

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Hamm
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hamm	3
Managementübersicht	3
→ Ausgangslage der Stadt Hamm	7
Strukturelle Situation	7
Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	8
→ Überörtliche Prüfung	9
Grundlagen	9
Prüfungsbericht	9
→ Prüfungsmethodik	11
Kennzahlenvergleich	11
Strukturen	11
Konsolidierungsmöglichkeiten	12
gpa-Kennzahlenset	12
→ Prüfungsablauf	13
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	15

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hamm

Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Hamm stellt die gpaNRW nachfolgend zunächst die Haushaltssituation dar und geht dann auf die einzelnen Handlungsmöglichkeiten, Empfehlungen und Feststellungen der einzelnen Handlungsfelder ein.

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

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Die Stadt Hamm befindet sich in der Haushaltssanierung gemäß Stärkungspaktgesetz. Von daher besteht weiterhin Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern. Bisher ist es der Stadt gelungen, den Sanierungsplan erfolgreich umzusetzen. Seit 2016 erzielt sie positive Jahresergebnisse. Ab 2021 rechnet Hamm damit, den Haushalt auch ohne die Konsolidierungshilfe des Landes ausgleichen zu können. Die Stadt hat in den vergangenen Jahren deutliche Konsolidierungserfolge erzielt. Gleichzeitig zeigt sich jedoch auch eine starke Abhängigkeit vom Finanzausgleich. Insbesondere die Schlüsselzuweisungen und die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern tragen zu der positiven Ergebnisentwicklung bei. Diese Ertragspositionen entziehen sich überwiegend der städtischen Steuerung. Umso wichtiger ist es, in den besser steuerbaren Bereichen nachhaltige Konsolidierungserfolge zu erzielen. Die Stadt muss daher ihren Konsolidierungskurs weiter konsequent fortführen. Zudem sollte sie ihre überdurchschnittliche Selbstfinanzierungskraft zu einem weiteren Abbau ihrer Liquiditätskredite nutzen. Zwar ist die Verschuldung im interkommunalen Vergleich niedrig, gleichwohl sind die kurzfristigen Verbindlichkeiten ein Risiko für die Haushaltswirtschaft. Darüber hinaus benötigt die Stadt Finanzüberschüsse zur Finanzierung der anstehenden Investitionen. Insbesondere bei den Straßen und den Gebäuden besteht relevanter Sanierungsbedarf.

Handlungsmöglichkeiten, Empfehlungen und Feststellungen in den einzelnen Handlungsfeldern

Der Stadt Hamm stehen die erforderlichen Informationen zur Steuerung des Haushalts zur Verfügung. Dies liegt vor allem an der fristgerechten Erstellung der Jahresabschlüsse und dem detaillierten Controlling und Berichtswesen.

Ertragsseitig sieht die gpaNRW nur geringe Handlungsspielräume bei der Kalkulation und Erhebung von Gebühren. Hier nutzt die Stadt ihre rechtlichen Handlungsmöglichkeiten weitestgehend aus. Bei den Steuern hat die Stadt dagegen noch Potenzial. Zwar hat sie die Grundsteuer B und die Vergnügungssteuer im Zuge der Haushaltssanierung angehoben. Dennoch sind die

Hebesätze der Realsteuern im interkommunalen Vergleich niedrig. Unter den kreisfreien Städten machen ihre Steuererträge den geringsten Anteil an den ordentlichen Erträgen aus. Eine Notwendigkeit zur weiteren Anhebung der Hebesätze sieht die gpaNRW derzeit allerdings nicht.

In den Prüfbereichen **Zahlungsabwicklung und Vollstreckung** steht die Betrachtung der Steuerung und Effizienz im Mittelpunkt. Die **Zahlungsabwicklung i.e.S.** der Stadt Hamm bearbeitet ihre Aufgaben wirtschaftlich. Eine detaillierte finanzwirtschaftliche Steuerung und ein unterjähriges Controlling aller Facetten der Zahlungsabwicklung i.e.S. tragen zur Effizienz bei. Die Stadt Hamm hat durch verschiedene Maßnahmen die Sachbearbeitung von Einzahlungen erleichtert und beschleunigt. So unterstützen beispielsweise hohe SEPA-Lastschriftquoten die Zuordnung von Einzahlungen. Stetig setzt die Stadt Hamm weitere Maßnahmen um, um die Sachbearbeitung kontinuierlich zu entlasten. Zum Beispiel verringert sie seit einigen Jahren durch gezielte Maßnahmen den Anteil an Klärungsfällen. Neue Bezahlmethoden und damit verbundene Erleichterungen in der Zuordnung von Einzahlungen hat Hamm bereits aufgegriffen. Lediglich bei der Digitalisierung sind noch einige Aufgaben/ Projektschritte zu erledigen, um einen elektronischen Rechnungsworkflow zu implementieren. Zahlungsabwicklung i.e.S. und Vollstreckung arbeiten in Hamm eng zusammen.

In Hamm erledigt die **Vollstreckung** ihre Aufgaben mit vergleichsweise geringem personellen Einsatz sach- und zeitgerecht. Auch hier hilft eine gute Steuerung über Ziele und Kennzahlen, die Ressourcen gezielt und effizient einzusetzen. Der im interkommunalen Vergleich maximale Aufwandsdeckungsgrad unterstreicht die Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung. Allerdings hat der hohe Aufwandsdeckungsgrad in Hamm auch negative Aspekte. So sind die Vollziehungskräfte durch neue Vollstreckungsforderungen ausgelastet. Altbestände belasten die Vollstreckung zusätzlich. Aufgrund der knappen personellen Ressourcen setzt die Stadt Hamm bei der Abnahme der Vermögensaukunft noch die Optionsmöglichkeit „Abnahme der Vermögensaukunft durch einen Gerichtsvollzieher“ um. Langfristig sollte die Stadt Hamm sowohl Vermögensaukünfte durch eigene Vollziehungskräfte abnehmen als auch die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis selbst anordnen.

Wie in allen kreisfreien Städten, stellen auch in Hamm die Sozialleistungen eine besondere Herausforderung für den städtischen Haushalt dar.

Dies zeigt sich vor allem bei den **erzieherischen Hilfen**. Hier weist Hamm im interkommunalen Vergleich den vierthöchsten Fehlbetrag aus. Ursache sind insbesondere die hohen Aufwendungen je Hilfefall. So gehört Hamm gerade bei den ambulanten Hilfen zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Sie sind in der Vertragsgestaltung mit den freien Trägern begründet. Diese wurde mittlerweile jedoch geändert. Die ambulanten Aufwendungen sind daher 2018 deutlich gesunken. Der Fehlbetrag wird aber auch durch einen niedrigen Anteil ambulanter Hilfefälle belastet. Dies hat die Stadt erkannt und verfolgt mittlerweile konsequent den Steuerungsgrundsatz „ambulant vor stationär“. Inzwischen konnte sie so den Anteil ambulanter Hilfefälle bereits steigern. Die Aufwendungen für stationäre Hilfen je Hilfefall fallen dagegen vergleichsweise niedrig aus. Positiv wirkt sich dabei insbesondere der hohe Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen aus. Hier zeigen sich die positiven Effekte des sog. „Hammer Modells. Durch ein gezieltes Anreizsystem gelingt es der Stadt, ausreichend Pflegefamilien zu akquirieren. Teurere Heimunterbringungen kann sie so zum Teil vermeiden. Notwendige Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen erwartet die Stadt Hamm durch verschiedene Steuerungsoptimierungen, die in Teilen bereits umgesetzt sind, ihre Wirkung aber

vielfach erst mittel- bis langfristig entfalten. Zur weiteren Verbesserung des Fach- und Finanzcontrollings bzw. zur Erhöhung der Transparenz sollte die Stadt Hamm zusätzliche steuerungsrelevante Kennzahlenwerte aufnehmen.

Neben den erzieherischen Hilfen stellt aber auch die **Hilfe zur Pflege** in der Stadt Hamm einen erheblichen Belastungsfaktor dar. Zumal sich die Bevölkerungsentwicklung weiter erhöhend auf die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege sowie das Pflegewohngeld auswirken wird. Allerdings ist die Altersstruktur in Hamm aktuell noch günstiger als in zahlreichen Vergleichsstädten. Zudem wird heute noch ein Großteil der Pflege durch Familienangehörige und Bekannte im häuslichen Umfeld sichergestellt. Dies wirkt sich insgesamt positiv auf die Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege aus. Sowohl bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen, als auch außerhalb von Einrichtungen ist die Leistungsdichte in Hamm vergleichsweise gering. Allerdings weist Hamm die niedrigste ambulante Quote aller kreisfreien Städte auf. Dies liegt jedoch nicht an einer unzureichenden Steuerung. Vielmehr schafft es die Stadt, durch eine passgenaue Wohn- und Pflegeberatung und eine altengerechte Quartiersentwicklung die Leistungsdichte außerhalb von Einrichtungen so gering zu halten, dass nur die schwerwiegenden Fälle aufstockende Leistungen nach dem SGB XII erhalten. Die fallbezogenen Transferaufwendungen außerhalb von Einrichtungen sind in Hamm zwar auffällig hoch. Absolut weist die Stadt im interkommunalen Vergleich allerdings hier die niedrigsten Aufwendungen auf. Ein funktionierendes Fach- und Finanzcontrolling sowie das optimal IT-gestützte Hilfeverfahren gewährleisten eine insgesamt bedarfsgerechte und wirtschaftliche Leistungserbringung.

Ein vergleichsweise niedriges Mietniveau und die daraus resultierenden entsprechend niedrigen Richtwerte für die Angemessenheit einer Wohnung führen in Hamm zu einer eher unterdurchschnittlichen Belastung des städtischen Haushaltes durch **Kosten für Unterkunft und Heizung**. Auch die Aufwendungen für einmalige Leistungen befinden sich 2018 auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Die Steuerung und das Controlling für den Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind in Hamm insgesamt gut aufgestellt. Die Stadt verfügt über ein schlüssiges Konzept sowie ein funktionierendes Fach- und Finanzcontrolling. Die Ziele sind mit Maßnahmen hinterlegt, werden in regelmäßigen Abständen kontrolliert und ggf. Maßnahmen zur Gegensteuerung entwickelt.

Auch der Erhalt des Infrastrukturvermögens stellt die kreisfreien Städte zunehmend vor Herausforderungen. Dies gilt ebenso für die Stadt Hamm.

Seit der Eröffnungsbilanz 2008 ist in Hamm ein kontinuierlicher Vermögensverzehr bei den **Verkehrsflächen** zu verzeichnen. Dieser Entwicklung hat Hamm nicht mit ausreichenden Investitionen entgegengewirkt. In den letzten Jahren hat die Stadt im Schnitt nur 60 Prozent der jährlichen Abschreibungen in das bestehende Verkehrsflächenvermögen reinvestiert. Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt bereits in bilanzieller Hinsicht eine beginnende Überalterung der Verkehrsflächen. Eine dauerhaft zu geringe Investitionstätigkeit wird den Anlagenabnutzungsgrad weiter erhöhen. Ein zusätzliches Risiko indizieren darüber hinaus die niedrigen Unterhaltungsaufwendungen in den vergangenen Jahren. Neben der bilanziellen bzw. finanzwirtschaftlichen Perspektive ist allerdings auch eine detaillierte, aktuelle und möglichst ganzheitliche Kenntnis über den technischen Zustand der Verkehrsflächen von hoher Steuerungsrelevanz. Die Stadt Hamm hat inzwischen damit begonnen, die Verkehrsflächen in einem Stadtbezirk einer aktuellen Zustandserfassung und –bewertung zu unterziehen. Zukünftig sollen sukzessive alle Verkehrsflächen erfasst und bewertet werden. Dann werden auch die erforderlichen Grundlagen und Voraussetzungen sowohl für die gesetzlich vorgeschriebene körperliche Inventur als auch für ein nachhaltiges, bedarfsgerechtes Erhaltungsmanagement vorliegen.

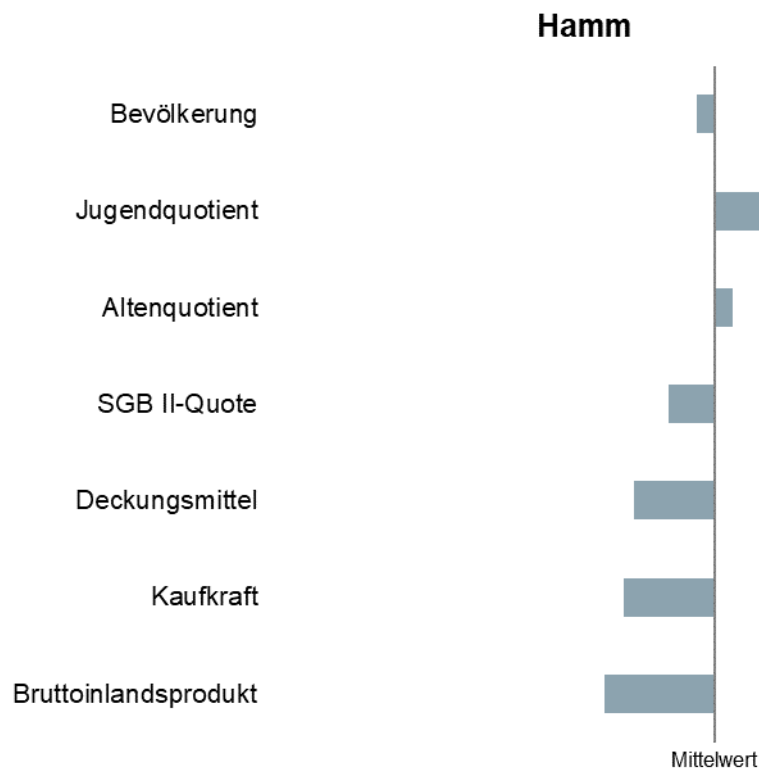
Die Stadt Hamm gehört zu den wenigen kreisfreien Städten, die ihre **Friedhöfe** kostendeckend betreiben. Durch die Struktur relativ junger Friedhöfe, eine bedarfsgerechte, zukunftsgerichtete Flächen- und Belegungssteuerung sowie eine nachfrageorientierte Angebotsstruktur bestehen in Hamm weder sehr große Frei- bzw. Überhangflächen noch viele unbelegte Grabstellen in aktiven Grabfeldern. Die Auslastung der kommunalen Friedhöfe ist daher interkommunal vergleichsweise hoch. Da sich die Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung und zu den Sterbefällen bis 2040 relativ konstant zeigen, ist auch in Zukunft von einer guten Auslastung der kommunalen Friedhöfe auszugehen. Auch die Grün- und Wegepflege in den Friedhofsanlagen stellt sich vergleichsweise günstig dar. Die Flächen sind optimiert angelegt und nur durch wenige repräsentative Bepflanzungen geprägt. Durch den noch jungen Baumbestand liegt der Pflege- und Kontrollaufwand auch hier auf interkommunal unterdurchschnittlichem Niveau.

Eine gut funktionierende, effizient organisierte **Bauaufsicht** leistet nicht nur einen wichtigen Beitrag zur gesetzeskonformen Realisierung von Bauvorhaben, sondern ist auch regelmäßig ein zentrales Aushängeschild der Städte. Bei der Stadt Hamm ist die Bauberatung ein sehr wichtiger Teil der Bauaufsicht und hier auch ein Qualitätsmerkmal für die Bürgerfreundlichkeit. Durch eine ausführliche und verlässliche Bauberatung gelingt es ihr, fast ausschließlich vollständige, prüffähige und genehmigungsfähige Bauanträge zu erhalten. Die Bauberatung trägt somit wesentlich dazu bei, dass Baugenehmigungsverfahren in Hamm mit sehr geringen Laufzeiten durchgeführt werden. Im von uns näher betrachteten vereinfachten Baugenehmigungsverfahren lässt die Stadt Hamm kaum Optimierungspotenzial erkennen. Die Abläufe und Entscheidungsprozesse sind effektiv. Das Genehmigungsverfahren hat die Stadt Hamm soweit digitalisiert, wie es die gesetzlichen und örtlichen Rahmenbedingungen derzeit ermöglichen. Zur weiteren Verbesserung des amtsinternen Controllings können aus Sicht der gpaNRW noch aussagekräftige, steuerungsrelevante Kennzahlen ergänzt werden, z.B. spezifische Finanz- und Leistungskennzahlen für die Baugenehmigungen.

➔ Ausgangslage der Stadt Hamm

Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Hamm. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der kreisfreien Städte. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



Die Stadt Hamm gehört hinsichtlich der Bevölkerungszahl mit rund 188.000 Einwohnern zu den kleineren kreisfreien Städten in NRW, flächenmäßig jedoch zur Gruppe der größten Kommunen. Dies führt dazu, dass Hamm die geringste Bevölkerungsdichte aller 23 kreisfreien Städte aufweist. Große Flächen können sich in verschiedenen Bereichen belastend auswirken, wie z.B. beim zu unterhaltenden Straßen- und Wegenetz, der Schülerbeförderung oder der Gebäudeinfrastruktur.

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

Wie in den meisten Kommunen in NRW sind die Einwohnerzahlen auch in Hamm tendenziell rückläufig. Zwar zeichnet sich die Stadt aktuell noch durch einen vergleichsweise hohen Jugendanteil aus. Allerdings liegt die Zahl der älteren Menschen - gemessen an der werktätigen Bevölkerung – auch leicht über dem Schnitt der kreisfreien Städte.

Dagegen zeigen die Strukturmerkmale zur wirtschaftlichen Stärke unterdurchschnittliche Werte. So sind sowohl das Bruttoinlandsprodukt (BIP) als auch das Einkommensniveau der Bevölkerung in Hamm niedriger als in anderen kreisfreien Städten. Über die Gewerbesteuererträge und den Einkommensteueranteil wirkt sich dies auch auf den kommunalen Haushalt aus. So erreichte die Ertragskraft der Stadt Hamm im ausgewerteten Zeitraum 2015 bis 2018 auch nur ein unterdurchschnittliches Niveau. Mit allgemeinen Deckungsmitteln von 1.824 Euro je Einwohner standen ihr 185 Euro je Einwohner weniger für ihre Aufgaben zur Verfügung als dem Durchschnitt der kreisfreien Städte.

Insgesamt sind die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Hamm somit als eher belastend einzustufen.

Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Stadt Hamm hat sich mit den Feststellungen und Empfehlungen des letzten Berichtes zur überörtlichen Prüfung aus 2014 sehr intensiv auseinandergesetzt. Zu allen Teilberichten wurde dezidiert verwaltungsintern Stellung genommen. Die Kenntnisnahme oder aber Weiterverfolgung der durch die gpaNRW ausgesprochenen Empfehlungen haben die Fachämter differenziert begründet. Übergreifend ist festzustellen, dass einige der ausgesprochenen Empfehlungen in die Arbeit der Kommune eingeflossen sind. Andere Handlungsempfehlungen wurden auf ihre Umsetzbarkeit und Vorteilhaftigkeit hin überprüft aber dann bewusst nicht weiterverfolgt bzw. realisiert.

→ Überörtliche Prüfung

Grundlagen

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

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

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.

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- 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.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das gpa-Kennzahlenset für die Stadt Hamm stellen wir im Anhang zur Verfügung.

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

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen oder gemacht haben, werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW Personalaufwendungen auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten². Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

² KGSt-Bericht Nr. 17/2017 „Kosten eines Arbeitsplatzes (2017/2018)“

→ Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

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

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir 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 kreisfreien Städte 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.

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.

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 Handlungsfelder 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.

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 kreisfreien Städte erhoben haben.

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

→ Prüfungsablauf

Die Prüfung in Hamm wurde von September 2018 bis Dezember 2019 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Hamm grds. das Jahr 2018. Soweit der gpaNRW in einzelnen Bereichen keine ausreichende Anzahl an Vergleichswerten zur Verfügung stand, haben wir den interkommunalen Vergleich auf Basis des Jahres 2017 vorgenommen.

Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2013 bis 2018 sowie die im Doppelhaushalt 2019/ 2020 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis 2023.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Manfred Wiethoff
Finanzen	Holger Pohl
Hilfe zur Erziehung	Lars Cramer
Hilfe zur Pflege	Stefanie Wessel
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II	Stefanie Wessel
Verkehrsflächen	Sabine Ewald
Friedhofswesen	Sabine Ewald
Bauaufsicht	Stefanie Ohm
Zahlungsabwicklung	Stefanie Ohm

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

Darüber hinaus sind die Ergebnisse am 25.11.2019 zusammenfassend im Verwaltungsvorstand vorgestellt und diskutiert worden.

Herne, den 23.01.2020

Im Auftrag

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Manfred Wiethoff

Projektleitung

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Haushaltssituation

	Feststellung		Empfehlung
Haushaltsstatus			
F1	Die Stadt Hamm unterliegt den Einschränkungen aus einer pflichtigen Teilnahme am Sanierungspakt Stadtfinanzen. Nach Auslaufen der Konsolidierungshilfe des Landes rechnet sie ab 2021 damit, aus eigener Kraft ausgeglichene Haushalte zu realisieren.	E1	Die Stadt Hamm sollte ihren erfolgreichen Sanierungsweg konsequent fortsetzen. Dadurch erhält sie die Voraussetzungen, auch nach Auslaufen des Stärkungspaktes nachhaltig ausgeglichene Haushalte zu erreichen.
Ist-Ergebnisse			
F2	Die Stadt Hamm konnte seit 2014 ihre Jahresergebnisse kontinuierlich verbessern. Seit 2016 erreicht sie mit der Konsolidierungshilfe des Landes einen ausgeglichenen Haushalt. Hamm befindet sich jedoch noch immer in einer strukturell defizitären Haushaltssituation.		
Plan-Ergebnisse			
F3	Die Stadt Hamm plant vorsichtig. Die Haushaltsentwicklung ist dabei stark von den Schlüsselzuweisungen abhängig. Diese Ertragsposition unterliegt allgemeinen hauswirtschaftlichen Risiken. Darüber muss die Stadt damit rechnen, dass die Personal- und Versorgungsaufwendungen sowie die Aufwendungen für die Unterhaltung von Gebäuden und Infrastruktur höher als geplant ausfallen können.		
Eigenkapital			
F4	Das Eigenkapital der Stadt Hamm ist in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Die Stadt konnte die negative Entwicklung im Zuge des Haushaltssanierungsplanes seit 2016 aufhalten. Die Gefahr einer drohenden Überschuldung ist derzeit nicht ersichtlich.	E4	Die Stadt Hamm sollte den positiven Trend festigen und ihre Eigenkapitalausstattung weiter erhöhen. Dazu gehört auch, die Ausgleichsrücklage mittelfristig wieder aufzufüllen. Ziel sollte es sein, diese als Instrument der Risikovorsorge angemessen auszustatten. Dadurch schafft Hamm die Voraussetzung auch bei schlechteren gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen den Haushalt zumindest fiktiv ausgleichen zu können.
Schulden und Vermögen			

	Feststellung		Empfehlung
F5	Die Stadt Hamm gehört sowohl im Kernhaushalt als auch auf Gesamtabslussebene zu den kreisfreien Städten mit der niedrigsten Verschuldung. Ihre überdurchschnittliche Selbstfinanzierungskraft bietet die Chance, insbesondere die Liquiditätskredite weiter zu verringern.	E5.1	Die Stadt Hamm sollte die positive Entwicklung ihrer Selbstfinanzierungskraft wie geplant dazu nutzen, die Liquiditätskredite weiter zurückzuführen. Dadurch kann sie das Risiko aus einem Anstieg des Zinsniveaus begrenzen.
		E5.2	Die Stadt Hamm sollte regelmäßig eine Vorausberechnung der künftigen Entwicklung der Versorgungsauszahlungen erstellen. Diese sollte sie in ihrer mittel- bis langfristigen Liquiditätsplanung berücksichtigen.
F6	Bei den städtischen Vermögenswerten besteht insbesondere bei den Gebäuden und den Straßen Nachholbedarf. Hier muss die Stadt vereinzelt mit deutlich steigenden Refinanzierungsbedarfen rechnen. Den daraus resultierenden Finanzbedarf wird Hamm auch mit neuen Investitionsdarlehen decken müssen.		
Finanzanlagen			
F7	Die Stadt Hamm hat verlustträchtige Tätigkeitsbereiche (ÖPNV, Bäder, Maximilianpark) ausgegliedert. Trotzdem leisten die Finanzanlagen einen Beitrag zur Konsolidierung des städtischen Haushalts. Wesentliche Bedeutung hat dabei die Gewinnausschüttung der Stadtwerke Hamm GmbH. Deren Geschäftstätigkeit ist risikobehaftet. Mögliche geringere Gewinnabführungen könnten den Konsolidierungsprozess spürbar belasten.		

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Handlungsfelder

	Feststellung		Empfehlung
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Hamm hat 2019 ihre Haushaltssatzung erst Mitte Dezember angezeigt. Sie hat damit die gesetzliche Frist (einen Monat vor Ende des Haushaltsjahres) um wenige Tage nicht eingehalten. Die Jahresabschlüsse bearbeitet sie dagegen deutlich schneller als vom Gesetzgeber vorgegeben.		

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Hamm verfügt über ein detailliertes Controlling-System. Dadurch liegen ihr die erforderlichen Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung rechtzeitig vor.		
F3	Die Stadt Hamm hat in den vergangenen Jahren deutliche Konsolidierungserfolge erzielt. Die weitere Entwicklung ist stark vom Finanzausgleich und den Sozialaufwendungen abhängig. Diese kann die Stadt nur eingeschränkt beeinflussen. Sie muss daher ihren Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen. Dadurch erhöht sie die Chance, eventuelle Ergebnisbelastungen bei den beeinflussbaren Haushaltspositionen zumindest teilweise ausgleichen zu können.		
F4	Die Stadt Hamm überträgt Ermächtigungen in relativ geringem Umfang in die Folgejahre. Diese nehmen daher nur geringen Einfluss auf die fortgeschriebenen Haushaltsansätze. Der Umfang nimmt allerdings aufgrund steigender Rückstellungen seit 2017 zu.		
F5	Die Stadt Hamm hat die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung geregelt.		
Kommunale Abgaben			
F1	Die Stadt Hamm schöpft bei der Gebührenkalkulation die rechtlichen Möglichkeiten weitgehend aus.		
F2	Die Stadt Hamm bezieht die Steuern in ihre Haushaltskonsolidierung ein. Trotzdem hat sie bei den Realsteuern ein unterdurchschnittliches Hebesatzniveau. Sollte die Stadt außerplanmäßigen Konsolidierungsbedarf haben, bieten die Steuern zusätzliche Ertragsmöglichkeiten.		
Hilfe zur Erziehung			
F1	Innerhalb der Stadt Hamm herrschen starke sozialräumliche Unterschiede. Neben wohlhabenden Stadtteilen gibt es Stadtteile mit hoher Arbeitslosigkeit und großer Armut. Dies kann die Hilfen zur Erziehung negativ beeinflussen.		
F2	In Hamm gelingt der Übergang von der Schule in das Berufsleben. Dies zeigt sich in der vergleichsweise niedrigen Jugendarbeitslosigkeit. Dieser Aspekt kann Perspektivlosigkeit abbauen und sich so positiv auf die Hilfen zur Erziehung auswirken.		

Feststellung		Empfehlung	
F3	Eine große Herausforderung für den Bereich der Hilfen zur Erziehung stellt der starke Zuzug von Menschen aus Süd-Ost-Europa dar. Um Zugang zu den Familien zu erhalten, hat die Stadt die internationale Zusammenarbeit intensiviert. Das Land NRW fördert diese Maßnahme.		
F4	Eine Gesamtstrategie der Stadt Hamm für den Aufgabenbereich Hilfen zur Erziehung ergibt sich aus dem nach DIN EN ISO 9001:2008 zertifizierten Qualitätsmanagement für das Jugendamt. Neben dem Leitbild mit den strategischen Zielen enthält es die Darstellung sämtlicher Prozesse des Jugendamtes. Das Qualitätsmanagement des Jugendamtes bietet daher eine gute Grundlage für die Steuerung der Hilfen zur Erziehung.		
F5	Um zukünftig wirkungsorientiert steuern zu können, entwickelt das Jugendamt ein umfassendes Qualitätsmanagement und strebt eine Zertifizierung nach dem EFQM-Modell an. Dies bewertet die gpaNRW positiv.		
F6	Das Qualitätsmanagement wirkt sich positiv auf die Organisation des Jugendamtes aus. Klare Strukturen und Zuständigkeiten sind die Folge. Zudem berücksichtigt die Organisation die strukturellen Besonderheiten der Stadt Hamm. Sie bildet so die Grundlage für die angestrebte Steigerung der Wirtschaftlichkeit.		
F7	Das Jugendamt der Stadt Hamm setzt sich im Rahmen des Prozesses „Risikomanagement“ regelmäßig mit Risiken und Chancen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung auseinander. Die Führungskräfte implementieren die Ergebnisse in die bestehenden Prozesse. Diese enthalten auch entsprechende Kontrollmaßnahmen.		
F8	Die Stadt Hamm führt umfangreiche prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen, technische Plausibilitätsprüfungen und prozessunabhängige Kontrollen durch. Auch hier profitiert sie vom zertifizierten Qualitätsmanagement im Jugendamt.		
F9	Eine besondere prozessunabhängige Kontrolle stellen die internen Audits dar. Durch sie wird sachgebietsübergreifend geprüft, ob die Verfahrensstandards eingehalten werden. Sie betrachten auch die Führungsprozesse.		
F10	Die Maßnahmen des Haushaltssanierungsplans für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung prägen das Amtscontrolling im Jugendamt der Stadt Hamm. Die Hilfen zur Erziehung nehmen eine bedeutende Rolle bei der Haushaltskonsolidierung ein.		

Feststellung		Empfehlung	
F11	Sowohl die monatlichen, als auch die quartalsmäßig erstellten Controllingberichte beschränken sich in Teilen auf Soll-Ist-Vergleiche und Prognosen zum Ende des Haushaltsjahres. Sie dienen in erster Linie der Budgetüberwachung. Auch aufgrund fehlender Kennzahlen stellen die Berichte Wirkungen und Ursachen nicht transparent dar. Dies erschwert die Steuerung der Hilfen zur Erziehung.	E11	Die Stadt Hamm sollte in ihren Controllingberichten zukünftig weitere Kennzahlenwerte differenziert darstellen und hierdurch Wirkungszusammenhänge analysieren und beschreiben. Hierdurch kann sie Sachverhalte transparenter erklären. Hierzu sollte sie die Kennzahlen dieses Berichtes fortschreiben.
F12	Das Finanzcontrolling des Jugendamtes der Stadt Hamm betrachtet ausschließlich Finanz- und Falldaten. Stellendaten berücksichtigt es hingegen nicht. Die Stadt kann daher personelle Ressourcen nicht anhand von Erkenntnissen aus dem Finanzcontrolling bestimmen.	E12	Die Stadt Hamm sollte Personalkennzahlen in die Controllingberichte des Jugendamtes integrieren.
F13	Das Fachcontrolling im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung beinhaltet in Hamm aktuell die Einhaltung der Verfahrensstandards im Rahmen des Qualitätsmanagements, Kundenbewertungen und Erkenntnisse aus Qualitätsdialogen. Es berücksichtigt auch Erkenntnisse aus Mitarbeitergesprächen. Die Qualität der Leistungserbringung kann daran allerdings nicht allein gemessen werden.		
F14	Durch ein fehlendes Berichtswesen werden Ergebnisse des Fachcontrollings nicht transparent dargestellt. Finanzielle Auswirkungen der auf Grundlage des Fachcontrollings vorgenommenen Entscheidungen können daher nicht nachvollzogen werden.	E14	Die Stadt Hamm sollte auch Auswertungen zur qualitativen Zielerreichung vornehmen und die Ergebnisse transparent in einem Controllingbericht darstellen. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling können die finanziellen Auswirkungen der vorgegebenen Verfahrensstandards nachvollzogen werden.
F15	Positiv bewertet die gpaNRW die Teilnahme der Stadt Hamm am Projekt HzE-Strategiekarte der Bertelsmann-Stiftung. Dieses Projekt unterstützt den Aufbau des Fachcontrollings für den Bereich der Hilfen zur Erziehung.		
F16	Die gpaNRW bewertet positiv, dass die Stadt Hamm im Rahmen des zertifizierten Qualitätsmanagements jeden Prozess des Jugendamtes im Qualitätsmanagementhandbuch darstellt. Hierbei unterscheidet sie nach Dienstleistungs-, Unterstützungs- und Führungsprozessen. Die Prozesse unterliegen einer stetigen Weiterentwicklung. Die Stadt stellt durch Regelungen sicher, dass jedem Beschäftigten die aktuellen Prozesse zur Verfügung stehen.		
F17	Die derzeitige Darstellungsform kann bei komplexen Prozessen unübersichtlich werden. Zudem nennt die Stadt Hamm keine einzuhaltenden Fristen, in denen die Mitarbeiter die dargestellten Tätigkeiten erledigen müssen.	E17	Die Stadt Hamm sollte eine ergänzende Prozessdarstellung in grafischer Form in Erwägung ziehen. Auch bei alternativen Entscheidungsmöglichkeiten kann der Prozess chronologisch dargestellt werden. Hierdurch wird er übersichtlicher.

Feststellung		Empfehlung	
F18	Die Prozessbeschreibung der Stadt Hamm zum Hilfeplanverfahren enthält größtenteils die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Lediglich einzuhaltende Bearbeitungsfristen und die Beteiligung der Rückführungsstelle stellt die Prozessbeschreibung nicht dar.	F18.1	Die Stadt Hamm sollte in ihren Prozessen Fristen festlegen und so eine zeitnahe Kontaktaufnahme und Fallbearbeitung sicherstellen.
		F18.2	Vollständigkeitshalber sollte die Stadt Hamm die Beteiligung der Rückführungsstelle im Prozess „Hilfeplanverfahren“ darstellen.
F19	Die Stadt Hamm profitiert bei der Personalgewinnung von einer engen Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Hamm. Für die Einarbeitung neuer Beschäftigter liegen sowohl im ASD, als auch in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe Einarbeitungskonzepte vor. Für die Qualifizierung von Mitarbeitern stehen zudem Fortbildungsprogramme zur Verfügung.		
F20	Die Stadt Hamm bestimmt die für den ASD benötigten Personalressourcen anhand einer Personalbemessung. Demnach soll eine Vollzeitstelle für 35 Hilfeplanfälle zuständig sein. Im Jahr 2017 beträgt dieser Wert tatsächlich 37 Hilfeplanfälle. Hiermit gehört Hamm zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem höchsten Fallbestand je Vollzeitstelle. Darüber hinaus Beschäftigt die Stadt auch Mitarbeiter freier Träger im ASD ein. Unter Berücksichtigung dieser Kräfte ist jede Vollzeitskraft für 28 Hilfeplanfälle zuständig. Damit ordnet sich Hamm unterhalb des 1. Viertelwertes ein.		
F21	Die Stadt Hamm hat die Zusammenarbeit im Rahmen der Bürogemeinschaften vertraglich geregelt. Diese Regelungen umfassen auch die Kompetenzen der Mitarbeiter der freien Träger. Die gpaNRW sieht dennoch die Gefahr von Beeinflussungen bei der Hilfestellung zu Gunsten der jeweiligen freien Träger. Eine rechtliche Prüfung der Stadt Hamm hat ergeben, dass dieses Konstrukt mit Einschränkungen rechtlich zulässig ist.	E21	Die Stadt Hamm sollte das Konstrukt der Bürogemeinschaften insbesondere vor dem Hintergrund der Beeinflussung zu Gunsten der freien Träger kritisch hinterfragen.
F23	Bei der Wirtschaftlichen Jugendhilfe gehört die Stadt Hamm zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem höchsten Fallbestand.		
F24	Die Stadt Hamm steuert die Hilfefälle anhand eines strukturierten Prozesses. Die vorgegebenen Verfahrensstandards berücksichtigen die notwendigen Schritte.		
F25	Die Stadt Hamm verzeichnet 2017 Im interkommunalen Vergleich den viert höchsten Fehlbetrag.		
F26	Hohe Aufwendungen belasten den Fehlbetrag der Stadt Hamm. Bei den Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren gehört Hamm zu den 25 Prozent der		

Feststellung		Empfehlung	
	Kommunen mit den höchsten Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Bei der Betrachtung je Hilfefall gehört die Stadt zu den 50 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen.		
F27	Hamm verzeichnet im interkommunalen Vergleich die zweithöchsten ambulanten Aufwendungen je Hilfefall.		
F28	Im interkommunalen Vergleich verzeichnet die Stadt Hamm 2017 den viertniedrigsten Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfefällen nach § 36 SGB VIII. Dies belastet den Fehlbetrag. Nicht berücksichtigt werden hier jedoch Förderungen im Bereich Lese- und Rechtschreibstörung sowie Dyskalkulie. Sie werden als Präventionsmaßnahmen außerhalb von Hilfeplanverfahren durch die Erziehungsberatungsstellen erbracht.		
F29	Die Stadt Hamm verfolgt den Steuerungsgrundsatz „ambulant vor stationär“. Zwischen 2014 und 2018 konnte sie so den Anteil ambulanter Hilfefälle um 26 Prozent steigern. Allerdings sind auch die Fallzahlen insgesamt gestiegen.	E29	Die Stadt Hamm sollte den Steuerungsgrundsatz „ambulant vor stationär“ weiter konsequent verfolgen, um den Anteil ambulanter Hilfen weiter steigern zu können. Hierdurch kann der Fehlbetrag entlastet werden.
F30	Die Stadt Hamm verzeichnet im Vergleichsjahr 2017 im interkommunalen Vergleich den zweithöchsten Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen. Dies wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag aus.		
F31	Die Stadt Hamm hat die fünftöchste Falldichte im interkommunalen Vergleich. Sie ist seit 2014 um rund 38 Prozent gestiegen. Dies belastet den Fehlbetrag.		
F32	Die steigende Falldichte ist nur zum Teil in der Aufnahme minderjähriger unbegleiteter Flüchtlinge begründet. Ursächlich sind vielmehr ansteigende Fallzahlen bei den Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII und Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII.		
F33	Die Stadt Hamm verzeichnet bei den flexiblen ambulanten Hilfen sehr hohe Aufwendungen je Hilfefall. Im Gegensatz zu vielen anderen Städten subsumiert Hamm hierunter aber keine andere ambulanten Leistungen. Hierdurch ergibt sich eine minimale Falldichte. Dies wirkt sich im interkommunalen Vergleich negativ auf die Aufwendungen je Hilfefall aus.		
F34	Die differenzierte Betrachtung der einzelnen ambulanten Hilfen bewertet die gpaNRW positiv. Dies unterstützt die Steuerung der Hilfen zur Erziehung.		

Feststellung		Empfehlung	
F35	Der Stadt Hamm sind die hohen Aufwendungen bewusst. Durch eine Änderung der vertraglichen Strukturen zu den freien Trägern konnte sie bereits Aufwendungen senken.	E35	Vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen für ambulante Leistungen sollte die Stadt Hamm die Gesamtbeschreibung zukünftig dazu nutzen, wirtschaftliche Gesichtspunkte bei der Leistungsvergabe stärker zu berücksichtigen.
F36	Für die sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII verzeichnet die Stadt Hamm 2017 im interkommunalen Vergleich die höchsten Aufwendungen je Hilfefall. 2018 konnte sie diese um rund 14 Prozent senken.	E36	Vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen sollte die Stadt Hamm auch bei der Leistungsvergabe der sozialpädagogischen Familienhilfe wirtschaftliche Aspekte vermehrt beachten.
F37	Hamm gehört bei der sozialpädagogischen Familienhilfe zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Falldichte.		
F38	Bei der Vollzeitpflege verzeichnen zwar mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen niedrigere Aufwendungen je Hilfefall als die Stadt Hamm. Berücksichtigt sind darin aber die Aufwendungen für das „Hammer Modell“, einem Anreizsystem für Pflegefamilien.		
F39	Durch das Hammer Modell kann die Stadt aber ausreichend Pflegefamilien akquirieren. Hierdurch wird die Unterbringung in kostenintensiveren professionellen Pflegestellen und zum Teil in Heimen vermieden.	E39	Die Stadt Hamm sollte im Rahmen des Hammer Modells auch weiterhin Anreize setzen und dadurch kostenintensivere Unterbringungsformen zu verhindern.
F40	Hamm verzeichnet niedrigere Aufwendungen für die Heimerziehung je Hilfefall. Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen haben höhere Aufwendungen als Hamm. Die Aufwendungen werden durch niedrige Verweildauern begünstigt.		
F41	Die Stadt Hamm verzeichnet hohe Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Hierfür sind insbesondere die ambulanten Aufwendungen verantwortlich. Die Stadt hat dieses Problem erkannt und plant die Einrichtung eines Spezialteams sowie den Ausbau von Poollösungen. Diese wird bereits im Stadtteil Hövel erfolgreich umgesetzt. Die gpaNRW bewertet dies positiv.	E41.1	Die Stadt Hamm sollte die Spezialisierung für die Eingliederungshilfen vorantreiben. Vergleichskommunen konnten hierdurch Fallzahlen und Aufwendungen senken
		E41.2	Um Aufwendungen für die Schulbegleitung zu senken, sollte die Stadt Hamm das Modell der Poollösungen ausweiten.
F42	Die Aufwendungen für Hilfen für junge Volljährige sind in Hamm vergleichsweise gering. Die hohe Falldichte belastet jedoch den Fehlbetrag. Die Stadt erarbeitet derzeit Möglichkeiten, die Falldichte zu senken.		
E43	Hamm verzeichnet im interkommunalen Vergleich die niedrigsten Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge.		

Feststellung		Empfehlung	
F44	Die Stadt profitiert von einer hohen Integrationsbereitschaft der Bevölkerung. Sie kann daher vergleichsweise viele unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im Rahmen der kostengünstigeren Vollzeitpflege unterbringen. Der Anteil der Hilfefälle für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge an der Heimerziehung ist entsprechend gering.		
F45	Die Stadt Hamm verzeichnet bei den Inobhutnahmen geringere Aufwendungen je Hilfefall als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Die Falldichte ist hingegen sehr hoch. Hamm gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Falldichte.		
F46	Die Stadt Hamm gehört zu den 50 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen für vorläufige Inobhutnahmen je Hilfefall. Allerdings ist der Anteil vorläufiger Inobhutnahmen im interkommunalen Vergleich vergleichsweise gering. Hamm gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem niedrigsten Anteil vorläufiger Inobhutnahmen an den gesamten Inobhutnahmen.		
Hilfe zur Pflege			
F1	In der Stadt Hamm leben 2017 vergleichsweise wenig hochbetagte Menschen. Dies wird sich laut den Prognosen in den nächsten Jahren ändern.		
F2	Die Anzahl der Menschen im Alter von 45 bis unter 65 Jahren wird in Hamm zukünftig sinken. Somit stehen immer weniger pflegende Angehörige zur Verfügung, die die pflegebedürftigen Menschen zu Hause versorgen können. Dies wird die Stadt vor eine Herausforderung stellen.		
F3	Obwohl die Kaufkraft in der Stadt Hamm vergleichsweise gering ist, gibt es wenig Menschen, die von Altersarmut betroffen sind.		
F4	Aufgrund der ländlichen Prägung der Stadt werden viele Pflegebedürftige noch zu Hause gepflegt. Durch die sozialen Strukturen und die Steuerung der Stadt können viele Einwohnerinnen und Einwohner die Pflege ohne aufstockende Leistungen nach dem SGB XII sicherstellen.		
F5	Bis Anfang 2019 hat die Stadt Hamm alle Leistungsbezieher in Einrichtungen und außerhalb von Einrichtungen neu begutachtet und zugeordnet.		
F6	Die Anzahl der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen sind aufgrund der Pflegestärkungsgesetze in der Stadt Hamm seit 2017 stark rückläufig.		

Feststellung		Empfehlung	
F7	In der Stadt Hamm gibt es vergleichsweise wenig Pflegebedürftige nach dem SGB XI. Von den Menschen, die Leistungen der Pflegeversicherung beziehen, nimmt nur ein geringer Anteil aufstockende Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII in Anspruch.		
F8	Sowohl bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen, als auch außerhalb von Einrichtungen ist die Anzahl der Leistungsbezieher vergleichsweise gering.		
F9	Die ambulante Quote ist in der Stadt Hamm im Vergleich am niedrigsten. Dies liegt in Hamm allerdings nicht an einer unzureichenden Steuerung. Vielmehr schafft es die Stadt, die Leistungsdichte außerhalb von Einrichtungen so gering zu halten, dass wirklich nur die schwerwiegenden Fälle in der Hilfestellung landen.		
F10	Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher sind in Hamm überdurchschnittlich hoch. Ausschlaggebend hierfür sind die Transferaufwendungen außerhalb von Einrichtungen.		
F11	Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt Hamm absolut gesehen die niedrigsten Aufwendungen für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen.		
F12	Der Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege ist in Hamm so organisiert, dass eine effektive und rechtmäßige Sachbearbeitung möglich ist. Es existieren aktuelle Stellenbeschreibungen und die Stadt führt regelmäßig eine Stellenbemessung durch.		
F13	Die Unterhaltsheranziehung in Hamm erfolgt zentralisiert und spezialisiert.		
F14	Für die Beschäftigten, die mit der Aufgabe Hilfe zur Pflege betraut sind, liegen sowohl Stellen- als auch Prozessbeschreibungen vor.		
F15	Die Pflege- und Wohnberatung ist in Hamm personell angemessen ausgestattet. Sie trägt maßgeblich dazu bei, die Bürgerinnen und Bürger gut zu beraten und zu versorgen.		
F16	Die Sachbearbeitung Unterhaltsheranziehung hat im Jahr 2018 eine unterdurchschnittliche Stellenausstattung.		
F17	Positiv ist zudem, dass die Stadt bereits vor einigen Jahren damit begonnen hat, das Vermögen der Leistungsbezieher in regelmäßigen Abständen zu überprüfen.		
		E18	Die Stadt sollte zukünftig bei großen Abweichungen die Stellen schnellstmöglich neu bemessen und die Stellenausstattung anpassen.

Feststellung		Empfehlung	
F19	Die Stadt Hamm verfügt über ein funktionierendes Fach- und Finanzcontrolling.		
F20	Das Hilfeverfahren in der Stadt Hamm gewährleistet eine individuelle, bedarfsge- rechte und wirtschaftliche Leistungserbringung. Das Hilfeverfahren im Bereich der Hilfe zur Pflege und die Zusammenarbeit mit der Pflege- und Wohnberatung bewertet die gpaNRW als positiv.		
F21	Es sind standardisierte Verfahren und Regelungen zur Festlegung des Hilfebedarfs vorhanden. Die Abrechnungen der ambulanten Pflegedienste werden in Hamm indivi- duell überprüft.	E21	Die Stadt Hamm sollte insbesondere bei Grenzfällen des Pflegegrades 3 obligato- risch nach Hilfemöglichkeiten außerhalb von Einrichtungen suchenauch eine Pflle- geberatung durchführen.
F22	Durch die Einführung der neuen Fachsoftware werden sich noch weitere Optimie- rungsmöglichkeiten ergeben, die die Stadt vollständig nutzen sollte.	E22	Die technischen Möglichkeiten und Funktionalitäten, die das neue Fachverfahren bietet, sollten vollständig genutzt werden.
F23	Positiv ist, dass die Stadt Hamm über eine trägerunabhängige und kostenfreie Wohn- und Pflegeberatung verfügt. In dieser werden Pflegefachkräfte eingesetzt, um be- darfsgerechte Beratungen durchzuführen.	E23	Die Stadt Hamm sollte ihre Internetpräsenz zur Wohn- und Pflegeberatung opti- mieren. Die Internetseite sollte besser an die Bedürfnisse älterer Menschen ange- passt werden. So könnten die wichtigsten Informationen auch in leichter Sprache zur Verfügung stehen und in verschiedenen Sprachen angeboten werden.
F24	Als einzige kreisfreie Stadt in Nordrhein-Westfalen hat die Stadt Hamm die Möglich- keit eine barrierefreie Modellwohnung zu nutzen.		
F25	Die Stadt Hamm steuert ihre Pflegelandschaft seit 2015 mit einer verbindlichen Pflle- gebedarfsplanung.		
F26	Das Angebot wird von der Stadt bewertet und die Stadt trifft Feststellungen dazu, welcher Bedarf in den nächsten Jahren besteht. Darüber hinaus enthält die Pflege- planung Ziele und Handlungsempfehlungen.		
F27	Das Quartiersmanagement übernimmt in Hamm eine koordinierende, kooperative und vermittelnde Rolle. Die Stadt fördert so die altersgerechte Quartiersentwicklung.		
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II – Kosten der Unterkunft			
F1	Die Stadt Hamm verfügt über ein funktionierendes Fach- und Finanzcontrolling. Es bietet ausreichend Transparenz und es werden regelmäßige Auswertungen und Con- trollingberichte erstellt.		
F2	Die Stadt Hamm verfügt über ein schlüssiges Konzept. Dieses dient der Stadt als eine gute Steuerungsgrundlage für die Leistungsgewährung.		

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Kosten für Unterkunft und Heizung sind in Hamm unterdurchschnittlich. Ursache hierfür sind das vergleichsweise niedrige Mitniveaue und die daraus resultierenden geringen Richtwerte für die Angemessenheit einer Wohnung.		
F4	Die Arbeitshilfe bietet eine gute Hilfestellung zur gesetzeskonformen und praxisgerechten Leistungsgewährung.		
F5	Die Stadt Hamm hat Arbeitshilfen für die einmaligen Leistungen nach § 24 Absatz 3 Satz 1 SGB II entwickelt. Die Vorgaben stellen eine bedarfsgerechte Gewährung sicher.		
Verkehrsflächen			
F1	In der Stadt Hamm ist die Datenlage bezüglich Flächen, Maßen und Aufbau der Verkehrsflächen gut. Für eine nachhaltige und zielgerichtete Steuerung fehlen allerdings noch die aktuellen Zustandsdaten für die Verkehrsflächen. Alle Daten, auch die Finanzdaten, konnte sie zeitnah zur Verfügung stellen.	E1	Die Stadt Hamm sollte die Ergebnisse der neuen Zustandserfassung in die Datenbank einpflegen.
F2	Die Stadt Hamm führt eine Straßendatenbank. Bei neuen bzw. erneuerten Verkehrsflächen liegen detaillierte Daten vor. Bei älteren Verkehrsflächen wurden die vorhandenen und bekannten Informationen eingepflegt. Zustandsdaten werden seit der Eröffnungsbilanz nur bei Erneuerungsmaßnahmen aktualisiert.	E2	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Hamm, Zustandserfassungen regelmäßig durchzuführen. Diese sind Grundlage für eine zielgerichtete und nachhaltige Steuerung der Finanzmittel im konsumtiven wie investiven Bereich, der Verkehrssicherung und Erhaltung der Verkehrsflächen.
F3	Die Stadt Hamm hat seit der Eröffnungsbilanz keine körperliche Inventur der Verkehrsflächen vorgenommen. Damit verstößt sie gegen § 30 Abs. 2 KomHVO NRW.	E3.1	Die Stadt Hamm sollte den gesetzlichen Vorgaben folgen und die körperliche Inventur entsprechend der gesetzlichen Fristen durchführen.
		E3.2	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Hamm, entsprechend der vor genannten Absicht regelmäßig eine aktuelle Erfassung und Bewertung der Verkehrsflächen durchzuführen.
F4	Die Stadt Hamm führt keine Kostenrechnung im Tiefbau- und Grünflächenamt. Die tatsächlichen Aufwendungen (Vollkosten) können jedoch über das städtische Rechnungswesen und die entsprechenden internen Leistungsverrechnungen ermittelt werden.	E4	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Hamm die Einführung einer adäquaten Kostenrechnung im Tiefbau- und Grünflächenamt zur optimalen internen Steuerung und zur Darstellung eines transparenten Ressourceneinsatzes.
F5	Die Stadt Hamm hat in ihren Jahresabschlüssen und Haushaltsplänen bereits einige strategische Ziele definiert. Einige sind mit Kennzahlen und Zielwerten belegt, diese sind im Haushalt abgebildet.	E5	Die Stadt Hamm sollte eine Gesamtstrategie für das Erhaltungsmanagement entwickeln. Die bereits vorhandenen Daueraufgaben, Kennzahlen und Zielwerte können darin integriert werden. Diese Gesamtstrategie sollte über operative Ziele die Erhaltung steuern.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Prozesse des Aufbruchmanagements der Stadt Hamm sind durchgängig schlüssig und werden in der Straßendatenbank protokolliert. Es erfolgen Koordinierungstermine und Abstimmungen mit den Versorgungsträgern. Während der Bauphase und zur Gewährleistungsabnahme führt Hamm stichprobenartige Kontrollen durch.	E6	Über Projekt- oder Maßnahmendatenbanken sollte die Stadt Hamm die in den Abstimmungsterminen besprochenen Maßnahmen allen Vorhabenträgern zugänglich machen.
F7	Die Zusammenarbeit des Tiefbau- und Grünflächenamtes mit der Anlagenbuchhaltung der Stadt Hamm zeigt sich ohne Schnittstellenverluste. Es erfolgen enge Abstimmungen bei investiven Maßnahmen und Informationen zu den Inventuren. Die regelmäßige Zustandserfassung und körperliche Inventur konnte die Stadt Hamm bisher noch nicht umsetzen.		
F8	Buchhalterische Überlegungen fließen nicht in die Entscheidung der Maßnahmenplanung der Stadt Hamm ein.	E8	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Hamm alle Maßnahmen auf Basis einer Gesamtstrategie, eines Erhaltungsmanagements sowie der noch zu erstellenden neuen Zustandserfassung zu planen.
F9	Durch den vergleichsweise minimalen Anteil der Verkehrsflächen an der Gemeindefläche sind die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Hamm eher entlastend für den Erhalt der Verkehrsflächen.		
F10	Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich in der Stadt Hamm seit der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2008 bis 2018 um rund 70 Mio. Euro (18 Prozent) verringert.	E10	Die Stadt Hamm sollte durch bedarfsgerechte Investitionen das Anlagevermögen Verkehrsflächen wertmäßig erhalten.
F11	Das Alter der vorhandenen Straßen und Wirtschaftswege ist kontinuierlich angestiegen und zeigt eine beginnende Überalterung. Die Stadt Hamm beabsichtigt eine Zustandserfassung für das gesamte Stadtgebiet zu erstellen. Hierzu fehlt noch der entsprechende Beschluss.	E11	Die Stadt Hamm sollte eine flächendeckende und zeitnahe Erfassung und Bewertung ihrer Verkehrsflächen durchführen. Nur so lässt sich u.a. ermitteln, ob der bilanzielle Wert auch dem tatsächlichen Wert entspricht.
F12	Obwohl die Stadt Hamm zu dem Viertel der Kreisfreien Städte mit den höchsten Aufwendungen gehört, liegen die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.		
F13	Die Erhaltungsmaßnahmen führt die Stadt Hamm nachhaltig durch. Es werden 42 Prozent der Mittel für Instandsetzungsmaßnahmen verwendet.	E13	Die Stadt Hamm sollte zum Erreichen der Nutzungsdauer der Verkehrsflächen ausreichend Mittel im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten für die Unterhaltung der Verkehrsflächen zur Verfügung stellen.
F14	Der Bauhof der Stadt Hamm erbringt Leistungen der betrieblichen Erhaltung, hauptsächlich Verkehrssicherungsmaßnahmen, sowie Instandhaltungsmaßnahmen.	E14	Für das Leistungsspektrum des kommunalen Bauhofes empfiehlt die gpaNRW der Stadt Hamm, sich auf die betriebliche Erhaltung und kleinere Instandhaltungen zu beschränken.

Feststellung		Empfehlung	
F15	Bei der langjährigen geringen Reinvestitionsquote der Stadt Hamm zeigt sich das Risiko von Wertverlusten des Anlagevermögens.	E15	Die Stadt Hamm sollte im Rahmen ihrer Haushaltsmöglichkeiten mehr Reinvestitionsmittel für den dauerhaften Werterhalt ihrer Verkehrsflächen einsetzen.
Friedhofswesen			
F1	Durch die Stadtrandlage der meisten kommunalen Friedhöfe der Stadt Hamm haben diese nur eine untergeordnete Bedeutung für die innerstädtische Naherholung und Klimaverbesserung.		
F2	2017 wurden rd. 44 Prozent der Sterbefälle in Hamm auf den städtischen Friedhöfen beigesetzt.		
F3	Die Verantwortung und Aufgabenerledigung für das Friedhofswesen sind in der Stadt Hamm klar geregelt, die Produktverantwortung liegt beim Tiefbau- und Grünflächenamt. Die Gebührenbearbeitung liegt beim Fachbereich Finanzen.		
F4	Die Stadt Hamm hat sich verschiedene strategische Ziele gesetzt und in den Haushaltsplänen und Jahresrechnungen definiert. Über die finanzwirtschaftliche Kennzahl „Aufwandsdeckungsgrad des Produktes“ werden die Ziele messbar gemacht und nachgehalten.		
F5	Durch die eingesetzte Friedhofssoftware liegen der Stadt Hamm bereits viele steuerungsrelevante Daten vor. Eine genaue Erfassung zur Erstellung von Friedhofsplänen wird zurzeit erarbeitet.	E5	Die Stadt Hamm sollte möglichst zeitnah die noch fehlenden Informationen, wie freie Grabflächen in aktiven Grabfeldern und Ablauf von Nutzungsrechten bei Urnengräbern, in die Fachsoftware einpflegen.
F6	Die Stadt Hamm nutzt die Öffentlichkeitsarbeit um ihre Friedhöfe und deren Angebotsspektrum aktiv den Einwohnerinnen und Einwohnern nahe zu bringen.		
F7	Die Gebührenkalkulationen der Stadt Hamm sind aktuell und berücksichtigen alle gebührenrelevanten Kosten und Erlöse. Die Kostendeckungsgrade der tatsächlichen Kosten Friedhofswesen gesamt und Trauerhallen liegen bei bzw. über 100 Prozent.		
F8	Kostenüberdeckungen werden, wie gesetzlich vorgeschrieben, innerhalb der nächsten vier Jahre ausgeglichen.		
F9	Die unterschiedlichen Gebühren zum Erwerb von Nutzungsrechten an Grabstätten werden über Äquivalenzziffern ermittelt und nutzen damit den gebührenrechtlichen Handlungsspielraum zur Gebührenkalkulation aus. Durch die jährliche Gebührenkalkulation sind Preissteigerungen berücksichtigt.		

