltung ihre digitale Transformation steuert.

- **Feststellung**
  Da in der Stadt Dorsten bisher eine für alle Beteiligten verbindliche Digitalisierungsstrategie und die Festlegung von Verantwortlichkeiten fehlen, ist eine erfolgreiche digitale Transformation der Verwaltung gefährdet.

Um eine gute Grundlage für eine zielgerichtete Digitalisierung zu haben, sollte eine Kommune nachstehende Anforderungen erfüllen:

- *Eine Kommune sollte die Verantwortung für die digitale Transformation regeln und die dahinterstehende Funktion mit hinreichenden Weisungsrechten ausstatten.*

- *Eine Kommune sollte eine verbindliche und allen Beteiligten bekannte Strategie zur digitalen Transformation haben und diese kontinuierlich fortschreiben.*

- *Eine Kommune sollte eine verbindliche „Roadmap" zur digitalen Transformation der Verwaltung besitzen. Darin ist festzulegen welche Projekte in welchem Zeitraum geplant und umgesetzt werden.*

- *Eine Kommune sollte ihre Beschäftigten frühzeitig und systematisch in die digitale Transformation einbinden. Dazu sollte sie den zu erwartenden Nutzen aus Sicht der Beschäftigten aufzeigen und ihre Erfahrungen und Ideen nutzen. Darüber hinaus sollte die Kommune ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für neue Verfahren und Workflows adäquat anleiten und qualifizieren.*

Die **Stadt Dorsten** hat keine E-Governmentstrategie und keine „Roadmap". Die digitale Transformation der Stadtverwaltung Dorsten ist somit das Ergebnis einzelner Projekte. Eine formale, umfassende Strategie sowie eine verbindliche „Roadmap" liegen ihr nicht zugrunde. Damit weicht die Stadt Dorsten von der Vorgehensweise der meisten Vergleichskommunen ab.

Eine digitale Strategie legt fest, welche Ziele in einem definierten Zeitrahmen mit welchen Mitteln realisiert werden sollen. Eine „Roadmap" ist in der Regel ein Bestandteil dieser Strategie. Darin werden die Projektabläufe zeitlich so festgelegt, dass die strategischen Ziele erreich werden können. Wie bereits unter dem Aspekt der IT-Steuerung beschrieben, dienen diese Vorgaben dazu, die notwendigen Ressourcen identifizieren zu können und diese nach festgelegter Priorität auf mittel- und langfristige Ziele auszurichten. Zudem muss sich eine Kommune bei der Strategieentwicklung damit befassen, wie sie Risiken minimieren und Chancen bestmöglich nutzen kann. Ohne diese strategischen Festlegungen besteht für die Stadt Dorsten die Gefahr, dass die Ressourcen verwaltungsweit nicht effizient eingesetzt werden. Entscheidungen, die in einzelnen Projekten gefällt werden, können auch Auswirkungen auf nachfolgende Projekte haben und somit den Weg der Digitalisierung mitbestimmen bzw. einschränken. Es ist daher von großer Bedeutung, dass alle Projekte in einem großen Zusammenhang gesehen werden. Darüber hinaus muss sich der Erfolg der digitalen Transformation an den gesetzten Strategiezielen messen lassen können.

Die Stadt Dorsten hat zum 01. Januar 2022 erste Voraussetzungen geschaffen, um die digitale Transformation ihrer Verwaltung zielgerichtet umzusetzen. Die Verantwortung für die digitale Transformation liegt nunmehr bei der Digitalisierungsbeauftragten (StA 01), der Organisationsabteilung (StA 10) und der TUIV (noch StA 68), welche im Dezernat II organisatorisch gebündelt sind. Der neue personelle und organisatorische Rahmen sollte genutzt werden, um zeitnah die fehlende strategische Grundlage zu schaffen. Ferner sollte die organisatorische Anbindung an den Verwaltungsvorstand ebenso wie die notwendigen Entscheidungsbefugnisse und Berichtspflichten klar geregelt werden.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Dorsten sollte die neugeschaffene Organisationsstruktur mit hinreichenden Weisungsrechten auszustatten, die Verantwortung für die digitale Transformation klar formulieren und eine kontinuierliche Anbindung an den Verwaltungsvorstand sicherstellen.

Empfehlung
Die Stadt Dorsten sollte ihre digitale Transformation durch eine Strategie absichern, in einer „Roadmap“ konkrete Schritte festlegen und den Personalbedarf für die nächsten Jahre ermitteln.

2.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

Das EGovG und das OZG stellen klare Anforderungen an die kommunale Digitalisierung.

Feststellung
Die Stadt Dorsten erfüllt noch nicht alle rechtlichen Anforderungen des EGovG. Im Hinblick auf die Anforderungen des OZG ist die Projektplanung der Stadt Dorsten noch nicht hinreichend konkretisiert und formalisiert.

Die gpaNRW hat wesentliche Aspekte aufgegriffen, die seitens einer Kommune bereits erfüllt sein müssen oder zumindest angegangen werden sollten:

- ***Elektronischer Zugang:** Eine Kommune hat einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet und die Zugangswege veröffentlicht. Sie muss eine Verschlüsselung anbieten und elektronische Dokumente hierüber empfangen können.*
- ***De-Mail:** Eine Kommune hat einen De-Mail Zugang eröffnet.*
- ***Online-Angebot:** Eine Kommune stellt auf ihrer Homepage einen Großteil ihrer Dienstleistungen als Online-Service oder Formular elektronisch bereit.*
- ***E-Payment:** Eine Kommune bietet elektronische Bezahlmöglichkeiten an.*
- ***Elektronische Rechnungen:** Eine Kommune kann Rechnungen im XRechnung-Format empfangen und verarbeiten.*
- ***„Roadmap“ OZG:** Eine Kommune sollte einen Fahrplan für die fristgerechte Umsetzung des OZG besitzen.*

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, inwieweit die Stadt Dorsten die vorgenannten Anforderungen erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen großen kreisangehörigen Kommunen aussieht:

Überblick über die Umsetzung der rechtlichen Anforderungen im Jahr 2021

Anforderung	Status der Stadt Dorsten	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Elektronischer Zugang	erfüllt	10 von 18
De-Mail	erfüllt	18 von 18
Online-Angebot	nicht erfüllt	0 von 18
E-Payment	nicht erfüllt	8 von 18
Elektronische Rechnungen	nicht erfüllt	8 von 18

Anforderung	Status der Stadt Dorsten	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Roadmap OZG	nicht erfüllt	4 von 18

Die Stadt Dorsten erfüllt formal nicht alle gesetzlichen Anforderungen des EGovG, sodass daraus unmittelbarer Handlungsbedarf resultiert. Die Stadt Dorsten fällt im Umsetzungsstand hinter den meisten großen kreisangehörigen Städten zurück.

Wie fast alle geprüften Städte hat auch die Stadt Dorsten einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet. Dabei kann sie sowohl unverschlüsselte als auch verschlüsselte Dokumente über ihre virtuelle Poststelle empfangen. Dafür bietet sie auch eine adäquate Verschlüsselung an. Auf ihrer Internetseite gibt sie dazu alle erforderlichen Informationen. Außerdem stellt die Stadt Dorsten den geforderten elektronischen Zugang durch De-Mail bereit.

Das Online-Angebot der Stadt Dorsten ist darüber hinaus aber deutlich ausbaufähig. Mehr als 85% der Verwaltungsleistungen sind noch nicht online verfügbar. Darüber hinaus basiert das Online-Angebot überwiegend auf Formularen im sogenannten PDF-Format. Das heißt, sie müssen meist ausgedruckt und analog ausgefüllt werden. Eine medienbruchfreie Nutzung durch die Bürgerinnen und Bürger ist nicht möglich.

Ferner bietet die Stadt Dorsten für kostenpflichtige Leistungsangebote noch nicht die Möglichkeit der elektronischen Bezahlung, sowie die Einreichung elektronischer Rechnungen an.

Die Stadt Dorsten ist durch die Vorgaben des OZG verpflichtet, bis Ende 2022 zahlreiche Verwaltungsleistungen elektronisch über ein Verwaltungsportal bereitstellen. Um dies in der vorgegebenen Zeit umsetzen zu können, arbeiten Bund, Länder und Kommunen gemeinsam in sogenannten Digitalisierungslaboren. Hier entwickeln Expertinnen und Experten aus den Bereichen Recht, IT und Organisation „Blaupausen“ und verwendbare Komponenten für alle Beteiligten. Auf Landesebene arbeiten das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW sowie der KDN (Dachverband kommunaler IT-Dienstleister) und d-NRW zudem am Portalverbund.NRW. Ziel ist es, ein Rahmenportal zu schaffen, das die Onlineangebote der Kommunen integrieren kann.

Die landesweite Koordination der umzusetzenden Leistungen basiert auf dem „Einer für Alle“-Prinzip (EfA). Der Gedanke des EfA-Prinzips ist es, dass Kommunen nicht jede digitale Verwaltungsleistung eigenständig entwickeln, sondern sich abstimmen und die Arbeit aufteilen. So werden Zeit, Ressourcen und Kosten gespart, wenngleich jede Kommune die bereitgestellte Leistung noch an ihre individuellen Erfordernisse anpassen muss. Ähnlich wie die meisten der großen kreisangehörigen Städte hat auch die Stadt Dorsten ihren eigenen Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG nicht verbindlich beschrieben. Einige der Leistungen erarbeitet die Stadt Dorsten im Gemeinschaftsprojekt „Serviceportal Emscher-Lippe“ im interkommunalen Verbund mit der GKD. Das Projekt zum Aufbau des Serviceportals wird aktuell forciert. Für die weiteren Überlegungen, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und zur Risikoabschätzung ist eine Roadmap mit sämtlichen verwaltungsweiten Digitalisierungsprojekten, Zeitzielen und einer Ressourcenplanung unerlässlich.

Empfehlung
Die Stadt Dorsten sollte einen Fahrplan für die fristgerechte Umsetzung des OZG aufstellen und das eigene Onlineangebot mit Nachdruck erweitern. Dazu gehören auch die Möglichkeiten der elektronischen Bezahlung und zur Einreichung elektronischer Rechnungen.

2.3.3.2.3 Musterprozess Rechnungsbearbeitung

Die gpaNRW hat beispielhaft den Workflow der verwaltungsinternen Rechnungsbearbeitung vom Rechnungseingang über die Buchung bis hin zur Auszahlung aufgegriffen. Es handelt sich dabei um einen Querschnittsprozess, der innerhalb einer Verwaltung typischerweise organisations- und funktionsübergreifend abläuft. Er besitzt mehrere interne und externe Schnittstellen. Zudem bindet er erfahrungsgemäß erhebliche Personalressourcen. Je mehr Schnittstellen ein Prozess aufweist, umso wichtiger ist es, sich mit den Abläufen kritisch auseinanderzusetzen. Nur so kann die Verwaltung gewährleisten, dass der Prozess effizient ist. Die Digitalisierung, also die IT-Unterstützung, kann hier einen entscheidenden Beitrag leisten.

Seit dem 18. April 2020 sind alle öffentlichen Auftraggeber in der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, elektronische Rechnungen in einem strukturierten elektronischen Format zu empfangen. Die Standardisierung der elektronischen Rechnungsdaten eröffnet den Kommunen die Chance, den Prozess der Rechnungsbearbeitung schneller, weniger fehleranfällig und kostengünstiger abzuwickeln. Die elektronischen Rechnungsdaten können vom Finanzverfahren übernommen und weiterverarbeitet werden.

Perspektivisch werden immer mehr Rechnungen in strukturierten Datensätzen (E-Rechnungen) bei der Verwaltung eingehen. Solange dies aber auf der kommunalen Ebene in NRW für die Rechnungssteller noch nicht verpflichtend ist, befinden sich die Verwaltungen in einem hybriden System. Das bedeutet, sie müssen weiterhin auch noch eingehende Papierrechnungen oder elektronisch versandte unstrukturierte Rechnungsdaten, wie beispielsweise PDF-Rechnungen, verarbeiten. Die gpaNRW prüft, inwieweit die Verwaltungen dazu bereits auf IT-Unterstützung zurückgreifen können.

Feststellung
Der Prozess zur Rechnungsbearbeitung der Stadt Dorsten wird bereits gut durch IT-Anwendungen unterstützt. Dennoch bestehen konkrete Optimierungsansätze.

Eine Kommune sollte eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess digitalisieren und mit möglichst geringen Ressourcen medienbruchfrei weiterverarbeiten. Mit dieser Intention stellt die gpaNRW im Einzelnen folgende Anforderungen an einen modernen Workflow:

- ***Scannen:** Eine Kommune sollte eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess scannen. Sobald eine Rechnung in elektronischer Form vorliegt, sollte sie diese medienbruchfrei in einem digitalen Workflow weiterverarbeiten.*
- ***Optische Texterkennung:** Eine Kommune sollte Technologien nutzen, um Rechnungen automatisiert auszulesen und relevante Informationen wie Rechnungsdatum, Rechnungsbetrag, Buchungstext, Rechnungsnummer, Zahlungsbedingungen und IBAN automatisch in den Workflow übertragen.*

- ***Automatisierte Datenergänzung:*** *Das Finanzverfahren einer Kommune sollte einen Datenabgleich anhand eindeutiger Kriterien wie z.B. der IBAN oder der USt-ID gewährleisten und, falls vorhanden, weitere Informationen wie z.B. eine Kreditorennummer automatisiert ergänzen.*
- ***Automatisierte Dubletten-Prüfung:*** *Im Rahmen des Datenabgleichs sollte das eingesetzte Finanzverfahren einer Kommune auch inhaltsgleiche Datensätze identifizieren, um Doppelbuchungen zu vermeiden.*
- ***Schnittstelle zum Vergabeprozess:*** *Eine Kommune sollte Schnittstellen zum Auftrags- und Vergabewesen nutzen, um die Rechnungsdaten mit den Auftragsdaten automatisiert abzugleichen.*
- ***Elektronische Bearbeitungshinweise****: Im Workflow einer Kommune sollten automatisiert Informationen für die Bearbeiter an zeitkritischen Schnittstellen generiert werden. Dazu zählen beispielsweise Informationen über nächste Bearbeitungsschritte, offene Anordnungen im Finanzverfahren etc.*
- ***Digitaler Belegzugriff:*** *Nach Abschluss des Buchungsvorgangs sollte eine Kommune aus dem Buchungsvorgang unmittelbar auf den digitalisierten Beleg zugreifen können.*

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob die **Stadt Dorsten** die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen großen kreisangehörigen Kommunen aussieht:

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an einen modernen Rechnungsbearbeitungsworkflow im Jahr 2021

Anforderung	Status der Stadt Dorsten	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Scannen	teilweise erfüllt	6 von 17
Optische Texterkennung	teilweise erfüllt	8 von 17
Automatisierte Datenergänzung	teilweise erfüllt	9 von 17
Automatisierte Dubletten-Prüfung	erfüllt	11 von 17
Schnittstelle zum Vergabeprozess	teilweise erfüllt	2 von 17
Elektronische Bearbeitungshinweise	nicht erfüllt	10 von 17
Digitaler Belegzugriff	erfüllt	12 von 17

Die **Stadt Dorsten** hat einen digitalen Rechnungsworkflow etabliert und damit den Grundstein für einen effizienten Prozessablauf gelegt. Beim Einsatz von technischer Unterstützung unterscheiden sich die geprüften Städte dennoch deutlich. Während einige Wenige ihren Prozess fast vollständig automatisiert haben, ist in den meisten Kommunen weiterhin manuelles Eingreifen erforderlich, so auch bei der Stadt Dorsten.

Eingehende Papierrechnungen scannt die Stadt Dorsten frühzeitig im Prozess. PDF-Rechnungen werden hingegen nicht gänzlich medienbruchfrei bearbeitet, obwohl sie damit bereits in elektronischer Form vorliegen. Des Weiteren werden Rechnungen für Baumaßnahmen, wenn es für die Prüfung und/oder Weitergabe an externe Prüfer bzw. Fördergeber notwendig ist, vom

Fachamt gedruckt. Gemeinsam mit dem Fachamt sollten die Gründe für die papierbasierten Bearbeitungsschritte der Baurechnungen herausgearbeitet werden. In vielen Fällen können digitale Kommentar- und Notizfunktionen im Workflow-Verfahren papierbasierte Anmerkungen überflüssig machen. Insgesamt ist bei der Stadt Dorsten damit der erste Schritt der Digitalisierung, also die Umwandlung einer eingehenden Rechnung in ein digitales Format für den weiteren Workflow, noch nicht durchgängig medienbruchfrei und konsequent umgesetzt.

Eine optische Dokumenten- bzw. Texterkennung überträgt automatisiert Rechnungsdaten in den Workflow. In dieser technischen Unterstützung liegt ein besonderes Potenzial, die Sachbearbeitung zu entlasten und die Prozesseffizienz zu steigern. Wie viele der geprüften Städte nutzt auch die Stadt Dorsten diese Möglichkeit. Dennoch sollte der Schritt der automatischen Auslese von eingehenden Rechnungen im digitalen Postfach in den Workflow noch ergänzt werden.

Ferner nutzt die Stadt Dorsten für Rechnungseingänge eine Kontierungsvorlage. Hierüber können Kontierungsinformationen wie Produkt- und Sachkontoinformationen, Umsatzsteuer-Identifikationsnummer etc. im Workflow automatisch erfasst werden, sodass manuelle Bearbeitungsschritte entfallen können.

In einer weiteren Ausbaustufe ermöglicht eine Schnittstelle zum Bestellwesen einen automatisierten Abgleich zwischen Bestellung und Eingangsrechnung. Einige Städte nutzen hier bereits die Mittelreservierung im Auftrags- und Bestellwesen, um Kontierungsinformationen in den Workflow zu übertragen. Einen darauf aufbauenden automatisierten Datenabgleich haben bisher nur sehr wenige große kreisangehörige Städte eingeführt. Die Stadt Dorsten bildet hier keine Ausnahme. Zwar existieren die technischen Voraussetzungen für eine Mittelreservierung im Auftrags- und Bestellwesen im Fachverfahren, sie werden aber aktuell nicht flächendeckend und konsequent durch alle Fachämter genutzt.

Die Stadt Dorsten könnte ihren Rechnungsbearbeitungsprozess optimieren, indem sie den Auftrags- und Bestellvorgang noch stärker mit der Rechnungsbearbeitung verknüpft. So könnte sie auf Basis der reservierten Mittel weitere Kontierungsinformationen wie beispielsweise das Produkt oder das Sachkonto in den Workflow übertragen. In einem weiteren Schritt könnte die Stadt Dorsten die Prüfung der rechnerischen und sachlichen Richtigkeit automatisieren. Die beschriebenen Optimierungen sind nur umsetzbar, wenn eine entsprechende Schnittstelle zwischen dem Workflow und dem Finanzverfahren implementiert ist. Auch sollte die Möglichkeit, elektronische Bearbeitungshinweise im Workflow zu erstellen, geprüft werden.

Eine Prüfung auf inhaltsgleiche Datensätze und auch der nachträgliche Zugriff auf den Beleg werden in nahezu allen geprüften Städten technisch unterstützt und bilden bereits zum jetzigen Zeitpunkt einen Mehrwert gegenüber der analogen Bearbeitung. Auch hier nutzt die Stadt Dorsten bereits die technischen Möglichkeiten. Optimierungspotenziale ergeben sich aufgrund des bisher fehlenden Zugangskanals für XRechnungen und der nicht vorhandenen Schnittstelle zum Finanzverfahren. Die Stadt Dorsten sollte den XRechnungszugang eröffnen und automatisiert in den Workflow einbinden.

Empfehlung
Die Stadt Dorsten sollte die aktuell noch manuell oder papierbasiert durchgeführten Prüf- und Bearbeitungsschritte weiter reduzieren. Dazu sollte sie prüfen, ob und inwiefern sie den Bestellvorgang mit der Rechnungsbearbeitung verknüpfen kann. Weitere Ansatzpunkte bieten automatisierte Datenergänzungen und elektronische Bearbeitungshinweise sowie die konsequente Einbindung der XRechnung in den Workflow.

2.3.3.2.4 Digitale Initiative

Wie eingangs beschrieben, geht es bei der Digitalisierung nicht nur darum, den gesetzlichen Anforderungen nachzukommen. Sie eröffnet den Kommunen auch Möglichkeiten, zunehmenden Ressourcenengpässen zu begegnen und die eigene Handlungsfähigkeit langfristig zu sichern. Vor diesem Hintergrund prüft die gpaNRW, inwiefern Kommunen hier frühzeitig initiativ tätig werden. Dazu haben wir Aspekte aufgegriffen, die bislang für die Kommunen noch nicht verpflichtend sind.

Feststellung
Die Stadt Dorsten nutzt bereits in einigen Fachbereichen die E-Akte. Ein verwaltungsweites DMS-System sowie eine Strategie dazu existiert nicht.

Eine Kommune sollte darauf abzielen, in allen Bereichen der Verwaltung zeitnah elektronische Akten (E-Akten) als Grundlage für eine medienbruchfreie Verwaltungsarbeit vorzuhalten. Um dies zu erreichen, sollten Kommunen gegenwärtig mindestens schon

- *die technischen Voraussetzungen für ein verwaltungsweites Dokumentenmanagement (Schnittstellen und Dokumentenmanagementsystem bzw. -module) geschaffen haben,*
- *die E-Akte in einzelnen Bereichen der Verwaltung pilotweise eingeführt haben und*
- *einen Projektplan für die Einführung der E-Akte in den übrigen Verwaltungsbereichen besitzen.*

Darüber hinaus sollte eine Kommune einzelne interne und externe Verwaltungsleistungen bereits medienbruchfrei erstellen.

In einigen Fachbereichen wird bereits die E-Akte genutzt. Es fehlt der Stadt Dorsten aber bis dato an einer verwaltungsweit einheitlichen DMS-Lösung. Es existiert bisher keine ausformulierte Strategie und infolgedessen auch keinen Projektplan zur verwaltungsweiten Einführung. Infolgedessen sind mehrere Insellösungen in einzelnen Fachbereichen entstanden. Die fehlende strategische Planung sowie die potentiellen Probleme einer Integration in ein einheitliches System bergen Risiken der Unwirtschaftlichkeit.

Die Existenz von Insellösungen in einzelnen Fachbereichen sollte vor dem Hintergrund einer ganzheitlichen Verwaltungsdigitalisierung überdacht werden. Das volle Digitalisierungspotential eines verwaltungsweiten DMS liegt in der Verständigung auf ein einziges integriertes System für alle Verwaltungsbereiche. Dieses Ziel sollte die Stadt Dorsten trotz der benannten bisherigen Insellösungen weiterverfolgen.

Empfehlung
Aufbauend auf strategischen Überlegungen sollte die Stadt Dorsten die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für ein einheitliches verwaltungsweites Dokumentenmanagement und die E-Akte schaffen und die Umsetzung in Projektplänen absichern.

2.3.4 Prozessmanagement

Digitale Arbeit bedeutet nicht, dass Verwaltungsleistungen automatisch effizienter erstellt werden. Wie sehr die Kommune von der Digitalisierung profitiert, entscheidet sich bereits vor der Auswahl neuer Hard- und Software. Die Herausforderung liegt nicht in der Technik. Sie liegt darin, die funktions- und organisationsübergreifenden Arbeitsabläufe (Prozesse) effizient zu gestalten und die resultierenden Anforderungen an die IT zu beschreiben. Verwaltungen müssen daher vorab kritisch hinterfragen, wer im Prozess wann für was zuständig ist.

Schlechte digitale Lösungen bewirken mehr als nur einen Imageverlust. Sie führen zu verschwendeten Ressourcen und erschweren oder gefährden die Daseinsvorsorge sowie notwendige Verwaltungsleistungen.

Im Idealfall sollte daher einem IT-Einsatz immer eine Verwaltungsprozessbetrachtung vorausgehen. Diese Intention ist auch in § 12 EGovG verankert. Nur so besteht die Möglichkeit, ineffektive und ineffiziente Verwaltungsprozesse zu identifizieren und auf Optimierungspotenziale, z.B. auch durch einen IT-Einsatz, systematisch zu untersuchen. Sie bilden damit die Grundlage, um konkrete IT-Leistungsanforderungen zu definieren und über die Wirtschaftlichkeit von IT-Leistungen zu urteilen.

Die gpaNRW hat anhand ausgewählter Kriterien geprüft, inwiefern die Verwaltungen der großen kreisangehörigen Kommunen bereits ein IT-bezogenes Prozessmanagement implementiert haben.

Feststellung
Das Prozessmanagement der Stadt Dorsten befindet sich erst im Aufbau und kann den Anforderungen an die digitale Transformation noch nicht gerecht werden.

Das Prozessmanagement einer Kommune sollte folgende Anforderungen erfüllen:

- ***Strategische Vorgaben:*** *Eine Kommune sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen. Dazu sollte sie verbindlich beschreiben, welche Ziele sie mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Sie sollte insbesondere festlegen, welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird. Die Vorgaben sollten auch die Optimierung von Prozessen zum Ziel haben.*

- ***Personalausstattung:*** *Eine Kommune sollte hinreichende Personalressourcen mit der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenz besitzen. Die Aufgabe des Prozessmanagements sollte in den Stellenbeschreibungen verankert sein. Eine Kommune sollte die Personalressourcen von zentraler Stelle entsprechend der gesetzten Prioritäten einsetzen.*

- ***Operative Vorgaben:*** *Eine Kommune sollte verbindlich regeln, wie Prozesse erhoben, analysiert und dokumentiert werden. Wichtig ist dabei, dass sich der Detaillierungsgrad*

am Zweck orientiert und die Ergebnisse in einem verwaltungseinheitlichen Standard dargestellt bzw. dokumentiert werden. Der Standard sollte sich an der Vorgabe des Landes NRW (BPMN 2.0)[12] orientieren.

- ***Fachverfahren:** Eine Kommune sollte verwaltungseinheitlich ein Fachverfahren einsetzen, das geeignet ist, Prozesse fach- und anforderungsgerecht zu dokumentieren und zu analysieren.*
- ***Interne Vernetzung:** Eine Kommune sollte gewährleisten, dass die Bereiche IT-Steuerung, operative IT und Organisation bzw. das Prozessmanagement eng miteinander vernetzt sind.*
- ***Prozessüberblick:** Eine Kommune sollte ihre Prozesse kennen. Das bedeutet, dass sie mindestens eine vollständige Auflistung ihrer Verwaltungsprozesse besitzen sollte.*
- ***Stand der Umsetzung:** Eine Kommune sollte bereits Prozesse entsprechend ihrer Vorgaben erhoben, dokumentiert, analysiert und optimiert haben. Aktuelle IT-Anforderungen sollten auf Prozessbetrachtungen basieren.*

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob die Stadt Dorsten die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen großen kreisangehörigen Kommunen aussieht:

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an das Prozessmanagement im Jahr 2021

Anforderung	Status der Stadt Dorsten	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Strategische Vorgaben	nicht erfüllt	0 von 18
Personalausstattung	teilweise erfüllt	1 von 18
Operative Vorgaben	teilweise erfüllt	2 von 18
Fachverfahren	nicht erfüllt	10 von 18
Interne Vernetzung	teilweise erfüllt	3 von 18
Prozessüberblick	nicht erfüllt	3 von 18
Stand der Umsetzung	nicht erfüllt	0 von 18

Auf den ersten Blick erfüllen nur wenige Kommunen die zuvor beschriebenen Anforderungen an ein systematisches und zielgerichtetes Prozessmanagement. Die meisten großen kreisangehörigen Städte stehen hier erst am Anfang, sodass sie derzeit oftmals nur Teilanforderungen erfüllen. Für die gpaNRW ist die Anforderung hingegen erst erfüllt, wenn alle Teilaspekte umgesetzt sind. Auch die Stadt Dorsten befindet sich noch im Aufbau eines strukturierten Prozessmanagements und erfüllt bislang kaum Anforderungen vollständig.

[12] BPMN 2.0 (Business Process Model and Notation 2.0) ist der aktuelle Standard zur Geschäftsprozessmodellierung. Er erlaubt, Prozesse grafisch abzubilden und für die gesamte Organisation transparent darzustellen.

Bei der Stadt Dorsten fehlen ebenso wie bei vielen der geprüften Städte noch verbindliche Festlegungen und Vorgaben. So haben mehr als die Hälfte der geprüften Kommunen ihre Aufgaben, Ziele und Prioritäten im Zusammenhang mit dem Prozessmanagement noch nicht festgeschrieben. Dies ist allerdings unabdingbare Voraussetzung, um Ressourcen zielgerichtet einzusetzen.

Die Bedeutung des Prozessmanagements ist den Akteuren der Stadt Dorsten bewusst. So plant die Stadt, das Prozessmanagement im Rahmen der personellen und organisatorischen Umgestaltung und dem Zusammenwirken der Digitalisierungsbeauftragten, des Organisationsbereiches sowie der IT explizit aufzuarbeiten. Die Prozessaufnahme soll hier in Zukunft insbesondere durch die Digitalisierungsbeauftrage erfolgen. Die Stadt Dorsten sollte daher ihre Verwaltungsprozesse identifizieren, sofern die entsprechenden Personalressourcen verfügbar sind.

Die Stadt Dorsten setzt für das Prozessmanagement bisher kein zeitgemäßes Fachverfahren ein, des Weiteren bestehen keine verbindlichen Vorgaben zur Modellierung von Prozessen. Über ein Prozessregister oder eine Prozesslandkarte, in der alle verwaltungsweiten Prozesse aufgeführt sind, verfügt die Stadt Dorsten bisher nicht. Auch wenn diese Anforderung derzeit nur drei der geprüften großen kreisangehörigen Städte erfüllen, ist die Identifizierung aller verwaltungsseitigen Prozesse unabdingbar, um diese für eine spätere Detailanalyse und Digitalisierung sachgerecht priorisieren zu können.

Auch wenn ein systematisches Prozessmanagement etabliert ist, bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass es eine gute Grundlage für die IT bzw. anstehende Digitalisierungsprojekte darstellt. Mehr als drei Viertel der geprüften Kommunen haben ihre IT-Organisationseinheit noch nicht systematisch in ihr Prozessmanagement eingebunden, obwohl sie die IT als wesentlichen Bestandteil zur Prozessoptimierung sehen.

Für die Stadt Dorsten ist die organisatorische Anpassung zum 01. Januar 2022 ein wichtiger und richtiger Schritt. Nunmehr muss in der Verwaltungspraxis die IT-Organisationseinheit, die Digitalisierungsbeauftragte und die Organisationsabteilung ihre Zusammenarbeit sukzessive ausbauen. Die Stadt Dorsten sollte dabei stets systematisch über Prozessbeschreibungen ihre Anforderungen an die IT formulieren. Dieses Vorgehen sollte standardisiert werden, um in Prozessbetrachtungen immer auch Möglichkeiten der technischen Unterstützung berücksichtigen zu können.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Dorsten sollte eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement entwickeln und ihre Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren und den erforderlichen Personalbedarf bemessen und über Stellenbeschreibungen verbindlich absichern. Zudem sollte sie das Prozessmanagement zur Abrundung des IT-Beschaffungsprozesses nutzen und dadurch Anforderungen an die IT definieren.

2.3.5 IT-Sicherheit

In einer modernen Verwaltung werden nahezu alle Prozesse und Fachaufgaben mit IT gesteuert bzw. unterstützt. Im Zuge der fortlaufenden Digitalisierung wird die Durchdringung der IT in den Verwaltungsprozessen weiter steigen. Schon bei dem aktuellen Stand der Digitalisierung würde bei einem Ausfall der IT die Arbeit in nahezu allen Verwaltungsbereichen vollständig zum

Erliegen kommen. Die Verwaltung ist mehr denn je davon abhängig, dass die IT möglichst störungsfrei funktioniert und die zu verarbeitenden Daten angemessen geschützt sind.

Die gpaNRW prüft den Stand der IT-Sicherheit bei den großen kreisangehörigen Kommunen rein systemisch. Das heißt, wir betrachten ausgewählte Sicherheitsaspekte, um Rückschlüsse auf die gesamte IT-Sicherheitsstruktur der Verwaltung zu ziehen. Die Erfahrungen aus zahlreichen Prüfungen bestätigen, dass damit die grundsätzlichen Problemstellungen in den Verwaltungen identifiziert werden können.

Aufgrund der besonderen Bedeutung für die digitale Verwaltung beschränkt sich die gpaNRW dabei auf folgende Aspekte:

- **Technische Aspekte:** Hierzu gehören die Ausgestaltung der Technikräume, die IT-Netzwerkverkabelung und die Datensicherung. Bei der Bewertung der Technikräume hat die gpaNRW nur die Räume berücksichtigt, die durch die Kommune selbst betreut werden.
- **Organisatorische Aspekte:** Sie umfassen das Sicherheitsmanagement, die Sicherheitsorganisation, das Personal betreffende Sicherheitsmaßnahmen, das Notfallvorsorgekonzept und das Notfallhandbuch.

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 77 ausgewählte Einzelaspekte geprüft. Informationen zu IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Daher stellen wir die Ergebnisse im Folgenden lediglich zusammenfassend dar. Detaillierte Erkenntnisse und Empfehlungen hat die gpaNRW dokumentiert und mit der Stadtverwaltung bereits im Prüfungsverlauf eingehend kommuniziert.

Feststellung
Die Stadt Dorsten weist Defizite im Bereich der technischen, organisatorischen und konzeptionellen IT-Sicherheit auf.

Die technische Infrastruktur und der konzeptionelle Rahmen müssen dem Schutzbedarf der zu verarbeitenden Daten und den strategischen Vorgaben gerecht werden. Dies bedingt, dass sich eine Kommune mit möglichen Notfallszenarien und dessen Folgen auseinandersetzt. Auch für potentielle Systemausfälle und Datenverluste muss sie verbindliche Vorgaben für die operative IT und die verschiedenen Anwendergruppen machen.

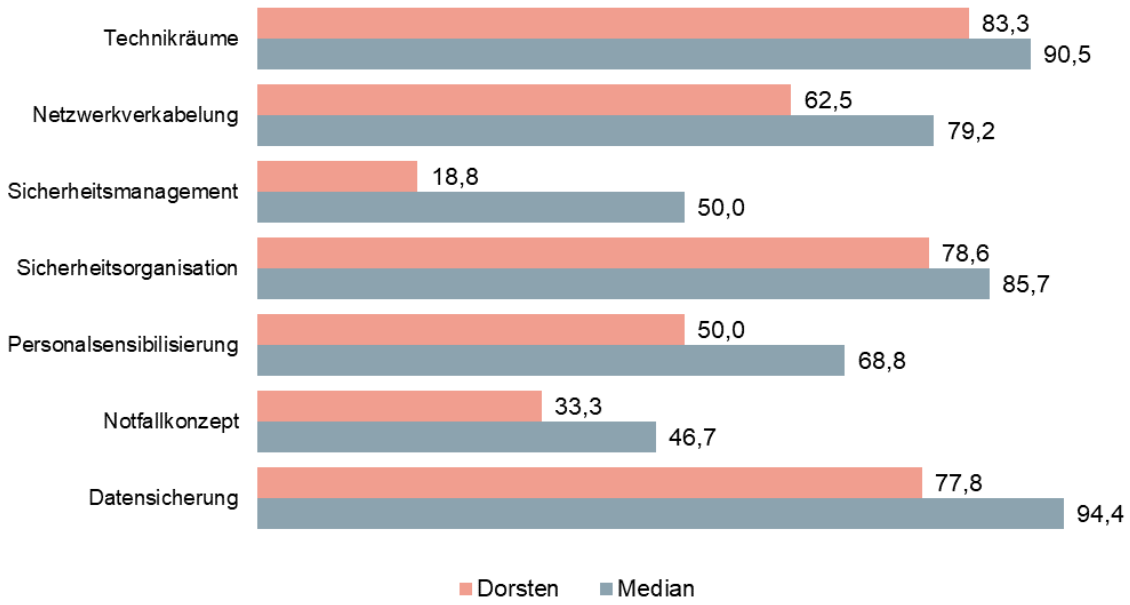
Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der **Stadt Dorsten** erfüllt sind.

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2021

Mit den umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt die Stadt Dorsten im interkommunalen Vergleich eine Position im unteren Mittelfeld ein. Der mit dieser Prüfung festgestellte Gesamterfüllungsgrad beträgt 60 Prozent, der Median liegt derzeit bei 74,4 Prozent. Zudem unterschreitet die Stadt Dorsten mit diesem Ergebnis den empfohlenen Schwellenwert von 80 Prozent.

In den einzelnen Prüfaspekten stellen sich die Ergebnisse für die Stadt Dorsten wie folgt dar:

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2021



Das erreichte Sicherheitsniveau zeigt auf, dass noch Schwächen sowohl in organisatorischen als auch technischen Aspekten der IT-Sicherheit bestehen. Die Sicherheit der IT der Stadt Dorsten profitiert auch nur zum Teil von den Maßnahmen, die durch den Dienstleister GKD Recklinghausen ergriffen wurden, da Bereitstellung der IT überwiegend eigenständig erfolgt. Bei dem aktuellen Sicherheitsniveau, in Verbindung mit dem hohen Maß an selbst bereitgestellten IT-Leistungen, besteht aus Sicht der gpaNRW Handlungsbedarf in verschiedenen Handlungsfeldern. Da insbesondere die Datensicherung und –bereitstellung sowie die Bereitstellung verschiedener Fachverfahren durch die eigene IT erfolgt, sollten insbesondere die Maßnahmen im Bereich des Notfall- und IT-Sicherheitsmanagements zeitnah umgesetzt werden. Des Weiteren sollte geklärt werden, welche Leistungen der IT-Sicherheitsbeauftragte der GKD für Kunden wie die Stadt Dorsten erbringen kann. Eine entsprechende Rollenklärung sollte vorgenommen werden.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Dorsten sollte die im Rahmen dieser Prüfung festgestellten Defizite, insbesondere im IT-Sicherheits- und Notfallmanagement, mit Priorität aufarbeiten. Dazu gehört insbesondere ein detailliertes IT-Notfallkonzept.

2.3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

Die örtliche Rechnungsprüfung verfolgt vorrangig das Ziel, die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung sicherzustellen. Die IT kann die Prüfhandlungen unterstützen oder selbst Gegenstand der örtlichen Prüfung sein.

Eine unmittelbare Verpflichtung zur Prüfung der IT ergibt sich aus § 104 Absatz 1 Nummer 3 GO NRW und § 28 Absatz 5 Nummer 1 KomHVO NRW. Demnach muss die örtliche Rechnungsprüfung Fachprogramme im Bereich der Finanzbuchhaltung vor ihrem Einsatz prüfen. Diese Prüfung setzt ab 2021 auf der Konformitätsprüfung der gpaNRW auf. Die örtliche Prüfung zielt auf den rechtskonformen Einsatz der Fachprogramme innerhalb der örtlichen Rahmenbedingungen der Kommune ab.

Auch darüber hinaus kann die örtliche Prüfung erheblich zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT-Bereitstellung beitragen. Beispielsweise könnte sie im Rahmen ihrer Prüfungen feststellen, ob technische und organisatorische Sicherheitsmaßnahmen hinreichend umgesetzt wurden.

Auf der anderen Seite kann die IT die Prüfhandlungen effizienter machen und somit die Wirksamkeit der örtlichen Rechnungsprüfung stärken bzw. sichern.

Je stärker die Digitalisierung der Verwaltung vorangeschritten ist, desto stärker muss sich die örtliche Rechnungsprüfung mit der Informationstechnik auseinandersetzen. Dies betrifft das „Prüfen mit IT“ ebenso wie das „Prüfen der IT“.

Es ist nicht die Intention der gpaNRW die Prüfhandlungen der örtlichen Rechnungsprüfung zu bewerten. Vielmehr bewerten wir, inwiefern die örtliche Rechnungsprüfung von der Digitalisierung profitieren kann und ob die Rahmenbedingungen eine sachgerechte Prüfung der IT überhaupt ermöglichen.

- **Feststellung**
  Die Rahmenbedingungen der örtlichen IT-Prüfung der Stadt Dorsten sichern die notwendigen Prüfhandlungen nur rudimentär ab. Weitergehende IT-Prüfungen kann die Stadt Dorsten derzeit nicht leisten.

Damit die örtliche Rechnungsprüfung gute Rahmenbedingungen zum Prüfen der IT und dem Prüfen mit IT erhält, sollte eine Kommune nachstehende Aspekte berücksichtigen:

- *Eine Kommune sollte die interne IT-Prüfung in der örtlichen Rechnungsprüfung verankern. Dies bedingt hinreichende eigene und/oder externe personelle Ressourcen.*
- *Eine Kommune sollte im Rahmen der örtlichen Prüfung unterstützende Fachverfahren einsetzen. Der Grad der IT-Unterstützung bemisst sich am Stand der Digitalisierung in der Verwaltung. Je stärker Verwaltungsabläufe digitalisiert und Akten elektronisch geführt werden, desto höher sind die Anforderung an IT-gestützte Prüfungen.*
- *Eine Kommune sollte die erforderliche Fachkompetenz in der örtlichen Rechnungsprüfung sicherstellen. Dazu zählt der Umgang mit der IT ebenso wie die Bewertung von IT-Organisation und -Infrastrukturen.*

Die **Stadt Dorsten** führt gegenwärtig kaum örtliche IT-Prüfungen durch. Die nachfolgende Tabelle stellt dar, wie es im direkten Vergleich dazu bei den übrigen geprüften Städten aussieht.

Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2017 bis 2021

Prüfaspekte	Hat die Stadt Dorsten diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Kommunen haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	Ja	10/18
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz	Nein	8/18
Sonstige einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	Nein	5/18
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten (Strategie-)Zielen	Nein	4/18
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionsmaßnahmen im IT-Bereich	Nein	1/18
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen	Nein	5/18
Maßnahmen und Regelungen zum Datenschutz	Ja	8/18
Rollen- und Berechtigungskonzepte	Nein	11/18
Anwendungslizenzen	Nein	2/18
Weitergehende Aspekte der Informationssicherheit (Technisch organisatorische Regelungen und Maßnahmen, Schutzbedarf der eingesetzten IT-Systeme und Infrastrukturräume, Notfallvorsorge)	Ja	7/18

Die Stadt Dorsten hat in den letzten fünf Jahren die gesetzlich verpflichtenden Prüfaspekte in Zusammenhang mit der Informationstechnik aufgegriffen. Eine systematische IT-Prüfung ist kein Bestandteil ihrer risikoorientierten Prüfungsplanung. Darüber hinaus übernimmt die GKD Recklinghausen in einem abgestimmten Verfahren die Prüfung der IT-gestützten Buchführung im laufenden Verfahren. Insgesamt führt die Stadt Dorsten auch mit dieser externen Unterstützung weniger IT-Prüfungen durch, als viele Vergleichsstädte. Dies ist umso kritischer, da die Rahmenbedingungen bei den meisten Vergleichskommunen ohnehin keine systematische IT-Prüfung zulassen.

Unabhängig von einer gesetzlichen Verpflichtung haben alle oben aufgeführten Prüfaspekte eine praktische Relevanz. Sie können wesentlich dazu beitragen, die IT der Kommune sicher und die zugrundeliegenden Prozesse effizienter zu machen. Es gibt allerdings keinen Prüfaspekt, der von allen Städten gleichermaßen zufriedenstellend erfüllt werden kann. Die etwas höheren Quoten bei einzelnen Aspekten dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass dem teils nur ansatzweise Prüfungen zugrunde liegen. Dies gilt teils auch für die durchgeführten IT-Prüfungen der Stadt Dorsten.

Wie die Tabelle zeigt, sind viele Prüfaspekte auch von zahlreichen anderen Städten nicht aufgegriffen worden. Wie in nahezu allen Fällen, liegt auch bei der Stadt Dorsten der Grund in fehlenden Personalressourcen, um eine systematische örtliche IT-Prüfung aufzubauen. Die örtliche

Rechnungsprüfung der Stadt Dorsten hält 0,05 Stellenanteile explizit für rein IT-bezogene Prüfthemen vor.

Neben den eigenen Personalressourcen mangelt es meist auch an der fachlichen Qualifikation, um den wünschenswerten Prüfinhalten gerecht werden zu können. Wie die Stadt Dorsten, fühlen sich auch die meisten Vergleichskommunen nicht annähernd adäquat aus- und fortgebildet. Bedingt durch das umfassende Prüfgebiet ist ein ebenso umfangreiches Fachwissen sowohl IT-technisch als auch im Hinblick auf die fachlich, rechtlichen Inhalte der geprüften Programme erforderlich.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Dorsten sollte prüfen, inwieweit sie die Rahmenbedingungen für örtliche IT-Prüfungen durch zusätzliche Personalressourcen und Fachkompetenz verbessern kann. Dabei sollte sie auch die Möglichkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit in Betracht ziehen.

Die Prüfhandlungen, bei denen die IT nicht selbst im Fokus steht, führt die Stadt Dorsten bereits mit IT-Unterstützung durch. Dabei hat sie auch einen Einstieg in die Massendatenanalyse über integrierte Verfahrensschnittstellen in Verbindung mit Excel-Auswertungen sowie dem Fachverfahren Datev gefunden.

Damit ist die Stadt Dorsten einigen großen kreisangehörigen Kommunen einen Schritt voraus. Gleichwohl schöpft sie das Potenzial von Massendatenanalyse, ebenso wie fast alle Vergleichskommunen, bei weitem nicht aus. Perspektivisch sollten Massendatenanalysen über die Analyse reiner Finanzdaten hinausgehen. Denn je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das digitale Datenvolumen ist, desto größer sind sowohl die Notwendigkeit als auch das Potenzial von Massendatenanalysen. Massendatenanalysen können die Transparenz und den Informationsgehalt von Daten in allen Bereichen erhöhen und Erkenntnisse bringen, die sonst nicht oder zumindest nur schwer aufgedeckt und analysiert werden können. Dadurch wird die örtliche Rechnungsprüfung in die Lage versetzt, Auffälligkeiten in kürzerer Zeit und mit weniger Personalaufwand zu erkennen, zu untersuchen und damit die Ressourcen effizienter dort einzusetzen, wo es erforderlich ist.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Dorsten sollte bei der digitalen Transformation ihrer Verwaltung sicherstellen, dass prüfungsrelevante Datensätze für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können.

2.4 IT an Schulen

Die Digitalisierung der Schulen in NRW besitzt heute eine höhere Priorität als je zuvor. Die Corona-Pandemie hat den diesbezüglichen Nachholbedarf in der landesweiten Schullandschaft zuletzt sehr deutlich aufgezeigt. Das digital gestützte Lernen und Lehren zählt für viele Schulen während der Pandemie zu den größten Herausforderungen. Eine bedarfsgerechte und funktionierende technische Infrastruktur stehen dabei im Fokus.

Vielerorts muss verstärkt in Infrastruktur und Ausstattung investiert werden, um einen zeitgemäßen Unterricht mit digitalen Werkzeugen gewährleisten zu können. Für diesen schon vor der

der Pandemie begonnenen Aufholprozess standen und stehen Fördermittel aus unterschiedlichen Quellen zur Verfügung.

Beispielsweise standen in NRW aus Förderprogrammen im Zeitraum zwischen 2017 und 2020 rund sechs Milliarden Euro zur Verfügung, die auch für Digitalisierungsmaßnahmen in den Schulen genutzt werden konnten. Diese resultieren insbesondere aus dem Programm „Gute Schule 2020“, dem Kommunalinvestitionsfördergesetz des Bundes (KInvFG) sowie der jährlichen Schul- und Bildungspauschale. Darüber hinaus stehen in NRW aktuell über eine Milliarde Euro aus dem zwischen Bund und Ländern beschlossenen „DigitalPakt Schule“ bereit, die ausschließlich in die Digitalisierung der Schulen fließen.

Unabhängig von der Mittelherkunft bedingt die erfolgreiche Digitalisierung der Schulen eine zentrale Konzeption und Koordination. Denn die Aufgabe ist nicht weniger komplex, als es in der Kernverwaltung der Fall ist. Im Gegenteil: Insbesondere die Trennung von „inneren“ und „äußeren“ Schulangelegenheiten macht sie umso anspruchsvoller.

Die Kommunen sind als Schulträger für die "äußeren" Schulangelegenheiten zuständig. Darunter fallen alle Bereiche, die die Verwaltung, die Schulgebäude und -gelände sowie deren Ausstattung betreffen. Im Hinblick auf die IT haben die Kommunen gemäß § 79 des Schulgesetzes NRW (SchulG) eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.

Für die "inneren" Schulangelegenheiten sind hingegen nicht die kommunalen Schulträger, sondern die Schulaufsichtsbehörden des Landes NRW zuständig. Dazu zählen insbesondere die Lehr- und Lerninhalte sowie der dazugehörige personelle Rahmen, also das pädagogische Personal.

Das zentrale Ziel der Digitalisierung der Schulen besteht darin, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die IT-Ausstattung in qualifizierter Weise in den Unterricht bzw. in die pädagogische Arbeit einbezogen werden kann. Voraussetzung dafür ist wiederum, dass die Prozesse und Abhängigkeiten sowie Möglichkeiten und Grenzen wechselseitig bekannt sind.

Neben der geteilten Verantwortung für die IT-Ausstattung einerseits und den Inhalten andererseits, wird der Digitalisierungsprozess an den Schulen erfahrungsgemäß auch durch die Erwartungshaltung aller Beteiligten und den aus den Förderprogrammen resultierenden Zeitdruck beeinflusst.

Infolgedessen entsteht ein Spannungsfeld zwischen dem pädagogisch Wünschenswerten, dem technisch Machbaren, der Finanzierbarkeit, der zeitlichen Realisierbarkeit sowie den Anforderungen der IT-Sicherheit und des Datenschutzes.

Die gpaNRW prüft anhand ausgewählter Kriterien, mit welchen Ressourcen sowie organisatorischen und konzeptionellen Mitteln die Kommunen diesem Spannungsfeld entgegnen.

- **Feststellung**
  Die Stadt Dorsten hat einen sehr guten systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung ihrer Schulen implementiert und über ihren Medienentwicklungsplan abgesichert. Die Rahmenbedingungen für die Schul-Digitalisierung sind bei der Stadt Dorsten ausgesprochen gut.