Feststellung		Empfehlung	
F10	Die Stadt Hamm hat die meisten kommunalen Trauerhallen verkauft oder verpachtet. Für die verbliebenen drei Trauerhallen kann für die Nutzung eine kostendeckende Gebühr erhoben werden.		
F11	Die aktiven Grabfelder der kommunalen Friedhöfe der Stadt Hamm sind größtenteils belegt. Sogenannte „Flickenteppiche“ treten nur vereinzelt auf.	E11	Die Stadt Hamm sollte auch die Anzahl und nicht nur die Flächen der belegten Urnengräber nach verschiedenen Grabarten ermitteln und vorhalten.
F12	Die Stadt Hamm betreibt ein aktives Flächenmanagement. Durch die Größe der kommunalen Friedhöfe gibt es nicht viele unbelegte Grabflächen. Auf ein verändertes Nachfrageverhalten reagiert die Stadt Hamm schnell, oft vor den konfessionellen Anbietern.		
F13	Die Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche sind vergleichsweise gering. Dies resultiert aus einer optimierten Pflege und vergleichsweise jungem Baumbestand.		
Bauaufsicht			
		E1	Die Stadt Hamm sollte zukünftig die Anzahl der eingeholten internen und externen Stellungnahmen im System hinterlegen.
F2	Die Stadt Hamm bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit keine Angriffspunkte für Verbesserungen.	E2	Die Stadt Hamm sollte den Soll-Ist-Abgleich der Gebühren fortführen und auch weiterhin den Aufwandsdeckungsgrad berechnen. So kann sie den Bereich „Baugenehmigungen“ auch zukünftig gezielt steuern.
F3	Die Stadt Hamm musste 2017 keinen Bauantrag zurückweisen. Im interkommunalen Vergleich ist sie die einzige kreisfreie Stadt, die sich nicht mit zurückgewiesenen und zurückgenommenen Bauanträgen beschäftigen musste.		
F4	Das Bauordnungsamt der Stadt Hamm hat seine Geschäftsprozesse weitestgehend optimiert. Das Amt strebt weitere Verbesserungen bei der elektronischen Antragsannahme und der elektronischen Genehmigung an.	E4	Die Stadt Hamm sollte zügig dafür sorgen, dass sie Bauanträge elektronisch annehmen und genehmigen kann. So kann sie das Genehmigungsverfahren weiter optimieren und Bauanträge vollständig medienbruchfrei bearbeiten.
F5	Der Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens in Hamm ist effektiv.		
F6	Die Stadt Hamm hat sich dazu entschieden, nicht alle positiven Entscheidungen zu überprüfen. Somit geht sie das Risiko ein, eventuelle Korruptionsfälle nicht zu erkennen. Ebenso besteht ein geringes Risiko, eine rechtswidrig erteilte Baugenehmigung nicht zu entdecken.	E6	Die Stadt Hamm muss gewährleisten, dass ihre Arbeitsanweisungen und Vorgaben weiterhin eingehalten werden. So kann sie Korruption präventiv entgegenwirken, die Sachbearbeitung stärken und gleichzeitig das Baugenehmigungsverfahren beschleunigen.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Durch die überwiegend sternförmige elektronische Beteiligung hat die Stadt Hamm das Genehmigungsverfahren zusätzlich beschleunigt.		
F8	Der Prozess in Hamm folgt einer klaren Struktur. Sehr wenige Schnittstellen verringern Verzögerungen an Übergabepunkten.		
F9	Die durchschnittlichen Laufzeiten für das vereinfachte und das normale Baugenehmigungsverfahren liegen in Hamm deutlich unter der Orientierungsgröße der gpaNRW.	E9	Die Stadt Hamm muss sicherstellen, dass sie mit ihren automatischen Auswertemöglichkeiten die Berichtspflicht ab Ende 2019 erfüllen kann.
F10	Die Stadt Hamm erreicht bei der Genehmigung von Bauanträgen im interkommunalen Vergleich nahezu durchschnittliche Leistungswerte.	E10	Die Stadt Hamm sollte weiterhin die Fallzahlen aufzeichnen und kontinuierlich beobachten. Darüber hinaus sollte sie die Fallzahlen in Relation zum Personaleinsatz setzen. So kann sie die Leistungskennzahl fortschreiben und die Auslastung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen beurteilen.
F11	Die Stadt Hamm hat das Baugenehmigungsverfahren soweit digitalisiert, wie es die Rahmenbedingungen in Hamm bisher zugelassen haben.		
F12	Die Stadt Hamm hat strategische und operative Ziele sowie Zielwerte und Kennzahlen für die Bauaufsicht definiert. Die Steuerung über Kennzahlen durch das Bauordnungsamt ist ausbaufähig.	E12	Die Stadt Hamm sollte die von ihr erhobenen Kennzahlen in der Bauaufsicht stärker zur Steuerung nutzen als bisher. Dafür sollte sie nicht nur ihre eigenen Kennzahlen fortschreiben, sondern weitere steuerungsrelevante Kennzahlen definieren und erheben. Ein regelmäßiges, unterjähriges prozessorientiertes Berichtswesen sollte die Stadt Hamm unterstützend einsetzen, um frühzeitig auf Veränderungen reagieren zu können.
F13	Auf diversen Wegen und persönlich aus einer Hand stellt die Bauberatung der Stadt Hamm Bauinteressierten kostenlos alle notwendigen Informationen zur Verfügung.		
F14	Der Stadt Hamm ist es gelungen, durch eine ausführliche und verlässliche Bauberatung die Qualität der Bauanträge auf ein sehr hohes Niveau zu heben. Es gibt fast ausschließlich entscheidungsfähige Bauanträge, so dass Verzögerungen im Baugenehmigungsverfahren vermieden werden können.		
F15	Die Stadt Hamm nutzt das ihr eingeräumte Ermessen bei der Bauüberwachung bisher nicht aus.	E15	Die Stadt Hamm sollte ein Merkmal bzw. eine Kennziffer in der Software hinterlegen, mit dem die durchgeführten Bauüberwachungen zukünftig digital auswertbar sind. Darüber hinaus sollte sie einen Entscheidungskatalog für die Bauüberwachung definieren und ihr Ermessen auf dieser Grundlage ausüben.

Feststellung		Empfehlung	
F16	Die Stadt Hamm beschränkt sich bei den Bauzustandsbesichtigungen nicht auf Stichproben.	E16	Das Hammer Bauordnungsamt sollte ebenfalls für die Bauzustandsbesichtigungen einen Entscheidungskatalog definieren und ihr Ermessen auf dieser Grundlage ausüben.
Erfüllungsgrade „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ und „Digitalisierung“			
F1	Die Stadt Hamm erreicht insgesamt einen Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“, der nur gering unter dem Optimalwert von 100 Prozent liegt.		
F2	Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Stadt Hamm nahezu den Optimalwert.	E2.1	Die Stadt Hamm sollte in die „Dienstanweisung Stundung, Niederschlagung und Erlass sowie Aussetzung der Vollziehung“ die Ausbuchung gemäß § 27 Abs. 4 KomHVO NRW aufnehmen.
		E2.2	Im Rahmen der Digitalisierung sollte sie zudem den Passus „elektronische Dateien sind auszudrucken“ aus der Aktenordnung der Stadt Hamm überdenken.
		E2.3	Die Stadt Hamm muss zukünftig die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis selbst anordnen.
F3	Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Stadt Hamm einen überdurchschnittlichen Wert. Nur in der Vollstreckung gibt es organisatorisch eine geringe Optimierungsmöglichkeit.	E3	Die Vollstreckung der Stadt Hamm sollte zügig in die Lage versetzt werden, Vermögensaukünfte selbst abzunehmen.
F4	Die Stadt Hamm erreicht im Teilerfüllungsgrad den Optimalwert. Eine gezielte Steuerung und ein unterjähriges, differenziertes Controlling lenken die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung in Hamm. Hamm ist ein gutes Beispiel für andere Kommunen.		
F5	Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Stadt Hamm einen unterdurchschnittlichen Wert. Insbesondere in den Bereichen elektronischer Rechnungsworkflow und e-Rechnungen sind noch einige Anstrengungen notwendig, um optimal aufgestellt zu sein.	E5.1	Die Stadt Hamm sollte einen elektronischen Rechnungsworkflow implementieren. Das heißt, Rechnungen sollten an einer zentralen Stelle eingehen, gescannt werden und im Anschluss vollständig elektronisch bearbeitet werden. Per E-Mail eingehende Rechnungen sollte Hamm medienbruchfrei weiterverarbeiten. Langfristig sollte sie in der Zahlungsabwicklung auf Papierausdrucke verzichten.
		E5.2	Zügig sollte die Stadt Hamm die technischen Voraussetzungen für die Annahme und Verarbeitung von e-Rechnungen schaffen, vor allem auch in Hinblick auf die Frist für die Umsetzung der EU-Richtlinie zur elektronischen Rechnungsbearbeitung.
		E5.3	Die Stadt Hamm sollte das Projekt zu den mobilen Endgeräten für den Vollstreckungsaußendienst zügig umsetzen.

Feststellung		Empfehlung	
		E5.4	Sollten die technischen Voraussetzungen geschaffen sein, so sollte die Stadt Hamm den Standard XAmtshilfe für die digitale Übermittlung von Amtshilfeersuchen nutzen.
Zahlungsabwicklung i.e.S.			
F1	Der Abgleich der Finanzmittelkonten mit den Bankkonten ergab keinen Unterschiedsbetrag.	E1	Die Stadt Hamm sollte die Bestände der ausgegebenen Handvorschüsse und Wechselgeldvorschüsse mit dem Bestand am 01. Januar eines Jahres im Tagesabschluss ausweisen.
F2	Die Stadt Hamm bearbeitet die Zahlungsabwicklung i.e.S. wirtschaftlich. Faktoren wie ein hoher Teil an automatisierten Einzahlungen, ein hoher Anteil an SEPA-Lastschriften oder moderne Bezahlfunktionen unterstützen die wirtschaftliche Bearbeitung.		
F3	Die Stadt Hamm hat in der Zahlungsabwicklung geringere Personal- und Sachaufwendungen als die meisten Vergleichskommunen.		
F4	Hamm gehört zu den kreisfreien Städten mit den höheren Leistungswerten bei den Einzahlungen auf seinen Geschäftskonten.		
F5	Die Stadt Hamm hat die Bedeutung von SEPA-Lastschriften erkannt und steuert diesen Bereich aktiv. So erreicht sie bei allen relevanten Forderungsarten hohe SEPA-Lastschriftquoten.	E5	Als weitere Maßnahmen sollte die Stadt Hamm direkt auf der Startseite des Onlinebehördenportals auf das SEPA-Lastschriftmandat hinweisen. So können Interessierte schnell auf das Formular zugreifen.
F6	Die Stadt Hamm weist den höchsten Anteil Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten aus. Die gelingt durch eine gezielte Steuerung in diesem Bereich.		
F7	Auch den Bereich der ungeklärten Ein- und Auszahlungen steuert die Stadt Hamm zielgerichtet. Forderungen bucht sie unverzüglich und vollständig ein.		
F8	Die Stadt Hamm weist im interkommunalen Vergleich eine unterdurchschnittliche Erfolgsquote bei den versendeten Mahnungen auf. Sie kennt die Ursachen für die schlechte Erfolgsquote und versucht stetig den Erfolg ihrer Mahnungen zu verbessern.		
Vollstreckung			

Feststellung		Empfehlung	
F1	Die Vollstreckung der Stadt Hamm hat im interkommunalen Vergleich den höchsten Aufwandsdeckungsgrad. Die Stadt Hamm steuert die Vollstreckung über Kennzahlen. So gelingt es ihr, mit den vorhandenen Ressourcen Vollstreckungsforderungen wirtschaftlich zu bearbeiten.		
F2	Die Aufwendungen für die Vollstreckung je Vollstreckungsforderung liegen in Hamm im mittleren Bereich; nahe dem Kostenbeitrag von derzeit 37 Euro.		
F3	Die Stadt Hamm setzt konkrete Vollstreckungsankündigungen durch den Vollstreckungsaußendienst mit einer halben Pfändungsgebühr wirtschaftlich ein.		
F4	Im interkommunalen Vergleich ist der Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung der Stadt Hamm der maximale Wert.		
F5	Trotz der nicht besetzten Stellen weist die Vollstreckung der Stadt Hamm für beide Jahre überdurchschnittliche Leistungswerte bei den abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle aus. Altbestände und im Jahr neu entstandene Fälle belasten die Vollstreckung in Hamm.	E5.1	Die Stadt Hamm sollte weiterhin verstärkt versuchen, in der Vollstreckung Arbeitsrückstände aus den letzten Jahren aufzuarbeiten. So kann sie das Verjährungsrisiko minimieren und Haushaltsbelastungen durch Forderungsbewertungen vermeiden.
		E5.2	Zumindest vorübergehend sollte die Stadt Hamm das Personal in ihrer Vollstreckung verstärken, um die Arbeitsrückstände zu minimieren.
F6	Die Vollstreckungsbehörde der Stadt Hamm erbringt die Vollstreckung für das Kommunale Jobcenter Hamm entsprechend der gesetzlichen Vorgaben. Sie verzichtet dabei nicht auf Erträge für erbrachte Leistungen. Die Vollstreckung für das KJC durch die Stadt Hamm ist ein gutes Beispiel für andere Kommunen.		

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Hamm
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	3
Kommunale Abgaben	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Haushaltssituation	6
Haushaltsstatus	7
Ist-Ergebnisse	8
Plan-Ergebnisse	11
Eigenkapital	16
Schulden und Vermögen	18
→ Haushaltssteuerung	28
Informationen zur Haushaltssituation	28
Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	30
Ermächtigungsübertragungen	33
→ Kommunale Abgaben	36
Beiträge	36
Gebühren	36
Steuern	38
→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	39
Finanzanlagen	39
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	41

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hamm im Prüfgebiet Finanzen 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.

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Die Stadt Hamm befindet sich in der **Haushaltssanierung** gem. Stärkungspaktgesetz. Von daher besteht weiterhin Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern. Bisher ist es der Stadt gelungen, den Sanierungsplan erfolgreich umzusetzen. Seit 2016 erzielt sie positive Jahresergebnisse. Ab 2021 rechnet Hamm damit, den Haushalt auch ohne die Konsolidierungshilfe des Landes ausgleichen zu können.

Das **Eigenkapital** ist bis 2016 deutlich zurückgegangen. Trotzdem hat Hamm noch eine überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Mit den positiven Ergebnissen der letzten Jahre konnte die Stadt ihr Eigenkapital langsam wieder erhöhen. In ihrer Finanzplanung geht sie davon aus, diesen Trend fortführen zu können.

Handlungsbedarf sieht die gpaNRW darin, die **Haushaltskonsolidierung** weiter konsequent fortzusetzen. Insbesondere beeinflussbare Bereiche sollten zu einer dauerhaften Entlastung des städtischen Haushalts beitragen. Die Stadt sollte zudem ihre überdurchschnittliche Selbstfinanzierungskraft zu einem weiteren Abbau ihrer Liquiditätskredite nutzen. Zwar ist die **Ver-schuldung** im interkommunalen Vergleich niedrig – trotzdem sind die kurzfristigen Verbindlichkeiten ein Risiko für die Haushaltswirtschaft. Darüber hinaus benötigt die Stadt Finanzüberschüsse zur Finanzierung der anstehenden Investitionen. Insbesondere bei den Straßen und den Gebäuden besteht relevanter Sanierungsbedarf.

Haushaltssteuerung

Der Stadt Hamm stehen die erforderlichen Informationen zur Steuerung des Haushalts zur Verfügung. Dies liegt vor allem an der fristgerechten Erstellung der Jahresabschlüsse und dem detaillierten **Controlling und Berichtswesen**.

Dieses hat dazu beigetragen, dass die Stadt ihre Haushaltssanierung bisher erfolgreich umsetzen konnte. Sie hat in den vergangenen Jahren deutliche Konsolidierungserfolge erzielt. Gleichzeitig zeigt sich jedoch auch eine starke Abhängigkeit vom Finanzausgleich. Insbesondere die Schlüsselzuweisungen und die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern tragen zu der positiven Ergebnisentwicklung bei. Diese Ertragspositionen entziehen sich überwiegend der städtischen Steuerung. Ohne Berücksichtigung der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs

hat sich die Haushaltssituation deutlich verschlechtert. Dazu tragen wesentlich die Sozialaufwendungen bei. Auch auf diese kann die Stadt nur begrenzt Einfluss nehmen. Umso wichtiger ist es, in den besser steuerbaren Bereichen nachhaltige Konsolidierungserfolge zu erzielen. Die Stadt muss daher ihren Konsolidierungskurs weiter konsequent fortführen.

Kommunale Abgaben

Bei den **Gebühren** nutzt die Stadt ihre rechtlichen Handlungsmöglichkeiten weitestgehend aus. Die Abschreibungen berechnet sie auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte. Bei der kalkulatorischen Verzinsung des Eigenkapitals nutzt sie den rechtlich höchstmöglichen Zinssatz.

Bei den **Steuern** hat die Stadt dagegen noch Potenzial. Zwar hat sie die Grundsteuer B und die Vergnügungssteuer im Zuge der Haushaltssanierung angehoben. Trotzdem sind die Hebesätze der Realsteuern im interkommunalen Vergleich niedrig. Unter den kreisfreien Städten machen ihre Steuererträge den geringsten Anteil an den ordentlichen Erträgen aus. Eine Notwendigkeit zur Anhebung der Hebesätze sieht die gpaNRW derzeit nicht.

➔ 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 Stadt die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor? Hat die Stadt ein Finanzcontrolling? Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus? Wie geht sie mit Ermächtigungsübertragungen um?
- Haushaltskonsolidierung: Welche Möglichkeiten gibt es bei den kommunalen Abgaben? Weitere Handlungsmöglichkeiten beschreiben wir in den anderen Teilberichten.

Wir analysieren hierzu die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse. Zusätzlich bezieht die gpaNRW die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse ein.

Die Prüfung stützt sich auf Kennzahlen zur Bewertung der Haushaltswirtschaft. In der Analyse und Bewertung berücksichtigt die gpaNRW die individuelle Situation der Stadt.

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

→ Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Stadt zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf für die Stadt 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, ist in den interkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den Gesamtabschlüssen.

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2010	bekannt gemacht	festgestellt	festgestellt	HPI / JA/ GA
2011	bekannt gemacht	festgestellt	festgestellt	HPI / JA/ GA
2012	bekannt gemacht	festgestellt	festgestellt	HPI / JA/ GA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	festgestellt	HPI / JA/ GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	festgestellt	HPI / JA/ GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	festgestellt	HPI / JA/ GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	festgestellt	HPI / JA/ GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI/ JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2019	bekannt gemacht			HPI
2020	bekannt gemacht			HPI

Die im Doppelhaushalt 2019/ 2020 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2023 berücksichtigt die gpaNRW ebenfalls.

Haushaltsstatus

→ Feststellung

Die Stadt Hamm unterliegt den Einschränkungen aus einer pflichtigen Teilnahme am Sanierungspakt Stadtfinanzen. Nach Auslaufen der Konsolidierungshilfe des Landes rechnet sie ab 2021 damit, aus eigener Kraft ausgeglichene Haushalte zu realisieren.

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 im Zeitverlauf

Haushaltsstatus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ausgeglichener Haushalt							
Fiktiv ausgeglichener Haushalt							
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage							
Haushaltssicherungskonzept genehmigt							
Haushaltssanierungsplan genehmigt ¹	X	X	X	X	X	X	X

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Ist)²

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	-1.487	-1.977	-1.070	305	607	1.907
Ausgleichsrücklage	0	0	0	305	911	2.819
Allgemeine Rücklage	165.713	164.258	139.335	134.670	134.499	133.180
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	525	522	-23.856	-4.819	-325	-1.317
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	0,9	1,2	0,7	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	0,9	1,2	0,7	positives Ergebnis	positives Ergebnis	positives Ergebnis

¹ ab 2016 erreicht die Stadt ausgeglichene Haushalte

² bei der Rücklagendarstellung wird der Ergebnisverwendungsbeschluss vorweggenommen

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Plan)

	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	434	102	172	840	174
Ausgleichsrücklage	3.252	3.355	3.527	4.367	4.541
Allgemeine Rücklage	133.469	133.537	133.652	134.212	134.328
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	289	68	115	560	116
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis	positives Ergebnis	positives Ergebnis	positives Ergebnis	positives Ergebnis

Die **Stadt Hamm** nimmt seit 2011 pflichtig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Sie hat bisher die darin festgeschriebenen Sanierungsziele erreicht. Dazu zählt der erstmalige Haushaltsausgleich unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfe in 2016. Nach dem Haushaltssanierungsplan erreicht Hamm erstmals 2021 einen Haushaltsausgleich ohne Konsolidierungshilfe.

→ Empfehlung

Die Stadt Hamm sollte ihren erfolgreichen Sanierungsweg konsequent fortsetzen. Dadurch erhält sie die Voraussetzungen, auch nach Auslaufen des Stärkungspaktes nachhaltig ausgeglichene Haushalte zu erreichen.

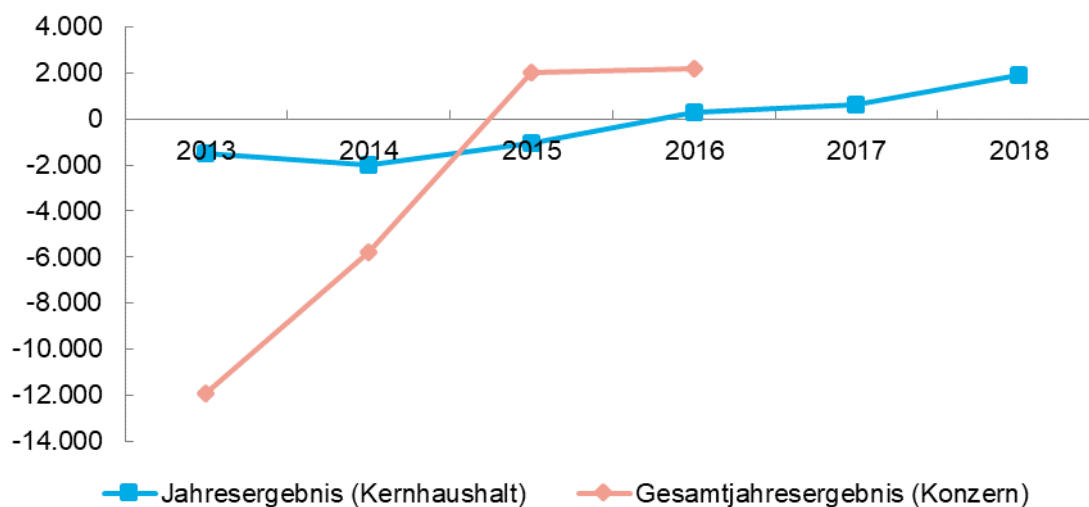
Ist-Ergebnisse

→ Feststellung

Die Stadt Hamm konnte seit 2014 ihre Jahresergebnisse kontinuierlich verbessern. Seit 2016 erreicht sie mit der Konsolidierungshilfe des Landes einen ausgeglichenen Haushalt. Hamm befindet sich jedoch noch immer in einer strukturell defizitären Haushaltssituation.

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

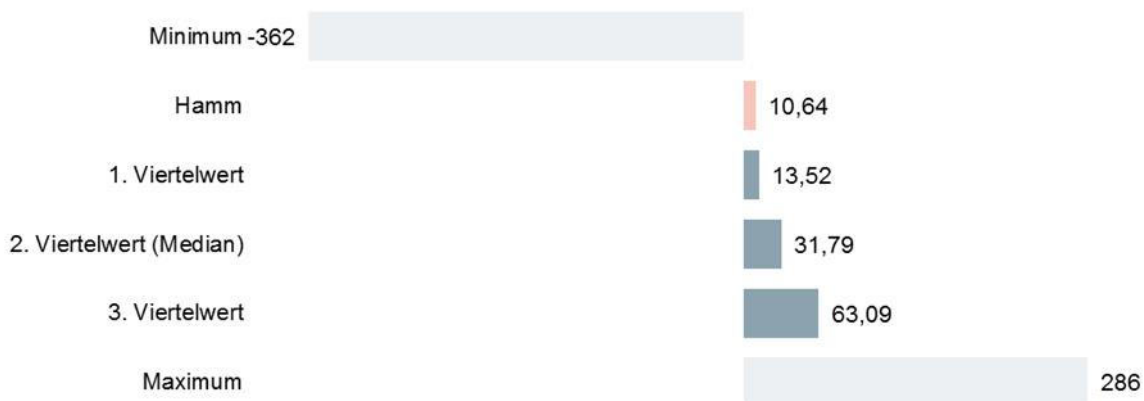
Jahres- und Gesamtjahresergebnisse in Tausend Euro



Für 2017 und 2018 liegen noch keine Gesamtergebnisse vor

Die **Stadt Hamm** erzielt seit 2010 meist bessere Jahresergebnisse als ursprünglich geplant. Lediglich 2016 war das Ist-Ergebnis schlechter. Seit diesem Jahr erreicht die Stadt einen ausgeglichenen Haushalt.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positioniert sich die Stadt Hamm im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
3,38	-290	-55,65	17,35	92,77	403	23

Die Stadt Hamm erzielt auf den Einwohner bezogen überdurchschnittliche ordentliche Erträge und Aufwendungen. Bei den ordentlichen Erträgen gehört sie seit 2015 zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit den höchsten Einnahmen je Einwohner. Die Jahresergebnisse je Einwohner sind bis 2015 weniger negativ und danach deutlich schlechter als bei den meisten Vergleichskommunen.

Auch auf Konzernebene erzielt die Stadt deutlich geringere Defizite je Einwohner als die anderen kreisfreien Städte. Ab 2015 sind die Gesamtjahresergebnisse besser als bei den meisten Vergleichskommunen.

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2015³

Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)3. Viertelwert	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
11,47	-477	-219	-161	-52,41	30,95	18

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

Aus diesem Grund haben wir in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2018, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs haben wir Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre (2014 bis 2018) eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2018 wesentlich beeinflusst haben. Berechnungen dazu stellt die gpaNRW im Anhang in Tabelle 5 dar.

Den größten Einfluss auf die strukturelle Situation in Hamm nehmen die Schlüsselzuweisungen und die Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer. Die Schlüsselzuweisungen steigen seit 2010 kontinuierlich an. Von 2014 bis 2018 erzielte die Stadt pro Jahr durchschnittlich 148,1 Mio. Euro. Dies sind rund 23,7 Mio. Euro weniger als in der Jahresrechnung 2018 ausgewiesen.

³ Für die Jahre nach 2015 liegen uns nicht genügend Vergleichswerte vor

Ähnlich verhält es sich bei den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer. Auch diese nehmen seit 2010 stetig zu. 2018 erzielt die Stadt daraus rund 6,8 Mio. Euro höhere Erträge als im Durchschnitt von 2014 bis 2018.

Bei der strukturellen Haushaltssituation ist zudem die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz zu berücksichtigen. 2018 verbessert diese das Jahresergebnis um rund 10,7 Mio. Euro. In den kommenden Jahren wird die Konsolidierungshilfe deutlich zurückgeführt. Ab 2021 muss die Stadt den Haushaltsausgleich ohne diese Zuweisung realisieren.

Das positive Jahresergebnis 2018 spiegelt damit nicht die strukturelle Haushaltssituation wider. Ohne die in den letzten Jahren außerordentlich positive Entwicklung bei den genannten Ertragsarten wäre die Ist-Situation schlechter. Die gpaNRW sieht die Stadt Hamm, Stand Jahresabschluss 2018, noch immer in einer strukturell defizitären Haushaltssituation.

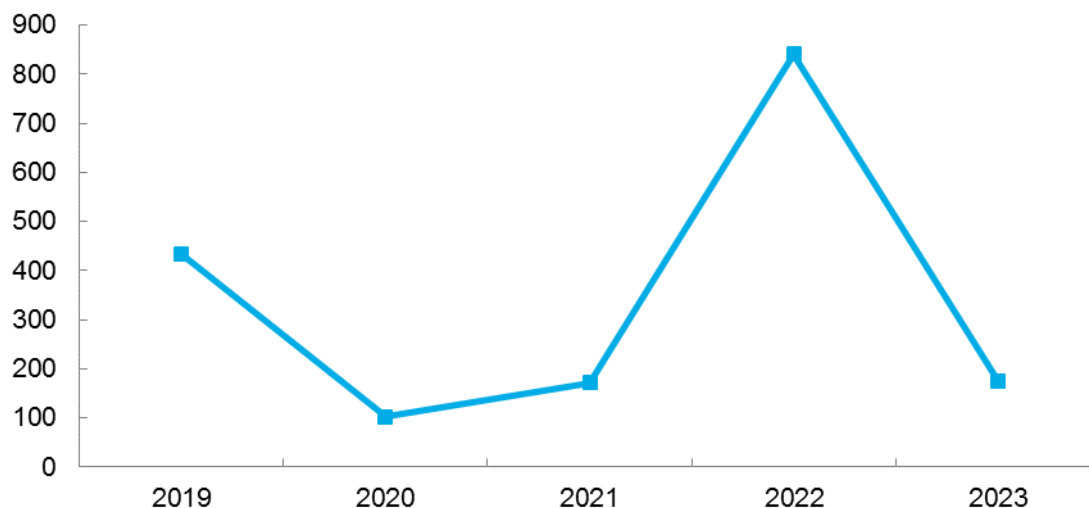
Plan-Ergebnisse

→ Feststellung

Die Stadt Hamm plant vorsichtig. Die Haushaltsentwicklung ist dabei stark von den Schlüsselzuweisungen abhängig. Diese Ertragsposition unterliegt allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Darüber muss die Stadt damit rechnen, dass die Personal- und Versorgungsaufwendungen sowie die Aufwendungen für die Unterhaltung von Gebäuden und Infrastruktur höher als geplant ausfallen können.

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 die Kommune geeignete Maßnahmen für den Haushaltsausgleich finden und umsetzen.

Jahresergebnisse in Tausend Euro (Plan)



Die **Stadt Hamm** plant nach dem Haushaltsplan 2019/ 20 für 2023 einen Überschuss von rund 174.000 Euro.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2018 und Plan-Ergebnis 2023 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)	2023	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	73.570 (68.449)	77.200	3.630 (8.751)	1,0 (2,4)
Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern	80.872 (70.080)	98.588	17.716 (28.508)	4,0 (7,1)
Schlüsselzuweisungen	171.773 (148.100)	182.656	10.883 (34.556)	1,2 (4,3)
Kostenerstattungen und -umlagen	161.426	183.395	21.969	2,6
Übrige Erträge	263.271	255.185	-8.086	-0,6
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	144.382	155.211	10.829	1,5
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	103.680	97.694	-5.985	-1,2
Landschaftsumlage	51.538	55.282	3.744	1,4
Transferaufwendungen (ohne Landschaftsumlage und Steuerbeteiligungen)	345.310	399.197	53.887	2,9
Sonstige ordentliche Aufwendungen	42.105	33.139	-8.966	-4,7
Übrige Aufwendungen	60.390	56.326	-4.063	-1,4

Für schwankungsanfällige Positionen haben wir im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 ergänzt.

Wir unterscheiden 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 unseren Analysen konzentrieren wir uns vorrangig auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bzw. Chancen. Diese beziehen wir in die Bewertung der Plan-Ergebnisse ein.

Gewerbesteuer

Die Stadt Hamm erzielt relativ niedrige Erträge aus Steuern. Im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten hat sie den geringsten Steueranteil an den Gesamterträgen. Trotzdem sind die Gewerbesteuern eine wichtige Ertragsquelle. Diese wird vornehmlich durch mittelständische Unternehmen geprägt.

In den letzten Jahren verzeichnet die Stadt Hamm schwankende Erträge aus Gewerbesteuern. Seit 2013 gehen sie tendenziell zurück. Dabei fällt das Ist-Ergebnis häufig schlechter als ursprünglich geplant aus. Erst ab 2017 erreicht die Stadt das derzeit aktuelle Ertragsniveau. Die ursprünglichen Planansätze werden dabei deutlich übertroffen. Dies zeigt, dass die Gewerbesteuer auch in Hamm eine höchst konjunkturabhängige Haushaltsposition ist. Die Stadt kann darauf nur begrenzt Einfluss nehmen.

Bis 2023 plant Hamm jährlich steigende Gewerbesteuererträge. Dabei sind die Steigerungsraten sehr moderat. Im Vergleich zu den Mittelwerten rechnet die Stadt mit einer Zunahme von durchschnittlich 2,4 Prozent pro Jahr. Bezogen auf das Ist-Ergebnis 2018 liegt die jährliche Erhöhung ab 2020 bei 1,2 Prozent. Der Haushaltsansatz 2019 entspricht nahezu dem Vorjahresergebnis. Damit unterschreitet die Stadt Hamm bei ihrer Planung deutlich die vom Land NRW in ihren Orientierungsdaten veröffentlichten Steigerungsraten⁴. Über das allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiko hinaus sieht die gpaNRW daher keine zusätzlichen Risiken aus der städtischen Planung.

Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern

Beim Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern rechnet die Stadt mit den höchsten Steigerungsraten. Im Vergleich zum Mittelwert erwartet sie 2023 um rund 40 Prozent höhere Erträge. Die Ertragsposition hängt wesentlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab. Diese kann von der Stadt Hamm nicht beeinflusst werden. Derzeit werden zurückgehende Wachstumszahlen für Deutschland und den Euroraum prognostiziert.⁵ Treten diese ein, wird dies mittelfristig negative Auswirkungen auf die aus den Gemeinschaftssteuern zu erzielenden Erträge haben. Diese wichtige Ertragsposition birgt daher ein generelles Risiko.

Die von der Stadt geplanten Steigerungsraten bewegen sich auf dem Niveau der Orientierungsdaten des Landes bzw. leicht darunter. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist daher für diese Ertragsposition nicht ersichtlich.

Schlüsselzuweisungen

Die Schlüsselzuweisungen sind die zweitgrößte Ertragsposition der Stadt Hamm. Mit rund 34,6 Mio. Euro steigen sie bezogen auf die Durchschnittswerte bis 2023 am stärksten an. Der Haushaltsansatz 2019 liegt auf dem Niveau der Festsetzung aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2019 (GFG 2019). In den Folgejahren plant die Stadt Steigerungen unterhalb der Orientierungsdaten des Landes. Dies ist Ausdruck einer vorsichtigen Planung.

Die Höhe der Schlüsselzuweisungen wird von vielen Faktoren bestimmt. So führte die Reform des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2019 zu wesentlich geringeren Erträgen. Wesentlichen Einfluss hat zudem die städtische Steuerkraft. Steigende Erträge bei den Realsteuern und den Anteilen aus den Gemeinschaftssteuern reduzieren tendenziell die Schlüsselzuweisungen.

⁴ Vgl. Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 02. August 2018; Az. 304-46.05.01-264/18

⁵ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Situation: Jahresgutachten 2018/19 vom 07. November 2018 sowie Konjunkturprognose 2019 und 2020 vom 19. März 2019

Diese Entwicklung schlägt sich in der Finanzplanung der Stadt nur bedingt nieder. Die genannten Ertragspositionen werden ab 2019 durchgängig steigend geplant. Allerdings hat das Land NRW in den letzten Jahren über das GFG den Kommunen stetig steigende Beträge als Finanzausgleichsmasse zugewiesen. Die zukünftige gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts werden ausschlaggebend sein, ob sich dieser Trend so fortsetzt. Es besteht daher zumindest ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko für diese Ertragsposition. Dabei ist zu berücksichtigen: Die Schlüsselzuweisungen haben eine besondere Bedeutung für die Ertragssituation der Stadt. 2018 machen sie mehr als ein Fünftel der Erträge aus. Die Stadt rechnet damit, dass ihr Anteil bis 2023 weiter steigt. Kommt das allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiko zum Tragen, ist die Stadt davon tendenziell stärker betroffen als andere Kommunen.

Kostenerstattungen und -umlagen

In dem betrachteten Zeitraum nehmen die Kostenerstattungen und –umlagen um fast 22 Mio. Euro zu. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die wesentlichen Steigerungen bei der Beteiligung des Bundes an Leistungen zu verzeichnen ist. Dies betrifft beispielsweise die Erstattungen für ALG II oder die Grundsicherung im Alter. Den steigenden Erträgen stehen entsprechend höheren Aufwendungen gegenüber. Insofern ist kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko bei dieser Ertragsposition ersichtlich.

Personal- und Versorgungsaufwendungen

Bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen rechnet die Stadt Hamm bis 2023 mit einem Anstieg um rund 10,8 Mio. Euro. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme von 1,5 Prozent. Damit liegt die Stadt für den Finanzplanungszeitraum oberhalb der in den Orientierungsdaten des Landes genannten Steigerungsrate. Diese beträgt jeweils 1,0 Prozent.

Für die Analyse sind allerdings die tatsächlich von der Stadt eingeplanten jährlichen Veränderungen der Aufwendungen aussagekräftiger. Für 2019 plant die Stadt einen Anstieg der Personal- und Versorgungsaufwendungen um 2,9 Prozent. Diesen Wert hat Hamm mit der Bezirksregierung abgestimmt. In den Folgejahren beträgt die Zunahme jeweils 1,1 Prozent.

Von 2013 bis 2018 sind die Personal- und Versorgungsaufwendungen um durchschnittlich 3,9 Prozent pro Jahr angestiegen. In den letzten beiden Jahren waren die Ist-Aufwendungen dabei höher als ursprünglich geplant. Die Stadt hat den Personalbereich in den Haushaltssanierungsprozess einbezogen. Aktuell beabsichtigt sie eine Ausdehnung der durchschnittlichen Dauer von Stellenvakanzen auf sechs Monate. Sie erhofft sich dadurch dauerhafte Einsparungen von jährlich rund 2,3 Mio. Euro. Diesen Betrag hat die Stadt bereits in ihre Haushaltsplanung einbezogen. Um die geplanten Steigerungsraten von 1,1 Prozent ab 2021 zu realisieren, sind weitere Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Im Eckjahresvergleich gehen die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen deutlich zurück. Sie leisten damit einen Beitrag zur Schließung der Konsolidierungslücke.

Wesentlichen Einfluss nehmen dabei die Unterhaltungsaufwendungen für Gebäude und Infrastruktur. 2018 hat die Stadt umfangreiche Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen gebildet. Für die Unterhaltung der Infrastruktur gehen 5,4 Mio. Euro und für Sonderbaumaßnahmen an Gebäuden 8,8 Mio. Euro in die Aufwendungen ein. Dies ist auch Folge der positiven Ergebnisentwicklung. Seit 2015 wendet die Stadt steigende Beträge für die Unterhaltung auf. In der Haushaltsplanung agiert Hamm vorsichtiger. Ab 2019 rechnet sie mit deutlich niedrigeren Beträgen. Bis 2023 rechnet die Stadt mit Unterhaltungsaufwendungen für Gebäude von insgesamt knapp 26 Mio. Euro. Für die Infrastruktur plant sie 32,5 Mio. Euro ein. Hamm muss allerdings damit rechnen, künftig weiterhin steigende Aufwendungen tragen zu müssen. Im Kapitel Schulden und Vermögen geht die gpaNRW darauf näher ein.

Landschaftsumlage

Die an den Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) zu zahlende Umlage erhöht sich ab 2020 kontinuierlich. Die Stadt orientiert sich bei der Planung an dem GFG 2019. Darauf wendet sie den vom LWL festgesetzten Hebesatz von 15,15 Punkten an. In den Folgejahren geht die Stadt von steigenden Umlagegrundlagen aus. Beim Hebesatz rechnet sie 2020 mit einem Anstieg und danach mit sinkenden Sätzen. Sie folgt damit grundsätzlich den Planannahmen des LWL. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist in dieser Haushaltsposition nicht ersichtlich.

Transferaufwendungen (ohne Landschaftsumlage und Steuerbeteiligungen)

Landschaftsumlage und Steuerbeteiligungen (Gewerbesteuerumlage sowie Finanzierungsbeteiligung Fonds deutsche Einheit) machen lediglich rund 15 Prozent der Transferaufwendungen aus. Der Großteil besteht in Zuweisungen und Zuschüssen sowie den Sozialtransferaufwendungen.

Die Stadt Hamm plant 2019 rund 110 Mio. Euro Zuweisungen und Zuschüsse⁶. In den Folgejahren nehmen diese kontinuierlich zu. Mehr als die Hälfte davon machen die Zahlungen an die Träger der Kindertageseinrichtungen aus. Ein großer Teil der gewährten Zuschüsse und Zuweisungen ist durch entsprechende Erträge aus Zuwendungen gedeckt. Die Stadt leitet diese weiter.

Die Sozialtransferaufwendungen belaufen sich auf rund 245,8 Mio. Euro. Auch hier ist ein großer Anteil der Aufgaben durch Bundes- und Landeszuweisungen bzw. Kostenerstattungen gegenfinanziert. 2020 rechnet die Stadt mit einer Zunahme der Aufwendungen um 3,7 Prozent. In den Folgejahren weist die Finanzplanung zurückgehende Steigerungsraten aus. 2021 rechnet die Stadt mit 2,1, 2022 mit 1,8 und 2023 mit 0,8 Prozent höheren Sozialtransferaufwendungen. Damit liegt die Planung insbesondere 2023 unterhalb der Orientierungsdaten des Landes. Diese sehen ab 2020 eine jährliche Steigerung von 2,0 Prozent vor. Die niedrige Steigerungsrate in 2023 liegt insbesondere an einem Rückgang der Eingliederungshilfen für Arbeitssuchende nach dem SGB II. Die Stadt rechnet mit vier Mio. geringeren Aufwendungen als in den

⁶ davon rund 32 Mio. Euro an den Lippeverband

Vorjahren. Diese Aufwandsposition ist allerdings zu 100 Prozent durch den Bund gegenfinanziert. Die Stadt plant die entsprechende Bundesbeteiligung korrespondierend zu den Aufwendungen ein. Ohne die Eingliederungshilfe für Arbeitssuchende nach SGB II steigen die geplanten Sozialtransferaufwendungen 2023 um 2,0 Prozent an.

Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko bei der Planung der Transferaufwendungen ist daher nicht ersichtlich.

Sonstige ordentliche Aufwendungen

Die sonstigen ordentlichen Aufwendungen gehen bis 2023 um fast neun Mio. Euro zurück. Sie leisten damit einen spürbaren Konsolidierungsbeitrag. Dabei ist aber ein Sondereffekt zu berücksichtigen. 2018 hat die Stadt eine sonstige Rückstellung von 10,8 Mio. Euro gebildet. Diese resultiert aus Pensionsverpflichtungen für das kommunale Jobcenter, die in mehreren Vorjahren aufgelaufen sind. In den Folgejahren sind aus diesem Geschäftsvorfall deutlich geringere Aufwendungen zu erwarten. In der Fortschreibung des Haushaltssanierungsplans 2020 berücksichtigt die Stadt diesen Sachverhalt. Ohne den Sondereffekt steigen die sonstigen ordentlichen Aufwendungen im Betrachtungszeitraum um durchschnittlich 1,1 Prozent pro Jahr an. Die Stadt plant dabei die Aufwendungen maßnahmen- und jahresscharf ein. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht erkennbar.

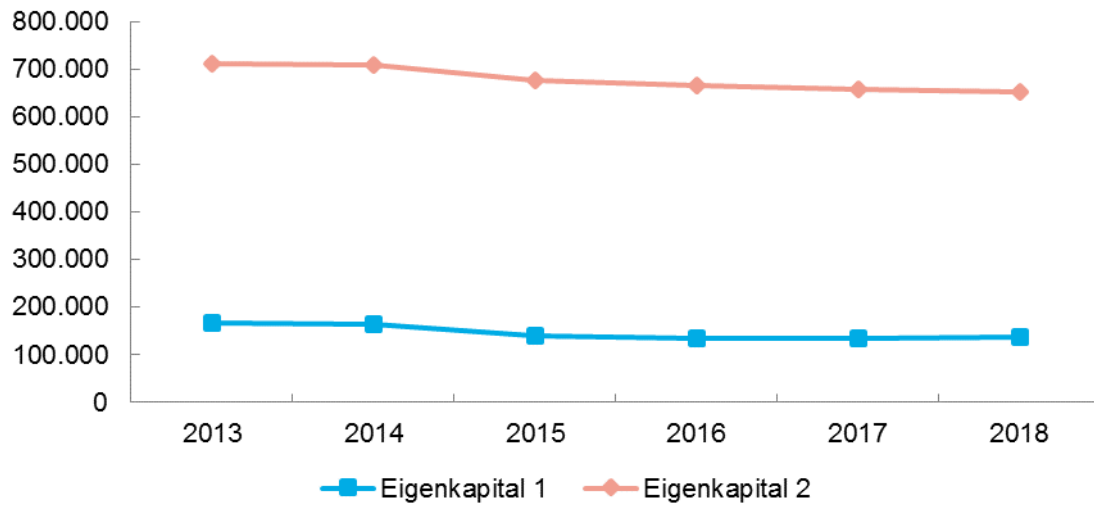
Eigenkapital

→ Feststellung

Das Eigenkapital der Stadt Hamm ist in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Die Stadt konnte die negative Entwicklung im Zuge des Haushaltssanierungsplanes seit 2016 aufhalten. Die Gefahr einer drohenden Überschuldung ist derzeit nicht ersichtlich.

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.

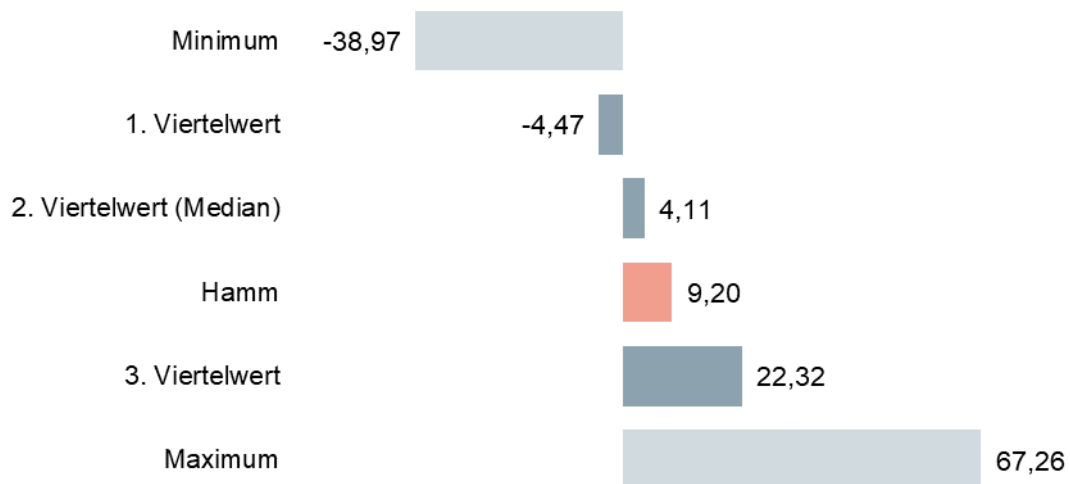
Eigenkapital in Tausend Euro⁷



Das Eigenkapital der **Stadt Hamm** geht absolut und auf die Bilanzsumme bezogen zurück. Im Vergleich zur Eröffnungsbilanz hat es sich bis 2018 mehr als halbiert (Eigenkapital in der Eröffnungsbilanz 2008: 290,7 Mio. Euro). Die seit 2016 positiven Jahresergebnisse haben den Negativtrend aufgehalten.

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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen. Diese verteilen sich wie folgt:

⁷ Eigenkapital 2 umfasst das Eigenkapital zuzüglich der Sonderposten aus Zuwendungen und Beiträgen



2017 positioniert sich die Stadt Hamm im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
9,10	-39,08	-5,06	9,10	21,74	67,62	23

Die Eigenkapitalquoten gehen bis 2017 wie bei den meisten Kommunen in NRW zurück. Die Stadt Hamm lebt von ihrer Substanz. Dabei gehört sie in den letzten sechs Jahren zu der Hälfte der kreisfreien Städte mit der höheren Eigenkapitalquote 1. Unter Einbeziehung der Sonderposten (Eigenkapitalquote 2) erreicht die Stadt eine noch bessere Platzierung. Hier haben mehr als drei Viertel der kreisfreien Städte einen niedrigeren Wert. Die vergleichsweise gute Positionierung liegt auch daran, dass der Eigenkapitalverzehr langsamer als bei den meisten anderen Städten erfolgt ist. Hier zeigen sich die Konsolidierungserfolge aus dem Haushaltssanierungsplan.

Auf Konzernebene zeigt sich eine ähnliche Entwicklung. Die Eigenkapitalausstattung ist allerdings niedriger als im Kernhaushalt.

→ Empfehlung

Die Stadt Hamm sollte den positiven Trend festigen und ihre Eigenkapitalausstattung weiter erhöhen. Dazu gehört auch, die Ausgleichsrücklage mittelfristig wieder aufzufüllen. Ziel sollte es sein, diese als Instrument der Risikovorsorge angemessen auszustatten. Dadurch schafft Hamm die Voraussetzung auch bei schlechteren gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen den Haushalt zumindest fiktiv ausgleichen zu können.

Schulden und Vermögen

→ Feststellung

Die Stadt Hamm gehört sowohl im Kernhaushalt als auch auf Gesamtabchlusssebene zu den kreisfreien Städten mit der niedrigsten Verschuldung. Ihre überdurchschnittliche Selbstfinanzierungskraft bietet die Chance, insbesondere die Liquiditätskredite weiter zu verringern.

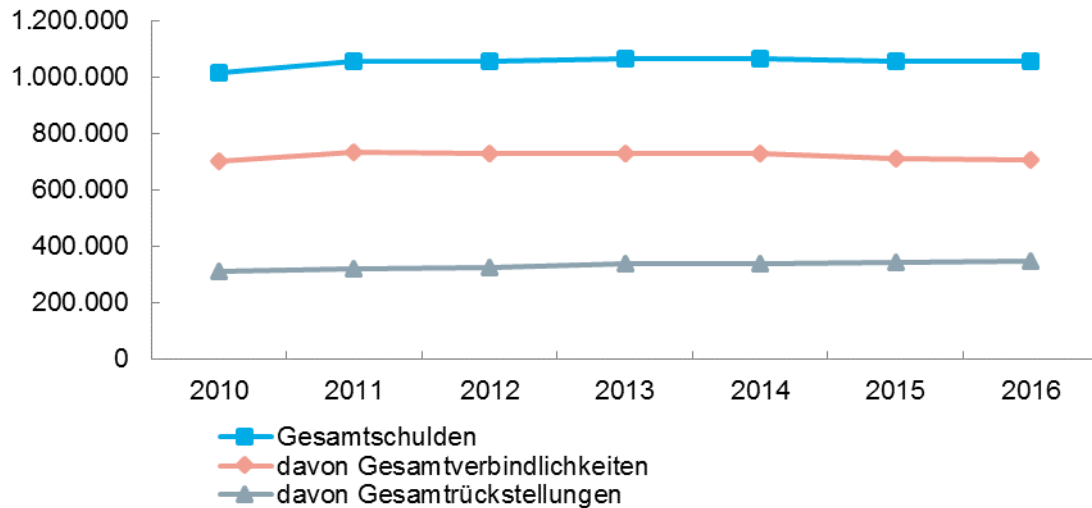
→ Feststellung

Bei den städtischen Vermögenswerten besteht insbesondere bei den Gebäuden und den Straßen Nachholbedarf. Hier muss die Stadt vereinzelt mit deutlich steigenden Refinanzierungsbedarfen rechnen. Den daraus resultierenden Finanzbedarf wird Hamm auch mit neuen Investitionsdarlehen decken müssen.

Schulden und hohe Reinvestitionsbedarfe begrenzen aktuelle und zukünftige Handlungsspielräume und können dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit widersprechen. Je niedriger sie ausfallen, desto unabhängiger ist die Haushaltswirtschaft der Stadt.

Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, beziehen wir die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein.

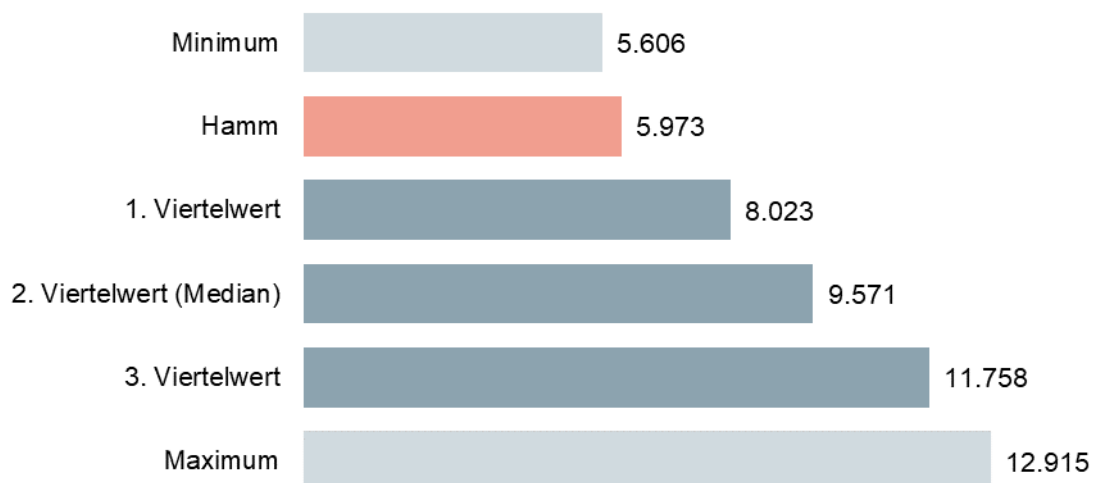
Gesamtschulden des Konzerns „Stadt Hamm“ in Tausend Euro



In dem betrachteten Zeitraum steigt die Verschuldung des Konzerns **Stadt Hamm** nur geringfügig (um 4,0 Prozent) an. Den größten Anteil an der Zunahme haben die Rückstellungen. Hamm gehört dabei durchgehend zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit der niedrigsten Gesamtverschuldung je Einwohner.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Hamm dabei wie folgt:

Gesamtschulden des Konzerns „Stadt Hamm“ je Einwohner in Euro 2015



In den interkommunalen Vergleich des Jahres 2015 sind 18 Werte eingeflossen. Diese verteilen sich wie folgt.



Die Stadt Hamm hat vergleichsweise wenig Vermögenspositionen ausgegliedert. Von den Schulden ist ein knappes Drittel den Beteiligungen zugeordnet. Auf den Kernhaushalt bezogen ist die Pro-Kopf-Verschuldung bei mehr als dreiviertel der kreisfreien Städte höher als in Hamm.

Verbindlichkeiten

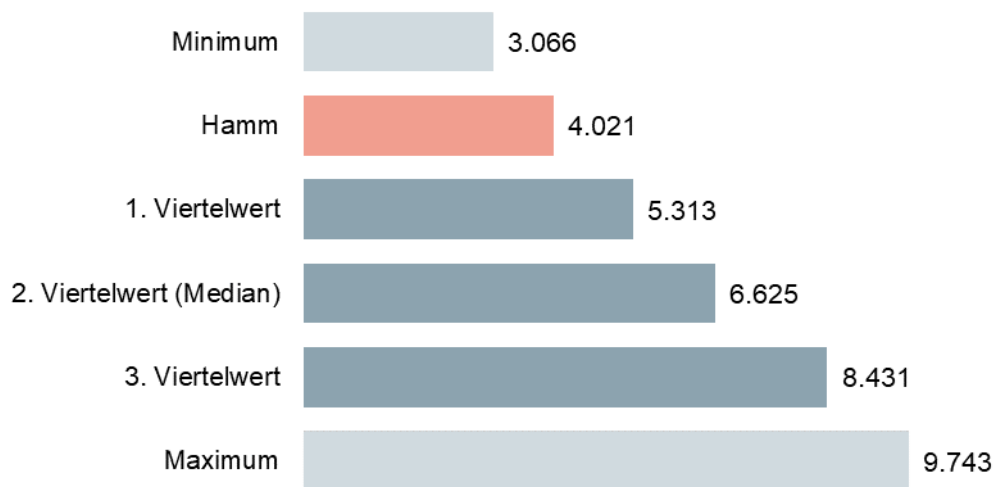
Die Gesamtschulden bestehen zu rund zwei Dritteln aus Verbindlichkeiten.

Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns „Stadt Hamm“ in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gesamtverbindlichkeiten	729.257	727.098	710.103	707.773	k. A.	k. A.
davon Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	k. A.	k. A.
davon Investitionskredite	414.374	409.541	422.467	445.746	k. A.	k. A.
davon Liquiditätskredite	144.900	162.924	173.785	151.501	k. A.	k. A.
davon sonstige Verbindlichkeiten	143.158	128.831	90.061	90.579	k. A.	k. A.
nachrichtlich: Verbindlichkeiten des Kernhaushalts der Stadt Hamm						
Verbindlichkeiten	444.755	447.875	424.833	442.350	446.388	399.930
davon Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	14.400	13.824
davon Investitionskredite	239.988	242.193	246.603	271.857	264.923	259.686
davon Liquiditätskredite	145.900	153.740	158.045	151.501	149.262	108.286
davon sonstige Verbindlichkeiten	53.893	49.051	13.651	14.278	12.273	11.557

Im Betrachtungszeitraum haben sich die Gesamtverbindlichkeiten verringert. Dabei entwickeln sich die einzelnen Positionen der Verbindlichkeiten unterschiedlich. Die sonstigen Verbindlichkeiten gehen deutlich zurück. Dies liegt vor allem an einem Sondereffekt im Jahresabschluss 2015 des Kernhaushalts. Die Stadt hat rund 30 Mio. Euro Investitionszuschüsse aus dieser Bilanzposition in die sonstigen Sonderposten umgebucht. Die Kreditverbindlichkeiten steigen dagegen an. Von 2013 bis 2016 nehmen sie um fast sieben Prozent zu.

Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns „Stadt Hamm“ je Einwohner in Euro 2015



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Fast zwei Drittel der Gesamtverbindlichkeiten sind langfristige Investitionsdarlehen. Darin sind auch Kredite, die der Konzernfinanzierung dienen, einbezogen. Diesen Darlehen stehen in der städtischen Bilanz entsprechende Ausleihungen an verbundene Unternehmen gegenüber. 2018 machen diese rund 70 Mio. Euro aus. Im Kapitel Effektivverschuldung geht die gpaNRW auf die Verschuldung unter Berücksichtigung der Ausleihungen ein.

Die Gesamtverbindlichkeiten bestehen zu rund 21 Prozent aus Krediten zur Liquiditätssicherung. Diese sind überwiegend dem Kernhaushalt zuzuordnen. Dort machen sie 2018 ein gutes Viertel der Verbindlichkeiten aus. Im interkommunalen Vergleich steht die Stadt Hamm damit relativ gut da. Dies zeigt sich auch am Anteil der kurzfristigen Verbindlichkeiten. Unter den kreisfreien Städten hat Hamm 2017 mit 6,0 Prozent die drittniedrigste Quote.

Die positive Entwicklung der Jahresergebnisse hat es der Stadt in den letzten Jahren ermöglicht, die Liquiditätskredite zu reduzieren. Seit dem Höchststand in 2015 gehen diese kontinuierlich zurück. 2018 unterschreitet das Kreditvolumen mit rund 108 Mio. Euro erstmals wieder deutlich das Niveau von 2010. Bis 2023 plant die Stadt einen weiteren Abbau der Liquiditätskredite auf 85,6 Mio. Euro. Um dieses Ziel erreichen zu können, ist Hamm auf eine weiterhin positive Entwicklung der Finanzrechnung angewiesen.

Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Von 2013 bis 2017 erzielt die Stadt Hamm einen Finanzmittelfehlbetrag von 29,5 Mio. Euro. Dies liegt vornehmlich an den durchgehend negativen Salden aus Investitionstätigkeit. 2018 kann die Stadt mit einem Finanzmittelüberschuss von 39 Mio. Euro die im Betrachtungszeitraum aufgelaufenen Liquiditätsdefizite ausgleichen. Hamm profitiert dabei von Überschüssen aus dem laufenden Geschäft. Seit 2016 steigt der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit kontinuierlich an. Wesentlichen Anteil haben daran die Ertragspositionen des Finanzausgleichs.