Die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung sollten aus einer systematischen Steuerung des Schulträgers, unter der Einbeziehung aller Interessensgruppen, resultieren. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:

- ***Medienentwicklungsplanung:*** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in einer konkreten Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.*

- ***Ressourcenüberblick:*** *Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.*

- ***Ausstattungsprozess:*** *Eine Kommune sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu harmonisieren und den Prozess zu vereinfachen.*

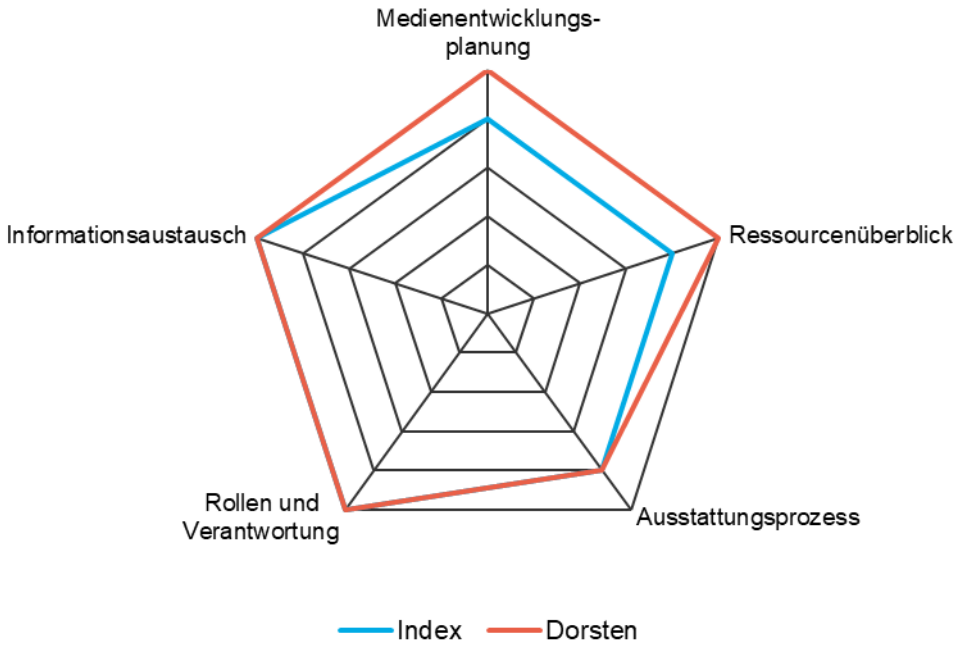
- ***Rollen und Verantwortung:*** *Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die resultierende Verantwortung klar sein. Die Sicherstellung des Supports bedingt zudem hinreichende Personalressourcen.*

- ***Informationsaustausch:*** *Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.*

Das nachstehende Netzdiagramm zeigt die Rahmenbedingungen der **Stadt Dorsten** für die Digitalisierung der Schulen. Innenliegende Werte bedeuten eine schwache Ausprägung, außenliegende Werte eine starke Ausprägung. Die Indexlinie gibt Orientierungswerte wieder. Dabei handelt es sich um interkommunale Durchschnittswerte.

Im Idealfall sollte das Netzdiagramm möglichst starke Ausprägungen bei den Einzelaspekten aufzeigen. Folglich sollte die Fläche, die sich innerhalb der miteinander verbundenen Werte ergibt, möglichst groß sein.

Rahmenbedingungen der Stadt Dorsten zur Digitalisierung der Schulen 2021



Die Stadt Dorsten ist weiter als viele andere Städte und hat bei der Digitalisierung ihrer Schulen bereits wichtige Meilensteine erreicht.

So basiert die IT-Ausstattung ihrer Schulen auf einem Medienentwicklungsplan, der unter Einbeziehung der IT erstellt wurde. Zudem hat die Stadt Dorsten eine Ausstattungsstrategie für fast die gesamte Schullandschaft erstellt, welche sukzessive auf alle Schulen übertragen werden soll. Dabei mündet die Planung in konkrete Projektpläne mit Meilensteine und Kostenkalkulationen.

Die Informationen über die gesamte IT-Ausstattung der Schulen liegen beim Team der IT. Aufbauend auf den Bedarfen koordiniert die IT auch in Absprache mit dem Schulamt die Beschaffungen. Den Beschaffungsprozess hat die Stadt Dorsten dabei einheitlich und verbindlich geregelt. So sichert sie über vordefinierte Ausstattungsmerkmale und Warenkörbe eine möglichst homogene IT-Ausstattung der Schulen ab.

Der Support wird über ein Ticketsystem sowie eine Hotline geregelt. Darüber hinaus stehen der IT-Service, die Schulleitungen, die Medienbeauftragten und die Schulhausmeister in einem regelmäßigen Austausch zur baulich-technischen Umsetzung der gemeinsam definierten Ausstattungsziele, zur Behebung aktueller Probleme und zur technisch-organisatorischen Beratung der Schulen.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Inhalte, Ziele und Methodik					
F1	Das IT-Betriebsmodell bietet der Stadt Dorsten eine sehr gute Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. Die interne IT-Steuerung war zum Prüfzeitpunkt jedoch risikobehaftet und nicht hinreichend formalisiert. Auch ist die IT-Beschaffung nicht durchgängig im IT-Betrieb zentralisiert.	85	E1.1	Die Stadt Dorsten sollte ihre strategische IT-Ausrichtung in einer eigenen IT-Strategie formalisieren und die organisatorische Neuordnung nutzen, um die Verantwortung für die IT-Steuerung eindeutig zu regeln.	86
			E1.2	Die Stadt Dorsten sollte einen verbindlichen Prozess definieren, in dem die Anforderungen der Fachämter mit den strategischen Vorgaben und der Beschaffung abgeglichen werden.	87
F2	Da in der Stadt Dorsten bisher eine für alle Beteiligten verbindliche Digitalisierungsstrategie und die Festlegung von Verantwortlichkeiten fehlen, ist eine erfolgreiche digitale Transformation der Verwaltung gefährdet.	94	E2.1	Die Stadt Dorsten sollte die neugeschaffene Organisationsstruktur mit hinreichenden Weisungsrechten auszustatten, die Verantwortung für die digitale Transformation klar formulieren und eine kontinuierliche Anbindung an den Verwaltungsvorstand sicherstellen.	95
			E2.2	Die Stadt Dorsten sollte ihre digitale Transformation durch eine Strategie absichern, in einer „Roadmap“ konkrete Schritte festlegen und den Personalbedarf für die nächsten Jahre ermitteln.	96
F3	Die Stadt Dorsten erfüllt noch nicht alle rechtlichen Anforderungen des EGovG. Im Hinblick auf die Anforderungen des OZG ist die Projektplanung der Stadt Dorsten noch nicht hinreichend konkretisiert und formalisiert.	96	E3	Die Stadt Dorsten sollte einen Fahrplan für die fristgerechte Umsetzung des OZG aufstellen und das eigene Onlineangebot mit Nachdruck erweitern. Dazu gehören auch die Möglichkeiten der elektronischen Bezahlung und zur Einreichung elektronischer Rechnungen.	98

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Der Prozess zur Rechnungsbearbeitung der Stadt Dorsten wird bereits gut durch IT-Anwendungen unterstützt. Dennoch bestehen konkrete Optimierungsansätze.	98	E4	Die Stadt Dorsten sollte die aktuell noch manuell oder papierbasiert durchgeführten Prüf- und Bearbeitungsschritte weiter reduzieren. Dazu sollte sie prüfen, ob und inwiefern sie den Bestellvorgang mit der Rechnungsbearbeitung verknüpfen kann. Weitere Ansatzpunkte bieten automatisierte Datenergänzungen und elektronische Bearbeitungshinweise sowie die konsequente Einbindung der XRechnung in den Workflow.	101
F5	Die Stadt Dorsten nutzt bereits in einigen Fachbereichen die E-Akte. Ein verwaltungsweites DMS-System sowie eine Strategie dazu existiert nicht.	101	E5	Aufbauend auf strategischen Überlegungen sollte die Stadt Dorsten die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für ein einheitliches verwaltungsweites Dokumentenmanagement und die E-Akte schaffen und die Umsetzung in Projektplänen absichern.	102
F6	Das Prozessmanagement der Stadt Dorsten befindet sich erst im Aufbau und kann den Anforderungen an die digitale Transformation noch nicht gerecht werden.	102	E6	Die Stadt Dorsten sollte eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessma-nagement entwickeln und ihre Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren und den erforderlichen Personalbedarf bemessen und über Stellenbeschreibungen verbindlich absichern. Zudem sollte sie das Prozessmanagement zur Abrundung des IT-Beschaffungsprozesses nutzen und dadurch Anforderungen an die IT definieren.	104
F7	Die Stadt Dorsten weist Defizite im Bereich der technischen, organisatorischen und konzeptionellen IT-Sicherheit auf.	105	E7	Die Stadt Dorsten sollte die im Rahmen dieser Prüfung festgestellten Defizite, insbesondere im IT-Sicherheits- und Notfallmanagement, mit Priorität aufarbeiten. Dazu gehört insbesondere ein detailliertes IT-Notfallkonzept.	106
F8	Die Rahmenbedingungen der örtlichen IT-Prüfung der Stadt Dorsten sichern die notwendigen Prüfhandlungen nur rudimentär ab. Weitergehende IT-Prüfungen kann die Stadt Dorsten derzeit nicht leisten.	107	E8.1	Die Stadt Dorsten sollte prüfen, inwieweit sie die Rahmenbedingungen für örtliche IT-Prüfungen durch zusätzliche Personalressourcen und Fachkompetenz verbessern kann. Dabei sollte sie auch die Möglichkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit in Betracht ziehen.	109
			E8.2	Die Stadt Dorsten sollte bei der digitalen Transformation ihrer Verwaltung sicherstellen, dass prüfungsrelevante Datensätze für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können.	109

	Feststellung	Seite		Empfehlung	Seite
F9	Die Stadt Dorsten hat einen sehr guten systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung ihrer Schulen implementiert und über ihren Medienentwicklungsplan abgesichert. Die Rahmenbedingungen für die Schul-Digitalisierung sind bei der Stadt Dorsten ausgesprochen gut.	110			

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

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

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

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

Es ist derzeit nicht abzuschätzen und zu beurteilen, wie sich die Auswirkungen der Pandemie künftig auf die Fallzahlen und Aufwendungen in der Hilfe zur Erziehung auswirken werden. In der Prüfung werden die Daten der Jahre 2019 und 2020 abgefragt. Hierdurch kann im Rahmen der Prüfung dargestellt werden, wie sich die Kennzahlen im ersten Pandemie-Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr positionieren.

Hilfe zur Erziehung

Die Stadt Dorsten ist durch die betrachteten soziostrukturellen Rahmenbedingungen mehr belastet als die meisten großen kreisangehörigen Kommunen. Dennoch hat sie im Jahr 2020 einen niedrigeren **Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung (HzE) je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren** als die Hälfe der geprüften Vergleichsstädte.

Die Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung, die vor allem aus Leistungen an freie Träger für die Erbringung der Hilfen bestehen, wirken sich erheblich auf den Fehlbetrag aus. Dieser ist einwohnerbezogen in Dorsten geringer als in der Hälfte der Vergleichskommunen. Sowohl die Falldichte, als auch die durchschnittlichen Fallaufwendungen entsprechen dem Median im Vergleich. Positiv wirkt sich in Dorsten ein **vergleichsweise hoher Anteil der Hilfefälle in Vollzeitpflege aus.** Einhergehend mit wenigen **Heimfällen** entlastet das die Aufwendungen. Betrachtet man den **hilfefallbezogenen Fehlbetrag HzE**, reiht sich Dorsten jedoch in die Hälfte der geprüften Städte mit den höheren Werten ein, trotz vergleichsweise wenigen Heimfällen. Hier schlagen insbesondere die a**mbulanten Aufwendungen** je Hilfefall zu Buche, die in Dorsten höher sind als in Dreiviertel der Vergleichskommunen.

Einzelne strategische Elemente für den Aufgabenbereich der Hilfe zur Erziehung sind in Dorsten bereits vorhanden. Eine mit messbaren Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen hinterlegte **Gesamtstrategie** für die Hilfen zur Erziehung gibt es in Dorsten jedoch noch nicht. Im Rahmen des Kontraktmanagements arbeitet die Stadt mit ausgewählten Trägern in vier Sozialräumen. Die Vereinbarungen basieren auf groben Zielvorgaben und pauschalierten Sozialraumbudgets für die Fallarbeit und übergreifende Aufgaben im Sozialraum.

In mehreren Urteilen haben Gerichte die Finanzierungsform der **Sozialraumbudgets** an eine bestimmte Auswahl von Trägern als unzulässig erklärt. Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung aber auch der in Kommentierungen und Veröffentlichungen vertretenen Rechtsauffassung empfehlen wir der Stadt Dorsten, diese Vereinbarungen zu überprüfen.

Die Stadt Dorsten hat für die Hilfe zur Erziehung noch kein umfassendes **Finanzcontrolling**. Ziele und Kennzahlen wurden im geprüften Zeitraum nicht formuliert und festgelegt. Es erfolgte eine vierteljährliche Budgetkontrolle im Hinblick auf die Haushaltsansätze. Für die ambulanten Leistungen der Mobilen Jugendhilfe hat das Jugendamt keinen Kostenüberblick zu den einzelnen Hilfefällen und geleisteten Fachleistungsstunden. Eine Abgrenzung von den Fallaufwendungen und Aufwendungen für fallunabhängige Angebote ist nicht möglich.

Das **Fachcontrolling** fand in der Stadt Dorsten im geprüften Zeitraum auf der Einzelfallebene statt. Fallübergreifende Auswertungen, wie zum Beispiel zur Zielerreichung, zu Laufzeiten, zu Abbrüchen oder trägerübergreifende Auswertungen erfolgten noch nicht. Das gilt insbesondere für die ambulanten Hilfen der Mobilen Jugendhilfe. Seit 2021 hat das Jugendamt das Fachcontrolling ausgebaut.

Das Jugendamt der Stadt Dorsten setzt eine **Jugendamtssoftware** in unterschiedlichen Aufgabenbereichen ein. Die Möglichkeiten der Software werden jedoch nicht immer optimal genutzt. Damit der Aufgabenbereich der Hilfe zur Erziehung durch die EDV optimal unterstützt werden kann, sollte Dorsten die vorhandene Software auf die Erweiterung ihrer Einsatzmöglichkeiten hin überprüfen.

Die Stadt Dorsten hat ihre **Verfahrensstandards und Prozessabläufe** für das Handlungsfeld Hilfen zur Erziehung in ihren Handbüchern „Qualitätshandbuch Allgemeiner Sozialer Dienst“, „Qualitätshandbuch Pflegekinderdienst und Adoption“, „Qualitätshandbuch Rückkehrmanagement“, „Qualitätshandbuch Eingliederungshilfe“ und „Qualitätshandbuch Wirtschaftliche Jugendhilfe“ schriftlich geregelt. Vereinzelt besteht jedoch Anpassungsbedarf. Gerade vor dem Hintergrund der höheren fallbezogenen Aufwendungen sollten Wirtschaftlichkeitsaspekte konsequent angewendet werden, um den steigenden Aufwendungen möglichst entgegenzuwirken.

In der detaillierten **Hilfearten**prüfung stellt sich heraus, dass die Stadt Dorsten in einigen Hilfearten gute bis sehr gute Kennzahlenergebnisse erzielt. Auffällig ist jedoch, dass Dorsten sehr **hohe hilfefallbezogenen Aufwendungen für die ambulanten Dienstleistungen** hat, die überwiegend von der Mobilen Jugendhilfe mit ausgewählten Leistungsträgern im Sozialraum erbracht werden. Auch der Bereich **Eingliederungshilfen** für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche weist deutliche Optimierungspotentiale auf. Nur eine der bisher geprüften Städte hat höhere jugendeinwohnerbezogene Aufwendungen für die Integrationshilfen als die Stadt Dorsten. Die Falldichten sind in einigen Hilfearten hoch bis sehr hoch. Angesichts dieser hohen Falldichten in einigen Hilfearten sollte die Stadt Dorsten ihre Hilfeplanung evaluieren, die Zugangssteuerung analysieren und ggf. intensivieren.

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 Finanzstatistik[13] 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 analysiert die gpaNRW die Erträge und Aufwendungen sowie die Fallzahlenentwicklung und Personalausstattung.

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 Hilfegewährung, für die im jeweiligen Jahr beendeten Hilfefälle, berücksichtigt. Bei der Erfassung zu Rückführungen in die Herkunftsfamilie wird die absolute Fallzahl im jeweiligen Kalenderjahr abgebildet.

Um tiefergehende zeitliche Analysen zu ermöglichen, fragt die gpaNRW die Daten für die Jahre 2017 bis 2020 ab. Aufgrund eines internen Fachsoftwareupdates konnte die Stadt Dorsten keine fallbezogenen Daten der Jahre 2017 und 2018 für die Prüfung aufbereiten. Daher werden nur die Daten für die Jahre 2019 und 2020 analysiert.

Differenzierte Grunddaten zur Bevölkerungsentwicklung, zu Aufwendungen und Fallzahlen für die Jahre 2019 und 2020 stellt die gpaNRW in der Tabelle 2 im Anhang dieses Teilberichtes dar.

[13] nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPG)

3.3 Strukturen

- Die soziostrukturellen Faktoren der Stadt Dorsten sind teilweise belastend und könnten Einfluss auf den Bedarf an Maßnahmen der Hilfe zur Erziehung haben.

Die gpaNRW konnte in ihren Prüfungen keine direkte Korrelation zwischen den Strukturen der Kommunen und dem Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren feststellen. Vielmehr wirken sich die Steuerungsleistungen des Jugendamtes auf die Aufwendungen und Fallzahlen aus.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können aber dennoch die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Die **Stadt Dorsten** ist dem Jugendamtstyp 8 und der Belastungsklasse 2 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund[14] zugeordnet. Diese Einstufung bedeutet eine hohe Kinderarmut und kann strukturell belastend auf den Umfang der HzE wirken. Dorsten gehört nach der AKJ-Statistik zu den 28 Kommunen, die eine hohe Kinderarmut verzeichnen. Damit befindet sich die Stadt Dorsten strukturell gesehen in einer schlechteren Situation als die meisten großen kreisangehörigen Kommunen.

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen 2020

Kennzahlen	Dorsten	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	18,89	18,34	19,55	20,38	21,05	21,60	22
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent	3,30	1,60	2,63	3,25	4,05	7,50	22
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	19,51	15,61	17,45	18,43	19,43	21,82	22
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent	5,15	1,42	4,59	5,64	7,48	10,46	22

Die gpaNRW bildet für die Analysen im Rahmen dieser Prüfung unterschiedliche Kennzahlen mit Bezug auf die Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren (sog. Jugendeinwohner) ab. Daher wird zunächst der Anteil dieser Altersgruppe an der Gesamtbevölkerung skizziert. Wie für viele andere kreisangehörige Kommunen prognostiziert IT.NRW für die **Stadt Dorsten** bis zum Jahr 2040 einen Bevölkerungsrückgang. Auch die Einwohnerzahl der Altersgruppe von 0 bis unter 21 Jahren wird im gleichen Zeitraum sinken. Die stadtinternen Analysen decken sich mit den

[14] Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

Daten von IT.NRW. Nach der Einschätzung des Jugendamtes wird aber der Anteil der Kinder und Jugendlichen bis 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in den nächsten Jahren aufgrund der kontinuierlich gestiegenen Geburtenzahlen leicht steigen. Im Vergleichsjahr 2020 reiht sich die Stadt Dorsten in das Viertel der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten Anteil dieser Altersgruppe an der Gesamtbevölkerung ein. Der Anteil der Bevölkerung, die Hilfen zur Erziehung in Anspruch nehmen können, ist in Dorsten somit geringer als in den Vergleichskommunen. Ein geringerer Anteil kann sich aber rechnerisch belastend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen der aktuellen Prüfung auswirken.

Eine hohe Jugendarbeitslosigkeit kann zu mehr Hilfen des Jugendamtes führen, auch wenn sie mit den über 15-jährigen Kindern und Jugendlichen nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist, betrifft. Arbeitslosigkeit kann in Verbindung mit Perspektivlosigkeit und Geldmangel aber zu Defiziten führen, die Hilfen zur Erziehung erforderlich machen. Die Jugendarbeitslosenquote der Stadt Dorsten liegt im Jahr 2020 über dem Median. Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen weisen eine niedrigere Jugendarbeitslosigkeit auf als Dorsten. Hier kann eine belastende Wirkung auf den Bedarf an den städtischen HzE-Leistungen angenommen werden.

Beim Anteil der Bedarfsgemeinschaften von Alleinerziehenden im SGB II-Bezug reiht sich die Stadt Dorsten in das Viertel der Vergleichsstädte mit den höchsten Werten ein. Der vergleichsweise hohe Anteil könnte in Dorsten auf die vier Mutter-Kind-Einrichtungen im Stadtgebiet zurückzuführen sein. Laut dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung 2018“ der AKJ wirkt sich neben dem Transferleistungsbezug auch der Familienstatus auf die Hilfen zu Erziehung aus. Sowohl ambulante als auch stationäre Hilfen werden vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen. Bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen verstärkt sich der Anteil deutlich. Grundsätzlich kann der überdurchschnittliche Anteil von Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften in einer Kommune die Höhe der HzE-Aufwendungen im Vergleich zu anderen Vergleichskommunen negativ belasten.

Bei der Kennzahl Schulabgänger ohne Abschlüsse gehört die Stadt Dorsten wiederum zur Hälfte der Kommunen mit den niedrigeren Werten. Hier kann eine begünstigende Wirkung auf den Bedarf an den städtischen Hilfen zur Erziehung angenommen werden.

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

- Die Stadt Dorsten kennt ihre soziostrukturellen Rahmenbedingungen und berücksichtigt sie bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen.

Das Jugendamt der **Stadt Dorsten** kennt die städtischen soziostrukuturellen Merkmale und berücksichtigt sie bei ihrer Jugendhilfeplanung. Die Stadt verfügt auch über eine gute Datengrundlage für die einzelnen Stadtteile (Sozialraumanalyse). Die Daten werden in erster Linie in der Jugendhilfeplanung berücksichtigt, für den HzE-Bereich werden sie noch nicht nennenswert genutzt.

Nach der Einschätzung des Jugendamtes ist die Sozialstruktur in der Stadt Dorsten insgesamt recht ausgewogen. Die Datenerhebung aus der Sozialraumanalyse zeigt jedoch, dass es einige Gebiete in Dorsten gibt, die einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Menschen im SGB II-Bezug sowie an Menschen mit Migrationshintergrund aufweisen. In diesen Gebieten ist ein er-

höhter Bedarf an HzE-Leistungen erkennbar. Auch eine große Anzahl an Mutter-Kind-Einrichtungen wirkt sich belastend auf den Bedarf an den HzE-Leistungen aus. Der Zuzug von Flüchtlingsfamilien und unbegleiteten minderjährigen Ausländern (UMA) hat im Prüfungszeitraum hingegen keine wesentliche Auswirkung auf die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung. Um einer ungleichen Verteilung zu begegnen, hat das Jugendamt der Stadt Dorsten im Jahr 2003 ein sogenanntes Kontraktmanagement[15] eingeführt. Dieses zeichnet sich durch einen hohen Anteil an sozialräumlicher Arbeit aus. Die Standorte der Mobilen Jugendhilfe befinden sich in den durch das Jugendamt definierten vier Sozialräumen.

Aktuell führt die Stadt Dorsten eine gesamtstädtische strategische Sozialplanung ein. 2020 hat die Stadt ihren ersten Sozialbericht veröffentlicht. Die Fachkräfte aus dem Jobcenter, den Bereichen Jugend, Soziales und Kindertagesbetreuung tauschen sich aktiv untereinander aus. Es ist vorgesehen, den Sozialbericht alle fünf Jahre zu aktualisieren.

3.3.3 Präventive Angebote

- **Feststellung**
  Die Stadt Dorsten hat kein schriftliches gesamtstädtisches Präventionskonzept. Dennoch verfügt die Stadt über ein umfangreiches Spektrum an präventiven Maßnahmen und niedrigschwelligen Beratungsangeboten, die in einem Familienwegweiser zusammengefasst sind.

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 Dorsten** hat kein schriftliches gesamtstädtisches Präventionskonzept. Dennoch haben die einzelnen Bereiche im Jugendamt eigene Präventionsangebote entwickelt, wie z.B. in den Frühen Hilfen, im Kinder- und Jugendschutz, in den Kindertageseinrichtungen sowie in der offenen Kinder- und Jugendarbeit. Die Stadt Dorsten hat zwar kein schriftlich definiertes autarkes Frühwarnsystem, jedoch sind viele Bausteine untereinander verknüpft. Somit hat Dorsten umfangreiche Angebote im präventiven Bereich. Die präventive Arbeit basiert in Dorsten auf dem Sozialraumkonzept. Ist eine Häufung von Hilfefällen in einem Sozialraum zu erkennen, so führt das nach Aussage des Jugendamtes zur Entwicklung neuer spezieller Angebote.

Im Präventionsprozess werden in der Stadt Dorsten alle Altersstufen berücksichtigt, von der Geburt bis zum Übergang in die Selbständigkeit.

So bietet das Familienbüro Beratung und Unterstützung ab der Schwangerschaft bis zur frühen Kindheit ab. Bereits nach der Geburt besuchen städtische Mitarbeitende junge Familien im Rahmen sogenannter Willkommensbesuche. Für Familien in besonderen Lebenslagen gibt es die

[15] zum Kontraktmanagement s. Kapitel „4.4 Organisation und Steuerung“

Frühen Hilfen in Form von Projektangeboten. So erfolgt in Kooperation mit dem Frühförderzentrum der Lebenshilfe eine Baby- und Kleinkinderberatung. Des Weiteren bietet das Programm „Wellcome“ als eine Art moderne Nachbarschaftshilfe praktische Hilfen für Familien nach der Geburt an. In der Stadt Dorsten ist ein interprofessioneller Qualitätszirkel Frühe Hilfen installiert, in dessen Rahmen sich die Vertreter der Jugendhilfe und des Gesundheitswesens zu anonymen Fallbesprechungen treffen. 2009 wurde in Dorsten das Netzwerk Frühe Hilfen gegründet, in dem Vertreter der Jugendhilfe, des Gesundheitsamtes, der Schwangerschaftsberatung, der Geburtsklinik, der Frühförderung, der Kindertagesbetreuung sowie Hebammen, Kinderärzte und Gynäkologen zusammenarbeiten. Als weitere Angebote der Frühen Hilfen sind das Projekt „Gute Start-Hilfen für Familien“, der unterstützende Einsatz einer Kinderkrankenschwester sowie ein Mütter-Café zu nennen.

Um die Kinder im Schulalter kümmern sich z.B. die OKJA (Offene Kinder- und Jugendarbeit) sowie die Schuljugendarbeit. Die Abteilung 51.5 Jugendschutz, Jugendförderung, Kinderförderung steuert die Schulsozialarbeit an den Dorstener Schulen. Die Schulsozialarbeit ist in die Jugendförderung und Jugendberufshilfe eingebunden. Um den Übergang von Schule zum Beruf zu erleichtern, unterstützt die Jugendberufshilfe Jugendliche in der Stadt Dorsten.

Im Rahmen der Kinder- und Jugendarbeit finden diverse bedarfsgerechte Aktionen in Jugendhäusern statt. Insgesamt gibt es in Dorsten fünf sogenannte Heime der offenen Türen (HOT). Die Stadt betreibt zwei eigene soziokulturelle Jugendzentren, das LEO und den Treffpunkt Altstadt. Die anderen drei Heime sind in kirchlicher Trägerschaft. Im Stadtgebiet werden zwei Streetworker eingesetzt. Der ASD, die Mobile Jugendhilfe und die Kinder- und Jugendliche-Familienzentren stimmen diesen Einsatz untereinander ab. In Kooperation mit allen Akteuren beteiligt sich die Stadt Dorsten am Programm des Europäischen Sozialfonds „Jugend stärken im Quartier“.

Weitere präventive Angebote sind in Dorsten der vorbeugende Kinder- und Jugendschutz, die Drogenprophylaxe in Kooperation mit einer Drogenberatungsstelle, das Spielmobil DoKiMo in den jeweiligen Stadtteilen, Ferienangebote für Kinder, Kinder- und Jugendferienstiftung, Kinderkulturtage in Kooperation mit dem Gemeinschaftshaus sowie Aktionstage.

Allen ratsuchenden Bürgerinnen und Bürgern der Stadt Dorsten stehen eine Erziehungsberatungsstelle sowie eine Ehe-, Familien- und Lebensberatungsstelle zur Verfügung. Diese werden von freien Trägern organisiert und betrieben. Abgerundet wird das Beratungsangebot durch die Schulpsychologische Beratungsstelle in Trägerschaft der Stadt Dorsten und des Landes Nordrhein-Westfalen.

Dorsten hat einige Medienangebote für Familien, Kinder und Jugendliche etabliert. Dazu gehören der Familienwegweiser, das Online-Tool „Guter Start NRW“, ein monatlicher Newsletter mit Informationen und Tipps für das Familienleben sowie mehrere Instagram-Accounts der Abteilung Kinder- und Jugendförderung.

Nach Einschätzung der Stadt Dorsten haben präventive Angebote einen Einfluss auf die Entwicklung von Hilfen zur Erziehung. Das zuletzt eingesetzte Beratungsunternehmen hat der Stadt vergleichsweise wenige stationäre Unterbringungen bescheinigt. Auch die aktuelle Prüfung der gpaNRW kommt zu diesem Ergebnis.

Dorsten arbeitet daran, vorhandene Präventionsangebote kontinuierlich zu erweitern und neue

Angebote zu installieren. So baut das Jugendamt aktuell eine fächerübergreifende Arbeitsgemeinschaft (AG) nach § 78 SGB VIII[16] auf. Eines der Aufgaben der AG ist eine zielgerichtete Bedarfsanalyse durchzuführen und möglichst passgenaue Angebotsstrukturen für Kinder und Jugendliche in Dorsten aufzubauen.

Das Jugendamt pflegt einen engen Kontakt zu den örtlichen freien Trägern der Kinder- und Jugendarbeit. In den einzelnen Sozialräumen werden Angebote der Kinder- und Jugendarbeit sowie des Kinder- und Jugendschutzes mit den Schulsozialarbeiterinnen und -sozialarbeitern, der Jugendförderung und der Mobilen Jugendhilfe organisiert und durchgeführt. Neben der Beratung und fachlichen Unterstützung leistet die Stadt freiwillige Zuschüsse an die freien Träger, in erster Linie für die Beratungsstellen.

Eine aktive Netzwerkarbeit hat in der Stadt Dorsten einen besonderen Stellenwert. Die Stadt engagiert sich in verschiedenen regionalen und überregionalen Netzwerken. Es gibt Netzwerke mit den anderen kreisangehörigen Jugendämtern in unterschiedlichen Wirkungsbereichen. Des Weiteren ist die Wirtschaftliche Jugendhilfe an dem Arbeitskreis Süd des LWL beteiligt. Das Jugendamt kooperiert eng mit den Schulen, dem Jobcenter, dem Gesundheitsamt, der Polizei, dem Sozialamt und anderen Beteiligten. Es gibt ein sehr starkes Netzwerk im Rahmen der Frühen Hilfen sowie einen Psychosozialen Arbeitskreis. Aktuell werden multiprofessionelle Teams über die Schulpsychologische Beratungsstelle aufgebaut.

- **Empfehlung**
  Die Präventionsmaßnahmen der Stadt Dorsten sollten zielgerichtet und miteinander vernetzt sein. Angesichts der vorhandenen Vielzahl präventiver Angebote sollten diese regelmäßig aus fachlicher Sicht dahingehend analysiert werden, ob sie weiterhin geeignet sind, ambulante und stationäre Hilfen zu reduzieren oder bestenfalls zu verhindern.

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

- Die Jugendhilfe, die Schulträgeraufgaben und das Aufgabenfeld Soziales sind in der Stadt Dorsten einem Dezernat zugeordnet. Durch eine vernetzte Arbeit könnte diese Struktur Synergieeffekte ermöglichen.

Die Aufgabe der Jugendhilfe ist in der **Stadt Dorsten** im Dezernat III, dem Fachamt 51 Amt für Familie und Jugend verortet. Die Fachämter Sozialamt und Amt für Schule und Weiterbildung sind dem gleichen Dezernat zugeordnet. Die Arbeit aller drei Fachämter ist teilweise auf eine identische Zielgruppe gerichtet. Diese organisatorische Struktur bewertet die gpaNRW daher positiv, denn sie könnte eine vernetzte Arbeit und Synergien ermöglichen.

[16] zur AG nach § 78 SGB VIII s. auch Kapitel „4.4.1 Organisation“

Das Amt 51 besteht aus sechs Abteilungen:

- 51.1 Allgemeine Verwaltung,
- 51.2 Wirtschaftliche Erziehungshilfen, Verwaltung,
- 51.3 Beistandschaften, Pfleg- und Vormundschaften (VORM),
- 51.4 Sozialer Dienst (ASD),
- 51.5 Jugendschutz, Jugendförderung, Kinderförderung,
- 51.6 Kindertagesbetreuung.

Zum Amt 51 gehört auch die Schulpsychologische Beratungsstelle.

Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) der Stadt Dorsten bildet eine eigene Abteilung und ist sozialräumlich organisiert. Die sozialräumliche Orientierung des ASD ist im Organigramm abgebildet. Zum Zeitpunkt der Prüfung gibt es vier Teams mit sozialräumlicher Zuordnung. Der ASD ist zusammen mit den anderen Aufgabenbereichen des Jugendamtes im Rathaus untergebracht. Es gibt eine Nebenstelle in Wulfen. Die ASD-Leitung hat eine uneingeschränkte Fach- und Dienstaufsicht über alle ASD-Fachkräfte. Die Sachgebietsleitungen bilden eine hierarchische Zwischenebene.

Dorsten hat einige Spezialdienste installiert. So wurden ein Pflegekinderdienst (PKD) und eine Adoptionsvermittlungsstelle eingerichtet. Die Spezialisierung in diesen Aufgabenbereichen betrachtet das Jugendamt als einen großen Vorteil. Diese Aufgabenbereiche erfordern ein solides Fachwissen sowie spezielle Netzwerke und Kooperationen. Gleiches gilt für die Bearbeitung der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Für diese Hilfeart hat die Stadt Dorsten bisher keinen Spezialdienst eingerichtet. Wir verweisen auf das Kapitel 4.7.2.4.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) ist zentral in der eigenen Abteilung 51.2 Wirtschaftliche Erziehungshilfen, Verwaltung verortet. Sie ist in erster Linie für die Verwaltung von Zahlungsströmen zuständig. Sie erteilt auch die Bescheide im Rahmen der Leistungsgewährung an die Leistungsempfänger sowie die Kostenübernahme an die Träger, die außerhalb der Mobilen Jugendhilfe tätig werden. Die in den Sozialräumen tätigen Träger der Jugendhilfe erhalten für die jeweilige Leistungserbringung keine schriftliche Beauftragung hinsichtlich Inhalt, Umfang und Kostenübernahme.

Die Jugendhilfeplanung ist in der Stabstelle „Planungsaufgaben, Projekte“ bei der Amtsleitung angesiedelt. Sie arbeitet eng mit den anderen Abteilungen zusammen.

Ein intensiver Austausch von Informationen und Fachwissen erfolgt im Jugendamt in diversen Sitzungen. Alle 14 Tage finden Teambesprechungen mit der Leitungskraft statt. Um aktuelle Sachverhalte zu besprechen, trifft sich die Amtsleitung monatlich mit den Abteilungsleitungen. Alle drei Monate gibt es eine Strategiebesprechung. Der dezernatsweite Informationsaustausch wird durch regelmäßige Dienstbesprechungen zwischen der Beigeordneten und den Fachamtsleitungen abgerundet. Zur weiteren Sicherung des Informationsaustausches werden Umläufe sowie der E-Mail-Verkehr genutzt. Alle relevanten Informationen werden auf einem gemeinsamen Laufwerk hinterlegt, auf das alle ASD-Fachkräfte einen Zugriff haben.

Nach § 78 SGB VIII sollen Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Bildung von Arbeitsgemeinschaften anstreben, in denen neben ihnen die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe sowie die Träger geförderter Maßnahmen vertreten sind. Die Stadt Dorsten hat drei themenzentrierte Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII eingerichtet, und zwar Tageseinrichtungen für Kinder und Tagespflege, Hilfen zur Erziehung und Erziehungshilfe (Steuerungsgruppe Kontraktmanagement) und Jugendarbeit und Jugendschutz, Jugendsozialarbeit. Aktuell wird die Arbeit der Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII neu aufgestellt. So werden die drei vorherigen Arbeitsgemeinschaften zu einer Arbeitsgemeinschaft Jugendhilfe nach § 78 SGB VIII zusammengefasst.

Zur weiteren Vernetzung und Zusammenarbeit mit anderen Akteuren werden in allen elf Stadtteilen Stadtteilkonferenzen abgehalten. Es gibt eine Steuerungsgruppe Kontraktmanagement sowie Fachkräftekonferenzen in den Sozialräumen.

3.4.2 Sozialraumorientierung und Kontraktmanagement in der Stadt Dorsten

➔ **Feststellung**
Im Rahmen eines Kontraktmanagements arbeitet die Stadt Dorsten mit fünf verschiedenen Trägern in vier Sozialräumen auf der Basis von Sozialraumbudgets zusammen. Eine vertragliche Vereinbarung über die Erbringung von ambulanten Hilfen durch wenige Träger, finanziert über ein Sozialraumbudget ist aus Sicht der gpaNRW rechtlich nicht zulässig, da sie nach der Rechtsprechung und vielfach vertretener Rechtsauffassung u.a. einen Eingriff in die Berufsfreiheit darstellen könnte.

Die Kinder- und Jugendhilfe wird in gemeinsamer Verantwortung von öffentlichen und freien Trägern gestaltet. Sie stellen und entwickeln gemeinsam die Angebotsstruktur der Hilfen, repräsentieren die fachlichen Orientierungen der Kinder- und Jugendhilfe und erbringen beide im Zusammenwirken – auf Grundlage des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses – die Hilfen im Einzelfall. Das Jugendamt ist verpflichtet, das Recht auf freie Berufsausübung zu wahren und jedem Träger und freiberuflich Tätigen den Zugang zum Markt der Jugendhilfe zu ermöglichen.

Abweichend von anderen geprüften Vergleichskommunen arbeitet die Stadt Dorsten seit dem Jahr 2003 sozialraumorientiert im Rahmen eines sogenannten Kontraktmanagements mit Sozialraumbudgets. Dafür hat die Stadt vier Sozialräume definiert, in denen sie auf der Grundlage eines Sozialraumkonzeptes in enger Zusammenarbeit mit insgesamt fünf freien Trägern der Jugendhilfe agiert. In den Stadtteilen Altstadt, Hervest, Holsterhausen und Wulfen wurden Standorte der Mobilen Jugendhilfe eingerichtet. In jedem Sozialraum werden zwei bis drei Träger eingesetzt, einer davon federführend.

Für jeden Sozialraum hat die Stadt im Rahmen des Kontraktmanagements, zuletzt im Jahr 2020, Leistungsverträge mit den Trägern geschlossen. Auf dieser Grundlage erbringen die Sozialraumteams ambulante Hilfen zur Erziehung sowie Formen der Sozialen Gruppenarbeit nach dem SGB VIII (§§ 27 ff.) und die damit verbundene fallspezifische Arbeit. Bei den ambulanten Hilfen werden bei Bedarf weitere Träger, außerhalb des Kontraktmanagements, beteiligt. Zu den Aufgaben der Teams gehören außerdem die fallbezogene Ressourcenmobilisierung sowie die fallübergreifende Arbeit mit präventiven Angeboten im jeweiligen Sozialraum. Neben den Mitarbeitenden der in diesem Sozialraum eingesetzten Träger gehören auch Fachkräfte der

Stadt Dorsten zum Sozialraumteam. Die Finanzierung der Aufgaben erfolgt über ein Sozialraumbudget, bestehend aus Personalkosten zuzüglich Sach- und Overheadkosten und einem Budget für ambulante, teilstationäre und stationäre Hilfen (Ziffer 7 Sozialraumkontrakt 2021-2024). Die Finanzierung der Leistungen der Hilfe zur Erziehung bezieht sich somit auf einen Sozialraum und nicht auf den individuellen Hilfefall.

Die Arbeit der Sozialraumteams wird von einer Steuerungsgruppe gestaltet. Sie setzt sich aus den Vertreterinnen und Vertretern der freien Träger als Leistungserbringer, den Vertreterinnen und Vertretern der Stadt Dorsten sowie der/dem Vorsitzenden des Jugendhilfeausschusses zusammen und tagt zweimal im Jahr.

Entscheidungen über einen Jugendhilfeantrag erfolgen in einer Fallkonferenz unter Beteiligung der ASD-Fachkraft mit Vertretung, der ASD-Sachgebietsleitung, der Leitung der Mobilen Jugendhilfe (federführender Träger) sowie der Mitarbeitenden der Mobilen Jugendhilfe (Ziffer 4.2.1 Zusammensetzung der Sozialraumteams, Ideenbörse, kollegiale Fallberatung und Fallkonferenzen).

Nach Auffassung der gpaNRW ist eine vertragliche Vereinbarung über die Erbringung von ambulanten Hilfen durch wenige Träger, finanziert über ein Sozialraumbudget rechtlich nicht zulässig. Verschiedene Gerichte sehen in der Vereinbarung mit einem oder wenigen Trägern u.a. einen Eingriff in die Berufsfreiheit.[17] Auch in der Kommentierung zu § 3 SGB VIII wird die Kostenvereinbarung nur mit einem einzigen oder mehreren ausgewählten freien Trägern oder ein Sozialraumbudget als unzulässig angesehen. Die Kostensicherheit für einen oder wenige Träger macht es anderen freien Trägern faktisch unmöglich, Leistungen anbieten. Die Vielfalt der Träger nach § 3 SGB VIII sowie das Wunsch und Wahlrecht des Leistungsberechtigten gem. § 5 SGB VIII könnten eingeschränkt werden.[18]

Die Gerichte legen in ihren Entscheidungen dar, dass ein Eingriff in die Berufsfreiheit der von den Vereinbarungen ausgeschlossenen Trägern dadurch vorliegt, dass diese durch die Vereinbarungen im Hinblick auf ihre Wettbewerbschancen erheblich beeinträchtigt werden. Ein solcher Eingriff bedürfe einer Rechtsgrundlage, die es nicht gebe.[19] Es seien keine gesetzlichen Regelungen ersichtlich, die den drohenden Eingriff in die Rechte der ausgeschlossenen freien Träger rechtfertigen können. Es gebe keine Vorschriften, die es zuließen, Leistungserbringer von vornherein aus dem Kreis der Anbieter auszuschließen oder sie auf ein geringes Restkontingent von zu erbbringenden Leistungen zu verweisen.[20]

[17] siehe Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. NDV-Jahresregister 2013, S. 303 ff und S. 341 ff., Dorothee Nickel, Übersicht über die Rechtsprechung zur Sozialraumorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe

[18] z.B. Kommentar Kunkel, Kepert, Pattar, Sozialgesetzbuch VIII, Lehr- und Praxiskommentar, 7. Auflage, Rdnr. 7 zu § 3 SGB VIII

[19] Vgl. VG Hamburg, Beschluss vom 5. August 2004, 13 E 2873/04; VG Lüneburg, Beschluss vom 20. Dezember 2005, 4 B 50/05

[20] Vgl. VH Hamburg, VG Lüneburg a.a.O.

Die Stadt führt in ihrer Stellungnahme vom 22. September 2022 zum Eingriff in die Berufsfreiheit aus:

„Sie begründen dies zum einen mit einem möglicherweise bestehenden Eingriff in die Berufsfreiheit. Ein solcher soll daraus resultieren, dass von den Vereinbarungen Träger ausgeschlossen und daher in ihren Wettbewerbschancen erheblich beeinträchtigt seien. In den Sozialräumen der Stadt Dorsten ist es jedoch nicht so, dass einzelne Träger von der Tätigkeit in einem Sozialraum vollständig ausgeschlossen sind. In den Sozialräumen wird ein Teil der ambulanten Hilfen an sogar 16 weitere Träger außerhalb des Kontraktmanagements vergeben. Hierzu liegen der Stadt Dorsten für sämtliche freien Träger Leistungsvereinbarungen nach § 77 SBG VIII vor. Diese hat sie mit den in Dorsten ansässigen Trägern selbst geschlossen bzw. liegen ihr die Leistungsvereinbarungen von den außerhalb des Stadtgebiets ansässigen Trägern vor, die diese mit den für sie zuständigen Kommunen geschlossen haben. Die tatsächliche Inanspruchnahme dieser Träger richtet sich neben dem Bedarf der Stadt Dorsten auch nach den Kapazitäten des jeweiligen Trägers. Oft ergibt sich ein Bedarf vor allem im Hinblick auf spezielle Qualifikationen, die gerade durch Träger außerhalb des Kontraktmanagements gedeckt werden können. Zudem enthalten die Kontraktmanagementverträge ein festes Vertragsende ohne automatische Verlängerungs-klausel, so dass in regelmäßigen Abständen eine Interessenabfrage seitens der Stadt Dorsten durchgeführt wird, um neue, weitere oder andere Träger zu gewinnen. Damit ist der Sachverhalt auch nicht mit dem in der angeführten Rechtsprechung (OVG Hamburg, Beschluss vom 05.08.2004, Az. 13 E 2873/04) zu vergleichen. In dem Fall wurde ein Träger von Beginn an ausgeschlossen und ihm eine Teilnahme an einem Interessensbekundungsverfahren praktisch verwehrt. Auch die Tatsache, dass nahezu 90 % aller Hilfen in dem dem Beschluss zu Grunde liegenden Sachverhalt an einen Träger vergeben wurden, unterscheidet sich erheblich von dem Dorstener Modell. Ebenso liegt es mit der Laufzeit der Verträge. Während sich in dem Hamburger Fall die Laufzeit der Verträge jeweils automatisch um ein weiteres Jahr verlängerte, woraufhin das Gericht eine jahrelange Bestandskraft vermutete, gibt es diese Option in Dorsten gerade nicht.

Vor dem Hintergrund dieser gravierenden Unterschiede einen gezielten Eingriff in die Berufsfreiheit unter Berufung auf die Rechtsprechung anzunehmen, erschließt sich der Stadt Dorsten nicht.“

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Dorsten sollte die Ausgestaltung des Kontraktmanagements und die Leistungsverträge auf Rechtmäßigkeit überprüfen und Vereinbarungen der geltenden Rechtslage anpassen.

➔ **Feststellung**

Vereinbarungen, wie sie die Stadt Dorsten mit den freien Trägern im Rahmen des Kontraktmanagements geschlossen hat, sieht das SGB VIII grundsätzlich nicht vor. Sie verstoßen nicht nur gegen die Berufsfreiheit, sondern auch gegen wesentliche Grundprinzipien des SGB VIII, wie z.B. die Trägervielfalt, wonach die Jugendhilfe durch die Vielfalt von Trägern unterschiedlicher Wertorientierungen und die Vielfalt von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen gekennzeichnet ist. Sie entsprechen auch nicht dem Wunsch- und Wahlrecht gem. § 5 SGB VIII und dem grundsätzlichen Prinzip der Entgeltfinanzierung im Rahmen des jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses.

Bei der Leistungserbringung im jugendhilferechtlichen Dreieck haben alle geeigneten Träger der freien Jugendhilfe einen Anspruch auf Abschluss von Vereinbarungen nach § 77 SGB VIII, §§ 78a ff SGB VIII bzw. auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über den Vereinbarungsabschluss. Mit der Gewährung einer Leistung durch den Träger der öffentlichen Jugendhilfe entstehen drei bilaterale, aufeinander bezogene Leistungsbeziehungen zwischen Leistungsberechtigten, Leistungsträger und Leistungserbringer. Die Finanzierung der durch Einzelfallentscheidung des Jugendamtes zu erbringenden konkreten Leistung gestaltet sich über eine Übernahme des Entgelts, das der/die Leistungsberechtigte dem leistungserbringenden Träger der freien Jugendhilfe zahlen muss. Das Wunsch- und Wahlrecht beinhaltet eine aktive Aufklärungspflicht des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe gegenüber den Leistungsberechtigten über alle geeigneten Träger.[21] Mit ihrem Recht zur Auswahl des Trägers sollen die Leistungsberechtigten ein Angebot wählen können, dass ihren Wert- und Erziehungsvorstellungen am ehesten entspricht. Zudem besteht ein eingeschränktes Wunschrecht hinsichtlich der Gestaltung der Hilfe, wenn der Hilfebedarf im Einzelfall durch mehrere Hilfearten gleich gut gedeckt werden kann.[22]

Im Rahmen des Kontraktmanagements werden ambulante Hilfen in der Stadt Dorsten nach der vertraglichen Vereinbarung von den Beschäftigten der fünf Träger in den Sozialräumen erbracht. Der Vertrag regelt nicht, dass für ambulante Hilfen auch andere Träger zu beteiligen sind. Tatsächlich wurden im Prüfungszeitraum weitere Träger beauftragt, ambulante Hilfen in Dorsten zu erbringen, insbesondere Hilfen im Rahmen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII.

Gemäß § 3 SGB VIII ist die Jugendhilfe gekennzeichnet durch die Vielfalt von Trägern unterschiedlicher Wertorientierungen und die Vielfalt von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen. Es ist Aufgabe des öffentlichen Trägers zu gewährleisten, dass die erforderlichen Leistungen und Unterstützungsangebote für Kinder, Jugendliche/junge Volljährige und Familien plural, rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen. Eine breite Infrastruktur der Hilfen und eine vielfältige Trägerlandschaft sind notwendige Voraussetzungen, um passgenau und bedarfsgerecht auf die unterschiedlichen Lebens- und Problemlagen von Kindern, Jugendlichen und Familien reagieren zu können. Ohne Trägerpluralität läuft zudem das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten ins Leere.[23]

§ 5 Abs. 1 SGB VIII regelt das Wunsch- und Wahlrecht. Danach haben die leistungsberechtigten das Recht, zwischen Einrichtungen und Diensten verschiedener Träger zu wählen und Wünsche hinsichtlich der Gestaltung der Hilfe zu äußern. Sie sind auf dieses Recht hinzuweisen.

Nach Aussage der Stadt Dorsten wird dem Wunsch- und Wahlrecht entsprochen, sofern die Leistungsberechtigten den Wunsch nach einem bestimmten Träger äußern.

[21] Rechtliche Analyse zu Angebotsstrukturen nach SGB VIII und den Möglichkeiten ihrer Finanzierung des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht eV (DIJuF) vom 6. März 2014

[22] Vgl. Aushandlung ambulanter Erziehungshilfen, Empfehlungen für Jugendämter und freie Träger S. 18 f. (herausgegeben von der LAG Öffentliche und Freie Wohlfahrtspflege in NRW, dem LWL-Landesjugendamt Westfalen, dem LVR-Landesjugendamt Rheinland)

[23] ebenda, S. 17 ff.

Zum Wunsch- und Wahlrecht führt das OVG Hamburg aus, dass selbst wenn theoretisch die Möglichkeit bestehe, dass die Leistungsberechtigten einen anderen Anbieter wählten, es für die Annahme eines Eingriffs ausreiche, dass die faktischen Einflussmöglichkeiten des öffentlichen Trägers im Rahmen des Hilfeplanverfahrens zugunsten der Auserwählten (hier Mobile Jugendhilfe) erheblich seien, indem den Berechtigten regelmäßig die Begünstigten vorgeschlagen würden. Angesichts der vertraglichen Verpflichtung liege es auf der Hand, dass sie von dieser Einflussmöglichkeit Gebrauch machen.[24] Ziffer 3 des Kontraktes der Stadt Dorsten regelt, dass die Träger als Aufgabe die Durchführung der im Sozialraum entschiedenen ambulanten Hilfen zur Erziehung in Zusammenarbeit mit den Fachkräften des ASD wahrnehmen. Dafür steht ihnen ein Budget zur Verfügung. Insofern ist geregelt, dass die ambulanten Hilfen von den Beschäftigten der Mobilen Jugendhilfe erbracht werden und damit ein umfassendes Wunsch- und Wahlrecht faktisch nicht umzusetzen ist.

Die Stadt führt in ihrer Stellungnahme vom 22. September 2022 zur Trägervielfalt und zum Wunsch- und Wahlrecht aus:

„Als weitere Begründung für die rechtliche Unzulässigkeit des Dorstener Modells führen Sie die Einschränkung der Trägervielfalt ein. Die Stadt Dorsten berücksichtigt jedoch nicht nur die an dem Kontraktmanagement teilnehmenden Träger bei der Vergabe der Maßnahmen, sondern arbeitet darüber hinaus mit weiteren 16 freien Trägern zusammen.

Aus diesem Grund kann nach Auffassung der Stadt Dorsten nicht von mangelnder Träger-vielfalt ausgegangen werden. Vielmehr ergibt sich nicht nur aus der Anzahl der unterschiedlichen Träger, sondern vor allem aus der Vielfältigkeit der Träger hinsichtlich der Größe, der Spezialisierung, der Arbeitsmethoden und pädagogischen Ansätze eine sehr breite Infrastruktur, die den Bedarfen von Kindern, Jugendlichen und Familien in allen Lebens- und Problemlagen gerecht wird.

Die Rechtsprechung des OVG Hamburg zur Verletzung des Wunsch- und Wahlrechts durch Kontraktmanagement (a.a.O.) fußt auf der Annahme, dass (allein) die theoretische Möglichkeit, einen anderen Anbieter als den in dem Sozialraum tätigen zu wählen, nicht ausreiche, um dem Wunsch- und Wahlrecht des Betroffenen gerecht zu werden, da die faktischen Einflussmöglichkeiten des öffentlichen Trägers im Hilfeplangespräch zu Gunsten des Anbieters (zu) erheblich seien und im Rahmen der vertraglichen Verpflichtungen auch ausgeübt würden bzw. werden müssten.

Allein die Tatsache, dass in Dorsten neben den 5 Trägern in den Sozialräumen weitere 16 Träger tätig werden, zeigt, dass den Betroffenen nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch ein Wunsch- und Wahlrecht eingeräumt wird. Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass auch außerhalb eines Kontraktmanagements den Betroffenen in der Regel bestimmte Träger angeboten werden, die bedarfsgerechte Leistungen erbringen können, da der Betroffene in der Regel nicht die entsprechende Fachkenntnis besitzt. Dass sich die Stadt Dorsten dabei in sämtlichen Fällen an den Bedürfnissen des Betroffenen orientiert, sowohl hinsichtlich der fachlichen Expertise als auch des Wunsch- und Wahlrechts, wird durch die Vielzahl der Maßnahmen und die Vielfalt der Träger außerhalb des Kontraktmanagements unter Beweis gestellt.“

[24] OVG Hamburg, Beschluss vom 10. November 2004, 4 Bs 388/04

Die Besonderheit bei rechtsanspruchsgesicherten Leistungen wie Leistungen nach § 27 ff. SGB VIII ist, dass sie grundsätzlich im jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnis abzuwickeln sind. In diesen Fällen kommt im Grundsatz als Finanzierungsart nur die Entgeltfinanzierung (§ 77 bzw. § 78 ff. SGB VIII) in Betracht.

Erbracht werden die Leistungen in der Regel von freien Trägern (Leistungserbringer), für die – unter bestimmten Voraussetzungen (Bewilligungsbescheid für den Leistungsberechtigten, Kostenzusage für den freien Träger, ggf. auf Grundlage der zwischen freien und öffentlichen Trägern geschlossenen Vereinbarungen) – der öffentliche Träger die Kosten erstattet. Die Akteure gehen in diesem Rahmen Rechtsbeziehungen ein, die in ihren jeweiligen Bezügen rechtlich unterschiedlich strukturiert sind und entsprechend unterschiedlich vertraglich geregelt werden.[25]

Nach § 77 SGB VIII muss das Jugendamt, wenn Einrichtungen oder Dienste der Träger der freien Jugendhilfe in Anspruch genommen werden, Vereinbarungen über die Höhe der Kosten der Inanspruchnahme sowie über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungserbringung, über Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistung und über geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung zwischen der öffentlichen und freien Jugendhilfe anstreben. Der Abschluss einer Vereinbarung ist nicht die „Garantie“ einer tatsächlichen Beauftragung, denn mit der Vereinbarung ist noch keine Leistungspflicht für den öffentlichen Träger verbunden.

Im Rahmen des jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses erfolgt auf der Basis einer Leistungsvereinbarung nach § 77 SGB VIII mit einem Träger im Falle einer Leistungserbringung eine individuelle Kostenzusage des Jugendamtes an den Träger. Damit sichert das Jugendamt dem Träger die Übernahme des Entgelts für die erbrachte Leistung im jeweiligen Einzelfall zu. Diese Kostenzusage ist ein grundlegendes Prinzip im Dreiecksverhältnis der Hilfegewährung.

Die im jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnis abgebildete Rechtsstellung der Adressatinnen und Adressaten hat zur Folge, dass bei individuellen Rechtsansprüchen eine unmittelbare Finanzierung auf der Grundlage zweiseitiger Verträge zwischen Leistungsträger und Leistungserbringern nicht möglich ist. Die Vergabe fester und ausschließlicher Trägerkontingente, z. B. auch im Rahmen der Sozialraumorientierung, sind damit rechtlich nicht zulässig.[26]

Die Stadt Dorsten vergibt die ambulanten Hilfen, die von den in den Sozialräumen tätigen freien Trägern erbracht werden, nicht auf der Grundlage einer Vereinbarung nach § 77 SGB VIII. Auch erfolgt keine Kostenzusage an die Träger im Einzelfall. Die Kosten für einen Hilfefall sind der Stadt Dorsten nicht bekannt. Insofern werden die von der Mobilen Jugendhilfe erbrachten Leistungen nach § 27 ff. SGB VIII nicht im jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnis abgewickelt. Die Stadt Dorsten hat stattdessen zweiseitige Verträge mit den jeweiligen Trägern geschlossen und darin die Finanzierung nahezu aller ambulanten Hilfen im Sozialraum über Sozialraumbudgets geregelt.

[25] Vgl. Aushandlung ambulanter Erziehungshilfen, Empfehlungen für Jugendämter und freie Träger S. 19 ff.

[26] Siehe (Münder, Rechtliche Rahmenbedingungen für wirkungsorientierte Entgeltregelungen, 2007), Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land NRW AZ 12 B 1931/04, 18.3.2005, Urteil des Verwaltungsgericht Münster AZ 9 L 970/04, 18.8.2004.

Die Stadt führt in ihrer Stellungnahme vom 22. September 2022 zum jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnis aus:

„Die Annahme eines jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses wird durch den Abschluss einer Kontraktvereinbarung nicht zwangsläufig ausgeschlossen. Die Stadt Dorsten erlässt gegenüber den Leistungsempfängern einen Bewilligungsbescheid und besitzt mit den Trägern im Sozialraum entgegen der Darstellung in dem Berichtsentwurf sowohl Leistungs- als auch Entgeltvereinbarungen gemäß § 77 SGB VIII. Lediglich die Kostenzusage im Einzelfall erfolgt nicht. Sollte dies seitens der gpaNRW für unerlässlich angesehen werden, könnte sich die Stadt Dorsten vorstellen, im Einzelfall zusätzlich zu dem Kontraktmanagementvertrag eine Kostenzusage zu erlassen. Der Inhalt eines solchen Bescheides (Art und Dauer der Maßnahme) wird ohnehin von der Stadt Dorsten in Abstimmung mit dem Träger in der Fallkonferenz festgelegt. Die Stadt Dorsten prüft sodann ggf. die Abrechnungsmodalitäten im Rahmen des Kontraktmanagements.“

Eine enge Zusammenarbeit mit den freien Trägern im Sozialraum und auch eine Beteiligung der Träger bei der Planung von Projekten ist grundsätzlich positiv zu sehen. Allerdings darf das Jugendamt neben der Steuerung der einzelnen Hilfen auch seine Gesamtverantwortung, -planung und –steuerung nicht teilen oder gar aus der Hand geben. Deshalb muss das Jugendamt klare Vorgaben machen, welche Ziele und Maßnahmen angestrebt werden, mit welchen Mitteln sowie Ressourcen sie erreicht und in welcher Qualität diese erbracht werden sollen. Nach § 36a SGB VIII sind auch für niedrigschwellige unmittelbare ambulante Hilfen mit den Leistungserbringern Vereinbarungen zu schließen, in denen die Voraussetzungen und die Ausgestaltung der Leistungserbringung sowie die Übernahme der Kosten geregelt werden.

Die Stadt Dorsten führt in ihrer Stellungnahme weiter aus:

„Die Ansicht, dass das Jugendamt die Gesamtverantwortung, -planung und -steuerung abgibt, kann nicht geteilt werden. In der Fallkonferenz legen die Mitarbeiter der Stadt Dorsten Ziele und Maßnahmen fest. Sie entscheiden und steuern jede einzelne ambulante Hilfemaßnahme. Im Rahmen des Hilfeplanverfahrens wird im Verhältnis zwischen Leistungsempfänger, Träger und Leistungsgewährer die bisherige Leistungserbringung überprüft und der weitere Ressourceneinsatz geplant. Prüfungsmaßstab ist hierfür ist nach dem SGB VIII die Geeignetheit und die Notwendigkeit der Maßnahme aus fachlicher Sicht. Die Entscheidung und Steuerung hierüber obliegt letztlich der Stadt Dorsten.“

- **Empfehlung**
  Die Stadt Dorsten sollte die Ausgestaltung des Kontraktmanagements und die Leistungsverträge auf Rechtmäßigkeit überprüfen und der geltenden Rechtslage und herrschenden Rechtsprechung anpassen. Die Stadt Dorsten muss sicherstellen, dass alle Vereinbarungen, die sie mit Trägern schließt, dem geltenden Recht entsprechen.

- **Feststellung**
  Die Stadt Dorsten kann die Nichtanwendung von Vergaberecht für die Sozialraumvereinbarungen nicht damit begründen, dass alle erbrachten Leistungen ausschließlich solche im Rahmen des jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses seien.

Für Leistungen der Hilfen zur Erziehung im jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnis gelten keine Vergaberegeln. Die Anwendung des Vergaberechts wird in Rechtsprechung und Kommentierung verneint, da im jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnis zwischen dem öffentlichen

Träger und dem Freien Träger als Leistungserbringer kein gegenseitiger Vertrag vorliegt, bei dem Leistung und Gegenleistung in einem unmittelbaren Austauschverhältnis stehen. Zwischen öffentlichem Träger und Leistungserbringer erfolgt im Dreiecksverhältnis die Kostenzusage. Zwischen Leistungserbringer und Leistungsberechtigten besteht ein privatrechtlicher Vertrag über Leistung und Entgelt. Der Leistungsberechtigte mit Anspruch auf die jeweilige Hilfe erhält wiederum vom Jugendamt als Öffentlichem Träger einen Bescheid über die Hilfegewährung und Kostenübernahme.

Wie bereits ausgeführt, werden die ambulanten Hilfen durch die Mobile Jugendhilfe in Dorsten nicht im Rahmen des jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses erbracht.

Der Leistungsvertrag im Rahmen des Kontraktmanagements in Dorsten regelt dagegen die Leistungen der Stadt Dorsten in Form des Budgets an den jeweiligen Träger sowie die von den Trägern in der Mobilen Jugendhilfe zu erbringende Gegenleistung (Hilfen nach §§ 27 SGB VIII sowie Ressourcenmobilisierung und fallunabhängige Aufgaben).

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Dorsten sollte ihre Rechtsauffassung zur Anwendung von Vergaberecht im Rahmen des Kontraktmanagements (Vermerk 32/4 Ordnungs- und Rechtsamt vom 21. August 2019) überprüfen. Die Stadt kann die Anwendung von Vergaberecht nicht mit Bezug auf das jugendhilferechtliche Dreiecksverhältnis ausschließen.

Da eine Vereinbarung mit einer begrenzten Zahl von ausgewählten freien Trägern aus Sicht der gpaNRW gegen geltendes Recht verstößt (Trägervielfalt, Wunsch- und Wahlrecht, freie Berufsausübung, Entgeltfinanzierung im Einzelfall), erübrigt sich ggf. die Prüfung der Anwendung von Vergaberegeln.

Unabhängig von der fragwürdigen Rechtmäßigkeit des Kontraktmanagements und der Leistungsverträge zwischen der Stadt Dorsten und den freien Trägern sieht die gpaNRW in dem praktizierten Verfahren auch Informations- und Steuerungsdefizite, auf die wir in den weiteren Ausführungen eingehen.

➔ **Feststellung**
Aufgrund der pauschalen Finanzierung und nicht vorhandener detaillierter Zielvorgaben und Dokumentationspflichten der Träger im Einzelfall, fehlen der Stadt wesentliche Informationen für die Budgetplanung und Steuerung der Budgets der Sozialraumteams. Die Aufwendungen je Hilfefall für die überwiegend von der Mobilen Jugendhilfe erbrachten ambulanten Hilfen sind in Dorsten im Vergleich zu den anderen Städten sehr hoch.

Vereinbarungen mit den freien Trägern der Jugendhilfe sollten Aussagen zu Leistung, Qualität und Entgelt enthalten. Art und Umfang der Leistungen sollten in einer Leistungsbeschreibung klar und deutlich dargelegt werden, damit die Leistungsbestandteile für alle Parteien transparent sind. Die Leistungsangebote sollten außerdem Kriterien zur Bewertung der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität der Leistungen enthalten sowie Maßnahmen der Qualitätsentwicklung bzw. Sicherung der Qualität. Außerdem sind in der Leistungsvereinbarung die Entgelte zu beziffern und dafür die Kostenkalkulation des Angebotes, der Berechnungsmodus, die Finanzierungsform auf der Basis von Fachleistungsstunden, Pauschalen etc. sowie die Abrechnungsmodalitäten zu regeln.

Zur Finanzierung der Arbeit der Mobilen Jugendhilfe steht im Rahmen des Kontraktmanagements für jeden Sozialraum ein fest vereinbartes Budget zur Verfügung. Das Sozialraumbudget setzt sich aus einem Personalbudget und einem Fallbudget zusammen. Während sich das Personalbudget an der Anzahl der tatsächlich eingesetzten Fachkräfte orientiert, handelt es sich beim Fallbudget um einen pauschalen Betrag. Das Gesamtbudget für einen Sozialraum wird für vier Jahre festgeschrieben, wobei eine fest definierte jährliche Steigerung vorgesehen ist. Eine Vereinbarung bzw. Vorgabe, wie viele Fachleistungsstunden im Sozialraum mindestens zu erbringen sind und in welchem Umfang fallunabhängige Aufgaben aus dem Budget heraus geleistet werden dürfen, enthalten die Vereinbarungen nicht.

Die Stadt Dorsten hat keinen differenzierten Überblick über die konkreten fallbezogenen und fallübergreifenden Aufwendungen sowie über die Aufwendungen getrennt nach Hilfearten. Art und Umfang der durch die Träger zu erbringenden fallunabhängigen Leistungen sind nicht im Detail beschrieben. Auch sind keine Obergrenzen für diese Tätigkeiten und deren Aufwendungen definiert. Hier fehlt es an Zielvorgaben und detaillierten vertraglichen Vereinbarungen mit den Trägern. Der Stadt fehlt es damit an Steuerungsmöglichkeiten sowie einer Planungsgrundlage, um das jährliche Budget realistisch zu planen.

Derzeit werden die Arbeitsstunden je Sozialraum differenziert nach Fallarbeit und fallübergreifender Arbeit sowie weiterer Tätigkeiten (Team, Fortbildung, allg. Verwaltung) je Monat ausgewertet. Dabei handelt es sich um eine Nachbetrachtung der geleisteten Stunden, ohne dass diesen eine Zielvorgabe zugrunde liegt. So schwankt in einem Sozialraum der Anteil der Fallarbeit in verschiedenen Monaten zwischen 43 Prozent und knapp 56 Prozent. Der Anteil der fallübergreifenden Arbeit beläuft sich in einem Monat auf fast 40 Prozent. Eine differenzierte Kostenbetrachtung erfolgt indes nicht.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Dorsten sollte die Aufwendungen analysieren und anhand des tatsächlichen Bedarfs und der konkreten Zielvorgaben des Jugendamtes planen, statt mit festen Budgets und pauschalen Steigerungsraten zu agieren. Die Ausgestaltung der Aufgaben im Sozialraum sollte durch Zielvorgaben der Stadt Dorsten gesteuert werden und nicht der Entscheidung der Sozialraumteams obliegen, zumal nicht bekannt ist, welche Aufwendungen für die unterschiedlichen Aufgaben anfallen.

- **Empfehlung**
  Im Rahmen des Controllings sollten auch z.B. die Klientenkontakte, die fallübergreifend oder in Projekten stattfinden, erhoben und den Aufwendungen gegenübergestellt werden. Dabei können auch die einzelnen Sozialräume untereinander verglichen werden.

Das Controlling des Jugendamtes betrachtet monatlich, ob das festgelegte Budget auskömmlich ist. Zweimal im Jahr finden Controllingworkshops für die jeweiligen Sozialräume statt. An diesen nehmen die Leitung der jeweiligen Mobilen Jugendhilfe, Trägervertreter sowie die Jugendamtsleitung, die Leitungen von ASD und Wirtschaftlicher Jugendhilfe, die Sachgebietsleitung des ASD sowie die Jugendhilfeplanung der Stadt Dorsten teil.

Neben den im Sozialraum durchgeführten Projekten, den Ergebnissen der Ressourcenmobilisierung und der Entwicklung von Fallzahlen werden im Rahmen dieses Workshops auch mögliche Überschreitungen oder Unterschreitungen des Sozialraumbudgets diskutiert. Einmal im Jahr macht das Jugendamt eine Schlussabrechnung. Sollte das Budget unterschritten worden

sein, erhält der federführende Träger 50 Prozent des unterschrittenen Betrages für die sozialräumliche Arbeit. Für die Budgetüberschreitungen sind in den aktuellen Verträgen, anders als in den Verträgen des Jahres 2016, keine Regelungen enthalten.

Weitere Modalitäten zur Zusammenarbeit, zur Qualitätsentwicklung sowie zur Finanzierung im Zeitraum 2021-2024 regeln die aktuellen Sozialraumkontrakte zwischen der Stadt Dorsten und dem jeweiligen federführenden Träger. Die Rahmenbedingungen sind aus Sicht der gpaNRW in einzelnen Bereichen sehr pauschal, wenig konkret und lassen eine Zielvorgabe des Jugendhilfeträgers vermissen. Das Jugendamt berichtet jährlich über die Entwicklung des Kontraktmanagements auf der Basis verschiedener, jedoch lediglich fallbezogener Kennzahlen, im Jugendhilfeausschuss. Aufwandsseitig werden lediglich Gesamtsummen dargestellt.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Dorsten sollte sicherstellen, dass in den Sozialräumen alle notwendigen Daten zur Bezifferung individueller Fallkosten und der erbrachten zusätzlichen Leistungen im Sozialraum erhoben werden und dem Jugendamt zur Verfügung stehen. Anhand der eingesetzten Personalstellen sollte auch festgelegt werden, wie viele Fachleistungsstunden eine Fachkraft der Mobilen Jugendhilfe zu erbringen hat und in welchem Umfang fallübergreifende Tätigkeiten maximal erbracht werden dürfen.

Im Rahmen der Stärkungspaktberatung wurde im Jahr 2015 im Jugendamt der Stadt Dorsten eine Organisationsuntersuchung durchgeführt.

➔ **Feststellung**
Verschiedene Handlungsempfehlungen aus der Organisationsuntersuchung im Rahmen der Stärkungspaktberatung im Jahr 2015 wurden bisher nicht umgesetzt.

Die Verwaltungsspitze hat in der Vergangenheit einen Nachsteuerungsbedarf im Amt für Familie und Jugend erkannt. Im Jahr 2015 wurde für die Stadt Dorsten im Rahmen der Stärkungspaktberatung ein auf die Kommunalberatung spezialisiertes Unternehmen mit einer Organisationsuntersuchung des Jugendamtes beauftragt, die 2016 abgeschlossen wurde. Im Ergebnis hat das Beratungsunternehmen auch die damaligen Regelungen zum Kontraktmanagement in verschiedenen Bereichen kritisiert. Schon damals wurde auf Steuerungsdefizite, eine fehlende Kosten- und Leistungstransparenz aufgrund der Pauschalfinanzierung hingewiesen und eine stringente Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung zwischen Jugendamt und freien Trägern angemahnt. Auch wurde mehr Angebots- bzw. Leistungs- und Trägervielfalt empfohlen.

Zahlreiche Handlungsempfehlungen der damaligen Untersuchung sind aus Sicht der gpaNRW nach wie vor aktuell und sollten seitens der Stadt Dorsten aufgegriffen werden.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Dorsten sollte die Ergebnisse der Organisationsuntersuchung aus dem Jahr 2015 erneut auswerten, die darin enthaltenen Handlungsempfehlungen prüfen und nach Möglichkeit umsetzen.

3.4.3 Gesamtsteuerung und Strategie

➔ **Feststellung**
Einige Strategieelemente sind in der Stadt Dorsten bereits vorhanden. Die Stadt verfügt jedoch nicht über eine verschriftlichte Gesamtstrategie, aus der messbare Ziele für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung abgeleitet werden können.

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 verschriftliche städtische Gesamtstrategie, aus der messbare Ziele für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung abgeleitet werden können, gibt es in der **Stadt Dorsten** noch nicht. Im Haushalt sind zwar für jede Produktgruppe Ziele formuliert, diese sind jedoch nicht mit messbaren Kennzahlen hinterlegt. Die Zielerreichung der formulierten Ziele wird nicht überprüft.

Übergeordnete sozialpolitische Ziele für die Stadt, Kinder- und Jugendhilfe sind sehr stark sozialräumlich ausgelegt und gesteuert. Im Rahmen des Kontraktmanagements[27] wurde ein Indikatorenset entwickelt.

Nach Angaben des Jugendamtes werden alle Dienstleistungen und andere Aufgaben den sozialpolitischen Leitzielen zugeordnet und alle Bereiche sind, soweit es geht, sozialräumlich ausgerichtet.

Als wichtigstes Ziel für den HzE-Bereich in den nächsten Jahren hat das Jugendamt den konsequenten Ausbau der sozialräumlichen Arbeit vor Ort formuliert. Dabei sollen folgende Leitlinien gelten:

- Prävention vor Intervention,
- Partizipation der Adressaten der Hilfe,
- flexibel entwickelte Hilfe für den Einzelfall (HzE),
- lebensweltlich und sozialräumlich orientierte Hilfen,
- ambulante vor stationären Hilfen,
- Regeleinrichtung vor Sondereinrichtung.

Diese Leitlinien sind Bestandteil der jeweiligen Leistungsverträge im Rahmen des Kontraktmanagements. Somit sind sie auch allen im Kontraktmanagement eingesetzten Trägern bekannt.

[27] zum Kontraktmanagement s. Kapitel „4.4.1 Organisation“

Für die Produktgruppe „06.363 – Hilfen für junge Menschen und ihre Familien hat die Stadt Dorsten im Haushaltsplan 2020/2021 unter anderem folgende Ziele definiert:

- Förderung der Erziehung in der Familie: Aktive Unterstützung der Eltern bei der Wahrnehmung ihres Erziehungsauftrages; den Verbleib von Kindern in der Ursprungsfamilie sicherzustellen, um dadurch kostenintensive ambulante oder stationäre Hilfen zur Erziehung zu vermeiden.

- Ambulante Hilfen: Bedarfsgerechte Unterstützung bei familiären Alltagsproblemen, Krisen und Konflikten; Sicherung des Verbleibs der Kinder in der Familie; Aktivierung und Stärkung der Selbsthilfepotentiale der Familie und Einbindung der Ressourcen aus dem Sozialraum.

- Hilfen zur Erziehung in Pflegefamilien / sonstigen betreuten Wohnformen: Förderung der Entwicklung des Kindes oder Jugendlichen zu einer stabilen Persönlichkeit; Vorbereitung der Rückkehr in die Herkunftsfamilie oder in eine Pflegefamilie sowie je nach Entwicklungsstand Vorbereitung des Jugendlichen auf Verselbständigung.

- Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche: Sicherstellung der notwendigen Hilfen und Kooperation mit medizinischen, psychologischen, (heil)pädagogischen und therapeutischen Fachkräften zur Diagnostik von seelischer Behinderung.

Die in der Haushaltsplanung hinterlegten Ziele sind eher allgemeiner Natur und können auf alle Jugendämter übertragen werden. Sie sind pauschal gehalten. Pauschale Zielvorgaben sind jedoch schwer messbar. Konkretere, auf den Bedarf und die Situation der Stadt Dorsten ausgerichteten Ziele würden die Steuerung des Aufgabenbereiches Hilfe zur Erziehung positiv beeinflussen. Das Fachamt 51 hat keine konkreten Maßnahmen in der Haushaltsplanung benannt und keine Kennzahlen erarbeitet, um seine Ziele zu erreichen.

Zusätzlich werden seit einigen Jahren auch Ziele und Arbeitsprogramme für das kommende Jahr in jedem Amt formuliert. Dabei unterscheidet die Verwaltung zwischen den regelmäßigen und allgemeinen Zielen sowie spezifischen Zielen. Diese finden sich vereinzelt im Haushalt wider. Auch hier sind die Ziele nicht mit den messbaren Kennzahlen hinterlegt, was die Überprüfung der Zielerreichung zumindest erschwert.

➔ **Empfehlung**
Das Jugendamt sollte im Rahmen der Gesamtsteuerung und –planung der Jugendhilfe seine Ziele und Vorstellungen schriftlich konkretisieren. Die Gesamtstrategie sollte messbare Ziele und darauf ausgerichtete Maßnahmen enthalten. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und Maßnahmen ggf. angepasst werden.

➔ **Feststellung**
Die Gesamtsteuerung obliegt in Dorsten der Steuerungsgruppe zum Kontraktmanagement, Die Rollenabgrenzung zwischen öffentlichem und freien Trägern ist nicht klar erkennbar. Das Jugendamt macht im Rahmen seiner gesetzlichen Gesamtverantwortung keine umfassenden Vorgaben, insbesondere nicht zu Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen, im Sinne der §§ 77 und 79 SGB VIII. Nach § 36a SGB VIII sind auch für niedrigschwellige Hilfeangebote entsprechende Vereinbarungen zu schließen.

Gemäß § 79 SGB VIII haben die Träger der öffentlichen Jugendhilfe für die Erfüllung der Aufgaben nach dem SGB VIII die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung.

Nach Angaben der Stadt Dorsten ist eine auf die Strategie ausgerichtete Gesamtsteuerung in der Steuerungsgruppe im Rahmen des Kontraktmanagements und in Form von Controllingworkshops installiert. Mitglieder der Steuerungsgruppe und auch der Controllingworkshops sind neben den Vertreterinnen und Vertretern der Stadt auch die Mitarbeitenden der Träger der Mobilen Jugendhilfe. Aktuell wird im Rahmen der Controllingworkshops im Rückblick über die durchgeführten Maßnahmen und Projekte berichtet.

Grundsätzlich sollte aber im Vorfeld durch die Stadt Dorsten bzw. das Jugendamt schriftlich festgelegt werden, welche Leistungen für die zur Verfügung stehenden Ressourcen erwartet werden. Die Stadt Dorsten muss sicherstellen, dass die Rollen zwischen öffentlichem Jugendhilfeträger und freiem Träger klar abgegrenzt sind und das Jugendamt letztlich die Gesamtsteuerung innehat.

➔ **Empfehlung**
Das Jugendamt sollte im Rahmen der Gesamtsteuerung und –planung der Jugendhilfe seine Ziele und Vorstellungen schriftlich konkretisieren. Die Gesamtstrategie sollte messbare Ziele und darauf ausgerichtete Maßnahmen enthalten. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und Maßnahmen ggf. angepasst werden.

3.4.4 Finanzcontrolling

➔ **Feststellung**
Die Stadt Dorsten hat bereits einige Elemente des Finanzcontrollings installiert. Die im Haushaltsplan für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung formulierten Ziele sind jedoch noch nicht mit messbaren Kennzahlen hinterlegt. Die Arbeit mit steuerungsrelevanten Kennzahlen kann in Dorsten ausgebaut werden.

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

Die Aufgaben des Finanzcontrollings im Jugendamt der **Stadt Dorsten** nimmt der Abteilungsleiter der Abteilung 51.2 Wirtschaftliche Erziehungshilfen, Verwaltung wahr, der gleichzeitig Budgetverantwortlicher für das Jugendamt ist.

Eine regelmäßige adressatenorientierte Berichterstattung, die steuerungsrelevante Kennzahlen enthält, könnte aus Sicht der gpaNRW zu mehr Transparenz beitragen und die Steuerung von Hilfen zur Erziehung verbessern. So könnte eine Handlungsnotwendigkeit in einzelnen Hilfearten rechtzeitig aufgezeigt werden. Die Berichterstattung könnte dann als Grundlage für die Gegensteuerung oder zur Entwicklung zusätzlicher Maßnahmen dienen.

Das Jugendamt erstellt ein monatliches Datenmonitoring, in dem die einzelnen Hilfearten ausgewertet, Entwicklungen dargestellt und finanzielle Folgen betrachtet werden. Das Datenmonitoring gilt für die vier Sozialräume, die im Kontraktmanagement[28] festgelegt wurden. Dabei wird ausgewertet, welchen finanziellen Aufwand die Leistungserbringung verursacht hat, und eine Prognose für das laufende Jahr erstellt. Diese Berichte richten sich an die ASD- und Amtsleitung sowie an den im jeweiligen Sozialraum federführenden Träger. Der finanzielle Aufwand wird jedoch nicht differenziert nach Aufwand für die Hilfen nach SGB VIII und sonstigem fallunabhängigem Aufwand im Sozialraum erfasst und dargestellt.

Quartalsweise berichtet das Jugendamt Dorsten an den Jugendhilfeausschuss auf Produktgruppenebene. Dabei handelt es sich um die Darstellung von Aufwendungen und den Vergleich der angefallenen Aufwendungen mit dem Haushaltsansatz. Wie im monatlichen Datenmonitoring werden auch hier die Aufwendungen hochgerechnet. Die Gründe für Abweichungen werden nur in besonders auffälligen Positionen ermittelt. Maßnahmen zur Gegensteuerung werden dabei nicht festgelegt. In den jüngsten Berichten benennt das Jugendamt jedoch Abweichungen, die auf die seit nunmehr zwei Jahren herrschende Corona-Pandemie zurückzuführen sind. Diese Berichterstattung geht auch der Kämmerei zu. Die Quartalberichte sind ein Bestandteil der Berichterstattung an die Bezirksregierung, die die Stadt Dorsten als eine Kommune im Stärkungspakt leisten musste. Seit dem 01. Januar 2022 unterliegt die Stadt Dorsten keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen mehr. Gleichwohl bleibt die Berichterstattung zum 30. Juni, 30. September und 31. Dezember eines Jahres zu internen Steuerungszwecken erhalten. Die gpaNRW sieht die Fortführung der Berichterstattung positiv.

Sowohl beim monatlichen jugendamtsinternen Datenmonitoring als auch bei den vierteljährlichen Budgetberichten werden nur Finanzdaten dargestellt. Zwar werden viele Falldaten im Fachcontrolling[29] zusammengetragen, es gibt jedoch keine Auswertungen, in denen die Finanzdaten mit den Falldaten verknüpft sind. Absolute Aufwendungen und Fallzahlen sind nur bedingt aussagekräftig. Die Betrachtung einzelner Zahlen kann zu Fehlinterpretationen führen. Die Verknüpfung von Finanz- und Falldaten kann die Steuerung verbessern.

Die Stadt Dorsten hat Ziele für die Produktgruppe „06.363 Hilfen für junge Menschen und ihre Familien“ definiert. Wie im Kapitel „4.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie“ dargestellt, hat sie sie jedoch nicht mit steuerungsrelevanten Kennzahlen und den dazugehörigen Zielwerten versehen. So kann das Jugendamt der Stadt Dorsten auch nicht messen, ob diese Ziele erreicht wurden. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Dorsten besonders steuerungsrelevante Kennzahlen wie z.B. Fehlbetrag HzE je Jugendeinwohner, Falldichte, Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär sowie nach Hilfearten und Sozialräumen erarbeiten und zur Steuerung verwenden. Es ist sinnvoll, die definierten steuerungsrelevanten Kennzahlen in die regelmäßigen Finanzberichte aufzunehmen. Dadurch werden die Wirkung des Ressourceneinsatzes und der

[28] zum Kontraktmanagement s. Kapitel „4.4.1 Organisation“

[29] zum Fachcontrolling s. Kapitel „4.4.4 Fachcontrolling“

Grad der Zielerreichung laufend messbar. Die unterjährige Auswertung der Kennzahlen könnte dabei helfen, Abweichungen frühzeitig zu erkennen und dementsprechend frühzeitig gegenzusteuern. Angesichts der hohen Aufwendungen je Hilfefall z.B. bei den flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII, Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII oder bei der Eingliederungshilfe, sind insbesondere Kennzahlen zu den hilfefallbezogenen Aufwendungen in den einzelnen Hilfearten sinnvoll. Das setzt auch voraus, dass in den Sozialräumen jede Fachkraft ihre erbrachten Leistungen dokumentiert und die Arbeitszeit detailliert erfasst. Es muss auswertbar sein, welche Fachkraft für welchen Hilfeempfänger an welchen Tagen welche Leistung in welchem Stundenumfang erbracht hat. Nur so kann die Stadt Dorsten, wie in anderen Hilfen auch, die Kosten je Fall ermitteln. Im Ergebnis sollten auch die Kosten je Fachleistungsstunde in einem Sozialraum ermittelbar sein, um diese mit anderen Leistungserbringern vergleichen zu können.

Es gibt eine Schnittstelle zwischen der Jugendamtssoftware und der Finanzsoftware. Alle den HzE-Aufgabenbereich betreffenden Vorgänge werden in der Finanzsoftware seit dem Jahr 2020 nur auf einer Kostenstelle gebucht. Deswegen werden die Daten aus der Finanzsoftware nur für Quartalsberichte auf übergeordneter Ebene, jedoch nicht für das monatliche Datenmonitoring genutzt. Dieses erfordert eine Detailtiefe, die die Finanzsoftware der Stadt Dorsten nicht bietet.

Die eingesetzte Jugendamtssoftware unterstützt derzeit keine tiefergehenden Analysen im Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung. Erforderliche Auswertungen können nicht „auf Knopfdruck“ erstellt werden. Um aussagefähig zu sein, hat sich die WiJu ein System an Excel-basierten Auswertungen aufgebaut. Das könnte zeitliche Ressourcen binden. Eine manuelle Datenübertragung kann zudem zu Fehlern bei der Datenerfassung führen.

Im Vergleich mit anderen Städten gleicher Größenordnung wird ersichtlich, ob Hilfen zur Erziehung in einem Jugendamt eher teuer oder eher günstig sind. Aus diesem Grund bietet sich die Teilnahme an Vergleichsringen an. Die Stadt Dorsten nutzt aktuell keine interkommunalen Kennzahlenvergleiche im HzE-Bereich.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Dorsten sollte den Aufbau eines Finanzcontrollings mit Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen sowie einem Berichtswesen vorantreiben. Hierzu können z. B. einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortgeschrieben werden. Die Stadt sollte die Zahlen regelmäßig auswerten. Dies kann dazu dienen, die Steuerung zu unterstützen, Ursachen für gestiegene Aufwendungen zu analysieren und die Wirksamkeit von Maßnahmen transparent zu machen. Im Ergebnis muss die Stadt auch über detaillierte Informationen der von den Sozialraumteams erbrachten Leistungen je Hilfefall verfügen.

- **Feststellung**
  Das Jugendamt hat kein Finanzcontrolling für die ambulanten Leistungen der Mobilen Jugendhilfe installiert. Ein Kostenüberblick zu den einzelnen Hilfefällen und geleisteten Fachleistungsstunden existiert nicht. Auch gibt es keine Abgrenzung von den Fallaufwendungen zur pauschalfinanzierten fallbezogenen Ressourcenmobilisierung bzw. zu fallübergreifenden Angeboten.

Bei unserer Datenerhebung konnte die Stadt Dorsten nicht zwischen den pauschal finanzierten Tätigkeiten im Sozialraum und der fallbezogenen Arbeit differenzieren. Es wurden daher pauschal zehn Prozent von den geleisteten Transferaufwendungen für die nicht fallbezogenen Tätigkeiten abgezogen.

Das Controlling zum Kontraktmanagement findet in Controllingworkshops im Sozialraum statt. An diesen Workshops nehmen neben dem Jugendamt auch Fachkräfte der Träger teil. In den Workshops werden Fallzahlen und Aufwendungen sowie Ergebnisse der fallübergreifenden Arbeit dargestellt. Die Aufwendungen werden nicht nach fallbezogenen Aufwendungen und übergreifenden Aufwendungen differenziert. Um eine ausreichende und transparente Datengrundlage zu schaffen ist es aber wichtig, einen detaillierten und differenzierten Überblick über alle Kosten zu bekommen. Das Jugendamt muss auch im Bereich Controlling seine Gesamtsteuerung wahrnehmen und die Daten erheben und analysieren. Nur dann lassen sich auch Aufwendungen realistisch planen.

➔ **Empfehlung**
Das Jugendamt sollte differenzierte Daten zu den Leistungen und Kosten der Mobilen Jugendhilfe erheben, um die Transparenz zu verbessern und Grundlagen für die Ausgestaltung der Planung und Finanzierung zu schaffen. Hierbei sollte zwischen Leistungen für Hilfeplanverfahren und fallübergreifenden Tätigkeiten unterschieden werden. Anhand von Kennzahlen, auch im Vergleich zu den anderen Sozialräumen oder auch andern Trägern, können Kostenniveau und Kostenentwicklung in den Sozialräumen analysiert werden.

3.4.5 Fachcontrolling

➔ **Feststellung**
Die Stadt Dorsten hat schon einige Elemente des Fachcontrollings aufgebaut. Sie bewertet die Zielerreichung der eingesetzten Maßnahmen jedoch überwiegend einzelfallbezogen. 2021 wurde das Controlling ausgebaut. Zukünftig sollen fallübergreifende Auswertungen, wie z.B. zur Zielerreichung und Wirksamkeit von Hilfen, zu Laufzeiten oder Abbrüchen erfolgen.

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.

Im Jahr 2021 hat die **Stadt Dorsten** eine Stabstelle bei der Jugendamtsleitung installiert, die unter anderem auch Aufgaben des Fachcontrollings für den HzE-Aufgabenbereich sowie der IT-Koordination im Jugendamt wahrnimmt.

Wie das Finanzcontrolling erstellt auch das Fachcontrolling ein internes monatliches Datenmonitoring. So werden neue Fälle, beendete Fälle, laufende Fälle und Gesamtfälle des laufenden Jahres nach einzelnen Hilfearten sowohl für einzelne Sozialräume als auch stadtweit tabellarisch und grafisch dargestellt. Neben den Hilfen nach §§ 27 Abs. 2, 29, 31, 32, 33, 34, 35 werden auch Inobhutnahmen und Meldungseingänge zur Kindeswohlgefährdung ausgewertet. Die Adressaten dieser Berichterstattung sind die Amtsleitung, die ASD-Leitung sowie die Jugendhilfeleitung. Alle drei Monate werden die Zahlen in einer gemeinsamen Sitzung besprochen.

Einmal im Quartal erstellt das Jugendamt im Rahmen des Kontraktmanagements eine Quartalsstatistik, die ein Bild über die Entwicklung von HzE-Maßnahmen in den unterschiedlichen Stadtteilen sowie über Jugendhilfeangebote ermöglicht. Die Daten für diese Statistik kommen jedoch nicht aus der Fachsoftware, sondern werden von den jeweiligen ASD-Fachkräften zur Verfügung gestellt. Die ASD-Leitung bereitet diese dann auf. In den Statistiken sind die erbrachten Leistungen sowohl des städtischen ASD als auch der Mobilen Jugendhilfe erfasst. Die manuelle Datenerfassung bindet Personalressourcen und kann zu fehlerhaften Angaben führen. Aus diesen Gründen sollte das Jugendamt seine Bemühungen intensivieren, auch die Eingabe und Bearbeitung dieser Daten in die Fachsoftware zu implementieren.

Wie im Kapitel „4.4.1 Organisation“ beschrieben, führt das Jugendamt der Stadt Dorsten zweimal im Jahr im Rahmen des Kontraktmanagements Controllingworkshops in allen vier Sozialräumen durch. Dabei wird die fallbezogene Ressourcenmobilisierung ausgewertet und die fachspezifische Arbeit unter Berücksichtigung festgelegter Indikatoren analysiert. Diese Indikatoren hat der Jugendhilfeausschuss im Jahr 2017 beschlossen[30]. Sie wurden seitdem regelmäßig den realen Bedingungen angepasst.

Aktuell werden weitere Auswertungen wie zum Beispiel zu monatlichen Fallzahlen mit Zu- und Abgängen erarbeitet.

Die Prüfung, ob eine Hilfe wirksam ist, erfolgt in der Hilfeplanung. Zur individuellen Fallsteuerung definieren die ASD-Fachkräfte Ziele und Maßnahmen in Hilfeplangesprächen zusammen mit allen Beteiligten und hinterlegen diese anschließend in der Jugendamtssoftware. Sie überprüfen regelmäßig, ob die Ziele erreicht wurden, ermitteln Gründe für Abweichungen und entwickeln ggf. Gegenmaßnahmen. Mindestens eine Woche vor der Fortschreibung des Hilfeplanverfahrens erstellt jeder Leistungsanbieter einen Bericht zur Zielerreichung. Das Jugendamt hat keine verbindlichen Kriterien zu Berichtsinhalten formuliert. Dementsprechend fallen die Berichte unterschiedlich aus. Im Rahmen des Kontraktmanagements ist das Jugendamt bestrebt, die Berichte zu standardisieren.

➔ **Empfehlung**
Das Jugendamt der Stadt Dorsten sollte seine Bemühungen intensivieren, einheitliche verbindliche Standards für die Berichte aller eingesetzten Leistungsträger im Rahmen der Hilfeplanung einzuführen.

Die Bewertung der Wirksamkeit der Hilfen ist in Dorsten bisher nicht strukturiert. Es werden während der Hilfegewährung Gespräche zur Wirksamkeit zwischen den Beteiligten geführt, einen einheitlichen Auswertungsbogen nach der Beendigung der Hilfen hat das Jugendamt jedoch noch nicht. Demzufolge gibt es keine fallübergreifenden Auswertungen zur Wirksamkeit und Zielerreichung der Hilfen. Im Rahmen des Kontraktmanagements wird sozialraumbezogen die Anzahl der Fälle ermittelt, die nach Beendigung der Hilfen innerhalb von sechs Monaten erneute Hilfen zur Erziehung erhalten. Diese Kennzahl ist als ein Indikator formuliert und ist ein fester Bestandteil der Statistiken zum Kontraktmanagement.

[30] Beschlussvorlage Jugendhilfeausschuss vom 15.08.20217 „Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe – Weiterentwicklung des bestehenden Kontraktmanagements“

➔ **Empfehlung**
Ein einheitlicher Auswertungsbogen nach der Beendigung der Hilfen könnte zur Qualitätssicherung beitragen.

Als ein Bestandteil des Fachcontrollings sollte auch die fallübergreifende Zielerreichung analysiert werden. Die Bewertungen der Zielerreichung aus den einzelnen Hilfefällen sollten an einer Stelle zusammengeführt und ausgewertet werden. Dabei können Auswertungen differenziert nach Trägern oder nach Sozialräumen erstellt werden. Auch Laufzeiten und Abbruchquoten könnten ein Bestandteil dieser Auswertungen sein. Fallübergreifende Auswertungen machen die Ergebnisse und die Wirkungen der bereits erfolgten Maßnahmen transparent. Die Ergebnisse des fallübergreifenden Fachcontrollings sollten in einem regelmäßigen Berichtswesen dokumentiert werden. Die Auswertungen können auch für die Qualitätsgespräche mit den Leistungsanbietern verwendet werden.

Regelmäßige trägerbezogene Auswertungen gibt es in Dorsten nicht, sie können jedoch nach Angaben des Jugendamtes vom Fachcontrolling auf Anfrage erstellt werden. So hat die Stadt Dorsten zum Beispiel sehr hohe Aufwendungen für ambulante Hilfen zur Erziehung[31]. Leistungsanbieterbezogene Auswertungen sind hier aus der Sicht der gpaNRW sinnvoll. So kann das Jugendamt die Ursachen für hohe Aufwendungen ermitteln.

Das Finanzcontrolling und das Fachcontrolling tauschen sich regelmäßig aus und beziehen einander gegenseitig in diverse Fragestellungen ein. Wie im Kapitel „4.4.3 Finanzcontrolling“ dargestellt, gibt es keine Berichterstattung, in der die Falldaten und die Finanzdaten miteinander verknüpft sind. Wie oben ausgeführt ist diese jedoch unerlässlich, um die Steuerung zu erleichtern und die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung transparent zu machen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Dorsten sollte die einzelfallbezogenen Bewertungen der Wirksamkeit von Hilfen fallübergreifend zusammenführen und analysieren. Weitere steuerungsrelevante Auswertungen, wie z.B. zu Laufzeiten der Hilfen, zur Anzahl der Fachleistungsstunden und zu Abbrüchen können auch trägerbezogen und je Sozialraum aufbereitet werden. Damit werden die Wirkungen durchgeführter Maßnahmen transparenter.

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

➔ Die Stadt Dorsten hat die Prozess- und Qualitätsstandards für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung in mehreren Qualitätshandbüchern schriftlich festgelegt. Sie bilden eine Grundlage für einheitliche Prozesse in der 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).

..[31] s. Kapitel „4.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung“

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 Dorsten** hat ihre Verfahrensstandards und Prozessabläufe im Handbuch „Qualitätshandbuch Allgemeiner Sozialer Dienst“ schriftlich geregelt. Das Handbuch beschreibt alle Kernprozesse und Teilprozesse. Eine detaillierte Beschreibung von Systemzeiten ist ein weiterer Bestandteil des ASD-Qualitätshandbuchs.

Das Qualitätshandbuch beinhaltet Verfahrensstandards zum Falleingang sowie zu den zehn Kernprozessen:

- § 8a SGB VIII – Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung (KWG),
- § 16 SGB VII – Allgemeine Förderung der Erziehung in der Familie,
- § 27ff. SGB VIII – ambulante und teilstationäre Hilfen zur Erziehung,

  § 27ff. SGB VIII – stationären Hilfen zur Erziehung (§ 33 Pflege und § 34 Heimerziehung),
- § 17 SGB VIII – Beratung in Fragen der Partnerschaft, Trennung und Scheidung /

  § 18 SGB VIII – Beratung und Unterstützung bei der Ausübung der Personensorge und des Umgangsrechts,
- § 50 SGB VIII – Mitwirkung in Verfahren vor dem FamG,
- § 42 SGB VIII – Inobhutnahmen von Kindern und Jugendlichen,
- § 18 Abs. 3 SGB VIII – Begleiteter Umgang,
- Anrufung des FamG im Kontext §§ 8a und 42 SGB VIII,
- Beratung bei Energie- und Mietrückständen,
- Beratung bei Räumungsklagen.

Neben diesem Qualitätshandbuch wird die aktualisierte „Dienstanweisung zur Hilfeplanung gemäß § 36 SGB VIII“ eingesetzt.

Die Verfahrensstandards für den Pflegekinderdienst (PKD) sind im „Qualitätshandbuch Pflegekinderdienst und Adoption“ schriftlich festgehalten. Für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII gibt es eigene Verfahrensstandards, die in einem separaten Handbuch verschriftlicht sind. Auch für das Rückkehrmanagement hat das Jugendamt der Stadt Dorsten Verfahrensstandards im Qualitätshandbuch „Qualitätshandbuch Rückkehrmanagement“ formuliert.

Die Prozessdarstellungen in dieser Tiefe liegen nicht nur für den ASD, sondern auch für die WiJu vor. Die Verfahrensstandards für die WiJu sind im „Qualitätshandbuch Wirtschaftliche Jugendhilfe“ verschriftlicht. Das Qualitätshandbuch umfasst Kernprozesse:

- Leistungsgewährung,

- Zahlbarmachung,
- Refinanzierung von Leistungen,
- Kostenerstattung.

Neben dem Qualitätshandbuch richtet die WiJu ihre Arbeit nach der „Richtlinie des Amtes für Familie und Jugend, Schule und Sport der Stadt Dorsten über die Gewährung finanzieller Leistungen nach den Bestimmungen des Sozialgesetzbuches, Achtes Buch (SGB VIII) und die Heranziehung zu den Kosten“ sowie der „Dienstanweisung zur Hilfeplanung gemäß § 36 SGB VIII“ aus.

Die Verfahrensstandards für alle Prozesse sind einheitlich aufgebaut. Neben den Arbeitsablaufdiagrammen enthalten die Prozessdarstellungen tabellarische Beschreibungen u.a. von Arbeitsabläufen, Prozessbeteiligten und erforderlichen Dokumenten. Für jeden beschriebenen Teilprozess wurden der erforderliche Zeitbedarf sowie eine voraussichtliche Bearbeitungsfrist ermittelt.

Durch regelmäßige Besprechungen, E-Mails, Ordner auf dem gemeinsamen Laufwerk, Hinweise zur Einarbeitung neuer Kolleginnen und Kollegen wird sichergestellt, dass alle Arbeitenden im Dorstener Jugendamt die für sie geltende Regelungen kennen.

➔ **Feststellung**
Das Jugendamt der Stadt Dorsten hat die vorhandenen Verfahrensstandards in der Fachsoftware abgebildet. Das Jugendamt hat noch keine elektronische Aktenführung.

Der Einsatz einer Fachsoftware unterstützt die Arbeit und gewährleistet eine einheitliche Vorgehensweise. Das Amt 51 setzt seit mehreren Jahren eine Jugendamtssoftware für nahezu alle Bereiche des Jugendamtes ein. Diese Software deckt alle Arbeitsschritte der erzieherischen Hilfen ab. Für die Fallbearbeitung nutzen die ASD-Fachkräfte standardisierte Vordrucke, die in der Jugendamtssoftware hinterlegt sind. Die Software bietet einen Druckvorlagenpool, der nach Bedarf angepasst werden kann. Das Fachcontrolling arbeitet aktuell daran, dass die Vordrucke seitens der ASD-Mitarbeiterinnen und ASD–Mitarbeiter nicht angepasst werden müssen und dürfen. Es ist beabsichtigt, dass Vordrucke nur nach Rücksprache mit dem Fachcontrolling oder der ASD-Abteilungsleitung geändert werden dürfen. Die nicht editierbaren Vorlagen würden zur Qualitätssicherung beitragen. Die für die Fallbearbeitung erforderlichen Pflichtfelder sind in der Fachsoftware aus technischen Gründen nicht durchgängig markiert, wodurch eine einheitliche Vorgehensweise und die damit verbundene Qualitätssicherung negativ beeinflussen werden könnte. Die Festlegung und Markierung erforderlicher Angaben als Pflichtfelder würde eine gleichbleibende Qualität der Fallbearbeitung unterstützen. In jeder Maske gibt es jedoch nach Angaben des Jugendamtes einen Hinweis, dass das Pflichtfeld gefüllt werden muss. Wenn nicht alle Pflichtfelder gefüllt sind, kann die Fallbearbeitung zwar grundsätzlich fortgesetzt werden, einige der folgenden Arbeitsschritte sind jedoch nicht möglich. In diesen Fällen muss sich die IT-Koordination einschalten. Das führt zu Verzögerungen der Fallbearbeitung und zu Arbeitszeitverlusten. Die gpaNRW empfiehlt der ASD-Leitung, die fallbearbeitenden ASD-Fachkräfte immer wieder für diese Thematik zu sensibilisieren.