Die städtische Selbstfinanzierungskraft ist dabei überdurchschnittlich. Allerdings hat sich die Positionierung im interkommunalen Vergleich verschlechtert. Bis 2014 gehörte Hamm zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit dem höchsten Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Danach konnten die meisten Städte ihre Selbstfinanzierungskraft stärker verbessern als Hamm. Seit 2016 gehört die Stadt nur noch zur oberen Hälfte der Vergleichskommunen. Ein wesentlicher Grund dafür liegt in dem vergleichsweise geringen Anteil der Steuererträge an den Gesamterträgen. Diese sind in den meisten Kommunen aufgrund der konjunkturellen Entwicklung deutlich angestiegen. Die gpaNRW geht im Kapitel „Kommunale Abgaben“ auf die städtischen Steuern näher ein.

Auf Konzernebene ist Hamm schlechter aufgestellt. Bei den Cashflows aus laufender Geschäftstätigkeit erzielt sie unterdurchschnittliche Ergebnisse.

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (Plan)

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	15.857	20.678	20.783	22.331	22.129
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-28.570	-43.632	-30.770	-23.309	-1.762
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-12.713	-22.955	-9.987	-978	20.367
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	14.145	26.912	15.583	7.502	-15.156
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	1.432	3.957	5.596	6.524	5.212

Die Stadt rechnet damit, dass sich die positive Entwicklung der Liquiditätsslage fortsetzt. Auch künftig soll der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit dazu einen wesentlichen Beitrag leisten. Die Stadt Hamm hätte damit die Chance, ihre Liquiditätskredite weiter zu reduzieren. Bis 2023 sollen diese um 22,7 Mio. Euro zurückgeführt werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Hamm sollte die positive Entwicklung ihrer Selbstfinanzierungskraft wie geplant dazu nutzen, die Liquiditätskredite weiter zurückzuführen. Dadurch kann sie das Risiko aus einem Anstieg des Zinsniveaus begrenzen.

Im laufenden Geschäft erwirtschaftete liquide Mittel können darüber hinaus grundsätzlich auch Investitionsdarlehen zumindest teilweise ersetzen. Inwieweit die Überschüsse der Finanzrechnung auch für diesen Zweck ausreichen bleibt abzuwarten. Die Stadt rechnet mit einem kontinuierlich steigenden Bestand an Investitionskrediten. Bis 2023 plant sie rund 142,6 Mio. Euro neue Darlehen. Die Verschuldung der Stadt wird daher zunehmen. Dabei ist allerdings das Förderprogramm „Gute Schule 2020“ zu berücksichtigen. Das Land NRW stellt daraus von 2017

bis 2020 rund 27,3 Mio. Euro zur Verfügung. Die Zins- und Tilgungsleistungen für diese Darlehen belasten nicht den städtischen Haushalt.

Zudem plant die Stadt neue Investitionsdarlehen im Rahmen der Konzernfinanzierung. Bis 2023 sollen 69,7 Mio. Euro für diesen Zweck aufgenommen werden. Der Kapitaldienst für diese Kredite wird von den Beteiligungen finanziert. Dies betrifft insbesondere die Stadtwerke Hamm GmbH. Ohne Berücksichtigung der durch Fördermittel oder von Ausleihungen refinanzierten Darlehen gehen die städtischen Investitionskredite zurück. Bis 2023 plant die Stadt einen Abbau dieser langfristigen Verbindlichkeiten um rund 27,8 Mio. Euro.

Rückstellungen

Im Kernhaushalt bestehen die Schulden 2018 zu fast der Hälfte aus den Rückstellungen.

Rückstellungen in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pensionsrückstellungen	228.348	234.121	241.158	243.501	253.856	264.500
Rückstellungen für Deponien und Altlasten	273	223	223	209	209	209
Instandhaltungsrückstellungen	597	130	549	1.715	13.665	20.524
Sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	40.933	41.956	43.687	47.512	51.405	61.291
Rückstellungen	270.151	276.431	285.617	292.937	319.136	346.524

Die Rückstellungen erhöhen sich im Betrachtungszeitraum um rund 76,4 Mio. Euro (28,3 Prozent). Den größten Anteil haben daran die Pensionsrückstellungen. Im Durchschnitt steigen diese jährlich um 3,0 Prozent. 2018 sind gut ein Drittel der Schulden in den Versorgungsansprüchen der Bediensteten gegenüber der Stadt Hamm begründet. Diese sind nicht gegenfinanziert. Die künftigen Versorgungsauszahlungen muss die Stadt aus dem laufenden Geschäft heraus bestreiten. Dies wird voraussichtlich zu einer steigenden Belastung der Liquiditätslage führen.

→ Empfehlung

Die Stadt Hamm sollte regelmäßig eine Vorausberechnung der künftigen Entwicklung der Versorgungsauszahlungen erstellen. Diese sollte sie in ihrer mittel- bis langfristigen Liquiditätsplanung berücksichtigen.

Ab 2017 steigen zudem die Instandhaltungsrückstellungen deutlich an. Rund 60 Prozent davon entfallen auf unterlassene Instandhaltungen an Gebäuden. Der Rest betrifft insbesondere die Verkehrsinfrastruktur. Darauf geht die gpaNRW auch im Kapitel „Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen“ ein.

Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden in der Regel durch Kreditaufnahmen finanziert. Städte, die in der Ver-

gangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten gegenüber einer Stadt, die vergleichsweise wenig investiert hat, aufgebaut. Nicht durchgeführte Investitionen können hingegen zu geringeren Verbindlichkeiten führen.

Ein schlechter Zustand des Anlagevermögens deutet auf einen Sanierungsbedarf 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 ziehen wir die Altersstruktur heran. Die Altersstruktur schätzen wir anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den Anlagenabnutzungsgrad errechnen wir aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzen wir 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, ziehen wir diese heran. So haben wir Informationen zur Altersstruktur und zum Zustand des Straßenvermögens aus der Prüfung der Verkehrsflächen übernommen.

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2017

Vermögensgegenstand	GND Rahmentabelle*) von bis		GND Stadt Hamm	Durchschnittl. RND zum 31.12.2017	Anlagen- abnutzungs- grad in Pro- zent	Restbuchwert in Euro zum 31.12.2017
Kindergärten/ Kindertagesstätten massiv	40	80	80	34	57,5	9.754.294
Schulgebäude massiv	40	80	78	38	51,3	147.461.923
Hallen massiv	40	60	60	15	74,7	33.938.082
Verwaltungsgebäude massiv	40	80	80	28	65,3	52.606.586
Feuer- und Rettungswachen	40	80	80	36	54,8	13.580.100
Feuerwehrgerätehäuser massiv	40	80	50	10	80,7	1.033.965
Wohngebäude	50	80	80	15	81,7	672.301
Straßen	25	60	50	22	56,0	318.460.980

GND = Gesamtnutzungsdauer; RND = Restnutzungsdauer, jeweils gewichtet und in Jahren

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

Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von bis zu 50 Prozent geht die gpaNRW von einer ausgewogenen Altersstruktur der Vermögensgegenstände aus.

Die Stadt Hamm hat für die betrachteten Vermögenspositionen eher lange Nutzungsdauern festgelegt. Dies ist Teil des Haushaltssanierungsplanes. Grundsätzlich verringern lange Nutzungsdauern die jährliche Belastung der Ergebnisrechnung durch Abschreibungen. Bei der Abschreibungsintensität liegt die Stadt Hamm auf dem Niveau des Mittelwertes. In den letzten fünf Jahren betragen die Abschreibungen durchschnittlich 6,1 Prozent der ordentlichen Aufwendun-

gen. Deutlich entlastend wirken die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge. Bei der Drittfinanzierungsquote gehört Hamm zu den kreisfreien Städten mit dem höchsten Wert. Die Stadt hat damit nur eine unterdurchschnittliche Nettobelastung aus den Vermögenswerten zu tragen.

Lange Gesamtnutzungsdauern können ein Risiko vorzeitiger Abschreibungen und Reinvestitionsbedarfe beinhalten. Dies gilt insbesondere bei hohen Anlagenabnutzungsgraden. In Hamm haben die meisten der betrachteten Vermögensgegenstände deutlich mehr als die Hälfte ihrer kalkulierten Nutzungsdauer erreicht. Grund dafür ist die Investitionstätigkeit der letzten Jahre. Im Durchschnitt erreicht die Stadt Hamm eine Investitionsquote von 95,5 Prozent. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass auch die Investitionen in Finanzanlagen in die Berechnung eingehen. In diesem Bereich hat die Stadt Hamm in den letzten Jahren neue Vermögenswerte ausgewiesen. Die durchschnittliche Investitionsquote der Finanzanlagen liegt bei 170,3 Prozent. Die entsprechenden Quoten für das Sachanlagevermögen liegen deutlich unter 100 Prozent. Dieser Wert ist mittel- bis langfristig erforderlich, um die Verluste aus Abgängen und Abschreibungen nachhaltig auszugleichen. Darauf geht die gpaNRW in den folgenden Kapiteln ein.

Straßen

Seit 2013 ist das Straßenvermögen um rund 22,8 Mio. Euro (6,8 Prozent) zurückgegangen. Grund dafür sind niedrige städtische Investitionen. Von 2013 bis 2018 liegt die Investitionsquote bei durchschnittlich 71 Prozent. Im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten ist dies ein überdurchschnittlicher Wert. Trotzdem schafft es die Stadt Hamm in keinem Jahr, die Abschreibungen und Abgänge durch Investitionen auszugleichen.

Die geringen Investitionen sind auch den Einschränkungen des Stärkungspaktes geschuldet. Sie führen zu einem rechnerischen Anlagenabnutzungsgrad von über 50 Prozent. Die Altersstruktur des Straßenvermögens ist damit unausgewogen. Die Stadt muss damit rechnen, dass für die Unterhaltung der Straßen und Wege künftig vermehrter Finanzbedarf entstehen kann. Dies zeigt sich auch anhand der zunehmenden Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung. 2018 weist die Stadt in ihrer Bilanz rund 5,9 Mio. Euro nachzuholende Instandhaltungsmaßnahmen an ihren Straßen und Wegen aus.

Des Weiteren muss die Stadt stärker in die Straßenerneuerung investieren. 2019 und 2020 plant sie für Investitionen in Verkehrsflächen und –anlagen sowie den ÖPNV zusammen 32,4 Mio. Euro ein. Zur Finanzierung setzt die Stadt Fördermittel und Straßenbaubeiträge ein. Darüber hinaus wird sie auch auf Kredite zurückgreifen müssen.

Die Straßeninfrastruktur ist zudem Gegenstand einer detaillierteren Betrachtung. Die gpaNRW untersucht das Erhaltungsmanagement anhand verschiedener Kennzahlen. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf den Teilbericht Verkehrsflächen.

Gebäude

Das Gebäudevermögen hat sich in den letzten fünf Jahren um rund 14,4 Mio. Euro (3,7 Prozent) verringert. In Summe schafft es die Stadt damit, die Abgänge und Abschreibungen durch Neuinvestitionen nahezu auszugleichen. Allerdings gilt dies nicht für alle Gebäudearten in gleichem Umfang. Die durchschnittliche Investitionsquote bei den städtischen Gebäuden liegt in

den letzten fünf Jahren bei 71,7 Prozent. Auch bedingt durch die Einschränkungen der erforderlichen Haushaltssanierung hat sich ein Investitionsstau aufgebaut. Darauf weist die Stadt selbst in ihrem Lagebericht zum Jahresabschluss 2018 hin.

Die mit Abstand meisten Vermögenswerte sind bei den Gebäuden in den Schulen gebunden. In diesem Bereich ist die Stadt in den letzten Jahren umfangreich tätig geworden. Allein 2018 konnte sie rund 13,8 Mio. Euro aus Sanierungsmaßnahmen an den Schulen aktivieren. Die Stadt profitiert dabei wesentlich von Förderprogrammen wie dem KInvFöG-II⁸ und „Gute Schule 2020“. In den nächsten Jahren plant sie weitere Investitionen in die Schulen. Rund ein Viertel der städtischen Investitionen sind dafür vorgesehen. 2019 macht dies ca. 17,7 Mio. Euro aus, 2020 plant die Stadt ca. 18,5 Mio. Euro dafür ein. Auch hier baut sie bei der Finanzierung wesentlich auf Drittmittel. Bei den Schulen insgesamt sind damit keine besonderen Risiken für unvorhergesehenen Sanierungserfordernisse und damit einhergehenden Finanzierungsbedarf ersichtlich. Dies schließt allerdings nicht aus, dass bei einzelnen Gebäuden auch kurzfristiger Sanierungsbedarf entstehen kann.

Bei den weiteren Gebäudearten weisen die Anlagenabnutzungsgrade auf eine unausgewogene Altersstruktur hin. Die finanziellen Mittel dieser entgegenzuwirken, sind begrenzt. Auch dies führt die Stadt in ihrem Lagebericht 2018 aus. Zudem sind die Kapazitäten beim eigenen Personal sowie bei den geeigneten Baufirmen eingeschränkt. Die Stadt konzentriert sich daher auf die drängendsten Nachholbedarfe. Im Bereich der Sporthallen hat sie bereits 2013 dafür das Sonderprogramm RUN (Rückbau – Umbau – Neubau) aufgelegt. Von 2014 bis 2019 stehen zehn Mio. Euro für diesen Zweck bereit. Ein weiterer Schwerpunkt ist die Sanierung der Verwaltungsgebäude.

Insgesamt plant die Stadt für die Finanzierung der Investitionen vornehmlich Fördermittel einzusetzen. Kredite will sie nur in geringem Umfang in Anspruch nehmen. Von 2019 bis 2023 rechnet sie ohne „Gute Schule 2020“ und „RUN“ mit neuen Investitionsdarlehen von rund 35,4 Mio. Euro. Darüber hinaus muss sie allerdings auch mit zusätzlichen kurzfristigen Refinanzierungsbedarfen zur Ertüchtigung des Gebäudevermögens rechnen.

Abwasservermögen

Im Jahr 2007 hat die Stadt Hamm ihre Abwasserbeseitigungsanlagen an den Lippeverband übertragen. Die Stadt ist nur noch Eigentümer von Pumpwerken, Regenrückhaltebecken und Deichen. Hinzu kommen Straßenkanäle, die zur Sammlung von Niederschlägen auf öffentlichen Straßen (Straßeneinläufe) notwendig sind. Die Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen machen daher in der städtischen Bilanz nur einen geringen Wert aus.

Der Lippeverband betreibt und unterhält das Kanalnetz. Auch Neubau und Sanierung zählt zu seinen Aufgaben. Darauf nimmt die Stadt Hamm über das Abwasserbeseitigungskonzept Einfluss. Dieses wird unter Zuarbeit des Lippeverbandes erstellt und laufend fortgeschrieben. In der sechsten Fortschreibung sind von 2018 bis 2023 Investitionen von 59,6 Mio. Euro vorgesehen. Ab 2024 sind weitere 81,5 Mio. Euro geplant. Das durchschnittliche jährliche Investitionsvolumen zum Substanzerhalt des Hammer Kanalnetzes beträgt rund 12 Mio. Euro. Die Stadt

⁸ Gesetz zur Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen (KInvFöG NRW), Kapitel 2 vom 19.01.2018 – GV.NRW.S.16 („Schulsanierungsprogramm“)

finanziert diese Investitionen über ihre Zahlungen an den Lippeverband. Darauf geht die gpaNRW auch im Kapitel Gebühren ein.

→ Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Hamm die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vorliegen. Zudem analysieren wir, wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung der Stadtverwaltung auswirkt. Des Weiteren betrachten wir, wie die Stadt mit Ermächtigungsübertragungen umgeht.

Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Stadt Hamm hat 2019 ihre Haushaltssatzung erst Mitte Dezember angezeigt. Sie hat damit die gesetzliche Frist (einen Monat vor Ende des Haushaltsjahres) um wenige Tage nicht eingehalten. Die Jahresabschlüsse bearbeitet sie dagegen deutlich schneller als vom Gesetzgeber vorgegeben.

→ Feststellung

Die Stadt Hamm verfügt über ein detailliertes Controlling-System. Dadurch liegen ihr die erforderlichen Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung rechtzeitig vor.

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 Jahres- und Gesamtabschlüsse (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW, § 96 Abs. 1 GO NRW, § 116 Abs. 8 GO NRW bzw. § 96 Abs. 1 GO NRW in Verbindung mit § 116 Abs. 9 Satz 2 GO NRW) einhalten.

Unabhängig hiervon sollten die Fachbereichs- bzw. Amtsleitungen einer Kommune für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert sein. Hierüber sollten sie unterjährig der Oberbürgermeisterin/ dem Oberbürgermeister und der Kämmerin/ dem Kämmerer berichten. Zudem sollten sie über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informieren.

Darüber hinaus sollte eine Oberbürgermeisterin/ ein Oberbürgermeister bzw. eine Kämmerin/ ein Kämmerer den Verwaltungsvorstand und den Rat 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 in Gefahr geraten.

Im Betrachtungszeitraum hat die **Stadt Hamm** die Fortschreibungen des Haushaltssanierungsplans und ihre Doppelhaushaltspläne nicht fristgerecht angezeigt. Nach der Gemeindeordnung soll die Haushaltssatzung spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres der Aufsichtsbehörde angezeigt werden. Gleiches gilt für die Fortschreibung des Haushaltssanierungsplans. Die Stadt Hamm hat der Bezirksregierung Arnsberg jeweils Mitte Dezember den aktualisierten Haushaltssanierungsplan vorgelegt. Die Haushaltspläne folgten im Januar des jeweiligen Folgejahres. Auch den aktuellen Doppelhaushalt 2019/2020 und die Fortschreibung des Haushaltssanierungsplans 2019 hat sie nicht fristgerecht angezeigt. Der Rat hat diese erst am 11. Dezember 2018 beschlossen.

Bei den Jahresabschlüssen hält die Stadt dagegen die gesetzlichen Fristen in der Regel ein. Seit dem Jahresabschluss 2015 erfolgt die Feststellung bereits im Juli des Folgejahres.

Im Verzug ist die Stadt dagegen bei den Gesamtab schlüssen. Den Gesamtab schluss 2016 hat sie erst im Mai 2018 festgestellt. Mit Artikel 7 des 2. NKFVG NRW⁹ wurde das Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtab schlüsse geändert. Die Stadt kann nunmehr die noch fehlenden Abschlüsse mit dem festgestellten Gesamtab schluss 2018 der Aufsichtsbehörde vorlegen. Dabei reicht für 2017 und die Vorjahre eine bestätigte Entwurfsfassung aus. Die Stadt wird diese vereinfachte Regelung für den Gesamtab schluss 2017 anwenden.

Die Stadt Hamm hält damit insbesondere bei der Anzeige der Haushaltssatzung und der Fortschreibung des Haushaltssanierungsplans die gesetzlichen Fristen nicht ein. Allerdings beträgt das Fristversäumnis nur wenige Tage. Deshalb verfügt sie stets über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation. Dazu tragen auch ihr Finanzcontrolling und das regelmäßige Berichtswesen bei. Die Budgetüberwachung erfolgt durch ein auf Ebene der Fachbereiche, Dezernate und des Amtes für Finanzen und Steuern implementiertes Controlling. Zudem gibt das Amt für Finanzen und Steuern die Haushaltsansätze nur gestaffelt frei. D.h. zu Beginn des Haushaltsjahres können die Fachbereiche in der Regel nur über 50 Prozent der Haushaltsansätze verfügen. Im weiteren Jahresverlauf werden schrittweise weitere Haushaltsmittel freigegeben. Durch dieses Verfahren erhält der Kämmerer zusätzliche Kontrolle über die Budgets. Überschreitungen kann sie frühzeitig erkennen und für einen Ausgleich sorgen.

Mindestens zweimal jährlich fasst das Controlling Amt die gemeldeten Finanzdaten der Fachbereiche zu einem Prognosebericht zusammen. Bis auf Ämterebene erfolgen

- Prognosen zur Entwicklung der Haushaltssituation,
- Erläuterungen der wesentlichen erwarteten Veränderungen im Vergleich zum Planansatz sowie
- maßnahmenbezogene Berichte zur Investitionstätigkeit und zur Abwicklung von Instandhaltungsrückstellungen.

Bei absehbaren relevanten Abweichungen informiert der Kämmerer die zuständigen politischen Gremien.

Daneben erstellt die Stadt für relevante Bereiche unterjährige Berichte. Dies betrifft insbesondere Aufgaben oder Produkte, die gravierende Auswirkungen auf den Haushalt haben können. Beispiele sind Aufwendungen im Jugendamt für bestimmte Hilfearten oder die Entwicklung von Erträgen aus Verwarngeldern. Die Stadt passt dabei die Berichtsinhalte jeweils nach ihrer aktuellen Bedeutung für die Haushaltsentwicklung an. Die Entscheidungsträger erhalten damit zeitnah die relevanten Informationen, welche sie zur Steuerung des Haushalts benötigen.

Darüber hinaus berichtet die Stadt der Bezirksregierung Arnsberg nach den Regelungen des Stärkungspaktgesetzes zum Stand der Umsetzung des Haushaltssanierungsplans.

⁹ Zweites Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen und weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften (2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – 2. NKFVG NRW), vom 18. Dezember 2018

Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Die Stadt Hamm hat in den vergangenen Jahren deutliche Konsolidierungserfolge erzielt. Die weitere Entwicklung ist stark vom Finanzausgleich und den Sozialaufwendungen abhängig. Diese kann die Stadt nur eingeschränkt beeinflussen. Sie muss daher ihren Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen. Dadurch erhöht sie die Chance, eventuelle Ergebnisbelastungen bei den beeinflussbaren Haushaltspositionen zumindest teilweise ausgleichen zu können.

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

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

Als Sondereffekte berücksichtigt die gpaNRW bei der **Stadt Hamm** insbesondere:

- Erträge und Aufwendungen aus Rückstellungen,
- Erträge aus Gewinnanteilen,
- Erstattungen an Unternehmen, Sondervermögen und Zweckverbände,
- Wertveränderungen bei Sachanlagen sowie
- außerplanmäßige Erträge aus der Auflösung von Sonderposten.

Die Berechnung der bereinigten Jahresergebnisse stellt die gpaNRW im Anhang in den Tabellen 11 bis 13 dar.

Der Trend der bereinigten Jahresergebnisse ist negativ. Von 2011 bis 2018 verschlechtern sich die bereinigten Ergebnisse um rund 65 Mio. Euro. Sie entwickeln sich damit gegenläufig zu den tatsächlichen Ist-Ergebnissen. Diese verbessern sich spürbar. 2018 schließt rund 21,2 Mio. Euro besser ab als 2011. Die positive Entwicklung wird damit wesentlich von den herausgerechneten Positionen des Finanzausgleichs getragen.

Daneben verzeichnet die Stadt Hamm allerdings auch Konsolidierungserfolge bei den nicht bereinigten Haushaltspositionen. Der Stadt ist es seit 2011 gelungen, die Erträge in diesen Bereichen um ein Viertel (rund 79,3 Mio. Euro) zu steigern. Den größten Anteil daran haben

- Kostenerstattungen und –umlagen (ca. 40,9 Mio. Euro),

- Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ca. 20,5 Mio. Euro),
- Grundsteuern und weitere sonstige Gemeindesteuern (ca. 8,3 Mio. Euro) sowie
- Verwaltungsgebühren (ca. 2,8 Mio. Euro).

Die nicht bereinigten Aufwendungen nehmen im gleichen Zeitraum ebenfalls um rund 25 Prozent zu. Absolut beträgt der Anstieg mehr als 149 Mio. Euro. Belastend wirken hier insbesondere

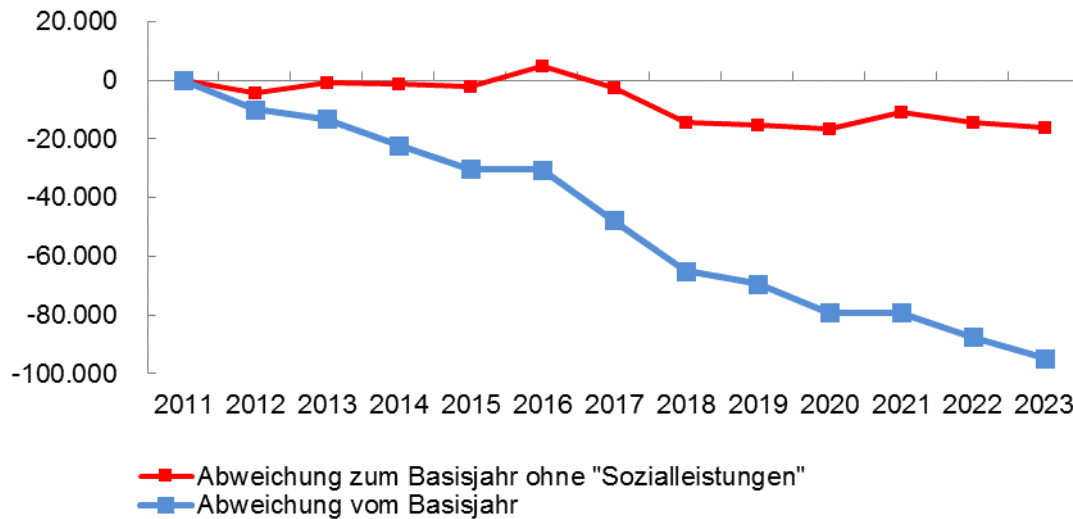
- die Transferaufwendungen (ca. 86,4 Mio. Euro),
- die Personal- und Versorgungsaufwendungen (ca. 26,3 Mio. Euro) sowie
- die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (ca. 16,3 Mio. Euro).

Insbesondere die Aufwendungen für Personal sowie Sach- und Dienstleistungen tragen zu dem verstärkten Rückgang der Trendkurve ab 2017 bei. Wesentlichen Einfluss nehmen dabei die Mehraufwendungen aufgrund der Rekommunalisierung des Rettungsdienstes. Gleichwohl ist der Anteil der Personalaufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen deutlich unterdurchschnittlich.

Zusätzlich ist ein Sondereffekt zu berücksichtigen: Die Stadt konnte die Landeszuweisungen für Flüchtlinge 2016 unter den Zuweisungen verbuchen. Diese haben wir in unserer Betrachtung nicht bereinigt. Ab 2017 hat sich die Buchungspraxis geändert. Die Landesmittel werden nun über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer zur Verfügung gestellt. Diese Haushaltsposition bereinigen wir.

Die Konsolidierungsmaßnahmen der letzten Jahre haben zu einer nachhaltigen Entlastung der Haushaltswirtschaft geführt. Der Stadt ist es dabei gelungen, den Rückgang der Zuweisungen aus dem Stärkungspakt mehr als auszugleichen. Am Trend der bereinigten Jahresergebnisse lässt sich die positive Ergebnisentwicklung allerdings nicht ablesen. Zu berücksichtigen ist, dass die Landschaftsumlage sowie die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe maßgeblich Einfluss auf die Jahresergebnisse haben. Diese Positionen stehen im Zusammenhang mit der Finanzierung sozialer Leistungen und können von der Stadt nur eingeschränkt beeinflusst werden. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis zusätzlich differenziert dar.

Bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ in Tausend Euro



2011 bis 2018 Ist-Ergebnisse, ab 2019 Planwerte

Ohne Berücksichtigung der „Sozialleistungen“ ist das bereinigte Jahresergebnis 2018 rund 50,7 Mio. Euro weniger negativ. Die zusätzlich herausgerechneten Positionen haben daran einen unterschiedlich großen Anteil:

- Produktbereich 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 28,5 Mio. Euro
- Landschaftsumlage: 16,1 Mio. Euro
- Produktbereich 05 – Soziale Leistungen: 6,1 Mio. Euro

Der Produktbereich 05 nimmt damit einen eher geringen Einfluss auf die Wirkung der kommunalen Steuerung. Deutlich größeres Gewicht haben der steigende Fehlbedarf bei der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie der Anstieg der Landschaftsumlage.

Allerdings: Auch ohne Berücksichtigung der „Sozialleistungen“ verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis. 2018 ist es rund 14,3 Mio. Euro niedriger als im Basisjahr 2011. Die Konsolidierungserfolge werden aufgrund negativer Entwicklungen bei anderen Haushaltspositionen im Steuerungstrend nicht sichtbar.

Ab 2019 sinkt die Trendkurve kontinuierlich. In der Haushaltsplanung geht die Stadt dagegen von einer nur gering schwankenden Ergebnisentwicklung aus. Die Planannahmen bauen damit wesentlich auf eine positive Entwicklung bei den bereinigten Positionen. Diese unterliegen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken und können von der Stadt Hamm nur begrenzt beeinflusst werden. Eine weitere stetige Realisierung der Konsolidierungsziele ist daher unverzichtbar.

Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Die Stadt Hamm überträgt Ermächtigungen in relativ geringem Umfang in die Folgejahre. Diese nehmen daher nur geringen Einfluss auf die fortgeschriebenen Haushaltsansätze. Der Umfang nimmt allerdings aufgrund steigender Rückstellungen seit 2017 zu.

→ Feststellung

Die Stadt Hamm hat die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung geregelt.

Eine Kommune sollte ihre Aufwendungen in ihrer voraussichtlich dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Höhe planen. Einzahlungen und Auszahlungen sollte sie in Höhe der im Haushaltsjahr voraussichtlich eingehenden oder zu leistenden Beträge veranschlagen. Die jeweiligen Ansätze sollten Kommunen sorgfältig schätzen, soweit sie sie nicht errechnen kann. Diese allgemeinen Planungsgrundsätze sind in § 11 Abs. 1 KomHVO geregelt.

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

Ordentliche Aufwendungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Zeitverlauf

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Ordentliche Aufwendungen in Tausend Euro	640.222	658.208	689.643	719.506	738.914
Fortgeschriebener Ansatz - Ordentliche Aufwendungen in Tausend Euro	621.182	635.172	641.542	714.508	730.699
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz (ordentliche Aufwendungen) in Prozent	103,1	103,6	107,5	100,7	101,1
Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro	599.894	635.800	640.726	652.807	663.866
Fortgeschriebener Ansatz - Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro	589.459	627.592	608.344	678.191	708.665
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz (Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit) in Prozent	101,8	101,3	105,3	96,3	93,7

Die **Stadt Hamm** verzeichnet in den betrachteten Jahren jeweils mehr Aufwendungen, als sie in ihren Haushaltsplänen veranschlagt hatte. Die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit plant sie seit 2016 dagegen in ausreichender Höhe.

Die Stadt überträgt nur in geringem Umfang Aufwandsermächtigungen ins Folgejahr. Sie veranschlagt stattdessen in der Regel ihre voraussichtlich zu leistenden Aufwendungen jedes Jahr neu. Ausnahme ist lediglich ein zu vernachlässigender Betrag von zuletzt 7.837 Euro. Dabei handelt es sich um Mittel für den Bezirk Bockum-Hövel. Diese hat die Bezirksvertretung noch nicht zweckentsprechend verbraucht.

Auch konsumtiven Auszahlungsermächtigungen hat die Stadt in den letzten Jahren in eher geringem Umfang übertragen. Von 2014 bis 2017 belaufen sich die Ermächtigungsübertragungen auf durchschnittlich 3,4 Mio. Euro pro Jahr. Die Planansätze hat sie dadurch nur um weniger als ein Prozent erhöht. Auch im interkommunalen Vergleich ist dies ein niedriger Wert.

Ermächtigungsübertragungen (Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit) je Einwohner in Euro 2017



Der Vergleich enthält Werte von 22 Städten.

Der Großteil der Übertragungen resultiert aus Rückstellungen. Diese nehmen insbesondere bei den Instandhaltungsrückstellungen seit 2017 deutlich zu. In der Folge steigen die übertragenen Auszahlungsermächtigungen an. Im Jahresabschluss 2017 überträgt die Stadt 23,2 Mio. Euro ins Folgejahr. Dies entspricht rund 130 Euro je Einwohner. Nach 2019 überträgt sie rund 28,2 Mio. Euro. Der Planansatz für die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit erhöht sich dadurch um ca. vier Prozent.

Investive Auszahlungen im Zeitverlauf

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit in Tausend Euro	45.747	44.267	60.550	64.334	40.857
Fortgeschriebener Ansatz - Auszahlungen aus Investitionstätigkeit in Tausend Euro	95.025	48.222	54.085	102.461	92.007
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz (investive Auszahlungen) in Prozent	48,14	91,80	112,0	62,79	44,41

Im Betrachtungszeitraum schöpft die Stadt ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen durchschnittlich zu 71,8 Prozent aus. Wesentlichen Einfluss auf die Über- oder Unterschreitung des Planansatzes nehmen dabei die Ausleihungen im Rahmen der Konzernfinanzierung. 2018 waren beispielsweise zu diesem Zweck rund 29 Mio. Euro vorgesehen. Tatsächlich zahlungswirksam wurden davon jedoch lediglich 130.000 Euro.

Von 2014 bis 2018 hat die Stadt Hamm jährlich im Durchschnitt 8,8 Mio. Euro investive Auszahlungsermächtigungen übertragen. Dies ist im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten ein niedriger Wert.

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2017



Der Vergleich enthält Werte von 23 Städten.

Die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt in ihrer Dienstanweisung für das Rechnungswesen geregelt.

→ Kommunale Abgaben

Die kommunalen Abgaben sind ein wichtiges Finanzierungsinstrument für die Städte. Sofern die Stadt rechtlich mögliche Potenziale ausschöpft, leistet dies einen entscheidenden Beitrag zur Haushaltskonsolidierung. Bereits in den letzten beiden Prüfungen haben wir die kommunalen Abgaben ausführlich thematisiert. Die aktuelle Prüfung beschränkt sich daher auf eine Nachbetrachtung. Wir haben abgefragt, ob die wesentlichen Handlungsmöglichkeiten nun ausgeschöpft werden. Für ausführlichere Informationen verweisen wir auf die Ergebnisse der letzten Prüfungen der Jahre 2008 und 2014.

Beiträge

Die Ausführungen zu den Straßenbaubeiträgen stehen im Berichtsteil Verkehrsflächen.

Gebühren

→ Feststellung

Die Stadt Hamm schöpft bei der Gebührenkalkulation die rechtlichen Möglichkeiten weitgehend aus.

Eine Kommune hat die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung zu beachten. Sie hat, soweit vertretbar und geboten, für die von ihr erbrachten Leistungen, Gebühren und Entgelte zu erheben. Dies ergibt sich aus den §§ 77 GO NRW und 6 KAG NRW.

Die **Stadt Hamm** erhebt Gebühren für die Benutzung ihrer Einrichtungen und Anlagen. Die Benutzungsgebühren sollen gem. § 6 Abs. 1 KAG die voraussichtlichen Kosten in der Regel decken. Zu den Kosten gehören dabei die Abschreibungen sowie eine angemessene Verzinsung des aufgewandten Kapitals.

Wesentlichen Einfluss nehmen dabei die kalkulatorischen Kosten. Die gpaNRW empfiehlt, die kalkulatorischen Abschreibungen auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten zu berechnen. Zudem sollte die kalkulatorische Verzinsung auf das betriebsnotwendige Vermögen abzielen. Bei der Höhe des Zinssatzes orientiert sich die gpaNRW an dem Durchschnittszinssatz nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen.¹⁰

Die Stadt Hamm erledigt die Kalkulation der verschiedenen Gebührenhaushalte zentral. Sie bündelt dadurch das für diese rechtlich anspruchsvolle Aufgabe erforderliche Fachwissen. Dies und eine ausreichende Personalausstattung tragen zu einer rechtssicheren Kalkulation der Gebühren bei.

Sie legt einen einheitlichen kalkulatorischen Zinssatz für die Gebührenrechnungen fest. Im Jahr 2019 beträgt dieser 6,24 Prozent.

¹⁰ Vgl.: OVG NRW Urteil vom 05.08.1994 – 9A 1248/92

Abwasserbeseitigung

Die Stadt Hamm hat die Abwasserbeseitigungseinrichtungen an den Lippeverband übertragen. Dieser bilanziert und betreibt das Kanalnetz. Die Stadt zahlt jährlich eine Verbandsumlage, eine Abwasserumlage sowie den Netzbetrieb. Die Höhe der zu leistenden Zahlungen wird durch den Lippeverband kalkuliert. Darin sind auch zu erzielende Erlöse sowie die Kosten berücksichtigt. Die Berechnung des Lippeverbandes ist die Basis für die städtische Gebührenkalkulation. Die Stadt Hamm strebt dabei eine Kostendeckung von 100 Prozent an. Über- bzw. Unterdeckungen werden in den Folgejahren ausgeglichen.

Im Gebührenhaushalt Abwasserbeseitigung hat die Stadt damit keinen direkten Einfluss auf die Höhe der kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen. Über den regelmäßigen Facharbeitskreis Lippeverband wirkt sie allerdings auf das Investitionsprogramm ein. Zudem ist sie für das Abwasserbeseitigungskonzept verantwortlich. Darin legt sie die zeitliche Abfolge und die geschätzten Kosten der erforderlichen Maßnahmen fest. Die Stadt macht damit ihren Einfluss auf die Gebührenhöhe geltend.

Rettungsdienst

Der Rettungsdienst ist dem Kernhaushalt zugeordnet. Die Stadt führt jährlich eine Gebührenkalkulation durch. Über- und Unterdeckungen aus Vorjahren werden dabei berücksichtigt und ausgeglichen. Bei den kalkulatorischen Kosten folgt die Stadt den Empfehlungen der gpaNRW. Grundlage für die Berechnung der Abschreibungen sind die Wiederbeschaffungszeitwerte. Die kalkulatorische Verzinsung des Eigenkapitals erfolgt 2019 mit dem einheitlich festgelegten Zinssatz.

Abfallbeseitigung und Straßenreinigung

Die Stadt Hamm führt die Gebührenhaushalte Abfallbeseitigung und Straßenreinigung in ihrer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Abfallwirtschafts- und Stadtreinigungsbetrieb Hamm (ASH). Sie erstellt jährlich eine Gebührenkalkulation. In den vergangenen Jahren hat der ASH regelmäßig negative Jahresergebnisse erzielt. Die Verluste wurden jeweils auf neue Rechnung fortgeschrieben. Trotz der Defizite leistete das Sondervermögen einen Beitrag zur Konsolidierung des städtischen Haushalts. Bis 2016 führte der ASH jährlich eine Mio. Euro an den Kernhaushalt ab. 2017 hatten die Defizite einen vollständigen Verzehr des Eigenkapitals zur Folge. Eine weitere Gewinnabführung des ASH erfolgte ab diesem Jahr nicht mehr.

Ab 2018 profitiert der ASH von neuen Entsorgungsverträgen mit der Müllverbrennungsanlage Hamm. Der Betrieb rechnet daraus mit deutlich sinkenden Entsorgungskosten. 2018 erzielte der ASH erneut einen Gewinn. Auch in den Folgejahren sind Überschüsse eingeplant. Diese sollen dazu verwendet werden, die aufgelaufenen Gebührenunterdeckungen auszugleichen. Diese Strategie folgt dem übergeordneten Ziel stabiler Abfallgebühren. Eine erneute Gewinnabführung an den Kernhaushalt ist vorerst nicht eingeplant.

Steuern

→ Feststellung

Die Stadt Hamm bezieht die Steuern in ihre Haushaltskonsolidierung ein. Trotzdem hat sie bei den Realsteuern ein unterdurchschnittliches Hebesatzniveau. Sollte die Stadt außerplanmäßigen Konsolidierungsbedarf haben, bieten die Steuern zusätzliche Ertragsmöglichkeiten.

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.

Die **Stadt Hamm** hat in ihrem Haushaltssanierungsplan verschiedene Maßnahmen umgesetzt, die ihre Steuererträge nachhaltig gesteigert haben. In diesem Zusammenhang sind zu nennen:

- Die Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B auf 600 v.H.,
- die Anhebung des Hebesatzes der Vergnügungssteuer (zuletzt 2015 auf 20 Prozent) sowie
- die Ankündigung einer Hundezählung.

Von 2013 bis 2018 sind die Erträge aus der Grundsteuer B, der Vergnügungssteuer und der Hundesteuer dadurch um rund 7,5 Mio. Euro gestiegen. Trotzdem ist der Anteil der Steuererträge an den ordentlichen Erträgen in Hamm deutlich geringer als bei den anderen kreisfreien Städten. Bei der Netto-Steuerquote bildet die Stadt 2017 und 2018 jeweils das Minimum im interkommunalen Vergleich. Die Positionierung hat sich dabei seit 2013 nicht verändert.

Hebesätze des Jahres 2018 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Hamm	Kreisfreie Städte im Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse *)	Kreisfreie Städte gesamt
Grundsteuer A	225	263	261	254
Grundsteuer B	600	647	646	606
Gewerbsteuer	465	491	497	477

*) Kreisfreie Städte mit 150.000 bis unter 300.000 Einwohnern

Die Stadt Hamm hat es bisher geschafft, die Haushaltssanierung ohne eine übermäßige Anhebung der Realsteuerhebesätze umzusetzen. Dies ist für eine Stärkungspaktkommune bemerkenswert. In ihrer Haushaltssatzung lässt die Stadt die Hebesätze auch für 2019 und 2020 unverändert. Sofern künftig zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich werden, bieten insbesondere die Realsteuern weitere Ertragsmöglichkeiten. Allein aus einer Anhebung der Grundsteuer B auf den Mittelwert der kreisfreien Städte im Regierungsbezirk Arnsberg ergibt sich ein Potenzial von jährlich rund 2,5 Mio. Euro.

→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

Finanzanlagen

→ Feststellung

Die Stadt Hamm hat verlustträchtige Tätigkeitsbereiche (ÖPNV, Bäder, Maximilianpark) ausgliedert. Trotzdem leisten die Finanzanlagen einen Beitrag zur Konsolidierung des städtischen Haushalts. Wesentliche Bedeutung hat dabei die Gewinnausschüttung der Stadtwerke Hamm GmbH. Deren Geschäftstätigkeit ist risikobehaftet. Mögliche geringere Gewinnabführungen könnten den Konsolidierungsprozess spürbar belasten.

Die **Stadt Hamm** gehört zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit den niedrigsten Finanzanlagen. Diese machen rund ein Viertel des Anlagevermögens aus.

Die Stadt bezieht ihre Beteiligungen in den Konsolidierungsprozess ein. Der Haushaltssanierungsplan enthält dazu eine eigene Maßnahme. Darin sind die Anpassungen an Ausschüttungen und Zuschüssen gebündelt. Die Stadt rechnet daraus mit zusätzlichen Verbesserungen von jährlich rund 2,8 Mio. Euro.

Den größten Beitrag liefert dabei die Beteiligung an der Stadtwerke Hamm GmbH. Ab 2017 verdoppelt sich die erwartete zusätzliche Verbesserung auf jährlich zwei Mio. Euro. Damit wird die ausbleibende Gewinnabführung des Abfall- und Stadtreinigungsbetriebs Hamm kompensiert. Hauptgeschäftsfelder der Stadtwerke sind die Versorgung mit Strom, Gas, Wasser und Wärme. In diesen Sparten erzielt die Gesellschaft Gewinne. Dadurch kann sie Defizite in anderen Sparten bzw. Beteiligungen ausgleichen. Dies betrifft insbesondere den Betrieb der Hallen- und Freibäder, der Lehrschwimmbecken, des Freizeitbades „Maximare“ sowie des ÖPNV's.

Seit 2013 hat der Konzern Stadtwerke Hamm insgesamt rund 24,2 Mio. Euro Gewinne an den Kernhaushalt abgeführt. Auch in den kommenden Jahren rechnet die Stadt mit einem Konsolidierungsbeitrag seiner größten Finanzanlage. Bis 2023 plant Hamm Erträge von insgesamt 31,5 Mio. Euro ein. Diese Annahme unterliegt allerdings Risiken. Darauf weist die Stadt selbst in ihrem Lagebericht 2018 hin. Die Stadtwerke bewegen sich in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld mit zunehmender Wettbewerbsintensität. Der Marktdruck macht sich in einer hohen Wechselbereitschaft der Kunden und sinkenden Margen bemerkbar. Zusätzliche Unsicherheiten ergeben sich aus dem rechtlichen Umfeld. Die Ergebnisse der wesentlichen Geschäftsfelder hängen stark von regulatorischen Rahmenbedingungen ab. Diese Risiken können sich negativ auf das Ergebnis der Stadtwerke auswirken. In der Folge könnte der Konsolidierungsbeitrag geringer als geplant ausfallen.

In ihrem Beteiligungsbericht stellt die Stadt die Auswirkungen der Beteiligungen auf den Kernhaushalt dar. Dabei berücksichtigt sie insbesondere Zuschüsse und Kapitalzuführungen an ihre Töchter sowie Gewinnausschüttungen an die Stadt. Der aktuellste vorliegende Beteiligungsbericht 2016 zeigt die Entwicklung von 2013 bis 2016. Danach übersteigen die städtischen Erträge regelmäßig die an die Beteiligungen geleisteten Aufwendungen. Größte Zuschussempfänger sind dabei das Gustav-Lübke Museum (Saldo 2016: -2,1 Mio. Euro) und die Maximilianpark GmbH (Saldo 2016: -1,3 Mio. Euro). Die größte Ertragsposition sind die von den Stadtwerken

geleisteten Konzessionsabgaben. Allerdings geht der insgesamt positive Saldo kontinuierlich zurück (von 17,8 Mio. Euro in 2013 auf 8,2 Mio. Euro in 2016). Grund dafür sind vor allem die sinkenden Gewinnausschüttungen der Stadtwerke Hamm GmbH. Ohne Berücksichtigung der Konzessionsabgaben haben die Beteiligungen 2015 und 2016 negative Auswirkungen auf den Kernhaushalt. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass 2016 keine Gewinnausschüttung der Stadtwerke zu verzeichnen war. Diese wurde zeitversetzt erst 2017 geleistet.

Ab 2017 erbringen die Beteiligungen wieder einen größeren positiven Beitrag für den städtischen Haushalt. Zum einen wurde das Gustav-Lübke Museum zum 01.01.2017 in den Kernhaushalt zurückgeführt. Die Tochter mit dem größten Zuschussbedarf geht damit künftig nicht mehr in die Betrachtung der Beteiligungen ein. Zum anderen können wieder Gewinnausschüttungen der Stadtwerke eingerechnet werden. Auch ohne Berücksichtigung der Konzessionsabgaben verbleibt damit ein positiver Saldo. Dies unterstreicht die große Bedeutung einer stabilen Gewinnentwicklung bei den Stadtwerken für den städtischen Haushalt.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Haushaltssituation

	Feststellung		Empfehlung
Haushaltsstatus			
F1	Die Stadt Hamm unterliegt den Einschränkungen aus einer pflichtigen Teilnahme am Sanierungspakt Stadtfinanzen. Nach Auslaufen der Konsolidierungshilfe des Landes rechnet sie ab 2021 damit, aus eigener Kraft ausgeglichene Haushalte zu realisieren.	E1	Die Stadt Hamm sollte ihren erfolgreichen Sanierungsweg konsequent fortsetzen. Dadurch erhält sie die Voraussetzungen, auch nach Auslaufen des Stärkungspaktes nachhaltig ausgeglichene Haushalte zu erreichen.
Ist-Ergebnisse			
F2	Die Stadt Hamm konnte seit 2014 ihre Jahresergebnisse kontinuierlich verbessern. Seit 2016 erreicht sie mit der Konsolidierungshilfe des Landes einen ausgeglichenen Haushalt. Hamm befindet sich jedoch noch immer in einer strukturell defizitären Haushaltssituation.		
Plan-Ergebnisse			
F3	Die Stadt Hamm plant vorsichtig. Die Haushaltsentwicklung ist dabei stark von den Schlüsselzuweisungen abhängig. Diese Ertragsposition unterliegt allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Darüber muss die Stadt damit rechnen, dass die Personal- und Versorgungsaufwendungen sowie die Aufwendungen für die Unterhaltung von Gebäuden und Infrastruktur höher als geplant ausfallen können.		
Eigenkapital			
F4	Das Eigenkapital der Stadt Hamm ist in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Die Stadt konnte die negative Entwicklung im Zuge des Haushaltssanierungsplanes seit 2016 aufhalten. Die Gefahr einer drohenden Überschuldung ist derzeit nicht ersichtlich.	E4	Die Stadt Hamm sollte den positiven Trend festigen und ihre Eigenkapitalausstattung weiter erhöhen. Dazu gehört auch, die Ausgleichsrücklage mittelfristig wieder aufzufüllen. Ziel sollte es sein, diese als Instrument der Risikovorsorge angemessen auszustatten. Dadurch schafft Hamm die Voraussetzung auch bei schlechteren gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen den Haushalt zumindest fiktiv ausgleichen zu können.
Schulden und Vermögen			

	Feststellung		Empfehlung
F5	Die Stadt Hamm gehört sowohl im Kernhaushalt als auch auf Gesamtabslussebene zu den kreisfreien Städten mit der niedrigsten Verschuldung. Ihre überdurchschnittliche Selbstfinanzierungskraft bietet die Chance, insbesondere die Liquiditätskredite weiter zu verringern.	E5.1	Die Stadt Hamm sollte die positive Entwicklung ihrer Selbstfinanzierungskraft wie geplant dazu nutzen, die Liquiditätskredite weiter zurückzuführen. Dadurch kann sie das Risiko aus einem Anstieg des Zinsniveaus begrenzen.
		E5.2	Die Stadt Hamm sollte regelmäßig eine Vorausberechnung der künftigen Entwicklung der Versorgungsauszahlungen erstellen. Diese sollte sie in ihrer mittel- bis langfristigen Liquiditätsplanung berücksichtigen.
F6	Bei den städtischen Vermögenswerten besteht insbesondere bei den Gebäuden und den Straßen Nachholbedarf. Hier muss die Stadt vereinzelt mit deutlich steigenden Refinanzierungsbedarfen rechnen. Den daraus resultierenden Finanzbedarf wird Hamm auch mit neuen Investitionsdarlehen decken müssen.		
Finanzanlagen			
F7	Die Stadt Hamm hat verlustträchtige Tätigkeitsbereiche (ÖPNV, Bäder, Maximilianpark) ausgegliedert. Trotzdem leisten die Finanzanlagen einen Beitrag zur Konsolidierung des städtischen Haushalts. Wesentliche Bedeutung hat dabei die Gewinnausschüttung der Stadtwerke Hamm GmbH. Deren Geschäftstätigkeit ist risikobehaftet. Mögliche geringere Gewinnabführungen könnten den Konsolidierungsprozess spürbar belasten.		

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Haushaltssteuerung

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Hamm hat 2019 ihre Haushaltssatzung erst Mitte Dezember angezeigt. Sie hat damit die gesetzliche Frist (einen Monat vor Ende des Haushaltsjahres) um wenige Tage nicht eingehalten. Die Jahresabschlüsse bearbeitet sie dagegen deutlich schneller als vom Gesetzgeber vorgegeben.		
F2	Die Stadt Hamm verfügt über ein detailliertes Controlling-System. Dadurch liegen ihr die erforderlichen Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung rechtzeitig vor.		
F3	Die Stadt Hamm hat in den vergangenen Jahren deutliche Konsolidierungserfolge erzielt. Die weitere Entwicklung ist stark vom Finanzausgleich und den Sozialaufwendungen abhängig. Diese kann die Stadt nur eingeschränkt beeinflussen. Sie muss daher		

	Feststellung		Empfehlung
	ihren Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen. Dadurch erhöht sie die Chance, eventuelle Ergebnisbelastungen bei den beeinflussbaren Haushaltspositionen zumindest teilweise ausgleichen zu können.		
F4	Die Stadt Hamm überträgt Ermächtigungen in relativ geringem Umfang in die Folgejahre. Diese nehmen daher nur geringen Einfluss auf die fortgeschriebenen Haushaltsansätze. Der Umfang nimmt allerdings aufgrund steigender Rückstellungen seit 2017 zu.		
F5	Die Stadt Hamm hat die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung geregelt.		

Tabelle 3: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019– Kommunale Abgaben

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Hamm schöpft bei der Gebührenkalkulation die rechtlichen Möglichkeiten weitgehend aus.		
F2	Die Stadt Hamm bezieht die Steuern in ihre Haushaltskonsolidierung ein. Trotzdem hat sie bei den Realsteuern ein unterdurchschnittliches Hebesatzniveau. Sollte die Stadt außerplanmäßigen Konsolidierungsbedarf haben, bieten die Steuern zusätzliche Ertragsmöglichkeiten.		

Tabelle 4: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	101	94,89	99,74	102	103	108	17
Eigenkapitalquote 1	9,20	-38,97	-4,23	4,11	22,32	67,26	17
Eigenkapitalquote 2	44,19	-24,43	7,70	23,37	39,81	81,22	17

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fehlbetragsquote	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	29,23	14,45	20,27	28,96	32,39	41,05	17
Abschreibungsintensität	5,48	1,67	4,20	5,47	5,72	51,99	17
Drittfinanzierungsquote	72,58	16,19	38,56	47,73	56,08	81,68	17
Investitionsquote	76,64	16,28	78,96	96,39	117	172	17
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	81,70	41,74	64,34	72,10	80,33	99,88	17
Liquidität 2. Grades	48,91	8,18	14,88	22,87	30,10	435	17
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	17,95	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	4,55	0,88	11,23	13,16	17,09	27,32	17
Zinslastquote	1,32	0,57	1,35	1,90	2,42	3,38	17
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	26,36	26,36	32,83	35,33	37,72	55,19	17
Zuwendungsquote	34,87	10,54	25,06	31,18	36,00	47,33	17
Personalintensität	17,53	16,30	18,50	21,28	22,05	28,26	17
Sach- und Dienstleistungsintensität	14,03	11,20	12,34	15,34	17,38	21,43	17
Transferaufwandsquote	55,25	33,69	38,17	40,14	48,37	57,68	17

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 weisen wir keinen Vergleich bei diesen beiden Kennzahlen aus.

Tabelle 5: Berechnung Durchschnittswerte in Tausend Euro (strukturelles Ergebnis)

	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-1.977	-1.070	305	607	1.907	
Gewerbesteuern	67.133	66.029	59.833	75.682	73.570	68.449
Gemeindeanteil an der EinkSt	53.954	57.251	59.110	62.526	66.766	59.921
Ausgleichsleistungen	13.696	13.742	13.785	15.185	13.669	14.015
Schlüsselzuweisungen	130.405	137.437	145.724	155.159	171.773	148.100
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspakt-gesetz	18.757	18.757	18.757	14.630	10.691	
Summe der Erträge	283.945	293.215	297.209	323.183	336.470	290.486
Steuerbeteiligungen (Gewerbesteuerumlage sowie Finanzierungsbeteiligung Fonds deutsche Einheit)	9.967	9.672	9.274	10.337	11.381	10.126
Summe der Aufwendungen	9.967	9.672	9.274	10.337	11.381	10.126
Saldo	273.977	283.543	287.936	312.845	325.089	280.360

Tabelle 6: Eigenkapital in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	165.713	164.258	139.335	134.975	135.411	135.999
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	165.713	164.258	139.335	134.975	135.411	135.999
Sonderposten für Zuwendungen	443.982	445.298	441.945	438.585	433.076	427.574
Sonderposten für Beiträge	101.358	99.118	96.581	93.872	90.765	89.954
Eigenkapital 2	711.053	708.674	677.861	667.432	659.253	653.527
Bilanzsumme	1.456.305	1.463.690	1.435.970	1.455.826	1.488.077	1.478.926

Tabelle 7: Schulden in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	14.400	13.824
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	239.988	242.193	246.603	271.857	264.923	259.686
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	145.900	153.740	158.045	151.501	149.262	108.286
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	2.578	540	839	1.326	809	1.656
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	2.396	2.351	192	43	14	418
Sonstige Verbindlichkeiten	53.893	49.051	13.651	14.278	12.273	11.557
Erhaltene Anzahlungen			5.503	3.346	4.706	4.504
Verbindlichkeiten	444.755	447.875	424.833	442.350	446.388	399.930
Rückstellungen	270.151	276.431	285.617	292.937	319.136	346.524
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	721	239	251	336	3.056	4.116
Schulden	715.627	724.545	710.700	735.624	768.579	750.570

Tabelle 8: Gesamtschulden des Konzerns „Stadt Hamm“ in Tausend Euro

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Verbindlichkeiten	702.621	734.170	730.415	729.257	727.098	710.103	707.773
Rückstellungen	310.318	318.187	324.715	336.593	339.513	344.359	347.349
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	2.232	3.660	2.221	730	239	251	336
Gesamtschulden	1.015.171	1.056.017	1.057.351	1.066.579	1.066.850	1.054.713	1.055.458

Tabelle 9: Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns „Stadt Hamm“ in Tausend Euro

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	425.836	420.346	429.249	414.374	409.541	422.467	445.746
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	117.680	140.231	145.523	144.900	162.924	173.785	151.501
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	753	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	36.973	37.873	30.441	26.824	25.802	23.791	19.948
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten	121.378	135.719	125.202	143.158	128.831	90.061	90.579
Gesamtverbindlichkeiten	702.621	734.170	730.415	729.257	727.098	710.103	707.773

Tabelle 10: Anlagevermögen (Gesamtabschluss) in Tausend Euro

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anlagevermögen	1.607.709	1.633.138	1.626.919	1.626.028	1.632.954	1.598.537	1.578.621
davon Gebäudevermögen	603.568	591.863	595.534	582.473	572.666	573.334	570.239
davon Infrastrukturvermögen	642.109	645.402	648.604	656.963	655.534	653.564	652.422

Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse in Tausend Euro (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung)

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	-19.265	-4.473	-1.487	-1.977	-1.070	305	607	1.907

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gewerbsteuer	60.525	68.925	66.922	67.133	66.029	59.833	75.682	73.570
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	46.151	48.668	51.050	53.954	57.251	59.110	62.526	66.766
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	6.495	7.073	7.153	7.381	8.844	9.114	11.349	14.106
Ausgleichsleistungen	11.310	14.250	14.688	13.696	13.742	13.785	15.185	13.669
Schlüsselzuweisungen vom Land	111.394	118.177	121.616	130.405	137.437	145.724	155.159	171.773
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	22.019	21.711	18.757	18.757	18.757	18.757	14.630	10.691
Summe der Erträge	257.894	278.803	280.187	291.325	302.059	306.323	334.531	350.577
Gewerbsteuerumlage	4.959	5.044	4.900	5.056	4.906	4.704	5.282	5.832
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	4.959	4.899	4.760	4.911	4.766	4.570	5.056	5.549
Summe der Aufwendungen	9.919	9.943	9.661	9.967	9.672	9.274	10.337	11.381
Saldo der Bereinigungen	247.975	268.860	270.526	281.358	292.387	297.050	324.194	339.195
Saldo der Sondereffekte	-5.126	-1.351	3.278	861	-1.050	-4.116	-13.671	-10.195
Bereinigtes Jahresergebnis	-262.114	-271.982	-275.291	-284.196	-292.407	-292.629	-309.916	-327.093
Abweichung vom Basisjahr	0	-9.868	-13.176	-22.082	-30.293	-30.515	-47.802	-64.979

Tabelle 12: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse mit Konsolidierungshilfe in Tausend Euro

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bereinigtes Jahresergebnis	-262.114	-271.982	-275.291	-284.196	-292.407	-292.629	-309.916	-327.093
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	22.019	21.711	18.757	18.757	18.757	18.757	14.630	10.691
Bereinigtes Jahresergebnis mit Konsolidierungshilfe	-240.095	-250.271	-256.534	-265.439	-273.650	-273.872	-295.286	-316.401

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Abweichung vom Basisjahr mit Konsolidierungshilfe	0	-10.176	-16.439	-25.344	-33.555	-33.777	-55.191	-76.306

Tabelle 13: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne "Sozialleistungen" in Tausend Euro

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bereinigtes Jahresergebnis	-262.114	-271.982	-275.291	-284.196	-292.407	-292.629	-309.916	-327.093
Landschaftsumlage	35.412	39.696	41.404	43.365	45.286	48.213	52.020	51.538
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-65.216	-66.013	-68.455	-74.308	-74.141	-68.469	-76.245	-71.269
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend-, Familienhilfe	-60.498	-60.855	-63.781	-64.098	-69.706	-79.650	-78.250	-89.026
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-100.988	-105.418	-101.650	-102.425	-103.274	-96.297	-103.401	-115.260
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-4.430	-662	-1.437	-2.287	4.690	-2.413	-14.272

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Hilfe zur Erziehung der Stadt
Hamm im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Hilfe zur Erziehung	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Strukturen	6
→ Steuerung und Organisation	9
Gesamtsteuerung und Strategie	9
Organisation	11
→ Internes Kontrollsystem (IKS)	13
Prozesskontrollen	14
Finanzcontrolling	15
Fachcontrolling	18
→ Verfahrensstandards	20
Prozess- und Qualitätsstandards	20
→ Personaleinsatz	25
→ Leistungsgewährung	30
Fallsteuerung	30
Fehlbetrag und Einflussfaktoren	31
Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	43
Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge	53
→ Andere Aufgaben der Jugendhilfe	55
Vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII	56
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	58

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hamm 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.