Alle in den Verfahrensstandards abgebildeten Prozesse sind mit erforderlichen Vordrucken in der Fachsoftware hinterlegt. Sowohl die Bearbeitungsschritte als auch die Masken bilden die Verfahrensstandards ab. Die Reihenfolge der Bearbeitung ist vorgegeben und muss eingehal-

ten werden. Alle Prozesse sind somit nach Angaben der Stadt Dorsten vollständig und nachvollziehbar in der Fachsoftware hinterlegt. Das trägt zur Qualitätssicherung bei und erleichtert Vertretungssituationen. Eine elektronische Wiedervorlage in der Fachsoftware stellt sicher, dass Hilfepläne rechtzeitig fortgeschrieben werden. Andere Beschäftigte und Vorgesetzte können in die Wiedervorlagetermine eingebunden werden. Einige Arbeitsschritte lösen sogenannte Mitwirkungs- oder Zustimmungsprozesse aus. Bei Mitwirkungen werden die Vorgesetzten automatisch über die einzelnen Prozessschritte informiert. Die Zustimmung des Vorgesetzten ist nach einer Fallkonferenz erforderlich. Liegt diese nicht vor, kann die ASD-Fachkraft den Hilfefall nicht weiterbearbeiten.

Um das Arbeiten mit der eingesetzten Software zu vereinfachen, bietet das Fachcontrolling monatliche Schulungen zur Fachsoftware für die ASD-Fachkräfte an. Die Inhalte dieser Schulungen richten sind nach dem aktuellen Bedarf. Es werden Neuerungen besprochen aber auch bereits vorhandenes Wissen verfestigt. Neben diesen Schulungen haben die ASD-Fachkräfte die Möglichkeit, ihre Fragen telefonisch oder per E-Mail an die IT-Koordination zu stellen. Bei den Updates der Fachsoftware werden seitens des Software-Anbieters Video-Tutorials zur Verfügung gestellt, die die ASD-Fachkräfte anschauen können.

Eine elektronische Aktenführung gibt es aktuell im HzE-Bereich noch nicht. Das Arbeiten mit einer Papierakte birgt einige Nachteile in sich. So kann zum Beispiel die Fallübergabe im Vertretungsfall erschwert sein, Aktenumläufe können sich verlängern und die Daten für das Fachcontrolling nur mit erhöhtem Aufwand erhoben werden. Des Weiteren besteht das Risiko des Verlustes von Unterlagen sowie ein Fehlerrisiko bei der Dateneingabe oder manuellen Berechnungen. Nach den Angaben des Jugendamtes kommen die eingesetzte Fachsoftware und die definierten Verfahrensstandards einer elektronischen Akte sehr nah.

➔ **Empfehlung**
Um die Arbeitsabläufe und die Datenqualität noch weiter zu verbessern, sollte das Jugendamt der Stadt Dorsten die Einführung einer elektronischen Aktenführung vorantreiben.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

➔ **Feststellung**
Die Stadt Dorsten hat den Ablauf eines Hilfeplanverfahrens im „Qualitätshandbuch Allgemeiner Sozialer Dienst“ sowie in der „Dienstanweisung zur Hilfeplanung gemäß § 36 SGB VIII“ verbindlich geregelt. Das Jugendamt hat auch ein Rückführungs- und Verselbständigungskonzept entwickelt. Aspekte der Wirtschaftlichkeit werden in den Qualitätshandbüchern noch nicht ausreichend berücksichtigt. Kostenhierarchien sind nicht formalisiert.

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

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

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

Das Hilfeplanverfahren der **Stadt Dorsten** ist im „Qualitätshandbuch Allgemeiner Sozialer Dienst“, „Qualitätshandbuch Eingliederungshilfe“ und in der „Dienstanweisung zur Hilfeplanung gemäß § 36 SGB VIII“ definiert. Die Verfahrensstandards regeln Verantwortlichkeiten, Abläufe und Prozesse klar und verbindlich[32].

Der Zeitraum für die erste Kontaktaufnahme nach einer Meldung ist durch die Dienstanweisung und das Qualitätshandbuch verbindlich festgelegt. Auf Anfrage oder Antragsstellung stellt die fallverantwortliche Fachkraft einen grundsätzlichen Hilfe- und Leistungsbedarf fest. Dazu gehört eine Zuständigkeitsprüfung und eine sogenannte Ideenbörse im Sozialraumteam. Die Ideenbörse ist eine kollegiale Beratung, in der Hilfsangebote und Maßnahmen entwickelt werden, die möglichst niederschwellig sind und im besten Fall eine HzE-Leistung erst gar nicht notwendig machen. Bei Gefahrenhinweisen nimmt die ASD-Fachkraft eine Gefährdungsbewertung vor und leitet das Verfahren einer möglichen Kindeswohlgefährdung ein.

Steht der Bedarf für Hilfen zur Erziehung fest, wird ein Hilfeplanverfahren mit einer Fallkonferenz eingeleitet. Dabei werden auch die in der Ideenbörse ausgearbeiteten Ideen besprochen.

[32] s. a. Kapitel „4.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards“

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im ASD sind durch die aktuelle Dienstanweisung angehalten, vorrangig ambulante Hilfen vor stationären Hilfen zu gewähren. In einer Fallkonferenz wird die Notwendigkeit einer Hilfeleistung festgestellt und anschließend beschlossen, welche Hilfe und welcher Leistungsträger geeignet sind.

An den ambulanten Fallkonferenzen nehmen die falleinbringende Fachkraft, ihre Vertretung, die ASD-Sachgebietsleitung, die ausführende Fachkraft der Mobilen Jugendhilfe, ihre Stellvertretung und die Leitung Mobile Jugendhilfe teil.

Steht eine stationäre Unterbringung zur Debatte, sind bei der Fallkonferenz zusätzlich zu den genannten Personen die WiJu- und ASD-Abteilungsleitungen anwesend. In Fällen stationärer Unterbringung holt das Jugendamt Angebote bei den freien Trägern ein. Die fallbearbeitende ASD-Fachkraft und die zuständige Sachgebietsleitung ermitteln einen passenden Leistungsanbieter. Dafür nutzen sie das jugendamtsinterne Anbieterverzeichnis[33]. Nach Möglichkeit sollen lokale und somit bekannte Träger mit der Erbringung der Leistung beauftragt werden. Sollten die Aufnahmekapazitäten bei den geeigneten Anbietern vor Ort ausgeschöpft sein, greifen die ASD-Fachkräfte auf Heimverzeichnisse der Landesjugendämter zu oder führen eine Internetrecherche durch. Um die Eignung unbekannter Einrichtungen zu überprüfen, besuchen die fallbearbeitende ASD-Fachkraft und die Sachgebietsleitung die Einrichtung vor Ort. In der Dienstanweisung ist keine Regelung enthalten, die die ASD-Fachkräfte in der Stadt Dorsten verpflichten, unter den geeigneten Leistungsanbietern den Günstigsten auszuwählen. Es gibt bisher keine vorgeschriebenen Kompetenz- und Kostenhierarchien.

Nach Aussage des Jugendamtes wird jedoch von den ASD-Fachkräften erwartet, dass sie sich bei der gleichen Eignung für den günstigsten Träger entscheiden. Sollte die Wahl anders ausfallen, muss das entsprechend begründet und dokumentiert werden.

Im nächsten Schritt werden, sofern nicht im ambulanten Bereich die Mobile Jugendhilfe tätig wird, mögliche Leistungsanbieter in gemeinsamen Gesprächen mit den Personensorgeberechtigten oder jungen Erwachsenen eruiert.

Die fallführende ASD-Fachkraft steuert die Hilfe, in dem sie u.a. überprüft, ob Vereinbarungen, Ziele und Termine aus dem Hilfeplangespräch eingehalten werden. Das erfolgt alle sechs Monate. Die Ergebnisse der Überprüfung dokumentiert sie in der Jugendamtssoftware. Diese Vorgehensweise gilt gleichermaßen für alle Hilfeplanverfahren. Das Qualitätshandbuch sieht vor, dass auch für die Fortschreibung eines Hilfeplanfalles in der Regel eine Fallkonferenz erforderlich ist.

Die Zuständigkeit wird im Erstgespräch durch den ASD geprüft. Bei Unklarheiten beteiligt der ASD auch die WiJu. Nach der Antragstellung prüfen sowohl der ASD als auch die WiJu die Zuständigkeit. Bei jeder Hilfeplanfortschreibung und bei Bekanntwerden von Änderungen wird die Zuständigkeit erneut unter die Lupe genommen.

Die WiJu wird an allen Fallkonferenzen mit geplanter stationärer Unterbringung beteiligt. Wie oben beschrieben, wird die WiJu auch bei unklaren Zuständigkeitsangelegenheiten bereits am Anfang des Verfahrens miteinbezogen. Dadurch können mögliche Erstattungsansprüche frühzeitig geprüft und geltend gemacht werden. Die Teilnahme der WiJu an Fallkonferenzen ist

[33] zum Anbieterverzeichnis s. Kapitel „4.5.1.2 Fallsteuerung“

auch für Eingliederungshilfefälle vorgesehen. Die verbindliche schriftliche Leistungsentscheidung für alle Hilfefälle erfolgt durch die WiJu. Die Beteiligung der WiJu ist in unterschiedlichen Qualitätshandbüchern schriftlich geregelt.

Die Anzahl von Fachleistungsstunden wird im Hilfeplanverfahren festgelegt. Das Jugendamt hat keine Obergrenzen für den Umfang an Fachleistungsstunden im Rahmen einer Kostenhierarchie definiert. Zu jeder Entscheidung über eine Hilfe zur Erziehung wird jedoch mindestens die Sachgebietsleitung einbezogen.

Es gibt keine standardisierte Befristung, die für alle erforderlichen Hilfen gilt. Vielmehr werden die Hilfen für jeden einzelnen Fall individuell befristet. Ein Hilfeplangespräch findet in der Regel mindestens alle sechs Monate statt. In bestimmten Fällen erfolgt eine deutlich engmaschigere Begleitung.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Dorsten sollte wirtschaftliche Vorgaben, wie z.B. Bevorzugung familiärer Hilfen vor der Heimunterbringung oder Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten, schriftlich in den Verfahrensstandards hinterlegen. Die Stadt sollte Kostenhierarchien formalisieren und bei der Entscheidung über die Anzahl von Fachleistungsstunden und Laufzeiten verpflichtend anwenden.

- **Feststellung**
  Im Vorfeld und im Zuge der Hilfegewährung finden verschiedene Sitzungen mit Vertreterinnen und Vertretern des Jugendamtes der Stadt Dorsten und der Mobilen Jugendhilfen statt. Teilweise nehmen bis zu sechs Personen an den regelmäßig stattfindenden Sitzungen teil. Neben der Bindung von Personalressourcen ist auch kritisch zu sehen, dass den Beschäftigten der Träger als Leistungserbringer Mitentscheidungsbefugnisse bei der Hilfegewährung eingeräumt werden.

Hinsichtlich der Entscheidungsstrukturen ist im Kontrakt vertraglich vorgesehen, dass Entscheidungen über Leistungen in den Fallkonferenzen entschieden werden. Sie sollen im Konsens fallen. An allen Sitzungen und Konferenzen nehmen Fachkräfte des Sozialraumträgers teil. Hier besteht die Gefahr einer Interessenkollision, da die Mitarbeitenden der Träger als Leistungserbringer über die Leistung mitentscheiden. Zwar sind nach § 36 Abs. 3 SGB VIII Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an der Aufstellung des Hilfeplans und seiner Überprüfung zu beteiligen, wenn bei der Durchführung der Hilfe andere Personen, Dienste oder Einrichtungen tätig werden. Das betrifft aber nicht die eigentliche Entscheidung über die zu gewährende Hilfe.

Im Vorfeld der kollegialen Fallberatung findet eine zusätzliche Beratung in Form einer Ideenbörse statt. Die ASD-Fachkräfte sollten aus Gesprächen und der bereits erfolgten sozialpädagogischen Diagnostik einen Wissensvorsprung gegenüber den eingesetzten Leistungsträgern haben. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach dem Mehrwert dieser zusätzlichen Beratungen (Ideenbörse) mit mehreren Beteiligten für das Jugendamt Dorsten. Die ASD-Fachkräfte sollten Kenntnisse auch über niederschwellige Hilfeangebote in den städtischen Sozialräumen haben und diese entsprechend einsetzen. Der zeitliche Aufwand, der sich aus den Beteiligungen an der Ideenbörse, an der Fallkonferenz sowie aus den anderen Aspekten der Sozialraumarbeit entsteht, darf bei der ganzheitlichen Betrachtung dieser Kooperationsform nicht vernachlässigt werden. Daher sollte die Stadt Dorsten diese Arbeitsform kontinuierlich kritisch hinterfragen und die Konzeption bei Bedarf entsprechend anpassen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Dorsten sollte die Entscheidungsprozesse zur Hilfegewährung überdenken, sowohl hinsichtlich der Anzahl der Sitzungen und der Anzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Aber auch die Mitentscheidungsbefugnisse der Träger als Leistungserbringer sollten kritisch hinterfragt werden.

Mögliche Rückkehroptionen in die Herkunftsfamilie prüft die Stadt Dorsten bei stationären Hilfefällen immer. Während der Organisationsberatung im Jahr 2019 hat die Stadt Dorsten ein standardisiertes Rückführungs- und Verselbständigungskonzept erarbeitet und im „Qualitätshandbuch Rückkehrmanagement“ zusammengefasst. Da jedoch die Stelle für das Rückführungsmanagement nicht besetzt ist, wird das Konzept nur ansatzweise angewendet. Auch im „Qualitätshandbuch Allgemeiner Sozialer Dienst“ wird die Rückkehr in die Herkunftsfamilie thematisiert. Bei einer stationären Unterbringung wird immer eine Rückkehr angestrebt. Wie der Rückkehrprozess im Einzelfall gestaltet wird, entscheidet die fallführende ASD-Fachkraft. Sobald eine Rückkehroption in Frage kommt, überprüft die ASD-Fachkraft diese und leitet neben der stationären Unterbringung eine vorbereitende und begleitende ambulante Hilfe vor Ort ein.

3.5.1.2 Fallsteuerung

➔ **Feststellung**
Die Stadt Dorsten steuert die Hilfefälle über einen standardisierten und einheitlichen Prozess. Sowohl im ambulanten, als auch und stationären Bereich gibt es ein Leistungsanbieterverzeichnis. Das gilt nicht für die Leistungen der Mobilen Jugendhilfe. Die Erfahrungen des Jugendamtes mit den eingesetzten Maßnahmenträgern werden im Leistungsanbieterverzeichnis bisher nicht erfasst.

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 sollte installiert sein.*
- *Die Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sollte frühzeitig erfolgen, 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 **Stadt Dorsten** bearbeitet ihre Hilfefälle in dem beschriebenen strukturierten Prozess.

Die ASD-Bezirke sind in Dorsten sozialräumlich eingeteilt. Sowohl die Zahl der Fälle als auch die soziale Struktur in den einzelnen Bezirken werden regelmäßig überprüft. Sollte es erforderlich sein, werden die Bezirke neu zugeschnitten. Nach der durchgeführten Organisationsuntersuchung wird dafür ein Personalbemessungsverfahren eingesetzt[34].

Die fachliche Zugangssteuerung ist im Kernprozess „Falleingang“ dargestellt. Durch intensive Kontakte wird geklärt, ob eine Beratung oder ein anderes niederschwelliges Angebot ausreichend sind, ob an eine andere Stelle vermittelt werden soll, ob ein Bedarf an Hilfen zur Erziehung vorhanden ist oder womöglich eine Kindeswohlgefährdung vorliegt. Bei der entsprechenden Bedarfslage beginnt das im Kapitel „4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren“ beschriebene Hilfeplanverfahren.

Das Leistungsanbieterverzeichnis der Stadt Dorsten ist in Form einer Anbieterdatenbank in der Fachsoftware hinterlegt. Die ASD-Fachkräfte liefern die erforderlichen Daten. Die WiJu erfasst die Maßnahmenträger mit dazugehörenden Entgeltvereinbarungen und Leistungsbeschreibungen in der Jugendhilfeanbieterdatenbank. Da die notwendigen Informationen nicht vorliegen, sind die Leistungen und Kosten von Fachleistungsstunden der Teams der Mobilen Jugendhilfe nicht im Anbieterverzeichnis enthalten, sodass ein direkter Vergleich mit anderen Leistungsanbietern nicht möglich ist. Die WiJu ist für die Pflege der Datenbank verantwortlich. Die ASD-Fachkräfte können entsprechend unterschiedlicher Kriterien nach passenden Angeboten suchen. Sie haben keine Möglichkeit, die von der WiJu angelegten Datensätze zu ändern. Das gewährleistet einen einheitlichen Aufbau der Datensätze für jeden eingesetzten Träger. Da die Datenbank ein Bestandteil der Jugendamtssoftware ist, können alle Beteiligten jederzeit auf die Leistungsverzeichnisse zugreifen. Das ermöglicht eine medienbruchfreie Arbeit. Alle angelegten Leistungen werden mit den Leistungszeiträumen versehen. Auf diese Weise sind die im Anbieterverzeichnis enthaltenen Träger immer aktuell. Es ist möglich, in der Software auch tiefergehende Informationen zu einzelnen Einrichtungen und Trägern zu hinterlegen. Diese Möglichkeit wird seitens des Jugendamtes noch nicht genutzt. Dies könnte jedoch aus Sicht der gpaNRW eine passgenauere Suche ermöglichen und den Aufwand für die Suche nach einem geeigneten Träger reduzieren. Auch das Rechnungsprüfungsamt hat bereits angeregt, Angaben zu fachspezifischen Angeboten im Anbieterverzeichnis zu hinterlegen[35].

In den Teambesprechungen tauschen sich die ASD-Fachkräfte regelmäßig über anbieterbezogene Erfahrungen aus. Diese Erfahrungen spiegeln sich im Leistungsverzeichnis jedoch nicht wider.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Dorsten könnte das Anbieterverzeichnis sukzessive um Erfahrungen der ASD-Fachkräfte mit einzelnen Leistungsanbietern ergänzen. Mögliche Punkte könnten dabei die Bewertung der Zusammenarbeit, der Qualität sowie eine Einschätzung der Effizienz sein. Auch die Kosten für die Leistungen der Mobilen Jugendhilfe sollten erhoben und erfasst werden.

[34] s. Kapitel 4.6 Personaleinsatz

[35] s. „Bericht über die Prüfung im Jugendamt, Teilbereiche Wirtschaftliche Jugendhilfe und Allgemeines sozialer Dienst“ des Rechnungsprüfungsamtes der Stadt Dorsten vom 26.04.2018

- **Feststellung**
  Die freien Träger der Mobilen Jugendhilfe erstellen keine Leistungsnachweise, aus denen die erbrachten Leistungen, die Anzahl der Fachleistungsstunden und deren Inhalte hervorgehen.

Von den federführenden Leistungserbringern im Sozialraum werden keine laufenden Nachweise über die erbrachten Fachleistungsstunden erstellt. Die Kosten für die ambulanten Leistungen übernimmt das Jugendamt im Rahmen des Kontraktmanagements pauschal. Bei pauschalfinanzierten Leistungen besteht jedoch das Risiko, dass sich die Leistungsentgelte über einen längeren Zeitraum hinweg vom Markt entkoppeln. Unabhängig von der anfallenden Fallarbeit erhalten die Träger das vereinbarte Budget. Die Anbieterauswahl im Hilfeplanverfahren wird dadurch beeinflusst. Im Jahr 2020 weist die Stadt Dorsten die zweithöchsten Aufwendungen für ambulante Leistungen unter den geprüften Vergleichsstädten (s. Kapitel „4.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung“).

- **Empfehlung**
  Auch die freien Träger der Mobilen Jugendhilfe sollten verpflichtet werden, Nachweise über die erbrachten Leistungen in Form von Datum, Anzahl und Inhalte der Fachleistungsstunden, zu erbringen.

Drohen Hilfen abgebrochen zu werden, führen die ASD-Fachkräfte Gespräche mit den Leistungsempfängern. In diesen Gesprächen werden Beweggründe für die Unterbrechung bzw. den Abbruch thematisiert. Bei Bedarf wird die Hilfe angepasst oder verändert. In begründeten Fällen schaltet das Jugendamt zur Weiterführung der Hilfe das Gericht ein.

Wie im Kapitel „4.4.4 Fachcontrolling“ dargestellt, wertet das Jugendamt die Verweildauern, die Anzahl der benötigten Fachleistungsstunden und der Abbrüche bisher nicht aus. Leistungen einzelner Träger werden auch nicht standardisiert analysiert. In der Regel sind die Leistungsanbieter dem Jugendamt Dorsten persönlich bekannt. Entsprechende Erfahrungen werden in den Fachkonferenzen unter den ASD-Fachkräften ausgetauscht, jedoch wie bereits beschreiben nicht im Leistungsverzeichnis hinterlegt.

Auswirkungen der Corona-Pandemie

- Während der Corona-Pandemie hat das Jugendamt der Stadt Dorsten die Standards der Hilfeplanung durch Umorganisation überwiegend einhalten können. Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben hat die Stadt die ASD-Fachkräfte technisch ausgestattet sowie Mundschutz und Desinfektionsmittel zur Verfügung gestellt.

Seit dem Frühjahr 2020 stellt die Corona-Pandemie auch das Jugendamt der Stadt Dorsten vor neue Herausforderungen. Das Jugendamt hat ausgeführt, dass die Kontaktgestaltung zu Leistungsanbietern, zum Familiengericht und zu betreuten Familien Ideenreichtum erfordert. Nach Angaben der Stadt Dorsten ist die Anzahl der Meldungen nach § 8a SGB VIII in dieser Zeit nicht erheblich gestiegen. Vor allem während der Lockdowns gab es vergleichsweise weniger Meldungen. Anschließend sind diese aber deutlich gestiegen. Die Zahl der Inobhutnahmen war im Jahr 2021 deutlich höher als im Jahr 2020.

Das Jugendamt hat die ASD-Fachkräfte in drei Teams aufgeteilt, die im Rotationsprinzip eingesetzt wurden. Ein Team musste die persönliche Erreichbarkeit in den Büroräumen gewährleisten, während die anderen zwei Teams ihre Arbeit im Homeoffice organisiert haben. Damit die

ASD-Mitarbeitenden ihre Aufgaben wahrnehmen konnten, hat die Stadt Dorsten für die entsprechende technische Ausstattung gesorgt. Diese Vorgehensweise galt im ersten Lockdown im Frühjahr 2020. Im zweiten Lockdown hat das Jugendamt seine ASD-Organisation dahingehend angepasst, dass die Meldungen nach § 8a SGB VIII von der zuständigen ASD-Fachkraft bearbeitet wurden, auch wenn diese gerade ihre Homeoffice-Phase hatte. Der Kontakt zu den Familien verlief nach Möglichkeit telefonisch. Für die persönliche Wahrnehmung von Terminen wurden die Beschäftigten mit Mundschutz und Desinfektionsmitteln ausgestattet. Solche Termine fanden zwingend unter der Einhaltung der AHAL-Regeln[36] statt. Bei den Hilfeplangesprächen gab es teilweise Verschiebungen. Die Reihenfolge von Hilfeplangesprächen hat sich bedarfsorientiert an der Dringlichkeit orientiert. Krisengespräche sowie Beginn- und Beendigungsgespräche wurden weiterhin unverändert durchgeführt. Nach Angaben der Stadt Dorsten gab es eine angemessene Anpassung bei den Standards für das Hilfeplanverfahren. Es wurde kontinuierlich überprüft, welche Zusammenkünfte sinnvoll und notwendig sind. So wurde z.B. Abstand von Treffen mit Pflegefamilien genommen, mit Ausnahme von Krisenfällen. Laufende Hilfefälle wurden nicht mit der gleichen Intensität bearbeitet, wie vor der Pandemie. Beratungen nach §§ 16 ff. SGB VIII fanden telefonisch statt. Alle Standards zur Feststellung einer möglichen Kindeswohlgefährdung hat das Jugendamt der Stadt Dorsten nach eigenen Angaben auch während der Corona-Pandemie eingehalten.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

- Die WiJu der Stadt Dorsten prüft Kostenerstattungsansprüche grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle. Die Geltendmachung erfolgt halbjährlich. Das Jugendamt hat für diese Prüfung schriftliche Verfahrensstandards formuliert.

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

In der **Stadt Dorsten** ist die WiJu für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen zuständig. Die WiJu prüft Kostenerstattungsansprüche grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle. Dabei stützt sie sich auf Informationen aus den Hilfeplangesprächen, der Fallkonferenz sowie dem E-Mail-Verkehr.

Für die Prüfung von Kostenerstattungen und die sich daraus möglicherweise ergebenden Kostenbescheide hat das Jugendamt Verfahrensstandards entwickelt und sie im „Qualitätshandbuch Wirtschaftliche Jugendhilfe“ verschriftlicht. Der Aufbau ist vergleichbar mit dem Aufbau des ASD-Qualitätshandbuches. Ein Ablaufdiagramm veranschaulicht den Kernprozess Kostenerstattung und Zuständigkeitswechsel. Eine tabellarische Übersicht benennt Ziele, Aktivitäten,

[36] Abstand halten, Hygiene beachten, im Alltag Maske tragen und regelmäßig lüften. Die AHAL-Regeln tragen zum Schutz vor dem SARS-CoV-2 bei.

Prozessbeteiligte und Instrumente der einzelnen Teilprozesse. Für jeden Teilprozess werden Zeitbedarfe sowie Fristen definiert. Somit verfügt das Jugendamt auch für die WiJu über Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Zusätzlich berücksichtigt die WiJu bei ihrer Arbeit die Empfehlungen von LVR und LWL.

Um sicherzustellen, dass die Kostenerstattungsansprüche rechtzeitig geltend gemacht werden, überprüften die WiJu-Mitarbeiterinnen und –Mitarbeiter die sachliche und örtliche Zuständigkeit bei der Antragstellung, der Fallübernahme und bei relevanten Änderungen. Die Kostenerstattungsfälle sind in der Fachsoftware erfasst und können jederzeit ausgewertet werden. Die Kostenerstattungsansprüche werden in einer Excel-Datei zusammengetragen und halbjährlich geltend gemacht.

3.5.2 Prozesskontrollen

➔ **Feststellung**
Die Stadt Dorsten verfügt über kein umfassendes standardisiertes Internes Kontrollsystem.

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

Die **Stadt Dorsten** hat kein klassisches Internes Kontrollsystem (IKS) installiert. Die prozessintegrierten Kontrollen basieren auf den Verfahrensstandards und zu nutzenden Vordrucken. Es gibt jedoch keine festgelegten Vorgaben, ob und in welcher Form die einheitliche Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards geprüft wird. Die Ideenbörse, kollegiale Beratungen und Fallkonferenzen gewährleisten das Vier-Augen-Prinzip in jedem Hilfeplan. Zusätzliche Kontrollen sind in Form von Zustimmungen in der Fachsoftware implementiert: Bei den definierten Fällen ist die weitere Fallbearbeitung nur nach einer Information an die Vorgesetzten und ihrer Zustimmung möglich. Nach der Erfassung von Meldungen nach § 8a SGB VIII werden die Vorgesetzten immer automatisch informiert.

Primär überprüfen die Sachgebietsleitungen, ob die festgelegten Verfahrens- und Qualitätsstandards eingehalten werden. Unregelmäßig prüft auch die ASD-Abteilungsleitung. Aktuell erfolgen diese Prüfungen überwiegend anlassbezogen bei Beschwerden. Es gibt keine standardisierten Qualitätskriterien bzw. keine Checklisten zur Durchführung von Kontrollen. Die Prüfungsergebnisse werden nicht schriftlich dokumentiert. Regelmäßige und stichprobenartige prozessunabhängige Kontrollen sind im Bereich Hilfe zur Erziehung der Stadt Dorsten nicht vorgesehen. Nach Angaben des Jugendamtes fehlen zeitliche Ressourcen für prozessunabhängige Kontrollen.

Wie im Kapitel „4.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards“ beschrieben, unterstützt die eingesetzte Jugendamtssoftware das Jugendamt dabei, einheitliche Verfahrens- und Dokumentationsstandards zu gewährleisten. Sie bietet fallabhängige und fallunabhängige Wiedervorlagemöglichkeiten. Jeder Prozess kann mit einer Wiedervorlage belegt werden. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sind von der Leitung angehalten, diese aktiv zu nutzen. Des Weiteren legt die aktuelle Dienstanweisung fest, dass die von dem jeweiligen EDV-Verfahren erzeugten Wiedervorlagelisten zu beachten sind.

Für die Vorgesetzten, das Fachcontrolling oder die ASD-Fachkräfte ist es möglich, eine Übersicht mit Wiedervorlagen zu generieren. Diese Möglichkeit wird von den Vorgesetzten im Bedarfsfall genutzt. Auch die WiJu erstellt Wiedervorlagelisten. Seitens des Fachcontrollings erfolgt eine sporadische Wiedervorlagendurchsicht und eine Rückmeldung an die Vorgesetzten bzw. an die ASD-Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter.

Um eine rechtmäßige Aufgabenerledigung und die Einhaltung der Verfahrensstandards zu gewährleisten, sind neben prozessintegrierten Kontrollen auch regelmäßige stichprobenhafte Kontrollen durch eine Person, die nicht in den Prozess eingebunden ist, zu empfehlen. Diese prozessunabhängigen Kontrollen sollten sowohl im ASD als auch in der WiJu erfolgen und schriftlich dokumentiert werden. Schriftliche Standards für diese Kontrollen und Checklisten würden prozessunabhängige Kontrollen unterstützen.

Das Fachamt 14 Rechnungsprüfungsamt hat in den Jahren 2012, 2015/2016 und 2018 den Bereich Allgemeiner Sozialer Dienst / Wirtschaftliche Jugendhilfe geprüft. Im Jahr 2018 hat das Rechnungsprüfungsamt untersucht, ob der Prozess der Hilfeplanung entsprechend den Vorgaben der Dienstanweisung und der geltenden gesetzlichen Bestimmungen ordnungsgemäß durchgeführt wird. Des Weiteren hat das Rechnungsprüfungsamt unter die Lupe genommen, ob die Leistungen wirtschaftlich erbracht werden und vorrangige Ansprüche konsequent geltend gemacht werden. Die Ergebnisse der Prüfung wurden dokumentiert und mit der Amtsleitung sowie den Abteilungsleitungen besprochen.[37]

- **Empfehlung**
  Prozessintegrierte Kontrollen sollten um prozessunabhängige Kontrollen ergänzt und deren Ergebnisse dokumentiert werden. Ein Prüfkriterienkatalog könnte dazu beitragen, Kontrollen zu professionalisieren. Führungskräfte könnten nachvollziehen, ob Verfahrensstandards und Rechtsmäßigkeitsaspekte beachtet werden. Es ist sinnvoll, die Nutzung der Wiedervorlagefunktion zu einem Bestandteil der schriftlichen Verfahrensstandards zu machen.

3.6 Personaleinsatz

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

- Als Ergebnis der letzten Organisationsberatung wurde ein fortschreibungsfähiges Personalbemessungsinstrument entwickelt. Die Planung zukünftiger Personalbedarfe findet situativ statt.

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.

[37] Bericht über die Prüfung im Jugendamt, Teilbereiche Wirtschaftliche Jugendhilfe und Allgemeiner Sozialer Dienst“ der Stadt Dorsten

Einer der Aufträge der letzten Organisationsberatung im Jugendamt der **Stadt Dorsten** war, eine für die Aufgabenerledigung notwendige Personalausstattung zu ermitteln. Als Ergebnis der Untersuchung hat das Beratungsunternehmen dem Jugendamt der Stadt Dorsten ein fortschreibungsfähiges Personalbemessungsinstrument an die Hand gegeben. Die Personalbemessung kam zu dem Ergebnis, dass das Amt für Familie und Jugend weitere Personalressourcen benötigt. Die Personalbemessung basiert auf einer Prozessbetrachtung und nicht auf Fallzahlen. Dies wird vom Jugendamt als positiv betrachtet.

Eine Planung zukünftiger Personalbedarfe mit geplanten und ungeplanten Fluktuationen findet in der Stadt Dorsten nicht statt. Die geplanten Fluktuationen werden zwar im Verwaltungsvorstand besprochen, eine umfassende Fluktuationsanalyse ist jedoch aktuell nicht vorhanden. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch die gpaNRW stimmt der Stellenplan mit dem ermittelten Personalbedarf überein, die Ist-Stellen-Besetzung entspricht jedoch nicht den festgelegten Soll-Stellen. Das betrifft in erster Linie den ASD. Schwangerschaften, Erziehungszeiten und Verrentungen sind aus Sicht der Stadt Dorsten Gründe für Fluktuation. Bei abzusehenden Langzeiterkrankungen werden die Stellen für die Dauer der Erkrankung besetzt. Sollen vakante Stellen extern besetzt werden, erweist sich die allgemeine Arbeitsmarktsituation als hinderlich. Nach Angaben des Jugendamtes unterstützt die konsequente Anwendung des sozialräumlichen Prinzips dabei, erfahrene Fachkräfte zu gewinnen. Außerdem hat die Stadt eine Dauerausschreibung für die Stellen im Bereich des Sozial- und Erziehungsdienstes auf der stadteigenen Homepage veröffentlicht.

Um vorhandenes Personal zu binden, bietet die Stadt Dorsten ihren Beschäftigten attraktive Arbeitsbedingungen an. Die ASD-Fachkräfte können Fortbildungen und Supervisionen in Anspruch nehmen. Zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf können die Mitarbeitenden bis zu einem Tag pro Woche im Homeoffice arbeiten. Diese Regelung wurde bereits vor der Corona-Pandemie eingeführt. Die fachliche Ausrichtung der Arbeit im Sinne der Sozialraumorientierung macht nach Ansicht des Jugendamtes die Arbeit für die ASD-Fachkräfte attraktiver.

➔ **Feststellung**
Zur Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gibt es in Dorsten noch kein schriftliches Einarbeitungskonzept.

Es gibt kein spezielles schriftliches Einarbeitungskonzept für die ASD- oder WiJu-Fachkräfte. Das Jugendamt plant dieses in der Zukunft zu erarbeiten. Neue ASD-Fachkräfte besuchen einen Zertifikatskurs „Case Management: Ressourcen-, Lösungs- und Sozialraumorientierung in der Sozialen Arbeit“. Des Weiteren bekommen alle Mitarbeitenden einen Mentor bzw. eine Mentorin zur Seite, die sie in der ersten Zeit bei der Stadt Dorsten begleitet und anleitet.

➔ **Empfehlung**
Die bereits vorhandenen Einarbeitungsmaßnahmen sollten aus der Sicht der gpaNRW in das geplante schriftliche Einarbeitungskonzept einfließen.

Der ASD der Stadt Dorsten verfügt im Rahmen des Kontraktmanagements über ein Qualifizierungskonzept. Jede Fachkraft soll als Grundlagenqualifizierung über zwei Zertifikate verfügen, Fachkraft / Kinderschutzfachkraft gemäß SGB VIII und KKG[38]. Diese Regelung gilt nicht nur für

[38] Das Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG)

die stadteigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sondern auch für die im Rahmen des Kontraktmanagements eingesetzten Fachkräfte der freien Träger.

Personaleinsatz 2020

Kennzahlen	Dorsten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	32	18	26	30	32	49	18
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	132	75	110	136	163	233	18

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. Wir haben die Aufgabeninhalte der Stellen einheitlich definiert. Sofern zusätzliche Aufgaben durch die Mitarbeitenden erledigt werden, sind diese aus den Stellenanteilen herausgerechnet worden.

3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

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

Der ASD der **Stadt Dorsten** hat im Jahr 2020 durchschnittlich 32 Hilfefälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Damit positioniert sich Dorsten im obersten Viertel des Vergleichs und etwas über dem definierten Richtwert. Es wurden rund 460 Hilfeplanfälle berücksichtigt, davon 187 stationäre Hilfeplanfälle und 273 ambulante Fälle. Die Anzahl der bearbeiteten Hilfefälle je Vollzeit-Stelle ASD ist im Prüfzeitraum gestiegen, und zwar von 29 im Jahr 2019 auf 32 im Jahr 2020.

3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

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

Die **Stadt Dorsten** verfügt nach der Organisationsberatung über eine analytische Stellenbemessung für die Wirtschaftliche Jugendhilfe. 2020 haben 3,47 Vollzeit-Stellen durchschnittlich 460 Hilfefälle bearbeitet. Somit ist eine Vollzeit-Stelle in der WiJu durchschnittlich für 132 Fälle zuständig. Mit diesem Wert liegt die Stadt Dorsten sowohl etwas unter dem Median der Vergleichswerte als auch unter dem Personalrichtwert der gpaNRW. Im Vergleich zum Jahr 2019

ist die Zahl der durch die WiJu zu bearbeitenden Fälle um 23 Prozent gestiegen. Bei der Betrachtung dieser Kennzahl ist zu berücksichtigen, dass die Stadt Dorsten einen hohen Anteil an Hilfefällen mit Kostenerstattungsanspruch sowie hohe Kostenerstattungen je Hilfefall hat.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Über die Hälfte der Vergleichskommunen haben einen höheren Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre als die Stadt Dorsten.

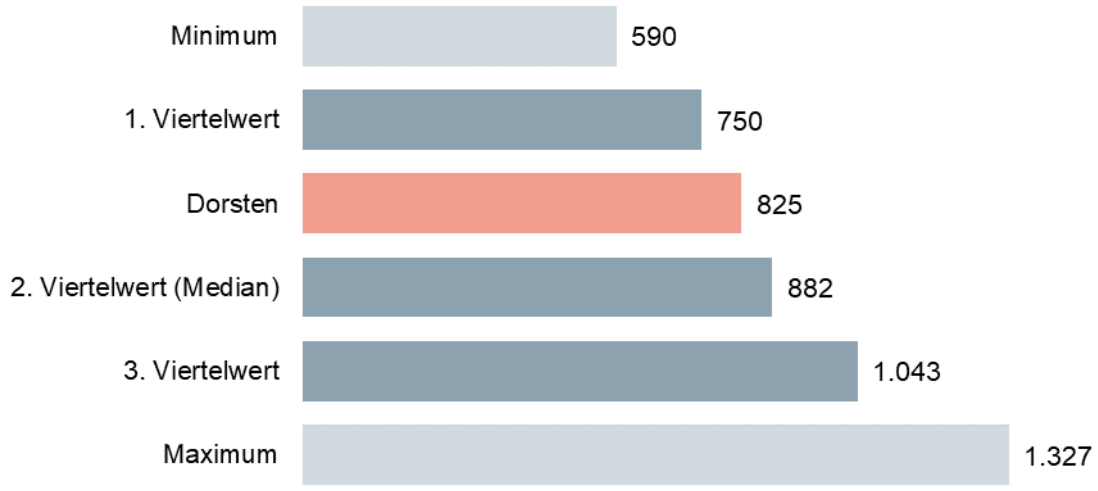
Eine Kommune sollte den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.

Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert. 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.

Das diesem Bericht zugrundliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung der **Stadt Dorsten** ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis der Produktgruppe „03.363 Hilfen für junge Menschen und ihre Familien“ des Haushaltsplans gleichzusetzen. Das Amt für Familie und Jugend hat die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW zusammengestellt und aufbereitet.

Im Vergleichsjahr 2020 beträgt der Fehlbetrag HzE 11,6 Mio. Euro. Einwohnerbezogen stellt sich der Fehlbetrag für das Jahr 2020 im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 18 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Der Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren der Stadt Dorsten liegt im Jahr 2020 unter dem Median. Die meisten Vergleichskommunen haben somit einen höheren Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren als Dorsten.

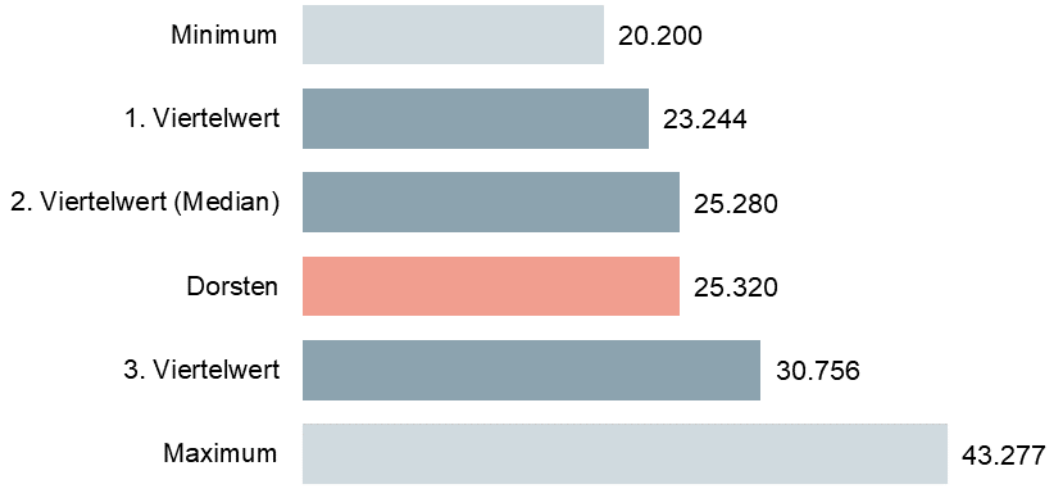
Zeitreihendarstellungen und -analysen für die Stadt Dorsten sind aufgrund der fehlenden Daten für die Jahre 2017 und 2018 nur eingeschränkt möglich.

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

2019	2020
839	825

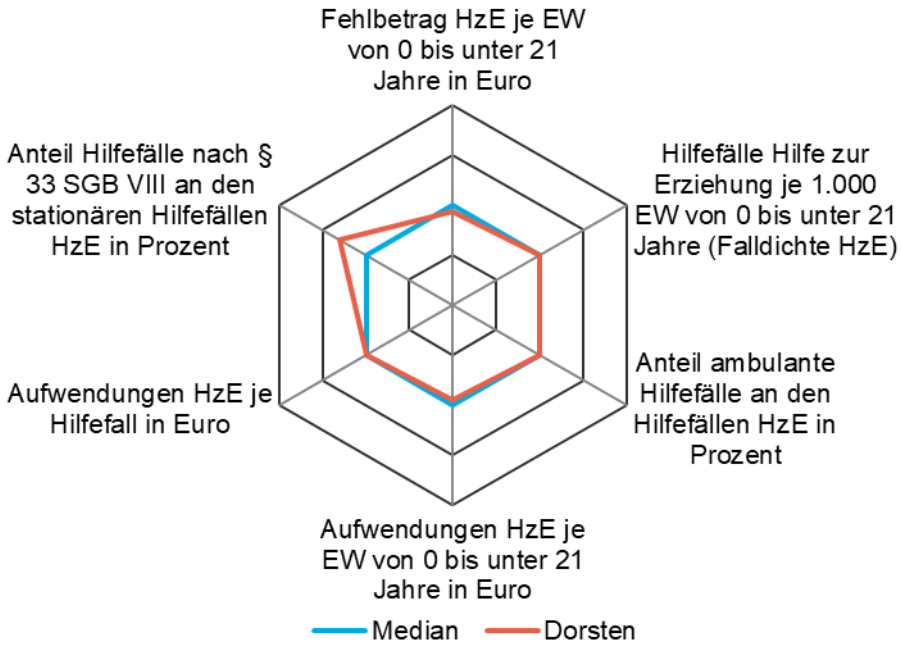
Betrachtet man den hilfefallbezogenen Fehlbetrag HzE, reiht sich Dorsten knapp in die Hälfte der geprüften Städte mit den höheren Werten ein.

Fehlbetrag HzE je Hilfefall in Euro 2020



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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2020



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung der Stadt Dorsten im Verhältnis zum Index dar. Dabei bildet ein Wert der Stadt 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 in Euro“ und „Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro“ werden von den Kennzahlen „Falldichte HzE“ und „Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro“ beeinflusst.

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

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.

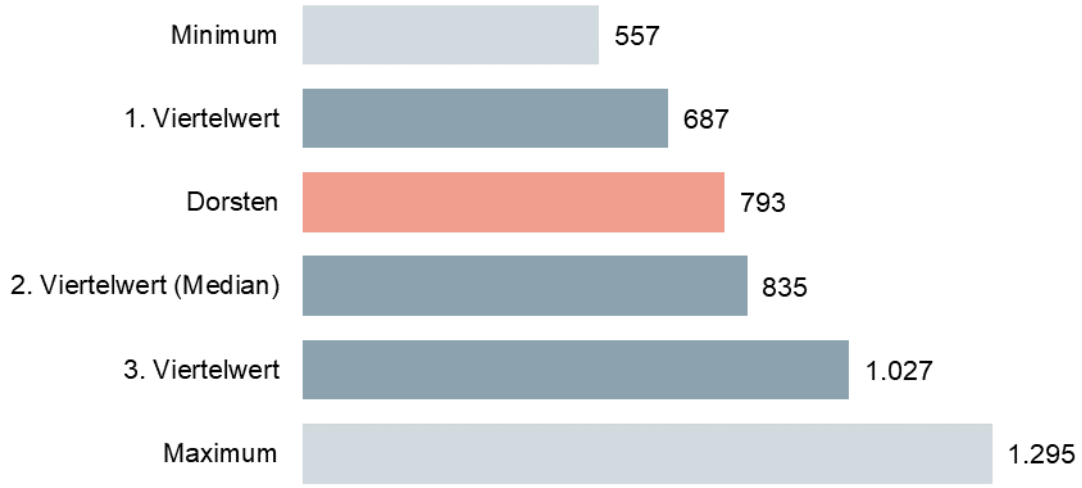
Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe bzw. Besoldungsgruppe in die Aufwendungen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

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

- Die Stadt Dorsten hat unterdurchschnittliche einwohnerbezogene Aufwendungen. Die Aufwendungen je Hilfefall sind aber trotz niedriger stationärer Aufwendungen überdurchschnittlich. Das resultiert aus hohen Aufwendungen für ambulante Hilfen. Sie sind höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die **Stadt Dorsten** bei den Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre zwischen dem ersten Viertelwert und dem Median.

Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2020



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

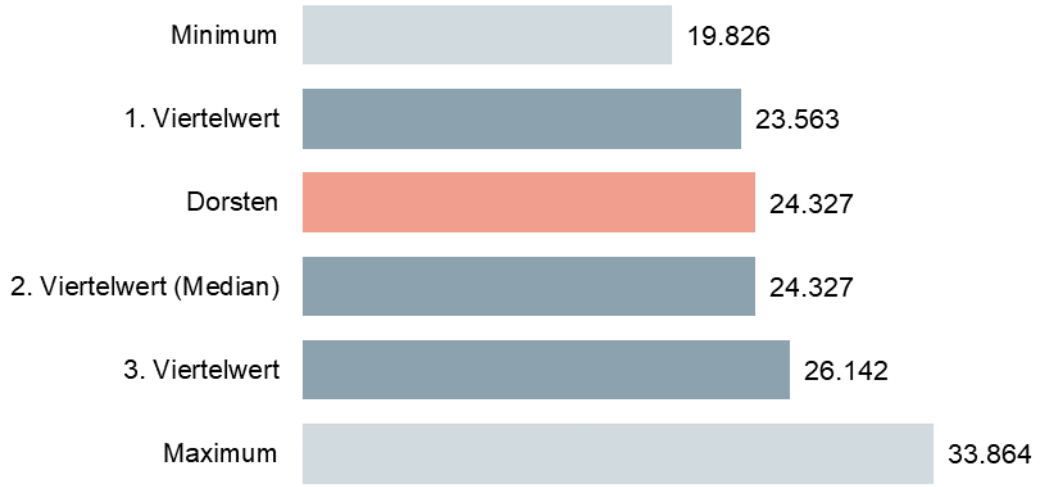
Im Prüfungszeitraum entwickelt sich diese Kennzahl wie folgt:

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

2019	2020
812	793

Die Höhe der Aufwendungen je Jugendeinwohner wird durch die Falldichte und die Aufwendungen je Hilfefall bestimmt. Die Stadt Dorsten bilden jeweils den Median im Vergleich.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020



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

Die durchschnittlichen HzE-Aufwendungen je Hilfefall entwickeln sich wie folgt:

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro

2019	2020
28.346	24.327

Die Stadt Dorsten hat 2020 Aufwendungen für HzE in Höhe von 11,2 Mio. Euro für durchschnittlich 460 Hilfefälle, davon 273 ambulante Hilfefälle und 187 stationäre Hilfen.

Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2020

Kennzahlen	Dorsten	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	15.620	7.598	9.589	11.426	13.117	17.548	20
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	37.035	34.462	39.278	46.109	48.369	52.910	20

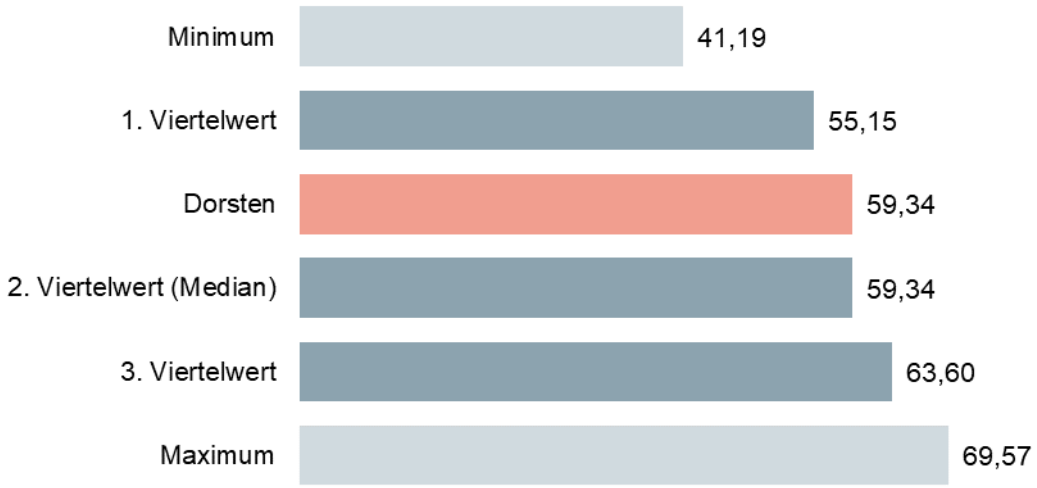
Im interkommunalen Vergleich bilden die Aufwendungen HzE je Hilfefall den aktuellen Median. Während die stationären Aufwendungen je Hilfefall vergleichsweise gering sind, hat die Stadt Dorsten im Jahr 2020 die zweithöchsten ambulanten Aufwendungen je Hilfefall der geprüften Vergleichskommunen. Das beeinflusst den Fehlbetrag HzE negativ.

Die hohen Aufwendungen je ambulanten Hilfefall sollten Anlass bieten, die mit den Trägern in den Sozialräumen vereinbarten Pauschalleistungen zu hinterfragen und die Gründe für die hohen Aufwendungen zu analysieren (Abschnitt 4.4.3 Finanzcontrolling).

3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Der Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten Hilfefällen der Stadt Dorsten liegt im Median der Vergleichskommunen.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Kommunen eingeflossen.

Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, da dadurch kostenintensive stationäre Hilfefälle vermieden werden können. Sowohl der Anteil ambulanter Hilfefälle als auch die Falldichte der Stadt Dorsten bilden den aktuellen Median der geprüften Kommunen.

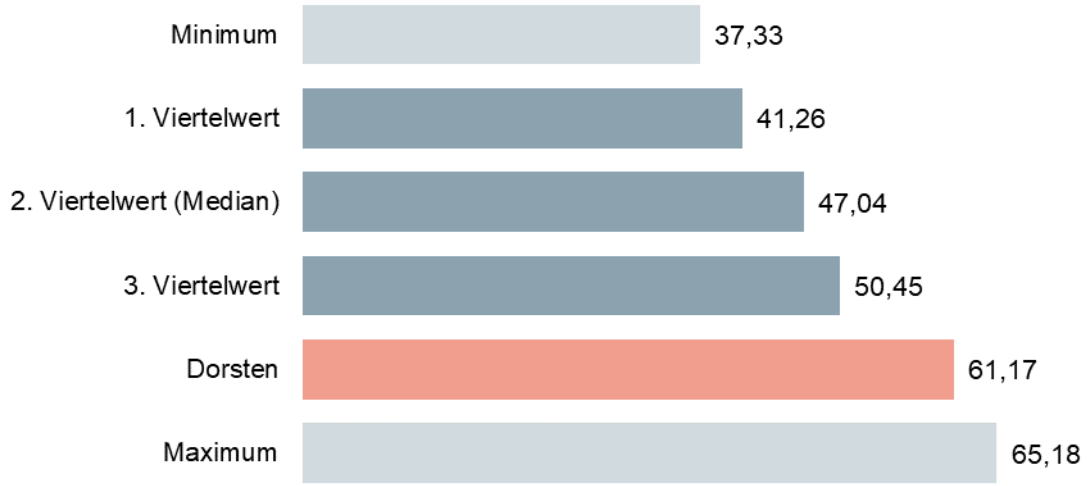
Nach eigenen Angaben verfolgt die Stadt Dorsten die Maßgabe, dass ambulante Hilfen vorrangig zu gewähren sind, um kostenintensive stationäre Maßnahmen zu vermeiden. Auch wenn der Grundsatz „ambulante vor stationären Hilfen“ eine der Leitlinien der Leistungsverträge mit den Trägern ist, gibt es für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Stadt Dorsten bisher keine formale Vorgabe in den Verfahrensstandards. Jeder Hilfefall wird aber in einer Fallkonferenz besprochen. Bevor zu stationären Maßnahmen gegriffen wird, prüft die Stadt nach eigener Aussage immer, ob ambulante Hilfen zu diesem Zeitpunkt ausreichend sind.

3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Die Stadt Dorsten hat einen sehr hohen Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen, was zu vergleichsweise niedrigen Aufwendungen für die stationären Hilfefälle führt.

Bei der Vollzeitpflege wird das Kind oder der/die Jugendliche in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Dies ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Außerdem ist diese Unterbringung aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten deutlich günstiger als eine Heimunterbringung und kann somit den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung begünstigend beeinflussen.

Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2020



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

Nur eine Stadt hat eine höhere Quote an Vollzeitpflegefällen als die **Stadt Dorsten**. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle beeinflusst die stationären Aufwendungen und den Fehlbetrag. Können Kinder und Jugendliche nicht in Pflegefamilien untergebracht werden, muss die Stadt auf die kostenintensiveren stationären Hilfen in Form von Heimunterbringungen zurückgreifen. Daher bewertet die gpaNRW den starken Ausbau der Vollzeitpflege in Dorsten als positiv. Auch geringere Aufwendungen je Hilfefall in der Vollzeitpflege als bei der Hälfte der Vergleichskommunen wirken sich in Dorsten positiv auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag HzE aus.

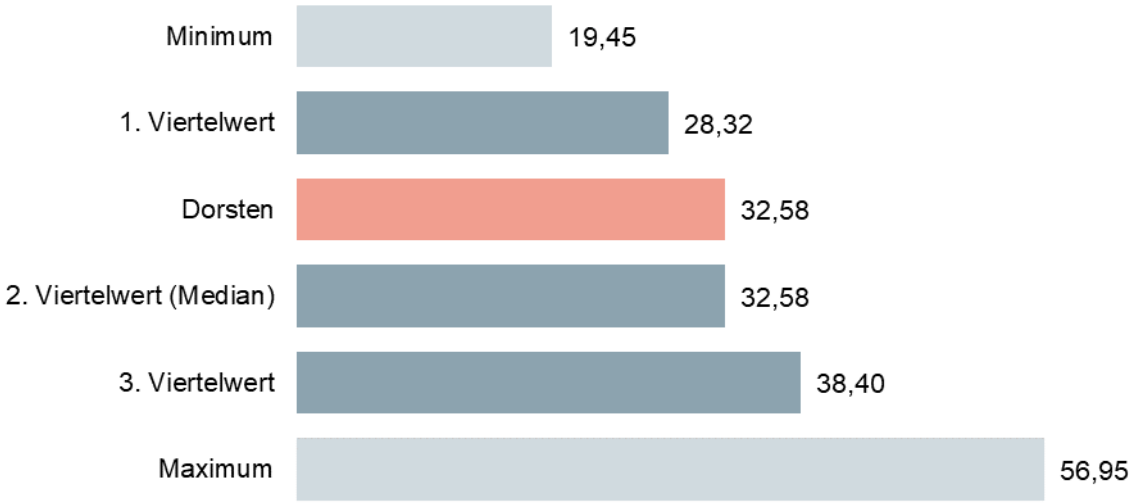
3.7.1.4 Falldichte

- Die stationären und ambulanten Falldichten liegen in der Stadt Dorsten leicht über dem Median der Vergleichskommunen. Die Falldichte insgesamt bildet den aktuellen Median.

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

Die Falldichte der **Stadt Dorsten** bildet den Median der 21 geprüften Kommunen.

Falldichte HzE 2020



Betrachtet man die Falldichte differenziert nach der stationären und der ambulanten Falldichte, bildet die Stadt Dorsten auch nahezu den Median. Eine leicht erhöhte ambulante Falldichte wirkt dabei positiv auf den Fehlbetrag. Die stationäre Falldichte ist zwar auch leicht erhöht. Die stationären Hilfefälle in Dorsten sind aber zu einem größeren Anteil der Vollzeitpflege zuzuordnen, sodass auch hier eine positive Wirkung auf den Fehlbetrag zu verzeichnen ist.

Falldichte HzE ambulant und stationär 2020

Kennzahlen	Dorsten	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung ambulant je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE ambulant)	19,33	8,01	15,92	18,99	21,80	36,59	20
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung stationär je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE stationär)	13,25	8,74	11,77	13,21	15,53	20,51	20

Seit der letzten Prüfung ist die Falldichte insgesamt um 17 Prozent von 38 auf rund 33 gesunken. Im Vergleich zu 2019 ist die Falldichte im Jahr 2020 jedoch gestiegen, und zwar um 14 Prozent. Während sich die stationäre Falldichte dabei um sieben Prozent erhöht hat, fällt der Anstieg der ambulanten Falldichte mit 18 Prozent deutlich stärker aus. Auch vor diesem Hintergrund sind die Wirkungen der Zusammenarbeit im Kontraktmanagement zu bewerten. In den betrachteten Jahren führt diese nicht zu einer geringeren ambulanten Fallzahl infolge vermehrter niederschwelliger Arbeit im Sozialraum.

Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

	2019	2020
Ambulante Hilfefälle	230	273
Stationäre Hilfefälle	175	187
Hilfefälle gesamt	405	460

Die Stadt Dorsten sollte ihre Bemühungen intensivieren, durch präventive Angebote, kurze Laufzeiten und gute Zugangssteuerung einen weiteren Anstieg von Falldichten zu vermeiden.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen. Die durchschnittlich 460 Hilfefälle der **Stadt Dorsten** im Jahr 2020 verteilen sich wie folgt:

Verteilung Hilfeplanfälle nach Hilfearten 2020

Hilfeart	Anzahl Fälle	Anteil in Prozent
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 (ambulant)	106,92	23,23
Soziale Gruppenarbeit § 29 (ambulant)	7,50	1,63
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 (ambulant)	3,00	0,65
Vollzeitpflege § 33 (stationär)	107,75	23,41
Heimerziehung § 34 (stationär)	56,16	12,20

Hilfeart	Anzahl Fälle	Anteil in Prozent
Eingliederungshilfe § 35a insgesamt)	*156,00*	*33,90*
- davon Eingliederungshilfe § 35a (ambulant)	150,75	32,76
- davon Eingliederungshilfe § 35a (stationär)	5,25	1,14
Hilfen für junge Volljährige § 41 (insgesamt)	*22,89*	*4,97*
- davon Hilfen für junge Volljährige § 41 (ambulant)	5,14	1,11
- davon Hilfen für junge Volljährige § 41 (stationär)	17,75	3,86

Betrachtet man die HzE-Fallzahlen, nimmt die Stadt Dorsten schwerpunktmäßig Aufgaben in der Eingliederungshilfe wahr, gefolgt von der Vollzeitpflege, den flexiblen erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 und der Heimerziehung.

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

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

➔ **Feststellung**
Die Stadt Dorsten erfasst auch Hilfen nach § 30 und § 31 SGB VIII als flexible ambulante erzieherische Hilfe und hat höhere Aufwendungen für Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Des Weiteren gehört Dorsten zum Viertel der Kommunen mit der höchsten Falldichte und den höchsten einwohnerbezogenen Aufwendungen in der Hilfeart, die im Rahmen des Kontraktmanagements abgewickelt wird.

Flexible ambulante erzieherische Hilfen sind Hilfen, die im Regelfall auf das einzelne Kind bzw. den Jugendlichen ausgerichtet sein sollten. In der Praxis werden sie häufig genutzt, um eine Einzelfallhilfe mit einer Familienhilfe zu ergänzen und so die Hilfe aus einer Hand bedarfsgerecht und passgenau zu leisten.

Die **Stadt Dorsten** hat im Jahr 2020 rund 1,5 Mio. Euro für 107 Fälle nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII ausgegeben. Im Gegensatz zu den meisten anderen geprüften Kommunen erfasst das Jugendamt der Stadt Dorsten auch die Leistungen nach §§ 30 (Erziehungsbeistand) und 31 (Sozialpädagogische Familienhilfen) SGB VIII unter den erzieherischen Hilfen. Eine tiefergehende Analyse der einzelnen Hilfen ist im Rahmen dieser Prüfung daher nicht möglich. Es ist aber ersichtlich, dass sich die Stadt Dorsten mit den Aufwendungen je Hilfefall, die die Hilfearten §§ 27, 30 und 31 SGB VIII beinhalten, bei allen drei Hilfearten oberhalb des dritten Viertelwertes positioniert. Mehr als 75 Prozent der Vergleichsstädte haben niedrigere Aufwendungen.

Umfang der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII 2020

Kennzahl	Dorsten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall nach § 27 Abs.2 und 3 SGB VIII in Euro	13.584	2.404	5.815	9.512	13.519	20.960	20

Kennzahl	Dorsten	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 30 SGB VIII je Hilfefall in Euro		3.647	5.394	7.234	8.937	11.506	16
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro		6.744	8.141	9.344	11.209	13.119	17
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII (Falldichte)	7,58	0,14	1,01	1,97	5,84	15,33	20
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahren nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII in Euro	103	2,49	7,41	11,70	62,24	187	20
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahren nach § 30 SGB VIII in Euro		0,00	6,24	11,37	17,56	29,62	17
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahren nach § 31 SGB VIII in Euro		0,00	53,10	75,48	94,59	177	18

Wie bereits in den früheren Kapiteln dargestellt sind neben der Fallarbeit die Ressourcenmobilisierung und die fallunspezifische Arbeit im Sozialraum feste Bestandteile des Kontraktmanagements. Die entsprechenden nicht fallbezogenen Aufwendungen waren in den von der Stadt Dorsten für die Prüfung der gpaNRW gemeldeten Daten enthalten, da sie diese nicht differenzieren konnte. Damit die Daten aller geprüften Kommunen vergleichbar sind, werden die entsprechenden Aufwendungen der Stadt Dorsten bereinigt. Da das Jugendamt keine detaillierten Kenntnisse über die Aufwendungen hat, die im Sozialraum für die Ressourcenmobilisierung und die fallunspezifische Arbeit entstehen, sind ihr auch die fallbezogenen Aufwendungen nicht bekannt. Daher wurden die zunächst gemeldeten Aufwendungen für die Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII in Abstimmung mit der Stadt um geschätzte zehn Prozent reduziert.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Dorsten sollte darauf hinwirken, detaillierte Informationen über fallbezogene und nicht-fallbezogene Aufwendungen zu erhalten und diese im Rahmen der Controlling-Workshops regelmäßig auszuwerten. Diese Daten sollten auch in das Finanzcontrolling der Stadt einfließen. Dafür können die eingesetzten Personalressourcen über eine entsprechende Fakturierung der Arbeitszeiten aufgeteilt werden.

Mit den Aufwendungen in Höhe von 13.584 Euro je Hilfefall gehört Dorsten zu den 75 Prozent der geprüften Städte mit den höchsten Werten. Auch reiht sich die Stadt Dorsten in das Viertel der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren ein.

Auf die Falldichte wirken sich insbesondere die Laufzeiten von Hilfen aus. Im Jahr 2020 hatten die beendeten Fälle überwiegend eine kurze Laufzeit. So wurden 90 Prozent der Fälle innerhalb von 18 Monaten beendet. Mehr als Dreiviertel der Vergleichsstädte hatten 2020 deutlich längere Laufzeiten als Dorsten. Wenn die Laufzeiten in Dorsten weiterhin eher kurz sind, dann müsste sich das perspektivisch positiv auf die Falldichte auswirken.

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

Kennzahlen	2019	2020
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	15.801	13.584
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	4,90	7,58
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	77,36	103

Auffällig ist die deutliche Steigerung der Falldichte und damit auch der einwohnerbezogenen Aufwendungen innerhalb eines Jahres.

Das Jugendamt der Stadt Dorsten kann die durchschnittlich gewährten Fachleistungsstunden je Hilfefall nicht benennen. Diese sind pauschal im Kontraktmanagement verankert.

- **Empfehlung**
  Angesichts der hohen Aufwendungen je Hilfefall in dieser Hilfeart sollte die Stadt Dorsten die abgeschlossenen Vereinbarungen mit den Trägern unter die Lupe nehmen und analysieren, warum die Leistungserbringung über Pauschalen im Rahmen des Kontraktmanagements zu vergleichsweise hohen Aufwendungen führt. Auch der vereinbarte Sach- und Overheadanteil von 30 Prozent (15 Prozent Overheadanteil) ist dabei zu berücksichtigen.

- **Empfehlung**
  Des Weiteren sollte die Stadt Dorsten die Falldichte in den erzieherischen Hilfen auswerten und analysieren. Außerdem ist die Erfassung und Auswertung der gewährten Fachleistungsstunden von großer Bedeutung. Die Stadt sollte die notwendigen Informationen von allen Trägern einfordern und damit auch die Kosten für eine Fachleistungsstunde im Sozialraum ermitteln, um diese mit anderen Leistungsanbietern vergleichen zu können.

3.7.2.2 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

- Ein hoher Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen sowie niedrige hilfefallbezogenen Aufwendungen in der Vollzeitpflege beeinflussen den Fehlbetrag HzE positiv.

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung eines Kindes/Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in einer Pflegefamilie. Neben der normalen Pflegefamilie gibt es verschiedene Formen der Vollzeitpflege, z.B. Sonderpädagogische Pflegestellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder/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 Dorsten** hat im Jahr 2020 rund 1,6 Mio. Euro für 108 Fälle in Vollzeitpflege aufgewendet.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahl	Dorsten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	14.690	13.304	14.623	16.442	18.457	33.082	20
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	112	51,06	77,19	96,21	126	216	20
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	61,17	37,33	41,03	46,96	51,19	65,18	20
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	7,64	3,14	4,92	5,56	7,55	9,39	20
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen in Prozent	49,11	9,20	31,44	39,51	43,03	54,69	15
Anteil Hilfefälle mit Kostenerstattungspflicht an den Hilfefällen nach § 33 SGB VIII in Prozent	38,05	3,26	28,53	39,63	60,67	83,44	18

Im interkommunalen Vergleich 2020 positioniert sich die Stadt Dorsten im Viertel der Vergleichsstädte mit dem höchsten Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen. Bei den Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall erzielt Dorsten geringere Werte als die Mehrheit der geprüften Städte. Durch die Falldichte über dem dritten Viertelwert sind jedoch die einwohnerbezogenen Aufwendungen hoch. Mehr als 50 Prozent der geprüften Städte haben hier geringere Aufwendungen als Dorsten. Im Gegenzug sind jedoch die einwohnerbezogenen Aufwendungen für die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII in Dorsten vergleichsweise niedrig (siehe Kapitel „4.7.2.3 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen § 34 SGB VIII“). Eine hohe Fallzahl in der Vollzeitpflege ist grundsätzlich positiv zu bewerten, wenn im Gegenzug die Aufwendungen und Fallzahlen für die Heimunterbringung niedrig ausfallen. Das ist in Dorsten der Fall.

Die Stadt Dorsten hat einen eigenen Pflegekinderdienst (PKD) installiert. Im Jahr 2020 stehen dafür 1,7 Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Das ermöglicht eine gute Vertretungsregelung. Zu den Aufgaben des PKD gehören u.a. die Akquise von Pflegeeltern, deren Eignungsprüfung, Qualifizierung und Fortbildung sowie die Vermittlung, Beratung und Begleitung von Pflegefamilien und Eltern. Auch wenn der PKD an entsprechenden Hilfeplanverfahren beteiligt ist, obliegt die Fallverantwortung in Dorsten dem ASD. Wenn es sich abzeichnet, dass eine Unterbringung in einer Pflegefamilie unumgänglich ist, beteiligt sich der PKD an der entsprechenden Fallkonferenz.

Die für die Vollzeitpflege festgelegten Verfahrensstandards sind mit den Standards für andere Hilfeplanverfahren vergleichbar. Soweit die individuelle Entwicklung es zulässt, erfolgen die Hilfeplangespräche jedoch jährlich und nicht halbjährlich. Bei ihrer Arbeit stützen sich die PKD-Fachkräfte zusätzlich auf das für den PKD entwickelte Handbuch „Qualitätshandbuch Pflegekinderdienst und Adoption“, das Prozesse und Standards in diesem Bereich definiert. In erster Linie geht es um die Gewinnung von Pflegepersonen, die Vermittlung in die Vollzeitpflege, den begleiteten Umgang nach § 18 Abs. 3 SGB VIII sowie die Adoption.

- Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt Dorsten mehr Vollzeitpflegefälle mit Kostenerstattungsanspruch als 75 Prozent der geprüften Kommunen. Das deutet darauf hin, dass die vor Ort vorhandenen Pflegefamilien vergleichsweise häufig von anderen Kommunen belegt werden und somit der Stadt Dorsten nicht zur Verfügung stehen.

Nach Angaben der Stadt Dorsten stehen in der Stadt nicht ausreichend Pflegefamilien zur Verfügung. Viele von der Stadt Dorsten vorbereitete Pflegefamilien werden durch freie Träger abgeworben oder durch andere Jugendämter belegt. Nach Angaben des Jugendamtes hat der Personalmangel dazu geführt, dass Beratungsleistungen für Pflegefamilien eingeschränkt werden mussten. Die dadurch ggf. entstandene Unzufriedenheit könnte die vorhandenen bzw. interessierten Pflegefamilien dazu bewegen, zu freien Trägern zu wechseln. In Zusammenhang mit dieser Entwicklung sollte die Stadt Dorsten ihr Anreizsystem für Pflegefamilien unter die Lupe nehmen.

Personaleinsatz 2020

Kennzahlen	Dorsten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle PKD	63	17	28	31	34	63	15

Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt Dorsten mit 63 Fällen je Vollzeit-Stelle PKD mit Abstand den maximalen Wert. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass in anderen Vergleichsstädten auch die Fallbetreuung durch die Beschäftigten des PKD erfolgt.

Wenn im Stadtgebiet keine Kapazitäten vorhanden sind, wird auf Pflegefamilien außerhalb von Dorsten zurückgegriffen. Im Kreis Recklinghausen gibt es einen PKD-Arbeitskreis, in dem u.a. Vermittlungsanfragen aus unterschiedlichen Kommunen besprochen werden.

Zur Situation der Vollzeitpflege hat die gpaNRW zwei Kennzahlen näher analysiert: Den Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen sowie den Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB III mit Kostenerstattungspflicht an den Hilfefällen.

Entwicklung Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII

Kennzahlen	2019	2020
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen in Prozent	42,67	49,11

Kennzahlen	2019	2020
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungspflicht an den Hilfefällen in Prozent	37,56	38,05

Im interkommunalen Vergleich ist der Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen der Stadt Dorsten mit knapp 50 Prozent hoch. Nur zwei Vergleichsstädte haben einen höheren Anteil. Das bedeutet, dass sehr viele Pflegefamilien im eigenen Stadtgebiet von anderen Jugendämtern in Anspruch genommen werden. Pflegefamilien in anderen Kommunen werden vom Dorstener Jugendamt nicht so stark eingesetzt. Betrachtet man die Kennzahlen im Zeitverlauf, so sind beide Anteile gestiegen.

Aus dieser Entwicklung kann die Stadt Dorsten nützliche Informationen zur Steuerung der Vollzeitpflege gewinnen. Werden verstärkt Pflegefamilien in anderen Städten genutzt, kann ein weiterer Ausbau des Angebotes eigener Pflegefamilien sinnvoll sein. Werden Pflegefamilien im eigenen Stadtgebiet vermehrt von anderen Kommunen belegt, sollte das eigene Anreizsystem für Pflegefamilien überdacht werden, damit mehr Pflegefamilien für den eigenen Bedarf akquiriert werden können.

Vollzeitpflege ist als stationäre Hilfe deutlich günstiger als eine Heimunterbringung. So liegen auch die Aufwendungen für Vollzeitpflege in der Stadt Dorsten 2020 bei lediglich 14.690 Euro je Fall. Die Aufwendungen für eine Heimunterbringung schlagen hingegen mit über 70.000 Euro je Fall zu Buche. Somit ist die Vollzeitpflege eine wesentliche Stellschraube für eine Kommune, um die Aufwendungen und den Fehlbetrag HzE zu beeinflussen.

3.7.2.3 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

- Die Stadt Dorsten hat niedrigere Aufwendungen je Hilfefall für die Heimunterbringung als die meisten geprüften Kommunen. Bei den einwohnerbezogenen Aufwendungen und der Falldichte reiht sich Dorsten in das Viertel der Kommunen mit den niedrigsten Werten ein.

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

Die **Stadt Dorsten** hat im Jahr 2020 Aufwendungen für die Heimerziehung bzw. sonstige betreute Wohnformen nach § 34 SGB VIII in Höhe von rund 3,9 Mio. Euro für durchschnittlich 56 Fälle. Sie leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Dorsten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	70.259	62.167	68.732	71.240	72.735	76.955	20
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	280	196	300	362	430	606	20
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	3,98	3,04	4,17	5,10	6,02	8,34	20

Die Aufwendungen nach § 34 SGB VIII machen in der Stadt Dorsten 35 Prozent der gesamten HzE-Aufwendungen aus. Damit reiht sich Dorsten ins Viertel der Kommunen mit dem niedrigsten Anteil ein. Im Gegensatz zur Stadt Dorsten ist die Heimerziehung in vielen Kommunen „der Kostentreiber“ in der Hilfe zur Erziehung.

Auch bei den Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren und der Falldichte gehört die Stadt Dorsten zu den 25 Prozent der geprüften Städte mit den niedrigsten Werten. Die meisten Vergleichsstädte haben auch höhere Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall als Dorsten. Im Vergleich zum Jahr 2019 sind die hilfefall- und einwohnerbezogenen Aufwendungen 2020 sogar gesunken, während die Falldichte leicht gestiegen ist.

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

Kennzahlen	2019	2020
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	296	280
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	79.349	70.259
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	3,73	3,98

Die Prämisse „ambulant vor stationär“ ist ein fester Bestandteil eines Hilfeplanverfahrens in der Stadt Dorsten. Nur wenn das Kindeswohl auf keine andere Weise gesichert werden kann, wird die Heimunterbringung installiert. Wie im Kapitel „4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren“ erörtert, wird die Notwendigkeit und Eignung der Heimunterbringung in einer Fallkonferenz festgestellt, an der mehrere Fachkräfte teilnehmen.

Die Stadt Dorsten hat kein eigenes Erziehungsheim. In der Regel leben Kinder und Jugendliche in Wohngruppen. Das Jugendamt ist bestrebt, Kinder bzw. Jugendliche ortsnah unterzubringen. Das gelingt bei rund 95 Prozent aller Fälle. Bei Unterbringungen in den Einrichtungen, die nicht ortsnah sind, werden Hilfeplangespräche in Abhängigkeit von der individuellen Situation vor Ort oder in Dorsten geführt. Die Häufigkeit richtet sich nach dem vorhandenen Bedarf. Besuche sind gegebenenfalls auch monatlich möglich. So haben die ASD-Fachkräfte einen regelmäßigen Kontakt zu den untergebrachten jungen Menschen.

Kurze Verweildauern wirken sich in der Regel positiv auf die Falldichte aus. Die Falldichte ist in Dorsten niedrig. Aufgrund fehlender Daten kann die gpaNRW für Dorsten keine tiefergehenden Analysen zu den Verweildauern durchführen. Die Stadt Dorsten hat erst im Jahr 2019 die Voraussetzungen für die Auswertung von Verweildauern in der Jugendamtssoftware umgesetzt. Alle zu diesem Zeitpunkt bestehenden Fälle wurden mit dem Anfangsdatum 01. Januar 2019 angelegt, so dass Verweildauern über 24 Monate aktuell nicht beziffert werden können. Die Stadt Dorsten sollte Verweildauern bestenfalls trägerspezifisch erfassen und auswerten, um bei Bedarf Gespräche mit eingesetzten Einrichtungen zu führen.

Grundsätzlich strebt das Jugendamt eine Rückkehr bzw. Verselbständigung der Kinder und Jugendlichen an. Deswegen sind Rückführungsoptionen ein fester Bestandteil jeder Hilfeplanung[39]. Aufgrund fehlender Daten sind keine weitergehenden Analysen zu Rückführungen in

[39] zum Rückführungskonzept s. auch Kapitel „4.5.1.1. Ablauf Hilfeplanverfahren“

Dorsten möglich. Aus Sicht der gpaNRW sind Daten zur Rückführung für die erfolgreiche Steuerung dieses Bereiches unabdingbar. Nach eigenen Angaben hat das Jugendamt die Voraussetzungen geschaffen, um die Hilfefälle zukünftig auch hinsichtlich der Rückführung in die Herkunftsfamilie auswerten zu können.

Neben den Leistungen nach § 34 SGB VIII werden je nach Bedarf auch weitere Hilfen erbracht. Im Zusammenhang mit Rückführungen junger Menschen setzt das Dorstener Jugendamt auch Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII ein.

3.7.2.4 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

- **Feststellung**
  Die Stadt Dorsten hat 2020 den höchsten Anteil Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII an den gesamten HzE-Aufwendungen, da rund ein Drittel aller HzE-Fälle diese Hilfeart betreffen. Hohe Fallzahlen in der Eingliederungshilfe und auch hohe Fallzahlen für Integrationshilfen/Schulbegleitung prägen diese Hilfeart. Dementsprechend sind die Aufwendungen für Integrationshelfer/ Schulbegleitung auf einem sehr hohen Niveau.

Kinder- und Jugendliche haben einen Anspruch auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, wenn ihre seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für ihr Lebensalter typischen Zustand abweicht und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist oder eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist.
Der Anspruch sollte in einem zweistufigen Verfahren überprüft werden. Dieses sieht zunächst die Stellungnahme eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie, eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder eines Arztes oder psychologischen Psychotherapeuten, der über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet seelischer Störungen bei Kindern und Jugendlichen verfügt, vor. Zusätzlich sollte durch die fallzuständige Fachkraft des Allgemeinen Sozialen Dienstes geprüft werden, ob durch eine möglicherweise festgestellte seelische Störung eine Beeinträchtigung der Teilhabe vorliegt und ein Anspruch auf Eingliederungshilfe begründet ist.

Die **Stadt Dorsten** hat im Jahr 2020 für durchschnittlich 156 Fälle in der Eingliederungshilfe Aufwendungen in Höhe von rund 2,9 Mio. Euro.

Das Jugendamt Dorsten leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2020

Kennzahlen	Dorsten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	18.787	8.344	15.903	17.863	22.282	34.313	20
Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	208	30	84	96	134	220	20

Kennzahlen	Dorsten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Transferaufwendungen nach § 35 a SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	26,20	4,41	10,19	11,94	15,52	26,20	20
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	16.887	6.885	10.838	12.555	15.515	21.175	20
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	73.326	49.970	70.186	80.598	90.679	145.193	20
Ambulante Aufwendungen für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	25.323	9.601	13.236	15.917	19.533	31.992	17

Im interkommunalen Vergleich 2020 ordnet sich Dorsten in die Hälfte der Vergleichsstädte mit den hohen fallbezogenen Aufwendungen für Hilfen nach § 35a SGB VIII ein. Der Anteil der Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII an den Aufwendungen HzE bildet das aktuelle Maximum. Das liegt an den erhöhten Aufwendungen je Hilfefall und am hohen Fallaufkommen, sowohl bei den Eingliederungshilfen insgesamt als auch bei den Hilfefällen Integrationshelfer/ Schulbegleitung. Das Zusammenspiel dieser Faktoren führt zu sehr hohen jugendeinwohnerbezogenen Aufwendungen für die Eingliederungshilfe. Nur eine der geprüften Städte hat höhere Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre als die Stadt Dorsten.

Falldichte Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII 2020

Kennzahlen	Dorsten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfefälle § 35a SGB VII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VII)	11,06	2,28	3,73	5,56	7,16	11,19	20
Hilfefälle Integrationshelfer/ Schulbegleitung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte Integrationshelfer/ Schulbegleitung)	6,63	0,76	1,64	2,32	3,94	6,63	19
Anteil Hilfefälle Eingliederungshilfen an den Hilfefällen Hilfen zur Erziehung gesamt in Prozent	33,93	6,87	13,53	17,26	21,38	33,93	20
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	62,08	32,62	37,27	50,84	65,76	80,49	19

Dorsten hat im interkommunalen Vergleich die zweithöchste Falldichte bei den Hilfefällen nach § 35a SGB VIII und die maximale Falldichte bei Hilfefällen Integrationshelfer/ Schulbegleitung. Im interkommunalen Vergleich weist Dorsten auch den höchsten Anteil von Eingliederungshilfefällen an den gesamten HzE-Hilfefällen aus. Rund ein Drittel aller Hilfefälle betreffen in Dorsten

die Eingliederungshilfe. Die festgelegten Standards und die Intensität der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung können sich auf die Fallzahlen und die Falldichte auswirken.

Die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall sind im Jahr 2020 im Vergleich zu 2019 zwar gesunken, bleiben aber immer noch auf einem hohen Niveau. Im interkommunalen Vergleich 2020 gehört Dorsten zum Viertel der Kommunen mit den höchsten Werten. Die stationären Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall sind in der Stadt Dorsten hingegen niedriger als bei den meisten geprüften Kommunen. Im Prüfungszeitraum war die Anzahl der stationären Hilfefälle gering und wirkt sich kaum auf die Aufwendungen aus.

Die Falldichte für Integrationshelfer/ Schulbegleitung ist in der Stadt Dorsten sehr hoch. Die Stadt setzt diese Hilfeform deutlich intensiver ein als alle anderen geprüften Städte und stellt bei 19 Vergleichskommunen den Maximalwert. Die durchschnittlichen Aufwendungen je Fall sind in diesem Bereich 2020 im Vergleich zum Jahr 2019 gesunken, Dorsten ordnet sich jedoch immer noch bei den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen ein. Nur zwei Vergleichsstädte haben höhere Aufwendungen je Hilfefall als die Stadt Dorsten.

Entwicklung Integrationshelfer/Schulbegleitung

Kennzahl	2019	2020
Ambulante Aufwendungen für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	29.855	25.323
Hilfefälle Integrationshelfer/ Schulbegleitung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte Integrationshelfer/ Schulbegleitung)	6,06	6,63

Bereits jetzt greift die Stadt Dorsten zu einer Poollösung an einer Förderschule. Angesichts der hohen Fallzahlen und Aufwendungen je Hilfefall im Bereich Integrationshelfer/ Schulbegleitung sollte das Jugendamt die Ausweitung von Poollösungen anstreben, denn diese sind kostengünstiger als individuelle Betreuungen. Wichtig dabei ist, dass auch bei einer Poollösung für jedes Kind die Teilhabebeeinträchtigung festgestellt und ein Hilfeplanverfahren durchgeführt wird. Eine Poollösung mit Pauschalfinanzierung ohne Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung für jedes Kind entspricht nicht den Voraussetzungen des § 35a SGB VIII. Das Jugendamt sollte die Grundschulleitungen in Dorsten für die rechtlichen Voraussetzungen einer Hilfegewährung sensibilisieren.

Die Laufzeiten beeinflussen die Falldichte nach § 35a SGB VIII. Die Stadt Dorsten hat die Laufzeiten in der Vergangenheit nicht ausgewertet. Auch wenn die Betreuungsdauer in erster Linie von der Schwere der seelischen Beeinträchtigung abhängt und die Arbeit am familiären und sozialen Umfeld nicht unbedingt zur Verkürzung der Leistung führt, so bieten mögliche Auffälligkeiten bei den Laufzeiten einen Anlass, mit dem Leistungsträger ins Gespräch zu kommen.

97 Prozent der im Jahr 2020 geleisteten Hilfen nach § 35a SGB VIII sind in Dorsten ambulanter Natur. Da sowohl die Falldichte insgesamt als auch die Falldichte für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Dorsten auffällig hoch sind, sollte das Jugendamt seine Zugangssteuerung in diesem Bereich unbedingt näher betrachten.

- **Empfehlung**
  Angesichts der hohen Falldichte der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sollte die Stadt Dorsten ihre Zugangssteuerung überprüfen und intensivieren. Die gpaNRW empfiehlt, sowohl die Aufwendungen als auch die Laufzeiten im Bereich der Integrationshelfer/ Schulbegleitung regelmäßig auszuwerten und zu analysieren. Wird eine Teilhabebeeinträchtigung bei mehreren Kindern in einer Klasse festgestellt, sollte man in Abstimmung mit allen Beteiligten eine Poollösung in dieser Klasse in Erwägung ziehen.

- **Feststellung**
  Das Qualitätshandbuch Eingliederungshilfe der Stadt Dorsten beschreibt die notwendigen Verfahrensschritte nur sehr grob. Alle notwendigen Aktivitäten zur Klärung des Hilfebedarfs werden in nur einem Teilprozess dargestellt. Eine detaillierte Beschreibung aller notwendigen Prüfungs- und Arbeitsschritte in mehreren Teilprozessen, visualisiert in entsprechenden Flussdiagrammen, würde die Sachbearbeitung besser unterstützen, zumal die Stadt Dorsten keinen Spezialdienst für die Bearbeitung dieser besonderen Hilfeart eingerichtet hat.

Die Stadt Dorsten verfügt über schriftlich fixierte Verfahrensstandards für die Gewährung der Hilfen nach § 35a SGB VIII in Form eines Qualitätshandbuchs. Die festgelegten Verfahrensstandards beinhalten Regelungen zu Fristen, Aktivitäten, Beteiligten und Schnittstellen. Der Hilfebedarf muss zum Beispiel innerhalb von sechs Wochen geklärt sein. Für die darauffolgende Fallkonferenz und das erste Hilfegespräch sind zwei Wochen vorgesehen.

Das als Kernprozess § 35a SGB VIII – Eingliederungshilfe definierte Verfahren gliedert sich in mehrere Teilprozesse. Unter Teilprozess 1 sind alle Aktivitäten zur Klärung des Hilfebedarfs nach § 35a SGB VIII aufgelistet. Ziel bzw. Ergebnis des Teilprozesses ist, dass zusammen mit dem jungen Menschen und den Personensorgeberechtigten die sozialen Ressourcen festgestellt, die Zielperspektiven erarbeitet sowie die individuellen Anspruchsvoraussetzungen und der konkrete Bedarf an Eingliederungshilfe abgeklärt sind.

Es folgen in einer Tabelle insgesamt 17 verschiedene Aktivitäten von “Klärung der Zuständigkeit“ bis zu „Vorbereitung der Fallkonferenz“. Aus Sicht der gpaNRW ist diese Auflistung wenig strukturiert und lässt keine Reihenfolge der Aktivitäten erkennen. Die Definition eines Teilprozesses für die Vielzahl der Prüfungen und Aufgaben, die im Rahmen der Zugangssteuerung bzw. Antragsbearbeitung von Hilfefällen nach § 35a SGB VIII erforderlich sind, reicht aus Sicht der gpaNRW nicht aus. Die Beschreibung des Teilprozesses 1 im Qualitätshandbuch § 35a SGB VIII ist unseres Erachtens nicht gut geeignet, die komplexe Sachbearbeitung umfänglich zu unterstützen und sie durch das gesamte Verfahren zu leiten.

In Dorsten erfolgt der Zugang laut Schaubild in der Regel über einen anderen Kernprozess. Welche Prozesse das sein können, ist nicht näher beschrieben. Aus Sicht der gpaNRW sollte das Verfahren auch für die Eingliederungshilfe umfänglich beschrieben werden. Im Vorfeld einer Antragstellung sollte ein Beratungsgespräch stehen, in dem wesentliche Voraussetzungen für eine Antragstellung geklärt werden. Das sollte auch Informationen darüber beinhalten, welche Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sein und welche Unterlagen vorliegen müssen.

Bei einer Antragstellung im Jugendamt erfolgt nun eine Antragsprüfung auch unter Anwendung des § 14 SGB IX. Eine grundsätzliche Zuständigkeit umfasst die (vorrangige) Zuständigkeit für mindestens eine der beantragten Leistungen. Ggf. sind andere Rehabilitationsträger zuständig,

sodass der Antrag innerhalb einer Zweiwochenfrist weitergeleitet werden muss. Auch die altersbedingte sowie die örtliche Zuständigkeit müssen geprüft werden. Für eine Prüfung, ob eine geistige und/oder körperliche Behinderung ausgeschlossen werden kann, sollte bereits die ärztliche bzw. psychotherapeutische Stellungnahme vorliegen. Ist die alleinige Zuständigkeit des Jugendamtes geklärt, schließt sich das Verfahren zur Antragsprüfung an. Dieses Verfahren sollte als weiterer separater Teilprozess beschrieben werden. Er startet mit der Prüfung des Abweichens der seelischen Gesundheit. Auf der Grundlage einer ärztlichen bzw. psychotherapeutischen Stellungnahme ist zu klären, ob eine länger als sechs Monate bestehende Abweichung der seelischen Gesundheit vorliegt und somit die erste Leistungsvoraussetzung gegeben ist. Kommt das Gutachten zu dem Ergebnis einer Abweichung, schließt sich die Prüfung der (drohenden) Teilhabebeeinträchtigung durch die Fachkraft des Jugendamtes als zweite Leistungsvoraussetzung an. Liegt eine Beeinträchtigung vor oder ist sie mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten, folgt die Entscheidung, ob die Abweichung kausal ist für die Teilhabebeeinträchtigung, also nicht auf anderen Gründen beruht als in der Störung der seelischen Gesundheit.

Erst wenn die fallzuständige Fachkraft entschieden hat,

- dass eine Abweichung vorliegt (Prüfung des Gutachtens),
- dass eine Teilhabebeeinträchtigung vorliegt oder droht und
- die Abweichung kausal für die (drohende) Teilhabebeeinträchtigung ist,

liegt eine seelische Behinderung als Voraussetzung für eine Hilfegewährung nach § 35a SGB VIII vor.

Aus Sicht der GPANRW ist es wichtig, dass verschiedene Stellen beteiligt werden, um das Vorliegen einer Teilhabebeeinträchtigung als Voraussetzung für die Hilfegewährung besser beurteilen zu können. Bei Anträgen für Integrationshilfen sollten standardmäßig Schulberichte eingefordert werden. Auch sollte regelmäßig eine Hospitation im Unterricht erfolgen. Das ist in Dorsten bisher nicht immer der Fall. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Stadt Dorsten von der Schule die bisherigen schulischen Förderleistungen erfragt und Empfehlungen zur geeigneten Förderung einfordert. Bezieht sich eine mögliche Teilhabeeinschränkung auf den schulischen Bereich, so muss geklärt werden, ob dies durch ein geeignetes schulisches Förderkonzept abgedeckt werden kann.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dorsten sollte sicherstellen, dass eine eingehende Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung als Voraussetzung für eine Bewilligung einer Hilfe nach § 35a SGB VIII erfolgt. Alle notwendigen Schritte und Aktivitäten sollten detailliert im Qualitätshandbuch beschrieben und zwingend abgearbeitet und dokumentiert werden.

Die Stadt Dorsten hat keinen Spezialdienst mit besonderen Qualifikationen für die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen für eine Hilfe nach § 35a SGB VIII. Ein Mitarbeiter hat sich in diesem Bereich durch die Teilnahme an Arbeitsgruppen und Fachtagungen qualifiziert. Die Zahl der Anträge auf Eigliederungshilfe ist in den letzten Jahren stetig gestiegen. Gleichzeitig unterscheidet sich das Bewilligungsverfahren der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche erheblich von den Verfahren anderer Hilfeformen, so dass ein spezialisiertes Wissen wichtig ist. Die von der gpaNRW gesammelten Erfahrungen zeigen, dass die Bearbeitung der Hilfefälle nach § 35a SGB VIII in einem Spezialdienst zu einer gezielten Zugangs- und

Verfahrenssteuerung führt. Folge davon können ein Fallrückgang und eine Reduzierung von Aufwendungen in der Eingliederungshilfe sein. Nach eigenen Angaben beabsichtigt das Jugendamt Dorsten, ab dem Jahr 2022 in allen Teams eine Person für diese Aufgabe zu qualifizieren.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Dorsten sollte sicherstellen, dass für die Bearbeitung der Anträge und Hilfen nach § 35a SGB VIII im ASD ausreichendes Spezialwissen vorhanden ist. Die Bearbeitung ist sehr komplex und an Fristen gebunden. Deshalb besteht auch erhöhter Bedarf an Spezialfortbildungen.

3.7.2.5 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

➔ Im interkommunalen Vergleich sind die Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Einwohner von 18 bis unter 21 Jahren in der Stadt Dorsten unterdurchschnittlich. Das ist auf die niedrigen Fallzahlen in dieser Hilfeart zurückzuführen. Die wenigen Fälle verursachen aber hohe Aufwendungen je Hilfefall.

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

Die **Stadt Dorsten** hat 2020 für Hilfen für junge Volljährige 1,1 Mio. Euro aufgewendet. Es wurden durchschnittlich 23 Hilfefälle betreut.

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

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Dorsten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 18 bis unter 21 Jahre in Euro	464	0,00	427	561	695	1.078	22
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	46.056	13.541	26.031	30.521	36.562	48.317	20
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	8.780	4.317	6.618	7.811	8.871	11.525	19
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	56.850	22.154	39.284	47.108	54.412	59.850	20
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	23.579	8.069	13.013	15.446	17.717	25.716	20
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	80.297	11.706	49.165	55.927	61.290	80.297	20

Kennzahlen	Dorsten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VII)	10,07	9,84	13,77	20,46	22,26	35,86	20
Anteil Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	4,98	4,98	6,99	8,81	11,42	15,29	20

Mit der Falldichte von 10,07 reiht sich die Stadt Dorsten in das Viertel der geprüften Kommunen mit den geringsten Werten ein. Dorsten stellt mit dem Anteil Hilfefälle an den Hilfefällen HzE von rund fünf Prozent den aktuellen Minimalwert. Die Zahl der Hilfefälle ist sowohl im stationären als auch im ambulanten Bereich im Jahr 2020 im Vergleich zu 2019 gestiegen. Die Falldichte bleibt aber immer noch auf einem niedrigen Niveau. Die niedrige Falldichte ist der Grund für die im Vergleich niedrigen jugendeinwohnerbezogenen Aufwendungen und hat somit einen positiven Einfluss auf den HzE-Fehlbetrag.

Die Aufwendungen je Hilfefall sind in Dorsten hingegen höher als in den meisten Vergleichsstädten. Die Stadt Dorsten hat die zweithöchsten hilfefallbezogenen Aufwendungen im Jahr 2020. 78 Prozent der in diesem Bereich erbrachten Hilfen sind 2020 stationärer Natur. Nur eine der geprüften Kommunen hat einen niedrigeren Anteil ambulanter Hilfen für junge Volljährige als die Stadt Dorsten. Da stationäre Hilfen wesentlich kostenintensiver sind, wirkt sich der hohe Anteil an stationären Hilfen negativ auf Aufwendungen nach § 41 SGB VIII aus.

Nur eine Vergleichsstadt hat höhere fallbezogenen stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB als Dorsten. Auch bei der differenzierten Betrachtung unterschiedlicher Unterbringungsformen ergibt sich ein ähnliches Bild: Dorsten hat die zweithöchsten fallbezogenen Aufwendungen in der Vollzeitpflege und die maximalen Aufwendungen in Heimerziehung je Hilfefall bei den jungen Volljährigen. Beide liegen in Dorsten deutlich über den entsprechenden Kennzahlen für Minderjährige. Die niedrige Falldichte könnte darauf hindeuten, dass nur die schweren Fälle in der stationären Betreuung bleiben. Diese sind entsprechend kostenintensiv.

Eingliederungshilfe § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Dorsten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII für Eingliederungshilfe an den ambulanten Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent	82,68	0,00	25,17	37,97	54,24	82,68	19
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII für Eingliederungshilfe an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent	29,58	0,00	10,90	20,22	28,29	46,09	20

Der Anteil der Fälle Eingliederungshilfe für junge Volljährige ist in der Stadt Dorsten sehr hoch. Im ambulanten Bereich hat Dorsten den Maximalwert. Im stationären Bereich weisen nur zwei Vergleichsstädte einen höheren Anteil als Dorsten aus.

Für die Hilfen für junge Volljährige hat die Stadt Dorsten keine besonderen Verfahrensstandards. Schnellstmögliche Verselbständigung und Netzwerkanbindung stehen im Vordergrund. Es handelt sich hier in der Regel um die bereits bestehenden Hilfefälle, die bei pädagogischer Notwendigkeit sowie bei bestehendem Leistungsanspruch nach dem Erreichen der Volljährigkeit fortgeführt werden. Die Hilfen enden, wenn die Ziele erfüllt sind, spätestens jedoch nach der Vollendung des 21. Lebensjahres. Ausnahmen sind in den meisten Fällen junge Volljährige, die Leistungen nach § 35a SGB VIII erhalten.

Die jungen Volljährigen werden möglichst in Einrichtungen mit Trainingswohnungen vor Ort untergebracht.

Das Ziel jedes Hilfeplans in Dorsten ist eine möglichst frühe Verselbständigung. Dabei werden frühzeitig unterschiedliche Maßnahmen in die Wege geleitet, wie z.B. praktische Anleitung zur selbständigen Lebensführung, Netzwerkanbindung sowie Unterstützung, um eine finanziell geregelte Situation außerhalb der Jugendhilfe zu schaffen. Die Stadt Dorsten arbeitet je nach festgestelltem Bedarf sowohl mit Trägern ambulanter und stationärer Erziehungshilfe, als auch mit Trägern ambulanter und stationärer Eingliederungshilfe. Um junge Volljährige bei der Erlangung einer Berufsausbildung zu unterstützen, kooperiert das Jugendamt mit dem Jobcenter.

3.7.2.6 Unbegleitete minderjährige Ausländer

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 2020

Kennzahlen	Dorsten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	57.950	0,00	47.069	56.361	61.615	93.673	18
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	1,76	0,76	1,73	2,57	3,55	5,77	19

Die Kennzahlen der **Stadt Dorsten** umfassen nur stationäre Leistungen für die UMA, da ambulante Leistungen zwar erbracht, jedoch nicht separat erfasst werden.

Die Stadt Dorsten hat daher höhere stationäre Aufwendungen UMA je Hilfefall als die meisten geprüften Kommunen. Der Anteil der UMA-Hilfefälle an den gesamten HzE-Hilfefällen liegt unter dem Median der Vergleichswerte. Nach Angaben der Stadt ist die Zahl der UMA stetig zurückgegangen. Aktuell hat das Jugendamt keine neuen Hilfefälle in diesem Bereich.

Um den besonderen Herausforderungen dieses Personenkreises gerecht zu werden, hat das Jugendamt ein Qualitätshandbuch für unbegleitete junge Ausländer entwickelt.