Hilfe zur Erziehung

Die Stadt Hamm verzeichnet im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung im interkommunalen Vergleich den vierthöchsten **Fehlbetrag je Einwohner** von 0 bis unter 21 Jahren. Ursache sind insbesondere die hohen Aufwendungen je Hilfefall. Entsprechende Entwicklungen stellte die gpaNRW bereits in den letzten überörtlichen Prüfungen fest.

Im Bereich der **ambulanten Hilfen** gehört Hamm zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Sie sind in der Vertragsgestaltung mit den freien Trägern begründet. Sie wurde mittlerweile geändert. Die ambulanten Aufwendungen sind daher 2018 deutlich gesunken.

Der Fehlbetrag wird auch durch einen niedrigen Anteil ambulanter Hilfefälle belastet. Dies hat die Stadt erkannt und verfolgt mittlerweile konsequent den Steuerungsgrundsatz „ambulant vor stationär“. Inzwischen konnte sie so den Anteil ambulanter Hilfefälle bereits steigern.

Die Aufwendungen für **stationäre Hilfen je Hilfefall** fallen vergleichsweise niedrig aus.

Positiv auf den Fehlbetrag wirkt sich insbesondere der hohe Anteil von **Vollzeitpflegefällen** an den stationären Hilfefällen aus. Dies wird durch das „Hammer Modell“ begünstigt. Hierdurch gelingt es der Stadt, ausreichend Pflegefamilien zu akquirieren. Teurere Heimunterbringungen kann sie so zum Teil verhindern.

Die Stadt Hamm hat die finanziellen Konsolidierungspotentiale im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung erkannt. Sie nehmen im Haushaltssanierungsplan (HSP) daher eine bedeutende Rolle ein.

Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen erwartet die Stadt Hamm durch die Steuerungsoptimierung. Hamm führte 2011/2012 im Jugendamt ein Qualitätssicherungs- und Steuerungsprojekt durch. Die DEKRA Certification GmbH hat das Qualitätsmanagement des Jugendamtes im Jahr 2016 auditiert und anschließend nach der DIN EN ISO 9001:2008 zertifiziert.

Eine weitere Maßnahme zur Haushaltssanierung stellt die Verbesserung des Forderungsmanagements durch die Optimierung der Einnahmesachbearbeitung und Fallrevision der Familienhilfe dar.

Der HSP sieht für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung ein jährliches finanzielles Konsolidierungspotential von ca. 5,1 Mio. Euro vor.

Um die Ziele des HSP erreichen zu können, ist ein wirksames **Kontrollsystem** unumgänglich. Die Stadt führt daher umfangreiche prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen, technische Plausibilitätsprüfungen und prozessunabhängige Kontrollen durch.

Auch das **Finanzcontrolling** nimmt vor diesem Hintergrund eine bedeutende Rolle ein. Es dient aber in erster Linie der Budgetüberwachung. In den Augen der gpaNRW reichen die derzeitigen Darstellungen noch nicht aus, um Wirkungszusammenhänge zu verdeutlichen. Die Stadt Hamm sollte in den Controllingberichten weitere steuerungsrelevante Kennzahlenwerte aufnehmen. Dies steigert die Transparenz.

Zukünftig sollte die Stadt zudem einen Bericht zum **Fachcontrolling** erstellen und so auch die finanziellen Auswirkungen der vorgegebenen Verfahrensstandards transparent darstellen. Positiv bewertet die gpaNRW in diesem Zusammenhang die Teilnahme am Pilotprojekt „HzE-Strategiekarte“ der Bertelsmann-Stiftung. liefert.

Im Rahmen des Fachcontrollings sollte die Stadt Hamm auch ihre vielfältigen Präventionsmaßnahmen bewerten. Das Jugendamt sieht hier den Schwerpunkt seiner Arbeit. Das jährliche Präventionsbudget beträgt 5,3 Mio. Euro.

Im Rahmen des **Qualitätsmanagements** hat das Jugendamt außerdem jeden Prozess in tabellarischer Form beschrieben. Die Prozessbeschreibungen enthalten die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Um die Übersichtlichkeit zu steigern, empfiehlt die gpaNRW allerdings die Prozessdarstellung in grafischer Form.

Die Stadt Hamm setzt im ASD auch Beschäftigte freier Träger ein. Obwohl die Kompetenzen dieser Kräfte vertraglich geregelt sind, sieht die gpaNRW hier insbesondere die Gefahr von Interessenskonflikten. Die Stadt Hamm sollte dieses Konstrukt daher kritisch hinterfragen.

Die benötigten **Personalressourcen** ermittelt die Stadt Hamm anhand eines fallbezogenen Personalschlüssels. Hamm gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem höchsten Fallbestand je Vollzeitstelle. Unter Berücksichtigung der im ASD eingesetzten zusätzlichen Kräfte der freien Träger ist jede Vollzeitkraft nur für 28 Hilfeplanfälle zuständig. Damit ordnet sich Hamm unterhalb des 1. Viertelwertes ein.

→ 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) und Drittes Kapitel, Erster Abschnitt §§ 42 und 42a SGB VIII.

Die Hilfe zur Erziehung und die vorläufigen Maßnahmen sind in der Finanzstatistik¹ 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 Ergebnis perspektivisch verbessern können.

Dazu werden Erträge und Aufwendungen sowie Fallzahlenentwicklung und Personalausstattung analysiert.

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

Mittels interkommunalen Kennzahlenvergleichen steigt die gpaNRW in die Analyse ein. Für die tiefergehende Analyse werten wir örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungsbringung 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, zu denen die Anzahl der Monate vom Beginn bis zur Beendigung der Hilfee-gewährung berücksichtigt wird. Zu Rückführungen, unplanmäßiger Beendigung, Inobhutnahmen und Versorgungszeiten von Inobhutnahmen wird die absolute Fallzahl im jeweiligen Kalenderjahr erfasst.

¹ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPg)

→ Strukturen

→ Feststellung

Innerhalb der Stadt Hamm herrschen starke sozialräumliche Unterschiede. Neben wohlhabenden Stadtteilen gibt es Stadtteile mit hoher Arbeitslosigkeit und großer Armut. Dies kann die Hilfen zur Erziehung negativ beeinflussen.

Die gpaNRW konnte bei Ihren Jugendprüfungen bislang keine Korrelation zwischen den Strukturen der kreisfreien Städte und dem Fehlbetrag je Jugendeinwohner feststellen; vielmehr wirken sich Organisation und Steuerung der Jugendämter auf die Aufwendungen und Fallzahlen aus. Dennoch können die soziostrukturellen Rahmenbedingungen indirekt die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. So können wirtschaftliche Einschränkungen mit eventuell hieraus resultierenden Defiziten an der sozialen Teilhabe zu erhöhten Eskalationsstufen im familiären Umfeld führen.

Im Folgenden betrachtet die gpaNRW daher verschiedene soziostrukturellen Rahmenbedingungen² in **Hamm**:

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	21,34	17,81	19,06	19,65	20,21	21,34	23
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahre bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	7,70	3,70	6,75	8,00	9,95	11,70	22
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	17,46	14,79	16,68	17,39	18,70	20,00	22
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen	6,61	3,76	5,57	6,10	7,13	10,03	22

² Jugendeinwohner von 0 bis unter 21 Jahre lt. IT.NRW (Stand 31.12.2016), Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften lt. Statistik BA, Bestand an Arbeitslosen unter 25 Jahre lt. Statistik BA, Schulabgänger ohne Abschluss allgemeinbildende Schulen lt. IT.NRW

Die gpaNRW bildet im Rahmen dieser Prüfung diverse Kennzahlen in Bezug auf die Jugendeinwohner³. Vor diesem Hintergrund betrachten wir zunächst den Anteil der 0- bis unter 21-jährigen Einwohner an der Gesamtbevölkerung. Entgegen der Prognosen von IT.NRW und auch der eigenen Erwartungen geht die Stadt Hamm mittlerweile von ansteigenden Bevölkerungszahlen bei den Jugendeinwohnern aus⁴. Aktuell beträgt der Anteil der 0- bis unter 21-jährigen Einwohner an der Gesamtbevölkerung 21,34 Prozent. Damit hat Hamm den höchsten Anteil. Dies kann sich auf einwohnerbezogene Kennzahlen senkend auswirken.

Differenzierte Grunddaten zur Bevölkerungsentwicklung der Einwohner nach Altersklassen in der Stadt Hamm stellt die gpaNRW in der Tabelle 1 im Anhang dieses Teilberichtes dar.

Die Stadt Hamm stellt sich aufgrund ihrer Siedlungsstruktur nicht als klassische Großstadt dar. Die einzelnen Stadtteile haben trotz kreisübergreifender Zusammenschlüsse im Rahmen der kommunalen Neugliederung ihre eigene Identität erhalten. Der ASD berücksichtigt diese Voraussetzungen in Form einer dezentralen Organisationsstruktur. Die gpaNRW geht hierauf im Kapitel „Organisation“ näher ein.

Innerhalb Hamms sind starke soziale und sozialräumliche Unterschiede festzustellen. So weisen die östlichen Stadtteile Uentrop und Rynern einen Arbeitslosenanteil⁵ von ca. zwei Prozent auf. In den westlich gelegenen Stadtteilen Hamm-Westen und Hamm-Norden beträgt der Anteil der Arbeitslosen hingegen zwölf Prozent.

Die Vertreterinnen und Vertreter des Jugendamtes berichten, dass Hamm eine einkommensschwache Kommune ist. An den SGB II - Bedarfsgemeinschaften nehmen Alleinerziehende in Hamm einen Anteil von rund 17,5 Prozent ein. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich dieser Wert oberhalb des Medians ein. Dies bedeutet, dass in mehr als der Hälfte der Vergleichskommunen der Anteil der Alleinerziehenden an den SGB II – Bedarfsgemeinschaften geringer ist. In Hamm sind somit vergleichsweise viele Kinder und Jugendliche von Armut betroffen. Dies entspricht auch den Ergebnissen der Untersuchung der Arbeitsstelle für Kinder und Jugendliche der Uni Dortmund (AKJ TU Dortmund). Sie ordnet Hamm dem Jugendamtstyp eins, Belastungsklasse eins (Jugendämter kreisfreier Städte mit sehr hoher Kinderarmut) zu. In dieser Belastungsklasse befinden sich insgesamt 13 der 23 kreisfreien Städte. Neun weitere Städte gehören zur Belastungsklasse zwei (Städte mit hoher Kinderarmut). Lediglich eine Stadt gehört zur Belastungsklasse drei (Stadt mit geringer Kinderarmut).

→ **Feststellung**

In Hamm gelingt der Übergang von der Schule in das Berufsleben. Dies zeigt sich in der vergleichsweise niedrigen Jugendarbeitslosigkeit. Dieser Aspekt kann Perspektivlosigkeit abbauen und sich so positiv auf die Hilfen zur Erziehung auswirken.

³ Einwohner von 0 bis 21 Jahren

⁴ vgl. Bevölkerungsprognose 2018-2035, Stadt Hamm

⁵ Anteil der Arbeitslosen an allen Einwohnern im Alter von 18-64 Jahren

Denn auch Perspektivlosigkeit junger Menschen kann die Hilfen zur Erziehung negativ beeinflussen. Die gpaNRW betrachtet daher nachfolgend die Schulabgänger ohne Abschluss und die Jugendarbeitslosenquote in der Stadt Hamm.

Obwohl die Zahl der Schulabgänger ohne Abschluss im interkommunalen Vergleich vergleichsweise hoch ist, scheint der Übergang in das Berufsleben in Hamm durchaus gelungen. Die Arbeitslosenquote der 15 – 24jährigen ist niedriger als bei der Mehrzahl der Vergleichskommunen. Dieser Aspekt kann sich positiv auf die Hilfen zur Erziehung auswirken.

→ **Feststellung**

Eine große Herausforderung für den Bereich der Hilfen zur Erziehung stellt der starke Zuzug von Menschen aus Süd-Ost-Europa dar. Um Zugang zu den Familien zu erhalten, hat die Stadt die internationale Zusammenarbeit intensiviert. Das Land NRW fördert diese Maßnahme.

Als große Herausforderung, auch für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung, bezeichnen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Jugendamtes den Zuzug von rund 3.200 Menschen aus Süd-Ost-Europa⁶. Nach Angaben des ASD haben sich acht Clans aus Bulgarien niedergelassen. Aus diesem Grund hat die Stadt Hamm die internationale Zusammenarbeit mit Bulgarien intensiviert. Sie nutzt diese für länderübergreifende Erfahrungsaustausche und gegenseitige Hilfestellungen. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit konnte die Stadt durch die Hilfe zweier bulgarischer Sozialarbeiterinnen Zugänge zu den Familien eröffnen. Das Land NRW fördert diese Maßnahmen.⁷

Einfluss auf die Hilfen zur Erziehung in Hamm hat auch der Hauptbahnhof. Dieser ist ein Verkehrsknotenpunkt mit Drehkreuzfunktion. Auch durch die Lage am Rande des Ruhrgebietes greift der ASD dort häufig Kinder und Jugendliche auf und nimmt diese in Obhut.

⁶ vgl. auch Integrationskonzept der Stadt Hamm, Seite 9 f.

⁷ Landesförderung „Gesellschaftliche Teilhabe und Integration Zugewandeter – Gewährung von Zuwendungen an die Zehn Kreise und kreisfreie Städte in NRW, die viel Zuwanderung aus Südosteuropa erfahren – Maßnahmenprogramm vom 27.12.2016“

→ Steuerung und Organisation

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.

Gesamtsteuerung und Strategie

→ Feststellung

Eine Gesamtstrategie der Stadt Hamm für den Aufgabenbereich Hilfen zur Erziehung ergibt sich aus dem nach DIN EN ISO 9001:2008 zertifizierten Qualitätsmanagement für das Jugendamt. Neben dem Leitbild mit den strategischen Zielen enthält es die Darstellung sämtlicher Prozesse des Jugendamtes. Das Qualitätsmanagement des Jugendamtes bietet daher eine gute Grundlage für die Steuerung der Hilfen zur Erziehung.

→ Feststellung

Um zukünftig wirkungsorientiert steuern zu können, entwickelt das Jugendamt ein umfassendes Qualitätsmanagement und strebt eine Zertifizierung nach dem EFQM-Modell an. Dies bewertet die gpaNRW positiv.

Eine Stadt 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.

Die **Stadt Hamm** führte 2011/2012 im Jugendamt, mit externer Begleitung durch die SRH Hochschule Heidelberg, ein Qualitätssicherungs- und Steuerungsprojekt durch. Hierdurch wollte sie Aufwendungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung reduzieren. Sie waren zuvor stark angestiegen.

Die DEKRA Certification GmbH hat das Qualitätsmanagement des Jugendamtes im Jahr 2016 auditiert und anschließend nach der DIN EN ISO 9001:2008 zertifiziert. Diese Norm soll grundsätzlich dazu beitragen, die Unternehmensleistung zu verbessern. Prozessoptimierungen sollen zu Einsparungen führen.

Nach Angaben der Jugendamtsleitung kann in der Bundesrepublik Deutschland neben Hamm nur das Jugendamt der Freien und Hansestadt Hamburg eine entsprechende Zertifizierung vorweisen.

Die Strategie für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung ergibt sich aus dem im Qualitäts-handbuch dargestellten Leitbild. Hieraus hat das Jugendamt, aufbauend auf den übergeordneten strategischen Zielen des Konzerns Stadt Hamm und des Fachbereichs Jugend, Soziales und Gesundheit, folgende eigene strategische Ziele erarbeitet:

- Die frühkindliche Bildung wird durch ein bedarfsgerechtes Bildungs- und Betreuungsangebot für Kinder unter 6 Jahren und ihre Eltern stadtweit weiterentwickelt.
- Prävention ist ein wesentlicher Grundsatz der Jugendhilfe. Präventive Angebote werden sukzessive ausgebaut.
- Der Schutz von Kindern und Jugendlichen hat höchste Priorität. Die Abwendung von Risiken, die Wahrnehmung von Rechten und die wirtschaftliche Sicherung sind die wesentlichen Leistungen des Jugendamtes.
- Die Jugendhilfe respektiert unterschiedliche Werthaltungen und Lebenswelten. Die Angebote der Jugendhilfe sind soziokulturell ausgerichtet und gestalten Lebensräume von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien partizipativ mit.

Auf dieser Grundlage entwickelt das Jugendamt unter Beteiligung der Beschäftigten operative Ziele und die zur Zielerreichung notwendigen Maßnahmen.

Die Strategie des Jugendamtes der Stadt Hamm ist insbesondere auf die Präventionsarbeit ausgelegt. Als Modellkommune am Landesprogramm „Kein Kind zurücklassen“ hat die Stadt eine umfangreiche Präventionskette geschaffen. Sie verknüpft Angebote der Bereiche Gesundheit, Bildung, Kinder- und Jugendhilfe und Soziales miteinander, um Kinder und Familien lückenlos, von der Schwangerschaft bis zum Eintritt ins Berufsleben, zu unterstützen

Die Stadt erwartet, dass zukünftig primär präventive Angebote genutzt werden und sie so die Hilfen zur Erziehung reduzieren kann. Folglich hat sie das Präventionsbudget auf 5,3 Mio. € angehoben.

Durch Prozessoptimierung will die Stadt eine effektivere und effizientere Aufgabenerledigung ermöglichen und die Wirtschaftlichkeit steigern. Hierzu hat das Jugendamt der Stadt Hamm alle Prozesse im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung standardisiert.

Den Erfolg der Maßnahmen prüft das Jugendamt im Rahmen des Finanz- und Fachcontrollings.

Die Umsetzung des Qualitätsmanagements wirkt sich insgesamt positiv auf die Steuerung der Hilfen zur Erziehung aus. Die gpaNRW geht hierauf an verschiedenen Stellen des Prüfberichtes gesondert ein.

Die Stadt Hamm entwickelt das Qualitätsmanagement stetig weiter. Da die DIN EN ISO 9001:2008 für Wirtschaftsunternehmen konzipiert wurde, ist sie insbesondere auf Gewinnmaximierung ausgerichtet. Um Leistungen des Jugendamtes wirkungsorientiert steuern zu können, erarbeitet das Jugendamt der Stadt Hamm aktuell ein sog. umfassendes Qualitätsmanagement (Total-Quality-Management – TQM) und strebt eine Zertifizierung nach dem EFQM-Modell⁸ durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) an. Das Modell ermöglicht eine ganzheitliche Sicht auf die Organisation. Es soll helfen, eigene Stärken, Schwächen und Verbesserungspotentiale zu erkennen und die Unternehmensstrategie darauf auszurichten. Das Modell umfasst folgende Säulen:

⁸ European Foundation for Quality Management

- Menschen,
- Prozesse,
- Ergebnisse.

Die Stadt Hamm möchte durch das umfassende Qualitätsmanagement die Qualität und die Effizienz der Leistungen des Jugendamtes weiter verbessern, sie dauerhaft garantieren und so weitere Potentialgewinne realisieren.

Organisation

→ Feststellung

Das Qualitätsmanagement wirkt sich positiv auf die Organisation des Jugendamtes aus. Klare Strukturen und Zuständigkeiten sind die Folge. Zudem berücksichtigt die Organisation die strukturellen Besonderheiten der Stadt Hamm. Sie bildet so die Grundlage für die angestrebte Steigerung der Wirtschaftlichkeit.

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

Das Qualitätsmanagement inkl. Zertifizierung wirkt sich positiv auf die Organisation des Jugendamtes der **Stadt Hamm** aus. Die Stadt kann die hierdurch angestrebte Effektivitäts- und Effizienzsteigerung durch Prozessoptimierung nur durch eine gute Organisation mit klaren Strukturen und Zuständigkeiten erreichen.

Für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung ist in Hamm ausschließlich das Amt 51 „Jugendamt“ zuständig. Es gehört zum Dezernat I Fachbereich 02 – Jugend, Soziales und Gesundheit. Ferner gehören folgende Ämter zum Fachbereich:

- Amt 50 – Amt für Soziales, Wohnen und Pflege,
- Amt 52 – Amt für soziale Integration,
- Amt 53 – Gesundheitsamt,
- Amt 54 – Amt für Asyl- und Flüchtlingsangelegenheiten.

Durch diese organisatorische Zuordnung wird eine enge Zusammenarbeit der thematisch an die Hilfen zur Erziehung angrenzenden Aufgabenbereiche gefördert. Dies unterstützt eine effektive und effiziente Bearbeitung von komplexen, fachübergreifenden Fragestellungen.

Der thematisch ebenfalls angrenzende Aufgabenbereich der Schulverwaltung ist hingegen im Dezernat IV – Bildung und Kultur angesiedelt. Die Beschäftigten des Jugendamtes empfinden die dezernatsübergreifende Zusammenarbeit als intensiv und gut.

Das Jugendamt besteht aus insgesamt fünf Abteilungen. Dies sind:

- Abteilung 511 – Verwaltung, wirtschaftliche Leistungen, rechtliche Vertretung,
- Abteilung 512 – Beratungsdienste,

- Abteilung 513 – Familienhilfe,
- Abteilung 514 – Frühkindliche Bildung,
- Abteilung 515 – Jugendförderung.

Der ASD gehört zur Abteilung 513 - Familienhilfe. Auch aufgrund der besonderen Struktur der Stadt Hamm ist der ASD dezentral organisiert und an sechs unterschiedlichen Standorten im Stadtgebiet untergebracht:

- Team 1 – Uentrop/Rhynern,
- Team 2 – Westen,
- Team 3 – Bockum,
- Team 4 – Norden/Heessen,
- Team 5 – Herringen/Pelkum,
- Team 6 – Stadtmitte.

Teilweise sind Teams in den sog. Stadtteilzentren untergebracht, beispielsweise in Norden oder zukünftig in Westen. Die Zentren bieten den Bewohnern der Stadtteile vielfältige Angebote. Sie dienen als Begegnungszentrum, das sowohl Veranstaltungsort als auch Ort für Kultur und Beratung ist. Hierdurch kann der Zugang des ASD zu den Betroffenen erleichtert werden.

Neben den ASD-Teams hat die Stadt Hamm folgende Spezialdienste eingerichtet:

- Adoptions- und Pflegekinderdienst,
- UMA⁹.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe bildet ein eigenes Sachgebiet in der Abteilung 511 – Verwaltung, wirtschaftliche Leistungen, rechtliche Vertretung.

Insgesamt ergeben sich aus der Organisationsstruktur klare Zuständigkeiten für den ASD und die wirtschaftliche Jugendhilfe. Dies unterstützt die Steuerung der Hilfen zur Erziehung.

⁹ unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

→ Internes Kontrollsystem (IKS)

→ Feststellung

Das Jugendamt der Stadt Hamm setzt sich im Rahmen des Prozesses „Risikomanagement“ regelmäßig mit Risiken und Chancen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung auseinander. Die Führungskräfte implementieren die Ergebnisse in die bestehenden Prozesse. Diese enthalten auch entsprechende Kontrollmaßnahmen.

Ein wirksames internes Kontrollsystem soll eine rechtmäßige, wirtschaftliche und wirksame Aufgabenerledigung und eine ordnungsgemäße interne und externe Rechnungslegung sicherstellen und Vermögensschäden verhindern. Bestehende Risiken bei der Aufgabenerledigung sollten durch eine Stadt ermittelt sowie bewertet und Gegenmaßnahmen getroffen werden. Hierzu sollten verbindliche technische und organisatorische Maßnahmen getroffen und Kontrollen installiert werden.

Die **Stadt Hamm** hat im Rahmen des Qualitätsmanagements den Führungsprozess „Risikomanagement“ modelliert. Er verfolgt folgende Ziele:

- Klarheit über die vorhandenen Risiken und Chancen erlangen.
- Vollständige Bewertung der vorhandenen Risiken und Chancen in Bezug auf ihre Auswirkungen für die Organisationseinheit.
- Einführung und Umsetzung eines IKS zur Gegensteuerung von Risiken.
- Einführung und Umsetzung von Maßnahmen zur Ergebnisverbesserung bei Chancen.
- Instrument zur Risikoberichterstattung installieren.

Die hier genannten Risiken beziehen sich auf Ressourcen (Personal, monetäre Aspekte und Sachausstattung) und auf fehlerhafte Leistungserbringungen (kein Handeln trotz Verpflichtung, falsches Handeln).

Die Stadt Hamm erfasst und bewertet die Risiken mit der Software „Naris“, einer onlinebasierenden Anwendung zur Erfassung und Bewertung von Risiken und Chancen. Sie kommt stadtweit zum Einsatz. Die Risiko- und Chancenbewertung erfolgt jährlich. Der Prozess sieht darüber hinaus auch anlassbezogene Bewertungen vor. Aus diesen Betrachtungen erstellt die Amtsleitung ein Risikoportfolio.

Aus den so identifizierten Risiken und Chancen erarbeiten die Führungskräfte Maßnahmen zur Risikominimierung und Chancennutzung und integrieren sie in die bestehenden Prozesse. Hierzu definieren sie Kriterien, Standards und Ressourcen. Zudem werden Maßnahmen konkret in der Ablaufbeschreibung dargestellt.

Prozesskontrollen

➔ Feststellung

Die Stadt Hamm führt umfangreiche prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen, technische Plausibilitätsprüfungen und prozessunabhängige Kontrollen durch. Auch hier profitiert sie vom zertifizierten Qualitätsmanagement im Jugendamt.

➔ Feststellung

Eine besondere prozessunabhängige Kontrolle stellen die internen Audits dar. Durch sie wird sachgebietsübergreifend geprüft, ob die Verfahrensstandards eingehalten werden. Sie betrachten auch die Führungsprozesse.

Im Rahmen der Umsetzung des IKS 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.

Das Jugendamt der **Stadt Hamm** hat in seinen Prozessen diverse Kontrollmaßnahmen integriert. Diese sind Folge der Zertifizierung im Rahmen des Qualitätsmanagements.

Im Hilfeplanverfahren prüfen die Teamleiter, ob die Mitarbeiter des ASD die im Rahmen von Hilfeplankonferenzen vereinbarten Standards einhalten. Bei stationären Leistungen liegt die Entscheidungsgewalt sogar bei der Amtsleitung.

Auch die Prozesse der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sehen Kontrollmaßnahmen vor. So nennt der Prozess „Bewilligung von Jugendhilfeleistungen“, der die Arbeitsschritte zur Auszahlung an die Leistungserbringer regelt, explizit das sog. 4 – Augen – Prinzip. Ein zweiter Sachbearbeiter muss die Eingabe von Hilfebestandteilen mit hinterlegten Kostensätzen freigeben. Sofern es sich um einen neuen Fall handelt, gibt der Sachgebietsleiter diese frei.

Technische Plausibilitätsprüfungen sind in der Jugendamtssoftware „Logo Data“ hinterlegt. Die Stadt Hamm nutzt folgende Module:

- ASD (Allgemeiner Sozialer Dienst),
- WJH (Wirtschaftliche Jugendgerichtshilfe),
- JGH (Jugendgerichtshilfe),
- UMA (Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge).

Das Softwarepaket ermöglicht nach dem Vorverfahren eine medienbruchfreie Bearbeitung der Hilfepläne. Schnittstellen zu SAP bestehen. Die automatisierte Wiedervorlage in „Logo Data“ stellt zudem sicher, dass die Hilfeplanfälle rechtzeitig bearbeitet werden. Rückständige Fälle tauchen in einer Warnliste auf. Die Teamleitungen überwachen diese. Ferner generiert der Sachgebietsleiter der Wirtschaftlichen Jugendhilfe regelmäßig Auszahlungslisten aus dem System und kontrolliert diese.

Prozessunabhängige Kontrollen erfolgen unter anderem durch interne Audits. Die Stadt Hamm hat diese im Rahmen des Qualitätsmanagements eingeführt. Sie dienen auch dazu, die bestehenden Standards weiter zu entwickeln. Jeweils zwei speziell geschulte Mitarbeiter führen die Audits anhand der Prozessbeschreibungen sachgebietsübergreifend durch. Sie prüfen, ob die vorgegebenen Prozess- und Verfahrensstandards eingehalten werden. Die Audits umfassen auch die Führungsprozesse. Im Jahr 2017 fanden 18 Audits im gesamten Jugendamtsbereich statt. Die Qualitätsmanagementbeauftragte fasst die Ergebnisse in der jährlichen Managementauswertung zusammen.

Darüber hinaus kontrollieren die Führungskräfte kostenintensive- und langandauernde Fälle.

Finanzcontrolling

➔ Feststellung

Die Maßnahmen des Haushaltssanierungsplans für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung prägen das Amtscontrolling im Jugendamt der Stadt Hamm. Die Hilfen zur Erziehung nehmen eine bedeutende Rolle bei der Haushaltskonsolidierung ein.

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 zeitnah gegengesteuert werden. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

Das Finanzcontrolling im Jugendamt der **Stadt Hamm** gehört zum Sachgebiet 511-1 „Verwaltung, wirtschaftliche Leistungen, rechtliche Vertretung“.

Schnittstellen zwischen Jugendamts- und Finanzsoftware sind vorhanden. Entsprechende Auswertungen sind möglich. Die Zusammenarbeit mit der Finanzabteilung wird von den Mitarbeitern des Jugendamtes positiv beurteilt.

Das Finanzcontrolling nimmt im Jugendamt der Stadt Hamm eine besondere Bedeutung ein. Sie ergibt sich insbesondere aus der besonderen Rolle der Hilfen zur Erziehung im Haushaltssanierungsplan (HSP). Er enthält aus dem Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung folgende Maßnahmen:

- Die Maßnahme 51_6 - Steuerungsoptimierung Produktgruppe „Hilfen zur Erziehung“ unter Mithilfe eines externen Unternehmens - begrenzt die jährliche Kostensteigerung der HzE-Leistungen auf zwei Prozent. Darüber hinaus gehende Ergebnisverbesserungen möchte die Stadt in den weiteren Ausbau präventiver Maßnahmen investieren und so mittel- bis langfristig zur Haushaltskonsolidierung beitragen. Hierzu müssen die im Rahmen des Qualitätsmanagementprojekts erarbeiteten Maßnahmen weiterentwickelt werden. Insbesondere der Steuerungsgrundsatz „ambulant vor stationär“ soll dazu beitragen,

kostenintensive stationäre Hilfen zu vermeiden. Die Stadt erwartet hierdurch eine jährliche Ergebnisverbesserung von rund 3,3 Mio. Euro.

- Die Maßnahme 51_9 - Verbesserung des Forderungsmanagements durch Optimierung der Einnahmesachbearbeitung und Fallrevision der Familienhilfe - ergibt sich ebenfalls aus dem Qualitätsmanagement. Sie betrifft die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Durch optimierte Prozesse sollen im Bereich der Hilfen zur Erziehung bestehende Ansprüche gegenüber anderen Trägern zeitnäher realisiert werden. Zudem soll eine speziell eingerichtete wirtschaftliche Revision den Fallbestand laufend überprüfen. Die Stadt erwartet durch diese Maßnahme eine jährliche Ertragsverbesserung in Höhe von ca. 1,8 Mio. Euro.

→ **Feststellung**

Sowohl die monatlichen, als auch die quartalsmäßig erstellten Controllingberichte beschränken sich in Teilen auf Soll-Ist-Vergleiche und Prognosen zum Ende des Haushaltsjahres. Sie dienen in erster Linie der Budgetüberwachung. Auch aufgrund fehlender Kennzahlen stellen die Berichte Wirkungen und Ursachen nicht transparent dar. Dies erschwert die Steuerung der Hilfen zur Erziehung.

Im Rahmen des Finanzcontrollings wertet das Sachgebiet 511-1 die Hilfen zur Erziehung monatlich aus und stellt die Ergebnisse in verschiedenen Berichten dar.

Der sog. Top-11-Bericht¹⁰ wird monatlich erstellt. Er berücksichtigt neben den gesamten Transferaufwendungen und Fallzahlen auch folgende Hilfen differenziert:

- ambulante Hilfen,
- Hilfen in Pflegefamilien,
- Heimeinrichtungen,
- Inobhutnahmen,
- Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche¹¹.

Der sog. Top-6-Bericht stellt quartalsmäßige Soll-Ist-Vergleiche für die unterschiedlichen Aufgabenbereiche des Jugendamtes dar. Zudem enthält er Prognosen zum 31.12. Der Bericht berücksichtigt für die Hilfen zur Erziehung folgende Werte:

- Transferaufwendungen gesamt (unter Berücksichtigung von Rückstellungen),
- Transferaufwendungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge,
- Fallzahlen zum Stichtag 30. Juni,
- Fallzahlen unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zum Stichtag 30. Juni,

¹⁰ Die Hilfen zur Erziehung gehören zu den elf größten Aufwandsarten in der Stadt Hamm.

¹¹ Darüber hinaus umfassen die Top-11-Berichte auch Mutter-Kind-Hilfen in Heimeinrichtungen. Sie werden im Rahmen dieser Prüfung jedoch nicht näher betrachtet.

- Erträge aus Kostenerstattungen,
- Erträge für unbegleitete minderjährige Ausländer.

Durch ein Ampelsystem und Darstellungen von Tendenzen stellt dieser Bericht die zu erwartenden Entwicklungen im Jugendamt übersichtlich dar.

Beide Berichte betrachten allerdings nur Wirkungen und Prognosen. Ursachen für die Abweichungen stellt die Stadt in den Controllingberichten hingegen nicht transparent dar. Eine isolierte Betrachtung der in den Berichten dargestellten Werte kann außerdem zu Fehlinterpretationen führen. Um komplexe Tatbestände zu verdeutlichen und in einen Zusammenhang zu bringen, stellen Kennzahlen ein sinnvolles Instrument dar. Hieran lassen sich beispielsweise Entwicklungen in Zeitvergleichen darstellen. Soll-Ist-Vergleiche bilden einen Einstieg in Abweichungsanalysen.

Im Haushaltsplan stellt die Stadt Hamm für die Produkte der Hilfen zur Erziehung unter anderem folgende Kennzahlen dar:

- Aufwandsdeckungsgrad ambulante Hilfen,
- Aufwandsdeckungsgrad Hilfen in Pflegefamilien,
- Aufwandsdeckungsgrad Hilfen in Heimeinrichtungen,
- Aufwandsdeckungsgrad Inobhutnahmen,
- Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfen zur Erziehung gesamt,
- Anteil der Hilfen in Pflegefamilien an den gesamten Hilfen zur Erziehung,
- Anteil stationärer Hilfen in Heimerziehung an den gesamten Hilfen zur Erziehung,
- Anteil teilstationärer Hilfen in Heimerziehung an den gesamten Hilfen zur Erziehung,
- Anteil ambulanter Eingliederungshilfen an den gesamten Hilfen zur Erziehung,
- Anteil stationärer Eingliederungshilfen an den gesamten Hilfen zur Erziehung.

Darüber hinaus enthält der Haushaltsplan weitere Plandaten, wie beispielsweise den Fallbestand, auf deren Grundlage das Amtscontrolling jahresbezogene Vergleiche erstellen kann.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte in ihren Controllingberichten zukünftig weitere Kennzahlenwerte differenziert darstellen und hierdurch Wirkungszusammenhänge analysieren und beschreiben. Hierdurch kann sie Sachverhalte transparenter erklären. Hierzu sollte sie insbesondere die Kennzahlen dieses Berichtes fortschreiben.

➔ **Feststellung**

Das Finanzcontrolling des Jugendamtes der Stadt Hamm betrachtet ausschließlich Finanz- und Falldaten. Stellendaten berücksichtigt es hingegen nicht. Die Stadt kann daher personelle Ressourcen nicht allein anhand von Erkenntnissen aus dem Finanzcontrolling bestimmen.

Das Amtscontrolling betrachtet keine stellenbezogenen Daten. Die Stadt kann daher Erkenntnisse aus dem Controlling nicht bei der Planung personeller Ressourcen nutzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte Personalkennzahlen in die Controllingberichte des Jugendamtes integrieren.

Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Das Fachcontrolling im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung beinhaltet in Hamm aktuell auch die Einhaltung der Verfahrensstandards im Rahmen des Qualitätsmanagements, Kundenbewertungen und Erkenntnisse aus Qualitätsdialogen. Es berücksichtigt auch Erkenntnisse aus Mitarbeitergesprächen. Die Qualität der Leistungserbringung kann daran allerdings nicht allein gemessen werden.

→ **Feststellung**

Durch ein fehlendes Berichtswesen werden Ergebnisse des Fachcontrollings nicht transparent dargestellt. Finanzielle Auswirkungen der auf Grundlage des Fachcontrollings vorgenommenen Entscheidungen können daher nicht nachvollzogen werden.

Eine Stadt 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.

In **Hamm** sind die ASD-Leitung und die Qualitätsmanagementbeauftragte für das Fachcontrolling im Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung zuständig. Grundlage bilden die Ergebnisse der internen Audits.¹² Sie dienen insbesondere der Qualitätssicherung. Zudem prüfen sie punktuell Fälle mit langen Laufzeiten, hohen Fachleistungsstunden und teuren Trägern. Berücksichtigt werden ferner Kundenbewertungen, Erkenntnisse aus dem Beschwerdemanagement und Rückmeldungen aus den Qualitätsdialogen mit freien Trägern. Auch Ergebnisse aus Mitarbeitergesprächen werden berücksichtigt.

Im Rahmen des Fachcontrollings sollte aber auch die qualitative Zielerreichung überprüft werden. Hierzu bedarf es weiterer Auswertungen, wie beispielsweise die Darstellung von Abbruchquoten bei den einzelnen Hilfearten. Auch trägerbezogene Auswertungen sind in diesem Zusammenhang sinnvoll.

Durch ein fehlendes Berichtswesen werden die Ergebnisse derzeit nicht transparent aufbereitet. Finanzielle Auswirkungen der auf Grundlage des Fachcontrollings vorgenommenen Entscheidungen können daher momentan noch nicht nachvollzogen werden. Zukünftig ist jedoch ein gemeinsamer Controllingbericht von Finanz- und Fachcontrolling geplant.

¹² vgl. auch „Prozesskontrollen“

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte auch Auswertungen zur qualitativen Zielerreichung vornehmen und die Ergebnisse transparent in einem Controllingbericht darstellen. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnten die finanziellen Auswirkungen der vorgegebenen Verfahrensstandards besser nachvollzogen werden.

→ **Feststellung**

Positiv bewertet die gpaNRW die Teilnahme der Stadt Hamm am Projekt HzE-Strategiekarte der Bertelsmann-Stiftung. Dieses Projekt unterstützt den Aufbau des Fachcontrollings für den Bereich der Hilfen zur Erziehung.

Die Stadt Hamm nimmt als Pilotkommune am Projekt „HzE-Strategiekarte“ der Bertelsmann-Stiftung teil. Dieses Projekt ist aus dem Projekt „Kein Kind zurücklassen“ entstanden. Es befasst sich mit der kommunalen Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Die Strategiekarte dient unter anderem folgenden Zielen:

- Das Jugendamt erhält belastbare Informationen zur Zusammensetzung der örtlichen Hilfen zur Erziehung und zur Qualität der Hilfe im Einzelfall. Die HzE-Strategiekarte unterstützt Reflexion und Planung, öffnet den Blick evidenzbasiert und qualitätsorientiert für sozialräumliche Bedarfe und ermöglicht einen Dialog mit Trägern.
- Verwaltungsvorstand, politische Ebene und auch der Jugendhilfeausschuss einer Kommune können sich auf Basis von aggregierter Information und einem Strategiecheck einen Überblick über Entwicklung und Struktur der örtlichen HzE verschaffen und strategisch fundierte Entscheidungen treffen.¹³

Die Teilnahme an diesem Projekt unterstützt den Aufbau des Fachcontrollings und trägt zur Qualitätssicherung und -entwicklung bei.

¹³ Vgl. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/kein-kind-zuruecklassen-kommunen-schaffen-chancen/projektnachrichten/hze-strategiekarte-pilotphase-ii/>

→ Verfahrensstandards

Prozess- und Qualitätsstandards

→ Feststellung

Die gpaNRW bewertet positiv, dass die Stadt Hamm im Rahmen des zertifizierten Qualitätsmanagements jeden Prozess des Jugendamtes im Qualitätsmanagementhandbuch darstellt. Hierbei unterscheidet sie nach Dienstleistungs-, Unterstützungs- und Führungsprozessen. Die Prozesse unterliegen einer stetigen Weiterentwicklung. Die Stadt stellt durch Regelungen sicher, dass jedem Beschäftigten die aktuellen Prozesse zur Verfügung stehen.

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

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

Die **Stadt Hamm** hat im Jugendamt ein Qualitätsmanagementsystem etabliert. Im Rahmen der Zertifizierung hat die Stadt die Prozesse im Jugendamt erfasst und in einem Qualitätshandbuch dargestellt. Sie unterscheidet nach:

- Dienstleistungsprozessen,
- Unterstützungsprozessen,
- Führungsprozessen.

Das Qualitätshandbuch stellt alle Prozesse im Jugendamt standardisiert dar. Das gesamte Prozesshandbuch hat die Stadt Hamm ausschließlich im Intranet veröffentlicht. Jeder Mitarbeiter ist angehalten, hierauf eine Verlinkung auf seinem Desktop zu haben. Die Stadt stellt durch diese Regelung sicher, dass die Mitarbeiter stets die aktuellste Prozessversion verwenden. Dies wird auch im Rahmen der internen Audits geprüft.

→ Feststellung

Die derzeitige Darstellungsform kann bei komplexen Prozessen unübersichtlich werden. Zudem nennt die Stadt Hamm keine einzuhaltenden Fristen, in denen die Mitarbeiter die dargestellten Tätigkeiten erledigen müssen.

Einleitend definiert die Stadt Hamm jeweils den Prozess. Sie nennt die zu Grunde liegende Rechtsgrundlage und beschreibt den Prozess in ausformulierter Form. Ferner informiert sie über:

- Schnittstellen zu anderen Prozessen,
- Prozessziele,
- interessierte Parteien (Stakeholder) und deren Erwartung,

- Risiken und Chancen¹⁴
- einzuhaltende Kriterien, Standards und Ressourcen,
- Instrumente zur Überprüfung, Messung und Evaluation,
- prozessverantwortliche Stellen.

Es folgt anschließend die Prozessdarstellung in tabellarischer Form. Sie beginnt mit dem für die jeweilige Tätigkeit auslösenden Input. Anschließend beschreibt sie die Tätigkeit stichpunktartig. Zudem nennt sie die für die Durchführung der Tätigkeit verantwortliche Stelle, sowie zu beteiligende- und interessierte Stellen. Abschließend folgt die Darstellung des durch den jeweiligen Prozessschritt entstehenden Output. Dieser verursacht entweder die Beendigung des Prozesses oder bildet den Input des nächsten Prozessschrittes.

Bei alternativen Möglichkeiten zur Fortführung, kann die Darstellung jedoch unübersichtlich werden. Der Prozess kann dann nicht mehr chronologisch dargestellt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte eine ergänzende Prozessdarstellung in grafischer Form in Erwägung ziehen. Auch bei alternativen Entscheidungsmöglichkeiten kann der Prozess chronologisch dargestellt werden. Hierdurch wird er übersichtlicher.

In den Prozessdarstellungen nennt die Stadt Hamm keine Bearbeitungsfristen für die einzelnen durchzuführenden Tätigkeiten. Im Prüfungsverlauf hat die Stadt Hamm hier nachgebessert.

Nach der eigentlichen Prozessdarstellung erläutert die Stadt Hamm die verwendeten Abkürzungen und nennt anschließend die für die Bearbeitung benötigten Dokumente.

Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**

Die Prozessbeschreibung der Stadt Hamm zum Hilfeplanverfahren enthält größtenteils die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Lediglich einzuhaltende Bearbeitungsfristen und die Beteiligung der Rückführungsstelle stellt die Prozessbeschreibung nicht dar.

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:

¹⁴ vgl. internes Kontrollsystem (IKS)

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

Die **Stadt Hamm** stellt in der Prozessbeschreibung zum Hilfeplanverfahren die Zuständigkeiten und die Abläufe differenziert dar. Wie im vorherigen Kapitel bereits festgestellt, legt sie keine Fristen fest, in denen die Fachkräfte des ASD die einzelnen Tätigkeitsschritte durchführen müssen. Unter der Überschrift „Kriterien, Standards und Ressourcen“ schreibt sie vor, dass Hilfepläne mindestens alle sechs Monate fortgeschrieben werden. Eine Ausnahme bildet die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII. Die Prozessbeschreibung sieht die Fortschreibung hier mindestens jährlich vor.

Die am Verfahren zu beteiligenden Personen stellt die Stadt zu jedem Prozessschritt einzeln dar. Ob die Fachkräfte die vorgegebenen Standards einhalten, überprüfen die internen Auditoren. Die jeweiligen Teamleiter führen außerdem verschiedene prozessintegrierte Kontrollen durch.

Der Prozess „Hilfeplanverfahren“ beginnt mit der Prüfung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit. Daher beteiligt der ASD die Wirtschaftliche Jugendhilfe bereits im Anfangsstadium. Zudem führt der ASD zu Beginn des Hilfeplanverfahrens eine ressourcenorientierte Beratung durch. Im Rahmen dieses Prozessschrittes prüft die päd. Fachkraft, ob sie die Hilfesuchenden in geeignete Angebote im Sozialraum überleiten kann. Vorgaben für die Beratung ergeben sich

aus dem separat dargestellten Dienstleistungsprozess. Dieser enthält, wie auch der Prozess „Hilfeplanverfahren“, keine Fristen für eine zeitnahe Kontaktaufnahme.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte in ihren Prozessen Fristen festlegen und so eine zeitnahe Kontaktaufnahme und Fallbearbeitung sicherstellen.

Sofern die pädagogische Fachkraft im Rahmen der Beratung Hilfen zur Erziehung für notwendig erachtet, empfiehlt sie deren Antragstellung. Sie nimmt dazu den Antrag auf und holt die Zustimmung der Personensorgeberechtigten ein. Ferner formuliert sie erste Ziele. Außerdem erläutert sie den Personensorgeberechtigten die Mitwirkungs- und Kostenbeitragspflicht.

Nachdem ein rechtskräftiger Antrag vorliegt, bereitet die pädagogische Fachkraft die Erziehungshilfekonferenz vor. Hierzu ermittelt sie ggf. mit dem Hilfeempfänger und relevanten Dritten weitergehende Bedarfe und konkretisiert sie. Hierzu erstellt sie die Vorlage für die Erziehungshilfekonferenz. Sie erfasst die vorhandenen erzieherischen Ressourcen und stellt familiäre Beziehungen anhand eines Genogramms dar.

An der Erziehungshilfekonferenz nehmen grundsätzlich mehrere pädagogische Fachkräfte und die Teamleitung teil. Da die Stadt Hamm den Grundsatz „ambulante Hilfen vor stationäre Hilfen“ verfolgt, nimmt bei stationären Hilfen die Amtsleitung an der Konferenz teil. Bei stationären Hilfen für Kinder bis acht Jahren zusätzlich auch die Clearingstelle. Der Prozess ermöglicht zudem die Beteiligung der Hilfeempfänger und Leistungserbringer.

Zur abschließenden Leistungsentscheidung werden die Teamleitungen in der Erziehungshilfekonferenz beteiligt. Auch vor dem Hintergrund, dass die Stadt Hamm den Grundsatz „ambulant vor stationär“ strikt verfolgt, wird bei stationären Hilfen die Leistungsentscheidung durch die Amtsleitung getroffen. Sie beteiligt die Team- und Abteilungsleitung.

Zur Auswahl des Leistungserbringers setzt der Prozess folgende Vergabekriterien fest:

- Qualität,
- Regionalität,
- Wirtschaftlichkeit,
- Interkulturelle Kompetenz.

Nach der Erziehungshilfekonferenz informiert die Stadt Hamm die Personensorgeberechtigten und die Hilfeempfänger über die in der Teamkonferenz ermittelten geeigneten Hilfeangebote.

Anschließend wird der Hilfeplan innerhalb einer Frist von sechs Wochen erstellt. Hierzu beteiligt der ASD die Hilfeempfänger, Personensorgeberechtigte und den Hilfeanbieter. Bei jungen Erwachsenen beteiligt die Stadt auch das kommunale Jobcenter.

Der Prozess sieht die Hilfeplanfortschreibung grundsätzlich nach sechs Monaten vor. Lediglich bei Dauerpflegeverhältnissen hat sich eine jährliche Fortschreibung als zweckmäßig erwiesen.

➔ **Feststellung**

Die Beteiligung der Rückführungsstelle ergibt sich aus der Prozessdarstellung nicht.

Bei stationären Hilfen prüft die Stadt Hamm generell die Rückkehroptionen. Hierzu ist eine eigene Rückführungsstelle eingerichtet. Sie berät die Teamleitungen und ist in jedes stationäre Hilfeplanverfahren eingebunden. Die Beteiligung ergibt sich aus dem Prozess jedoch nicht.

→ **Empfehlung**

Vollständigkeitshalber sollte die Stadt Hamm die Beteiligung der Rückführungsstelle im Prozess „Hilfeplanverfahren“ darstellen.

→ Personaleinsatz

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

→ Feststellung

Die Stadt Hamm profitiert bei der Personalgewinnung von einer engen Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Hamm. Für die Einarbeitung neuer Beschäftigter liegen sowohl im ASD, als auch in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe Einarbeitungskonzepte vor. Für die Qualifizierung von Mitarbeitern stehen zudem Fortbildungsprogramme zur Verfügung.

Eine Stadt 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.

Die **Stadt Hamm** profitiert bei der Personalgewinnung für den ASD nach eigenen Angaben von der engen Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Hamm. Neue Kräfte für den ASD können häufig aus dem Kreis der Absolventen gewonnen werden. Die Stadt bietet den Studenten auch Praktikumsplätze an und betreibt so Personalmarketing. Seit 2015 bildet die Stadt zudem Fachkräfte für den ASD im Rahmen eines dualen Studiums aus.

Für die Einarbeitung neuer Mitarbeiter liegen sowohl im ASD, als auch in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe Einarbeitungskonzepte vor. Im ASD sind für die Einarbeitung die Teamleiter und ein sog. Pate zuständig. Hierbei handelt es sich um eine erfahrene Fachkraft. Zu Beginn der Beschäftigung erhält der neue Beschäftigte eine Einführung über allgemeine Themen, wie Regelungen zur Rufbereitschaft oder Fortbildungen. Ferner folgt eine Einweisung in die wesentliche Software. Anschließend besichtigt der Pate mit der neuen Kraft den Stadtteil. Er begleitet die neue Kraft im Rahmen der Einarbeitung außerdem zu verschiedenen Terminen:

- Erziehungshilfekonferenz,
- Hilfeplangespräch,
- Gerichtstermine,
- Kinderschutz.

Im ersten halben Jahr erfolgen zudem Hospitationen in Sachgebieten außerhalb des ASD:

- Adoptions- und Pflegekinderdienst,
- Amtsvormundschaften/Beistandschaften/UVK,
- Wirtschaftliche Jugendhilfe.

Nach Angaben der Vertreter des Jugendamtes steigern die Hospitationen das gegenseitige Verständnis innerhalb des Amtes.

Ferner nehmen die neuen Beschäftigten an Schulungstagen der Stadt Hamm, unter anderem zu allgemeinen Verwaltungsfragen teil.

Der Stand der Einarbeitung wird durch Reflexionsgespräche mit Abteilungsleiter und Paten festgestellt. Sie finden in folgendem Turnus statt:

- Nach einem Monat,
- nach drei Monaten,
- nach sechs Monaten.

Die Einarbeitung wird anhand einer Checkliste dokumentiert.

Auch für die Wirtschaftliche Jugendhilfe liegt ein Einarbeitungskonzept vor. Die Einarbeitung ist in mehrere Phasen aufgeteilt. In jeder Phase wird eine Hilfeart schwerpunktmäßig behandelt. Auch hier stehen Paten zur Verfügung. Die neuen Beschäftigten sollen pro Phase mindestens einen neuen Fall komplett bearbeiten. Zum Ende einer jeden Phase erfolgt ein informelles Zielerreichungsgespräch. Bei Bedarf nimmt die Sachgebietsleitung daran teil. Nach Ablauf der Einarbeitung erhält der Mitarbeiter einen eigenen Fallbestand. Auch die Einarbeitung in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe wird anhand einer Checkliste dokumentiert.

Über die Einarbeitung hinaus stehen Fortbildungsprogramme zur Verfügung.

Die Stadt Hamm positioniert sich insgesamt als familienfreundlicher Arbeitgeber. Sie ermöglicht beispielsweise Home-Office-Zeiten. Insgesamt beschreiben die Beschäftigten des Jugendamtes die Stadt als attraktiven Arbeitgeber.

Im Vergleichsjahr 2017 ergeben sich im ASD und in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe folgender Personaleinsatz:

Personaleinsatz 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	37	22	30	32	37	42	23
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	181	83	122	154	176	230	22

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.

Allgemeiner Sozialer Dienst

→ Feststellung

Die Stadt Hamm bestimmt die für den ASD benötigten Personalressourcen anhand einer Personalbemessung. Demnach soll eine Vollzeitstelle für 35 Hilfeplanfälle zuständig sein. Im Jahr 2017 beträgt dieser Wert tatsächlich 37 Hilfeplanfälle. Hiermit gehört Hamm zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem höchsten Fallbestand je Vollzeitstelle. Darüber hinaus beschäftigt die Stadt auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter freier Träger im ASD. Unter Berücksichtigung dieser Kräfte ist jede Vollzeitskraft für 28 Hilfeplanfälle zuständig. Damit ordnet sich Hamm unterhalb des 1. Viertelwertes ein.

→ Feststellung

Die Stadt Hamm hat die Zusammenarbeit mit den freien Trägern im Rahmen der Bürogemeinschaften vertraglich geregelt. Diese Regelungen umfassen auch die Kompetenzen der Mitarbeiter der freien Träger. Die gpaNRW sieht dennoch die Gefahr von Interessenskonflikten bei der Hilfestellung zu Gunsten der jeweiligen freien Träger. Eine rechtliche Prüfung der Stadt Hamm hat ergeben, dass dieses Konstrukt mit Einschränkungen rechtlich zulässig ist.

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

In **Hamm** liegt für die Familienhilfe eine Personalbemessung vor. Auf dieser Grundlage beträgt der Personalrichtwert für den ASD 35 Hilfeplanfälle je Vollzeitstelle. Im Vergleichsjahr 2017 war eine Vollzeitstelle im Schnitt für 37 Hilfeplanfälle zuständig. Damit gehört Hamm zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem höchsten Personalrichtwert. Der Wert liegt oberhalb des Personalrichtwertes der Stadt Hamm und der gpaNRW. 2018 ist eine Vollzeitskraft im ASD für 39 Hilfeplanfälle zuständig.

Entwicklung Personaleinsatz im ASD 2014 - 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	29	31	34	37	39

Im intrakommunalen Vergleich ist die Anzahl der Hilfeplanfälle je Vollzeitstelle im ASD seit 2014 kontinuierlich um rund sechs Prozent angestiegen. Im gleichen Zeitraum sind die Fallzahlen allerdings um rund zehn Prozent angestiegen. Laut Angaben der Mitarbeiter des Jugendamtes wird der durch die Personalbemessung festgelegte Wert regelmäßig reflektiert.

Der ASD bildet darüber hinaus Bürogemeinschaften mit der Diakonie Ruhr-Hellweg e. V. (Diakonie) und dem Katholischen Sozialdienst e. V. (KSD). Diese Kooperation sieht die Bildung gemeinsam verorteter Regionalteams vor. Die Stadt Hamm sieht darin den Vorteil, dass öffentliche- und freie Träger ihre jeweiligen Ressourcen zum Vorteil der betroffenen Familien und auch

zur Qualitätsentwicklung einbringen können. Durch die Zusammenarbeit können Personalmehrbedarfe im Zuge der zusätzlichen Aufgaben für die Versorgung und Betreuung unbegleiteter Minderjähriger Flüchtlinge aufgefangen werden.

Im Vergleichsjahr 2017 sind insgesamt 12,93 Stellen im ASD über die Bürogemeinschaften besetzt. Unter Berücksichtigung dieser Stellen ist jede Vollzeitstelle für rund 28 Hilfeplanfälle zuständig. Dies liegt unterhalb des Personalrichtwertes der Stadt Hamm und der gpaNRW.

Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Hamm hat diese Form der Zusammenarbeit beanstandet. Insbesondere die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch Mitarbeiter freier Träger wird kritisch gesehen. Die Stadt Hamm hat dieses Konstrukt rechtlich geprüft. Demnach werden die Fälle im ASD rechtskonform bearbeitet. Die Bürogemeinschaften wurden mit Einschränkungen als rechtlich zulässig bewertet.

Um die Zusammenarbeit im Rahmen der Bürogemeinschaft zu regeln, hat die Stadt Hamm Verträge mit den beiden Trägern geschlossen. Anlage des Vertrages sind Regelungen zur Verantwortlichkeit, Ablauforganisation und Einbindung in die Verfahrensabläufe der Stadtverwaltung. Demnach werden die Erzieherischen Hilfen nach dem SGB VIII und deren Verlängerung ausschließlich durch das Jugendamt gewährt. Die Kräfte der freien Träger leisten lediglich inhaltliche Arbeit. Die Teamleitungen sind für die Einhaltung von Vergabekriterien zuständig.