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - [Handlungsfeld]

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Strukturen					
F1	Die Stadt Dorsten hat kein schriftliches gesamtstädtisches Präventionskonzept. Dennoch verfügt die Stadt über ein umfangreiches Spektrum an präventiven Maßnahmen und niedrigschwelligen Beratungsangeboten, die in einem Familienwegweiser zusammengefasst sind.	121	E1	Die Präventionsmaßnahmen der Stadt Dorsten sollten zielgerichtet und miteinander vernetzt sein. Angesichts der vorhandenen Vielzahl präventiver Angebote sollten diese regelmäßig aus fachlicher Sicht dahingehend analysiert werden, ob sie weiterhin geeignet sind, ambulante und stationäre Hilfen zu reduzieren oder bestenfalls zu verhindern.	123
Organisation und Steuerung					
F2	Im Rahmen eines Kontraktmanagements arbeitet die Stadt Dorsten mit fünf verschiedenen Trägern in vier Sozialräumen auf der Basis von Sozialraumbudgets zusammen. Eine vertragliche Vereinbarung über die Erbringung von ambulanten Hilfen durch wenige Träger, finanziert über ein Sozialraumbudget ist aus Sicht der gpaNRW rechtlich nicht zulässig, da sie nach der Rechtsprechung und vielfach vertretener Rechtsauffassung u.a. einen Eingriff in die Berufsfreiheit darstellen könnte.	125	E2	Die Stadt Dorsten sollte die Ausgestaltung des Kontraktmanagements und die Leistungsverträge auf Rechtmäßigkeit überprüfen und Vereinbarungen der geltenden Rechtslage anpassen.	127
F3	Vereinbarungen, wie sie die Stadt Dorsten mit den freien Trägern im Rahmen des Kontraktmanagements geschlossen hat, sieht das SGB VIII grundsätzlich nicht vor. Sie verstoßen nicht nur gegen die Berufsfreiheit, sondern auch gegen wesentliche Grundprinzipien des SGB VIII, wie z.B. die Trägervielfalt, wonach die Jugendhilfe durch die Vielfalt von Trägern unterschiedlicher Wertorientierungen und die Vielfalt von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen gekennzeichnet ist. Sie entsprechen auch nicht dem Wunsch- und Wahlrecht gem. § 5 SGB VIII und dem grundsätzlichen Prinzip der Entgeltfinanzierung im Rahmen des jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses.	127	E3	Die Stadt Dorsten sollte die Ausgestaltung des Kontraktmanagements und die Leistungsverträge auf Rechtmäßigkeit überprüfen und der geltenden Rechtslage und herrschenden Rechtsprechung anpassen. Die Stadt Dorsten muss sicherstellen, dass alle Vereinbarungen, die sie mit Trägern schließt, dem geltenden Recht entsprechen.	131

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die Stadt Dorsten kann die Nichtanwendung von Vergaberecht für die Sozialraumvereinbarungen nicht damit begründen, dass alle erbrachten Leistungen ausschließlich solche im Rahmen des jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses seien.	131	E4	Die Stadt Dorsten sollte ihre Rechtsauffassung zur Anwendung von Vergaberecht im Rahmen des Kontraktmanagements (Vermerk 32/4 Ordnungs- und Rechtsamt vom 21.08.2019) überprüfen. Die Stadt kann die Anwendung von Vergaberecht nicht mit Bezug auf das jugendhilferechtliche Dreiecksverhältnis ausschließen.	132
F5	Aufgrund der pauschalen Finanzierung und nicht vorhandener detaillierter Zielvorgaben und Dokumentationspflichten der Träger im Einzelfall, fehlen der Stadt wesentliche Informationen für die Budgetplanung und Steuerung der Budgets der Sozialraumteams. Die Aufwendungen je Hilfefall für die überwiegend von der Mobilen Jugendhilfe erbrachten ambulanten Hilfen sind in Dorsten im Vergleich zu den anderen Städten sehr hoch.	132	E5.1	Die Stadt Dorsten sollte die Aufwendungen analysieren und anhand des tatsächlichen Bedarfs und der konkreten Zielvorgaben des Jugendamtes planen, statt mit festen Budgets und pauschalen Steigerungsraten zu agieren. Die Ausgestaltung der Aufgaben im Sozialraum sollte durch Zielvorgaben der Stadt Dorsten gesteuert werden und nicht der Entscheidung der Sozialraumteams obliegen, zumal nicht bekannt ist, welche Aufwendungen für die unterschiedlichen Aufgaben anfallen.	133
			E5.2	Im Rahmen des Controllings sollten auch z.B. die Klientenkontakte, die fallübergreifend oder in Projekten stattfinden, erhoben und den Aufwendungen gegenübergestellt werden. Dabei können auch die einzelnen Sozialräume untereinander verglichen werden.	133
			E5.3	Die Stadt Dorsten sollte sicherstellen, dass in den Sozialräumen alle notwendigen Daten zur Bezifferung individueller Fallkosten und der erbrachten zusätzlichen Leistungen im Sozialraum erhoben werden und dem Jugendamt zur Verfügung stehen. Anhand der eingesetzten Personalstellen sollte auch festgelegt werden, wie viele Fachleistungsstunden eine Fachkraft der Mobilen Jugendhilfe zu erbringen hat und in welchem Umfang fallübergreifende Tätigkeiten maximal erbracht werden dürfen.	134
F6	Verschiedene Handlungsempfehlungen aus der Organisationsuntersuchung im Rahmen der Stärkungspaktberatung im Jahr 2015 wurden bisher nicht umgesetzt.	134	E6	Die Stadt Dorsten sollte die Ergebnisse der Organisationsuntersuchung aus dem Jahr 2015 erneut auswerten, die darin enthaltenen Handlungsempfehlungen prüfen und nach Möglichkeit umsetzen.	134
F7	Einige Strategieelemente sind in der Stadt Dorsten bereits vorhanden. Die Stadt verfügt jedoch nicht über eine verschriftlichte Gesamtstrategie, aus der messbare Ziele für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung abgeleitet werden können.	135	E7	Das Jugendamt sollte im Rahmen der Gesamtsteuerung und –planung der Jugendhilfe seine Ziele und Vorstellungen schriftlich konkretisieren. Die Gesamtstrategie sollte messbare Ziele und darauf ausgerichtete Maßnahmen enthalten. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und Maßnahmen ggf. angepasst werden.	136

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F8	Die Gesamtsteuerung obliegt in Dorsten der Steuerungsgruppe zum Kontraktmanagement, Die Rollenabgrenzung zwischen öffentlichem und freien Trägern ist nicht klar erkennbar. Das Jugendamt macht im Rahmen seiner gesetzlichen Gesamtverantwortung keine umfassenden Vorgaben, insbesondere nicht zu Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen, im Sinne der §§ 77 und 79 SGB VIII. Nach § 36a SGB VIII sind auch für niedrigschwellige Hilfeangebote entsprechende Vereinbarungen zu schließen.	136	E8	Das Jugendamt sollte im Rahmen der Gesamtsteuerung und –planung der Jugendhilfe seine Ziele und Vorstellungen schriftlich konkretisieren. Die Gesamtstrategie sollte messbare Ziele und darauf ausgerichtete Maßnahmen enthalten. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und Maßnahmen ggf. angepasst werden.	137
F9	Die Stadt Dorsten hat bereits einige Elemente des Finanzcontrollings installiert. Die im Haushaltsplan für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung formulierten Ziele sind jedoch noch nicht mit messbaren Kennzahlen hinterlegt. Die Arbeit mit steuerungsrelevanten Kennzahlen kann in Dorsten ausgebaut werden.	137	E9	Die Stadt Dorsten sollte den Aufbau eines Finanzcontrollings mit Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen sowie einem Berichtswesen vorantreiben. Hierzu können z. B. einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortgeschrieben werden. Die Stadt sollte die Zahlen regelmäßig auswerten. Dies kann dazu dienen, die Steuerung zu unterstützen, Ursachen für gestiegene Aufwendungen zu analysieren und die Wirksamkeit von Maßnahmen transparent zu machen. Im Ergebnis muss die Stadt auch über detaillierte Informationen der von den Sozialraumteams erbrachten Leistungen je Hilfefall verfügen.	139
F10	Das Jugendamt hat kein Finanzcontrolling für die ambulanten Leistungen der Mobilen Jugendhilfe installiert. Ein Kostenüberblick zu den einzelnen Hilfefällen und geleisteten Fachleistungsstunden existiert nicht. Auch gibt es keine Abgrenzung von den Fallaufwendungen zur pauschalfinanzierten fallbezogenen Ressourcenmobilisierung bzw. zu fallübergreifenden Angeboten.	139	E10	Das Jugendamt sollte differenzierte Daten zu den Leistungen und Kosten der Mobilen Jugendhilfe erheben, um die Transparenz zu verbessern und Grundlagen für die Ausgestaltung der Planung und Finanzierung zu schaffen. Hierbei sollte zwischen Leistungen für Hilfeplanverfahren und fallübergreifenden Tätigkeiten unterschieden werden. Anhand von Kennzahlen, auch im Vergleich zu den anderen Sozialräumen oder auch andern Trägern, können Kostenniveau und Kostenentwicklung in den Sozialräumen analysiert werden.	140
F11	Die Stadt Dorsten hat schon einige Elemente des Fachcontrollings aufgebaut. Sie bewertet die Zielerreichung der eingesetzten Maßnahmen jedoch überwiegend einzelfallbezogen. 2021 wurde das Controlling ausgebaut. Zukünftig sollen fallübergreifende Auswertungen, wie z.B. zur Zielerreichung und Wirksamkeit von Hilfen, zu Laufzeiten oder Abbrüchen erfolgen.	140	E11.1	Das Jugendamt der Stadt Dorsten sollte seine Bemühungen intensivieren, einheitliche verbindliche Standards für die Berichte aller eingesetzten Leistungsträger im Rahmen der Hilfeplanung einzuführen.	141
			E11.2	Ein einheitlicher Auswertungsbogen nach der Beendigung der Hilfen könnte zur Qualitätssicherung beitragen.	142

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E11.3	Die Stadt Dorsten sollte die einzelfallbezogenen Bewertungen der Wirksamkeit von Hilfen fallübergreifend zusammenführen und analysieren. Weitere steuerungsrelevante Auswertungen, wie z.B. zu Laufzeiten der Hilfen, zur Anzahl der Fachleistungsstunden und zu Abbrüchen können auch trägerbezogen und je Sozialraum aufbereitet werden. Damit werden die Wirkungen durchgeführter Maßnahmen transparenter.	142
Verfahrensstandards					
F12	Das Jugendamt der Stadt Dorsten hat die vorhandenen Verfahrensstandards in der Fachsoftware abgebildet. Das Jugendamt hat noch keine elektronische Aktenführung.	144	E12	Um die Arbeitsabläufe und die Datenqualität noch weiter zu verbessern, sollte das Jugendamt der Stadt Dorsten die Einführung einer elektronischen Aktenführung vorantreiben.	145
F13	Die Stadt Dorsten hat den Ablauf eines Hilfeplanverfahrens im „Qualitätshandbuch Allgemeiner Sozialer Dienst“ sowie in der „Dienstanweisung zur Hilfeplanung gemäß § 36 SGB VIII“ verbindlich geregelt. Das Jugendamt hat auch ein Rückführungs- und Verselbständigungskonzept entwickelt. Aspekte der Wirtschaftlichkeit werden in den Qualitätshandbüchern noch nicht ausreichend berücksichtigt. Kostenhierarchien sind nicht formalisiert.	145	E13	Die Stadt Dorsten sollte wirtschaftliche Vorgaben, wie z.B. Bevorzugung familiärer Hilfen vor der Heimunterbringung oder Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten, schriftlich in den Verfahrensstandards hinterlegen. Die Stadt sollte Kostenhierarchien formalisieren und bei der Entscheidung über die Anzahl von Fachleistungsstunden und Laufzeiten verpflichtend anwenden.	148
F14	Im Vorfeld und im Zuge der Hilfegewährung finden verschiedene Sitzungen mit Vertreterinnen und Vertretern des Jugendamtes der Stadt Dorsten und der Mobilen Jugendhilfen statt. Teilweise nehmen bis zu sechs Personen an den regelmäßig stattfindenden Sitzungen teil. Neben der Bindung von Personalressourcen ist auch kritisch zu sehen, dass den Beschäftigten der Träger als Leistungserbringer Mitentscheidungsbefugnisse bei der Hilfegewährung eingeräumt werden.	148	E14	Die Stadt Dorsten sollte die Entscheidungsprozesse zur Hilfegewährung überdenken, sowohl hinsichtlich der Anzahl der Sitzungen und der Anzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Aber auch die Mitentscheidungsbefugnisse der Träger als Leistungserbringer sollten kritisch hinterfragt werden.	149
F15	Die Stadt Dorsten steuert die Hilfefälle über einen standardisierten und einheitlichen Prozess. Sowohl im ambulanten, als auch und stationären Bereich gibt es ein Leistungsanbieterverzeichnis. Das gilt nicht für die Leistungen der Mobilen Jugendhilfe. Die Erfahrungen des Jugendamtes mit den eingesetzten Maßnahmenträgern werden im Leistungsanbieterverzeichnis bisher nicht erfasst.	149	E15	Die Stadt Dorsten könnte das Anbieterverzeichnis sukzessive um Erfahrungen der ASD-Fachkräfte mit einzelnen Leistungsanbietern ergänzen. Mögliche Punkte könnten dabei die Bewertung der Zusammenarbeit, der Qualität sowie eine Einschätzung der Effizienz sein. Auch die Kosten für die Leistungen der Mobilen Jugendhilfe sollten erhoben und erfasst werden.	150
F16	Die freien Träger der Mobilen Jugendhilfe erstellen keine Leistungsnachweise, aus denen die erbrachten Leistungen, die Anzahl der Fachleistungsstunden und deren Inhalte hervorgehen.	151	E16	Auch die freien Träger der Mobilen Jugendhilfe sollten verpflichtet werden, Nachweise über die erbrachten Leistungen in Form von Datum, Anzahl und Inhalte der Fachleistungsstunden, zu erbringen.	151

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F17	Die Stadt Dorsten verfügt über kein umfassendes standardisiertes Internes Kontrollsystem.	153	E17	Prozessintegrierte Kontrollen sollten um prozessunabhängige Kontrollen ergänzt und deren Ergebnisse dokumentiert werden. Ein Prüfkriterienkatalog könnte dazu beitragen, Kontrollen zu professionalisieren. Führungskräfte könnten nachvollziehen, ob Verfahrensstandards und Rechtsmäßigkeitsaspekte beachtet werden. Es ist sinnvoll, die Nutzung der Wiedervorlagefunktion zu einem Bestandteil der schriftlichen Verfahrensstandards zu machen.	154
Personaleinsatz					
F18	Zur Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gibt es in Dorsten noch kein schriftliches Einarbeitungskonzept.	155	E18	Die bereits vorhandenen Einarbeitungsmaßnahmen sollten aus der Sicht der gpaNRW in das geplante schriftliche Einarbeitungskonzept einfließen.	155
Leistungsgewährung					
F19	Die Stadt Dorsten erfasst auch Hilfen nach § 30 und § 31 SGB VIII als flexible ambulante erzieherische Hilfe und hat höhere Aufwendungen für Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Des Weiteren gehört Dorsten zum Viertel der Kommunen mit der höchsten Falldichte und den höchsten einwohnerbezogenen Aufwendungen in der Hilfeart, die im Rahmen des Kontraktmanagements abgewickelt wird.	166	E19.1	Die Stadt Dorsten sollte darauf hinwirken, detaillierte Informationen über fallbezogene und nicht-fallbezogene Aufwendungen zu erhalten und diese im Rahmen der Controlling-Workshops regelmäßig auszuwerten. Diese Daten sollten auch in das Finanzcontrolling der Stadt einfließen. Dafür können die eingesetzten Personalressourcen über eine entsprechende Fakturierung der Arbeitszeiten aufgeteilt werden.	167
			E19.2	Angesichts der hohen Aufwendungen je Hilfefall in dieser Hilfeart sollte die Stadt Dorsten die abgeschlossenen Vereinbarungen mit den Trägern unter die Lupe nehmen und analysieren, warum die Leistungserbringung über Pauschalen im Rahmen des Kontraktmanagements zu vergleichsweise hohen Aufwendungen führt. Auch der vereinbarte Sach- und Overheadanteil von 30 Prozent (15 Prozent Overheadanteil) ist dabei zu berücksichtigen.	168
			E19.3	Des Weiteren sollte die Stadt Dorsten die Falldichte in den erzieherischen Hilfen auswerten und analysieren. Außerdem ist die Erfassung und Auswertung der gewährten Fachleistungsstunden von großer Bedeutung. Die Stadt sollte die notwendigen Informationen von allen Trägern einfordern und damit auch die Kosten für eine Fachleistungsstunde im Sozialraum ermitteln, um diese mit anderen Leistungsanbietern vergleichen zu können.	168

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F20	Die Stadt Dorsten hat 2020 den höchsten Anteil Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII an den gesamten HzE-Aufwendungen, da rund ein Drittel aller HzE-Fälle diese Hilfeart betreffen. Hohe Fallzahlen in der Eingliederungshilfe und auch hohe Fallzahlen für Integrationshilfen/Schulbegleitung prägen diese Hilfeart. Dementsprechend sind die Aufwendungen für Integrationshelfer/ Schulbegleitung auf einem sehr hohen Niveau.	173	E20	Angesichts der hohen Falldichte der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sollte die Stadt Dorsten ihre Zugangssteuerung überprüfen und intensivieren. Die gpaNRW empfiehlt, sowohl die Aufwendungen als auch die Laufzeiten im Bereich der Integrationshelfer/ Schulbegleitung regelmäßig auszuwerten und zu analysieren. Wird eine Teilhabebeeinträchtigung bei mehreren Kindern in einer Klasse festgestellt, sollte man in Abstimmung mit allen Beteiligten eine Poollösung in dieser Klasse in Erwägung ziehen.	176
F21	Das Qualitätshandbuch Eingliederungshilfe der Stadt Dorsten beschreibt die notwendigen Verfahrensschritte nur sehr grob. Alle notwendigen Aktivitäten zur Klärung des Hilfebedarfs werden in nur einem Teilprozess dargestellt. Eine detaillierte Beschreibung aller notwendigen Prüfungs- und Arbeitsschritte in mehreren Teilprozessen, visualisiert in entsprechenden Flussdiagrammen, würde die Sachbearbeitung besser unterstützen, zumal die Stadt Dorsten keinen Spezialdienst für die Bearbeitung dieser besonderen Hilfeart eingerichtet hat.	176	E21.1	Die Stadt Dorsten sollte sicherstellen, dass eine eingehende Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung als Voraussetzung für eine Bewilligung einer Hilfe nach § 35a SGB VIII erfolgt. Alle notwendigen Schritte und Aktivitäten sollten detailliert im Qualitätshandbuch beschrieben und zwingend abgearbeitet und dokumentiert werden.	177
			E21.2	Die Stadt Dorsten sollte sicherstellen, dass für die Bearbeitung der Anträge und Hilfen nach § 35a SGB VIII im ASD ausreichendes Spezialwissen vorhanden ist. Die Bearbeitung ist sehr komplex und an Fristen gebunden. Deshalb besteht auch erhöhter Bedarf an Spezialfortbildungen.	178

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Kennzahlen	2019	2020
Einwohner gesamt	74.736	74.704
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	11.821	11.837
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	14.126	14.111

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2019	2020
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro		
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	11.473.020	11.184.296
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	812	793
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	28.346	24.327
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	4.495.500	4.261.657
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	19.581	15.620
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	6.977.520	6.922.639
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	39.833	37.035
Falldichte HzE		
Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	28,65	32,58
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent		
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	56,72	59,34
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent		
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	61,70	61,17

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

Kennzahlen	2019	2020
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII		
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	1.092.791	1.452.429
Hilfefälle	69,16	107

Kennzahlen	2019	2020
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII		
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	205.016	71.231
Hilfefälle	8,83	3,00
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII		
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	1.505.727	1.582.850
Hilfefälle	101	108
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII		
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	4.178.524	3.945.732
Hilfefälle	52,66	56,16
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII		
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	3.460.861	2.930.711
Hilfefälle	150	156
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII		
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	929.279	1.054.220
Hilfefälle	18,85	22,89
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte § 41 SGB VII)	8,18	10,07
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer		
Aufwendungen für UMA in Euro	823.564	468.238
Hilfefälle	16,92	8,08

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Dorsten 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.

Ob und inwieweit sich die Corona-Pandemie auf die Bautätigkeit in 2020 ausgewirkt hat, berücksichtigen wir individuell auf Basis der Besprechungsergebnisse mit der jeweiligen Kommune in unseren Ausführungen.

Bauaufsicht

Die Stadt Dorsten weist ein durchschnittliches Fallaufkommen je 10.000 Einwohner aus. Der prozentual größte Anteil an den Bauanträgen entfällt auf das einfache Baugenehmigungsverfahren. Die gesetzlichen Fristen hält die Stadt in der Regel ein. Nach eigener Aussage schöpft Dorsten den Gebührenrahmen aus. Allerdings sollte der Gebührenrahmen überarbeitet werden. Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge ist in Dorsten überdurchschnittlich. Er könnte sich verringern, wenn die Stadt ihr Informationsangebot für Bauwillige verbessert.

Die Bauaufsicht der Stadt Dorsten ist insgesamt gut organisiert, bietet jedoch noch einzelne Ansatzpunkte für Verbesserungen. So sollte die Stadt schriftliche Regeln für die verschiedenen Verantwortungsbereiche in der Bauaufsicht erarbeiten und auch die Entscheidungsbefugnisse im Fachbereich schriftlich definieren.

Die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung“ liegt im Jahr 2020 im interkommunalen Vergleich geringfügig unter dem Median. Die Rückstände nicht bearbeiteter Bauanträge aus dem Vorjahr sind in Dorsten gering. Trotz geringerer Fallzahlen im Vergleich ist die Personalsituation in der Bauaufsicht nach Aussage der Stadt Dorsten angespannt. Gründe sind auch eine hohe Fluktuation, Stellenvakanzen und Einarbeitungszeiten für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Leider kann die Stadt bisher weder die Gesamtlaufzeiten der Bauanträge noch die Laufzeiten ab Antragsvollständigkeit ermitteln. Zukünftig sollte sie auch diese steuerungsrelevanten Daten erheben und auswerten.

Um die Prozesse zu beschleunigen, sollte die Stadt für nachzuliefernde Unterlagen bei unvollständigen oder mangelhaften Bauanträgen nicht eine pauschale Frist vorgeben, sondern die Frist individuell festlegen. Zudem sollte sie den Digitalisierungsgrad erhöhen. Bisher hat sie den Prozess für die Bearbeitung von Bauanträgen noch nicht vollständig elektronisch organisiert. Für die Bauaufsicht setzt die Stadt Dorsten zwar eine fachspezifische Software ein. Allerdings

kann sie Bauanträge etc. bisher nicht medienbruchfrei bearbeiten. Maßgeblich arbeitet die Bauaufsicht noch mit einer Papierakte. Parallel existiert jedoch eine nicht vollständige elektronische Akte.

Die Stadt Dorsten hat allgemeine Ziele für die Bauaufsicht definiert, deren Zielerreichung sie bisher jedoch noch nicht messen kann. Die Stadt sollte die Ziele noch konkretisieren und mittels Kennzahlen überprüfen. Als Grundlage können die Kennzahlen in diesem Bericht dienen.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befassen wir uns hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben beziehen wir auch die Freistellungsverfahren sowie 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. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der großen kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Daten erheben wir für die Jahre 2019 und 2020, dabei ist 2020 unser interkommunales Vergleichsjahr.

Den Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren stellen wir transparent dar und vergleichen diesen mit anderen Bauaufsichten. Ergeben sich Optimierungsansätze, weisen wir darauf hin.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Kommune im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung, Personaleinsatz und Bauberatung sowie 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.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung in der Sachbearbeitung erfasst. Dabei erheben wir alle vollzeitverrechneten Stellenanteile, die für die definierte Aufgabe eingesetzt sind.

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Fällen zusammen, die dem/ der Antragstellenden eine Bautätigkeit ermöglichen. Die Anteile der einzelnen Arten stellen wir verteilt auf die unterschiedlichen Verfahren dar. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen Genehmigungsverfahren, Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren und die Vorlagen im Freistellungsverfahren.

Die **Stadt Dorsten** ist nach Angaben von IT.NRW zum 31. Dezember 2019 mit 74.704 Einwohnern eine durchschnittlich große Stadt im Segment der großen kreisangehörigen Städte Nordrhein-Westfalens. Mit einer Stadtgebietsfläche von 171 qkm gehört sie flächenmäßig zu den größten Kommunen in diesem Segment. 75 Prozent der großen kreisangehörigen Kommunen haben eine kleinere Stadtfläche.

Für die Berechnung der nachfolgenden Kennzahlen hat die gpaNRW für die Stadt Dorsten 412 Fälle ermittelt. Diese resultieren aus 38 Vorlagen für die Genehmigungsfreistellung sowie 28 Anträge im normalen und 346 Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Dorsten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	55	35	43	56	65	97	20
Fälle je qkm	2,41	2,41	3,58	5,26	5,95	7,40	20
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	9,22	0,00	1,07	3,76	10,34	36,89	20
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	83,98	50,46	71,87	81,46	87,78	96,58	15
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	6,80	3,93	8,96	11,96	13,41	18,53	15

Die Stadt Dorsten weist in Bezug zur Einwohnerzahl nahezu durchschnittlich viele Baugenehmigungen aus. Da die Gemeindefläche der Stadt Dorsten überdurchschnittlich ist, zeigt sich eine geringere Fallzahl an Baugenehmigungen je Quadratkilometer.

Vorlagen im Freistellungsverfahren sind möglich, wenn die Bauvorhaben im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplanes liegen. Eine Prüfpflicht der Gemeinde und Bauaufsichtsbehörde besteht nicht; die Einhaltung der bauordnungsrechtlichen und bauplanungsrechtlichen Vorschriften obliegt bei der Genehmigungsfreistellung allein dem Entwurfsverfasser bzw. dem Bauherrn. Eine tiefgreifende Prüfung der Vorlage ist seitens der Bauaufsicht gesetzlich nicht vorgesehen.

Für das Jahr 2019 weist die Stadt Dorsten elf Vorlagen im Freistellungsverfahren aus, im Jahr 2020 sind es 38 Vorlagen. Damit steigt der Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren von ca. 2,43 Prozent im Jahr 2019 auf 9,22 Prozent im Folgejahr. Da gemäß § 63 BauO NRW Abs. 3 Satz 3 hierfür keine Prüfpflicht der Gemeinde und der Bauaufsichtsbehörde besteht, entlastet ein hoher Anteil an Freistellungsverfahren die Fallbearbeitung der Dorstener Bauaufsicht im Vergleich zu anderen Städten. Im Gegenzug sind die Anteile der Anträge im einfachen und normalen Genehmigungsverfahren in Dorsten im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr rückläufig.

Nach Auskunft der Verwaltung weist die Stadt kontinuierlich neue Baugebiete aus. Danach ist Dorsten mit seinen elf Stadtteilen und der Nähe zum Ruhrgebiet ein beliebter Wohnort. In den Jahren 2019 und 2020 sind in Dorsten folgende Neubaugebiete entstanden:

- Wulfen, Orthöver Weg, ca. 30 Wohnhäuser,
- Rhade Am alten Sportplatz, ca. 15 Wohnhäuser,
- Hervest, Siedlung Deutsche Reihenhaus

Auch für die kommenden Jahre plant die Stadt unter anderem in der Feldmark (Am Nonnenkamp) die Ausweisung weiterer Bauflächen. Aktuell haben zwei große Logistikunternehmen Bauvorhaben eingereicht bzw. planen diese für das Jahr 2022.

Die gpaNRW hat für diese Prüfung lediglich Grundzahlen aus den Jahren 2019 und 2020 abgefragt. Hieraus lässt sich zwar noch kein Trend erkennen, dennoch zeigen sich Schwankungen bei den Fallzahlen.

Entwicklung der Fallzahlen für Dorsten

Grundzahlen	2019	2020
Vorlagen im Freistellungsverfahren	11	38
Bauanträge	**440**	**374**
Davon Bauanträge im einfachen Verfahren	401	346
Davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	39	28

In Dorsten ist die Anzahl der Bauanträge im einfachen Genehmigungsverfahren um 66 Fälle zurückgegangen. Eine Reduzierung der Bauanträge ist in den Vergleichskommunen in diesem Umfang nicht feststellbar. Während sich die Zahl der einfachen Baugenehmigungsverfahren im Jahr 2020 in Dorsten um ca. 14 Prozent verringert, sinkt der Median der Vergleichskommunen nur um ca. vier Prozent. Schwankungen bei den Fallzahlen der Bauaufsicht entstehen infolge einer Vielzahl von Faktoren. Konjunkturelle und regionale Entwicklungen, wie z. B. die Erschließung neuer Gewerbeflächen oder Baugebiete, nehmen Einfluss auf die Bautätigkeit.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ **Feststellung**
Die Stadt Dorsten hält die gesetzlichen Fristen in der Regel ein. Es gibt jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten bei den Ermessensentscheidungen und den Gebühren.

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

Die **Stadt Dorsten** hält die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Abs. 1 der BauO NRW nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit ein. Eine Ausnahme hiervon besteht gegebenenfalls während der Urlaubszeit oder bei Krankheit.

Das Einhalten der gesetzlich vorgegebenen Arbeitsschritte und Fristen schafft Rechtssicherheit und kann ein Klageverfahren verhindern. Gemäß BauO NRW hat die Bauaufsicht innerhalb einer Frist von sechs Wochen nach Eingang des vollständigen Bauantrages über den Antrag im einfachen Genehmigungsverfahren zu entscheiden. Diese Frist hält die Stadt Dorsten nicht immer ein. Dann nimmt die Bauaufsicht der Stadt Dorsten die Verlängerungsmöglichkeit gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW in Anspruch.

Soweit ausreichend Antragsexemplare von den Bauherren eingereicht werden, holt die Bauaufsicht der Stadt Dorsten Entscheidungen und Stellungnahmen gemäß BauO NRW immer gleichzeitig ein, um Verzögerungen zu minimieren. Dieses Verfahren erfolgt sowohl bei den einfachen wie auch bei den normalen Genehmigungsverfahren. Die Angrenzer benachrichtigt die Stadt Dorsten immer.

Die Stadt Dorsten setzt Baukontrolleure ein, um den Baubeginn zu überwachen und dadurch auch das Erlöschen von Genehmigungen nachzuhalten. Mittels einer Wiedervorlageliste in der eingesetzten Software wird die Überwachung unterstützt.

Die Bauaufsicht sollte bei Ermessensentscheidungen objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung anwenden. So kann sie eine einheitliche Sachbearbeitung sicherstellen, den Gleichbehandlungsgrundsatz wahren und die nötige Rechtssicherheit herstellen. Aus den getroffenen Ermessensentscheidungen sollte hervorgehen, welche Kriterien berücksichtigt wurden und aus welchem Grund. Ergänzt um eine Stichwortsuchfunktion sollten sie als zusätzliche Grundlage für künftige Ermessensentscheidungen in ähnlich gelagerten Fällen herangezogen werden können. Diese Form des Wissensmanagements erleichtert nicht nur die tägliche Routine, sondern wirkt sich vor allem auch bei Abwesenheit oder Ausscheiden von Kolleginnen und Kollegen positiv auf die einheitliche Antragsbearbeitung aus.

In der Stadt Dorsten erfolgt einmal im Quartal eine Teambesprechung der Bauaufsicht. Zudem ist nach Aussage der Stadt der regelmäßige fachliche Austausch der Sachbearbeitung untereinander Pflicht. Ermessensentscheidungen stimmen die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter mit der Sachgebietsleitung ab. Diese dokumentiert die Stadt jedoch nicht.

→ **Empfehlung**
Für die Ausübung von Ermessensentscheidungen sollten klare Entscheidungsgrundlagen (Kriterienkatalog) vorliegen, um rechtssicher entscheiden zu können. Die getroffenen Ermessungsentscheidungen sollten im Vier-Augen-Prinzip überprüft und anschließend dokumentiert werden, um später für ähnlich gelagerte Fälle herangezogen werden zu können.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Die Gebühren decken grundsätzlich einen Teil der durch die Tätigkeit der Bauaufsicht entstehenden Aufwendungen. Um beurteilen zu können, ob mit den festgesetzten Gebühren ein hoher Aufwandsdeckungsgrad erreicht wird, muss der Aufwand zunächst ermittelt werden. Da sich die Baugebühren an der Rohbausumme orientieren, kann die Stadt sie nicht unmittelbar beeinflussen. Bei den Rahmengebühren hat sie jedoch eine Wahlmöglichkeit, inwieweit sie den Rahmen ausschöpft und kann damit die Aufwandsdeckung steuern.

Die Stadt Dorsten nutzt den einheitlichen Gebührenrahmen des Kreises Recklinghausen, der in Sitzungen des Arbeitskreises “Rahmengebühren“ am 28. August 2012, 29. November 2012 und

21. November 2013 festgelegt wurde. Nach Information der Verwaltung erhebt die Stadt Dorsten die darin festgelegten möglichen Höchstsätze.

Wenn die Stadt bei unvollständigen Anträgen Unterlagen nachfordert und der Antrag nicht innerhalb der gesetzten Frist vervollständigt wird, gilt er nach der neuen Rechtslage als zurückgenommen. Die Unterlagen werden an den Antragsteller zurückgesendet.

Die Tarifstelle 2.5.2.1 der Verwaltungsgebührenordnung sieht vor, dass für die Vorprüfung von Anträgen auf Vollständigkeit mit schriftlicher Aufforderung zur Vervollständigung oder zur Mängelbeseitigung Gebühren erhoben werden. Die Stadt Dorsten erhebt diese Gebühr nach eigener Aussage.

→ **Empfehlung**
Der bestehende Gebührenrahmen wurde zuletzt im Jahr 2013 festgelegt und sollte aktualisiert werden. Die Stadt Dorsten sollte eine Anpassung des Gebührenrahmens hinsichtlich der Aufwandsdeckung im Kreis Recklinghausen initiieren.

4.3.3 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**
Für die Bauaufsicht hat die Stadt Dorsten bisher keine Dienstanweisung, Arbeitshilfe und Checklisten erstellt, sodass der Prozessablauf noch nicht einheitlich geregelt. Voraussetzungen zur digitalen Annahme und Bearbeitung von Bauanträgen müssen noch geschaffen werden.

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 sein, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert. Dabei sollte der Gesamtprozess möglichst ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.

Die **Stadt Dorsten** hat zwei Baubezirke eingerichtet und verteilt die Bauanträge zurzeit nach der Auslastung der Sachbearbeitung. Die Verantwortungsbereiche der Sachbearbeiter hat die Stadt Dorsten noch nicht in einer Dienstanweisung oder Arbeitsanleitung schriftlich geregelt. Zudem gibt es zurzeit noch keine schriftlichen Regelungen zu Entscheidungsbefugnissen bzw. deren Grenzen. Prüfbögen für die Genehmigungsfreistellung wie auch für das Genehmigungsverfahren (normal und einfach) liegen in Dorsten ebenfalls noch nicht schriftlich vor. Dies erschwert eine einheitliche Vorgehensweise bei der Prüfung der Anträge. Lediglich die Unterschriftenregelung hat die Stadt Dorsten ab dem 13. Januar 2016 schriftlich dokumentiert.

→ **Empfehlung**
Die Entscheidungsprozesse sollten in der Stadt Dorsten durch Checklisten/Arbeitshilfen vereinheitlicht werden, um Entscheidungen rechtssicher treffen zu können. Zudem sollte Dorsten die Verantwortungsbereiche schriftlich regeln.

Die Stadt Dorsten setzt eine fachspezifische Software ein. Allerdings führt Dorsten die maßgebliche Bauakte in Papierform. Eine elektronische Antragsbearbeitung ist noch nicht geplant. Die Annahme eines elektronisch eingereichten Antrages ist in Dorsten zurzeit nicht möglich. Die

Baugenehmigungsanträge, Sachstandsanfragen, Stellungnahmen etc. erhält die Stadt in Papierform. Damit entsteht durch das Einarbeiten der Informationen aus der Papierakte in die Software ein Medienbruch. Aktuell scannt die Stadt Dorsten eingehende Bauanträge noch nicht ein. Eine medienbruchfreie Bearbeitung der Bauanträge kann das Genehmigungsverfahren weiter beschleunigen. Postwege und Liegezeiten der Anträge entfallen oder werden verkürzt.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dorsten sollte bereits zu einem frühen Zeitpunkt die Bauantragsunterlagen einscannen und die Voraussetzungen für eine vollumfängliche elektronische Bearbeitung der Bauanträge schaffen.

4.3.4 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen Kommunen. Unterschiede sind bei der Betrachtung so leichter erkennbar.

→ **Feststellung**
Die Stadt Dorsten hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahren klar geregelt. Es gibt allerdings noch Optimierungsmöglichkeiten.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit diese die Verfahren rechtssicher abwickeln 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 Dorsten** geht der Bauantrag in Papierform in der Poststelle ein. Zunächst sichtet die Amtsleitung die Bauanträge. Danach erfassen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Registratur diese in der Software und vergeben ein Aktenzeichen. Im Anschluss prüft die Sachbearbeitung die Bauanträge auf Vollständigkeit. Gleichzeitig mit der Eingangsbestätigung fordert die Sachbearbeitung möglicherweise fehlende Unterlagen mit einer Fristsetzung gebührenpflichtig nach. Gemäß den Handlungsempfehlungen des Landes NRW sollen die Unterlagen innerhalb einer angemessenen Frist (§ 71 Absatz 1 Satz 2 BauO NRW 2018[40]) vervollständigt bzw. Mängel beseitigt werden. Diese Frist sollte nicht pauschal festgelegt werden, um dem Einzelfall gerecht zu werden. Ferner wirken sich lange Fristen negativ auf die Gesamtlaufzeit aus.

Die Frist für fehlende oder mangelhafte Bauanträge beträgt in der Stadt Dorsten im Regelfall vier Wochen. Im Einzelfall weicht die Stadt hiervon ab bzw. gewährt auf Antrag eine Verlängerung.

[40] Handlungsempfehlung BauO MHKBG NRW 2018

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Dorsten sollte für nachzuliefernde Unterlagen keine pauschale Frist von vier Wochen vorgeben. Die Bauaufsicht sollte diese Frist nach einer Einzelfallbeurteilung angemessen kurz wählen, um das Verfahren zu beschleunigen.

Reicht der Bauherr die erforderlichen Unterlagen der Bauaufsicht der Stadt Dorsten nicht fristgerecht nach, gilt der Antrag als zurückgenommen.

Ist der Bauantrag vollständig, beginnt die bauordnungs- und planungsrechtliche Prüfung der eingereichten Unterlagen. Dabei wird festgestellt, von welchen internen und externen Dienststellen eine Stellungnahme einzuholen ist. Nachfolgend holt die Sachbearbeitung interne und externe Stellungnahmen ein.

Soweit eine ausreichende Anzahl an Ausfertigungen des Bauantrages vorliegen, holt die Stadt Dorsten Entscheidungen und Stellungnahmen gemäß § 71 Abs. 2 BauO NRW nach Eingang eines Bauantrages sowohl beim einfachen wie auch beim normalen Genehmigungsverfahren gleichzeitig ein.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Dorsten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	6,85	2,12	3,15	3,82	5,45	7,77	17
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	6,02	1,94	2,84	3,81	4,56	6,73	14
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	0,83	0,20	0,37	0,58	0,82	1,63	14

Im interkommunalen Vergleich 2020 positioniert sich Dorsten mit den eingeholten Stellungnahmen auf einem hohen Niveau. Von den bislang geprüften Kommunen weisen 75 Prozent einen geringeren Wert aus. Auch im Jahr 2019 weist die Stadt Dorsten eine hohe Anzahl an bauaufsichtlich eingeholten Stellungsnahmen je Bauantrag aus.

Grundsätzlich sollte eine Kommune die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränken, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen aber auch Strukturen wie Naturschutz- oder Trinkwassergebiete die Arbeit der Bauaufsicht und können Stellungnahmen erfordern. Außerdem wirken sich Einrichtungen wie Bahnanlagen sowie Denkmäler in der Nähe von Bauvorhaben dadurch aus, dass unterschiedliche Behörden/ Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen sind und sich die Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen erhöht.

Nach Auskunft der Verwaltung gibt es insbesondere im Norden der Stadt aufgrund der landwirtschaftlichen Prägung viele Außenbereichsvorhaben. Auch die Wasserschutzgebiete in den Stadtteilen Rhade und Holsterhausen führen demnach zu einer hohen Anzahl von einzuholenden Stellungnahmen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dorsten sollte prüfen, ob die Zahl der Stellungnahmen reduziert werden kann. Dies kann sich positiv auf die Dauer der Genehmigungsverfahren auswirken und den Arbeitsaufwand in der Bauaufsicht reduzieren.

Sind die Unterlagen für den Bauantrag vollständig und die Prüfung durch die zu beteiligenden Stellen abgeschlossen, erfolgt die abschließende Bearbeitung durch die Sachbearbeitung. Die Genehmigung für größere Vorhaben (große Sonderbauten), Außenbereichsvorhaben, Teilungen, Abweichungen und Befreiungen unterzeichnet die Amtsleitung mit. Alle anderen Baugenehmigungen unterzeichnet die Sachbearbeitung. Hierdurch ist aus Sicht der gpaNRW das „Vier-Augen-Prinzip“ nicht im gesamten Prozess gewahrt. Die Stadt Dorsten führt dazu im Stellungnahmeverfahren an, dass jeder Vorgang im Laufe des Prüfverfahrens mehrfach (bei Rücklauf der Post durch Beteiligungen oder Wiedervorlagen) auch über den Schreibtisch des Vorgesetzten gehe. Den Gebührenbescheid unterzeichnet ebenfalls die Sachbearbeitung.

Bevor in der Stadt Dorsten ein Bauantrag abgelehnt wird, führt die Sachbearbeitung eine Anhörung durch. Trägt der Bauherr Gründe vor, die eine Genehmigung des Bauantrages rechtfertigen, wird der Antrag weiterbearbeitet. Ansonsten erfolgt die Ablehnung. Den Ablehnungsbescheid unterzeichnet die Sachbearbeitung.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dorsten sollte ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip im Prozessablauf in der Bauaufsicht sicherstellen.

4.3.5 Digitalisierung

→ **Feststellung**
Die Stadt Dorsten setzt eine Fachsoftware ein. Allerdings ist die Digitalisierung in der Bauaufsicht noch nicht weit fortgeschritten.

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

Aus Sicht der gpaNRW können elektronisch eingereichte Bauanträge grundsätzlich den Erfassungs- und Bearbeitungsaufwand reduzieren. Eingehende Anträge können medienbruchfrei weiterverarbeitet werden. Durch ein digitales Beteiligungsverfahren lassen sich zudem die Durchlaufzeiten der Bauanträge reduzieren und Doppelerfassungen vermeiden.

Neben der Übernahme der von den Antragstellern eingereichten Daten in die Fachsoftware können im Beteiligungsverfahren die zu beteiligenden Stellen in anderen Kommunen mittlerweile ihre Stellungnahmen teilweise unmittelbar in die Fachsoftware der Bauaufsicht eingeben. Insofern führt die Digitalisierung an dieser Stelle ebenfalls zu einer Reduzierung des Eingabeaufwands der Sachbearbeitung in der Bauaufsicht.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBG auch die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein.

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.

In der Bauaufsicht der Stadt **Dorsten** gehen Anträge zurzeit noch in Papierform ein und werden nicht eingescannt. Auch Alt-Akten digitalisiert die Stadt Dorsten bisher nicht. Die Bauaufsicht legt in der genutzten Fachsoftware eine begleitende digitale Bauakte an. Die maßgebliche Akte führt die Stadt in Papierform. Stellungnahmen vom Kreis gehen vorab digital ein, ansonsten erhält die Stadt auch diese in Papierform. Ein Aktenplan ist nicht in der eingesetzten Software hinterlegt, sondern liegt nur in Papierform vor.

Das MHKBG NRW entwickelt derzeit im Rahmen des Modellprojekts eine Anwendung, mit der Bauanträge auf elektronischem Wege an die zuständige Bauaufsichtsbehörde versendet werden können, soweit die betroffenen Kommunen sich diesem System anschließen. Den Verfahrensstand können interessierte Kommunen über das Bauportal NRW[41] verfolgen. Das Bauportal.NRW sieht zunächst verschiedene Optionen vor, wie sich die unteren Bauaufsichtsbehörden anschließen können. Der Antragsassistent sollte noch im Jahr 2021 zunächst mit dem einfachen Baugenehmigungsverfahren nach § 64 BauO NRW starten. Weitere Antragsverfahren sollen anschließend sukzessiv entwickelt und zur Nutzung freigegeben werden. Attraktiv ist eine Anbindung an das Bauportal.NRW auch in finanzieller Hinsicht. Das Land wird die Nutzung für die digitale Antragsannahme und die Bauvorlagen kostenfrei anbieten.

Die Stadt Dorsten plant die Anbindung an das Bauportal NRW. Dies hat man am 12. Mai 2021 dem Ministerium MHKBG NRW mitgeteilt und die Option 2 gewählt. Die Option 2 ist für Bauaufsichtsbehörden gedacht, die eine vollständige elektronische Verfahrensabwicklung noch nicht realisieren können. Hierbei nimmt die Bauaufsicht den Antrag als XBau-Datensatz und als PDF über das Fachverfahren sowie eine etwaige Vollmacht zur Antragsstellung elektronisch über das Bauportal NRW an. Die Bauvorlagen erhält die Bauaufsicht in Papierform.

[41] www.bauportal.nrw/bauantrag

- **Empfehlung**
  Die Stadt Dorsten sollte die Digitalisierung in der Bauaufsicht forcieren mit dem Ziel, Verfahren schnellstmöglich vollständig elektronisch bearbeiten zu können.

4.3.6 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn die Kommune es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigungsbearbeitung zugeordnet hat. Dies beinhaltet auch das Personal, das die förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet oder Bauberatungen durchführt. Diese aufgabenorientierte Personalerfassung macht die Daten vergleichbar.

- **Feststellung**
  Die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle für die Sachbearbeitung“ zeigt, dass im Vergleichsjahr 2020 etwas weniger Anträge und Vorlagen je Vollzeit-Stelle in der Bauaufsicht der Stadt Dorsten eingegangen sind, als in der Hälfte der Vergleichskommunen.

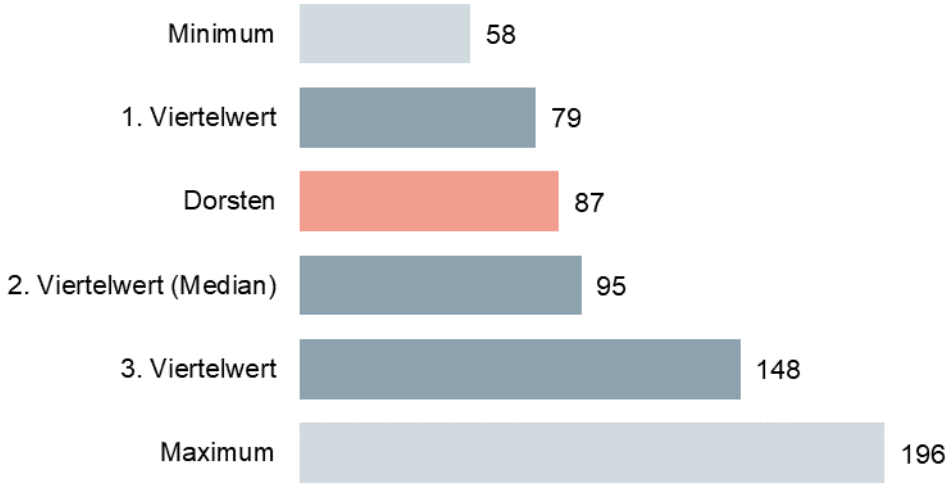
Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. die Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollte sie dem Personal ggf. andere Aufgaben zuweisen. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte sie die Personalbelastung nachhalten, um bei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

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Anträgen und Vorlagen zusammen, die die Sachbearbeitung aus dem Bereich Baugenehmigung inklusive förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide und Bauberatung zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen Genehmigungsverfahren, Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren und die Vorlagen im Freistellungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen.

Berücksichtigt werden für die **Stadt Dorsten** somit 28 Anträge im normalen Genehmigungsverfahren, 346 Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren und 38 Vorlagen im Freistellungsverfahren sowie 50 förmliche Bauvoranfragen.

Auf der Basis von 462 Fällen hat die gpaNRW die nachfolgende Kennzahl für die Stadt Dorsten ermittelt. In die Berechnung sind 5,30 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung eingeflossen.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Im Jahr 2019 weist die Stadt Dorsten mit 104 Fällen je Vollzeit-Stelle eine größere Zahl an Bauanträgen (siehe: „Entwicklung der Fallzahlen für Dorsten“) aus. Mit diesem Wert positionierte sich die Stadt am Median der Vergleichskommunen.

In der Sachbearbeitung setzt die Stadt Dorsten Architekten, Bauingenieure sowie Verwaltungswirte ein. Eine Mitarbeiterin der Bauaufsicht ist nach Auskunft der Stadt zurzeit ausschließlich mit dem Bauvorhaben von zwei Logistikzentren beschäftigt.

Nach Information der Stadt ist die personelle Situation in Dorsten, trotz der im Vergleich nicht überdurchschnittlichen Fallbelastung, angespannt. Dies ist der Verwaltungsleitung wie auch dem Rat der Stadt bekannt. Die Stadt ist bemüht, zur Entlastung zumindest die vorhandenen Planstellen zeitnah zu besetzen.

Seit dem Jahr 2019 hat die Stadt bereits sechs Stellenbesetzungsverfahren erfolglos durchgeführt. Aufgrund von Fluktuation hat die Stadt im Jahr 2020 eine neue Mitarbeiterin in der Bauaufsicht eingestellt. Bedingt durch die Einarbeitung von neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern kann sich die Bearbeitungszeit von Bauanträgen verlängern.

Auch darf die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ nie isoliert betrachtet werden. Vielmehr ist diese im Zusammenhang mit weiteren von der gpaNRW erhobenen Daten und Informationen zu sehen. Hier spielen beispielsweise neben der Laufzeit auch die Prozessgestaltung sowie der Digitalisierungsgrad eine wichtige Rolle.

Bei der Bewertung der Kennzahl ist auch zu beachten, dass das eingesetzte Personal nicht nur den aktuellen Falleingang, sondern auch bestehende Rückstände abarbeiten muss. Soweit die Vergleichskommunen z. B. die unerledigten Bauanträge zum 01. Januar eines Jahres mitteilen konnten, hat die gpaNRW auch diese in der Analyse einbezogen. So kann der Aspekt der Rückstände bei den Bauanträgen mit in die Bewertung fließen. Leider ermittelt die Stadt Dorsten diesen wichtigen Indikator bislang nicht. Für den Vergleich hat die gpaNRW die Zahl der in den Kommunen erfassten unerledigten Bauanträge zum 01. Januar 2020 in das Verhältnis zu den 2020 neu eingegangenen Bauanträgen gesetzt. Da die Stadt Dorsten den Wert nicht valide ermitteln kann, werden die Vergleichswerte nur zur Information nachfolgend abgebildet.

Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen 2020 in Prozent

Hilfsweise hat die gpaNRW aus den erfassten Fallzahlen errechnet, wie viele Fälle aus den Jahren 2019 und 2020 zum 01. Januar 2020 bzw. zum 01. Januar 2021 unerledigt geblieben waren:

Bauanträge

Kennzahlen	2019	2020
eingegangene Bauanträge	440	374
abzüglich Baugenehmigungen	353	290
abzüglich Rücknahmen	59	57
abzüglich Ablehnungen	12	17
Rückstände	16	10

Im Verhältnis zu den neuen Bauanträgen ergäben sich damit Kennzahlenwerte von 3,6 Prozent bzw. 2,7 Prozent. Diese Berechnung ist zwar nicht valide für den Vergleich, da der Bestand der aus dem Jahr 2018 noch unerledigt gebliebenen Bauanträge zum 01. Januar 2019 nicht bekannt ist. Dennoch liegt der Kennzahlenwert deutlich unter dem bisherigen Minimum in dem zuvor dargestellten Vergleich, sodass im Hinblick auf die Rückstände in Dorsten aktuell kein Handlungsbedarf besteht.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Dorsten sollte den Bestand an unerledigten Bauanträgen zum 01. Januar eines Jahres zukünftig erheben und die Erkenntnisse aus der Entwicklung der Antragsrückstände zur Steuerung nutzen.

Die bisherigen Analysen zeigen, dass die Fallbelastung in Dorsten vergleichsweise gering ist und die eingehenden Fälle abgearbeitet werden können, ohne große Rückstände aufzubauen. Wie sich die Bearbeitungszeiten der Bauanträge mit dem vorhandenen Personalbestand in Dorsten gestalten kann leider nicht ermittelt und analysiert werden, da die Stadt Dorsten die Laufzeiten bisher nicht erhebt. (siehe Kapitel: „Dauer der Genehmigungsverfahren“).