Trotz dieser Regelung sieht die gpaNRW die Gefahr von Interessenskonflikten im Rahmen der Hilfgewährung zu Gunsten der jeweiligen freien Träger.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte das Konstrukt der Bürogemeinschaften insbesondere vor dem Hintergrund der Beeinflussung zu Gunsten der freien Träger kritisch hinterfragen.

Wirtschaftliche Jugendhilfe

→ **Feststellung**

Bei der Wirtschaftlichen Jugendhilfe gehört die Stadt Hamm zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem höchsten Fallbestand.

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

Die Personalausstattung in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in **Hamm** beträgt im Vergleichsjahr 2017 187 Fälle je Vollzeitstelle. Auch hier gehört Hamm zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem höchsten Wert. Intrakommunal entwickelte sich dieser Wert seit 2014 wie folgt:

Entwicklung Personaleinsatz im Wirtschaftliche Jugendhilfe 2014 - 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	179	160	188	181	206

Die Hilfeplanfälle je Vollzeitstelle sind seit 2014 um 15 Prozent gestiegen. Die tatsächlich besetzten Stellen sind in diesem Zeitraum um 6 Prozent gestiegen.

→ Leistungsgewährung

Fallsteuerung

→ Feststellung

Die Stadt Hamm steuert die Hilfefälle anhand eines strukturierten Prozesses. Die vorgegebenen Verfahrensstandards berücksichtigen die notwendigen Schritte.

Jeder Hilfefall sollte in einem strukturierten Prozess gesteuert und betreut werden. Dieser sollte unter Berücksichtigung der vorgegebenen Verfahrensstandards folgende Schritte umfassen:

- fachliche Zugangssteuerung,
- Feststellung des erzieherischen Bedarfs und der geeigneten und notwendigen Hilfe,
- frühzeitige Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, insbesondere zu Fragen der sachlichen Zuständigkeit (Kostenerstattungsansprüche),
- Auswahl eines passenden Leistungserbringers, z.B. mit Unterstützung eines Anbieterverzeichnisses, in dem die Leistungserbringer mit Angeboten und Kosten sowie den bisherigen Erfahrungswerten aus einer Zusammenarbeit enthalten sind,
- engen Kontakt mit dem Leistungserbringer auf der Grundlage der Vereinbarungen in der Hilfeplanung mit dem Ziel anstreben, die Wirkung der Hilfe regelmäßig zu evaluieren und einem unplanmäßigen Abbruch der Hilfe entgegenzuwirken,
- Laufzeit der Hilfe auf das notwendige Maß begrenzen und soweit fachlich vertretbar eine zeitnahe Anpassung bzw. schrittweise Reduzierung der Hilfe einleiten.

Das Jugendamt in **Hamm** steuert die Hilfeplanfälle anhand eines strukturierten Prozesses.¹⁵

Demnach erfolgt die fachliche Zugangssteuerung durch eine Beratung. Der Erstkontakt kann postalisch, telefonisch oder per E-Mail sowie durch andere Institutionen, wie beispielsweise der Schule, erfolgen. Zuständig ist die Fachkraft des ASD.

Ferner stellt der Prozess die Feststellung des erzieherischen Bedarfs und der geeigneten und notwendigen Hilfe dar. Hierzu dienen das einleitende Beratungsgespräch, die Erziehungshilfekonferenz und das Hilfeplangespräch.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird bereits im Anfangsstadium des Prozesses zur Feststellung der Zuständigkeit und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen eingebunden. Dies ergibt sich auch aus dem Haushaltssanierungsplan. Demnach soll die Stadt Hamm durch Geltendmachung entsprechender Ansprüche Ertragsverbesserungen in Höhe von 1,8 Mio. Euro erzielen.

¹⁵ vgl. Prozess- und Qualitätsstandards

Zur Auswahl des passenden Leistungserbringers nutzt die Stadt Hamm seit 2014 für den stationären Bereich das zentrale Erziehungshilfemanagement. Hierbei handelt es sich um eine Software, in der die Träger mit ihren Kompetenzen und Preisen erfasst sind. Sie tragen hier die vorhandenen Kapazitäten ein. Aktuell soll die Plattform auch für ambulante Leistungen erweitert werden.

Der ASD steht in engem Kontakt mit den Leistungserbringern. Der Turnus der Fallgespräche wird individuell vereinbart. Sofern keine Gespräche vereinbart werden, findet der Austausch halbjährlich statt.

Um Laufzeiten der Hilfen auf das notwendige Maß begrenzen und um Hilfen ggf. anpassen bzw. reduzieren zu können, legt der Hilfeplanprozess eine halbjährliche Fortschreibung der Hilfepläne fest. Im Rahmen der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII kann der ASD diese Frist auf ein Jahr verlängern.

Fehlbetrag und Einflussfaktoren

➔ Feststellung

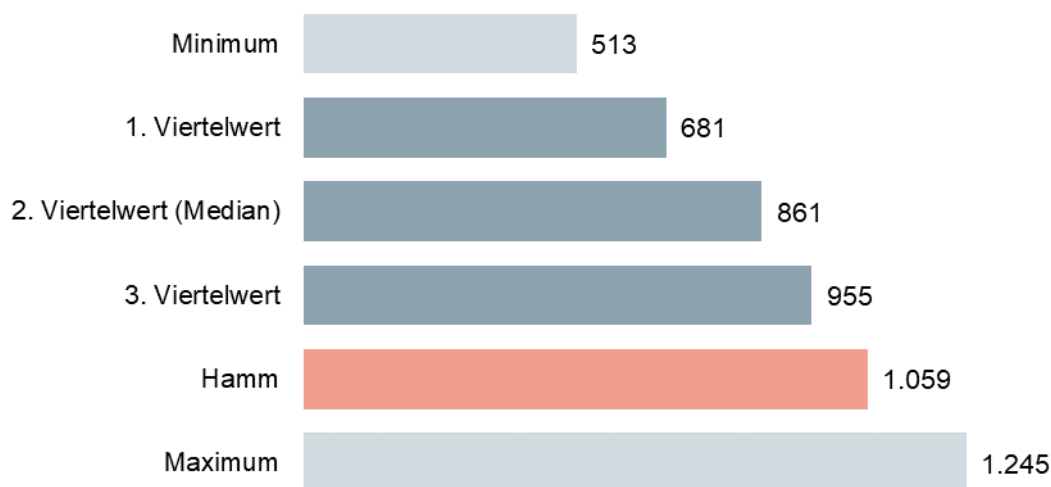
Die Stadt Hamm verzeichnet 2017 im interkommunalen Vergleich den viert höchsten Fehlbetrag.

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

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

Um die kreisfreien Städte miteinander vergleichen zu können, bildet die gpaNRW zunächst die Kennzahl „Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren“. Für **Hamm** ergibt sich ein Wert von 1.059 Euro. Damit ordnet sich die Stadt im interkommunalen Vergleich wie folgt ein:

Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2017



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



2018 steigt der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre um rund 23 Prozent auf 1.300 Euro. Damit ordnet sich die Stadt Hamm in interkommunalen Vergleich folgendermaßen ein:

Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.298	617	710	877	1.039	1.360	18

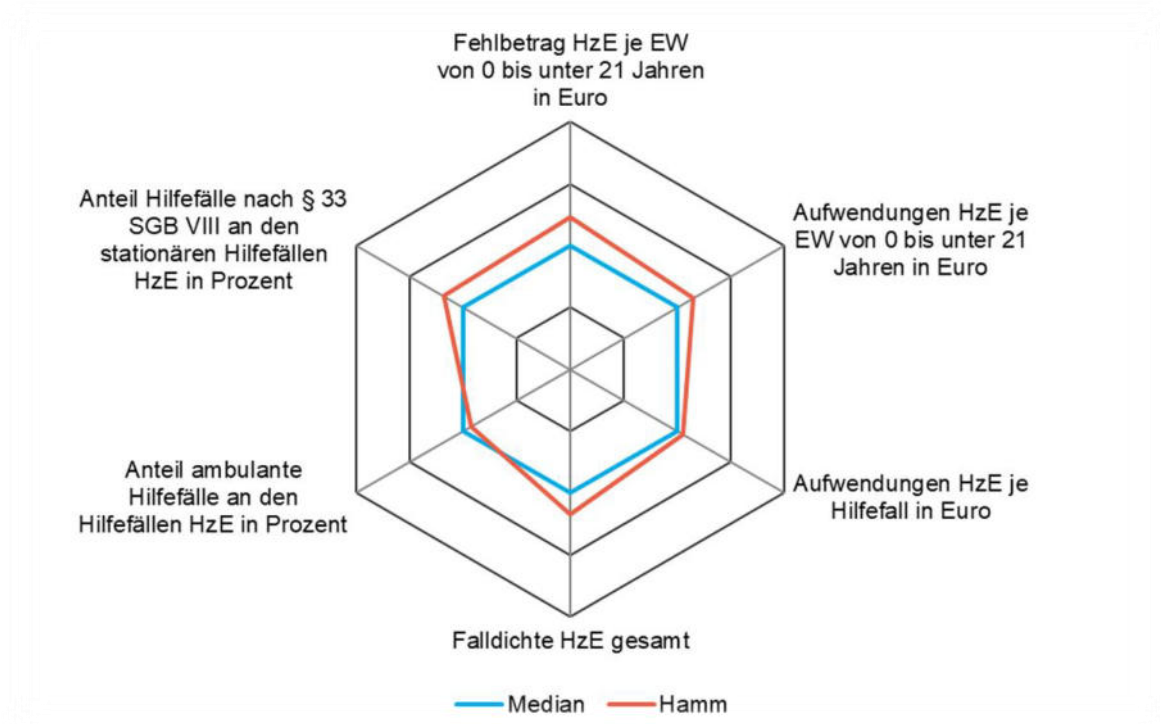
Seit 2014 ist der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren kontinuierlich gestiegen. Insgesamt liegt die Steigerungsrate im Zeitraum von 2014 bis 2018 bei rund 51 Prozent.

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

2014	2015	2016	2017	2018
857	1.008	1.130	1.059	1.298

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2017



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung der Stadt 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“ und „Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ werden von den Kennzahlen „Falldichte HzE gesamt“ und „Aufwendungen HzE je Hilfsfall“ beeinflusst.

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

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahlen in der Zeitreihe der Jahre 2014 bis 2018 wird in Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

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

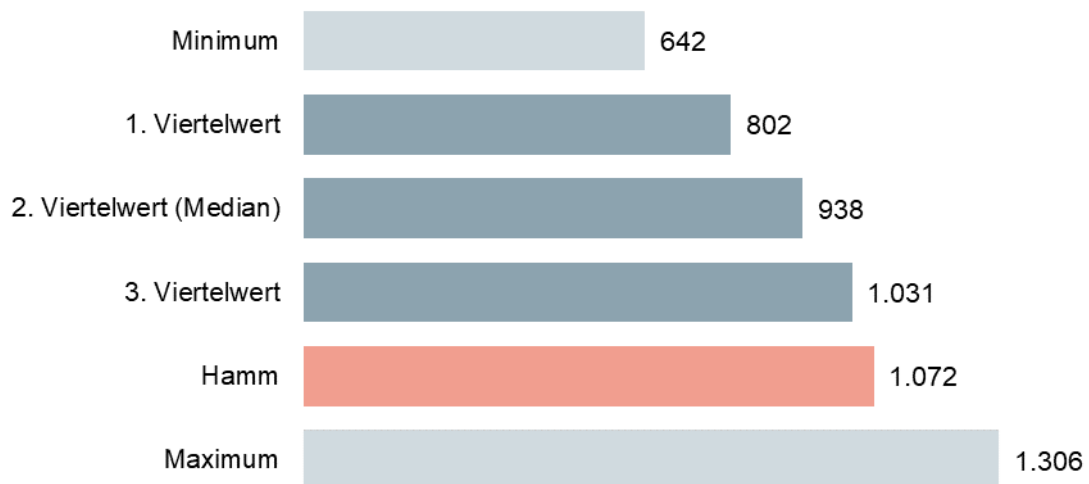
Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe in die Aufwendungen eingerechnet.

Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

→ Feststellung

Hohe Aufwendungen belasten den Fehlbetrag der Stadt Hamm. Bei den Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren gehört Hamm zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Bei der Betrachtung je Hilfefall gehört die Stadt zu den 50 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Kommunen eingeflossen. Sie verteilen sich wie folgt:

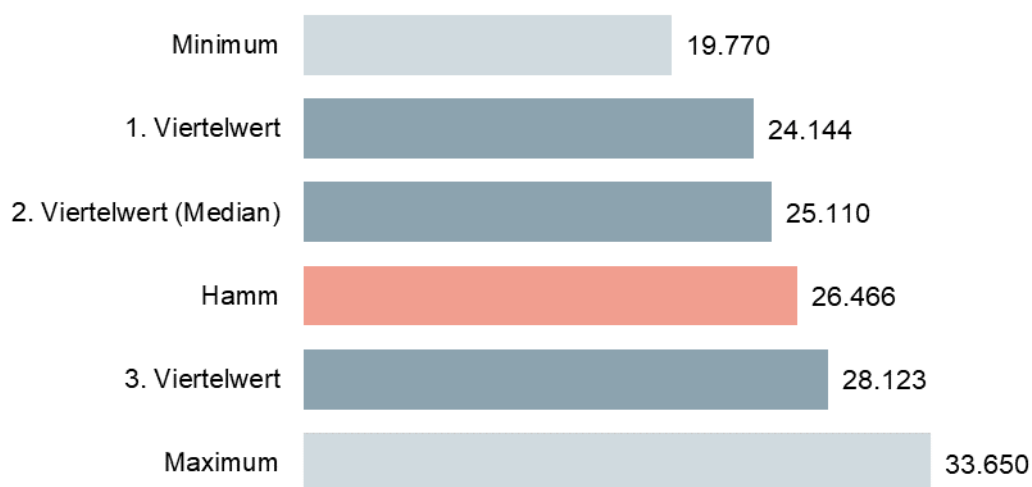


Die Stadt Hamm gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.

Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Einwohner 0 bis unter 21 Jahren steigen im Jahr **2018** auf 1.200 Euro. Dies entspricht einem Anstieg von rund 13 Prozent. Damit positioniert sich die Stadt Hamm im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.211	679	815	894	1.019	1.211	19

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro je Helfefall 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Kommunen eingeflossen.



2018 steigen die Aufwendungen Hilfen zur Erziehung je Helfefall um rund 7 Prozent auf rund 28.000 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich Hamm folgendermaßen ein:

Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
28.228	20.578	23.736	25.147	27.294	33.643	19

Um die Ursache für die hohen Aufwendungen im Vergleich zu ermitteln, betrachtet die gpaNRW im Folgenden die ambulanten und stationären Aufwendungen getrennt.

→ Feststellung

Hamm verzeichnet im interkommunalen Vergleich die zweithöchsten ambulanten Aufwendungen je Helfefall.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung ambulant und stationär 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen ambulante Hilfen je Hilfefall in Euro	17.299	6.372	10.439	12.173	14.369	20.917	21
Aufwendungen stationäre Hilfen je Hilfefall in Euro	35.395	32.665	38.472	40.790	43.982	47.769	21

Die Stadt Hamm erbringt 2017 Transferaufwendungen für ambulante Hilfen in Höhe von rund 13 Mio. Euro für insgesamt 766 Hilfeplanfälle. Dies entspricht einem Anteil von 32 Prozent an den gesamten Transferaufwendungen für rund 49 Prozent der gesamten Hilfeplanfälle. Je Hilfefall sind dies Aufwendungen in Höhe von ca. 17.000 Euro. Nur eine Stadt verzeichnet im interkommunalen Vergleich höhere ambulante Aufwendungen je Hilfefall. Bis einschließlich 2017 hat die Stadt ambulante Hilfen vertrags- und einzelfinanziert. Die Verträge wurden mittlerweile geändert. Hierauf geht die gpaNRW im weiteren Berichtsverlauf gesondert ein.

Im Zeitvergleich von 2014 bis 2018 haben sich die Aufwendungen für ambulante Hilfen je Hilfefall wie folgt entwickelt:

Aufwendungen ambulante Hilfen je Hilfefall in Euro 2014-2018

2014	2015	2016	2017	2018
16.321	17.922	20.590	17.299	17.785

Die Aufwendungen für ambulante Hilfen je Hilfefall steigen im Zeitraum von 2014 bis 2018 um 9 Prozent. Im gleichen Zeitraum ist die Anzahl der ambulanten Hilfeplanfälle von 498 auf 864 gestiegen. Dies entspricht einem Anstieg von 73 Prozent.

Die stationären Aufwendungen sind 2017 hingegen vergleichsweise niedrig. Sie betragen insgesamt 27,8 Mio. Euro für 766 Fälle. Dies entspricht einem Anteil von 68 Prozent der gesamten Transferaufwendungen für 51 Prozent der gesamten Hilfeplanfälle. Die stationären Aufwendungen je Hilfefall betragen rund 35.000 Euro.

Im Zeitvergleich von 2014 bis 2018 haben sich die Aufwendungen für stationäre Hilfen je Hilfefall wie folgt entwickelt:

Aufwendungen stationäre Hilfen je Hilfefall in Euro 2014-2018

2014	2015	2016	2017	2018
27.817	26.968	29.661	26.466	28.228

Zwischen 2014 und 2018 steigen die stationären Aufwendungen um 1,7 Prozent. Die Zahl der stationären Hilfeplanfälle steigt im gleichen Zeitraum von 684 auf 767. Dies entspricht einem Anstieg von 12 Prozent.

Anteil ambulanter Hilfefälle

→ Feststellung

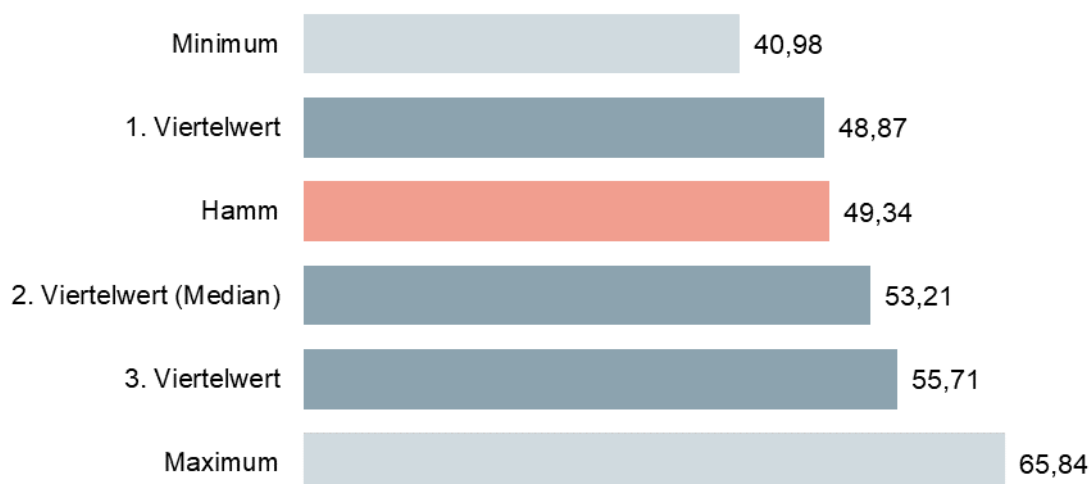
Im interkommunalen Vergleich verzeichnet die Stadt Hamm 2017 einen unterdurchschnittlichen Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfefällen nach § 36 SGB VIII. Dies belastet den Fehlbetrag. Nicht berücksichtigt werden hier jedoch Förderungen im Bereich Lese- und Rechtschreibstörung sowie Dyskalkulie. Sie werden als Präventionsmaßnahmen außerhalb von Hilfeplanverfahren durch die Erziehungsberatungsstellen erbracht.

→ Feststellung

Die Stadt Hamm verfolgt den Steuerungsgrundsatz „ambulant vor stationär“. Zwischen 2014 und 2018 konnte sie so den Anteil ambulanter Hilfefälle um 26 Prozent steigern. Allerdings sind auch die Fallzahlen insgesamt gestiegen.

In der **Stadt Hamm** nehmen ambulante Hilfefälle im Vergleichsjahr 2017 folgenden Anteil an den Hilfefällen mit Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII ein:

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen mit Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen.

2018 positioniert sich die Stadt Hamm im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
52,97	40,76	52,46	54,65	56,96	68,86	21

Die Stadt Hamm gehört zu den 50 Prozent der Kommunen mit dem niedrigsten Anteil an ambulanten Hilfefällen. Nicht berücksichtigt werden hier jedoch Maßnahmen aufgrund Lese- und Rechtschreibschwächen sowie Dyskalkulie. Förderungen werden durch die Erziehungsberatungsstellen erbracht. Die Finanzierung erfolgt aus dem Präventionsbudget. Hilfeplanfälle werden nicht erstellt.

Ambulante Hilfen sind in der Regel kostengünstiger als stationäre Hilfen. Der geringe Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten Hilfefällen belastet daher den Fehlbetrag. Die Stadt Hamm hat dieses Problem erkannt und verfolgt daher seit Einführung des Qualitätsmanagements den Steuerungsgrundsatz „ambulant vor stationär“. Sie verfolgt das Ziel, den Anteil der ambulanten Hilfen an den gesamten Hilfen sukzessive auf 60 Prozent zu steigern.

Vor diesem Hintergrund hat die gpaNRW die Entwicklung des Anteils ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen mit Hilfeplanverfahren zwischen 2014 und 2018 näher betrachtet:

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen mit Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII in Prozent 2014 - 2018

2014	2015	2016	2017	2018
42,16	47,28	50,16	49,34	52,97

Die Stadt Hamm konnte den Anteil ambulanter Hilfen bereits deutlich steigern.

→ Empfehlung

Die Stadt Hamm sollte den Steuerungsgrundsatz „ambulant vor stationär“ weiter konsequent verfolgen, um den Anteil ambulanter Hilfen weiter steigern zu können. Hierdurch kann der Fehlbetrag entlastet werden.

Die Steigerung des Anteils der ambulanten Hilfefälle an den Hilfefällen mit Hilfeplanverfahren geht allerdings insgesamt mit einem Anstieg der gesamten Fallzahlen für Hilfen zur Erziehung einher. Dabei hat die Stadt Hamm vermehrt ambulante Hilfen gewährt. Die gpaNRW geht auf diese Aspekte im weiteren Berichtsverlauf vertiefend ein.

Anteil Vollzeitpflegefälle

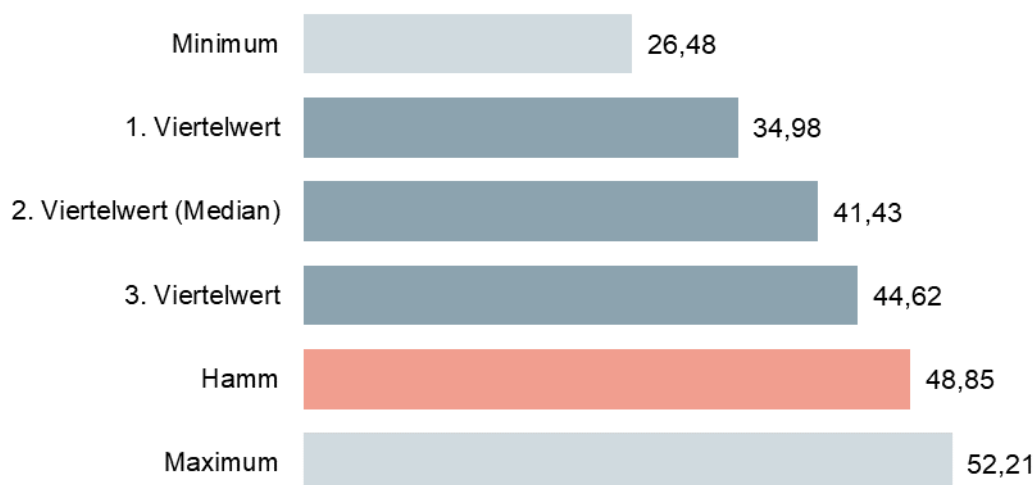
→ Feststellung

Die Stadt Hamm verzeichnet im Vergleichsjahr 2017 im interkommunalen Vergleich den zweithöchsten Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen. Dies wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag aus.

Bei der Vollzeitpflege wird ein Kind/Jugendlicher in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Die Fremdunterbringung ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen ist auch deshalb positiv zu sehen, weil hierdurch kostenintensive Heimunterbringungen vermieden werden können.

Die **Stadt Hamm** verzeichnet folgenden Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen:

Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen.

In Hamm nehmen die Vollzeitpflegefälle einen Anteil von 48,85 Prozent an den stationären Hilfefällen ein. Dies ist im interkommunalen Vergleich der zweithöchste Wert. Im Jahr 2018 sinkt der Anteil auf 45,05 Prozent.

Mit diesem Wert positioniert sich Hamm im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
45,05	26,49	36,46	42,35	45,05	51,61	21

Bereits in der letzten Prüfrunde hat die gpaNRW festgestellt, dass die Stadt Hamm den Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen deutlich steigern konnte. Dies gelang insbesondere durch das „Hammer Modell“, einem Anreizsystem für Pflegefamilien.

Die tatsächliche Versorgungssituation mit Pflegefamilien vor Ort kann man gut anhand der Hilfeplanfälle mit Erstattungspflicht und Erstattungsanspruch analysieren. Pflegefamilien haben während der Dauer der Pflege nach § 37 Abs. 2 SGB VIII Anspruch auf Beratung und Unterstützung. Diese ist ortsnahe sicherzustellen. Bringt ein Jugendamt das Kind in einer Pflegefamilie außerhalb seines Zuständigkeitsbereichs unter, bleibt die Zuständigkeit zunächst beim abgebenden Jugendamt. Die Beratung und Unterstützung erfolgen im Rahmen der Amtshilfe durch das Jugendamt vor Ort. Hierfür besteht ein Erstattungsanspruch. Durch entsprechende Auswertungen kann die Stadt daher feststellen, wie viele Pflegefamilien sie für andere Städte betreut.

Im Rahmen der Vollzeitpflege nach § 33 nehmen Hilfeplanfälle mit Kostenerstattungsanspruch 2017 einen Anteil von rund 15 Prozent ein.

Die Hilfeplanfälle mit Kostenerstattungspflicht belaufen sich auf rund 46,35 Prozent. Damit ordnet sich die Stadt Hamm im interkommunalen Vergleich folgendermaßen ein:

Anteil Hilfeplanfälle mit Kostenerstattungspflicht 2017

Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
46,37	6,20	28,41	35,77	47,80	59,59	16

Die Stadt gehört zu den 50 Prozent der Kommunen mit dem höchsten Anteil von Hilfeplanfällen mit Kostenerstattungsanspruch. Sie bringt somit vergleichsweise viele Kinder und Jugendliche in Pflegefamilien außerhalb Hamms unter.

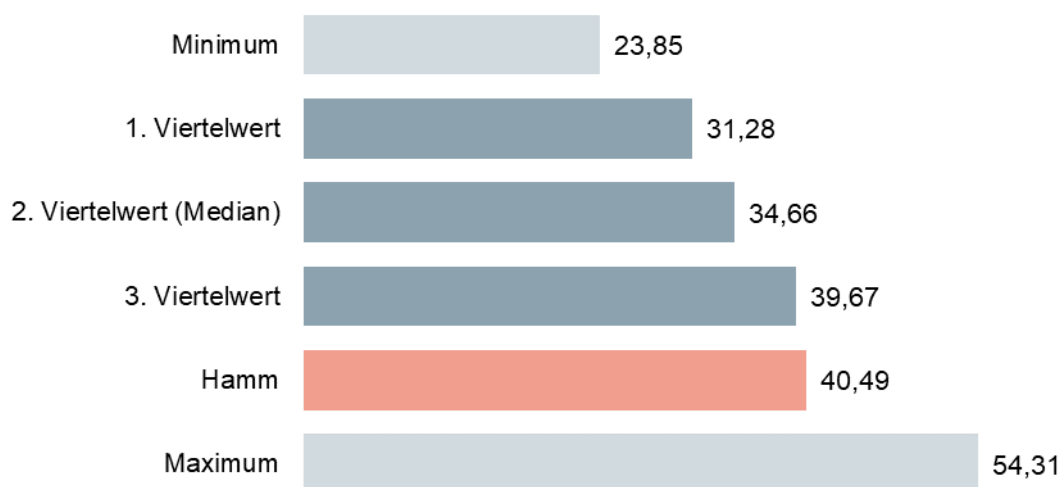
Falldichte

→ Feststellung

Die Stadt Hamm hat die fünfthöchste Falldichte im interkommunalen Vergleich. Sie ist seit 2014 um rund 38 Prozent gestiegen. Dies belastet den Fehlbetrag.

Die **Stadt Hamm** verzeichnet folgende Falldichte:

Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren (Falldichte) 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen.

Die Stadt Hamm verzeichnet im Jahr 2017 eine Falldichte von 40,49 Promille. Die ist im interkommunalen Vergleich der fünfthöchste Wert.

2018 steigt die Falldichte auf 42,92 Promille. Im interkommunalen Vergleich ergibt sich folgende Einordnung:

Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
42,92	26,27	31,30	36,03	39,74	51,11	21

Die Falldichte hat sich in der Zeit von 2014 bis 2018 wie folgt entwickelt:

Entwicklung Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren (Falldichte) 2014-2018

2014	2015	2016	2017	2018
31,73	35,00	38,04	40,49	42,92

Die Falldichte ist seit 2014 um rund 35 Prozent gestiegen. Die Zahl der Hilfeplanfälle hat sich seit 2014 absolut wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Hilfeplanfälle 2014 – 2018

2014	2015	2016	2017	2018
1.181	1307	1.451	1.552	1.633

Seit 2014 ist die Anzahl der Hilfeplanfälle in Hamm insgesamt kontinuierlich von 1.181 auf 1.633 im Jahr 2018 gestiegen. Dies entspricht einem Anstieg von rund 38 Prozent.

→ Feststellung

Die steigende Falldichte ist nur zum Teil in der Aufnahme minderjähriger unbegleiteter Flüchtlinge begründet. Ursächlich sind vielmehr ansteigende Fallzahlen bei den Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII und Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII.

Die Aufnahme von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen stellt seit 2015 eine zusätzliche Belastung im Bereich der Hilfen zur Erziehung dar. Sie wird häufig als alleinige Ursache für den Anstieg von Fallzahlen im Bereich der Hilfen zur Erziehung genannt. Die nachfolgende Tabelle zeigt die entsprechende Entwicklung der Fallzahlen Hamm:

Entwicklung der Hilfeplanfälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge 2014 – 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Fallzahlen Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge	27	58	127	146	132
Anteil Hilfeplanfälle Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge an den Hilfeplanfällen in Prozent	2,27	4,44	8,75	9,41	8,08

Zwischen 2014 und 2017 sind die Fallzahlen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in der Stadt Hamm um 119 Hilfeplanfälle angestiegen. Hamm verzeichnet in diesem Zeitraum insgesamt jedoch 371 zusätzliche Hilfeplanfälle. Somit stellt die Aufnahme von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen nicht die alleinige Ursache für die hohe Falldichte dar.

Zur weiteren Analyse hat die gpaNRW die Fallzahlen der einzelnen Hilfearten separat betrachtet:

Entwicklung der Fallzahlen für Hilfen zur Erziehung 2015 - 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII	17	19	30	20	33
Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII	111	141	168	176	209
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII	212	236	263	297	311
Erziehung in der Tagesgruppe § 32 SGB VIII	33	32	38	38	41
Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII	77	126	152	153	171
Junge Volljährige § 41 SGB VIII	48	64	77	82	101
Zwischensumme ambulante Hilfen	498	618	729	766	866
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII	327	340	356	383	345
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnformen § 34 SGB VIII	243	227	223	242	250
Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII	46	61	70	68	58
Junge Volljährige § 41 SGB VIII	67	61	73	93	114
Zwischensumme stationäre Hilfen	683	689	722	786	767

Zwischen 2014 und 2018 steigen die Hilfeplanfälle für ambulante Hilfen um 74 Prozent. Mehr als verdoppelt haben sich die Hilfeplanfälle im Rahmen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und ambulante Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII. Auch die flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 SGB VIII und der Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII haben sich nahezu verdoppelt.

Die stationären Fälle sind hingegen nur um 12 Prozent gestiegen.

Im weiteren Berichtsverlauf geht die gpaNRW auf diese Hilfearten gesondert ein.

Der allgemeine Anstieg der Hilfen zur Erziehung liegt auch an vermehrten Problemlagen in den Familien. Zudem stellt auch die höhere allgemeine Sensibilisierung im Bereich des Kinderschutzes eine Ursache dar. Kinderschutzeinsätze sind nach Angaben der ASD-Leitung gestiegen.

Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

Flexible ambulante erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Hamm verzeichnet bei den flexiblen ambulanten Hilfen sehr hohe Aufwendungen je Hilfefall. Im Gegensatz zu vielen anderen Städten subsumiert Hamm hierunter aber keine anderen ambulanten Leistungen.

→ Feststellung

Die differenzierte Betrachtung der einzelnen ambulanten Hilfen bewertet die gpaNRW positiv. Dies unterstützt die Steuerung der Hilfen zur Erziehung.

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 **Hamm** leistet Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII in folgendem Umfang:

Flexible erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB 2017

Kennzahl	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen je Hilfefall in Euro	26.427	5.601	7.703	10.200	10.891	27.137	22

Hamm verzeichnet im Vergleichsjahr 2017 im interkommunalen Vergleich die mit Abstand höchsten Aufwendungen für flexible ambulante Hilfen.

Allerdings zeigt die nachfolgende Auswertung, dass die Aufwendungen für flexible ambulante Hilfen nur einen geringen Anteil an den gesamten Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung einnehmen:

Anteil Aufwendungen nach § 27 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent 2017

Kennzahl	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Aufwendungen nach § 27 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	1,29	0,16	2,82	4,82	10,84	22,37	21

Lediglich vier Kommunen verzeichnen einen niedrigeren Anteil als die Stadt Hamm. Auch der Anteil der Hilfeplanfälle nach § 27 II SGB VIII an den gesamten Hilfeplanfällen ist vergleichsweise gering:

Anteil der Hilfefälle nach § 27 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent 2017

Kennzahl	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 27 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	1,29	0,42	6,06	10,91	31,84	41,30	22

In zwei Vergleichskommunen ist der Anteil der Hilfefälle nach § 27 SGB VIII an den gesamten Hilfefällen noch geringer als in Hamm.

Falldichte Hilfen nach § 27 SGB VIII 2017

Kennzahl	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	0,52	0,16	1,78	3,94	11,33	17,49	22

Auch bei der Falldichte verzeichnen nur zwei Vergleichskommunen einen niedrigeren Wert als Hamm.

Die Stadt Hamm subsumiert ambulante Hilfen nicht, wie einige andere Städte, generell unter den flexiblen ambulanten Hilfen. Vielmehr ordnet sie die Hilfen den tatsächlichen Rechtsgrundlagen zu und wertet diese differenziert aus. So verzeichnet die Stadt Hamm in den Hilfearten „Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII“ und „Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII“ sehr hohe Werte bei der Kennzahl „Anteil der jeweiligen Aufwendungen“ und hohe Falldichten. In diesen Hilfearten liegen für den interkommunalen Vergleich lediglich 16 bzw. 18

Vergleichswerte vor. Die gpaNRW betrachtet diese Hilfearten im Berichtsverlauf noch vertiefend.

Sofern die Stadt Hamm Aufwendungen und Fallzahlen dieser Hilfearten unter den flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 II SGB VIII subsumieren würde, reduzieren sich die Aufwendungen je Hilfefall deutlich auf rund 16.000 Euro. Dies wäre im interkommunalen Vergleich aber immer noch der zweithöchste Wert.

Im Jahr **2018** sinken die Aufwendungen je Hilfefall deutlich. Sie betragen in Hamm noch 16.413 Euro. Bei Subsumierung der Hilfen nach §§ 30 und 31 SGB VIII würden die Aufwendungen je Hilfefall nur noch 11.000 Euro betragen. Aufgrund dieser Entwicklung betrachtet die gpaNRW die Aufwendungen je Hilfefall für die Jahre 2014 bis 2018 im Zeitvergleich:

Entwicklung Aufwendungen flexible erzieherische Hilfe je Hilfefall 2014 – 2018

2014	2015	2016	2017	2018
15.406	25.104	22.365	26.427	16.413

In Zeitraum von 2014 bis 2017 sind die Aufwendungen je Hilfefall um 71 Prozent gestiegen. Zwischen 2017 und 2018 sind sie dann um 38 Prozent gesunken.

→ Feststellung

Der Stadt Hamm sind die hohen Aufwendungen bewusst. Durch eine Änderung der vertraglichen Strukturen konnte sie bereits Aufwendungen senken.

Auch aufgrund der hohen Aufwendungen hat die Stadt Hamm die Vertragsstruktur zu den freien Trägern geändert. Sie hat ambulante Hilfen bislang ausschließlich einzeln- und vertragsfinanziert. Seit 2018 trägt die Stadt nur noch die Aufwendungen, die im jeweiligen Einzelfall tatsächlich anfallen. Pauschale Leistungen an die freien Träger zahlt sie nicht mehr. Hierdurch konnte sie die Aufwendungen für die ambulanten Hilfen insgesamt senken.

Aktuell erarbeitet die Stadt Hamm eine Gesamtbeschreibung für den Bereich der Hilfen zur Erziehung. Diese soll als Rahmenvertrag gelten. Unter anderem sollen die Fachleistungsstunden genauer differenziert werden. Die Stadt erwartet, dass die Leistungen der verschiedenen Träger vergleichbarer werden.

→ Empfehlung

Vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen für ambulante Leistungen sollte die Stadt Hamm die Gesamtbeschreibung zukünftig dazu nutzen, wirtschaftliche Gesichtspunkte bei der Leistungsvergabe stärker zu berücksichtigen.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2014 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

→ Feststellung

Für die sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII verzeichnet die Stadt Hamm 2017 im interkommunalen Vergleich die höchsten Aufwendungen je Hilfefall. 2018 konnte sie diese um rund 14 Prozent senken.

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

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

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

Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII 2017

Kennzahl	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen SPFH je Hilfefall in Euro	18.001	8.893	9.752	10.898	12.181	18.001	18

Die Stadt Hamm verzeichnet im Vergleichsjahr 2017 im interkommunalen Vergleich die höchsten Aufwendungen je Hilfefall für die sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII. Im Jahr **2018** konnte sie die Aufwendungen je Hilfefall auf knapp 16.000 Euro senken. Dies entspricht einem Rückgang von rund 14 Prozent. Wie bereits bei den flexiblen ambulanten Hilfen wirkt sich hier die veränderte vertragliche Struktur positiv aus.

Dennoch sind die Aufwendungen je Hilfefall immer noch sehr hoch.

→ Empfehlung

Vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen sollte die Stadt Hamm auch bei der Leistungsvergabe der sozialpädagogischen Familienhilfe wirtschaftliche Aspekte vermehrt beachten.

→ Feststellung

Hamm gehört bei der sozialpädagogischen Familienhilfe zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Falldichte.

Falldichte Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII 2017

Kennzahl	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	7,75	0,03	2,92	4,73	7,71	9,87	18

Bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe gehört Hamm zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Falldichte. **2018** steigt die Falldichte auf 8,2 Prozent.

Entwicklung der Falldichte Sozialpädagogische Familienhilfe 2014 – 2018

2014	2015	2016	2017	2018
5,70	6,32	6,89	7,75	8,18

Die Stadt Hamm hat die Falldichte seit 2014 kontinuierlich gesteigert. Dies ist auch eine Folge der strikten Umsetzung des Steuerungsgrundsatzes „ambulant vor stationär“.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2014 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

→ Feststellung

Bei der Vollzeitpflege verzeichnen zwar mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen niedrigere Aufwendungen je Hilfefall als die Stadt Hamm. Berücksichtigt sind darin aber die Aufwendungen für das „Hammer Modell“, einem Anreizsystem für Pflegefamilien.

→ Feststellung

Durch das Hammer Modell kann die Stadt aber ausreichend Pflegefamilien akquirieren. Hierdurch wird die Unterbringung in kostenintensiveren professionellen Pflegestellen und zum Teil in Heimen vermieden.

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 S. 3 SGB VIII.

Die **Stadt Hamm** leistet Hilfen nach § 33 SGB VIII in folgendem Umfang:

Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII 2017

Kennzahl	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	16.402	10.125	13.255	15.650	17.018	22.521	22

Trotz des finanziellen Anreizsystems für Pflegefamilien im Rahmen des Hammer Modells ordnet sich die Stadt Hamm nur knapp oberhalb des Medians ein. Im Jahr 2018 sinken die Aufwendungen je Hilfefall sogar auf 15.552 Euro.

Durch dieses Anreizsystem gelingt es der Stadt Hamm ausreichend Pflegefamilien zu akquirieren. Dies hat zur Folge, dass die Stadt wenig professionelle Pflegefamilien in Anspruch nehmen muss. Hierdurch fallen keine zusätzlichen Aufwendungen an.

Des Weiteren kann die Stadt Hamm durch dieses Anreizsystem auch Fallzahlen für die kostenintensivere Heimerziehung senken.

Die gpaNRW bewertete das Hammer Modell bereits in der letzten Prüfung positiv.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte im Rahmen des Hammer Modells auch weiterhin Anreize setzen und dadurch kostenintensivere Unterbringungsformen zu verhindern.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2014 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

→ **Feststellung**

Hamm verzeichnet niedrige Aufwendungen für die Heimerziehung je Hilfefall. Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen haben höhere Aufwendungen als Hamm. Die Aufwendungen werden durch niedrige Verweildauern begünstigt.

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

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

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Heimerziehung je Hilfefall in Euro	59.411	48.026	57.540	62.447	65.245	71.447	21

Die Aufwendungen für Heimerziehung je Hilfefall sind in Hamm vergleichsweise gering. Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen verzeichnet höhere Aufwendungen. **2018** steigen die Aufwendungen leicht auf 60.803 Euro.

Falldichte Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	6,31	3,30	5,96	7,16	8,24	10,07	22

Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen hat eine höhere Falldichte als Hamm. Dies führt die gpaNRW auf die Umsetzung des „Hammer Modells“ zurück. Hierdurch kann die Stadt ausreichend Pflegefamilien vorhalten. Sie kann daher in geeigneten Fällen die Vollzeitpflege der teureren Heimerziehung vorziehen.

Niedrige Verweildauern begünstigen die Aufwendungen. Sie stellen sich in Hamm wie folgt dar:

Verweildauern Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	61,25	24,54	46,98	59,56	65,21	100	19
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	16,88	14,20	17,05	21,31	23,45	37,89	18
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	4,38	3,53	5,94	7,74	11,42	32,89	18
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	17,50	2,60	7,77	11,86	18,13	25,47	18

In Hamm sind die Verweildauern vergleichsweise geringe. Die Stadt versucht, Betroffene, sofern möglich, schnell in die Herkunftsfamilien zurück zu führen. Hierzu liegen Rückführungskonzepte vor. Um eine schnelle Rückführung zu fördern, erfolgen stationäre Unterbringungen möglichst in Hamm und Umgebung. Bei der Auswahl der Unterbringung beteiligt der ASD die Betroffenen. Der Erfolg zeigt sich insbesondere durch einen vergleichsweise hohen Anteil von Hilfefällen mit einer Verweildauer bis 12 Monaten. Er ist in Hamm höher als bei der Mehrzahl der Vergleichskommunen. Ferner hat Hamm bei den Verweildauern von über 24 Monate bis 36 Monaten im interkommunalen Vergleich sogar den zweitniedrigsten Wert. Lediglich bei den Verweildauern von über 36 Monaten gehört Hamm zu den 50 Prozent der Kommunen mit den höchsten Werten. Dies liegt daran, dass nicht alle Betroffenen in ihre Herkunftsfamilien zurückgeführt werden können. In solchen Fällen sind lange Verweildauern unvermeidbar. Insgesamt tragen die Verweildauern aber zu den niedrigen Aufwendungen für die Heimerziehung bei.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2014 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Hamm verzeichnet hohe Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Hierfür sind insbesondere die ambulanten Aufwendungen verantwortlich. Die Stadt hat dieses Problem erkannt und plant die Einrichtung eines Spezialteams sowie den Ausbau von Poollösungen. Diese wird bereits im Stadtteil Hövel erfolgreich umgesetzt. Die gpaNRW bewertet dies positiv.

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 Hamm** leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Eingliederungshilfe je Hilfefall in Euro	32.232	3.950	13.475	19.658	23.724	32.686	23
Aufwendungen ambulante Eingliederungshilfe je Hilfefall in Euro	20.552	1.690	8.611	12.075	19.160	25.077	23
Aufwendungen stationäre Eingliederungshilfe je Hilfefall in Euro	58.646	25.345	60.920	67.485	87.736	103.372	22
Aufwendungen für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Euro	23.704	12.533	16.829	17.917	21.194	36.263	15
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung in Prozent	58,12	0,00	34,75	43,97	60,70	80,34	20

Die Aufwendungen für Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII sind in Hamm sehr hoch. Nur eine Vergleichskommune verzeichnet noch höhere Aufwendungen. Dies ist auf hohe ambulante Aufwendungen zurückzuführen.

Hamm gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten ambulanten Aufwendungen. Verantwortlich hierfür sind insbesondere die Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung. Zudem nehmen diese Fälle einen hohen Anteil an den gesamten Fällen nach § 35a ein.

Der Stadt Hamm ist dieses Problem bewusst. Sie prüft daher derzeit die Einrichtung eines Spezialteams für die Eingliederungshilfen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte die Spezialisierung für die Eingliederungshilfen vorantreiben. Vergleichskommunen konnten hierdurch Fallzahlen und Aufwendungen senken.

Derzeit erfolgt die Fallprüfung durch speziell ausgebildete ASD-Kräfte. Sie überprüfen die Notwendigkeit der Eingliederungshilfe anhand des 6-Achsen-Modells, einem Klassifikationsschema für psychische Erkrankungen im Kinder- und Jugendalter. Der ASD beteiligt Eltern und Schule. Hierzu hospitieren die Fachkräfte im Unterricht.

Der ASD lehnt auch Anträge auf Eingliederungshilfen ab. Es sind jedoch nur wenige Rechtsbehelfe zu verzeichnen, da häufig andere Hilfearten einschlägig sind.

Vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen prüft die Stadt Hamm, Poollösungen für Integrationshelfer auszubauen. Ein entsprechendes Modell gibt es bereits im Stadtteil Hövel. Der Pool umfasst drei Schulen mit insgesamt 17 Fällen.

Die gpaNRW bewertet dieses Modell positiv.

→ **Empfehlungen**

Um Aufwendungen für die Schulbegleitung zu senken, sollte die Stadt Hamm das Modell der Poollösungen ausweiten.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2014 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen für Hilfen für junge Volljährige sind in Hamm vergleichsweise gering. Die hohe Falldichte belastet jedoch den Fehlbetrag. Die Stadt erarbeitet derzeit Möglichkeiten, die Falldichte zu senken.

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 Hamm leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	21.510	21.510	27.015	30.698	33.243	38.975	20
Anteil Hilfefälle junge Volljährige an den Hilfefällen gesamt in Prozent	11,30	5,46	9,67	10,48	12,14	16,37	22
Aufwendungen ambulante Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	12.957	3.537	8.010	10.472	11.444	14.451	20
Aufwendungen stationäre Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	29.091	29.091	38.972	43.170	47.099	61.103	21
Aufwendungen Heimerziehung für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	47.315	29.474	41.755	50.332	54.167	76.179	21

Die Stadt Hamm verzeichnet im interkommunalen Vergleich vergleichsweise niedrige Aufwendungen je Hilfefall. Lediglich die ambulanten Aufwendungen sind höher als bei der Mehrzahl der Vergleichskommunen.

Falldichte Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 41 SGB VIII	26,40	11,78	19,09	24,20	25,77	39,66	22

Lediglich drei Vergleichskommunen verzeichnen eine höhere Falldichte als die Stadt Hamm. Dies belastet den Fehlbetrag.

Die Stadt Hamm betreut über 18-Jährige, bis sie in einen Beruf vermittelt werden können. Um die Verselbständigung zu fördern, erfolgen bereits ab dem 15. Lebensjahr entsprechende Maßnahmen.

Der Stadt Hamm ist der hohe Anteil von Hilfefällen bewusst. Daher erarbeitet sie derzeit Möglichkeiten, die Hilfen für junge Volljährige zu reduzieren.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2014 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

→ Feststellung

Hamm verzeichnet die im interkommunalen Vergleich zweit niedrigsten Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge.

→ Feststellung

Die Stadt profitiert von einer hohen Integrationsbereitschaft der Bevölkerung. Sie kann daher vergleichsweise viele unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im Rahmen der kostengünstigeren Vollzeitpflege unterbringen. Der Anteil der Hilfefälle für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge an der Heimerziehung ist entsprechend gering.

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (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.

An dieser Stelle wird noch einmal ein Überblick über die wesentlichen Hilfen für UMA gegeben.

Durch die Flüchtlingswelle sind insbesondere die Jahre 2016 und 2017 betroffen.

Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nach §§ 27 ff. SGB 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen UMA je Hilfefall in Euro	25.334	19.014	30.446	35.805	44.299	52.659	21
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen gesamt in Prozent	9,39	6,36	9,08	11,05	12,11	22,09	23

Die Stadt Hamm verzeichnet die im interkommunalen Vergleich zweit niedrigsten Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.

Vollzeitpflege für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle für UMA an den Hilfefällen in Prozent	16,15	0,00	2,39	4,68	7,74	16,15	22

Nach Angaben der Mitarbeiter des Jugendamtes profitiert die Stadt von einer hohen Integrationsbereitschaft der Bevölkerung. Hierdurch gelingt es der Stadt Hamm, vergleichsweise viele unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Pflegefamilien unterzubringen. Im Rahmen der Vollzeitpflege nehmen unbegleitete minderjährige Flüchtlinge einen Anteil von 16,15 Prozent an den gesamten Hilfefällen ein. Dies ist im interkommunalen Vergleich der höchste Wert.

Heimerziehung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle für UMA an den Hilfefällen in Prozent	21,39	10,26	15,50	23,43	29,90	37,67	22

Im Gegenzug ist bei der teureren Heimerziehung der Anteil von Hilfefällen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge entsprechend niedrig. In mehr als der Hälfte der Kommunen nehmen die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge einen größeren Anteil an den Hilfefällen der Heimerziehung ein. Dies wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag aus.

Für die Integration von Flüchtlingen, aber auch von Migranten aus Südosteuropa, hat die Stadt Hamm ein Integrationskonzept erarbeitet. Es ermöglicht und fördert unter anderem eine zielgerichtete Zusammenarbeit aller Akteure, die an der Integration beteiligt sind.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2014 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

→ Andere Aufgaben der Jugendhilfe

Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Hamm verzeichnet bei den Inobhutnahmen geringere Aufwendungen je Hilfsfall als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Die Falldichte ist hingegen sehr hoch. Hamm gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Falldichte.

Bei einer Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII handelt es sich um eine vorübergehende Maßnahme, um ein Kind oder einen Jugendlichen bei dringender Gefahr oder Selbstmeldung kurzfristig außerhalb der Familie unterzubringen. Die Stadt sollte deshalb die Inobhutnahme eines Kindes oder Jugendlichen schnellstmöglich durch die Rückführung in die Herkunftsfamilie bzw. durch Gewährung von Hilfen zur Erziehung beenden. Für das Verfahren der Inobhutnahme sollten bei der Stadt schriftlich festgelegte Prozessbeschreibungen mit Fristen und Verantwortlichkeiten vorliegen.

Inobhutnahmen von Kindern/Jugendlichen erfolgen z.B. in Bereitschaftspflegestellen und Jugendschutzstellen.

Nach Angaben der ASD-Leitung stehen in Hamm ausreichend Bereitschaftspflegefamilien zur Verfügung.

Die **Stadt Hamm** leistet Hilfen nach § 42 SGB VIII in folgendem Umfang:

Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Inobhutnahmen gesamt je Hilfsfall in Euro	6.155	1.687	3.656	6.155	8.702	15.401	21
Falldichte Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII	10,29	2,34	5,90	8,01	10,06	17,35	22

Die Stadt Hamm wendet je Hilfsfall weniger für Inobhutnahmen auf als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Hamm gehört allerdings zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem höchsten Anteil an Hilfsfällen.

Dies führen die Mitarbeiter des ASD insbesondere auf den Hauptbahnhof zurück. Er nimmt im Schienenverkehr eine Drehkreuzfunktion ein. Dort greifen sie häufig Kinder und Jugendliche auf. Die Stadt Hamm kann für Inobhutnahmen auch auf Bereitschaftspflegefamilien zurückgreifen.

Im Rahmen des Qualitätsmanagements liegt auch eine Prozessbeschreibung für die Durchführung von Inobhutnahmen vor. Der Prozess beginnt mit der Meldung, der Selbstmeldung oder

der Feststellung einer Kindeswohlgefährdung und endet, wenn die Gefährdung abgewendet oder eine Inobhutnahme beendet ist. Der Prozess enthält sowohl die einzuhaltenden Fristen als auch die Verantwortlichkeiten.

Vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII

Minderjährige Ausländer, die unbegleitet nach Deutschland einreisen, sind vom Jugendamt nach § 42a Abs. 1 SGB VIII vorläufig in Obhut zu nehmen. Eine vorläufige Inobhutnahme dauert bis zur Klärung möglicher Ausschließungsgründe. Diese können eine Familienzusammenführung, der Gesundheitszustand und das Wohl des Kindes sein. Hierzu ist in einem Einschätzungsverfahren nach § 42a Abs. 2 SGB VIII ein Erstscreening durchzuführen. Liegen Ausschließungsgründe nicht vor, muss innerhalb von sieben Werktagen eine Anmeldung zum Verteilungsverfahren bei der Landesstelle für die Verteilung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger erfolgen. In Nordrhein-Westfalen befindet sich diese beim Landesjugendamt des Landschaftsverbandes Rheinland.

→ Feststellung

Die Stadt Hamm gehört zu den 50 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen für vorläufige Inobhutnahmen je Hilfefall. Allerdings ist der Anteil vorläufiger Inobhutnahmen im interkommunalen Vergleich vergleichsweise gering. Hamm gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem niedrigsten Anteil vorläufiger Inobhutnahmen an den gesamten Inobhutnahmen

Eine Stadt sollte für das Verfahren des Erstscreenings schriftlich festgelegte Prozessbeschreibungen mit Fristen und Verantwortlichkeiten haben.

Die **Stadt Hamm** leistet Hilfen nach § 42a SGB VIII in folgendem Umfang:

Vorläufige Inobhutnahmen unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge nach § 42a SGB VIII 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen vorläufige Inobhutnahmen für UMA je Hilfefall in Euro	13.017	2.419	4.507	8.418	13.674	16.919	18
Anteil vorläufige Inobhutnahmen für UMA an den Inobhutnahmen 42, 42a SGB VIII gesamt in Prozent	21,47	13,56	22,55	37,59	58,48	81,72	21

Hamm verzeichnet höhere Aufwendungen für vorläufige Inobhutnahmen als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Der Anteil der vorläufigen Inobhutnahmen ist jedoch vergleichsweise gering. Hamm gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem niedrigsten Anteil.

Die Stadt bringt unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zunächst in spezialisierten Einrichtungen unter.

Über das Verfahren des Erstscreenings liegt ein schriftlich festgelegter Prozess vor.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2014 bis 2018 in der Tabelle 5 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Hilfe zur Erziehung

	Feststellung		Empfehlung
F1	Innerhalb der Stadt Hamm herrschen starke sozialräumliche Unterschiede. Neben wohlhabenden Stadtteilen gibt es Stadtteile mit hoher Arbeitslosigkeit und großer Armut. Dies kann die Hilfen zur Erziehung negativ beeinflussen.		
F2	In Hamm gelingt der Übergang von der Schule in das Berufsleben. Dies zeigt sich in der vergleichsweise niedrigen Jugendarbeitslosigkeit. Dieser Aspekt kann Perspektivlosigkeit abbauen und sich so positiv auf die Hilfen zur Erziehung auswirken.		
F3	Eine große Herausforderung für den Bereich der Hilfen zur Erziehung stellt der starke Zuzug von Menschen aus Süd-Ost-Europa dar. Um Zugang zu den Familien zu erhalten, hat die Stadt die internationale Zusammenarbeit intensiviert. Das Land NRW fördert diese Maßnahme.		
F4	Eine Gesamtstrategie der Stadt Hamm für den Aufgabenbereich Hilfen zur Erziehung ergibt sich aus dem nach DIN EN ISO 9001:2008 zertifizierten Qualitätsmanagement für das Jugendamt. Neben dem Leitbild mit den strategischen Zielen enthält es die Darstellung sämtlicher Prozesse des Jugendamtes. Das Qualitätsmanagement des Jugendamtes bietet daher eine gute Grundlage für die Steuerung der Hilfen zur Erziehung.		
F5	Um zukünftig wirkungsorientiert steuern zu können, entwickelt das Jugendamt ein umfassendes Qualitätsmanagement und strebt eine Zertifizierung nach dem EFQM-Modell an. Dies bewertet die gpaNRW positiv.		
F6	Das Qualitätsmanagement wirkt sich positiv auf die Organisation des Jugendamtes aus. Klare Strukturen und Zuständigkeiten sind die Folge. Zudem berücksichtigt die Organisation die strukturellen Besonderheiten der Stadt Hamm. Sie bildet so die Grundlage für die angestrebte Steigerung der Wirtschaftlichkeit.		
F7	Das Jugendamt der Stadt Hamm setzt sich im Rahmen des Prozesses „Risikomanagement“ regelmäßig mit Risiken und Chancen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung		

	Feststellung		Empfehlung
	auseinander. Die Führungskräfte implementieren die Ergebnisse in die bestehenden Prozesse. Diese enthalten auch entsprechende Kontrollmaßnahmen.		
F8	Die Stadt Hamm führt umfangreiche prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen, technische Plausibilitätsprüfungen und prozessunabhängige Kontrollen durch. Auch hier profitiert sie vom zertifizierten Qualitätsmanagement im Jugendamt.		
F9	Eine besondere prozessunabhängige Kontrolle stellen die internen Audits dar. Durch sie wird sachgebietsübergreifend geprüft, ob die Verfahrensstandards eingehalten werden. Sie betrachten auch die Führungsprozesse.		
F10	Die Maßnahmen des Haushaltssanierungsplans für das Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung prägen das Amtscontrolling im Jugendamt der Stadt Hamm. Die Hilfen zur Erziehung nehmen eine bedeutende Rolle bei der Haushaltskonsolidierung ein.		
F11	Sowohl die monatlichen, als auch die quartalsmäßig erstellten Controllingberichte beschränken sich in Teilen auf Soll-Ist-Vergleiche und Prognosen zum Ende des Haushaltsjahres. Sie dienen in erster Linie der Budgetüberwachung. Auch aufgrund fehlender Kennzahlen stellen die Berichte Wirkungen und Ursachen nicht transparent dar. Dies erschwert die Steuerung der Hilfen zur Erziehung.	E11	Die Stadt Hamm sollte in ihren Controllingberichten zukünftig weitere Kennzahlenwerte differenziert darstellen und hierdurch Wirkungszusammenhänge analysieren und beschreiben. Hierdurch kann sie Sachverhalte transparenter erklären. Hierzu sollte sie die Kennzahlen dieses Berichtes fortschreiben.
F12	Das Finanzcontrolling des Jugendamtes der Stadt Hamm betrachtet ausschließlich Finanz- und Falldaten. Stellendaten berücksichtigt es hingegen nicht. Die Stadt kann daher personelle Ressourcen nicht anhand von Erkenntnissen aus dem Finanzcontrolling bestimmen.	E12	Die Stadt Hamm sollte Personalkennzahlen in die Controllingberichte des Jugendamtes integrieren.
F13	Das Fachcontrolling im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung beinhaltet in Hamm aktuell die Einhaltung der Verfahrensstandards im Rahmen des Qualitätsmanagements, Kundenbewertungen und Erkenntnisse aus Qualitätsdialogen. Es berücksichtigt auch Erkenntnisse aus Mitarbeitergesprächen. Die Qualität der Leistungserbringung kann daran allerdings nicht allein gemessen werden.		
F14	Durch ein fehlendes Berichtswesen werden Ergebnisse des Fachcontrollings nicht transparent dargestellt. Finanzielle Auswirkungen der auf Grundlage des Fachcontrollings vorgenommenen Entscheidungen können daher nicht nachvollzogen werden.	E14	Die Stadt Hamm sollte auch Auswertungen zur qualitativen Zielerreichung vornehmen und die Ergebnisse transparent in einem Controllingbericht darstellen. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling können die finanziellen Auswirkungen der vorgegebenen Verfahrensstandards nachvollzogen werden.
F15	Positiv bewertet die gpaNRW die Teilnahme der Stadt Hamm am Projekt HzE-Strategiekarte der Bertelsmann-Stiftung. Dieses Projekt unterstützt den Aufbau des Fachcontrollings für den Bereich der Hilfen zur Erziehung.		