Kennzahl	Dorsten	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (incl. Bauberatung)	64	43	62	82	116	163	19

Die Stadt Dorsten weist auch eine unterdurchschnittlich hohe Zahl an Bescheiden je Vollzeit-Stelle aus. Im Jahr 2019 sind es in Dorsten 84 Bescheiden je Vollzeit-Stelle in der Sachbearbeitung.

Normalerweise bildet die gpaNRW nachfolgend Kennzahlen zu förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden je Vollzeit-Stelle und stellt die in den Vergleich. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen aber noch nicht ausreichend valide Daten aus den großen kreisangehörigen Kommunen vor, die sich nur auf den Bereich der Förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide beziehen. Auch die Stadt Dorsten konnte ihren Personaleinsatz in der Bauaufsicht nicht zwischen Baugenehmigungen und der Bearbeitung von förmlichen Bauvoranfragen/Vorbescheiden differenzieren.

4.3.7 Bauberatung

➔ **Feststellung**
Die Zahl der zurückgenommenen Bauanträge zeigt sich im interkommunalen Vergleich hoch. Dies deutet darauf hin, dass die Bauberatung optimiert werden kann.

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

Zurückgenommene und abgelehnte Bauanträge 2020

Kennzahlen	Dorsten	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	15,24	0,73	3,62	6,09	11,12	15,46	18

Kennzahlen	Dorsten	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	5,01	0,00	0,51	2,61	4,62	7,39	19

Im Jahr 2020 wurden in Dorsten 57 Anträge zurückgenommen, davon 18 Anträge auf einen Vorbescheid. 2019 waren es noch 59 zurückgenommene Bauanträge, davon elf Anträge auf Vorbescheide.

In der Stadt Dorsten ist keine zentrale Anlaufstelle für die Bauberatung eingerichtet. Die Beratung übernehmen die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter für die Stadtteile, für die sie jeweils zuständig sind. Auf der Internetseite hat die Stadt Dorsten neben den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern, auch deren Kontaktdaten und die Besuchszeiten veröffentlicht. Über den eingerichteten Onlinedienst können verschiedene Formulare direkt am Bildschirm ausgefüllt und anschließend gedruckt werden. Die aktuell zur Verfügung stehenden Baugrundstücke in neuen Baugebieten kann der Bauinteressent unter dem Menüpunkt „Bauen und Wohnen“ einsehen.

Weiterreichende Information über den Ablauf des Baugenehmigungsverfahrens oder welche Unterlagen für den Bauantrag benötigt werden, sind auf der Internetseite der Stadt nicht ersichtlich. Hier bestehen aus Sicht der gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Dorsten sollte die Informationen zum Baugenehmigungsverfahren auf ihrer Internetseite erweitern. Hilfreich sind auch Antworten auf „Häufige Fragen“ oder der Hinweise zur Vermeidung von „häufig gemachten Fehlern“.

Wir haben in elf großen kreisangehörigen Kommunen den Personaleinsatz in der Bauberatung abgefragt. Die absoluten Stellenzahlen verteilen sich wie folgt:

Der Personaleinsatz ist nur ein Baustein von vielen (Internet, Broschüren, Flyer, etc.) für ein gutes Informationsangebot und die Kommunen setzen individuell unterschiedliche Schwerpunkte

5.3.8 Dauer der Genehmigungsverfahren

➔ **Feststellung**
Die Stadt Dorsten erfasst die Laufzeiten von Bauanträgen bisher nicht. Damit fehlen ihr steuerungsrelevante Informationen.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte eine Kommune ab dem 01. Januar 2019[42] bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln, z. B. zur Beteiligung politischer Gremien, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden etc. ab. Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kommunen die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten o. ä. Bearbeitungsunterbrechungen.

Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

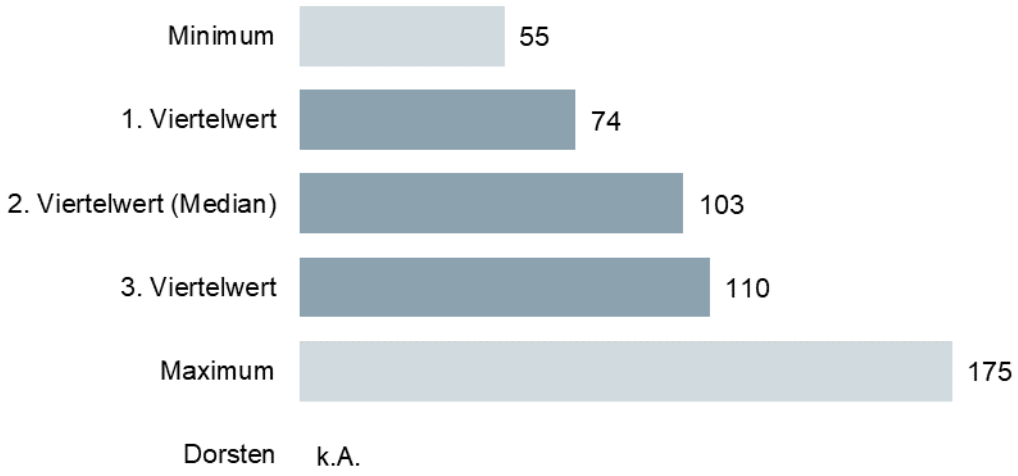
- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Da die gpaNRW die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachtet, fließen zurückgenommene Anträge bei der Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

Die Stadt Dorsten kann die Gesamtlaufzeiten nicht auswerten. Deshalb bildet die gpaNRW die interkommunalen Vergleichswerte ohne die Werte der Stadt Dorsten informatorisch ab.

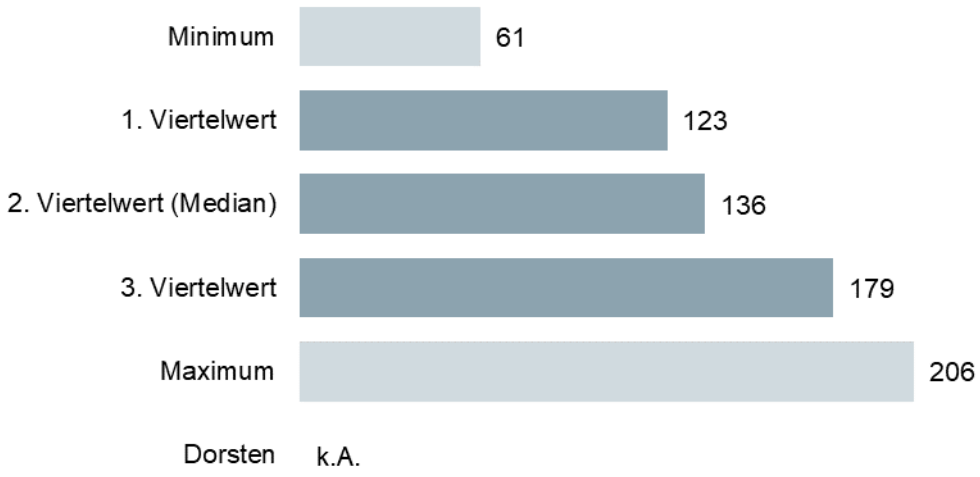
[42] Seit dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018).

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 13 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 13 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Von den bisher 16 geprüften Kommunen konnten elf Kommunen Angaben zu den Laufzeiten für die verschiedenen Verfahrensarten (einfaches oder normales Genehmigungsverfahren) machen.

Eine noch geringere Anzahl der bisher geprüften Kommunen konnte die Laufzeiten ab Antragsvervollständigung bis zur Baugenehmigung bzw. Antragsablehnung ermitteln. Diese Kennzahlen bildet die gpaNRW deshalb nur als Streudiagramm ab.

Laufzeit von Bauanträgen (ab Antragsvervollständigung durch den Antragstellenden, einfaches Genehmigungsverfahren) in Kalendertage 2020

Laufzeit von Bauanträgen (ab Antragsvervollständigung durch den Antragstellenden, normales Genehmigungsverfahren) in Kalendertage 2020

Durch die neue Landesbauordnung soll das Bauen unter anderem entbürokratisiert und mit Hilfe von Verfahrensdigitalisierung vereinfacht, beschleunigt und somit gefördert werden. Aus Gründen der Transparenz wurde zudem erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Grundlage der Berichtspflicht ist § 91 Satz 2 und 3 BauO NRW 2018. Mit Stand von Anfang Dezember 2020 gibt es aber noch keine Vorgaben, z. B. nach welchen Kriterien die durchschnittliche Laufzeit von Baugenehmigungsverfahren zu ermitteln ist. Ergänzende Verwaltungsvorschriften zur BauO gibt es bislang nicht. Ebenfalls wurde noch keine Rechtsverordnung durch die oberste Bauaufsichtsbehörde verabschiedet, die den Inhalt, die Art, die Form und den Umfang der Berichtspflicht festlegt.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dorsten sollte neben den Gesamtlaufzeiten auch die durchschnittlichen Laufzeiten der Bauanträge ab Antragsvervollständigung durch den Antragsteller zur eigenen Dokumentation und zur Verbesserung der Steuerung auswerten.

4.3.9 Transparenz und Steuerung

→ **Feststellung**
Die Stadt Dorsten hat für den Bereich der Bauaufsicht allgemeine Ziele definiert. Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen bildet die Stadt nicht ab, sodass sie die Zielerreichung nicht messen kann.

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

Die **Stadt Dorsten** hat für die Bauaufsicht allgemeine Ziele erarbeitet. Dazu zählen unter anderem:

- Unterstützung von Bürgern, Unternehmen und Entwurfsverfassern zur schnellstmöglichen Umsetzung von Bauvorhaben
- Verlässliche und zeitnahe Bauberatung zum Bauplanungs- und Bauordnungsrecht
- Rechtssichere und beschleunigte Anträge (Vorbescheid, Baugenehmigung, Teilungsgenehmigung, Abweichung und Befreiung), wobei die Rechtssicherheit nicht zu Lasten der Bearbeitungsdauer und die Bearbeitungsdauer nicht zu Lasten der Rechtssicherheit geht

Im Haushaltsplan für das Jahr 2021 finden sich in der Produktgruppe „10.521 Bauaufsicht“ allgemeine Erläuterungen wieder. Zudem erstellt die Stadt Dorsten quartalsweise einen Budgetbericht zu den Abweichungen zwischen dem Ergebnis zum Berichtsstichtag und/oder der Prognose des Jahresergebnisses zum Original-Ansatz. Die Stadt Dorsten hat jedoch noch keine Zielwerte festgelegt, um diese mittels Kennzahlen zu prüfen und zur Steuerung zu nutzen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dorsten sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen, so dass sie die Steuerung des Bereichs unterstützen können. Dazu sollen beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen erhoben und fortgeschrieben werden. Das betrifft insbesondere auch die Laufzeiten.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

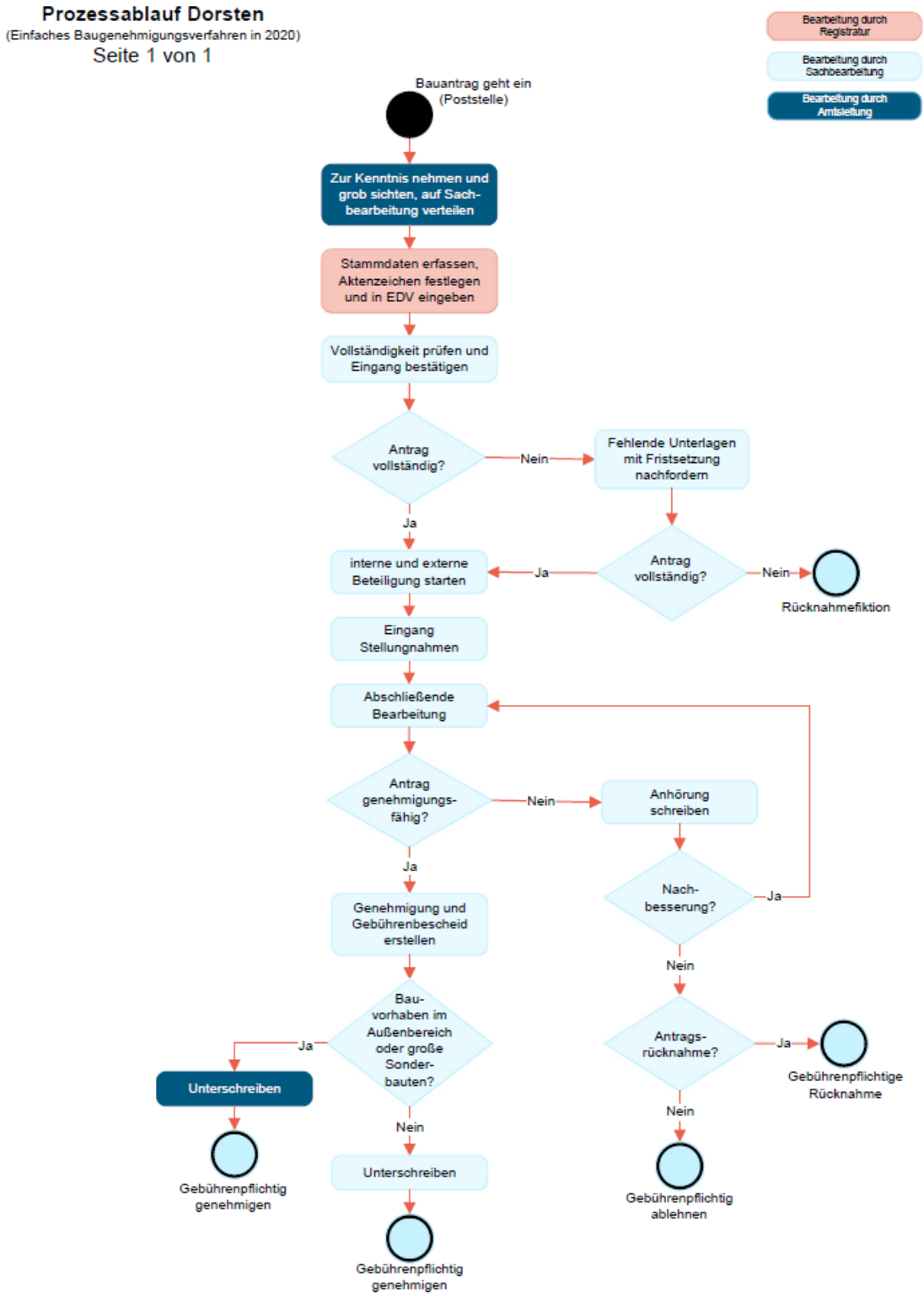
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 – Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Stadt Dorsten hält die gesetzlichen Fristen in der Regel ein. Es gibt jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten bei den Ermessensentscheidungen und den Gebühren.	192	E1.1	Für die Ausübung von Ermessensentscheidungen sollten klare Entscheidungsgrundlagen (Kriterienkatalog) vorliegen, um rechtssicher entscheiden zu können. Die getroffenen Ermessungsentscheidungen sollten im Vier-Augen-Prinzip überprüft und anschließend dokumentiert werden, um später für ähnlich gelagerte Fälle herangezogen werden zu können.	193
			E1.2	Der bestehende Gebührenrahmen wurde zuletzt im Jahr 2013 festgelegt und sollte aktualisiert werden. Die Stadt Dorsten sollte eine Anpassung des Gebührenrahmens hinsichtlich der Aufwandsdeckung im Kreis Recklinghausen initiieren.	194
F2	Für die Bauaufsicht hat die Stadt Dorsten bisher keine Dienstanweisung, Arbeitshilfe und Checklisten erstellt, sodass der Prozessablauf noch nicht einheitlich geregelt. Voraussetzungen zur digitalen Annahme und Bearbeitung von Bauanträgen müssen noch geschaffen werden.	194	E2.1	Die Entscheidungsprozesse sollten in der Stadt Dorsten durch Checklisten/Arbeitshilfen vereinheitlicht werden, um Entscheidungen rechtssicher treffen zu können. Zudem sollte Dorsten die Verantwortungsbereiche schriftlich regeln.	194
			E2.2	Die Stadt Dorsten sollte bereits zu einem frühen Zeitpunkt die Bauantragsunterlagen einscannen und die Voraussetzungen für eine vollumfängliche elektronische Bearbeitung der Bauanträge schaffen.	195
F3	Die Stadt Dorsten hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahren klar geregelt. Es gibt allerdings noch Optimierungsmöglichkeiten.	195	E3.1	Die Stadt Dorsten sollte für nachzuliefernde Unterlagen keine pauschale Frist von vier Wochen vorgeben. Die Bauaufsicht sollte diese Frist nach einer Einzelfallbeurteilung angemessen kurz wählen, um das Verfahren zu beschleunigen.	196

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Die Stadt Dorsten sollte prüfen, ob die Zahl der Stellungnahmen reduziert werden kann. Dies kann sich positiv auf die Dauer der Genehmigungsverfahren auswirken und den Arbeitsaufwand in der Bauaufsicht reduzieren.	197
			E3.3	Die Stadt Dorsten sollte ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip im Prozessablauf in der Bauaufsicht sicherstellen.	197
F4	Die Stadt Dorsten setzt eine Fachsoftware ein. Allerdings ist die Digitalisierung in der Bauaufsicht noch nicht weit fortgeschritten.	197	E4	Die Stadt Dorsten sollte die Digitalisierung in der Bauaufsicht forcieren mit dem Ziel, Verfahren schnellstmöglich vollständig elektronisch bearbeiten zu können.	199
F5	Die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle für die Sachbearbeitung“ zeigt, dass im Vergleichsjahr 2020 etwas weniger Anträge und Vorlagen je Vollzeit-Stelle in der Bauaufsicht der Stadt Dorsten eingegangen sind, als in der Hälfte der Vergleichskommunen.	199	E5	Die Stadt Dorsten sollte den Bestand an unerledigten Bauanträgen zum 01. Januar eines Jahres zukünftig erheben und die Erkenntnisse aus der Entwicklung der Antragsrückstände zur Steuerung nutzen. Die bisherigen Analysen zeigen, dass die Fallbelastung in Dorsten vergleichsweise gering ist und die eingehenden Fälle abgearbeitet werden können, ohne große Rückstände aufzubauen. Wie sich die Bearbeitungszeiten der Bauanträge mit dem vorhandenen Personalbestand in Dorsten gestalten kann leider nicht ermittelt und analysiert werden, da die Stadt Dorsten die Laufzeiten bisher nicht erhebt. (siehe Kapitel: „Dauer der Genehmigungsverfahren“).	201
F6	Die Zahl der zurückgenommenen Bauanträge zeigt sich im interkommunalen Vergleich hoch. Dies deutet darauf hin, dass die Bauberatung optimiert werden kann.	202	E6.1	Die Stadt Dorsten sollte die Informationen zum Baugenehmigungsverfahren auf ihrer Internetseite erweitern. Hilfreich sind auch Antworten auf „Häufige Fragen“ oder der Hinweise zur Vermeidung von „häufig gemachten Fehlern“.	203
			E6.2	Die Stadt Dorsten sollte neben den Gesamtlaufzeiten auch die durchschnittlichen Laufzeiten der Bauanträge ab Antragsvervollständigung durch den Antragsteller zur eigenen Dokumentation und zur Verbesserung der Steuerung auswerten.	207

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F7	Die Stadt Dorsten hat für den Bereich der Bauaufsicht allgemeine Ziele definiert. Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen bildet die Stadt nicht ab, sodass sie die Zielerreichung nicht messen kann.	207	E7	Die Stadt Dorsten sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen, so dass sie die Steuerung des Bereichs unterstützen können. Dazu sollen beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen erhoben und fortgeschrieben werden. Das betrifft insbesondere auch die Laufzeiten.	207

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2020



5. Verkehrsflächen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Dorsten im Prüfgebiet Verkehrsflächen 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.

Verkehrsflächen

Das Stadtgebiet der Stadt Dorsten ist das Drittgrößte in der Vergleichsgruppe der großen kreisangehörigen Kommunen. Aufgrund der Größe und der geringen Einwohnerdichte stellt die Stadt ihren Einwohnern viel Verkehrsfläche zur Verfügung und muss diese unterhalten. Rund ein Drittel der Verkehrsfläche sind befestigte Wirtschaftswege. Sie sind günstiger zu unterhalten, als zum Beispiel Innenstadtstraßen. Damit ergeben sich eher entlastende Faktoren für die Erhaltung der Verkehrsflächen. Immer größer werdende landwirtschaftliche Maschinen erfordern dagegen den Ausbau und die Nutzung durch den Radverkehr stellen höhere Anforderungen an den Zustand dieser Wirtschaftswege.

Die Stadt Dorsten strebt im engen Rahmen der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten einen langfristigen Erhalt ihres Infrastrukturvermögens an. Die Stadt setzt eine Straßendatenbank ein, die bei der Steuerung der Erhaltungsmaßnahmen unterstützt. Zukünftig will die Stadt eine neue Software verwenden, um auch die Prozesse rund um die Streckenkontrollen, Schadensmeldungen und -beseitigung, sowie das Aufbruchmanagement zu digitalisieren.

Das Aufbruchmanagement der Stadt Dorsten ist angemessen gut aufgestellt. Durch die frühzeitige Koordination der Baumaßnahmen mit den Versorgungsunternehmen kann die Stadt Synergien zwischen den Aufbrüchen und den Erhaltungsmaßnahmen nutzen. Die Stadt kontrolliert die Aufbrucharbeiten während der Ausführung, vor der Übernahme und vor Ablauf der Gewährleistungsfrist. Die Mängelbeseitigung wird überwacht. Die turnusmäßigen Streckenkontrollen sollen zukünftig über die Aufbruchsstellen informiert sein, um Störungen der Verkehrssicherheit direkt zuzuordnen.

Die Bereiche Tiefbau und Kämmerei arbeiten eng zusammen. Die Basis für die Abstimmung bildet eine einheitliche Datenstruktur. Eine Inventur hat die Stadt nicht vorgenommen. Diese ist nach § 91 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW), sowie §§ 29 und 30 Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) alle zehn Jahre erforderlich.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächen-Vermögens bei der Stadt Dorsten ist unausgeglichen. Der Anlagenabnutzungsgrad ist mit 78,7 Prozent hoch. Die Stadt kennt den Zustand ihrer Straßen nicht aus einer aktuellen, netzweiten und systematischen Zustandserfassung. Die letzte

Zustandserfassung erfolgte für die Bewertung des Anlagevermögens zur Erstellung der Eröffnungsbilanz. Der Straßenzustand zeigte dabei vor zwölf Jahren noch ein positives Bild.

Die Stadt Dorsten setzt für die Unterhaltung ihrer Straßen nur rund 42,3 Prozent des Richtwertes der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) ein. Der Richtwert definiert den für eine wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarf.

Die Reinvestition erreichen den Werteerhalt nicht. Im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2019 beträgt die Reinvestitionsquote 46,5 Prozent. Die Konsequenz der zurückhaltenden Reinvestitionstätigkeit ist ein fortschreitender Werteverzehr seit der Eröffnungsbilanz. Von diesem Ausgangswert in 2009 von 108,5 Mio. Euro hat sich das Vermögen der Straßen, Wege Plätze und Verkehrslenkungsanlagen bereits um ein Drittel auf nunmehr 72,4 Mio. Euro reduziert. Höhere Investitionen in den Jahren 2017 bis 2019 stehen im Zusammenhang mit dem Innenstadt-Entwicklungskonzept „WIR MACHEN MITte“.

Die Stadt plant im aktuell beschlossenen mittelfristigen Straßen- und Wegekonzept an 18 Straßen Aus- oder Umbaumaßnahmen. Bei einer Straße sind konsumtive Instandsetzungsmaßnahmen geplant. Damit schafft die Stadt die Voraussetzungen für die aktuellen Förderungen von beitragspflichtigen Straßenbaumaßnahmen.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

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

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

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf den Prozess des Aufbruchmanagements und die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Analyse der

individuellen Situation in der Kommune und der Vergleich zu den definierten Richtwerten entscheidend. Daher verzichtet die gpaNRW hier auf die Darstellung der interkommunalen Vergleiche. Diese sind in der Anlage des Berichtes informatorisch aufgeführt.

5.3 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von mindestens 30 bis 60 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen der Kommune zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt die Kommunen verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

5.3.1 Datenlage

- Die Stadt Dorsten verbessert aktuell die Datenlage zur Steuerung der Erhaltung. Für die überörtliche Prüfung konnte sie die notwendigen Daten unter Zuhilfenahme pauschaler Arbeitsplatzkosten bereitstellen.

Eine Kommune muss die für die Steuerung erforderlichen Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben.

Die **Stadt Dorsten** befindet sich auf dem Weg die Datenlage zu ihren Verkehrsflächen zu verbessern. Insbesondere die Einführung einer neuen Straßendatenbank und der Aufbau der Daten zu den Verkehrsflächen verbessert die Datenlage der Stadt. Diese überörtliche Prüfung basiert auf den Daten der Straßendatenbank, der im Aufbau begriffenen Kostenrechnungs-Strukturen im städtischen Baubetriebshof und der Anlagenbuchhaltung im Kernhaushalt.

Die Stadt Dorsten verfügt über genaue und detaillierte Informationen zu den Verkehrsflächen in ihrer Zuständigkeit. Sie konnte im Rahmen der überörtlichen Prüfung auswerten, welche Flächen sie in den Jahren 2015 bis 2019 instandgesetzt hat. Die Zustandsdaten basieren auf der Zustandserhebung in dem Jahr 2009 zur Erstellung der Eröffnungsbilanz. Die Sachaufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen basieren auf den Daten der Kostenrechnung im Baubetriebshof. Um die Personalkosten und Gemeinkosten für die Erhaltung in dieser Prüfung zu berücksichtigen, werden die Pauschalkosten eines Nicht-Büroarbeitsplatzes der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGST) angesetzt. Hierbei sind die Stellenanteile der Mitarbeiter im Bauhof in dem Umfang berücksichtigt, wie diese in dem Zeitraum 2015 bis 2019 für die Erhaltung der Verkehrsfläche tätig waren.

Eine Differenzierung der Daten nach Straßen und befestigten Wirtschaftswegen war der Stadt Dorsten nicht durchgängig möglich.

5.3.2 Straßendatenbank

- **Feststellung**
  Die Stadt Dorsten verwaltet die Informationen zu den Verkehrsflächen in einer Straßendatenbank. Dabei wechselt die Stadt aktuell die Software und will zukünftig verstärkt die Möglichkeiten der Digitalisierung für die Steuerung der Erhaltung ihrer Verkehrsflächen nutzen.

Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Um die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen zu können, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.

Die **Stadt Dorsten** hat für die Daten zu den Verkehrsflächen in einer Straßendatenbank hinterlegt. Aktuell wechselt die Stadt den Softwareanbieter.

In der Straßendatenbank sind alle Flächenarten, wie z. B. Fahrbahn, Rad- und Gehwege, Wirtschaftswege) differenziert erfasst. Darüber hinaus bildet die Stadt Dorsten in der Straßendatenbank die Leitdaten (z. B. Straßenbezeichnung, Verwaltungsdaten) und Funktionsdaten (funktionale Klassifizierung, z. B. Hauptverkehrsstraße) ab. Neben der Straßendatenbank verfügt die Stadt über ein lokales Geo-Informationssystem in welches weitere Daten, wie z. B. Verkehrsdaten, Inventardaten und Lärmkarten und Informationen zu ÖPNV erfasst sind. Die Stadt Dorsten pflegt und aktualisiert die Daten, sodass alle Informationen zur Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen vorliegen.

Zukünftig will die Stadt weitere Informationen zum Aufbau der Straßen sukzessive in der neuen Software erfassen. Angestrebt ist auch die Erhaltungsdaten zu erheben, sodass nachvollzogen werden kann, wann auf welchen Straßenabschnitten welche Erhaltungsmaßnahmen durchgeführt wurden.

Die Stadt Dorsten plant darüber hinaus weitere Schritte umzusetzen, um die Vorteile der Digitalisierung im Erhaltungsmanagement ihrer Verkehrsflächen zu nutzen. Hierzu zählt die Einführung eines Systems mit dem die Schadensmeldungen aus den Streckenkontrollen oder die Aufbrüche digital verwaltet werden können.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Dorsten sollte die Datenstrukturen in der Straßendatenbank an den Erfordernissen für die digitale Verarbeitung der Schadensmeldungen, Verwaltung der Aufbrüche und der Steuerung von Erhaltungsmaßnahmen ausrichten.

5.3.3 Kostenrechnung

- **Feststellung**
  Die Stadt Dorsten baut aktuell eine Kostenrechnung im Baubetriebshof auf.

Für die interne Steuerung benötigt eine Kommune eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

Die Kostenrechnung in dem städtischen Baubetriebshof der **Stadt Dorsten** befindet sich im Aufbau. So war es für diese überörtliche Prüfung möglich, die Sachkosten für die Erhaltung der

Verkehrsflächen zu ermitteln. Detailliertere Auswertungen zu den Kosten der einzelnen Unterhaltungsmaßnahmen konnte die Stadt Dorsten nicht erstellen.

Die Stadt Dorsten sollte die zukünftigen Kostenrechnungsstrukturen an den Steuerungsinteressen des Tiefbauamtes ausrichten. So könnten die Strukturen geeignet sein, die Kosten der Erhaltung nach den Maßnahmen betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung zu differenzieren. Bislang besteht keine Verknüpfung der Kostenrechnung zu den Straßendaten.

→ **Empfehlung**
Bei dem Aufbau der Kostenrechnung sollte die Stadt Dorsten die Steuerungserfordernisse der Abteilung Straßen und Ingenieurbau berücksichtigen und bestenfalls so verknüpfen, dass eine straßenbezogene Auswertung der Kosten für die jeweiligen Erhaltungsmaßnahmen möglich ist.

5.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**
Die Stadt Dorsten hat sich das Ziel gesetzt, im Rahmen der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten die Infrastruktur zu erhalten. Die Stadt hat dieses Ziel nicht mit messbaren Zielgrößen konkretisiert. Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung und Steuerung der Ressourcen setzt die Stadt nicht ein. Nach 2009 hat die Stadt den Zustand ihrer Verkehrsflächen nicht systematisch erhoben.

Eine Kommune sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW (StrWG NRW) in Verbindung mit § 75 Abs. 1 GO NRW. Diese Leitziele sollte eine Kommune individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte sie die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Die **Stadt Dorsten** setzt sich das strategische Ziel, im Rahmen der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten die Infrastruktur zu erhalten. Im Haushaltsplan 2013 beschrieb die Stadt Dorsten zuletzt die Ziele der des Produktbereichs 12 – Verkehrsflächen – wie folgt:

- Bereitstellung einer ausreichenden Verkehrsinfrastruktur nach den in der Verkehrs- und Stadtentwicklungsplanung festgelegten Leitlinien,
- Erhalt und Sicherung der Bausubstanz und
- Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit und Gewährleistung eines optimalen Verkehrsflusses.

Die zukünftig geplanten Investitionsmaßnahmen werden in einem Straßen- und Wegekonzept priorisiert. Dies hat die Stadt Dorsten aktuell erstellt, um auch die Voraussetzungen für die Förderfähigkeit von beitragspflichtigen Maßnahmen zu erreichen. Eine konsumtive Erhaltungsmaßnahme stellt die Stadt in dem Straßen- und Wegekonzept ebenfalls dar. Wie im Kapitel 5.4.1 beschrieben, berücksichtigt die Stadt auch Baumaßnahmen an der Abwasserentsorgung und die von den Versorgungsunternehmen geplanten Aufbrüche zur Leitungsverlegung. Hierdurch sichert sich die Stadt Synergieeffekte durch die Berücksichtigung der Kosten bei den Abwassergebühren und bei den Aufbrüchen.

Die letzte Zustandserfassung hat die Stadt Dorsten für die Bewertung des Verkehrsflächen-Vermögens zur Eröffnungsbilanz in 2009 erstellen lassen. Ein stadtweiter, aktueller Überblick über den Straßenzustand existiert damit nicht. Bei der Stadt Dorsten basiert die Priorisierung der Erhaltungsmaßnahmen auf den Schadensmeldungen der Streckenkontrollen.

Mit Hilfe einer systematisch und flächendeckenden Zustandserfassung könnte die Stadt eine längerfristige Priorisierung der Erhaltungsmaßnahmen vornehmen. Diese Priorisierung wird nachvollziehbar und transparent, wenn die jeweiligen Kriterien festgelegt sind. Die Stadt könnte überprüfen, ob die bislang eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen ausreichend dimensioniert sind, um den Straßenzustand dauerhaft zu erhalten oder zu verbessern. Dabei würde die Stadt alle Verkehrsflächen berücksichtigen können.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dorsten sollte eine systematische Erfassung des Straßenzustands vornehmen. Anhand der Zustandsdaten sollte die Stadt die Erhaltungsmaßnahmen priorisieren und die Ressourcen an dem Bedarf für einen Erhalt oder der Verbesserung des Zustandes ausrichten.

Neben aktueller Zustandsdaten sollte die Stadt die Steuerung noch mit Kennzahlen ergänzen. Zum Einstieg könnte die Stadt Dorsten die in diesem Bericht verwendeten Kennzahlen weiter fortschreiben. Darüber hinaus könnte sie zum Beispiel folgende kennzahlengestützten Ziele abbilden:

- Alle Verkehrsflächen mit einer durchschnittlichen täglichen Verkehrsbelastung von X dürfen maximal einen Zustandswert von Y haben.
- In 2040 soll keine Fahrbahn einen schlechteren Zustandswert als X haben.
- Bis zum Jahr 2040 sollen die Verkehrsflächen in der Zustandsklasse 5 einmal instand gesetzt worden sein.
- Der flächengewichtete Zustandswert der Verkehrsfläche soll nicht schlechter sein als X.

Aus den Zielen und Kennzahlen ergeben sich dann konkrete Mengen und der dazugehörige Finanz- und Personalbedarf. Dabei sollten sich die Kennzahlen auf die Ziele der Gesamtstrategie beziehen. Die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen muss die Stadt Dorsten bei der Zielsetzung ebenfalls berücksichtigen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dorsten sollte mithilfe von Kennzahlen die Steuerung der Erhaltung unterstützen. Sie könnte dann zu den Kennzahlen Zielwerte definieren. Eine Grundlage dafür können die in diesem Bericht verwendeten Kennzahlen sein.

5.4 Prozessbetrachtung

5.4.1 Aufbruchmanagement

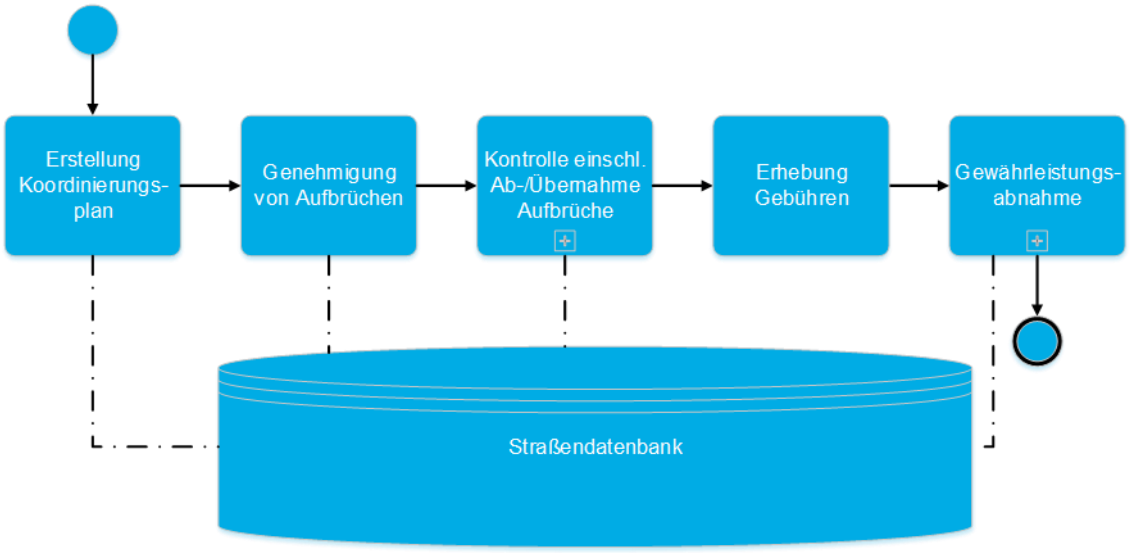
Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt werden - das Risiko eines erhöhten Erhaltungsbedarfs oder sogar einer dauerhaften Wertminderung. Um die Substanz des Verkehrsflächenvermögens möglichst zu erhalten, bedarf es daher eines professionellen Aufbruchmanagements.

- **Feststellung**
  Das Aufbruchmanagement der Stadt Dorsten ist bislang gut aufgestellt. Durch die regelmäßigen Koordinierungstreffen stellt die Stadt sicher, dass geplante Erhaltungsmaßnahmen und die Planungen der Versorgungsträger aufeinander abgestimmt werden. Bei der Kontrolle und Verwaltung der Aufbrüche ergeben sich Verbesserungsmöglichkeiten durch einen verstärkten EDV-Einsatz.

Ein Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst gering gehalten werden. Dazu sollte eine Kommune in enger Abstimmung mit allen Beteiligten die Aufbrüche koordinieren und bündeln und mit eigenen Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen kombinieren. Zudem muss sie die Kontrolle und Übernahme der Aufbrüche bis hin zur Gewährleistungsabnahme in den Prozess integrieren, um so die ordnungsgemäße und fachgerechte Wiederherstellung des Aufbruchs sicher zu stellen. Dieser Prozess sollte optimaler Weise digital über die Straßendatenbank mit einem webbasierten Portal ablaufen, zu dem alle Beteiligten Zugang haben.

Die Grafik zeigt die einzelnen Teilprozesse des Aufbruchmanagements. Die gpaNRW hat in dieser Prüfung den Schwerpunkt auf die Kontrolle und Übernahme sowie die Gewährleistungsabnahme gelegt. Die Koordinierung der Aufbrüche und deren Genehmigung haben wir als wesentliche Voraussetzung in die Betrachtung einbezogen.

Teilprozesse des Aufbruchmanagements



5.4.1.1 Erstellung Koordinierungsplan

Die **Stadt Dorsten** führt ein- bis zweimal jährlich ein Koordinierungsgespräch mit den größeren, örtlich verantwortlichen Versorgungsunternehmen Westnetz GmbH und RWW Rheinisch-Westfälische Wasserwerksgesellschaft mbH, sowie den Telekommunikationsunternehmen durch. Bei diesen Treffen werden die geplanten Baumaßnahmen der Stadt vorgestellt. Die Versorgungsunternehmen stellen ebenso die eigenen Planungen vor. Die Koordinierung erfolgt mit dem Ziel, Aufbrüche in frisch erneuerten Fahrbahndecken zu vermeiden und Synergieeffekte zu nutzen. Die Ergebnisse der Koordinierungsgespräche werden nicht protokolliert. Hierdurch könnte die Stadt die Verbindlichkeit der Planungen und Koordination der Baumaßnahmen erhöhen.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Dorsten sollte die Ergebnisse der Koordinierungsgespräche protokollieren und die Protokolle allen Beteiligten zur Verfügung stellen.

5.4.1.2 Genehmigung von Aufbrüchen

Die Genehmigungen beantragter Aufbrüche erfolgen durch die Abteilung Straßen- und Ingenieurbau des Tiefbauamtes. Vor Erteilung der Genehmigung gleicht die Stadt bei planbaren Maßnahmen die Anträge mit den Ergebnissen der Koordinierungsgespräche ab.

Die Beantragung der Aufbrüche erfolgt per formlosen Antrag per Mail. Dabei führt die enge Zusammenarbeit mit den größeren Versorgungsunternehmen vor Ort dazu, dass in den formlosen Anträgen die für die Genehmigung erforderlichen Informationen enthalten sind. Für die Genehmigungen hat die Stadt Vorlagen erarbeitet, die auch Hinweise auf die Bedingungen und Technischen Richtlinien beinhalten.

Die Stadt Dorsten nimmt die jeweiligen Anträge bei geplanten Aufbrüchen auch zum Anlass, die weiteren Versorgungsunternehmen anzusprechen, ob diese sich an der Baumaßnahme mit eigenen Leitungsarbeiten beteiligen wollen.

Alle Dokumente (Anträge, Genehmigungen, Baubeginn- und Fertigstellungsanzeigen, Gewährleistungsabnahmen und Mängelprotokolle) werden im Netzwerklaufwerk gespeichert. Ebenso können dort Fotos von den Kontrollen direkt den Aufbrüchen zugeordnet werden.

5.4.1.3 Kontrolle einschließlich Ab-/Übernahme der Aufbrüche

Die Stadt Dorsten hat die Versorgungsunternehmen und Baufirmen vor Ort angehalten, eine Beweissicherung des Ausgangszustands bei allen Aufbrucharbeiten durchzuführen. Die Firmen dokumentieren den Ausgangszustand mittels Fotos bei jeder Maßnahme und stellen die Dokumente der Stadt Dorsten zur Verfügung.

Die Versorgungsunternehmen sind verpflichtet, der Stadt Dorsten den Baubeginn eine Woche vorher anzuzeigen. Die Stadt Dorsten gleicht die Baubeginnanzeigen mit den Genehmigungen ab. Da die örtlichen Versorgungsunternehmen viele Maßnahmen über die gleiche Baufirma abwickeln, sind die Kontakte bekannt. Diese Baufirma meldet an die Stadt alle Aufbrüche der nächsten Woche im Stadtgebiet per Excel-Liste.

Die Stadt Dorsten führt an den Aufbrüchen unangemeldete Kontrollen durch. Dabei werden aufgrund der Vielzahl vorrangig größere Aufbrüche kontrolliert. Kleinere Aufbrüche z. B. bei Sofortmaßnahmen und in den Randbezirken kontrolliert die Stadt stichprobenhaft. Die Kontrollen werden dokumentiert. Dabei werden die Daten und Fotos den jeweiligen Aufbrüchen im Netzwerklaufwerk zugeordnet.

Die Stadt Dorsten verpflichtet alle Vorhabenträger, Bilder der fertiggestellten Oberfläche zu erstellen. Zusätzlich müssen die Firmen Protokolle der Verdichtungskontrollen bei jedem Aufbruch mit der Fertigstellungsmeldung bereitstellen. Dies ermöglicht der Stadt Dorsten die Vor-Ort-Kontrollen zu priorisieren. Bei kleineren Sofort-Maßnahmen und vollständiger Dokumentation nimmt die Stadt die Aufbrüche auch nach Aktenlage ab.

Etwaige Mängel in der Ausführungsphase werden den Versorgungsunternehmen gemeldet. Die ausführenden Firmen und Versorgungsunternehmen werden aufgefordert, den Mangel zu beseitigen. Die Frist vereinbart die Stadt mit den Vorhabenträgern individuell. Die Beseitigung der Mängel wird vor Ort kontrolliert. Die Ergebnisse dieser Kontrollen werden schriftlich und über entsprechende Fotos dokumentiert. Je nach Art und Umfang der Mängel lehnt die Stadt die Abnahme der Aufbruchsstelle ab.

Die Informationen zum Straßenaufbau erhebt die Stadt derzeit im Zuge der Aufbrucharbeiten nicht. Da in den technischen Regelwerken der Mindestaufbau festgelegt ist, kontaktieren die Baufirmen den Ansprechpartner der Abteilung Straßenbau und Ingenieurbauwerke bei Abweichungen. Gegebenenfalls wird dann ein angepasster Straßenaufbau vereinbart. Hierdurch erhält die Stadt einen Eindruck des Straßenaufbaus an der Aufbruchsstelle. Eine Berücksichtigung dieser Stichproben des Unterbaus bei der Planung der Erhaltungsmaßnahmen findet jedoch nicht statt.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Dorsten sollte die Informationen zum Straßenaufbau im Zuge der Aufbrüche erheben und bei der Steuerung der Erhaltungsmaßnahmen berücksichtigen.

5.4.1.4 Gewährleistungsabnahme

Bei der Stadt Dorsten werden die Aufbrüche auch während der Gewährleistungsfrist stichprobenhaft kontrolliert. Dies erfolgt über die regelmäßigen Streckenkontrollen und durch den für die Aufbruchkontrolle zuständigen Mitarbeiter im Tiefbauamt. Die Ergebnisse dieser Kontrollen dokumentiert die Stadt schriftlich und über entsprechende Fotos. Dabei ordnen die Vorarbeiter der Kolonnen im Bauhof die Schadensmeldungen den Aufbruchsstellen zu. Zukünftig will die Stadt Dorsten das Aufbruchmanagement, wie auch die Ergebnisse der Streckenkontrollen digital in einer Software verwalten. Dann sollen die Streckenkontrolleure direkt vor Ort auf die Informationen zu den Aufbrüchen zugreifen und Schäden direkt zuordnen können.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Dorsten sollte die Planungen umsetzen, die Aufbrüche in einer Software digital zu verwalten und den Streckenkontrolleuren diese Informationen zur Verfügung stellen.

Vor Ablauf der Gewährleistungsfrist kontrolliert die Stadt größere Aufbrüche erneut, ob Mängel vorhanden sind. Hierzu setzt die Stadt Wiedervorlagen. Die Gewährleistungsabnahme wird protokolliert. Dort werden auch etwaige Mängel erfasst und über Fotos dokumentiert. Die Mängel werden dann den Vorhabenträgern angezeigt. Die Vorhabenträger werden aufgefordert die Mängel zu beseitigen. Auch hierfür vereinbart die Stadt eine Frist. Die Beseitigung der Mängel wird vor Ort kontrolliert.

Die Stadt führt in Einzelfällen und gezielt Kernbohrungen durch. Hierdurch konnte die Stadt bereits einen mangelhaften Aufbau der Aufbruchsstellen nachweisen.

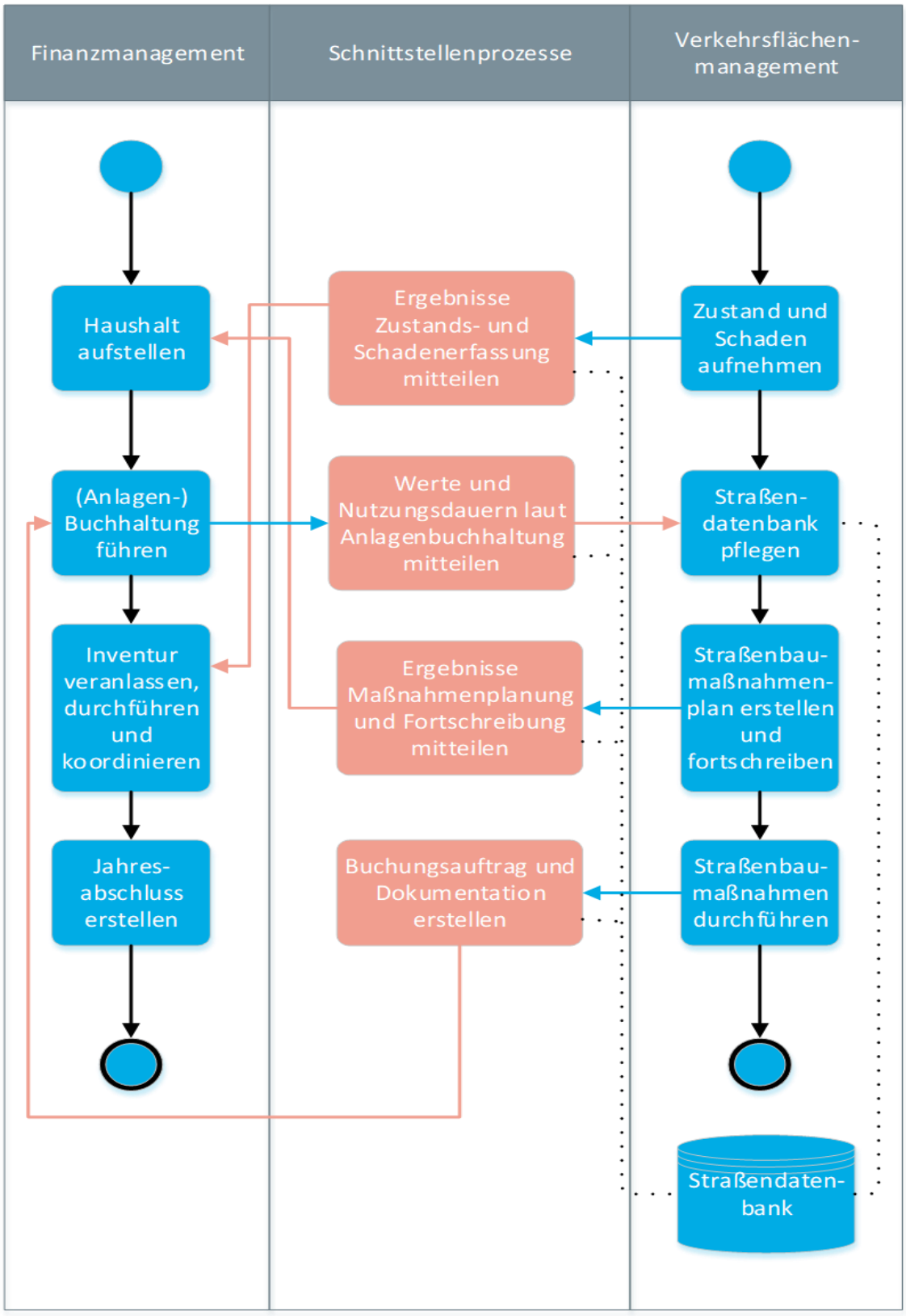
5.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

➔ **Feststellung**
Bei der Stadt Dorsten besteht zwischen der Kämmerei und der Abteilung Straßen- und Ingenieurbau eine gute Zusammenarbeit.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in einer Kommune eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die eine Kommune organisieren sollte.

Schnittstellenprozess



Die bilanziellen Daten zu dem Straßenvermögen verwaltet die Stadt Dorsten im kommunalen Finanzverfahren. Dabei lassen sich die Abschnitte in der Anlagenbuchhaltung und die Daten in der Straßendatenbank einander zuordnen. Darüber hinaus erhält die Kämmerei die Daten aus der Straßendatenbank auf Anfrage von der Abteilung Straßen- und Ingenieurbau.

➔ **Feststellung**
Die Stadt Dorsten hat nach der Eröffnungsbilanz keine körperliche Inventur des Verkehrsflächen-Vermögens durchgeführt.

Die gesetzliche Verpflichtung körperliche Vermögensgegenstände durch eine körperliche Bestandaufnahme zu erfassen und zu bewerten, ergibt sich aus § 91 GO NRW. Mit Gültigkeit bis zum 31. Dezember 2018 regelte § 28 Gemeindehaushaltsverordnung NRW hierzu, dass hierzu mindestens alle fünf Jahre eine körperliche Inventur durchzuführen ist. Mit der Einführung der KomHVO NRW veränderte sich das Erfordernis bei körperlich unbeweglichen Vermögensgegenständen auf den Zeitraum von bis zu zehn Jahren.

Die Stadt Dorsten hat ihre Haushaltsausführung zum 01. Januar 2009 auf die doppelte Buchführung nach den Neuen Kommunalen Finanzmanagement umgestellt. Die oben aufgeführten gesetzlichen Regelungen erforderten damit spätestens zum Abschlussstichtag 31. Dezember 2013 eine erste und zum 31. Dezember 2018 eine zweite körperliche Inventur. Spätestens zum 31. Dezember 2018 wäre auch nach den Regelungen der KomHVO NRW eine erste körperliche Inventur erforderlich gewesen.