	Feststellung		Empfehlung
F16	Die gpaNRW bewertet positiv, dass die Stadt Hamm im Rahmen des zertifizierten Qualitätsmanagements jeden Prozess des Jugendamtes im Qualitätsmanagementhandbuch darstellt. Hierbei unterscheidet sie nach Dienstleistungs-, Unterstützungs- und Führungsprozessen. Die Prozesse unterliegen einer stetigen Weiterentwicklung. Die Stadt stellt durch Regelungen sicher, dass jedem Beschäftigten die aktuellen Prozesse zur Verfügung stehen.		
F17	Die derzeitige Darstellungsform kann bei komplexen Prozessen unübersichtlich werden. Zudem nennt die Stadt Hamm keine einzuhaltenden Fristen, in denen die Mitarbeiter die dargestellten Tätigkeiten erledigen müssen.	E17	Die Stadt Hamm sollte eine ergänzende Prozessdarstellung in grafischer Form in Erwägung ziehen. Auch bei alternativen Entscheidungsmöglichkeiten kann der Prozess chronologisch dargestellt werden. Hierdurch wird er übersichtlicher.
F18	Die Prozessbeschreibung der Stadt Hamm zum Hilfeplanverfahren enthält größtenteils die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Lediglich einzuhaltende Bearbeitungsfristen und die Beteiligung der Rückführungsstelle stellt die Prozessbeschreibung nicht dar.	F18.1	Die Stadt Hamm sollte in ihren Prozessen Fristen festlegen und so eine zeitnahe Kontaktaufnahme und Fallbearbeitung sicherstellen.
		F18.2	Vollständigkeitshalber sollte die Stadt Hamm die Beteiligung der Rückführungsstelle im Prozess „Hilfeplanverfahren“ darstellen.
F19	Die Stadt Hamm profitiert bei der Personalgewinnung von einer engen Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Hamm. Für die Einarbeitung neuer Beschäftigter liegen sowohl im ASD, als auch in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe Einarbeitungskonzepte vor. Für die Qualifizierung von Mitarbeitern stehen zudem Fortbildungsprogramme zur Verfügung.		
F20	Die Stadt Hamm bestimmt die für den ASD benötigten Personalressourcen anhand einer Personalbemessung. Demnach soll eine Vollzeitstelle für 35 Hilfeplanfälle zuständig sein. Im Jahr 2017 beträgt dieser Wert tatsächlich 37 Hilfeplanfälle. Hiermit gehört Hamm zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem höchsten Fallbestand je Vollzeitstelle. Darüber hinaus Beschäftigt die Stadt auch Mitarbeiter freier Träger im ASD ein. Unter Berücksichtigung dieser Kräfte ist jede Vollzeitkraft für 28 Hilfeplanfälle zuständig. Damit ordnet sich Hamm unterhalb des 1. Viertelwertes ein.		
F21	Die Stadt Hamm hat die Zusammenarbeit im Rahmen der Bürogemeinschaften vertraglich geregelt. Diese Regelungen umfassen auch die Kompetenzen der Mitarbeiter der freien Träger. Die gpaNRW sieht dennoch die Gefahr von Beeinflussungen bei der Hilfestellung zu Gunsten der jeweiligen freien Träger.. Eine rechtliche Prüfung der	E21	Die Stadt Hamm sollte das Konstrukt der Bürogemeinschaften insbesondere vor dem Hintergrund der Beeinflussung zu Gunsten der freien Träger kritisch hinterfragen.

	Feststellung		Empfehlung
	Stadt Hamm hat ergeben, dass dieses Konstrukt mit Einschränkungen rechtlich zulässig ist.		
F23	Bei der Wirtschaftlichen Jugendhilfe gehört die Stadt Hamm zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem höchsten Fallbestand.		
F24	Die Stadt Hamm steuert die Hilfefälle anhand eines strukturierten Prozesses. Die vorgegebenen Verfahrensstandards berücksichtigen die notwendigen Schritte.		
F25	Die Stadt Hamm verzeichnet 2017 Im interkommunalen Vergleich den viert höchsten Fehlbetrag.		
F26	Hohe Aufwendungen belasten den Fehlbetrag der Stadt Hamm. Bei den Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren gehört Hamm zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Bei der Betrachtung je Hilfefall gehört die Stadt zu den 50 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen.		
F27	Hamm verzeichnet im interkommunalen Vergleich die zweithöchsten ambulanten Aufwendungen je Hilfefall.		
F28	Im interkommunalen Vergleich verzeichnet die Stadt Hamm 2017 einen unterdurchschnittlichen Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfefällen nach § 36 SGB VIII. Dies belastet den Fehlbetrag. Nicht berücksichtigt werden hier jedoch Förderungen im Bereich Lese- und Rechtschreibstörung sowie Dyskalkulie. Sie werden als Präventionsmaßnahmen außerhalb von Hilfeplanverfahren durch die Erziehungsberatungsstellen erbracht.		
F29	Die Stadt Hamm verfolgt den Steuerungsgrundsatz „ambulant vor stationär“. Zwischen 2014 und 2018 konnte sie so den Anteil ambulanter Hilfefälle um 26 Prozent steigern. Allerdings sind auch die Fallzahlen insgesamt gestiegen.	E29	Die Stadt Hamm sollte den Steuerungsgrundsatz „ambulant vor stationär“ weiter konsequent verfolgen, um den Anteil ambulanter Hilfen weiter steigern zu können. Hierdurch kann der Fehlbetrag entlastet werden.
F30	Die Stadt Hamm verzeichnet im Vergleichsjahr 2017 im interkommunalen Vergleich den zweithöchsten Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen. Dies wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag aus.		
F31	Die Stadt Hamm hat die fünft höchste Falldichte im interkommunalen Vergleich. Sie ist seit 2014 um rund 38 Prozent gestiegen. Dies belastet den Fehlbetrag.		
F32	Die steigende Falldichte ist nur zum Teil in der Aufnahme minderjähriger unbegleiteter Flüchtlinge begründet. Ursächlich sind vielmehr ansteigende Fallzahlen bei den Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII und Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII.		

	Feststellung		Empfehlung
F33	Die Stadt Hamm verzeichnet bei den flexiblen ambulanten Hilfen sehr hohe Aufwendungen je Hilfefall. Im Gegensatz zu vielen anderen Städten subsumiert Hamm hierunter aber keine andere ambulanten Leistungen. Hierdurch ergibt sich eine minimale Falldichte. Dies wirkt sich im interkommunalen Vergleich negativ auf die Aufwendungen je Hilfefall aus.		
F34	Die differenzierte Betrachtung der einzelnen ambulanten Hilfen bewertet die gpaNRW positiv. Dies unterstützt die Steuerung der Hilfen zur Erziehung.		
F35	Der Stadt Hamm sind die hohen Aufwendungen bewusst. Durch eine Änderung der vertraglichen Strukturen zu den freien Trägern konnte sie bereits Aufwendungen senken.	E35	Vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen für ambulante Leistungen sollte die Stadt Hamm die Gesamtbeschreibung zukünftig dazu nutzen, wirtschaftliche Gesichtspunkte bei der Leistungsvergabe stärker zu berücksichtigen.
F36	Für die sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII verzeichnet die Stadt Hamm 2017 im interkommunalen Vergleich die höchsten Aufwendungen je Hilfefall. 2018 konnte sie diese um rund 14 Prozent senken.	E36	Vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen sollte die Stadt Hamm auch bei der Leistungsvergabe der sozialpädagogischen Familienhilfe wirtschaftliche Aspekte vermehrt beachten.
F37	Hamm gehört bei der sozialpädagogischen Familienhilfe zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Falldichte.		
F38	Bei der Vollzeitpflege verzeichnen zwar mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen niedrigere Aufwendungen je Hilfefall als die Stadt Hamm. Berücksichtigt sind darin aber die Aufwendungen für das „Hammer Modell“, einem Anreizsystem für Pflegefamilien.		
F39	Durch das Hammer Modell kann die Stadt aber ausreichend Pflegefamilien akquirieren. Hierdurch wird die Unterbringung in kostenintensiveren professionellen Pflegestellen und zum Teil in Heimen vermieden.	E39	Die Stadt Hamm sollte im Rahmen des Hammer Modells auch weiterhin Anreize setzen und dadurch kostenintensivere Unterbringungsformen zu verhindern.
F40	Hamm verzeichnet niedrigere Aufwendungen für die Heimerziehung je Hilfefall. Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen haben höhere Aufwendungen als Hamm. Die Aufwendungen werden durch niedrige Verweildauern begünstigt.		
F41	Die Stadt Hamm verzeichnet hohe Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Hierfür sind insbesondere die ambulanten Aufwendungen verantwortlich. Die Stadt hat dieses Problem erkannt und plant die Einrichtung eines Spezialteams sowie den Ausbau von Poollösungen. Diese wird bereits im Stadtteil Hövel erfolgreich umgesetzt. Die gpaNRW bewertet dies positiv.	E41.1	Die Stadt Hamm sollte die Spezialisierung für die Eingliederungshilfen vorantreiben. Vergleichskommunen konnten hierdurch Fallzahlen und Aufwendungen senken
		E41.2	Um Aufwendungen für die Schulbegleitung zu senken, sollte die Stadt Hamm das Modell der Poollösungen ausweiten.

	Feststellung		Empfehlung
F42	Die Aufwendungen für Hilfen für junge Volljährige sind in Hamm vergleichsweise gering. Die hohe Falldichte belastet jedoch den Fehlbetrag. Die Stadt erarbeitet derzeit Möglichkeiten, die Falldichte zu senken.		
E43	Hamm verzeichnet im interkommunalen Vergleich die zweit niedrigsten Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge.		
F44	Die Stadt profitiert von einer hohen Integrationsbereitschaft der Bevölkerung. Sie kann daher vergleichsweise viele unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im Rahmen der kostengünstigeren Vollzeitpflege unterbringen. Der Anteil der Hilfefälle für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge an der Heimerziehung ist entsprechend gering.		
F45	Die Stadt Hamm verzeichnet bei den Inobhutnahmen geringere Aufwendungen je Hilfefall als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Die Falldichte ist hingegen sehr hoch. Hamm gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Falldichte.		
F46	Die Stadt Hamm gehört zu den 50 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen für vorläufige Inobhutnahmen je Hilfefall. Allerdings ist der Anteil vorläufiger Inobhutnahmen im interkommunalen Vergleich vergleichsweise gering. Hamm gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem niedrigsten Anteil vorläufiger Inobhutnahmen an den gesamten Inobhutnahmen.		

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

	2014	2015	2016	2017	2018
Einwohner gesamt	176.048	176.580	179.397	179.571	179.185
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	31.041	31.095	31.573	31.677	31.536
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	37.257	37.325	38.132	38.321	38.003

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro					
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	32.884.031	35.235.945	43.027.457	41.061.918	46.039.374
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	883	944	1.128	1.072	1.211
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	27.817	26.968	29.661	26.466	28.228
Aufwendungen ambulante Hilfen gesamt in Euro	8.134.697	11.073.051	14.983.775	13.243.127	15.366.433
Aufwendungen ambulante Hilfen je Hilfefall in Euro	16.321	17.922	20.590	17.299	17.785
Aufwendungen stationäre Hilfen gesamt in Euro	24.749.334	24.162.895	28.043.682	27.818.791	30.672.941
Aufwendungen stationäre Hilfen je Hilfefall in Euro	36.196	35.083	38.794	35.395	39.991
Falldichte					
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	31,73	35,00	38,04	40,49	42,92
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent					
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt in Prozent	42,16	47,28	50,16	49,34	52,97
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent					
Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in Prozent	47,76	49,39	49,19	48,85	45,05

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

	2014	2015	2016	2017	2018
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 SGB VIII					
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	264.520	487.519	691.308	528.530	541.624
Anzahl der Hilfefälle	17,17	19,42	30,91	20,00	33,00
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII					

	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	3.009.501	3.721.910	5.235.575	5.344.704	4.839.116
Anzahl der Hilfefälle	212,42	236,25	263,00	296,91	310,83
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII					
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	942.155	936.077	1.255.598	1.223.158	1.310.959
Anzahl der Hilfefälle	32,58	31,58	37,58	37,80	40,75
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII					
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	5.433.580	6.037.565	6.632.184	6.296.781	5.373.207
Anzahl der Hilfefälle	326,58	340,17	355,58	383,91	345,50
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII					
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	13.942.155	12.556.495	14.468.431	14.372.197	15.200.684
Anzahl der Hilfefälle	243,25	227,08	222,66	241,91	250,00
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII					
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	0	0	0	0	0
Anzahl der Hilfefälle	0	0	0	0	0
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII					
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	4.059.908	5.493.051	7.568.490	7.104.326	10.606.059
Anzahl der Hilfefälle	122,17	187,34	221,91	220,41	229,17
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII					
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	3.184.160	3.324.817	3.658.413	3.772.690	6.457.918
Anzahl der Hilfefälle	115,92	124,23	149,49	175,39	214,75
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21)	18,65	19,94	22,79	26,40	33,21
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge					

	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen für UMA in Euro	k. A.	k. A.	3.462.292	3.692.460	3.730.535
Anzahl der Hilfefälle	26,66	58,41	126,83	145,75	132,00

Tabelle 5: Andere Aufgaben der Jugendhilfe

	2014	2015	2016	2017	2018
Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII					
Aufwendungen für Inobhutnahme gesamt in Euro	373.717	980.665	1.813.080	2.006.415	2.146.014,
Anzahl der Inobhutnahmen	174	306	320	326	265
Vorläufige Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII					
Aufwendungen vorläufige Inobhutnahmen UMA gesamt in Euro	k.A	k. A.	425.182	911.166	670.043
Anzahl der vorläufigen Inobhutnahmen	37	144	105	70	54

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Hilfe zur Pflege der Stadt
Hamm im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Hilfe zur Pflege	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Strukturen	6
Demografische Entwicklung	6
Soziale Strukturen	8
Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze I bis III	9
→ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
Leistungsbezieher	11
Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen	17
→ Organisation und Personaleinsatz	26
Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	26
Personal- und Leistungskennzahlen	28
→ Steuerung und Controlling	34
Fach- und Finanzcontrolling	34
Steuerung der Leistungsgewährung	35
Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege und Wohnberatung	38
Steuerung der Pflegelandschaft	40
Quartiersmanagement	42
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	43

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hamm im Prüfgebiet Hilfe zur Pflege 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.

Hilfe zur Pflege

Der Anteil der **Einwohnerinnen und Einwohner** ab 65 und ab 80 Jahren ist in Hamm im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten unterdurchschnittlich. Dies wird sich allerdings laut den Prognosen in den nächsten Jahren ändern.

In der Stadt Hamm wird heute noch ein Großteil der Pflege durch Familienangehörige und Bekannte im häuslichen Umfeld sichergestellt. Obwohl die **Kaufkraft** in der Stadt Hamm vergleichsweise gering ist, gibt es wenig Menschen, die von Altersarmut¹ betroffen sind. Beides wirkt sich positiv auf die **Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege** aus. Sowohl bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen, als auch außerhalb von Einrichtungen ist die Leistungsdichte in Hamm vergleichsweise gering.

Die **ambulante Quote** ist in der Stadt Hamm am niedrigsten. Dies liegt allerdings nicht an einer unzureichenden Steuerung. Vielmehr schafft es die Stadt, die Leistungsdichte außerhalb von Einrichtungen so gering zu halten, dass nur die schwerwiegenden Fälle aufstockende Leistungen nach dem SGB XII erhalten.

Die **Transferaufwendungen je Leistungsbezieher** sind in Hamm überdurchschnittlich hoch. Ausschlaggebend hierfür sind die Transferaufwendungen außerhalb von Einrichtungen. Absolut gesehen hat die Stadt im interkommunalen Vergleich allerdings die niedrigsten Aufwendungen für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen. So befinden sich nach Aussage der Stadt entweder die Leistungsbezieher im Hilfebezug, denen kostenintensive Leistungen gewährt werden oder Fälle, die nicht pflegeversichert sind.

Die **Organisation** des Aufgabenbereiches der Hilfe zur Pflege ist in Hamm so organisiert, dass eine effektive und rechtmäßige Sachbearbeitung möglich ist.

Die Stadt Hamm verfügt über ein funktionierendes **Fach- und Finanzcontrolling**.

Das **Hilfeverfahren** in der Stadt Hamm gewährleistet eine individuelle, bedarfsgerechte und wirtschaftliche Leistungserbringung. Positiv ist, dass die Stadt derzeit eine neue Fachsoftware

¹ Vgl. Bertelsmann Sozialbericht 2016. Definition Altersarmut: Bezieher von Grundsicherung ab 65 Jahren / Bevölkerung ab 65 Jahren * 100

eingeführt, die den gesamten Hilfekreislauf abbildet. Zum Stand der Prüfung gab es nur zwei kreisfreie Städte, die den gesamten Hilfekreislauf über eine solche Software abbilden.

Die Stadt Hamm verfügt über eine trägerunabhängige und kostenfreie **Wohn- und Pflegeberatung**. In dieser werden Pflegefachkräfte eingesetzt, um bedarfsgerechte Beratungen durchzuführen. Als einzige kreisfreie Stadt in Nordrhein-Westfalen hat die Stadt Hamm die Möglichkeit eine barrierefreie Modellwohnung zu nutzen.

Die Stadt Hamm steuert ihre Pflegelandschaft seit 2015 mit einer **verbindlichen Pflegebedarfsplanung**.

Das **Quartiersmanagement** übernimmt in Hamm eine koordinierende, kooperative und vermittelnde Rolle. Die Stadt fördert so die altersgerechte Quartiersentwicklung.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Das Handlungsfeld Hilfe zur Pflege umfasst nach Definition der gpaNRW die folgenden Aufgabenfelder:

- Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII inklusive der Übergangsregelungen nach § 138 SGB XII,
- Hilfe zur Pflege für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2 nach anderen Rechtsgrundlagen,
- Pflege- und Wohnberatung,
- Pflegewohngeld (§ 14 Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen - APG NRW),
- Investitionskostenzuschüsse für teilstationäre Dienste (§ 13 APG NRW) und
- Investitionskostenzuschüsse für ambulante Dienste (§ 12 APG NRW).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Risiken für den Haushalt aufmerksam zu machen, Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten aufzuzeigen sowie auf Wirkungskontrollen hinzuweisen, um die Kosten bei bedarfsgerechter Versorgung möglichst niedrig zu halten.

Neben kennzahlengestützten Finanz- und Leistungsvergleichen bezieht die gpaNRW aufbau- und ablauforganisatorische Regelungen in die Prüfung ein. Die vergleichende Darstellung der Kennzahlen schafft Transparenz und ermöglicht eine Standortbestimmung unter den kreisfreien Städten in NRW.

Welchen steuernden Einfluss die Kommune auf die Gestaltung der Hilfe zur Pflege ausübt, betrachtet die gpaNRW in unterschiedlichen Zusammenhängen. Diese Prüfung bezieht neben dem Fach- und Finanzcontrolling die individuelle Hilfestellung sowie die Steuerung der Pflege- und Pflegegeldlandschaft in die Analyse ein. Dazu führt die gpaNRW Interviews mit den Verantwortlichen und wertet Verfahrensabläufe aus.

➔ Strukturen

Demografische Entwicklung

➔ Feststellung

In der Stadt Hamm leben 2017 vergleichsweise wenig hochbetagte Menschen. Dies wird sich laut den Prognosen in den nächsten Jahren ändern.

➔ Feststellung

Die Anzahl der Menschen im Alter von 45 bis unter 65 Jahren wird in Hamm zukünftig sinken. Somit stehen immer weniger pflegende Angehörige zur Verfügung, die die pflegebedürftigen Menschen zu Hause versorgen können. Dies wird die Stadt vor eine Herausforderung stellen.

Die Bedeutung der Hilfe zur Pflege nimmt wegen der wachsenden Alterung der Gesellschaft zu. Mit fortschreitendem Alter steigt die Wahrscheinlichkeit pflegebedürftig zu werden.

Neben dem demografischen Wandel wirken sich die gesellschaftlichen Entwicklungen auf die Art der Leistung, die Betreuung und die Unterbringung in der Hilfe zur Pflege aus. Der Anteil der ausschließlich durch Familienangehörige oder Nachbarn versorgten pflegebedürftigen Menschen wird mittel- bis langfristig abnehmen. Einige der Gründe hierfür sind:

- Die Anzahl älterer Menschen nimmt tatsächlich und prozentual zu.
- Der Anteil älterer Menschen ohne weiteren familiären Hintergrund steigt.
- Die Familienstrukturen sind anders als früher (weniger Kinder, räumliche Entfernung).
- Der Anteil berufstätiger Frauen steigt, so dass die Möglichkeit zur ganztägigen Pflege abnimmt.
- Pflegebedürftige möchten länger selbstbestimmt in ihren eigenen Wohnungen bleiben und können das auch durch professionelle Unterstützung.
- Der Anteil dementer oder hochbetagter Pflegebedürftiger in Einrichtungen wächst.
- Die Angebotsstruktur der Träger ist unterschiedlich ausgeprägt.

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen Stadt Hamm*

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2025	2040
Einwohner unter 45 Jahren	89.102	88.940	91.099	90.938	90.343	89.747	84.779
Einwohner ab 45 bis unter 65 Jahren	51.190	51.498	51.855	51.931	51.800	48.669	43.202
Einwohner ab 65 Jahren bis unter 80 Jahren	25.992	26.079	26.059	26.036	26.005	27.648	32.010
Einwohner ab 80 Jahren	9.764	10.063	10.384	10.666	11.037	12.523	15.453
Einwohner gesamt	176.048	176.580	179.397	179.571	179.185	178.587	175.444

*Stand jeweils zum 31. Dezember des Vorjahres; Quelle: IT.NRW

Wie in vielen anderen Städten auch, wird in der **Stadt Hamm** die Anzahl der Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 Jahren in den nächsten Jahren zunehmen. Bei den über 80-Jährigen steigt die Einwohnerzahl bis 2040 sogar um 40 Prozent.

Anteile der Bevölkerung ab 65 Jahren und ab 80 Jahren in Prozent

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2018	20,67	16,92	20,43	21,12	21,92	23,69	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2018	6,16	4,98	6,15	6,51	6,71	7,43	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	22,49	17,59	21,12	22,22	23,27	24,91	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	7,01	5,69	6,75	7,10	7,54	8,48	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	27,05	20,95	24,30	25,91	27,31	30,97	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	8,81	6,06	7,65	8,10	8,72	10,09	22

Im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten leben 2017 in Hamm weniger hochbetagte Menschen. Allerdings soll der Anteil der Menschen über 65 Jahren in den nächsten Jahren steigen. So liegt dieser Anteil im Jahr 2025 schon im Vergleich auf einem durchschnittlichen Niveau und ist 2040 sogar überdurchschnittlich. Wie in vielen anderen Städten auch, steigt zwar der

Anteil der über 65-jährigen an, der Personenkreis der Menschen unter 65 Jahren, der ihre Angehörigen pflegt, nimmt allerdings ab. Die Steigerung der Personen über 65 Jahren und der Rückgang der Personen im Alter von 45 bis 65 Jahren wird die Stadt in den nächsten Jahren bei der bedarfsgerechten Versorgung in der Pflege außerhalb und in Einrichtungen vor große Herausforderungen stellen. In der Folge werden mehr Leistungen der Hilfe zur Pflege nachgefragt werden, was zu deutlich höheren Aufwendungen führen wird. Abgesehen hiervon birgt der sich schon heute abzeichnende Fachkräftemangel in der Pflege ein großes Risiko für die pflegerische Versorgung vor Ort.

Soziale Strukturen

→ Feststellung

Obwohl die Kaufkraft in der Stadt Hamm vergleichsweise gering ist, gibt es wenig Menschen, die von Altersarmut² betroffen sind.

→ Feststellung

Aufgrund der ländlichen Prägung der Stadt werden viele Pflegebedürftige noch zu Hause gepflegt. Durch die sozialen Strukturen und die Steuerung der Stadt können viele Einwohnerinnen und Einwohner die Pflege ohne aufstockende Leistungen nach dem SGB XII sicherstellen.

Inwieweit heute und auch zukünftig Pflegebedürftige in der Stadt Hamm Leistungen der Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflegegeld in Anspruch nehmen müssen, hängt auch von den sozialen Strukturen innerhalb der Stadt ab. Indikatoren hierfür sind zum einen die SGB II-Quote, die Kaufkraft der Einwohner und Einwohnerinnen und die Arbeitslosenquote.

Ein wesentlicher Faktor der in der Zukunft Einfluss auf die Anzahl der Leistungsbezieher und die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege haben wird, ist auch die Entwicklung des Modells der Pflegeversicherung. Aktuell übernimmt diese nämlich nur einen Teil der Pflegekosten. So müssen Preiserhöhungen in der Pflege von den pflegebedürftigen Personen bzw. von den Kommunen getragen werden. Zahlreiche Prognosen gehen daher von einem dramatischen Ausgabenanstieg in den kommenden Jahrzehnten aus und fordern vor diesem Hintergrund bereits heute einschneidende Maßnahmen zur Reform der Pflegefinanzierung.

Die aktuellen politischen Diskussionen um die Einführung einer Grundrente weisen zudem darauf hin, dass davon auszugehen ist, dass die Altersarmut zunehmen wird. Immer weniger Menschen können somit für ihren eigenen Pflegebedarf aufkommen, was zu einer Steigerung der Kosten bei der Hilfe zur Pflege in den Kommunen beitragen wird.

² Vgl. Bertelsmann Sozialbericht 2016. Definition Altersarmut: Bezieher von Grundsicherung ab 65 Jahren / Bevölkerung ab 65 Jahren * 100

Soziale Strukturen 2018

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB-II Quote in Prozent 2017 ¹⁾	14,9	8,3	13,1	15,9	18,4	24,8	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro 2017 (GfK) ²⁾	20.371	18.866	21.502	22.347	24.228	27.853	22
Arbeitslosenquote ¹⁾	8,8	5,0	7,6	8,8	10,4	13,7	22

¹⁾ Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistik Service West, Stand 26. März 2019

²⁾ Quelle: GfK Geomarketing GmbH, Kaufkraftbericht (Erscheinungsjahr 2019). Kaufkraft je Einwohner in Euro = Summe aller Nettoeinkünfte (Arbeitslohn, Rente, Sozialleistungen, Kindergeld) der Bevölkerung bezogen auf den Wohnort

Sowohl die SGB II Quote, als auch die Kaufkraft beeinflussen den Zugang zum SGB XII. In der **Stadt Hamm** ist die SGB II Quote unterdurchschnittlich. Trotz der niedrigen Kaufkraft in der Stadt ist der Anteil der Menschen, die von Altersarmut³ betroffen sind, vergleichsweise gering. So gehört die Stadt sogar zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem geringsten Anteil an Einwohnerinnen und Einwohnern, die von Altersarmut betroffen sind. Dies kann die Stadt auch bestätigen. Nach ihrer Aussage gibt es in Hamm viele ältere Menschen mit einer vergleichsweise hohen Rente. So haben viele der älteren Personen früher im Bergbau gearbeitet und hatten ein gutes Einkommen. Bei den Erträgen der Unterhaltsherausziehung ist davon auszugehen, dass die Stadt aufgrund der niedrigen Kaufkraft geringere Erträge als viele Vergleichsstädte vereinnehmen wird.

Die Stadt Hamm ist im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten eher ländlich geprägt und weist die geringste Bevölkerungsdichte auf. Obwohl sie im Vergleich wenig Einwohner hat, gehört sie zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit der größten Stadtfläche. Prozentual gesehen hat Hamm mit 70 % den höchsten Anteil an Erholungs- und Grünfläche. Die familiären Strukturen sind im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten gut ausgeprägt. So werden nach Schätzungen der Stadt zwei Drittel der Pflegebedürftigen zu Hause gepflegt. Die Pflege kann so oftmals ohne aufstockende Leistungen nach dem SGB XII sichergestellt werden.

Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze I bis III

→ Feststellung

Bis Anfang 2019 hat die Stadt Hamm alle Leistungsbezieher in Einrichtungen und außerhalb von Einrichtungen neu begutachtet und zugeordnet.

→ Feststellung

Die Anzahl der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen sind aufgrund der Pflegestärkungsgesetze in der Stadt Hamm seit 2017 stark rückläufig.

³ Vgl. Bertelsmann Sozialbericht 2016. Definition Altersarmut: Bezieher von Grundsicherung ab 65 Jahren / Bevölkerung ab 65 Jahren * 100

Die Pflegestärkungsgesetze I bis III haben eine grundlegende Neustrukturierung des Siebten Kapitels im SGB XII vollzogen. Durch die gesetzlichen Änderungen sind u.a. ein neuer Pflegebedürftigkeitsbegriff und ein neues Begutachtungssystem eingeführt worden. Die Pflegebedürftigkeit wird seit dem 1. Januar 2017 allein nach dem Grad der Selbständigkeit im Alltag beurteilt.

Aufgrund der Pflegestärkungsgesetze ist die Anzahl der Leistungsbezieher, insbesondere außerhalb von Einrichtungen, rückläufig. Grund hierfür ist, dass die Pflegeversicherung nach dem SGB XI höhere Leistungen erbringt. Somit fallen Leistungsbezieher aus dem SGB XII Bezug. Darüber hinaus ergibt sich durch das Pflegestärkungsgesetz III eine Verlagerung von Leistungsbeziehern gemäß dem Siebten Kapitel in das Neunte Kapitel SGB XII. Die Verlagerung bezieht sich im Wesentlichen auf Leistungsbezieher der ehemaligen Pflegestufe 0. Die Leistungsbezieher mussten in 2017 neu begutachtet werden. Bis dahin erhalten diese Personen nach § 138 SGB XII die Leistungen vorerst weiter. Dies gilt solange bis der örtliche Sozialhilfeträger den neuen Pflegegrad ermittelt und festgestellt hat. Sollte eine erneute Begutachtung keinen Pflegegrad ergeben, kommen verschiedene Anspruchsgrundlagen in Betracht.⁴

Die **Stadt Hamm** hatte Ende 2017 noch 93 Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen, die noch nicht neu begutachtet wurden. Ende 2018 gab es nur noch einen Fall, der noch nicht neu begutachtet wurde. Die Anzahl der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen ist in Hamm seit 2017 stark rückgängig. So sind die Leistungsbezieher von 2016 auf 2017 um 28 Prozent gesunken und von 2017 auf 2018 sogar um 66 Prozent. Im stationären Bereich gab es 2017 17 Fälle, die vorher im Rahmen der Pflegestufe 0 Leistungen der Hilfe zur Pflege erhalten haben. Diese Fälle sind in 2017 erst als Übergangsfälle geführt worden und anschließend der Hilfe zum Lebensunterhalt zugeordnet worden.

⁴ Dazu gehören §§ 27, 70, 71 und 73 SGB XII. Vgl. Handlungsempfehlungen der Konferenz der obersten Landesozialbehörde (KOLS): Auswirkungen des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffes des Zweiten und Dritten Pflegestärkungsgesetzes auf die Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII

→ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Leistungsbezieher

→ Feststellung

In der Stadt Hamm gibt es vergleichsweise wenig Pflegebedürftige nach dem SGB XI. Von den Menschen, die Leistungen der Pflegeversicherung beziehen, nimmt nur ein geringer Anteil aufstockende Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII in Anspruch.

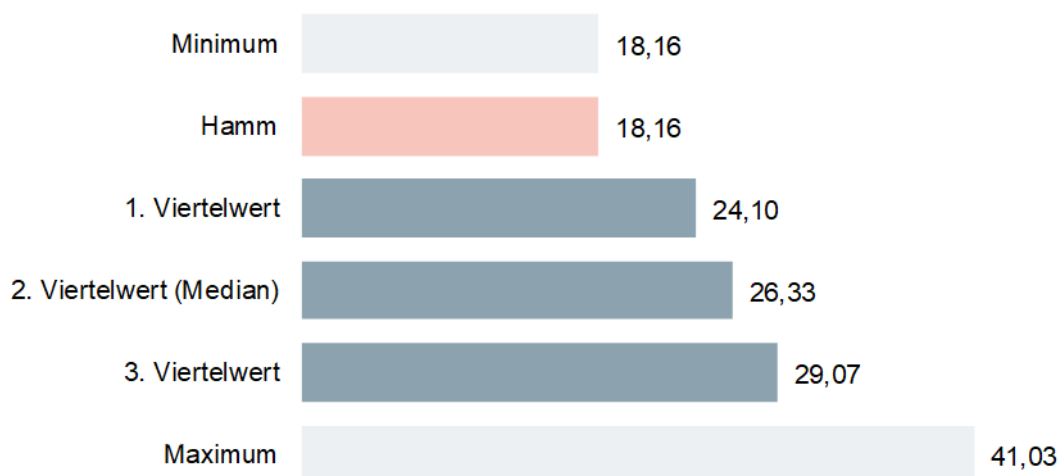
→ Feststellung

Sowohl bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen, als auch außerhalb von Einrichtungen ist die Anzahl der Leistungsbezieher vergleichsweise gering.

Als Leistungsbezieher versteht die gpaNRW eine statistische Größe, für die wir Jahresdurchschnittswerte zugrunde gelegt haben. Der aus dem Jahresdurchschnitt gewonnene Wert entspricht dem Jahresverlauf und somit der durchschnittlichen Anzahl der Hilfeempfänger in einem Jahr.

In den folgenden interkommunalen Vergleichen sind sowohl Kommunen enthalten, die differenzierte Angaben zu den Bestandsfällen unterhalb des Pflegegrades 2 machen konnten, als auch Kommunen, denen dies nicht möglich war. Der Stadt Hamm war eine differenzierte Angabe der Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2 nicht möglich. Da sich hierbei aber nur geringe Auswirkungen auf die Kennzahlenwerte ergeben, bieten die interkommunalen Vergleiche auch für die Stadt Hamm verlässliche Aussagen zur Positionierung.

Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Hamm im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
21,41	21,41	24,38	26,41	31,44	42,00	19

Die Entwicklung der Anzahl der Leistungsbezieher „Hilfe zur Pflege“ in den vergangenen Jahren ist den Tabellen im Anhang dieses Berichtsteils zu entnehmen.

Im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten hat die **Stadt Hamm** 2017 und 2018 die wenigsten Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren (im Folgenden als Leistungsdichte bezeichnet).

Die Kennzahl wird in Hamm im Wesentlichen beeinflusst durch:

- die sozialen Strukturen,
- die Steuerung der Stadt,
- das Einkommensniveau und
- die Anzahl der Pflegebedürftigen.

Wie bereits erläutert, grenzen sich die Strukturen in der **Stadt Hamm** von denen der anderen kreisfreien Städte deutlich ab. Durch die ländliche Prägung werden viele pflegebedürftige Menschen zu Hause in ihrem familiären Umfeld gepflegt. Wie in dem Kapitel Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege- und Wohnberatung noch näher erläutert wird, hat die Stadt sich als Schwerpunkt ihrer Arbeit gesetzt, die pflegebedürftigen Menschen bedarfsgerecht zu versorgen und durch ein gutes Quartiersmanagement sowie die Leistungen der Pflegeversicherung so viel wie möglich abzudecken.

Die Kaufkraft je Einwohner (vgl. Kapitel Soziale Strukturen) wird als Indikator für das Einkommensniveau herangezogen. Trotz der vergleichsweise geringen Nettoeinkünfte hat die Stadt Hamm im Vergleich wenig Menschen mit Altersarmut⁵. Dies wirkt sich auf die Leistungsdichte positiv aus. So können im Vergleich mehr pflegebedürftige Menschen die Pflege durch eigene Mittel wie ihre Rente und die Leistungen der Pflegeversicherung abdecken.

⁵ Vgl. Bertelsmann Sozialbericht 2016. Definition Altersarmut: Bezieher von Grundsicherung ab 65 Jahren / Bevölkerung ab 65 Jahren * 100

Als Indikator für die Anzahl der Pflegebedürftigen wurden die Pflegebedürftigen nach dem SGB XI ins Verhältnis zu den Einwohnern ab 65 Jahren gesetzt.

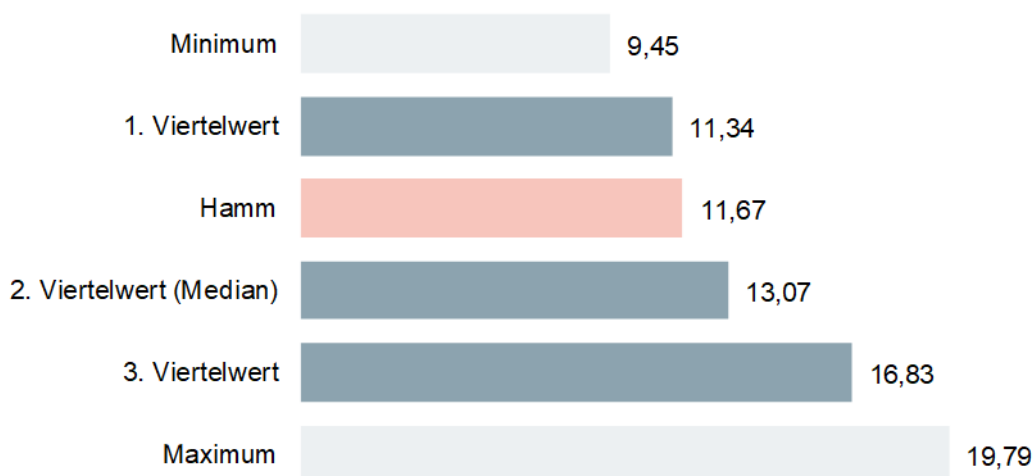
Anteil der Pflegebedürftige nach dem SGB XI an den Einwohner ab 65 Jahren 2017*

Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
18,35	16,16	19,25	20,30	22,75	24,74	22

*Daten aus der Landespflegestatistik 2017; erscheint alle zwei Jahre; daher keine Vergleichswerte für 2018

Der Anteil der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI an der Bevölkerung über 65 Jahren ist in Hamm unterdurchschnittlich und wirkt damit entlastend auf die Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege. Es gibt viele Faktoren, die den Anteil der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI beeinflussen. Ein Faktor könnte z.B. die Quartiersarbeit der Stadt sein, die wir im Kapitel Quartiersmanagement betrachten. Aber auch die sozialen Strukturen spielen eine entlastende Rolle. So gibt es nach Aussage der Stadt noch einen großen Anteil an pflegebedürftigen Menschen, die ausschließlich durch Familienangehörige oder Bekannte sowie Nachbarn versorgt werden. Zudem teilte die Stadt uns mit, dass der Migrantenanteil in Hamm vergleichsweise hoch. Bei diesem Personenkreis wird die Pflege häufig noch von der Familie abgedeckt.

Anteil der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen.

Von den vergleichsweise wenigen Personen, die Leistungen der Pflegeversicherung nach dem SGB XI beziehen, gibt es in Hamm auch nur vergleichsweise wenige Pflegebedürftige, die zusätzlich Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII in Anspruch nehmen. Auch hier spiegelt sich zum einen das überdurchschnittliche Einkommen der Rentnerinnen und Rentner und auch die gute Steuerung der Stadt wider.

Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen Stadt Hamm 2018

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren	1,59	1,59	5,28	7,18	8,09	12,50	18
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren	16,57	13,84	17,73	18,45	20,80	36,09	18

Im Zeitverlauf hat sich die Anzahl der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen wie folgt entwickelt:

Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen Stadt Hamm 2014 bis 2018

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren	7,61	6,64	6,59	4,71	1,59
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren	15,05	15,75	16,52	16,70	16,57

In Hamm werden auf den Einwohner gerechnet vergleichsweise wenig Menschen sowohl in Einrichtungen, als auch außerhalb von Einrichtungen versorgt.

Bei den Leistungsbeziehern außerhalb von Einrichtungen bildet die Stadt Hamm im interkommunalen Vergleich die Stadt mit den geringsten Leistungsbeziehern außerhalb von Einrichtungen je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren ab. Die Anzahl der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen ist in Hamm im Zeitreihenvergleich rückläufig. Auffällig ist der starke Rückgang von 2017 auf 2018. Dieser Rückgang ist auf die höheren Leistungen der Pflegeversicherung sowie auf einen Wechsel der Zuständigkeit zurückzuführen. Nach Aussage der Stadt wurden viele Fälle aufgrund des Pflegestärkungsgesetzes ganz eingestellt und sind aus dem Leistungsbezug gefallen.

Bei den Leistungsbeziehern in Einrichtungen gehört die Stadt Hamm zu den 25 Prozent der Kommunen mit den geringsten Leistungsbeziehern. Eine Erklärung hierfür ist der vergleichsweise geringe Anteil an über 80-Jährigen. Bei einer alten Bevölkerung mit vielen Hochbetagten ist eher davon auszugehen, dass die Anzahl der Leistungsbezieher in Einrichtungen vergleichsweise hoch ist. Zudem spiegelt die geringe Leistungsdichte in Einrichtungen die konsequente und intensive Prüfung der Pflegefachkräfte vor einem Heimaufenthalt wider. Der Anstieg der Leistungsbezieher in Einrichtungen in den Jahren 2014 bis 2017 ist durch die Auswirkungen der demographischen Entwicklung begründet.

Betrachtet man die Leistungsbezieher nach Pflegegraden, fällt auf, dass bei den Leistungsbezieher in Einrichtungen der Anteil der Pflegebedürftigen mit Pflegegrad 2 vergleichsweise hoch ist. Die Steuerung der Stadt sieht vor, dass die Pflegefachkräfte jeden Einzelfall überprüfen und vor einem Heimaufenthalt genau schauen, ob eine ambulante Betreuung in Betracht kommt. Eine Erklärung für die vergleichsweise hohe Anzahl von Leistungsbezieher in Einrichtungen in Pflegegrad 2 ist, dass es wirklich Fälle sind, die nicht ambulant versorgt werden können oder ihr Recht⁶ auf eine stationäre Unterbringung in Anspruch genommen haben. Die Stadt erklärt zudem, dass es auch vorkommt, dass pflegebedürftige Menschen im Heim als Selbstzahler aufgenommen werden und nach einigen Monaten aufstockende Leistungen nach dem SGB XII benötigen. Optimierungsmöglichkeiten bei der Zugangsteuerung sieht die gpaNRW bei Pflegebedürftigen mit dem Pflegegrad 3 (vgl. Kapitel Hilfeverfahren).

Ambulante Quote

➔ Feststellung

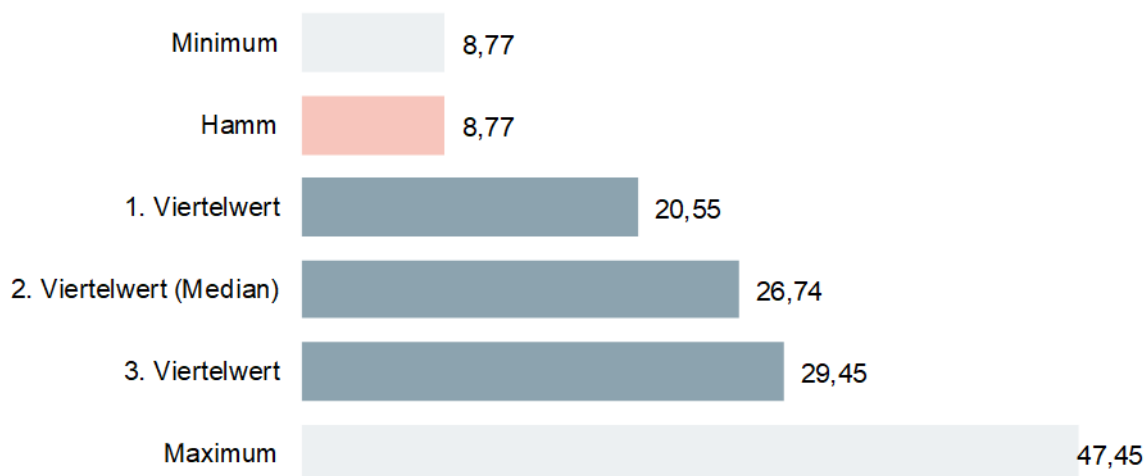
Die ambulante Quote ist in der Stadt Hamm im Vergleich am niedrigsten. Dies liegt in Hamm allerdings nicht an einer unzureichenden Steuerung. Vielmehr schafft es die Stadt, die Leistungsdichte außerhalb von Einrichtungen so gering zu halten, dass wirklich nur die schwerwiegenden Fälle in der Hilfestellung landen.

Die zunehmende Versorgung und Teilhabe von pflegebedürftigen Menschen im vertrauten Sozialraum spiegelt den Wunsch der Betroffenen und deren Angehörigen wider. Die Pflege im häuslichen Umfeld und die Bedarfsdeckung im Sinne einer passgenauen Hilfe stehen dabei im Vordergrund. Sie ist der stationären Unterbringung in einem Pflegeheim aus sozialen und auch aus finanziellen Aspekten vorzuziehen.

Das Verhältnis der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen zu den „Leistungsbezieher gesamt“ drückt die „Ambulante Quote“ aus.

⁶ Bei den Pflegegraden 2 bis 5 besteht ein Rechtsanspruch auf Leistungen zur stationären Pflege nach § 65 SGB XII.

Ambulante Quote 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Hamm im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
22,02	11,61	21,63	28,62	32,24	47,44	19

Die **Stadt Hamm** hat im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten im Jahr 2018 die wenigsten Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen im Vergleich zu den Leistungsbeziehern gesamt. Die ambulante Quote der Stadt Hamm korrespondiert mit der Zahl der Leistungsbezieher außerhalb und in Einrichtungen.

Ambulante Quote Stadt Hamm 2014 bis 2018

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Anteil der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbeziehern gesamt	33,58	29,65	28,50	22,02	8,77

Im Zeitreihenvergleich sieht man deutlich, dass die ambulante Quote seit 2014 stetig gesunken ist. Insbesondere vom Jahr 2017 auf das Jahr 2018 ist sie stark gefallen. Festzustellen ist, dass die ambulante Quote bei dem überwiegenden Teil der kreisfreien Städte im Vergleich 2017/2018 abnimmt. Dies geht einher mit einem Rückgang der Leistungsbezieher außerhalb

von Einrichtungen bei einer ungefähr gleichbleibenden Anzahl von Leistungsbeziehern in Einrichtungen. Hintergrund sind, wie bereits dargestellt, die Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze.

Bei der Analyse der ambulanten Quote ist zu berücksichtigen, dass diese nur die Leistungsbezieher nach dem SGB XII einbezieht. Die hier dargestellte ambulante Quote setzt nicht die ambulanten und stationären Pflegebedürftigen insgesamt (SGB XI und SGB XII), die in der Stadt Hamm leben, ins Verhältnis. Das bedeutet, wenn immer mehr Pflegebedürftige zuhause versorgt werden und die entsprechenden Aufwendungen aus eigenen Mitteln und den Leistungen der Pflegeversicherung decken können, wirkt sich dies auf die hier dargestellte ambulante Quote aus. Voraussetzung hierfür ist aber, dass die Anzahl der Leistungsbezieher in Einrichtungen nicht gestiegen ist. Dies ist in Hamm der Fall. Die Leistungsbezieher in Einrichtungen sind vom Jahr 2017 auf das Jahr 2018 nur unwesentlich aufgrund der Bevölkerungsentwicklung gestiegen. Die Stadt Hamm hat die Wohn- und Pflegeberatung in den letzten Jahren gestärkt und hat als vorrangigstes Ziel, die Pflegebedürftigen ambulant mit Leistungen nach dem SGB XI zu versorgen. Sie hat das Bestreben, alle Pflegebedürftigen die zuhause versorgt werden umfassend zu beraten, um einen Bezug von Leistungen nach dem SGB XII und damit eine eventuelle Heimaufnahme zu verhindern. Inwiefern dies der Stadt gelingt, wird in dem Kapitel „Steuerung der Leistungs- und Hilfestellung“ analysiert.

Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen

→ Feststellung

Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher sind in Hamm überdurchschnittlich hoch. Ausschlaggebend hierfür sind die Transferaufwendungen außerhalb von Einrichtungen.

→ Feststellung

Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt Hamm absolut gesehen die niedrigsten Aufwendungen für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen.

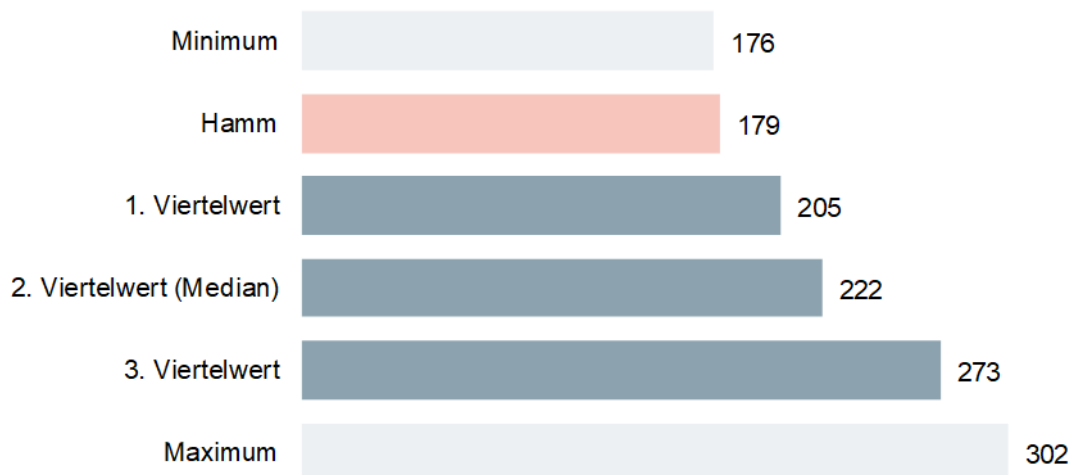
Als örtlicher Träger der Sozialhilfe hat die Kommune das Ziel, die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege bei bedarfsgerechter Versorgung so niedrig wie möglich zu halten. Dabei ist der Grundsatz des Nachrangs der Sozialhilfe zu beachten. Der Sozialhilfeträger muss im Fall von Leistungen für die Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen nach § 2 Abs. 2 SGB XII i.V.m. § 94 SGB XII die Unterhaltspflichtigen zum Unterhalt heranziehen.

Im Folgenden werden die Transferaufwendungen für die Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie die Erträge aus der Unterhaltsheranziehung betrachtet. Die Transferaufwendungen des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe sind in diesem Vergleich nicht enthalten.

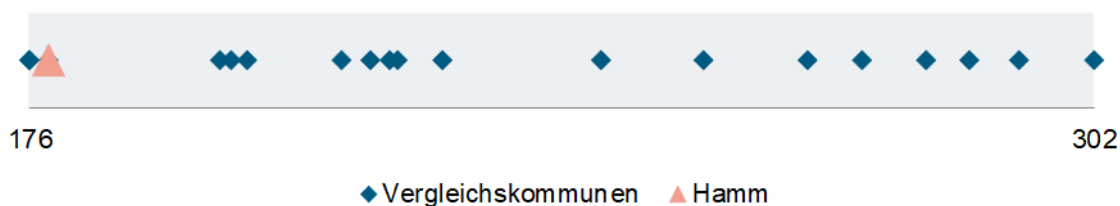
In den folgenden interkommunalen Vergleichen sind sowohl Kommunen enthalten, die differenzierte Angaben zu den Bestandsfällen unterhalb des Pflegegrades 2 machen konnten, als auch Kommunen, denen dies nicht möglich war. Der Stadt Hamm war eine differenzierte Angabe der Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2 nicht möglich. Da sich hierbei aber nur geringe Auswirkungen auf die Kennzahlenwerte ergeben, bieten die interkommunalen Vergleiche auch für die Stadt Hamm verlässliche Aussagen zur Positionierung.

Aufwendungen für Transferleistungen

Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahren in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

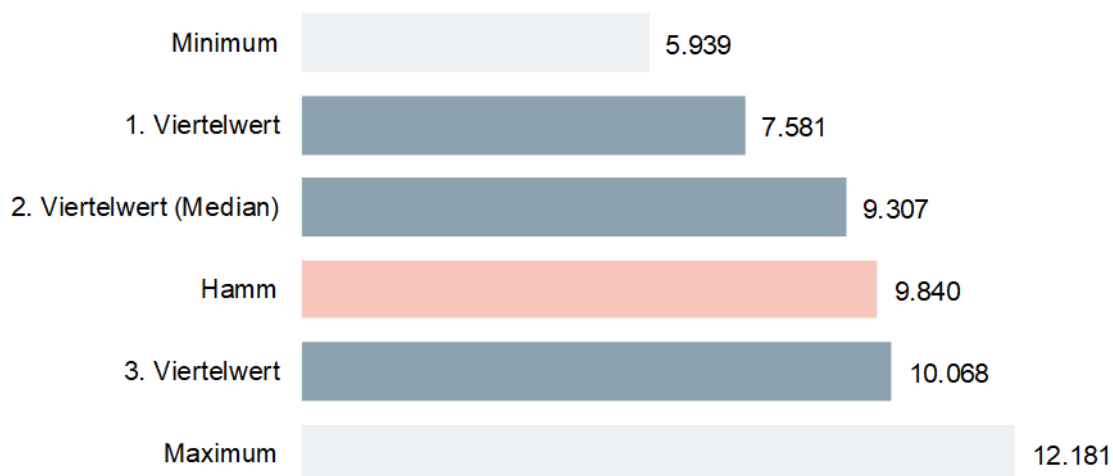


2017 positionierte sich die Stadt Hamm im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
174	174	203	224	280	358	21

Die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahren sind in der **Stadt Hamm** sowohl 2017 als auch 2018 vergleichsweise niedrig. Die Stadt gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit den geringsten Aufwendungen für die Hilfe zur Pflege. Die Kennzahl wird im Wesentlichen von der Anzahl der Leistungsbezieher, den Transferaufwendungen je Leistungsbezieher und der ambulanten Quote beeinflusst.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen.

Die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher sind in 2018 überdurchschnittlich hoch.

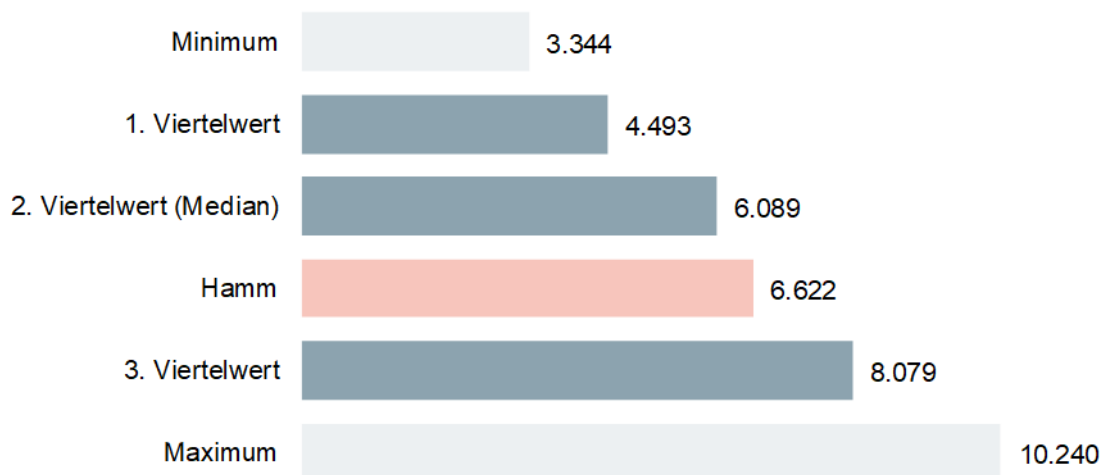
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege Stadt Hamm 2014 bis 2018

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Euro	6.687.135	6.967.362	7.225.567	6.398.492	6.619.206
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege gesamt	810	809	842	786	673
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro	8.256	8.608	8.581	8.143	9.840

Die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege sind im Jahr 2017 aufgrund höherer Leistungen der Pflegekassen deutlich gesunken. Mittel- und langfristig ist jedoch davon auszugehen, dass die Transferaufwendungen wieder steigen, z.B. durch höhere Pflegesätze, Ausweitung der Leistungen, höhere Anzahl an Pflegebedürftigen usw.. Dies zeigt sich bereits 2018.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen.