Für die Organisation und Durchführung körperliche Inventur ist in Dorsten grundsätzlich die Kämmerei zuständig. Seit der Ersterfassung 2009 erfolgte keine weitere Zustandserfassung und -bewertung. Auch hat die Stadt den Straßenzustand nicht in Eigenregie systematisch erhoben. Seit 2009 erfasst die Stadt Dorsten ausschließlich neue und erneuerte Straßen und Wege in der Straßendatenbank und nimmt die entsprechenden Vermögenswerte in die Anlagenbuchhaltung auf. Eine körperliche Inventur nimmt die Stadt Dorsten somit nicht vor.

Die gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung der körperlichen Inventur ist zu erfüllen. Durch die körperliche Inventur wird überprüft, ob die in der Bilanz vorhandenen Vermögenswerte noch den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Wird die körperliche Inventur und die Bewertung des in der Anlagenbuchhaltung vorhandenen Straßenvermögens nicht durchgeführt, bleibt unklar, ob die Buchwerte des Anlagevermögens noch den tatsächlichen Vermögensverhältnissen entsprechen. Auf Dauer hat dies eine Einschränkung des Bestätigungsvermerkes im Jahresabschluss der Kommune zur Folge. Dies könnte zu aufsichtsrechtlichen Konsequenzen führen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Dorsten sollte eine neue Zustandserfassung und -bewertung aller Verkehrsflächen vornehmen und diese als Grundlage für die körperliche Inventur nach § 91 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW), §§ 29 und 30 Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) nutzen. Die körperliche Inventur sollte derzeit alle zehn Jahre erfolgen.

Im Rahmen der Haushaltsplanung und -ausführung stimmen sich die Kämmerei und die Abteilung Straßen- und Ingenieurbau zu geplanten Baumaßnahmen ab. Konsumtive Maßnahmen plant die Abteilung Straßen- und Ingenieurbau im Rahmen der zugewiesenen Finanzmittel.

Für die einzelnen Buchungen erfolgt eine enge Abstimmung zwischen den beiden Bereichen. Dabei ist auch sichergestellt, dass der Anlagenbuchhaltung neben den Rechnungen weitergehende Dokumentationen zur Verfügung stehen. Im Zuge des Jahresabschlusses gleicht die Stadt den Bestand der Daten in der Straßendatenbank und in der Anlagenbuchhaltung miteinander ab.

5.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

5.5.1 Strukturen

- Wie bei einer Flächengemeinde typisch, zeigt sich in Dorsten eine geringe Bevölkerungsdichte und vergleichsweise viel Verkehrsfläche je Einwohner. Ein hoher Anteil der befestigten Wirtschaftswege an der Verkehrsfläche kann ein entlastender Faktor für die Unterhaltung darstellen. Andere wesentliche besonderen Strukturmerkmale zeichnen sich bei der Stadt Dorsten nicht ab.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann eine Kommune in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Dorsten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	437	380	630	844	1.341	2.104	36
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	62,95	30,30	33,15	38,83	47,05	66,31	25
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	2,75	1,79	2,90	3,58	4,72	6,57	25
Anteil Fläche befestigte Wirtschaftswege an der Verkehrsfläche in Prozent	29,10	0,00	4,43	7,94	16,46	31,11	22

Mit einer Fläche von rund 171 qkm ist die **Stadt Dorsten** flächenmäßig etwa doppelt so groß wie die großen kreisangehörigen Kommunen im Median (88,7 qkm). Sie ist die drittgrößte Kommune in der Vergleichsgruppe. Das Stadtgebiet verteilt sich auf elf Stadtbezirke. Die Bevölkerungsdichte der Stadt ist geringer als bei über 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dabei ist hierfür vor allen die große Fläche der Stadt Dorsten verantwortlich, da sich die Einwohnerzahl mit 74.736 Einwohnern in Etwa dem Median von 75.687 Einwohner in 2019 entspricht.

Einwohnerbezogen stellt die Stadt Dorsten mehr Verkehrsfläche bereit, als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Der Anteil der Verkehrsfläche an der Gemeindefläche ist dagegen niedriger

als bei über der Hälfte der Vergleichskommunen. Dies ist bei den Kommunen mit großer Fläche üblich.

Auf die rund 4,7 Mio. qm Verkehrsfläche entfallen 3,3 Mio. qm Straßen und 1,4 Mio. qm befestigte Wirtschaftswege. Gemessen an der Verkehrsfläche beträgt der Anteil der Wirtschaftswege rund 29,1 Prozent. Zusätzlich existieren 0,8 Mio. qm unbefestigte Wirtschaftswege, die hier nicht der Verkehrsfläche hinzugerechnet werden. Der Anteil der befestigten Wirtschaftswege ist im Vergleich außerordentlich hoch. Nur eine weitere Kommune in der Vergleichsgruppe ermittelt einen höheren Anteil. Der hohe Anteil der Wirtschaftswege kann ein entlastender Faktor für die Erhaltung der Verkehrsflächen darstellen, weil zum Beispiel Unterhaltungsmaßnahmen weniger aufwändig geplant und umgesetzt werden können. Andererseits fordern die immer größer werdenden landwirtschaftlichen Maschinen den Ausbau der Wirtschaftswege. Darüber hinaus werden die Wirtschaftswege vielfach als Radwege proklariert. Hierdurch ergeben sich höhere Anforderungen an die Verkehrssicherheit dieser Wege. Die Stadt Dorsten beabsichtigt die Erstellung eines Wirtschaftswegekonzeptes. Dabei will sie die Wirtschaftswege nach der Notwendigkeit kategorisieren und daran Erhaltungsmaßnahmen priorisieren.

Bei den Straßen überwiegen die Anliegerstraßen mit rund 1,8 Mio. qm und einem Anteil von 53,12 Prozent an der Straßenfläche. Dieser Anteil stellt den Median in der Vergleichsgruppe. Weitere rund 12,5 Prozent sind Haupterschließungsstraßen, welches einen vergleichsweise geringen Anteil darstellt. 4,6 Prozent der Straßenfläche sind Hauptverkehrsstraßen. Dies ist der geringste Anteil an der Straßenfläche in der Vergleichsgruppe. Die Anteile stehen insofern unter einem Vorbehalt, weil rund eine Mio. qm Straßenfläche nicht eindeutig diesen Straßengruppen zugeordnet werden konnte.

Das Stadtgebiet der Stadt Dorsten ist an das Autobahnnetz angebunden. Die Autobahn A 31 verläuft in Teilen von Norden nach Süden durch das Stadtgebiet. Im Südosten tangiert die A 52 das Stadtgebiet. Die dichteste Besiedlung befindet sich in den Stadtteilen Dorsten und Holsterhausen, die durch die Lippe und den Wesel-Datteln-Kanal getrennt sind. Hier kreuzen sich die B 225 und B 224. Zusätzlich verbindet die Bundesstraße B58 als den Osten und Westen des Stadtgebietes.

Ungewöhnlich stark ausgebaut ist die Infrastruktur im Stadtteil Wulfen Barkenberg. Dies steht im Zusammenhang mit dem Projekt Neue Stadt Wulfen. Stadtplanerisch wurden hierbei in den 60er und 70er Jahren die Voraussetzungen für einen Ortsteil mit rund 50.000 Einwohnern geschaffen. Dabei wurde neben den Gebäuden auch die Infrastruktur entsprechend ausgestattet. Die Stadt Dorsten hat bereits begonnen, die Infrastruktur auf die geringere Einwohnerzahl anzupassen.

Bei der Stadt Dorsten erfolgt die Steuerung der Erhaltungsmaßnahmen an den Verkehrsflächen durch die Abteilung Straßen- und Ingenieurbau im Amt 66 – Tiefbauamt –. Die betriebliche Unterhaltung und zum Teil auch kleinere Instandhaltungsmaßnahmen erfolgen durch den Bauhof im Tiefbauamt. Größere Unterhaltungsmaßnahmen und Investitionen werden von dem Amt 66 an externe Bauunternehmen vergeben.

5.5.2 Bilanzkennzahlen

- Der Stadt Dorsten ist es nicht gelungen, den Wert des Verkehrsflächenvermögens gegenüber dem Ausgangswert der Eröffnungsbilanz zu erhalten.

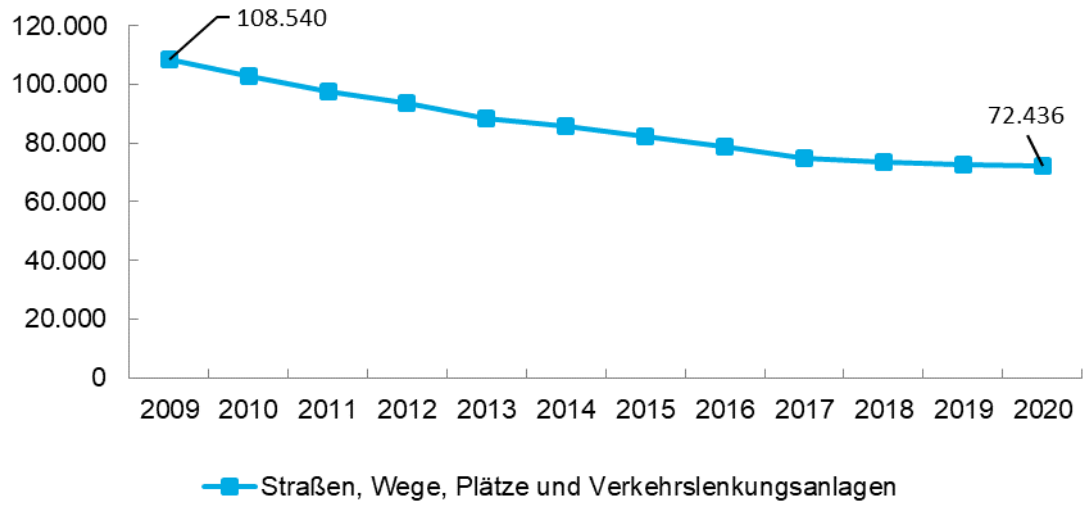
Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Dorsten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	9,90	7,14	10,87	13,26	16,46	28,24	25
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	13,09	13,09	22,24	27,12	34,90	39,71	25

Der Vergleich der Verkehrsflächenquote in Prozent zeigt an, dass der Anteil des Vermögens der Verkehrsflächen an der Bilanzsumme bei der **Stadt Dorsten** gering ausfällt. Anders als bei vielen kreisangehörigen Kommunen sind die Verkehrsflächen in Dorsten nicht die größte Vermögensposition, sondern sortieren sich nach den Schulen und unbebauten Grundstücken an der dritten Stelle ein.

Gemessen an der Verkehrsfläche ist der durchschnittliche Bilanzwert ebenfalls gering. Zwei Faktoren führen dabei zu den vergleichsweise niedrigeren Bilanzwert. Zum einen ist der bilanzielle Wert der Wirtschaftswege geringer, sodass der hohe Anteil sich hier bemerkbar macht. Der andere und wesentlichere Grund ist jedoch der hohe Anlagenabnutzungsgrad, der im Kapitel 5.6.1 Altersstruktur beschrieben ist.

Straßen, Wege Plätze und Verkehrslenkungsanlagen in Tausend Euro



Die Grafik zeigt den fortlaufenden Werteverzehr des Verkehrsvermögens. Hierbei sind die Verkehrslenkungsanlagen berücksichtigt. Die gpaNRW zählt diese nicht zu den in diesem Bericht analysierten Verkehrsflächen. Seit der Eröffnungsbilanz ist der Wert um 36,1 Mio. Euro und damit um ein Drittel in zwölf Jahren zurückgegangen.

5.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

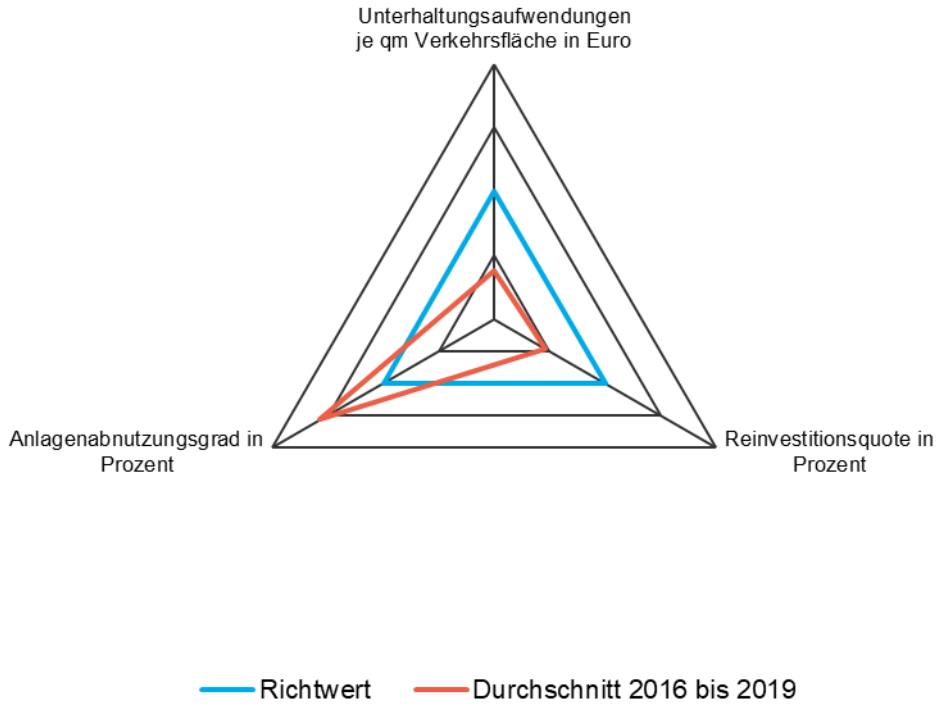
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je qm zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In dem nachfolgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten der **Stadt Dorsten** gegenübergestellt.

Einflussfaktoren Durchschnitt 2016 bis 2019



Kennzahlen	Richtwert	Dorsten 2019	Dorsten Durchschnitt 2016 bis 2019
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,55	0,50
Reinvestitionsquote in Prozent	100	86,43	46,45
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	78,66	78,66

Der Vergleich mit den Richtwerten zeigt, dass die bisherige, schwierige haushaltswirtschaftliche Lage der Stadt Dorsten bei den Einflussfaktoren der Erhaltung der Verkehrsflächen wiederspiegelt. Die quadratmeterbezogenen Unterhaltungsaufwendungen sind deutlich niedriger als der Richtwert der Forschungsgesellschaft. Damit reichen die Unterhaltungsmaßnahmen aus der finanziellen Sichtweise nicht aus, um die Verkehrsfläche angemessen so zu erhalten, dass die Nutzungsdauer erreicht wird. Der hohe Anlagenabnutzungsgrad offenbart, dass viel Verkehrsfläche in Kürze erneuert werden muss. Dabei ist es der Stadt in 2019 nicht ganz gelungen, den Werteverzehr über Reinvestitionen aufzufangen. Im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2019 reinvestiert die Stadt in etwa in der Höhe der Hälfte des Werteverzehrs.

Die einzelnen Einflussfaktoren stehen in Abhängigkeit zueinander. So kann zum Beispiel ein hoher Anlagenabnutzungsgrad eine höhere Reinvestitionstätigkeit erfordern. Aufgrund der Abhängigkeiten und auch den in Kapitel 5.5.1 beschriebenen strukturellen Einflussfaktoren stellt die gpaNRW den interkommunalen Vergleich hier nicht in den Vordergrund. In der Tabelle 2 in der Anlage führt die gpaNRW ergänzend die Kennzahlen der Vergleichsgruppe auf.

Die gpaNRW analysiert die Einflussfaktoren der Erhaltung nachfolgend näher.

5.6.1 Alter und Zustand

- **Feststellung**
  Der Anlagenabnutzungsgrad von 78,7 Prozent weist auf eine unausgeglichene Altersstruktur hin. Der Zustand der Verkehrsflächen zeigte vor zwölf Jahren eine erkennbare Tendenz zu den besseren Zustandsklassen hin. Inzwischen dürfte sich der Straßenzustand aufgrund der unzureichenden Unterhaltung und Reinvestitionen verschlechtert haben. Aktuelle Zustandsdaten liegen der Stadt Dorsten nicht vor.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen bei der **Stadt Dorsten** ist mit 78,7 Prozent im Jahr 2019 sehr hoch und deutet auf eine unausgeglichene Altersstruktur hin. Bei der Bewertung des Anlageabnutzungsgrades ist zu berücksichtigen, dass sich die Stadt Dorsten für verhältnismäßig lange Nutzungsdauern entschieden hat. Die flächengewichtete Gesamtnutzungsdauer für die Straßen und befestigten Wirtschaftswege beträgt 50 Jahre. Dabei ist beiden Gruppen eine Nutzungsdauer die gleiche Nutzungsdauer zugeordnet. Lange Gesamtnutzungsdauern strecken die jährlichen Abschreibungen auf einen längeren Zeitraum. Dabei muss jedoch eine regelmäßige am Straßenzustand orientierte Erhaltung erfolgen, damit die bilanzielle Nutzungsdauer erreicht werden kann.

Neben dem Anlagenabnutzungsgrad ermöglichen regelmäßige Zustandserfassungen die Einordnung des Straßenzustands. Auf aktuelle Informationen zu dem Straßenzustand kann die Stadt Dorsten jedoch nicht zurückgreifen. Sie hat zuletzt in 2009 den Zustand ihrer Verkehrsflächen analysiert. Die Flächen wurden darauf basierend in Zustandsklassen eingeordnet. Die Zustandsklassen sind an den Einstufungen der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen (FGSV) angelehnt. Hierbei ergeben sich die nachfolgend dargestellten Zustandsklassen.

Zustandsklassen

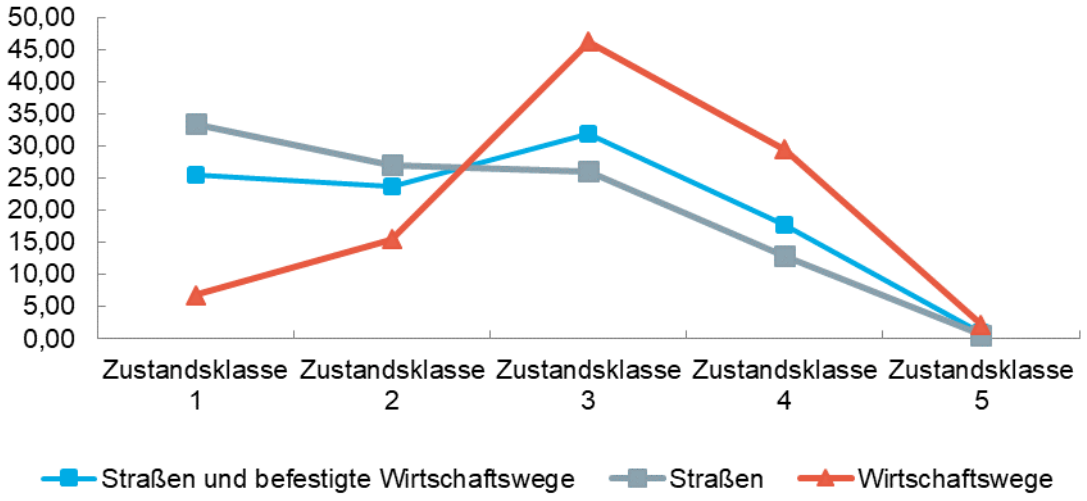
Zustandsklasse	Zustand	Zustandswert
1	sehr guter Zustand	0 bis 1,5
2	guter Zustand	1,5 bis 2,5
3	mittlerer Zustand	2,5 bis 3,5
4	schlechter Zustand	3,5 bis 4,5
5	sehr schlechter Zustand	ab 4,5

Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenfläche in m² 2009

Straßenkategorie	Zustands-klasse 1	Zustands-klasse 2	Zustands-klasse 3	Zustands-klasse 4	Zustands-klasse 5
Verkehrsfläche	875.669	811.115	1.095.505	608.346	35.336
davon Straßen	807.882	655.471	630.776	312.381	13.346

Straßenkategorie	Zustands-klasse 1	Zustands-klasse 2	Zustands-klasse 3	Zustands-klasse 4	Zustands-klasse 5
davon befestigte Wirtschaftswege	67.786	155.644	464.729	295.964	21.990

Verteilung der Zustandsklassen in Prozent 2009



Die im Rahmen der Eröffnungsbilanz ermittelten Zustandsdaten zeigen ein verhältnismäßig gutes Bild. Bei den Straßen und befestigten Wirtschaftswegen befanden sich seinerzeit nur 643.682 qm in einem schlechten oder sehr schlechten Zustand. Dies entsprach rund 18,8 Prozent der Verkehrsfläche. Isoliert man die Straßen, so entfiel ein Anteil von 13,5 Prozent auf den schlechten oder sehr schlechten Zustand. Bei den Wirtschaftswegen war der überwiegende Anteil von 46,2 Prozent in einem mittleren Zustand. Diese Zustandsdaten sind jedoch nicht mehr auf die aktuelle Situation übertragbar, da sie nunmehr über zwölf Jahre alt sind. Der Zustand der Verkehrsflächen hat sich im Zeitverlauf verändert. So kann eine veränderte Beanspruchung der Straßen durch erhöhten Schwerlastverkehr oder Umleitungen auf der einen Seite für ein schlechteres Zustandsbild sorgen. Andererseits können die durchgeführten Erneuerungs- und Instandsetzungsmaßnahmen den Straßenzustand mittlerweile verbessert haben.

Durch regelmäßige Straßenbegehungen erhält der Bereich Tiefbau Informationen zu Schäden und Störungen der Verkehrssicherheit an den Verkehrsflächen. Die Regelmäßigkeit und Umsetzung der Begehungen ist bei der Stadt Dorsten in Begehungsplänen geregelt. Zwei Streckenkontrolleure des Baubetriebshofes führen die Begehungen durch. Die Schadensmeldungen werden an die jeweiligen Vorarbeiter in Papierform weitergegeben. Dort wird überprüft, ob die Schäden in Zusammenhang mit einem Aufbruch stehen. Je nach Umfang der Schäden, werden diese dann von den Kolonnen oder durch externe Firmen beseitigt. Je nach Häufigkeit der Schäden informiert der Bauhof die Abteilungsleitung, damit nachhaltigere Erhaltungsmaßnahmen vorbereitet werden können. Die Stadt Dorsten will die Streckenkontrollen zukünftig digital abwickeln. So sollen die Streckenkontrolleure mit Handhelds ausgestattet werden und einen Zugriff auf die Straßendaten erhalten. So können die Schadensmeldungen vor Ort digital aufgenommen und weiterverarbeitet werden.

In Ergänzung zu den regelmäßigen Informationen zu Schäden kann eine flächendeckend durchgeführte Zustandserhebung ein viel umfangreicheres Bild zur Zustandssituation der Verkehrsflächen liefern. Hierauf basierend kann die Stadt die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen langfristig planen. Regelmäßige Zustandserfassungen ermöglichen die Einschätzung, ob die bisherigen Erhaltungsmaßnahmen ausreichend waren. Wie in Kapitel 5.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling beschrieben und empfohlen, sollte die Stadt daher in regelmäßigen Abständen eine Zustandserfassung durchführen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Dorsten sollte in regelmäßigen Abständen eine Zustandserfassung durchführen, damit sie an der Entwicklung des Straßenzustands die Erhaltungsmaßnahmen und den langfristigen Ressourcenbedarf ausrichten kann.

5.6.2 Unterhaltung

→ **Feststellung**
Die Stadt Dorsten setzt für die Unterhaltungsaufwendungen mit 0,55 Euro je qm Verkehrsfläche nur 42,3 Prozent vom empfohlenen Richtwert der FGSV ein. Die bislang durchgeführten Maßnahmen reichen auch flächenmäßig im Mehrjahresdurchschnitt nicht aus, um einmal pro Lebenszyklus alle Verkehrsflächen instand zu setzen.

Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.

Unterhaltungsaufwendungen 2019 – Einzelpositionen in Euro

Einzelpositionen der Unterhaltungsaufwendungen	2019	Aufwendungen je qm Verkehrsfläche
Personalaufwendungen inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag im Verwaltungsbereich	288.953	0,06
Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen	0	0
Aufwendungen für Fremdvergaben für Ingenieurleistungen	0	0
Erhaltungsaufwendungen	2.286.011	0,49
davon Sachkosten im Bauhof	256.392	0,06
davon Aufwendungen Erhaltung durch Dritte	229.409	0,05
davon Personalkosten inkl. Gemeinkostenpauschalen	1.800.210	0,38
abzgl. Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen	0	0
Unterhaltungsaufwendungen gesamt	**2.574.964**	**0,55**

Die Unterhaltungsaufwendungen der **Stadt Dorsten** unterschreiten den Richtwert der FGSV von 1,30 je qm Verkehrsfläche um 0,75 Euro. Dies entspricht bei 4,7 Mio. qm Verkehrsfläche einem Betrag von rund 3,5 Mio. Euro. Durch den verhältnismäßig hohen Anteil der Wirtschaftswegefläche an der Verkehrsfläche kann der tatsächlich erforderliche Unterhaltungsaufwand für die Verkehrsfläche etwas geringer ausfallen.

Der Stadt Dorsten war es nicht möglich, die Aufgaben nach den Erhaltungsmaßnahmen in betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung zu differenzieren. Anhand der Aufgabenstellung des Baubetriebshofes lässt sich jedoch ableiten, dass für die betriebliche Erhaltung und die Instandhaltung rund 0,44 Euro je qm Verkehrsfläche in 2019 aufgewendet wurden. Dies entspricht einem Anteil an den gesamten Unterhaltungsaufwendungen von 80 Prozent. Ungefähr jeweils zehn Prozent der Aufwendungen setzt die Stadt für nachhaltige Instandsetzungsmaßnahmen und die Koordination der Erhaltungsmaßnahmen ein.

Die Stadt Dorsten hat neben den Aufwendungen auch die instand gesetzten Flächen auswerten können. Insgesamt sind dies im Zeitraum 2015 bis 2019 126.579 qm Verkehrsfläche. Durchschnittlich sind dies pro Jahr rund 25.316 qm Verkehrsfläche. Instandsetzungsmaßnahmen hat die Stadt zu einem überwiegenden Anteil von 79 Prozent an der instandgesetzten Fläche auf den Wirtschaftswegen durchgeführt. Will die Stadt Dorsten auf den Straßen und Wirtschaftswegen mindestens eine Instandsetzungsmaßnahme pro Lebenszyklus durchführen, müsste die Stadt pro Jahr durchschnittlich 94.000 qm Verkehrsfläche instand setzen. Die FGSV empfiehlt bei der Instandsetzungsstrategie im Lebenszyklus einer Straße zwei Instandsetzungsmaßnahmen durchzuführen. Der Stadt Dorsten ist ein stadtweiter Nachweis der ausreichenden Erhaltung aufgrund der fehlenden Zustandserfassung nicht möglich.

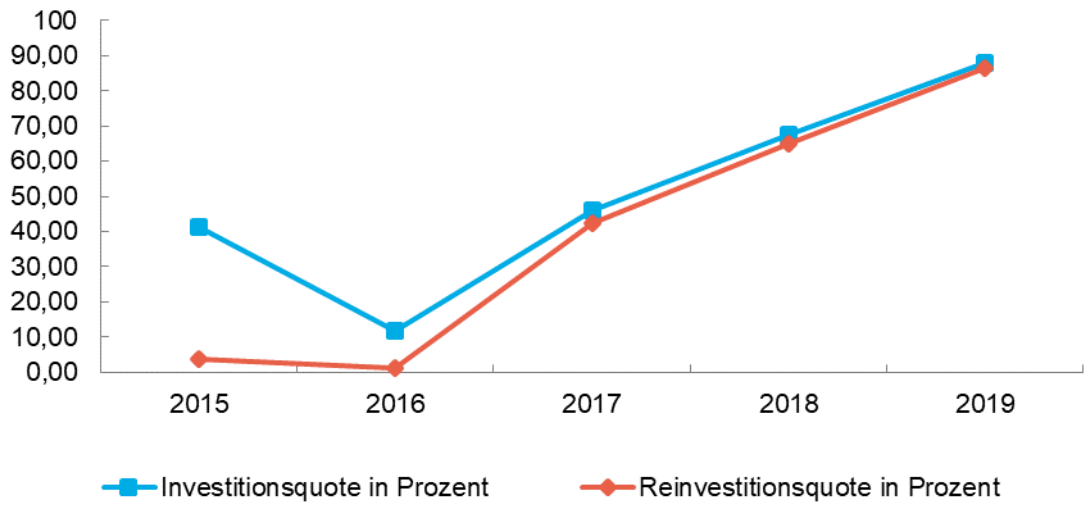
→ **Empfehlung**
Die Stadt Dorsten sollte die Ressourcen für die Erhaltung der Verkehrsflächen an den Ergebnissen der Zustandserfassung orientieren. Für eine auskömmliche Erhaltung ihrer Verkehrsfläche wird die Stadt im Rahmen der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten die Unterhaltungsaufwendungen erhöhen müssen. Dabei sollte die Stadt die nachhaltigeren Instandsetzungsmaßnahmen priorisieren

5.6.3 Reinvestitionen

→ **Feststellung**
Die bisherigen Reinvestitionen waren nicht geeignet, den Werteverzehr aufzuhalten. Die durchschnittliche Reinvestitionsquote 2016 bis 2019 beträgt 46,59 Prozent. Mit Hilfe von Fördermitteln hat die Stadt seit 2017 die Reinvestitionstätigkeit erhöhen können. Aktuell nutzt die Stadt weitere Fördermöglichkeiten bei beitragsfinanzierten Erneuerungsmaßnahmen.

Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.

Investitionsquoten Verkehrsflächen in Prozent Stadt Dorsten 2015 bis 2019



Der **Stadt Dorsten** ist es gelungen, die Investitionsquote und Reinvestitionsquote deutlich zu steigern. Dabei ist die deutliche Erhöhung der Investitionstätigkeit in den Jahren 2017 bis 2019 auf das Projekt „WIR MACHEN MITte“ zurückzuführen. Die Stadt Dorsten hat in diesem Zeitraum die Fußgängerzone in der Innenstadt umgestaltet. Das Projekt ist mittels Landes-, Bundes und EU-Mitteln gefördert worden.

In dem Zeitraum 2015 bis 2019 führt die Stadt an rund 50.752 qm Verkehrsfläche Erneuerungs- oder Umbaumaßnahmen durch. Investitionsmaßnahmen werden häufig über die Jahresgrenze hinweg realisiert. Im Durchschnitt realisiert die Stadt damit Baumaßnahmen von rund 10.100 qm. Dies entspricht einem Anteil von 0,2 Prozent der Verkehrsfläche. Bei einer Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren müssten Reinvestitionen durchschnittlich zwei Prozent der Fläche umfassen. Dies entspräche bei der Stadt Dorsten einem Volumen von rund 94.000 qm pro Jahr.

In dem Straßen- und Wegekonzept hat die Stadt Dorsten festgelegt, wann und welche beitragsfreien und beitragspflichtigen Maßnahmen an den jeweiligen Straßen durchgeführt werden sollen. Es ist auch die Basis für die aktuelle Förderung der beitragspflichtigen Maßnahmen nach dem Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen (KAG NRW). Bis 2025 will die Stadt an 18 Straßen Erneuerungsmaßnahmen durchführen. Die Stadt Dorsten nutzt so die aktuellen Rahmenbedingungen zur Förderung der Baumaßnahmen um das Infrastrukturvermögen sukzessive zu erneuern.

Im Entwurf des Haushaltsplans 2022 sieht die Stadt Auszahlungen für Baumaßnahmen in der Produktgruppe 12.541 Öffentliche Verkehrsflächen – im Zeitraum 2021 bis 2025 von 37,2 Mio. Euro vor. In dem gleichen Zeitraum erwartet die Stadt Abschreibungen von 20,2 Mio. Euro. Basierend auf diesen Daten ergäbe sich eine Investitionsquote von 184,2 Prozent für diesen Zeitraum. Insofern plant die Stadt zukünftig oberhalb des Werteverzehrs in das Infrastrukturvermögen zu investieren. Inwiefern die Stadt Dorsten geplante Investitionen umsetzt, ist im Finanzbericht im Kapitel Ermächtigungsübertragungen beschrieben. Hierbei stellt die gpaNRW fest, dass weniger als die Hälfte der fortgeschriebenen Ansätze bei den investiven Auszahlungen in Anspruch genommen werden.

Empfehlung

Die Stadt Dorsten muss ihre Reinvestitionstätigkeit weiter erhöhen, wenn sie den Wert des Verkehrsflächen-Vermögens langfristig erhalten möchte.

Mit dem zweiten Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen und weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften (2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – 2. NKFWG NRW) ist das Wirklichkeitsprinzip eingeführt worden. Dies kann über den Komponentenansatz realisiert werden. Der Komponentenansatz ermöglicht im Anlagevermögen die Verkehrsflächen in den Unterbau und der Deckschicht zu trennen. Diese Trennung führt auch dazu, dass die Erneuerung der Komponente Deckschicht eine Investition darstellt und nicht mehr als Instandsetzungsmaßnahme gilt. Die Stadt Dorsten wendet bislang den Komponentenansatz nicht an.

Da die Stadt Dorsten den Komponentenansatz nicht umsetzt, muss sie Erhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen, die zu einer Verlängerung der Nutzungsdauer führen, aktivieren. Hierdurch würden umfangreichere Instandsetzungsmaßnahmen als Reinvestitionen berücksichtigt. Die Stadt Dorsten führt zu einem geringen Anteil Instandsetzungsmaßnahmen an den Verkehrsflächen durch. Sobald diese zu einer Verlängerung der Nutzungsdauer führen, aktiviert die Stadt diese.

Um die Zuordnung der Instandsetzungsmaßnahmen zu den Reinvestitionen und Unterhaltungsaufwendungen aufzugreifen, bildet die gpaNRW den Finanzmitteleinsatz ab.

Finanzmitteleinsatz in Euro Stadt Dorsten 2019

	Aufwendungen und Auszahlungen in Euro	Aufwendungen und Auszahlungen je qm Verkehrsfläche in Euro	Anteil an den Finanzmitteleinsatz
Unterhaltungsaufwendungen	2.574.964	0,55	40,76
Reinvestitionen	3.742.249	0,80	59,24
Finanzmitteleinsatz	**6.317.213**	**1,34**	**100,00**

Die oben beschriebene Vorgehensweise der Stadt Dorsten führt dazu, dass ein Anteil der Instandsetzungsmaßnahmen in den Reinvestitionen enthalten ist. Daraus folgt aber auch, dass die Reinvestitionsquote durch diese Maßnahmen erhöht wird. Bei einer Reinvestitionsquote von 100 Prozent müssten die Reinvestitionen in Höhe der Abschreibungen erfolgen. Die Stadt Dorsten wendet für die Abschreibungen 0,84 Euro je qm Verkehrsfläche auf. Einschließlich der für eine ausreichende Erhaltung durch die Forschungsgesellschaft definierten 1,30 Euro Unterhaltungsaufwendungen je qm ergäbe sich ein Zielwert für den Finanzmitteleinsatz von 2,14 Euro je qm Verkehrsfläche. Die Stadt Dorsten unterschreitet diesen Finanzmitteleinsatz um 0,80 Euro.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 - Verkehrsflächen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Steuerung					
F1	Die Stadt Dorsten verwaltet die Informationen zu den Verkehrsflächen in einer Straßendatenbank. Dabei wechselt die Stadt aktuell die Software und will zukünftig verstärkt die Möglichkeiten der Digitalisierung für die Steuerung der Erhaltung ihrer Verkehrsflächen nutzen.	192	E1	Die Stadt Dorsten sollte die Datenstrukturen in der Straßendatenbank an den Erfordernissen für die digitale Verarbeitung der Schadensmeldungen, Verwaltung der Aufbrüche und der Steuerung von Erhaltungsmaßnahmen ausrichten.	193
F2	Die Stadt Dorsten baut aktuell eine Kostenrechnung im Baubetriebshof auf.	194	E2	Bei dem Aufbau der Kostenrechnung sollte die Stadt Dorsten die Steuerungserfordernisse der Abteilung Straßen und Ingenieurbau berücksichtigen und bestenfalls so verknüpfen, dass eine straßenbezogene Auswertung der Kosten für die jeweiligen Erhaltungsmaßnahmen möglich ist.	194
F3	Die Stadt Dorsten hat sich das Ziel gesetzt, im Rahmen der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten die Infrastruktur zu erhalten. Die Stadt hat dieses Ziel nicht mit messbaren Zielgrößen konkretisiert. Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung und Steuerung der Ressourcen setzt die Stadt nicht ein. Nach 2009 hat die Stadt den Zustand ihrer Verkehrsflächen nicht systematisch erhoben.	195	E3.1	Die Stadt Dorsten sollte eine systematische Erfassung des Straßenzustands vornehmen. Anhand der Zustandsdaten sollte die Stadt die Erhaltungsmaßnahmen priorisieren und die Ressourcen an dem Bedarf für einen Erhalt oder der Verbesserung des Zustandes ausrichten.	196
			E3.2	Die Stadt Dorsten sollte mithilfe von Kennzahlen die Steuerung der Erhaltung unterstützen. Sie könnte dann zu den Kennzahlen Zielwerte definieren. Eine Grundlage dafür können die in diesem Bericht verwendeten Kennzahlen sein.	197
Prozessbetrachtung					
F4	Das Aufbruchmanagement der Stadt Dorsten ist bislang gut aufgestellt. Durch die regelmäßigen Koordinierungstreffen stellt die Stadt sicher, dass geplante Erhaltungsmaßnahmen und die Planungen der Versorgungsträger aufeinander abgestimmt werden. Bei der Kontrolle und Verwaltung der Aufbrüche ergeben sich Verbesserungsmöglichkeiten durch einen verstärkten EDV-Einsatz.	218	E4.1	Die Stadt Dorsten sollte die Ergebnisse der Koordinierungsgespräche protokollieren und die Protokolle allen Beteiligten zur Verfügung stellen.	219

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.2	Die Stadt Dorsten sollte die Informationen zum Straßenaufbau im Zuge der Aufbrüche erheben und bei der Steuerung der Erhaltungsmaßnahmen berücksichtigen.	221
			E4.3	Die Stadt Dorsten sollte die Planungen umsetzen, die Aufbrüche in einer Software digital zu verwalten und den Streckenkontrolleuren diese Informationen zur Verfügung stellen.	221
F5	Bei der Stadt Dorsten besteht zwischen der Kämmerei und der Abteilung Straßen- und Ingenieurbau eine gute Zusammenarbeit.	221			
F6	Die Stadt Dorsten hat nach der Eröffnungsbilanz keine körperliche Inventur des Verkehrsflächen-Vermögens durchgeführt.	223	E6	Die Stadt Dorsten sollte eine neue Zustandserfassung und -bewertung aller Verkehrsflächen vornehmen und diese als Grundlage für die körperliche Inventur nach § 91 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW), §§ 29 und 30 Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) nutzen. Die körperliche Inventur sollte derzeit alle zehn Jahre erfolgen.	223
Erhaltung der Verkehrsflächen					
F7	Der Anlagenabnutzungsgrad von 78,7 Prozent weist auf eine unausgeglichene Altersstruktur hin. Der Zustand der Verkehrsflächen zeigte vor zwölf Jahren eine erkennbare Tendenz zu den besseren Zustandsklassen hin. Inzwischen dürfte sich der Straßenzustand aufgrund der unzureichenden Unterhaltung und Reinvestitionen verschlechtert haben. Aktuelle Zustandsdaten liegen der Stadt Dorsten nicht vor.	229	E7	Die Stadt Dorsten sollte in regelmäßigen Abständen eine Zustandserfassung durchführen, damit sie an der Entwicklung des Straßenzustands die Erhaltungsmaßnahmen und den langfristigen Ressourcenbedarf ausrichten kann.	231
F8	Die Stadt Dorsten setzt für die Unterhaltungsaufwendungen mit 0,55 Euro je qm Verkehrsfläche nur 42,3 Prozent vom empfohlenen Richtwert der FGSV ein. Die bislang durchgeführten Maßnahmen reichen auch flächenmäßig im Mehrjahresdurchschnitt nicht aus, um einmal pro Lebenszyklus alle Verkehrsflächen instand zu setzen.	231	E8	Die Stadt Dorsten sollte die Ressourcen für die Erhaltung der Verkehrsflächen an den Ergebnissen der Zustandserfassung orientieren. Für eine auskömmliche Erhaltung ihrer Verkehrsfläche wird die Stadt im Rahmen der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten die Unterhaltungsaufwendungen erhöhen müssen. Dabei sollte die Stadt die nachhaltigeren Instandsetzungsmaßnahmen priorisieren	232

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F9	Die bisherigen Reinvestitionen waren nicht geeignet, den Werteverzehr aufzuhalten. Die durchschnittliche Reinvestitionsquote 2016 bis 2019 beträgt 46,59 Prozent. Mit Hilfe von Fördermitteln hat die Stadt seit 2017 die Reinvestitionstätigkeit erhöhen können. Aktuell nutzt die Stadt weitere Fördermöglichkeiten bei beitragsfinanzierten Erneuerungsmaßnahmen.	232	E9	Die Stadt Dorsten muss ihre Reinvestitionstätigkeit weiter erhöhen, wenn sie den Wert des Verkehrsflächen-Vermögens langfristig erhalten möchte.	234

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Dorsten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	78,66	52,44	64,51	71,28	73,26	88,30	26
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,55	0,17	0,53	0,65	0,92	1,39	24
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	0,50	0,19	0,53	0,63	0,91	1,97	14
Reinvestitionsquote in Prozent	86,43	0,00	21,86	31,88	63,33	86,43	19
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	46,45	12,32	27,05	31,67	48,44	91,60	15

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 oder 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 großen 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 großen 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 „keine Angabe (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 Lagemaße 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 Dorsten

Handlungsfelder / Kennzahlen	Stadt Dorsten 2014/2015	Stadt Dorsten aktuell	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbericht
Haushaltssituation										
Jahresergebnis je EW* in Euro	-88	95,65	-136	5,74	37,79	97,91	329	27	2020	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	-1,0	3,72	-15,34	6,83	24,98	37,95	59,21	27	2020	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	25,2	28,23	3,28	34,24	46,59	55,89	71,70	27	2020	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW in Euro	./.	4.331	1.699	3.254	4.354	5.481	8.213	22	2019	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätig-keit je EW in Euro	201	362	-85,83	53,16	170	255	568	27	2020	Finanzen
Personal										
Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 EW (Personalquote 1)	8,76	9,95	7,19	9,92	10,35	12,07	17,53	24	2020	./.
Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 EW (Personalquote 2)	6,01	6,37	5,56	7,23	7,92	8,46	13,33	24	2020	./.
Zahlungsabwicklung										
Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zah-lungsabwicklung	k. A.	23.146	13.773	17.091	19.563	22.727	56.532	31	2020	./.
ungeklärte Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen	k. A.	346	5	31	99	234	820	30	2021	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Stadt Dorsten 2014/2015	Stadt Dorsten aktuell	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbericht
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	k. A.	k. A.****	960	1.570	1.781	2.140	4.842	26	2020	./.
Bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	k. A.	972	558	1.099	1.979	2.968	4.083	29	2020	./.
Informationstechnik (IT)										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro	k. A.	4.259	2.981	3.901	4.259	4.686	7.075	27	2020	Informationstechnik
Gebäudeportfolio										
Bruttogrundfläche gesamt je 1.000 EW in qm	4.164	3.324	2.750	3.864	4.433	4.778	9.381	18	2020	./.
Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 EW in qm	1.648	1.869	1.692	1.833	1.967	2.078	2.176	19	2020	./.
Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 EW in qm	114	136	91	147	238	279	448	19	2020	./.
Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 EW in qm	195	397	61	161	206	276	418	19	2020	./.
Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 EW in qm	271	285	219	287	354	388	593	19	2020	./.
Bruttogrundfläche Feuerwehr und Rettungsdienst je 1.000 EW in qm	155	156	86	102	141	160	292	19	2020	./.
Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 EW in qm	139	161	161	219	349	394	586	19	2020	./.
Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 EW in qm	57	115	36	127	224	290	761	19	2020	./.
Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 EW in qm	k. A.	k.A.	3	82	142	338	5.046	18	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Stadt Dorsten 2014/2015	Stadt Dorsten aktuell	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbericht
Bruttogrundfläche sonstige Nutzungen je 1.000 EW in qm	1.585	205	107	289	601	778	1.034	19	2020	./.
Einwohnermeldeaufgaben										
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben	2,309	2.469	735	1.535	1.825	2.238	3.346	26	2020	./.
Personenstandswesen										
Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen	183	211	145	176	195	219	296	26	2020	./.
Schulen Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in qm	363	374	301	331	362	392	417	18	2020	./.
Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in qm	402	815	260	334	554	610	2.486	13	2020	./.
Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in qm	452	447	174	332	364	404	639	18	2020	./.
Bruttogrundfläche Sekundarschulen je Klasse in qm	./.	570	384	454	508	546	570	4	2020	./.
Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in qm	282	301	210	302	330	375	493	18	2020	./.
Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in qm	370	352	249	328	376	396	647	18	2020	./.
Schulen Bewirtschaftung										
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	10,46	10,53	10,53	12,69	13,99	14,65	18,30	18	2020	./.
Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	19,59	0,00	0,00	16,42	20,02	25,66	36,27	16	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Stadt Dorsten 2014/2015	Stadt Dorsten aktuell	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbericht
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	10,40	10,53	9,73	11,64	12,80	13,97	19,43	17	2020	./.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	1	./.	0,0	3,6	8,5	15,9	100	18	2020	./.
Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro	5,54	8,54	6,50	8,14	9,00	10,72	11,55	18	2020	./.
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	96	121,63	59,87	82,77	91	111	124	16	2020	./.
Stromverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	16,1	19,17	8,85	12,07	13,86	14,91	20,63	17	2020	./.
Wasserverbrauch je qm Bruttogrundfläche in Liter	136	149	84,75	120	145	170	209	16	2020	./.
Schülerbeförderung										
Aufwendungen Schülerbeförderung je Schüler in Euro	213	197	80,32	149	177	227	267	16	2020	./.
Schulsekretariate										
Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariate Grundschulen (gpa-Benchmark: 650 Schüler)**	607	605	382	477	533	601	772	18	2020	./.
Schüler je Vollzeit-Stelle weiterführende Schulen (gpa-Benchmark: 630 Schüler)**	497	604	357	459	515	613	677	18	2020	./.
Wohngeld										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	k. A.	605	376	536	654	757	1.059	35	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Stadt Dorsten 2014/2015	Stadt Dorsten aktuell	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbericht
Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII										
Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII außerhalb von Einrichtungen	k. A.	167	142	167	191	242	290	31	2020	
Hilfe zur Erziehung										
Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	k. A.	825	590	750	882	1.043	1.327	18	2020	Hilfe zur Erziehung
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall in Euro	14.933	24.327	19.826	23.563	24.327	26.142	33.864	21	2020	Hilfe zur Erziehung
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen Hilfe zur Erziehung in Prozent	64,2	59,45	41,19	55,15	59,45	63,60	69,57	21	2020	Hilfe zur Erziehung
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen Hilfe zur Erziehung in Prozent	61,3	61,17	37,33	41,26	47,04	50,45	65,18	21	2020	Hilfe zur Erziehung
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	38,2	32,58	19,45	28,32	32,58	38,40	56,95	21	2020	Hilfe zur Erziehung
Tagesbetreuung für Kinder										
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je EW von 0 bis unter 6 Jahre in Euro	2.098	2.139	1.865	2.654	2.827	3.062	3.616	26	2019	./.
Verhältnis Elternbeiträge zu den Aufwendungen Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent	13,3	16,2	8,3	10,7	13,0	14,1	19,0	26	2019	./.
Fehlbetrag Tageseinrichtungen für Kinder je Platz in Euro	3.075	2.865	2.646	3.568	3.950	4.317	5.331	26	2019	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Stadt Dorsten 2014/2015	Stadt Dorsten aktuell	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbericht
Sport Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in qm	82	84	55	67	73	84	106	18	2020	./.
Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 EW in qm	293	291	221	315	345	430	519	18		./.
Fläche Sportplätze je EW in qm	4,85	4,64	1,20	2,93	3,50	4,64	7,17	25	2020	./.
Fläche Spielfelder je EW in qm	2,55	3,15	0,63	1,02	1,46	1,84	3,85	25	2020	./.
Bauaufsicht										
Fälle je Vollzeit-Stelle Bauaufsicht	k. A.	87	58	79	85	148	196	18	2020	Bauaufsicht
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent	k. A.	15,24	0,73	3,62	6,09	11,12	15,46	18	2020	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	k. A:	61	123	136	179	206	13	2020	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	k. A.	55	74	103	110	175	13	2020	Bauaufsicht
Verkehrsflächen										
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent	k. A.	gpa-Richtwert: 50 Prozent***								Verkehrsflächen
		78,66	52,44	64,51	71,28	73,26	88,30	26	2019	
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	k. A.	gpa-Richtwert: 1,30 Euro***								Verkehrsflächen
		0,55	0,17	0,53	0,65	0,92	1,39	24	2019	
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	k. A.	gpa-Richtwert: 100 Prozent***								Verkehrsflächen
		86,43	0,00	21,86	31,88	63,33	86,43	86,43	2019	

Handlungsfelder / Kennzahlen	Stadt Dorsten 2014/2015	Stadt Dorsten aktuell	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbericht
Straßenbeleuchtung										
Leuchtenstandorte je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche	k. A.	k. A.	1,42	2,47	2,99	3,75	7,69	15	2019	./.
Aufwendungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k. A.	k. A.	139	243	309	464	1.094	15	2019	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k. A.	k. A.	45,18	118	179	291	595	13	2019	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in Euro	k. A.	44,11	18,97	46,26	69,63	101,39	199	19	2019	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in kWh	k. A.	k. A.	311	556	688	811	2.003	14	2019	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in kWh	159	151	93	202	226	269	322	20	2019	./.
Park- und Gartenanlagen										
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in qm	10,4	10,84	1,40	6,66	7,62	10,84	21,29	17	2020	./.
Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je qm in Euro	k. A.	1,39	0,59	1,16	1,31	1,61	3,08	15	2020	./.
Spiel- und Bolzplätze										
Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm	15,8	21,76	6,19	11,38	13,56	15,31	21,76	19	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Stadt Dorsten 2014/2015	Stadt Dorsten aktuell	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs-jahr	Teilbericht
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro	4,31	2,97	1,27	3,04	3,71	4,96	7,14	18	2020	./.
Straßenbegleitgrün										
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	9,2	9,84	1,07	3,06	6,56	8,81	17,39	17	2020	./.
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	k. A.	1,12	0,36	1,21	1,83	2,76	5,07	15	2020	./.

*EW = Einwohner
**Nähere Informationen zum Benchmark stehen auf unserer Internetseite unter „Service“ - "Handlungsmöglichkeiten und Gute Beispiele".
***Hintergründe und Definitionen der einzelnen Richtwerte stehen im Teilbericht Verkehrsflächen.
**** Durch Programmwechsel nicht valide ermittelbar

Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Shamrockring 1, Haus 4, 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