Bei den Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen positioniert sich die Stadt Hamm oberhalb des Medians. Da die Stadt unterdurchschnittlich viele Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen hat, sind die Transferaufwendungen auf den Leistungsbezieher gerechnet überdurchschnittlich. Grund hierfür ist, dass insbesondere die teuren Fälle im Leistungsbezug sind.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen Stadt Hamm 2014 bis 2018

Grund-/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	844.612	804.377	859.810	689.889	390.716
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	272	240	240	173	59
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher in Euro	3.105	3.352	3.583	3.988	6.622

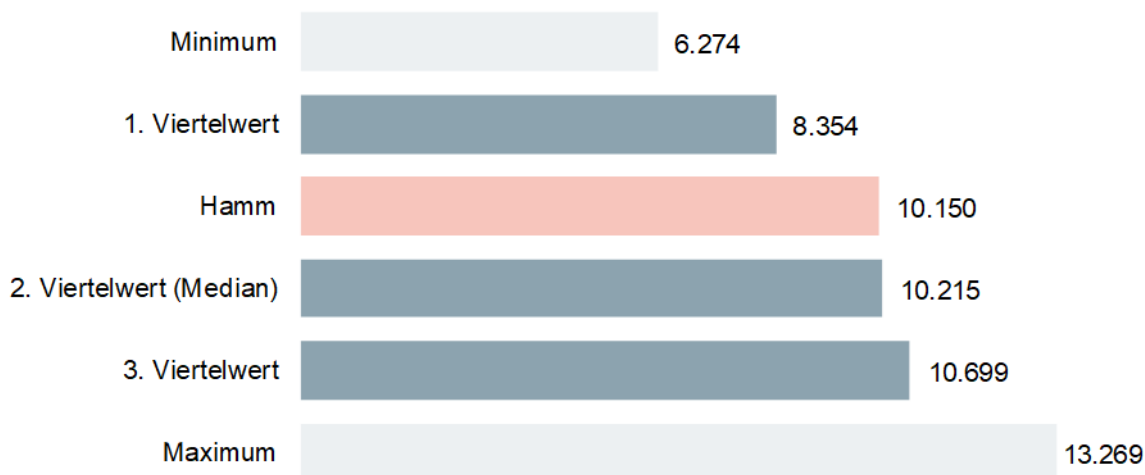
Die Aufwendungen je Leistungsbezieher sind seit 2014 stetig gestiegen. Auffällig ist aber die Steigerung von 2017 auf 2018 um 66 Prozent. Eine Erklärung hierfür ist, dass viele günstige Fälle durch die erhöhten Leistungen aus der Pflegeversicherung aus dem Leistungsbezug ge-

fallen sind und die teuren Fälle weiterhin im Bezug geblieben sind. So befinden sich nach Aussage der Stadt entweder die Leistungsbezieher im Hilfebezug, denen kostenintensive Leistungen gewährt werden oder Fälle, die nicht pflegeversichert sind. Hier muss die Stadt auch den Anteil der Pflegeversicherung übernehmen. Bei Leistungsbezieher, die nur einen sehr geringen Anteil der Pflegekosten nicht decken können, versucht die Stadt so gut es geht einen Leistungsbezug der Hilfe zur Pflege durch andere geeignete Maßnahmen zu vermeiden. Durch diese gezielte Steuerung ist die Stadt Hamm 2018 im interkommunalen Vergleich die Stadt, die absolut gesehen die niedrigsten Aufwendungen für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen hat.

Die Differenz zwischen den Transferaufwendungen je Leistungsbezieher in und außerhalb von Einrichtungen in 2018 beträgt 3.528 Euro. Teilweise weisen die anderen Städte eine höhere Differenz auf. Das kann daran liegen, dass in Hamm bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen viele teure Fälle im Leistungsbezug sind und die Heimkosten in Hamm unterdurchschnittlich sind. Neben den Transferaufwendungen kommen bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen dann noch die Aufwendungen für das Pflegewohngehalt hinzu. Die Stadt sollte unter Berücksichtigung aller Einflussfaktoren weiterhin versuchen, die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege so günstig wie möglich zu halten.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen.

Die Transferaufwendungen in Einrichtungen sind in Hamm im Vergleich unterdurchschnittlich.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen Stadt Hamm 2014 bis 2018

Grund-/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen in Euro	5.842.523	6.162.985	6.365.757	5.708.603	6.228.490
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen	538	569	602	613	614
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher in Euro	10.860	10.823	10.574	9.316	10.150

Auffällig sind die steigenden Transferaufwendungen von 2017 auf 2018 bei gleichbleibenden Leistungsbeziehern. Nach Einschätzung der Stadt nimmt das Einkommen und Vermögen bei den Leistungsbeziehern immer weiter ab, sodass die Aufwendungen für die Stadt steigen.

Zudem stehen die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen unter anderem im Zusammenhang mit dem Einrichtungseigenen Eigenanteil (EEE). Vergleicht man die durchschnittlichen Entgelte zum Stand 01. Juli 2018 für die stationäre Unterbringung, liegt der EEE

der Stadt Hamm im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in Zuständigkeit des LWL⁷ mit 682 Euro unter dem Durchschnittswert von 755 Euro. Eine Auswertung der Stadt über die Heimkosten in den Jahren 2017 bis 2019 zeigt aber, dass diese bereits um 6,18 Prozent gestiegen sind. Auch dies wird sich negativ auf die Transferaufwendungen in Einrichtungen auswirken. Die Stadt rechnet auch in Zukunft damit, dass der EEE weiter ansteigen wird. Dies wird sich dann auch auf die Zahlen der Leistungsbezieher in Einrichtungen auswirken.

Aufwendungen für Pflegewohngeld

Aufwendungen für Pflegewohngeld 2018

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je Einwohner ab 65 Jahren in Euro 2018	165	94,59	154	173	192	237	19
Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je Leistungsbezieher Pflegewohngeld gesamt in Euro 2018	7.085	5.850	6.325	6.912	7.612	8.375	19

Die Aufwendungen für das Pflegewohngeld je Leistungsbezieher sind in Hamm leicht überdurchschnittlich.

Aufwendungen für Pflegewohngeld Stadt Hamm 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Pflegewohngeld in Euro	5.374.884	5.435.179	5.748.327	5.874.681	6.114.465

Der Zeitverlauf zeigt, dass die Aufwendungen für das Pflegewohngeld stetig gestiegen sind.

Mit der Einführung des Alten- und Pflegegesetzes (APG NRW) sind eine Vielzahl von Änderungen bezüglich der Festsetzung der anererkennungsfähigen Investitionskosten umgesetzt worden, deren Auswirkungen noch nicht abschließend beurteilt werden können. Bis heute sind noch nicht für alle Einrichtungen die Investitionskosten nach dem neuen Verfahren festgesetzt worden. Insbesondere fehlen die Erfahrungswerte bezüglich der Auswirkungen auf die Höhe der Investitionskosten für Mieteinrichtungen.

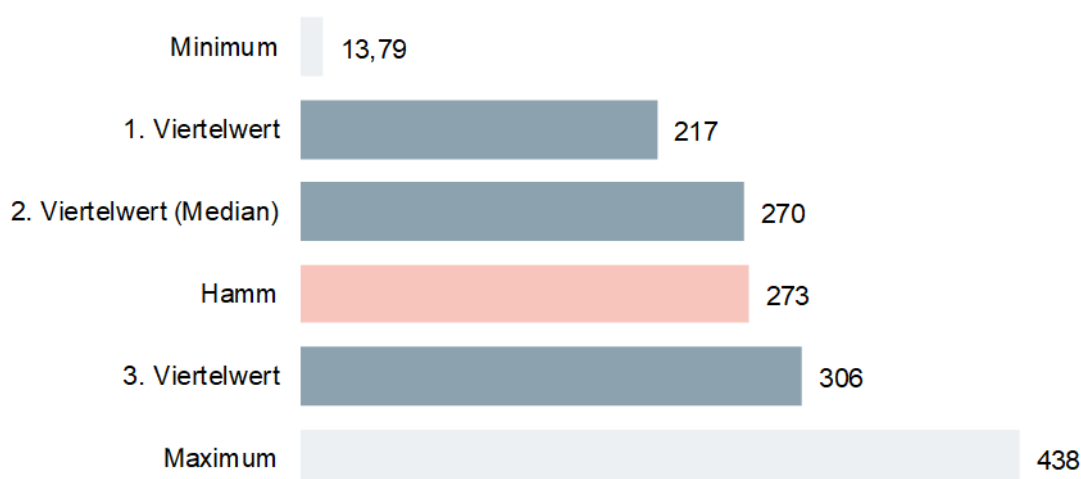
⁷ siehe Gremium Stationäre Pflege – Auswertung der Entgelte SGB XI; Punkt 1: Auswertung für den Bereich des LVR zum Stichtag 31. Juli 2018; Herausgeber: Landschaftsverband Rheinland

In Hamm sind in den letzten Jahren durch die verbindliche Pflegebedarfsplanung keine neuen Einrichtungen errichtet worden. Von allen bestehenden Einrichtungen mussten in Hamm vier Einrichtungen wegen der Einzelzimmerquote umgebaut werden. Die Umbauten werden erst seit 2018 durchgeführt. Deswegen wirken sich die Aufwendungen noch nicht auf die Aufwendungen für das Pflegewohngeld in unserer Prüfung aus. Dies wird sich in den nächsten Jahren voraussichtlich aber ändern.

Die Aufwendungen für das Pflegewohngeld sind für die Städte nur zu einem geringen Teil steuerbar. Die Kommune hat auch hier die Möglichkeit, die Aufwendungen durch die ambulante Quote zu steuern. Je mehr Menschen ambulant versorgt werden, umso geringer fallen auch die Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je Einwohner ab 65 Jahren aus.

Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege

Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen.

Die Erträge aus Unterhaltsheranziehung liegen in Hamm auf einem durchschnittlichen Niveau.

Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb und in Einrichtungen in Euro 2018

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege außerhalb von	8,27	0,00	0,00	6,23	22,10	233	12

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Euro							
Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen in Euro	299	16,55	301	338	429	648	14

Das unterdurchschnittliche Einkommensniveau in Hamm beeinflusst die Erträge aus der Unterhaltsheranziehung negativ. Die Stadt gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit den geringsten Erträgen in Einrichtungen. Wie im Kapitel Steuerung der Leistungsgewährung noch erläutert wird, führt die Stadt in Einrichtungen die Unterhaltsheranziehung rechtmäßig aus.

In mehreren kreisfreien Städten werden die Angehörigen der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen nicht zum Unterhalt herangezogen. Dies ist kritisch zu beurteilen. Ein Verzicht auf die Unterhaltsheranziehung bei gleichzeitiger Gewährung von Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen ist nicht gesetzeskonform. Auch wenn der Aufwand der Bearbeitung oftmals nicht in einem wirtschaftlichen Verhältnis zu den Erträgen, die erzielt werden können, steht, führt eine Unterhaltsheranziehung darüber hinaus oftmals zu einem sorgsameren Umgang bei der Beantragung von Leistungen. In Hamm werden die Angehörigen zwar zum Unterhalt herangezogen, jedoch liegt der Schwerpunkt bei der Unterhaltsheranziehung in Einrichtungen. Dies liegt auch daran, dass die Personalausstattung (siehe Kapitel Personal- und Leistungskennzahlen) begrenzt und im Vergleich unterdurchschnittlich ist. Die Stadt hat ihre Prioritäten auf die Unterhaltsheranziehung in Einrichtungen gelegt, da hier die Erträge bei weitem höher sind als bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen. Die Stadt achtet aber darauf, dass auch die teuren Fälle der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen zum Unterhalt herangezogen werden. Zu diesen Fällen gehören die ambulanten Wohngemeinschaften. Nach Aussage der Stadt wird, sobald ein Leistungsbezieher außerhalb des eigenen Haushalts versorgt wird, der Unterhalt geprüft und herangezogen.

Mit der Zustimmung des Bundesrates am 29. November 2019 hat das Angehörigen-Entlastungsgesetz abschließend das Gesetzgebungsverfahren durchlaufen. Unterhaltsverpflichtete Eltern und Kinder von Leistungsbeziehern sind vom Sozialhilfeträger mit Wirkung ab dem 01. Januar 2020 erst bei einem Jahresbruttoeinkommen von mehr als 100.000 Euro zur Zahlung von Unterhaltsleistungen heranzuziehen.

Durch die ab 2020 geltende Rechtslage ist davon auszugehen, dass die meisten Unterhaltsschuldner von den Unterhaltsansprüchen freigestellt bzw. nicht mehr herangezogen werden. Neben der finanziellen Mehrbelastung der Kommunen durch den Wegfall eines Großteils der Unterhaltserträge resultieren daraus zwei weitere nennenswerte Auswirkungen:

Aufgrund der gesetzlich normierten Vermutung, dass Unterhaltspflichtige im Regelfall nicht die Jahreseinkommensgrenze überschreiten, tritt einerseits eine erhebliche Entlastung in der Fallbearbeitung ein. Denn es liegt künftig in der Entscheidung des Sozialhilfeträgers, bei Anhalts-

punkten für ein höheres Einkommen Unterhaltspflichtige zur Auskunft zu verpflichten. Andererseits kann eben dieser Grundsatz mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass Hilfe zur Pflege eher als bisher in Anspruch genommen wird. Ungeachtet der grundlegenden gesetzlichen Änderungen hat die gpaNRW in der Prüfung die bislang geltende Rechtslage als Maßstab gelegt. Bestehende Unterhaltsansprüche für den Zeitraum der Hilfestellung bis zum 31. Dezember 2019 können unter Beachtung von Verjährungsfristen auch nach Inkrafttreten des Angehörigen-Entlastungsgesetzes verfolgt werden. Dies gilt auch und insbesondere dann, wenn die Unterhaltspflicht mit rechtswahrender Mitteilung zwar dem Grunde nach, wegen ausstehender Einkommens- und Vermögensüberprüfung aber noch nicht der Höhe nach, festgestellt worden ist.

→ Organisation und Personaleinsatz

Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

→ Feststellung

Der Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege ist in Hamm so organisiert, dass eine effektive und rechtmäßige Sachbearbeitung möglich ist. Es existieren aktuelle Stellenbeschreibungen und die Stadt führt regelmäßig eine Stellenbemessung durch.

→ Feststellung

Die Unterhaltsheranziehung in Hamm erfolgt zentralisiert und spezialisiert.

→ Feststellung

Für die Beschäftigten, die mit der Aufgabe Hilfe zur Pflege betraut sind, liegen sowohl Stellen- als auch Prozessbeschreibungen vor.

Die Organisation im Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege sollte eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung ermöglichen. Das setzt u.a. folgende Rahmenbedingungen voraus:

- Die Organisation der Hilfestellung und erforderliche Arbeitsprozesse sind strategisch und fachlich ausgerichtet.
- Aktuelle Arbeitshilfen, Stellen- und Prozessbeschreibungen unterstützen optimale Arbeitsabläufe.
- Es sind Standards zur Aufgabenerledigung vorhanden und dokumentiert.
- Ein Wissensmanagement ist eingerichtet.
- Die Mitarbeiter besuchen regelmäßig Fortbildungen.
- Eine aufgabengerechte Fachsoftware wird genutzt.

Die Hilfe zur Pflege ist in der **Stadt Hamm** im Amt 50 (Soziales, Wohnen und Pflege) angesiedelt.

Die Leistungsgewährung der Hilfe zur Pflege befindet sich in der Abteilung 500 Soziale Leistungen, Verwaltung und Heimaufsicht. Sie findet in getrennten Teams für außerhalb und in Einrichtungen im Sachgebiet 500-2 (Sozialleistungen bei Pflegebedürftigkeit) statt. Zudem wird in diesem Sachgebiet auch die Unterhaltsheranziehung bearbeitet. Die Bedarfsfeststellung bei den Pflegebedürftigen erfolgt in Hamm durch zwei Pflegefachkräfte, die auch dem Sachgebiet 500-2 zugeordnet sind. Die Wohn- und Pflegeberatung befindet sich in der Abteilung 501 Wohnen und Pflege, im Sachgebiet 501-1 Wohn- und Pflegeberatung, Wohnungsbelegung.

Die Stadt hat erkannt, dass sie die Menschen vor der Pflegebedürftigkeit erreichen muss. Daher wurden Stellen die vorher mit Verwaltungsmitarbeitern besetzt waren nach und nach mit Pflegefachkräften wiederbesetzt. Zudem hat die Stadt Hamm für die Wohnberatung eine Architektin eingestellt, die bereits berufliche Erfahrungen im Bereich des Barrierefreien Wohnens hat. Nach Auskunft der Stadt hat sich die Entscheidung bewährt. Die gute Wohn- und Pflegeberatung ist nach den Erfahrungen der Stadt Hamm ein Grund dafür, dass die Leistungsdichte in Hamm so gering ist.

Die Stellen in der Leistungsgewährung und in der Unterhaltsheranziehung sind nach A 10 bzw. EG 9 bewertet.

Positiv ist, dass für die Beschäftigten, die mit der Aufgabe Hilfe zur Pflege betraut sind, sowohl Stellen- als auch Prozessbeschreibungen vorliegen.

Die Einteilung der Fälle erfolgt alphabetisch. Die Fälle gewichtet die Stadt Hamm jeweils für die Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen nach einem Fallschlüssel. Eine Rotation der Aufgaben erfolgt nicht. Innerhalb der Fachabteilung wird regelmäßig die Anzahl der Fälle je Sachbearbeiter und Sachbearbeiterin überprüft und ausgewertet. Die Einteilung wird bei Änderungen überprüft und ggf. angepasst

Richtlinien, Arbeitsanweisungen, Verfügungen und Vordrucke im Fachverfahren unterstützen in Hamm die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege.

Nach Angabe der Stadt sind derzeit alle Stellen besetzt, und es gibt keine freien Vakanzen. Aufgrund der zunehmenden Altersfluktuation ist der Stadt bewusst, dass sie Maßnahmen ergreifen muss, um das vorhandene Personal besser zu binden und neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu rekrutieren. Die Stadt reagiert bereits seit einigen Jahren auf diese Entwicklung. Im Vordergrund steht dabei, die Stellen im Sozialamt attraktiver zu gestalten. Hierzu gehören insbesondere flexible Arbeitsformen wie Telearbeit und Teilzeit.

Gerade die Einarbeitung neuer Mitarbeiter ist bei Fluktuationen sehr zeit- und arbeitsintensiv und belastet das vorhandene Personal zusätzlich. Daher ist es wichtig, ein strukturiertes und standardisiertes Verfahren einzuführen, um Wissen zu bewahren und neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einzuarbeiten. Die Stadt Hamm hat für neue Mitarbeiter ein Einarbeitungskonzept entwickelt. Zudem verfügt sie über eine Wissensdatenbank. In dieser werden Informationen über verschiedene Themen abgelegt. Sie sind für alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen einsehbar und nutzbar.

Fortbildungen werden bei Bedarf genehmigt. Die Schulungsunterlagen legt die Stadt Hamm zentral ab, sodass alle anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch Zugriff haben.

Die Unterhaltsheranziehung ist in Hamm spezialisiert. Damit ist gewährleistet, dass die komplexe Rechtssystematik bei der Unterhaltsheranziehung entsprechende Beachtung findet. Gemäß § 94 Abs. 4 SGB XII kann der Sozialhilfeträger für die Vergangenheit den auf sich übergegangenen Unterhalt nur von der Zeit an fordern, zu welcher er dem Unterhaltspflichtigen die Rechtswahrung schriftlich mitgeteilt hat. Nach Aussage der Stadt werden die Rechtswahrungsanzeigen rechtzeitig mit Bescheiderstellung versandt.

Personal- und Leistungskennzahlen

→ Feststellung

Die Pflege- und Wohnberatung ist in Hamm personell angemessen ausgestattet. Sie trägt maßgeblich dazu bei, die Bürgerinnen und Bürger gut zu beraten und zu versorgen.

→ Feststellung

Die Sachbearbeitung Unterhaltsheranziehung hat im Jahr 2018 eine unterdurchschnittliche Stellenausstattung.

→ Feststellung

Positiv ist zudem, dass die Stadt bereits vor einigen Jahren damit begonnen hat, das Vermögen der Leistungsbezieher in regelmäßigen Abständen zu überprüfen.

Die Stadt sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben der Hilfe zur Pflege effektiv und qualitativ 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.

Die Stellenangaben erfolgten für diese Prüfung vollzeitverrechnet. Sie wurden entsprechend der tatsächlichen unterjährigen Ist-Situation erfasst. Sie spiegelt daher die Ist-Situation der Stadt wider und bildet nicht die Soll-Stellen ab.

Die **Stadt Hamm** setzt im Bereich Hilfe zur Pflege insgesamt 12,94 Vollzeit-Stellen ein. Hierbei sind 2,58 Vollzeit-Stellen Pflegefachkräfte, die in der Wohn- und Pflegeberatung und in der Bedarfsfeststellung für ambulante und stationäre Hilfen tätig sind. Die restlichen 10,36 Vollzeit-Stellen sind mit Sachbearbeitungsaufgaben betraut oder arbeiten für die Wohn- und Pflegeberatung.

Um die Stellenausstattung der Stadt Hamm im Bereich Hilfe zur Pflege zu analysieren, nimmt die gpaNRW eine aufgabenbezogene Betrachtung vor.

Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen

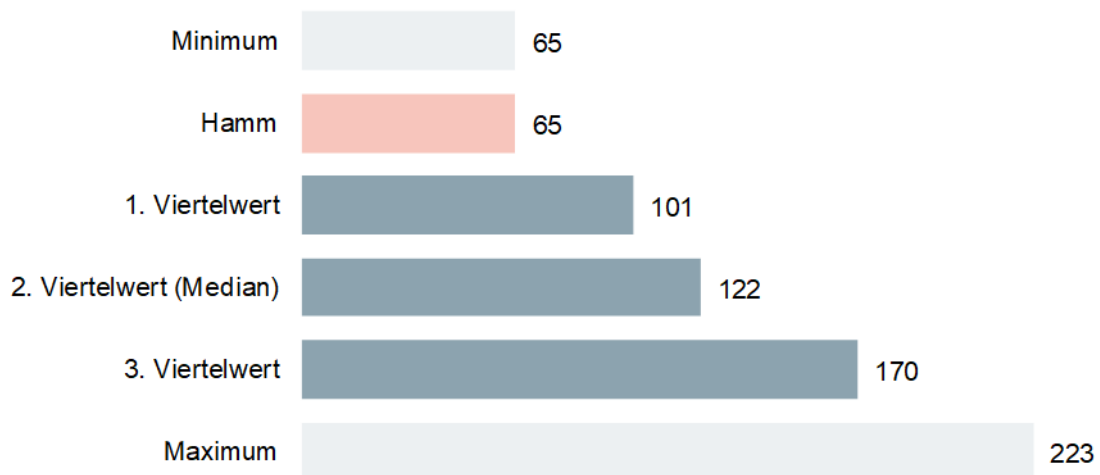
In Hamm werden 2018 zur Bedarfsfeststellung und für die Sachbearbeitung bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen insgesamt 1,8 Vollzeit-Stelle eingesetzt. Um die Stellenausstattung interkommunal vergleichen zu können, setzt die gpaNRW sie in Bezug zur Einwohnerzahl.

Vollzeit-Stellen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen 2018

Kennzahl	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und Pflegefachkräfte Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 10.000 EW ab 65 Jahren	0,49	0,41	0,51	0,73	1,05	1,42	14

Die Effektivität der Stellenausstattung spiegelt sich in der Kennzahl Leistungsbezogener Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung wider.

Leistungsbezogener Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 14 Werte eingeflossen.

Die Stadt Hamm bearbeitet im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten im Jahr 2018 die wenigsten Leistungsbezogener je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung. Im Vergleichsjahr 2017 konnte die Stadt so noch 140 Leistungsbezogener je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung bearbeiten und positionierte sich im interkommunalen Vergleich am Median. Grund hierfür ist, dass die Leistungsbezogener der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen von 2017 auf 2018 um 114 Leistungsbezogener zurückgegangen sind. Die Stellen wurden allerdings von 2017 auf 2018 formal nur um 0,1 Vollzeit-Stellen reduziert. Da es 2018 in der Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege

außerhalb von Einrichtungen viele Umstellungsprozesse (wie krankheitsbedingte Ausfälle) gab, hat die Stadt 2018 die Personalausstattung noch nicht förmlich und offiziell geändert. 2019 hat die Stadt die Stellenbesetzung neu bemessen und die Stellen auch formal angepasst.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte zukünftig bei großen Abweichungen die Stellen schnellstmöglich neu bemessen und die Stellenausstattung anpassen.

Hilfe zur Pflege in Einrichtungen

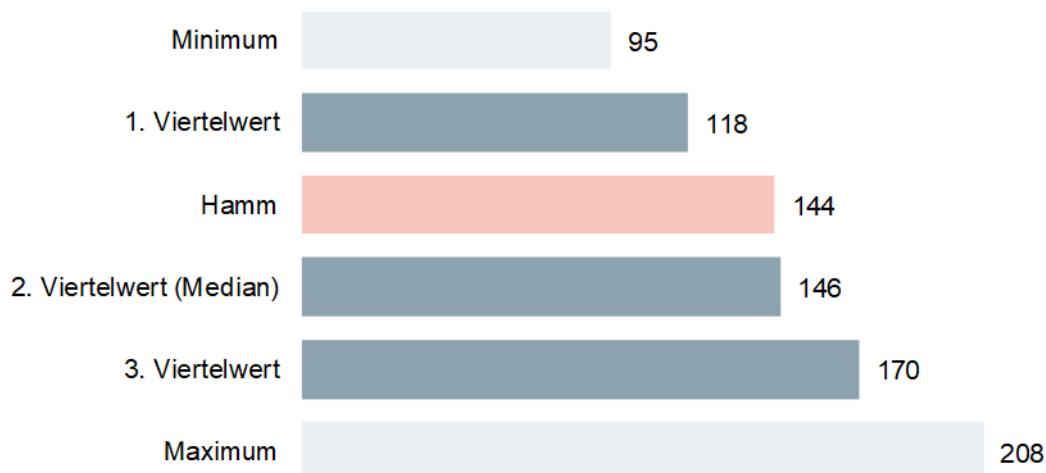
Für die Aufgabe Hilfe zur Pflege in Einrichtungen werden 6,24 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung eingesetzt. Um die Stellenausstattung interkommunal vergleichen zu können, setzt die gpaNRW sie in Bezug zur Einwohnerzahl.

Vollzeit-Stellen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen 2018

Kennzahl	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und Pflegefachkräfte Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 10.000 EW ab 65 Jahren	1,68	0,94	1,42	1,68	2,11	3,32	15

Die Effektivität der Stellenausstattung spiegelt sich in der Kennzahl Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung wider.

Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2018⁸



In den interkommunalen Vergleich sind 14 Werte eingeflossen.

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in Hamm weniger Leistungsbezieher in Einrichtungen durch eine Vollzeit-Stelle betreut werden, als dies in der Mehrzahl der kreisfreien Städte der Fall ist.

Nach Aussage der Stadt ist die Sachbearbeitung des Pflegegeldes für die Kommunen in den letzten Jahren aufgrund von Gesetzesänderungen immer aufwendiger und anspruchsvoller geworden. Bei der Berechnung der Kennzahl „Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung“ werden die Leistungsbezieher von Pflegegeld ohne Sozialhilfe mit 40 Prozent berücksichtigt. Nach Aussage der Stadt, entsprechen diese 40 Prozent nicht mehr der Praxis. Daher wird auf Wunsch der Stadt Hamm die Kennzahl im Folgenden so berechnet, dass die Leistungsbezieher von Pflegegeld ohne Sozialhilfe statt mit 40 Prozent mit 80 Prozent berücksichtigt werden.

Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2018 – Pflegegeld 80 %

Kennzahl	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2018*	160	90	140	179	207	316	16

Auch mit einer Berücksichtigung der Leistungsbezieher von Pflegegeld ohne Sozialhilfe von 80 Prozent positioniert sich die Stadt unter dem Median.

⁸ Bei der Kennzahlenberechnung wurden die Leistungsbezieher von Pflegegeld ohne Sozialhilfe zu 40 Prozent berücksichtigt.

Nach Aussage der Stadt gibt es keine Rückstände, und es wird auf eine rechtmäßige und qualitativ hochwertige Sachbearbeitung geachtet. So hat die Stadt nach eigener Aussage eine geringe Widerspruchsquote. Zudem bearbeiten die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter auch sehr komplexe und schwierige Themenbereiche wie Schenkungen oder auch den Kostenersatz durch Erben. Positiv ist zudem, dass die Stadt bereits vor einigen Jahren damit begonnen hat, das Vermögen der Leistungsbezieher in regelmäßigen Abständen zu überprüfen.

Pflege- und Wohnberatung

Für die Aufgabe Pflege- und Wohnberatung werden in Hamm 3,30 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Hiervon sind 1,30 VZ-Stellen Pflegefachkräfte. Um die Stellenausstattung interkommunal vergleichen zu können, setzt die gpaNRW sie in Bezug zur Einwohnerzahl.

Vollzeit-Stellen Pflege- und Wohnberatung 2018

Kennzahl	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und Pflegefachkräfte Pflege- und Wohnberatung je 10.000 Einwohner ab 65 Jahren 2018	0,89	0,16	0,44	0,70	1,23	1,41	17

Die Stadt Hamm setzt im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich viel Personal für die Wohn- und Pflegeberatung ein. Dies ist jedoch aus gutem Grund so. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Wohn- und Pflegeberatung tragen maßgeblich dazu bei, dass die Menschen gut beraten werden. Die Wohn- und Pflegeberatung hat als erste Anlaufstelle für pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen eine wichtige Funktion. So sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter maßgeblich dafür verantwortlich, dass es in Hamm vergleichsweise wenig Leistungsbezieher gibt und viele ältere Bürgerinnen und Bürger länger in der Vertrautheit der eigenen Wohnung leben und gepflegt werden können. Zudem hat die Stadt 2018 durch die Pflegefachkräfte Einsparungen bei den Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege i.H.v. 240.000 Euro erzielt. Hierzu gehen wir im Kapitel Steuerung und Controlling noch näher ein.

Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege

Für die Aufgabe Unterhaltsheranziehung werden 1,60 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung eingesetzt. Um die Stellenausstattung interkommunal vergleichen zu können, setzt die gpaNRW sie in Bezug zur Einwohnerzahl.

Vollzeit-Stellen Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege 2018

Kennzahl	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Unterhaltsheranziehungsfälle Hilfe zur Pflege je 10.000 Einwohner ab 65 Jahren 2018	0,43	0,20	0,42	0,47	0,58	0,93	16

Positiv ist, dass die Stadt die Empfehlungen aus der letzten gpa-Prüfung im Jahr 2014 umgesetzt hat. Vorher gab es eine Einheitssachbearbeitung. Das bedeutet, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Hilfe zur Pflege neben der Leistungsgewährung auch für die Unterhaltssachbearbeitung zuständig waren. Seit einigen Jahren ist die Sachbearbeitung nun spezialisiert. Dadurch konnten die Erträge erhöht werden.

Aufgrund von Personalmangel war es der Stadt im Vergleichsjahr 2018 nicht möglich, die Unterhaltsheranziehung vollständig für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen zu bearbeiten.

→ Steuerung und Controlling

Die Steuerung der Hilfe zur Pflege betrachten wir in unterschiedlichen Zusammenhängen:

- Fach- und Finanzcontrolling,
- Steuerung der Leistungsgewährung,
- Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege und Wohnberatung,
- Steuerung der Pflegelandschaft und
- Quartiersmanagement.

Fach- und Finanzcontrolling

→ Feststellung

Die Stadt Hamm verfügt über ein funktionierendes Fach- und Finanzcontrolling.

Eine Kommune sollte Kennzahlen erheben, für die jeweils ein Zielwert festgelegt ist. Die Planungen in der Kämmerei und im Sozialamt sollte übereinstimmen. Soll- und Ist-Werte sollte die Kommune in festgelegten Zeitabständen analysieren und daraus Maßnahmen entwickeln. Zudem sollte ein Berichtswesen installiert sein.

In der **Stadt Hamm** ist das Sachgebiet 500-1 Verwaltung, Haushalt und Controlling für das zentrale Controlling des Sozialamtes und der Hilfe zur Pflege zuständig.

Die Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII befinden sich im Haushalt der Stadt Hamm in dem Produkt 050303 „Hilfe bei Pflege und im Alter“. Hierzu gehören die Bereiche häusliche Pflege, teilstationäre Pflege (Tages- und Kurzzeitpflege), vollstationäre Pflege und die Investitionskostenförderung. Dieses Produkt enthält zudem die Leistungen innerhalb von Einrichtungen zur Grundsicherung nach dem IV. Kapitel SGB XII sowie Leistungen für das Projekt „Älter werden in Hamm“.

Die Stadt Hamm steuert die Hilfe zur Pflege über Ziele ihres Haushaltes, welche auf das Sozialamt heruntergebrochen werden. Durch das in den Vorjahren bereits festgelegte Ziel der Stadt, den Grundsatz „ambulant vor stationär“ weiter auszubauen und zu optimieren, konnte die Stadt messbare Einsparungen von 240.000 Euro jährlich durch abgelehnte Heimnotwendigkeiten und eine ambulante Versorgung erzielen. Um dieses Ziel zu erreichen, hat die Stadt eine zweite Pflegefachkraft eingestellt. Durch diese konnten vor allem vor Heimaufnahmen Begutachtungen erfolgen. Weiterhin hat die Stadt sich als Ziel gesetzt, die Erträge der Unterhaltsheranziehung durch Optimierung der Arbeitsabläufe um jährlich 20.000 Euro zu erhöhen.

Wesentliche Kennzahlen für die Hilfe zur Pflege betreffen zum einen die Empfängerinnen und Empfänger von:

- Leistungen zur häuslichen Pflege
- Pflegewohnngeld

- Leistungen zur vollstationären Pflege
- Hilfe zur Pflege gesamt

sowie die monatlichen Fallkosten:

- häusliche Pflege
- Pflegewohnngeld
- vollstationäre Pflege

Neben den Kennzahlen, die im Haushalt hinterlegt sind, nimmt die Stadt am Kennzahlenvergleich von con_sens⁹ teil.

Die Stadt Hamm hat ein Berichtswesen installiert. Hierbei werden die monatlichen Fall- und Finanzzahlen über das ADV Programm ausgewertet und der Amtsleitung vorgelegt. Die Amtsleitung schaut sich diese Zahlen monatlich an und hält bei Bedarf Rücksprache mit den Mitarbeitern. Bei Abweichungen wird mit geeigneten Maßnahmen gegengesteuert. Zudem gibt es dreimal jährlich Prognoseberichte, die auch der Kämmerei zugehen. In diesen Berichten analysiert die Stadt Hamm sehr genau die Kennzahlen, insbesondere auch auffällige Entwicklungen.

Steuerung der Leistungsgewährung

→ Feststellung

Das Hilfeverfahren in der Stadt Hamm gewährleistet eine individuelle, bedarfsgerechte und wirtschaftliche Leistungserbringung. Das Hilfeverfahren im Bereich der Hilfe zur Pflege und die Zusammenarbeit mit der Pflege- und Wohnberatung bewertet die gpaNRW als positiv.

→ Feststellung

Es sind standardisierte Verfahren und Regelungen zur Festlegung des Hilfebedarfs vorhanden. Die Abrechnungen der ambulanten Pflegedienste werden in Hamm individuell überprüft.

→ Feststellung

Durch die Einführung der neuen Fachsoftware werden sich noch weitere Optimierungsmöglichkeiten ergeben, die die Stadt vollständig nutzen sollte.

Zu einer optimalen Zugangssteuerung der Hilfe zur Pflege gehören ein geregeltes Hilfeverfahren. Über das Hilfeverfahren muss die Kommune eine individuelle, bedarfsgerechte und wirtschaftliche Leistungserbringung gewährleisten. Dazu zählt für die gpaNRW insbesondere:

- eine leistungsrechtliche Prüfung des Hilfeanspruchs,
- ein strukturiertes (softwaregestütztes) Hilfeverfahren,

⁹ Con_sens ist ein Fachberatungsunternehmen für Arbeit, Soziales, Jugend und Menschen mit Behinderung und ist schwerpunktmäßig für öffentliche Verwaltungen in ganz Deutschland tätig. Con_Sens zeichnet sich durch zahlreiche Benchmarkingprojekte aus, in denen Gruppen von öffentlichen Verwaltungen aus dem ganzen Bundesgebiet quantitativ und qualitativ miteinander verglichen werden und sich austauschen können.

- der Grundsatz „ambulant vor stationär“,
- eine passgenaue Bedarfsdeckung,
- der Einsatz von Pflegefachkräften,
- die Förderung präventiver Maßnahmen,
- eine regelmäßige Überprüfung der Hilfestellung und
- die rechtmäßige Heranziehung von Unterhaltspflichtigen.

Die **Stadt Hamm** nimmt die leistungsrechtliche Prüfung des Hilfeanspruchs anhand eines strukturierten Hilfeverfahrens vor. Dies erfolgt bereits softwaregestützt. Das Hilfeverfahren bei der Hilfe zur Pflege wird bei der Stadt Hamm innerhalb des Sachgebietes 500-2 (Sozialleistungen bei Pflegebedürftigkeit) durchgeführt. In der Regel erfolgt der Erstkontakt telefonisch oder persönlich. In diesem Sachgebiet arbeiten zwei Pflegefachkräfte. Diese stellen bei nicht-versicherten Personen den Pflegegrad fest und ermitteln bei allen Anträgen die notwendigen pflegerischen Unterstützungsleistungen. So wird eine passgenaue Bedarfsdeckung sichergestellt. Die Pflegefachkräfte überprüfen in Einzelfällen auch das Gutachten des Medizinischen Dienst der Krankenversicherung (MDK).

Die Stadt Hamm ist derzeit dabei, eine neue Software einzuführen, welche den gesamten Hilfe-Kreislauf abbildet. Ziel soll es sein, die Leistungsgewährung mit der Wohn- und Pflegeberatung zu vernetzen. Dieses neue Fachverfahren ermöglicht eine gute Verknüpfung. Die Fachsoftware wird zu einem effektiveren Verfahrensablauf beitragen, da auch die Beratung und der komplette Werdegang der Person abgebildet werden. So verspricht sich die Stadt, dass die Auswertungen für die Wohn- und Pflegeberatung direkt aus dem Fachverfahren generiert werden können und nicht mehr in gesonderten Tabellen bearbeitet werden. Insgesamt können Fälle einfacher und schneller ausgewertet werden. Vorteilhaft ist zudem, dass die Daten nur einmal in das System eingegeben werden und danach für alle Bereiche zur Verfügung stehen. Für die Leistungsgewährung ist die Recherche sehr wichtig und vereinfacht die Sachbearbeitung.

→ **Empfehlung**

Die technischen Möglichkeiten und Funktionalitäten, die das neue Fachverfahren bietet, sollten vollständig genutzt werden.

Als Qualitätskontrolle wird z.B. das Vier-Augen Prinzip angewandt. Zudem gibt es Richtlinien, Arbeitsanweisungen und Verfügungen, um eine rechtmäßige Leistungssachbearbeitung sicherzustellen. Alle drei Wochen findet der Arbeitskreis Pflege statt. Hier werden alle Bereiche miteinander vernetzt. Des Weiteren gibt es Clearingrunden. Hier werden schwierige Einzelfälle besprochen. Auch hier sind alle wichtigen Akteure an einem Tisch. So kann es z.B. auch vorkommen, dass die Architektin teilnimmt. In jedem Quartal treffen sich zudem noch alle Pflegefachkräfte aus allen Bereichen und tauschen sich aus. Der regelmäßige Austausch durch Besprechungen verbessert die Kommunikation und reduziert Fehler. Die Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen können sich bei problematischen Fällen oder Sonderfällen eng mit ihren Vorgesetzten abstimmen.

Das Aufgabengebiet der Pflegefachkraft umfasst im Wesentlichen die Prüfung der Heimnotwendigkeit zum Ausbau des Grundsatzes „ambulant vor stationär“. Primäres Ziel dabei ist, die Erhaltung der Lebensqualität pflegebedürftiger Menschen in Hamm durch ambulante Hilfen in der eigenen Wohnung und Vermeidung stationärer Versorgung in Pflegeeinrichtungen. Die Stadt Hamm hat mit den Pflegefachkräften in den letzten Jahren positive Erfahrungen gemacht. Nach Auskunft der Stadt lassen sich sowohl positive Auswirkungen auf den städtischen Haushalt, als auch in qualitativer Hinsicht für die Bürgerinnen und Bürger feststellen. Mit dem gezielten Einsatz der Pflegefachkräfte kann die Stadt dazu beitragen, dass pflegebedürftige Menschen länger in ihrem sozialen Umfeld mit einer optimierten ambulanten Versorgung verbleiben können.

Bei den Pflegegraden 2 bis 5 besteht ein Rechtsanspruch auf Leistungen zur stationären Pflege nach § 65 SGB XII. Dies gilt, soweit eine häusliche oder teilstationäre Pflege nicht möglich sind oder wegen der Besonderheit eines Einzelfalls. Einschließlich des Pflegegrades 2 überprüfen die Pflegefachkräfte, ob ein Heimaufenthalt notwendig ist oder ob die Person doch ambulant gepflegt werden könnte. Nur soweit eine Hilfe außerhalb von Einrichtungen nicht möglich ist, wird die Heimnotwendigkeit bestätigt. Auch wenn davon auszugehen ist, dass bei einem höheren Pflegegrad eine Heimnotwendigkeit besteht, sollte zumindest bei dem Pflegegrad 3 die Heimnotwendigkeit noch einmal kritisch hinterfragt werden. Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen der Antragsteller vor der Heimunterbringung noch keinen Kontakt zur Wohn- und Pflegeberatung hatte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte insbesondere bei Grenzfällen des Pflegegrades 3 eine Pflegeberatung durchführen.

Durch eine regelmäßige unabhängige Bedarfsfeststellung ist davon auszugehen, dass passgenauere Hilfen gewährleistet werden könnten. Bei laufenden Fällen der Hilfe zur Pflege wird in regelmäßigen Abständen erneut überprüft, ob

- sich der sozialhilferechtliche Anspruch evtl. geändert hat und
- die bewilligten Hilfen, wie geplant, wirken.

Wenn der Antragssteller bereits Leistungen der Grundsicherung erhält, bekommen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Akteneinsicht und müssen die Einkommens- und Vermögensverhältnisse nicht erneut prüfen.

Positiv ist, dass die Abrechnungen der ambulanten Pflegedienste von der Leistungssachbearbeitung außerhalb von Einrichtungen geprüft werden. Hierbei wird jede Abrechnung geprüft und es wird im Einzelfall entschieden.

Die Zusammenarbeit mit den örtlichen Krankenhäusern und stationären Pflegeeinrichtungen ist nach Aussage der Stadt gut. Sie stehen in einem regelmäßigen Informationsaustausch.

Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege und Wohnberatung

→ Feststellung

Positiv ist, dass die Stadt Hamm über eine trägerunabhängige und kostenfreie Wohn- und Pflegeberatung verfügt. In dieser werden Pflegefachkräfte eingesetzt, um bedarfsgerechte Beratungen durchzuführen.

→ Feststellung

Als einzige kreisfreie Stadt in Nordrhein-Westfalen hat die Stadt Hamm die Möglichkeit eine barrierefreie Modellwohnung zu nutzen. Eine Kommune sollte über eine trägerunabhängige (kommunale) Pflege- und Wohnberatung verfügen und dafür qualifiziertes Personal einsetzen. Eine gut aufgestellte Pflege- und Wohnberatung sollte folgende Faktoren erfüllen:

- Einsatz von Pflegefachkräften,
- enge Zusammenarbeit zwischen Pflegefachkräften und Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege,
- vorgeschaltete Beratungsgespräche zu Beginn des Hilfeverfahrens,
- Beratung sowohl telefonisch als auch persönlich,
- Durchführung von Hausbesuchen,
- Dokumentation der Beratung,
- Beratung beinhaltet die Themen Pflege und Wohnen,
- bei allen Beratungen steht der Grundsatz „ambulant vor stationär“ im Fokus,
- Informationen im Internet zur Pflege- und Wohnberatung und
- Auf- und Ausbau eines örtlichen Netzwerkes.

Die Wohn- und Pflegeberatung der Stadt Hamm ist im Sachgebiet 501-1 angesiedelt. Die Stadt Hamm verfügt über eine trägerunabhängige kommunale Pflege- und Wohnberatung. Für die Wohnberatung erhält die Stadt einen Zuschuss aus dem Ausgleichsfonds der Pflegekassen.

Wie bereits im Berichtsabschnitt „Personal und Organisation“ ausgeführt, setzt die Stadt vergleichsweise viel Personal in diesem Bereich ein. Die Wohn- und Pflegeberatung bietet den Bürgern kostenfreie Informationen und Beratungen über:

- Wohnraumanpassung und Finanzierung,
- Wohnungsvermittlung,
- Pflegeberatung,
- Hilfestellung beim Antragsverfahren und Weiterleitung,
- ambulante, teilstationäre, vollstationäre Versorgungsmöglichkeiten und sonstige komplementäre Hilfen,

- Angebote für Demenzkranke Menschen,
- Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung,
- Unterstützungs- und Entlastungsmöglichkeiten für Angehörige.

Eine Besonderheit sind die Örtlichkeiten der Wohn- und Pflegeberatung in Hamm. Diese befinden sich im Gesundheitscenter des Maximare. In den Örtlichkeiten befindet sich eine Modellwohnung. Neben zahlreichen Informationsbroschüren über verschiedene Themen werden auch kostenlose Vorträge oder Führungen durch die barrierefreie Modellwohnung angeboten. So können die Interessenten sich die Hilfsmittel direkt zeigen lassen. Zudem bietet die Wohn- und Pflegeberatung auch persönliche Beratungsgespräche bei den Bürgern zu Hause an.

Der Grundsatz „ambulant vor stationär“ steht bei allen Beratungsleistungen der Wohn- und Pflegeberatung im Vordergrund. Die Stadt möchte mit einer möglichst frühzeitigen Beratung den Bürgerinnen und Bürgern ein möglichst langes Leben zu Hause ermöglichen. Der Stadt ist es wichtig, auch Angebote zu generieren, die noch nicht mit der Pflegebedürftigkeit in Verbindung stehen und der Pflege vorgeschaltet sind. Deswegen legt sie ihren Schwerpunkt nicht nur auf die Beratung von Pflegebedürftigen, sondern auf die Beratung aller Bürgerinnen und Bürger.

Die durchgeführten Beratungen werden umfangreich dokumentiert. Diese Dokumentationen ermöglichen Aufschlüsse über die Bedarfe der Einwohnerinnen und Einwohner. So kann die Stadt den Bedarf ihrer Bürger analysieren und ggf. entsprechende Fortbildungen, erweiterte Angebote etc. veranlassen.

Die Stadt Hamm hat einen eigenen Imagefilm zur Wohn- und Pflegeberatung herausgebracht. Diesen findet man im Internet. Er wird zudem in der Erlebnistherme Maximare gezeigt. Die Stadt versucht, die Menschen vor der Hilfebedürftigkeit anzusprechen und zu beraten. Die Mitarbeiter der Wohn- und Pflegeberatung haben engen Kontakt zur Altenhilfe. So stellen sie z.B. in regelmäßigen Abständen Informationsstände an Wochenmärkten auf. Auch der Austausch mit den Krankenhäusern und niedergelassenen Ärzten ist nach Aussage der Stadt gut.

Zentrale Frage ist jedoch, wie die betroffenen Menschen möglichst einfach an benötigte Informationen gelangen. Nur wenn die Menschen ausreichend und rechtzeitig über die Möglichkeiten der ambulanten Versorgung in Hamm informiert werden, können stationäre Aufenthalte vermieden bzw. hinausgezögert werden. Über entsprechende Begriffe bei den geläufigen Suchmaschinen des Internets gelangt man auf die Homepage der Stadt Hamm und auch zu verschiedenen Trägern in Hamm. Die Homepage der Stadt beinhaltet viele Informationen und auch Downloads für die Hilfe zur Pflege. So gelangt man schnell zum Imagefilm und zum Flyer der Wohn- und Pflegeberatung. Auch Informationen von ambulanten Pflegediensten und Pflegeheimen sind vorhanden. Positiv ist, dass es die Möglichkeit gibt, sich die Seite vorlesen zu lassen. Auffällig ist, dass die Informationen auf der Internetseite nur in deutscher Sprache vorgehalten werden, und es nicht die Möglichkeit gibt, die Sprachauswahl zu verändern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte ihre Internetpräsenz zur Wohn- und Pflegeberatung optimieren. Die Internetseite sollte besser an die Bedürfnisse älterer Menschen angepasst werden. So könnten die wichtigsten Informationen auch in leichter Sprache¹⁰ zur Verfügung stehen und in verschiedenen Sprachen angeboten werden.

Die Stadt Hamm verfügt nicht über ein Online- Marktinformationssystem. Dies könnte es Hilfesuchenden zusätzlich vereinfachen, aktuelle Pflegeplatzangebote sowie Anbieter ambulanter Leistungen schnell online ausfindig zu machen.

Steuerung der Pflegelandschaft

→ **Feststellung**

Die Stadt Hamm steuert ihre Pflegelandschaft seit 2015 mit einer verbindlichen Pflegebedarfsplanung.

→ **Feststellung**

Das Angebot wird von der Stadt bewertet und die Stadt trifft Feststellungen dazu, welcher Bedarf in den nächsten Jahren besteht. Darüber hinaus enthält die Pflegeplanung Ziele und Handlungsempfehlungen.

Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt in den Kommunen über die kommunale Pflegeplanung. Diese sollte Trends und Handlungsbedarfe aufzeigen, weiterführende Diskussionen initiieren und somit eine auskömmliche Pflegeinfrastruktur fördern. Die Stadt sollte eine koordinierende Rolle in der Demografie- und Sozialraumplanung einnehmen.

Eine Kommune sollte zudem auf ein bedarfsgerechtes Angebot an stationären Pflegeplätzen achten. Kurzzeitpflegeplätze müssen in einem angemessenen Umfang vorhanden sein.

Gemäß § 7 Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen (APG NRW) haben die Kommunen eine örtliche Planung aufzustellen. Die örtliche Planung dient der Bestandsaufnahme über das vorhandene Angebot mit dem Ziel, ein nach Quantität und Qualität ausreichendes sowie wirtschaftliches Hilfeangebot für ältere sowie pflegebedürftige Menschen und deren Angehörige zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus soll die örtliche Planung Angebote der komplementären Hilfen, neue Wohn- und Pflegeformen sowie zielgruppenspezifische Angebotsformen aufzeigen und bei der Weiterentwicklung der örtlichen Angebotsinfrastruktur einbeziehen. Die Planung hat übergreifende Aspekte der Teilhabe einer altengerechten Quartiersentwicklung zur Sicherung eines würdevollen, inklusiven und selbstbestimmten Lebens, bürgerschaftliches Engagement und das Gesundheitswesen einzubeziehen.

Die Pflegeplanung ist organisatorisch im Amt 50, im Sachgebiet 500-1 Verwaltung, Haushalt und Controlling angesiedelt.

Die Stadt Hamm hat 2015 die Einführung der verbindlichen Pflegebedarfsplanung für stationäre Pflegeplätze beschlossen. Diese wird jährlich von der Stadt fortgeschrieben. Sie hat auf den überproportionalen Anstieg der Pflegeplätze reagiert. Der Stadt war bewusst, dass ein über

¹⁰ Die leichte Sprache zielt auf eine besonders leicht verständliche sprachliche Ausdrucksweise ab. Sie hilft den Menschen Texte besser zu verstehen und dient somit auch der Barrierefreiheit.

dem Bedarf liegendes Angebot auch häufig eine überdurchschnittliche Nutzung der stationären Angebote mit sich bringt. So besteht die Gefahr, dass Menschen stationäre Angebote in Anspruch nehmen, die gut ambulant versorgt werden könnten. Zudem kann ein weit über dem Bedarf liegendes Angebot auch die wirtschaftliche Stabilität durch Kostendruck gefährden. Eine verbindliche Planung für den Bereich der teilstationären Plätze ist bis jetzt nicht vorgesehen. Die Stadt will die Entwicklung in diesem Bereich weiter beobachten und gegebenenfalls in der Zukunft regulierend eingreifen. Die örtliche Planung der Stadt Hamm umfasst eine Bestandsaufnahme über das vorhandene Angebot der vollstationären Versorgung. Zudem werden die ambulanten Wohngemeinschaften, die Tages – und Kurzzeitpflege sowie die Angebote zur Unterstützung im Alltag betrachtet. Das Angebot wird von der Stadt bewertet und die Stadt trifft Feststellungen dazu, welcher Bedarf in den nächsten Jahren besteht. Darüber hinaus enthält die Pflegeplanung Ziele und Handlungsempfehlungen.

Die Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung der Angebote stationärer Versorgung.

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	11,08	7,40	9,05	9,88	10,94	12,35	21
Stationärer Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	54,22	40,08	43,03	46,85	51,40	57,41	21
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	4,82	0,33	3,21	3,82	4,69	6,27	20

Die Anzahl der Pflegeplätze in Hamm ist in den letzten Jahren überproportional gestiegen. Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in Hamm viele stationäre Pflegeplätze zur Verfügung stehen. 2018 hat die Stadt einen Überhang von 100 Plätzen. Wie bereits im Kapitel Demografische Entwicklung erläutert, sehen die Prognosen einen starken Anstieg der über 80-Jährigen vor. Dann wird es für die Stadt von Vorteil sein, wenn genügend stationäre Einrichtungen vorhanden sind. Den Pflegebedürftigen stehen 29 verschiedene vollstationäre Pflegeeinrichtungen mit insgesamt 1.990 Pflegeplätzen zur Verfügung. Die Stadt sieht das Angebot in den nächsten Jahren als ausreichend und sieht keinen weiteren Bedarf an vollstationären Pflegeplätzen. Der Bau weiterer stationärer Einrichtungen ist aufgrund des nicht festgestellten Bedarfs und der nunmehr davon abhängigen Förderung der Investitionskosten nicht geplant. Bei den Tagespflegeeinrichtungen sind in Hamm bereits einzelne Sozialräume gut versorgt. Aus Sicht der Pflegebedarfsplanung ist es wünschenswert, das Angebot auch in den Sozialräumen auszubauen, in denen noch keine Tagespflege angeboten wird. Dafür sind nach Einschätzung der Stadt ausreichend Kurzzeitpflegeplätze vorhanden. Dies ist auch im interkommunalen Vergleich erkennbar.

Quartiersmanagement

→ Feststellung

Das Quartiersmanagement übernimmt in Hamm eine koordinierende, kooperative und vermittelnde Rolle. Die Stadt fördert so die altersgerechte Quartiersentwicklung.

Das Quartiersmanagement sollte in der Kommune bzw. in den Stadtteilen eine ständige Verbindung zwischen den Bürgern und der Stadtverwaltung schaffen. Es sollte pflegebedürftige Menschen, Nachbarn, Vereine und Initiativen im „Quartier“ beraten und für die Kommune eine koordinierende, kooperative und vermittelnde Rolle einnehmen.

Die Stadt Hamm hat das Handlungskonzept „Älterwerden in Hamm! Selbstbestimmt. Lebenswert. Mittendrin“ entwickelt. Damit möchte sie die Herausforderung der demografischen Entwicklung als politische Gestaltungsaufgabe annehmen und den Prozess zur altengerechten Umgestaltung von Quartieren aufgreifen. Im Quartier sollen so Strukturen für ein selbstständiges und selbstbestimmtes Leben älter werdender Menschen in ihrem sozialen Umfeld entstehen. Alle Bürger sollen möglichst so leben können, wie sie es sich für ihr Alter vorstellen. Auch die Lebensqualität soll auch im hohen Alter erhalten bleiben. Die Stadt hat es sich zur Aufgabe gemacht, dafür die Rahmenbedingungen zu schaffen.

Das Handlungskonzept der Stadt umfasst die folgenden fünf Handlungsfelder:

- Wohnen,
- Pflege und Soziale Dienste,
- Wohnumfeld/Quartiersgestaltung,
- Gesundheitsförderung und
- Gesellschaftliche Teilhabe.

Der Schwerpunkt des Handlungskonzeptes zielt auf die Prävention von Vereinsamung durch den Auf- und Ausbau nachbarschaftlicher Informations- und Hilfenetzwerke und die Schaffung umfassender Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe ab. So berät und unterstützt die Stadt die Bürgerinnen und Bürger bei der altersgerechten Umgestaltung der Wohnung oder bei der Suche eines passgenauen Ersatzes. Zudem stehen neben den pflegerischen Angeboten auch haushaltsnahe Angebote, wie z.B. Hilfe beim Einkaufen oder Wäsche waschen, den Menschen im Quartier zur Verfügung. Wohnortnahe Begegnungsstätten sollen das soziale Miteinander stärken und das ehrenamtliche Engagement der Menschen wecken. Die Menschen haben auch die Möglichkeit, sich aktiv an der Gestaltung des Wohnquartiers und des Stadtteils zu beteiligen. Sie können zudem Wünsche und Vorschläge zur Umsetzung äußern.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2018 – Hilfe zur Pflege

	Feststellung		Empfehlung
F1	In der Stadt Hamm leben 2017 vergleichsweise wenig hochbetagte Menschen. Dies wird sich laut den Prognosen in den nächsten Jahren ändern.		
F2	Die Anzahl der Menschen im Alter von 45 bis unter 65 Jahren wird in Hamm zukünftig sinken. Somit stehen immer weniger pflegende Angehörige zur Verfügung, die die pflegebedürftigen Menschen zu Hause versorgen können. Dies wird die Stadt vor eine Herausforderung stellen.		
F3	Obwohl die Kaufkraft in der Stadt Hamm vergleichsweise gering ist, gibt es wenig Menschen, die von Altersarmut betroffen sind.		
F4	Aufgrund der ländlichen Prägung der Stadt werden viele Pflegebedürftige noch zu Hause gepflegt. Durch die sozialen Strukturen und die Steuerung der Stadt können viele Einwohnerinnen und Einwohner die Pflege ohne aufstockende Leistungen nach dem SGB XII sicherstellen.		
F5	Bis Anfang 2019 hat die Stadt Hamm alle Leistungsbezieher in Einrichtungen und außerhalb von Einrichtungen neu begutachtet und zugeordnet.		
F6	Die Anzahl der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen sind aufgrund der Pflegestärkungsgesetze in der Stadt Hamm seit 2017 stark rückläufig.		
F7	In der Stadt Hamm gibt es vergleichsweise wenig Pflegebedürftige nach dem SGB XI. Von den Menschen, die Leistungen der Pflegeversicherung beziehen, nimmt nur ein geringer Anteil aufstockende Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII in Anspruch.		
F8	Sowohl bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen, als auch außerhalb von Einrichtungen ist die Anzahl der Leistungsbezieher vergleichsweise gering.		
F9	Die ambulante Quote ist in der Stadt Hamm im Vergleich am niedrigsten. Dies liegt in Hamm allerdings nicht an einer unzureichenden Steuerung. Vielmehr schafft es die		

	Feststellung		Empfehlung
	Stadt, die Leistungsdichte außerhalb von Einrichtungen so gering zu halten, dass wirklich nur die schwerwiegenden Fälle in der Hilfegewährung landen.		
F10	Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher sind in Hamm überdurchschnittlich hoch. Ausschlaggebend hierfür sind die Transferaufwendungen außerhalb von Einrichtungen.		
F11	Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt Hamm absolut gesehen die niedrigsten Aufwendungen für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen.		
F12	Der Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege ist in Hamm so organisiert, dass eine effektive und rechtmäßige Sachbearbeitung möglich ist. Es existieren aktuelle Stellenbeschreibungen und die Stadt führt regelmäßig eine Stellenbemessung durch.		
F13	Die Unterhaltsheranziehung in Hamm erfolgt zentralisiert und spezialisiert.		
F14	Für die Beschäftigten, die mit der Aufgabe Hilfe zur Pflege betraut sind, liegen sowohl Stellen- als auch Prozessbeschreibungen vor.		
F15	Die Pflege- und Wohnberatung ist in Hamm personell angemessen ausgestattet. Sie trägt maßgeblich dazu bei, die Bürgerinnen und Bürger gut zu beraten und zu versorgen.		
F16	Die Sachbearbeitung Unterhaltsheranziehung hat im Jahr 2018 eine unterdurchschnittliche Stellenausstattung.		
F17	Positiv ist zudem, dass die Stadt bereits vor einigen Jahren damit begonnen hat, das Vermögen der Leistungsbezieher in regelmäßigen Abständen zu überprüfen.		
		E18	Die Stadt sollte zukünftig bei großen Abweichungen die Stellen schnellstmöglich neu bemessen und die Stellenausstattung anpassen.
F19	Die Stadt Hamm verfügt über ein funktionierendes Fach- und Finanzcontrolling.		
F20	Das Hilfeverfahren in der Stadt Hamm gewährleistet eine individuelle, bedarfsgerechte und wirtschaftliche Leistungserbringung. Das Hilfeverfahren im Bereich der Hilfe zur Pflege und die Zusammenarbeit mit der Pflege- und Wohnberatung bewertet die gpaNRW als positiv.		
F21	Es sind standardisierte Verfahren und Regelungen zur Festlegung des Hilfebedarfs vorhanden. Die Abrechnungen der ambulanten Pflegedienste werden in Hamm individuell überprüft.	E21	Die Stadt Hamm sollte insbesondere bei Grenzfällen des Pflegegrades 3 obligatorisch nach Hilfemöglichkeiten außerhalb von Einrichtungen suchenauch eine Pflegeberatung durchführen.

	Feststellung		Empfehlung
F22	Durch die Einführung der neuen Fachsoftware werden sich noch weitere Optimierungsmöglichkeiten ergeben, die die Stadt vollständig nutzen sollte.	E22	Die technischen Möglichkeiten und Funktionalitäten, die das neue Fachverfahren bietet, sollten vollständig genutzt werden.
F23	Positiv ist, dass die Stadt Hamm über eine trägerunabhängige und kostenfreie Wohn- und Pflegeberatung verfügt. In dieser werden Pflegefachkräfte eingesetzt, um bedarfsgerechte Beratungen durchzuführen.	E23	Die Stadt Hamm sollte ihre Internetpräsenz zur Wohn- und Pflegeberatung optimieren. Die Internetseite sollte besser an die Bedürfnisse älterer Menschen angepasst werden. So könnten die wichtigsten Informationen auch in leichter Sprache zur Verfügung stehen und in verschiedenen Sprachen angeboten werden.
F24	Als einzige kreisfreie Stadt in Nordrhein-Westfalen hat die Stadt Hamm die Möglichkeit eine barrierefreie Modellwohnung zu nutzen.		
F25	Die Stadt Hamm steuert ihre Pflegelandschaft seit 2015 mit einer verbindlichen Pflegebedarfsplanung.		
F26	Das Angebot wird von der Stadt bewertet und die Stadt trifft Feststellungen dazu, welcher Bedarf in den nächsten Jahren besteht. Darüber hinaus enthält die Pflegeplanung Ziele und Handlungsempfehlungen.		
F27	Das Quartiersmanagement übernimmt in Hamm eine koordinierende, kooperative und vermittelnde Rolle. Die Stadt fördert so die altersgerechte Quartiersentwicklung.		

Tabelle 2: Anzahl der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege Stadt Hamm

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen					
Leistungsbezieher von Pflegegeld	111	104	103	68	22,0
Leistungsbezieher von Pflegesachleistungen	154	109	104	70	15
Leistungsbezieher von Geld- und Pflegeleistungen (Kombileistungen)	7	6	6	3	3
Leistungsbezieher in einer 24-Stunden-Betreuung außerhalb von Einrichtungen	./.	21	27	32	19
(noch) nicht eingestufte Leistungsbezieher nach § 138 SGB XII	./.	./.	./.	93	1
Summe	272	240	240	266	60

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Hilfe zur Pflege in Einrichtungen					
Leistungsbezieher von Tagespflege	0	2	4	3	0
Leistungsbezieher von Kurzzeitpflege	./.	53	48	81	80
Leistungsbezieher von Nachtpflege	0	0	0	0	0
Leistungsbezieher der stationären Pflege	538	563	594	586	595
(noch) nicht eingestufte Leistungsbezieher nach § 138 SGB XII	./.	./.	./.	0	0
Summe	538	618	646	670	675
Summe der Leistungsbezieher gesamt	810	858	886	936	735

Tabelle 3: Aufwendungen Hilfe zur Pflege in Euro Stadt Hamm

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	844.612	804.377	859.810	689.889	390.716
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2	./.	./.	./.	0	0
Summe der Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	844.612	804.377	859.810	689.889	390.716
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	5.842.523	6.162.985	6.365.757	5.323.736	5.950.940
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2	./.	./.	./.	384.867	277.550
Summe der Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	5.842.523	6.162.985	6.365.757	6.553.215	6.228.490
Summe der Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen und in Einrichtungen	6.687.135	6.967.362	7.225.567	7.243.104	6.618.666

Tabelle 4: Erträge aus Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege in Euro Stadt Hamm

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Ersatz von sozialen Leistungen außerhalb von Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	0	1.860	12.450	11.343	488
Ersatz von sozialen Leistungen in Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	15.946	22.997	101.079	197.756	183.324
Summe der Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	15.946	24.857	113.529	209.099	183.812

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grundsicherung für Arbeit-
suchende nach dem SGB II
der Stadt Hamm im Jahr
2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Strukturen	5
→ Steuerung und Controlling	7
Fach- und Finanzcontrolling	7
Steuerung der Leistungsgewährung	9
→ Kosten für Unterkunft und Heizung	10
→ Einmalige Leistungen	13
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	16

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hamm im Prüfgebiet Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II 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.

Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II

Die **soziale Struktur** ist in Hamm im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten eher ungünstig. So gehört die Stadt 2017 zu den 25 Prozent der Kommunen mit der geringsten **Kaufkraft**.

Die **Aufwendungen für Unterkunft und Heizung** sind in Hamm unterdurchschnittlich. Besonders Einfluss nehmen das vergleichsweise niedrige **Mietniveau** und die daraus resultierenden niedrigen Richtwerte für die Angemessenheit einer Wohnung.

Die **Aufwendungen für einmalige Leistungen** befinden sich sowohl 2017 als auch 2018 auf einem niedrigen Niveau.

Die Stadt verfügt über ein funktionierendes **Fach- und Finanzcontrolling**. Es wurden operative Ziele festgelegt und Maßnahmen hinterlegt. Diese werden in regelmäßigen Abständen kontrolliert und es wird falls notwendig gegengesteuert. Ein Berichtswesen ist ebenfalls installiert.

Die Stadt Hamm verfügt über ein **schlüssiges Konzept**. Dieses dient der Stadt als eine gute Grundlage, die Leistungsgewährung zu steuern und die angemessenen Unterkunftskosten zu ermitteln.

Für die Gewährung der **Bedarfe für Unterkunft und Heizung** sowie für die **einmaligen Leistungen** hat die Stadt Arbeitshilfen entwickelt. Sie bieten eine gute Hilfestellung, die Leistungsgewährung gesetzeskonform und praxisgerecht vorzunehmen.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW beschränkt sich in diesem Prüfgebiet auf die Leistungen der kommunalen Träger nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende - in der zurzeit geltenden Fassung. Das sind im Wesentlichen die Kosten für Unterkunft und Heizung sowie einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II.

Wir betrachten, wie der einzelne Leistungsfall den kommunalen Haushalt belastet. Dabei legt die gpaNRW ihr Hauptaugenmerk auf die Kennzahlen „Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro“ und „Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II je Leistungsbezieher in Euro“. Wir untersuchen: Welche Faktoren wirken auf die Kennzahlen ein? Wie stark machen sich diese Faktoren in der jeweiligen Kommune bemerkbar? Kann die Kommune sie beeinflussen, evtl. sogar steuern? Kann die Kommune durch gezielte Steuerung ihren Haushalt entlasten?

Das SGB II sieht in der derzeitigen Fassung eine geteilte Leistungsträgerschaft vor. Danach ist grundsätzlich die Bundesagentur für Arbeit zuständig. Die kommunalen Träger sind für die in § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II genannten Leistungen verantwortlich:

- Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II,
- Kosten für Unterkunft und Heizung nach §§ 22, 27 Abs. 3 SGB II und die
- abweichende Erbringung von Leistungen nach § 24 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 SGB II und
- Bedarfe für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II.

Abweichend hiervon nehmen Optionskommunen alleinverantwortlich alle Aufgaben des SGB II wahr. Sie sind anstelle der Bundesagentur für Arbeit Aufgabenträger und haben insoweit Rechte und Pflichten der Bundesagentur für Arbeit. In Nordrhein-Westfalen sind sechs kreisfreie Städte Optionskommunen.

Die gpaNRW geht davon aus, dass sich Faktoren wie z.B. das lokale Mietniveau und der lokale Wohnungsmarkt sowie die Leistungsgewährung durch die Jobcenter auf die Kosten für Unterkunft auswirken.

Ziel der gpaNRW ist es,

- transparent zu machen, welche Finanzressourcen die Kommunen einsetzen,
- auf Einflussfaktoren und deren Ursachen hinzuweisen sowie

zu untersuchen, ob die Leistungsgewährung ziel- und kennzahlengestützt erfolgt und durch Richtlinien des Trägers die bedarfsgerechte Versorgung der Leistungsberechtigten gesteuert wird. Dazu stellt die gpaNRW zunächst die örtlichen Strukturen dar und analysiert mithilfe von Wirtschaftlichkeitskennzahlen die maßgeblichen Einflussfaktoren der Kosten für Unterkunft und Heizung sowie die einmaligen Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II. Zudem betrachten wir, ob und wie die Kommune die Leistungsgewährung steuert.

→ Strukturen

Strukturelle Rahmenbedingungen kann die Kommune nicht oder nicht zeitnah ändern. Sie beeinflussen die Sozialaufwendungen und sind auch Einflussfaktoren für die Kosten für Unterkunft nach dem SGB II. Dabei sind u.a. folgende Einflüsse bedeutsam:

- das lokale Mietniveau und die damit verbundenen Angemessenheitsgrenzen,
- der lokale Wohnungsmarkt und die Verfügbarkeit von bezahlbarem Wohnraum sowie
- die SGB II-Quote.

In den kommunalen Aufwendungen spiegeln sich zudem die unterschiedlichen SGB II-Anteile in der Bevölkerung wider. Sie können als ein Indikator der Strukturschwäche betrachtet werden. Die damit einhergehenden Aufwendungen belasten die Haushalte der kreisfreien Städte. Der Bund beteiligt sich zweckgebunden an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II.

Strukturkennzahlen Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB II-Quote in Prozent ¹⁾	15,5	8,4	13,2	15,7	18,3	24,2	22
Schulabgänger ohne Schulabschluss je 100 Schulabgänger des Schuljahres 2015/2016	6,8	3,3	4,8	5,4	6,5	11,8	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) ²⁾	19.709	18.436	20.949	21.777	23.553	27.067	22
Monatlicher Bestand Bedarfsgemeinschaft mit Zahlungsanspruch auf Kosten für Unterkunft im Jahrdurchschnitt	10.778	5.916	10.785	14.939	23.904	58.119	22
Monatlicher Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für Kosten für Unterkunft in Euro im Jahresdurchschnitt	391	391	404	420	450	502	22

¹⁾Stand Dezember 2016;

²⁾Stand Kaufkraftbericht 2018

Die soziale Struktur ist in Hamm im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten eher ungünstig. Der Anteil der Menschen, die auf soziale Leistungen angewiesen sind, ist durchschnittlich. Hierbei ist zu erwähnen, dass die SGB II Quote von 2017 auf 2018 von 15,5 Prozent auf 14,9 Prozent gesunken ist. Die Nettoeinkünfte (Kaufkraft je Einwohner) werden als Indikator für das Einkommensniveau bzw. die finanzielle Leistungsfähigkeit der Einwohner und Einwohnerinnen herangezogen. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Einwohnerinnen und Einwohner ist aufgrund der unterdurchschnittlichen Kaufkraft schlechter als in den meisten Vergleichsstädten. Dies hat z.B. Auswirkungen auf das anrechenbare Einkommen bei einem Bezug von sozialen Leistungen.

Der monatliche Bestand an Bedarfsgemeinschaften mit Zahlungsanspruch auf Kosten für Unterkunft und Heizung ist in Hamm vergleichsweise gering. Dies korreliert mit der geringen Einwohnerzahl im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten.

Der monatliche Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft ist in Hamm im Vergleich am niedrigsten. Hieraus kann geschlossen werden, dass in der Stadt ein geringes Mietniveau vorliegt und auch Wohnungen des unteren und mittleren Wohnungsmarktsegments verfügbar sind. Zudem gibt es in Hamm viele Bedarfsgemeinschaften mit alleinstehenden Personen.

Nach Auskunft der Stadt entwickeln sich die einzelnen Stadtteile unterschiedlich. In einigen Stadtteilen, wie z.B. Rhynern und Uentrop, existiert durchschnittlich mehr Eigentum. In anderen Stadtteilen, wie z.B. Stadtmitte oder Heringen, ist hingegen der Anteil an Mietwohnungen größer. Die Zuwanderung aus Südosteuropa sowie aus den Flüchtlingsländern steigerte in den letzten Jahren den Bedarf an Wohnraum. Zudem erhöhte sich auch der Nachzug der Familien aus den Flüchtlingsstaaten und die Nachfrage nach Wohnraum für größere Familien. Der Bedarf und das Angebot im mittleren Wohnungsmarktsegments sind nach Einschätzung der Stadt durchgehend ausgeglichen.

In Hamm verlassen überdurchschnittlich viele Schülerinnen und Schüler die Schule ohne einen Abschluss. Mit Blick auf die Zukunft ist davon auszugehen, dass dieser hohe Anteil eine negative Auswirkung auf die SGB II-Quote haben wird. Ohne Schulabschluss ist von einem erschwerten Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt und das Risiko einer längeren Arbeitslosigkeit auszugehen.

→ Steuerung und Controlling

Die Steuerung und das Controlling der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung betrachten wir zum einen im Zusammenhang mit dem Fach- und Finanzcontrolling und zum anderen in Bezug auf die Leistungsgewährung.

Fach- und Finanzcontrolling

→ Feststellung

Die Stadt Hamm verfügt über ein funktionierendes Fach- und Finanzcontrolling. Es bietet ausreichend Transparenz und es werden regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellt.

Ein 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 zeitnah gegengesteuert werden.

Darüber hinaus sollte die Stadt ein Fachcontrolling für die Grundsicherung für Arbeitsuchende eingerichtet haben. Dieses soll die Wirksamkeit der Leistungen und die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

Um die Leistungsfähigkeit des SGB II Systems zu überwachen hat der Gesetzgeber einen öffentlichen Kennzahlenvergleich und eine einheitliche Zielsteuerung für die Jobcenter eingeführt. Das heißt, dass sowohl in den gemeinsamen Einrichtungen als auch in den zugelassenen kommunalen Trägern ein einheitliches Zielsteuerungssystem für die Ziele nach § 48b SGB II nach gleichen Grundsätzen eingeführt wurde. Die gesetzlichen Ziele finden sich in § 48b Abs. 3 SGB II¹ sowie in den flankierenden jährlichen Zielen des Landes Nordrhein-Westfalens. Zur Messung der Zielerreichung sind einheitliche Kennzahlen festgelegt. Dazu schließt das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen mit den 18 zugelassenen kommunalen Trägern jährlich Zielvereinbarungen ab. Hier werden für jedes Jobcenter die individuellen Zielwerte für die Integrationsquote und zum langfristigen Leistungsbezug festgelegt. Daneben legen die Jobcenter in einem lokalen Planungsdokument ihre Strategien und Handlungsziele für das kommende Jahr dar und begründen insoweit auch ihre Planungswerte.

¹ Verringerung der Hilfebedürftigkeit, Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit und Vermeidung von langfristigen Leistungsbezug. Die Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit und Vermeidung von langfristigen Leistungsbezug werden durch bundeseinheitliche Kennzahlen gesteuert. Die Verringerung der Hilfebedürftigkeit wird auf eine quantitative Steuerung verzichtet, weil die Jobcenter nur mittelbar Einfluss auf die Fallzahlen haben.

Folgende Ziele hat die **Stadt Hamm** 2018 für die Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II festgelegt:

- Verringerung der Hilfebedürftigkeit,
- Verringerung und Vermeidung von langfristigem Langzeitleistungsbezug,
- Verbesserung der Nachhaltigkeit der Integration,
- Erhöhung des Anteils bedarfsdeckender Integration,
- Steigerung der Integrationsquote von Langzeitleistungsbeziehern,
- Sicherung von Wohnraum.

Die Ziele wurden mit folgenden Maßnahmen versehen:

- Ausbau von zielgruppenorientierten Teams unter Berücksichtigung von Transfer- und Integrationsmitarbeiter/innen,
- Migration und Integration von Geflüchteten und Zugewanderten,
- Weiterentwicklung von Handlungsstrategien im Jugendbereich,
- Verbesserung der Integrationsstrategien für Langzeitleistungsbeziehende.

Um den Erfolg bzw. Misserfolg der Ziele zu messen, schaut die Stadt sich z.B. die Höhe der monatlichen Kosten für die Unterkunft und Heizung oder auch die Entwicklung der Bedarfsgemeinschaften an. Die Stadt gleicht die Plan- und Ist-Werte im Haushaltsplan miteinander ab. Es gibt eine monatliche Abstimmung mit dem Vorstand des kommunalen Jobcenters und den Abteilungsleitern sowie Sachgebietsleitern. Zudem gibt es eine monatliche Abstimmung mit der Bundesagentur. Dem Verwaltungsrat des Kommunalen Jobcenters wird quartalsweise berichtet.

Bei der Betrachtung der monatlichen Ergebnisse gilt es in Hamm Trends frühzeitig zu erkennen. Auch kleinere Abweichungen werden geprüft. Sofern Gegenmaßnahmen möglich sind, werden diese ergriffen und über die Geschäftsführung initiiert. Sollten keine Gegenmaßnahmen möglich sein, wird die Prognose aufgrund der neuen Erkenntnisse überarbeitet und es wird nach Möglichkeit nach Kompensationsmöglichkeiten gesucht.

Um darüber hinaus unterjährig einen angemessenen Überblick über die laufende Geschäftstätigkeit des Jobcenters zu haben und alle Beteiligten mit ausreichend Informationen zu versorgen, gibt es in Hamm verschiedene Controllingberichte. Die Berichte über die strategischen Ziele richten sich an die Geschäftsführung, den Vorstand und den Verwaltungsrat des Kommunalen Jobcenters sowie an die Stadt Hamm. Die Berichte zu operativen Zielen richten sich zudem an die Abteilungsleiter und Sachgebietsleiter.

Steuerung der Leistungsgewährung

→ Feststellung

Die Stadt Hamm verfügt über ein schlüssiges Konzept. Dieses dient der Stadt als eine gute Steuerungsgrundlage für die Leistungsgewährung.

Die Kommune sollte über ein schlüssiges Konzept zur Ermittlung der angemessenen Unterkunftskosten verfügen. Für Kaltmiete, kalte Betriebskosten und warme Betriebskosten (Heizkosten) hat die Kommune Richtwerte festgelegt. Bei der Anwendung der Richtwerte wird die sozialgerichtliche Rechtsprechung zur „Produkttheorie“ beachtet. Diese besagt, dass die beiden Faktoren Wohnungsgröße und Wohnungsstandard – ausgedrückt durch Quadratmeterpreis – nicht je für sich betrachtet angemessen sein müssen, sondern insgesamt eine angemessene Wohnungsmiete (Referenzmiete) ergeben.

Die **Stadt Hamm** verfügt über ein schlüssiges Konzept zu den Kosten für Unterkunft. Das Konzept wurde vom Kommunalen Jobcenter Hamm AöR in Zusammenarbeit mit dem Amt für Soziales, Wohnen und Pflege sowie dem Vermessungs- und Katasteramt aufgestellt und 2018 neu überarbeitet. Für die Bruttokaltmiete und die Heizkosten hat die Stadt Richtwerte festgelegt. Diese werden in regelmäßigen Abständen überprüft und bei Bedarf fortgeschrieben. Die sozialgerichtliche Rechtsprechung zur Produkttheorie wird bei der Anwendung der Richtwerte beachtet. Datengrundlagen oder Herleitung der Richtwerte waren nicht Bestandteil der Prüfung der gpaNRW. Die Prüfung der Sachverhalte erfolgt in Hamm anhand von Einzelfallentscheidungen, bei denen pflichtgemäßes Ermessen ausgeübt wird.

Neben dem schlüssigen Konzept hat die Stadt eine ergänzende Arbeitshilfe entwickelt, die allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zur Verfügung steht.

→ Kosten für Unterkunft und Heizung

→ Feststellung

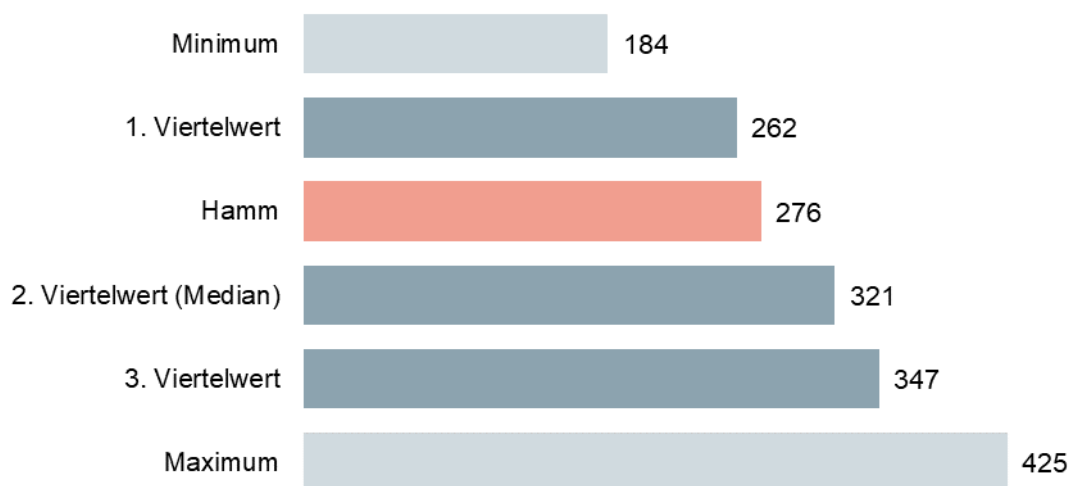
Die Kosten für Unterkunft und Heizung sind in Hamm unterdurchschnittlich. Ursache hierfür sind das vergleichsweise niedrige Mitniveau und die daraus resultierenden geringen Richtwerte für die Angemessenheit einer Wohnung.

→ Feststellung

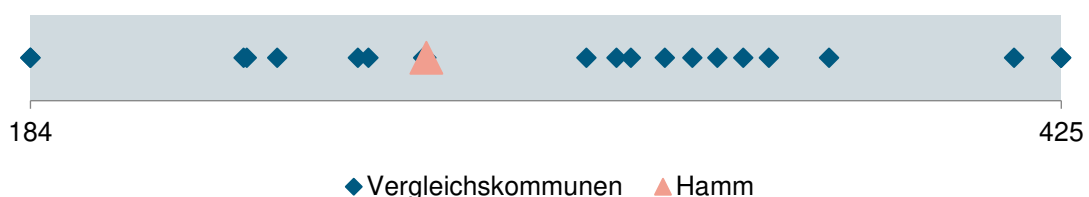
Die Arbeitshilfe bietet eine gute Hilfestellung zur gesetzeskonformen und praxisgerechten Leistungsgewährung.

Ziel jeder Kommune sollte es sein, die Aufwendungen bei bedarfsgerechter Versorgung so niedrig wie möglich zu halten. Das kann bei der Leistungsgewährung beispielsweise erreicht werden durch eine möglichst niedrige Angemessenheitsgrenze, eine wirtschaftliche Durchsetzung der Angemessenheitsgrenzen oder die Überprüfung der Neben- und Betriebskostenabrechnung. Ein Anspruch auf Heizkosten besteht zunächst jeweils in Höhe der tatsächlichen Kosten. Wird ein festgelegter Grenzwert überschritten, so sollte von der Kommune eine Einzelfallprüfung durchgeführt werden.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

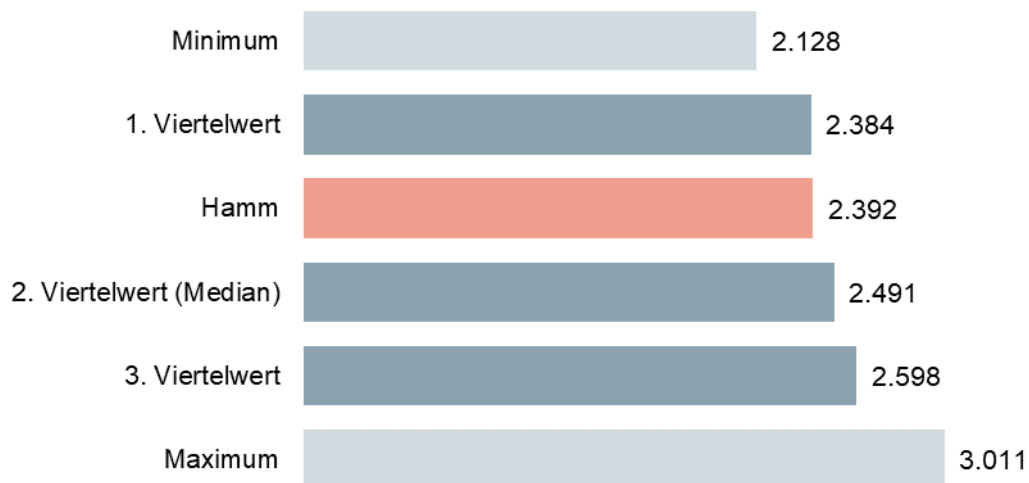


2017 positionierte sich die Stadt Hamm im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
297	191	280	315	353	428	22

Die unterdurchschnittlichen Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner korrespondieren in Hamm sowohl 2017 als auch 2018 mit den Transferaufwendungen je Leistungsbezieher.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher in Euro 2018



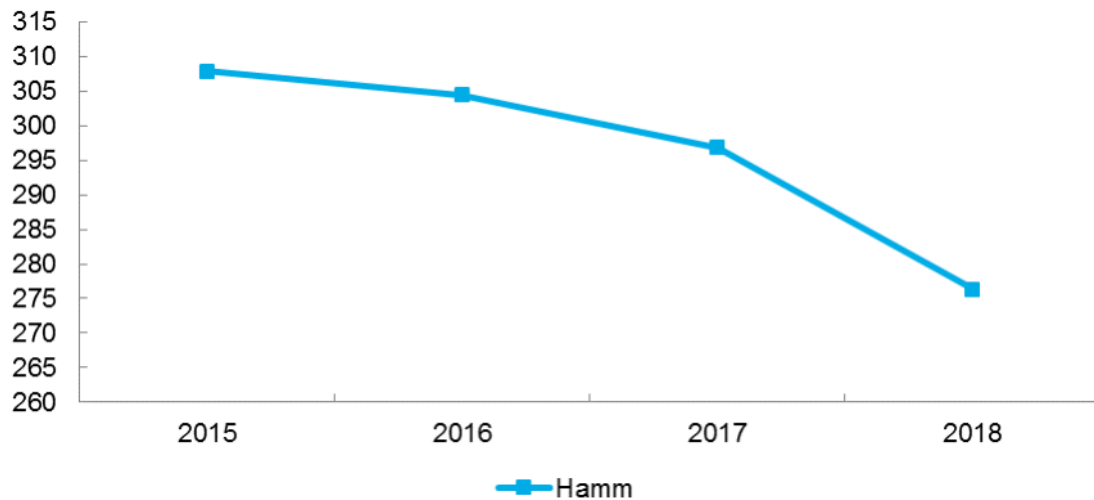
In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen.

2017 positionierte sich die Stadt Hamm im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.415	2.165	2.404	2.473	2.620	2.866	22

Ursächlich für die sowohl unterdurchschnittlichen Transferaufwendungen für Unterkunft und Heizung je Einwohner, als auch je Leistungsbezieher sind in Hamm das vergleichsweise niedrige Mietniveau und die daraus resultierenden geringen Richtwerte für die Angemessenheit einer Wohnung.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro 2015 bis 2018 Stadt Hamm



Die in der Zeitreihe stetig gesunkenen Transferaufwendungen für Unterkunft und Heizung resultieren nach Aussage der Stadt Hamm insbesondere aus einem Rückgang von ungefähr 1.000 Bedarfsgemeinschaften im Jahr 2017. Grund hierfür ist zum einen die gute allgemeine Konjunkturlage. Ein weiterer Grund ist nach Aussage der Stadt, dass einige Organisationsbereiche wie der Eingangsbereich des Jobcenters umstrukturiert und optimiert wurden. Auch die gemeinsame Steuerung der Leistungsgewährung und der Arbeitsvermittlung ist nach Aussage der Stadt besser geworden. Ein weiterer unterstützender Faktor ist die Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG), welche zum 01. Juli 2017 in Kraft getreten ist. Nunmehr haben auch Kinder im Alter von 12 Jahren bis zum vollendeten 18. Lebensjahr einen Anspruch auf Unterhaltsvorschuss. Voraussetzung ist, dass das Kind nicht auf SGB II-Leistungen angewiesen ist oder der alleinerziehende Elternteil im SGB II-Bezug ein eigenes Einkommen von mindestens 600 Euro brutto erzielt. Der Unterhaltsvorschuss wird auf die SGB II Leistungen angerechnet und führt damit zu geringeren SGB II Aufwendungen.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Jobcenters ermitteln in regelmäßigen Abständen die Verfügbarkeit von angemessenem Wohnraum. Das Jobcenter erfasst hierbei sowohl Wohnungsangebote aus den Internetportalen, als auch aus den Tageszeitungen. Zudem wertet es auch die Verfügbarkeit von Wohnraum auf dem freien und auch auf dem öffentlich geförderten Wohnungsmarkt regelmäßig aus.

Bei unangemessenen Kosten für Unterkunft prüft die Stadt Hamm zunächst, ob Gründe vorliegen, die ein Abweichen von der Mietobergrenze erforderlich machen. Dies können z.B. zeitlich begrenzte Bedarfsgemeinschaften, vorliegende Behinderungen oder nur kurzzeitige Hilfebedürftigkeit sein. Sollten keine Gründe für das Abweichen vorliegen, wird gemäß der Arbeitshilfe überprüft, ob ein Umzug die wirtschaftlichere Alternative ist. Wenn auch dies der Fall ist, wird der Leistungsbezieher aufgefordert die Kosten für Unterkunft zu senken. Sollte nach Ablauf von sechs Monaten keine Absenkung der Miete durch den Leistungsbezieher erfolgt sein, wird die Miete vom Jobcenter gekürzt.

Die Stadt Hamm richtet ihren Fokus aber nicht nur konsequent auf die Mieten. Sie überprüft darüber hinaus auch alle Nebenkosten- und Heizkostenabrechnungen. Hierbei kontrolliert die

Stadt, ob der Leistungsbezieher die Abrechnung eingereicht hat. Wenn dies nicht der Fall ist, erhält dieser eine Mitteilung. Nach Aussage der Stadt Hamm konnten durch dieses Verfahren die Kostenersatzfälle deutlich verringert werden. Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gibt es entsprechende Arbeitshilfen in Form eines Excel basierten Vordrucks.

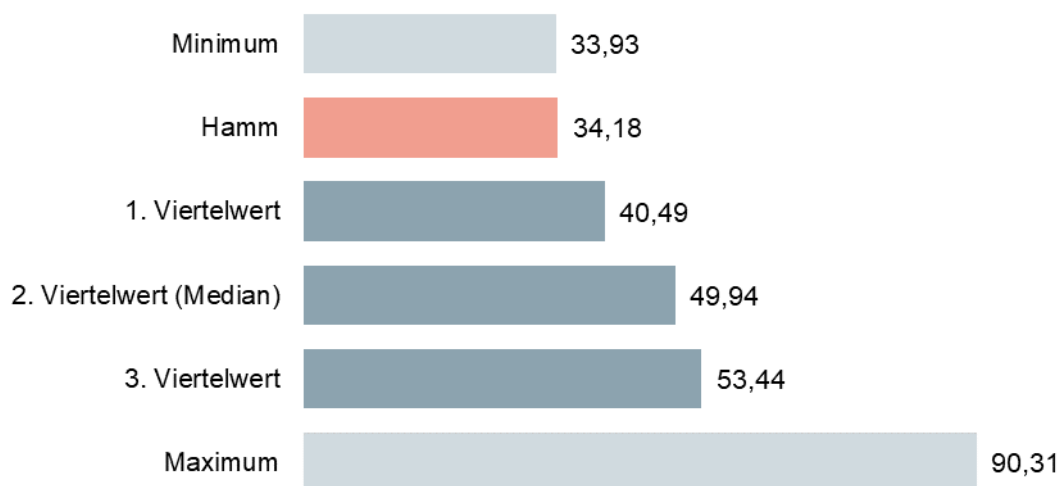
→ Einmalige Leistungen

→ Feststellung

Die Stadt Hamm hat Arbeitshilfen für die einmaligen Leistungen nach § 24 Absatz 3 Satz 1 SGB II entwickelt. Die Vorgaben stellen eine bedarfsgerechte Gewährung sicher.

Die Kommune sollte mit Vorgaben sicherstellen, dass eine bedarfsgerechte Gewährung von einmaligen Leistungen stattfindet. So sollte die Kommune für die Erstausrüstungen Richtwerte festlegen. Zur Ermittlung der Höhe der Leistung im Einzelfall sollte eine Staffelung der Richtwerte nach weiteren Kriterien (u.a. Anzahl der zum Haushalt zählenden Personen) vorgenommen werden. Zwischen der Gewährung einer Erstausrüstung als Beihilfe nach § 24 Abs. 3 SGB II durch die Kommune und der Ersatzbeschaffung als Darlehen nach § 24 Abs. 1 SGB II durch den Bund als Kostenträger sollten klare Abgrenzungen vorgenommen werden.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II je Leistungsbezieher in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

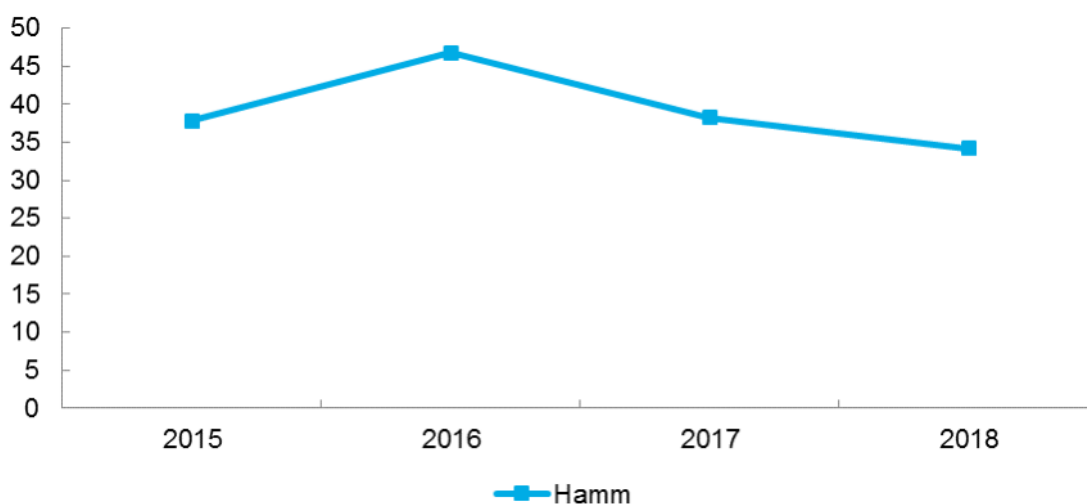


2017 positionierte sich die Stadt Hamm im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
38,24	33,18	51,86	56,73	61,12	104	22

Die Transferaufwendungen für einmalige Leistungen befinden sich sowohl 2017 als auch 2018 auf einem niedrigen Niveau.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen je Leistungsbezieher in Euro 2015 bis 2018



Eine Betrachtung im Zeitreihenvergleich zeigt, dass die Transferaufwendungen für die einmaligen Leistungen im Jahr 2016 am höchsten waren. Dies hat seinen Grund in der Flüchtlingskrise. Hierdurch kam es zu einem vermehrten Zuzug von Menschen, die über keinen eigenen Hausstand verfügten. Im Rahmen der Rechtskreiswechsel vom Asylbewerberleistungsgesetz zum SGB II und dem ggf. gleichzeitigen Umzug in eine eigene Wohnung entstanden die Bedarfe an einer Erstausrüstung.

Auch für die einmaligen Leistungen hat die Stadt Arbeitshilfen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entwickelt. Die Stadt hat für die Bedarfe für die Wohnungserstaussstattung und Bekleidung Einzelpreise ermittelt. Diese werden von der Stadt regelmäßig überprüft und bei Bedarf angepasst. Die Stadt Hamm gewährt keine Pauschalen. Bei jedem Antrag wird der tatsächliche Bedarf an Bekleidung und Mobiliar direkt durch den Außendienst vor Ort festgestellt. Die Sachbearbeitung wird in Hamm wirksam durch konkrete interne Arbeitsanweisungen unterstützt. Um das Fehlerrisiko möglichst zu minimieren, weisen die Arbeitsanweisungen deutlich darauf hin, dass die Ersatzbeschaffung als Bundesleistung in Form eines Darlehens nach § 24 Abs. 1 SGB II zu gewähren ist und nicht als Beihilfe nach § 24 Abs. 3 SGB II. Auch auf der Verfügung für die Überweisung eines Darlehens / einer Beihilfe ist der korrekte Haushaltsschlüssel bereits vorge tragen. So lässt sich auch eine Fehleingabe in das Fachverfahren wirksam vermeiden.

➔ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Hamm verfügt über ein funktionierendes Fach- und Finanzcontrolling. Es bietet ausreichend Transparenz und es werden regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellt.		
F2	Die Stadt Hamm verfügt über ein schlüssiges Konzept. Dieses dient der Stadt als eine gute Steuerungsgrundlage für die Leistungsgewährung.		
F3	Die Kosten für Unterkunft und Heizung sind in Hamm unterdurchschnittlich. Ursache hierfür sind das vergleichsweise niedrige Mitniveau und die daraus resultierenden geringen Richtwerte für die Angemessenheit einer Wohnung.		
F4	Die Arbeitshilfe bietet eine gute Hilfestellung zur gesetzeskonformen und praxisgerechten Leistungsgewährung.		
F5	Die Stadt Hamm hat Arbeitshilfen für die einmaligen Leistungen nach § 24 Absatz 3 Satz 1 SGB II entwickelt. Die Vorgaben stellen eine bedarfsgerechte Gewährung sicher.		

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen der Stadt Hamm im
Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Steuerung	5
Datenlage	5
Straßendatenbank	6
Kostenrechnung	7
Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	8
→ Prozessbetrachtung	10
Aufbruchmanagement	10
Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	12
→ Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	16
Strukturen	16
Bilanzkennzahlen	16
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	18
Alter und Zustand	19
Unterhaltung	21
Reinvestition	23
→ Finanzierung	26

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hamm 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

Der Stadt Hamm liegen die wesentlichen Grundlagen für die **Steuerung der Verkehrsflächen-erhaltung** vor. Für ein strategisches Erhaltungsmanagement kann die Stadt jedoch noch weitere Optimierungen vornehmen. So hilft ihr eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen, die Aufwendungen kostenstellenscharf, vollständig und transparent zu ermitteln. Eine Strategie hat die Stadt Hamm dem Tiefbau- und Grünflächenamt in Teilbereichen mitgegeben. Wesentliche Voraussetzung für eine systematische Erhaltung ist die Straßendatenbank. Das Tiefbau- und Grünflächenamt nutzt die Straßendatenbank für die Bestandsdaten sowie für die Finanzdaten. Das **Aufbruchmanagement** ist bereits weitestgehend digitalisiert und die Prozesse optimiert.

Das Tiefbau- und Grünflächenamt hat seit der Eröffnungsbilanz keine **Zustandserfassungen und -bewertungen** durchgeführt. Lediglich ein Stadtbezirk wurde aufgenommen. In Zukunft sollen jedes Jahr 10 Prozent der Verkehrsflächen erfasst und bewertet werden. Somit wird sichergestellt, dass nach zehn Jahren der Zustand aller Verkehrsflächen ermittelt und bewertet ist. Weiter ist geplant, die körperliche Inventur entsprechend vorzunehmen.

Seit der Eröffnungsbilanz im Januar 2008 ist in Hamm ein kontinuierlicher Vermögensverzehr bei den Verkehrsflächen zu erkennen. Dieser Entwicklung hat Hamm nicht mit ausreichenden **Investitionen** entgegengewirkt. In den letzten vier Jahren hat sie im Schnitt nur 60 Prozent der jährlichen Abschreibungen in das bestehende Verkehrsflächenvermögen reinvestiert. Noch zeigt der **Anlagenabnutzungsgrad** eine geringe Überalterung der Verkehrsflächen. Aber eine zu geringe Investitionstätigkeit lässt den Anlagenabnutzungsgrad steigen. Ein zusätzliches Risiko zeigen die geringen **Unterhaltungsaufwendungen** der Jahre 2014 bis 2017. Diese liegen durchschnittlich bei nur 56 Prozent des nach dem Richtwert der FGSV für eine wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarfs. Insofern vermitteln zumindest zwei der drei Einflussfaktoren – Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen – ein Risiko für den Haushalt und die Bilanz und somit auch den Zustand der Verkehrsflächen. Eine nachhaltige, wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen und des Vermögens ist damit mittel- und langfristig nicht sichergestellt.

→ 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 Betrachtung der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen betrachtet die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung miteinander.

→ 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 25 bis 50 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 Sicherstellen 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.

Datenlage

→ Feststellung

In der Stadt Hamm ist die Datenlage bezüglich Flächen, Maßen und Aufbau der Verkehrsflächen gut. Für eine nachhaltige und zielgerichtete Steuerung fehlen allerdings noch die aktuellen Zustandsdaten für die Verkehrsflächen. Alle Daten, auch die Finanzdaten, konnte Hamm zeitnah zur Verfügung stellen.

Die Kommune muss die für die Steuerung erforderlichen Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben.

Die **Stadt Hamm** verfügt in ihrer Straßendatenbank über fast alle steuerungsrelevanten Daten. Flächendaten, Maße, teilweise Aufbaudaten und Funktion der Verkehrsflächen liegen vor. Für Straßen, deren Erstellung lange vor der Einführung der Straßendatenbank liegt, wurden fiktive Baujahre angenommen. Verkehrs- und Inventardaten werden in separaten Dateien geführt. Diese Informationen lassen sich bei Baumaßnahmen leicht einholen. Finanzdaten, wie Kosten durchgeführter Maßnahmen, sind ebenfalls Inhalt der Straßendatenbank. Diese Kosten sind detailliert nach einzelnen Erhaltungsmaßnahmen erfasst.

Die Straßendatenbank dient auch als Bestandsverwaltung der Verkehrsflächen für die gesamte Stadt Hamm. Dadurch ist sichergestellt, dass alle mit einheitlichen Daten arbeiten.

In der Straßendatenbank hat die Stadt Hamm die zur Eröffnungsbilanz ermittelten Zustandsdaten hinterlegt. Nur bei Zustandsverbesserungen durch Erneuerungsmaßnahmen (investiv) erfolgt eine Anpassung. Eine neue Zustandserfassung wird zurzeit ausgeschrieben.

→ Empfehlung

Die Stadt Hamm sollte die Ergebnisse der neuen Zustandserfassung in die Datenbank einpflegen.

Straßendatenbank

→ Feststellung

Die Stadt Hamm führt eine Straßendatenbank. Bei neuen bzw. erneuerten Verkehrsflächen liegen detaillierte Daten vor. Bei älteren Verkehrsflächen wurden die vorhandenen und bekannten Informationen eingepflegt. Zustandsdaten werden seit der Eröffnungsbilanz nur bei Erneuerungsmaßnahmen aktualisiert.

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 Hamm** hat bei der Einführung der Straßendatenbank alle ihr vorliegenden Daten, wie Leitdaten, Funktionsdaten und Querschnittsdaten, eingepflegt. Bei der Erfassung neuer Verkehrsflächen werden auch die Aufbaudaten erfasst.

Die Zustandserfassung, die zur Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2008 durchgeführt wurde, ist ebenfalls Bestandteil der Straßendatenbank. Eine aktuellere komplette Zustandserfassung liegt der Stadt Hamm noch nicht vor, wird aber zurzeit vorbereitet.

→ Empfehlung

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Hamm Zustandserfassungen regelmäßig durchzuführen. Diese sind Grundlage für eine zielgerichtete und nachhaltige Steuerung der Finanzmittel im konsumtiven wie investiven Bereich, der Verkehrssicherung und Erhaltung der Verkehrsflächen.

Eine Erfassung und Bewertung der Verkehrsflächen ist notwendig für ein strategisches und operatives Erhaltungsmanagement. Weiter ist es die Grundlage, um die gesetzlich vorgeschriebenen körperlichen Inventuren des Anlagevermögens durchführen zu können.

Eine erste neue Zustandserfassung und Bewertung hat die Stadt Hamm für einen Stadtbezirk erarbeitet. Weitere Zustandserfassungen wurden zwischenzeitlich nicht erstellt. Die rechtlich vorgeschriebenen körperlichen Inventuren hat die Stadt Hamm nicht durchgeführt.

→ Feststellung

Die Stadt Hamm hat seit der Eröffnungsbilanz keine körperliche Inventur der Verkehrsflächen vorgenommen. Damit verstößt sie gegen § 30 Abs. 2 KomHVO NRW.

Gemäß § 91 Abs. 1 GO NRW sind in der Inventur zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres u.a. die Vermögensgegenstände genau zu verzeichnen und dabei der Wert anzugeben (Inventar). Weiter sind die Vermögensgegenstände gem. § 30 Abs. 2 KomHVO NRW mindestens alle zehn Jahre durch eine körperliche Inventur aufzunehmen.

→ Empfehlung

Die Stadt Hamm sollte den gesetzlichen Vorgaben folgen und die körperliche Inventur entsprechend der gesetzlichen Fristen durchführen.

Seitens der Verwaltung wurde eine Absichtserklärung zur kompletten Zustandserfassung aller Verkehrsflächen und damit auch zur Erstellung einer körperlichen Inventur abgegeben. Es fehlen allerdings noch die entsprechenden Beschlüsse. Geplant ist die nächste Zustandserfassung

und Bewertung auf drei Jahre zu verteilen. Danach sollen regelmäßig jeweils zehn Prozent der Verkehrsfläche pro Jahr erfasst und bewertet werden, sodass jeweils nach zehn Jahren für die gesamten Verkehrsflächen eine körperliche Inventur vorliegt. Diese Vorgehensweise verteilt den Aufwand gleichmäßig.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Hamm, entsprechend der vor genannten Absicht regelmäßig eine aktuelle Erfassung und Bewertung der Verkehrsflächen durchzuführen.

Von der Zustandserfassung klar abzugrenzen ist die laufende Straßenkontrolle bzw. Straßenbegehung. Die Straßenbegehung liefert Informationen über Mängel und Schäden an den Verkehrsflächen. Durch die Begehungen werden betriebliche und bauliche Unterhaltungsmaßnahmen, also kleinflächige Arbeiten, ausgelöst. Festgestellte Mängel und Schäden sollten direkt beseitigt werden, um u.a. ständig die Verkehrssicherheit zu gewährleisten. Für diese routinemäßigen Inspektionen liegen Dienstanweisungen mit festen Tourenplänen vor. Ziel der Straßenbegehung ist es, festgestellte Mängel und Schäden der Verkehrsflächen zu erkennen und zu beheben.

Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen hinterlegt die Stadt Hamm mit den entsprechenden Kosten in der Straßendatenbank. Zustandsveränderungen erfasst sie jedoch nur bei investiven Maßnahmen. Ein direkter Abgleich der Straßendatenbank mit der Anlagenbuchhaltung erfolgt nicht. Zustandsänderungen teilt das Tiefbau- und Grünflächenamt gesondert der Anlagenbuchhaltung mit.

Informationen aus dem Aufbruchmanagement dokumentiert die Stadt Hamm ebenso in der Straßendatenbank wie auch andere Maßnahmen Dritter.

Aus den in der Straßendatenbank hinterlegten Maßnahmen und Kosten erstellt die Stadt Hamm keine Berechnungsmodelle für verschiedene langfristige Unterhaltungsstrategien und deren erforderlichen Finanzbedarf. Damit und mit den Informationen der neuen Zustandserfassung könnte sie nachhaltige, langfristige Prognosen und Bauprogramme aufstellen.

Kostenrechnung

→ **Feststellung**

Die Stadt Hamm führt keine Kostenrechnung im Tiefbau- und Grünflächenamt. Die tatsächlichen Aufwendungen (Vollkosten) können jedoch über das städtische Rechnungswesen und die entsprechenden internen Leistungsverrechnungen ermittelt werden.

Für die interne Steuerung benötigt die 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 **Stadt Hamm** arbeitet im Tiefbau- und Grünflächenamt nicht mit einer Kostenrechnung. Ohne eine Kostenrechnung ist die detaillierte Betrachtung der Kosten nach Kostenstellen nicht möglich. Im Gegensatz zur Finanzbuchhaltung werden in der Kostenrechnung nicht nur investive Erneuerungsmaßnahmen berücksichtigt, sondern alle anfallenden Kosten für Erneuerungs- und Erhaltungsmaßnahmen. Das heißt, es werden alle Kostenarten (Vollkosten) erfasst und der Kostenstelle, die diese Leistung verursacht hat, zugeordnet.

Dadurch kann nachgehalten werden, welche Maßnahmen und Kosten jedes Anlagegut verursacht. Das Tiefbau- und Grünflächenamt kann dann, in Verbindung mit der Straßendatenbank und dem Erhaltungsmanagement, ermitteln, ob viele kleine Erhaltungsmaßnahmen zu einem erhöhten Aufwand führen und ob es diese Kostenstelle mit einer Erneuerung wirtschaftlich erhält.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Hamm die Einführung einer bedarfsgerechten Kostenrechnung im Tiefbau- und Grünflächenamt zur optimalen internen Steuerung und zur Darstellung eines transparenten Ressourceneinsatzes.

Optimal wäre eine einheitliche Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank. Diese können direkt integriert oder über Schnittstellen miteinander verbunden sein. Dabei sollte sich die Kostenrechnung an der bereits bestehenden Struktur der Straßendatenbank orientieren. Wichtig ist auch, dass die Stadt Hamm vor Einführung einer Kostenrechnung den Grad der Detaillierung festlegt. Welche Auswertungen werden konkret benötigt und welche Differenzierung der Daten ist dafür erforderlich?

Die Kostenrechnung muss dabei sowohl die Eigenleistungen des kommunalen Bauhofes mit allen Sach- und Gemeinkosten als auch die Fremdleistungen enthalten. Da der Bauhof ebenfalls im Tiefbau- und Grünflächenamt angesiedelt ist, kann hierfür eine gemeinsame Kostenrechnung aufgebaut werden, in der alle Kostenarten erfasst werden. Um die Leistungen des Bauhofes auswerten und steuern zu können, müssen hierfür entsprechende Kostenstellen und Kostenträger eingerichtet werden.

Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Hamm hat in ihren Jahresabschlüssen und Haushaltsplänen bereits einige strategische Ziele definiert. Einige sind mit Kennzahlen und Zielwerten belegt, auch diese sind im Haushalt abgebildet.

Die 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 die Kommune individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte sie die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

In den Jahresabschlüssen der Stadt Hamm werden strategische Ziele und finanzwirtschaftliche Kennzahlen ausgewiesen. Die Ziele für die Verkehrsflächen des Tiefbau- und Grünflächenamtes für das Jahr 2017 lauten:

- Erhöhung der Verkehrssicherheit bei Planung von öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen
- Optimierung des Verkehrsflusses durch Planung und Bau von verkehrsleitenden- und verkehrslenkenden Anlagen

- Optimierung der Koordinierung der Baumaßnahmen im öffentlichen Straßenraum
- Erhöhung der Verkehrssicherheit durch Bau und Unterhaltung der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze
- Sicherung und Optimierung der Vermögenssubstanz

Zu diesen Zielen gibt es den Hinweis „Dauerauftrag“, da sie jedes Jahr fortgeschrieben werden. Weitere Ziele, die über Kennzahlen definiert wurden, wie z. B. Unterhaltungsaufwendungen je qm werden als Ergebnis im Jahresabschluss dem Haushaltsansatz gegenübergestellt und die Abweichung ausgewertet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte eine Gesamtstrategie für das Erhaltungsmanagement entwickeln. Die bereits vorhandenen Daueraufgaben, Kennzahlen und Zielwerte können darin integriert werden. Diese Gesamtstrategie sollte über operative Ziele die Erhaltung steuern.

→ Prozessbetrachtung

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.

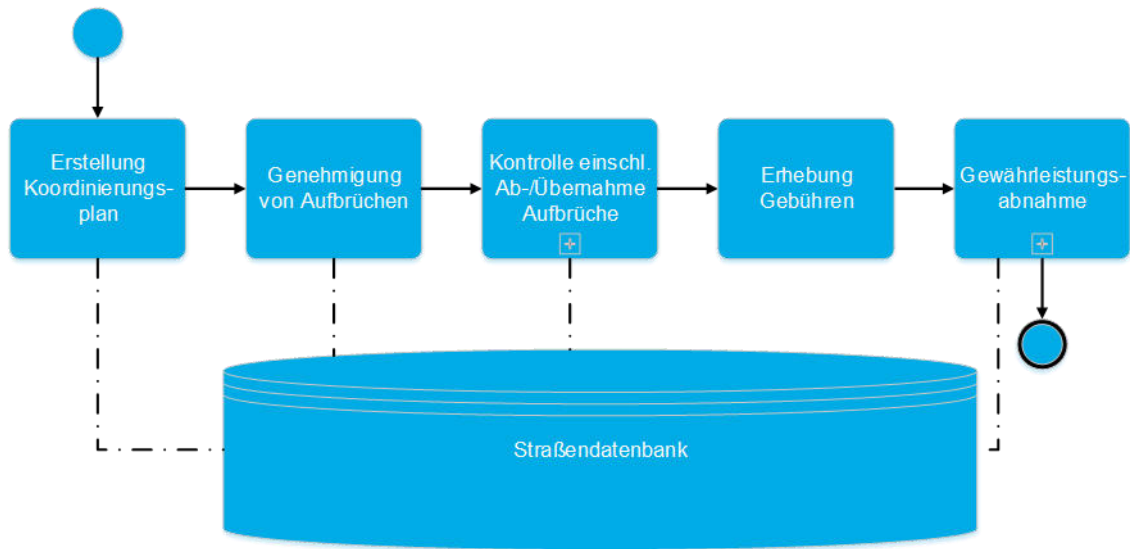
→ Feststellung

Die Prozesse des Aufbruchmanagements der Stadt Hamm sind durchgängig schlüssig und werden in der Straßendatenbank protokolliert. Es erfolgen Koordinierungstermine und Abstimmungen mit den Versorgungsträgern. Während der Bauphase und zur Gewährleistungsabnahme führt Hamm stichprobenartige Kontrollen durch.

Das Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst geringgehalten werden. Dazu muss die 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



Um den Prozess des Aufbruchmanagements zu betrachten erfolgte ein Gespräch mit dem Tiefbau- und Grünflächenamt der **Stadt Hamm** auf Basis einer Checkliste. Diese Checkliste wird einheitlich bei allen 23 kreisfreien Städten verwendet. Über diese Fragen und deren Beantwortung lassen sich etwaige Störungen im Prozessablauf identifizieren.

In der Stadt Hamm erfolgt bereits in der Planungsphase eine sehr enge Abstimmung aller an Aufbrüchen Beteiligten. Es gibt regelmäßige Treffen mit allen Versorgungsträgern, Telekommunikationsfirmen und dem Tiefbau- und Grünflächenamt der Stadt Hamm. Zusätzlich beraumt die Stadt Hamm weitere Treffen in kleineren Runden an. Hierbei stimmen die Beteiligten alle Aufbruchmaßnahmen mit den Baumaßnahmen der Stadt ab. Die Stadt erstellt einen Koordinierungsplan, der die Ergebnisse protokolliert. Dieser wird allen Beteiligten zur Verfügung gestellt, jedoch noch nicht über Projekt- oder Maßnahmendatenbanken.

→ Empfehlung

Über Projekt- oder Maßnahmendatenbanken sollte die Stadt Hamm die in den Abstimmungsterminen besprochenen Maßnahmen allen Vorhabenträgern zugänglich machen.

Trotz eines Koordinierungsplanes, der die angegebenen Zeitfenster von Maßnahmen aufzeigt, erfolgt eine vertiefende Abstimmung zu einem späteren Zeitpunkt. Nur bei Maßnahmen, an denen die Stadt Hamm beteiligt ist, erfolgt die Gesamtkoordination durch die Stadt.

Die Genehmigung der Aufbrüche erteilt das Tiefbau- und Grünflächenamt. Die zuständige Mitarbeiterin/der zuständige Mitarbeiter nimmt bereits an den Koordinierungsgesprächen teil. Die Übereinstimmung mit dem Koordinierungsplan wird geprüft und ggf. erfolgt eine Terminverschiebung oder Versagung. Alle Informationen zu genehmigten Aufbrüchen werden in der Straßendatenbank hinterlegt.

Das Tiefbau- und Grünflächenamt der Stadt Hamm bekommt zwei Wochen vor Beginn der Maßnahme eine Kopie der Genehmigung. Diese Genehmigung beinhaltet Name, Adresse und Ansprechpartner der ausführenden Firma. Auch der genaue Ausführungszeitraum ist Inhalt.

Genaue Vorgaben zur Durchführung des Aufbruches sind bereits Inhalt der Genehmigung. Das Einhalten dieser Vorgaben wird durch unangemeldete Kontrollen nach Ermessen der Kontrolleurin/des Kontrolleurs und Baufortschritt geprüft.

Nach Fertigstellung des Aufbruches erhält die Stadt Hamm eine Übernahmeanzeige. Die Übernahme erfolgt meist parallel zur Abnahme zwischen Vorhabenträger und Bauunternehmen. Die Aufbruchkoordinatorin/der Aufbruchkoordinator der Stadt Hamm nimmt an diesem Termin teil und übernimmt den Aufbruch soweit keine Mängel vorliegen. Diese Übernahme wird in der Straßendatenbank protokolliert. Auch Qualitätskontrollen und Fotos werden in der Software hinterlegt.

Sollten während der Gewährleistungsfrist Mängel erkennbar sein, wird der Vorhabenträger schriftlich zur Beseitigung innerhalb einer konkreten Frist aufgefordert. Diese Mängelbeseitigung wird kontrolliert und in die Software eingearbeitet.

Ein Wiedervorlagevermerk in der Software zeigt rechtzeitig den Ablauf der Gewährleistungsfrist an. Zum Ablauf der Gewährleistungsfrist erfolgt eine Inaugenscheinnahme des Aufbruchs, um den Zustand und ggf. Mängel festzustellen. Das Ergebnis und ggf. festgestellte Mängel werden in der Datenbank protokolliert. Der Vorhabenträger erhält eine Anzeige der Inaugenscheinnahme mit der Entlassung aus der Gewährleistung oder eine Aufforderung zur Mängelbeseitigung innerhalb einer erneuten Frist. Nach der ordnungsgemäßen Mängelbeseitigung erhält der Vorhabenträger die Entlassung aus der Gewährleistung. Auch dieser Prozess wird in der Datenbank protokolliert.

Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

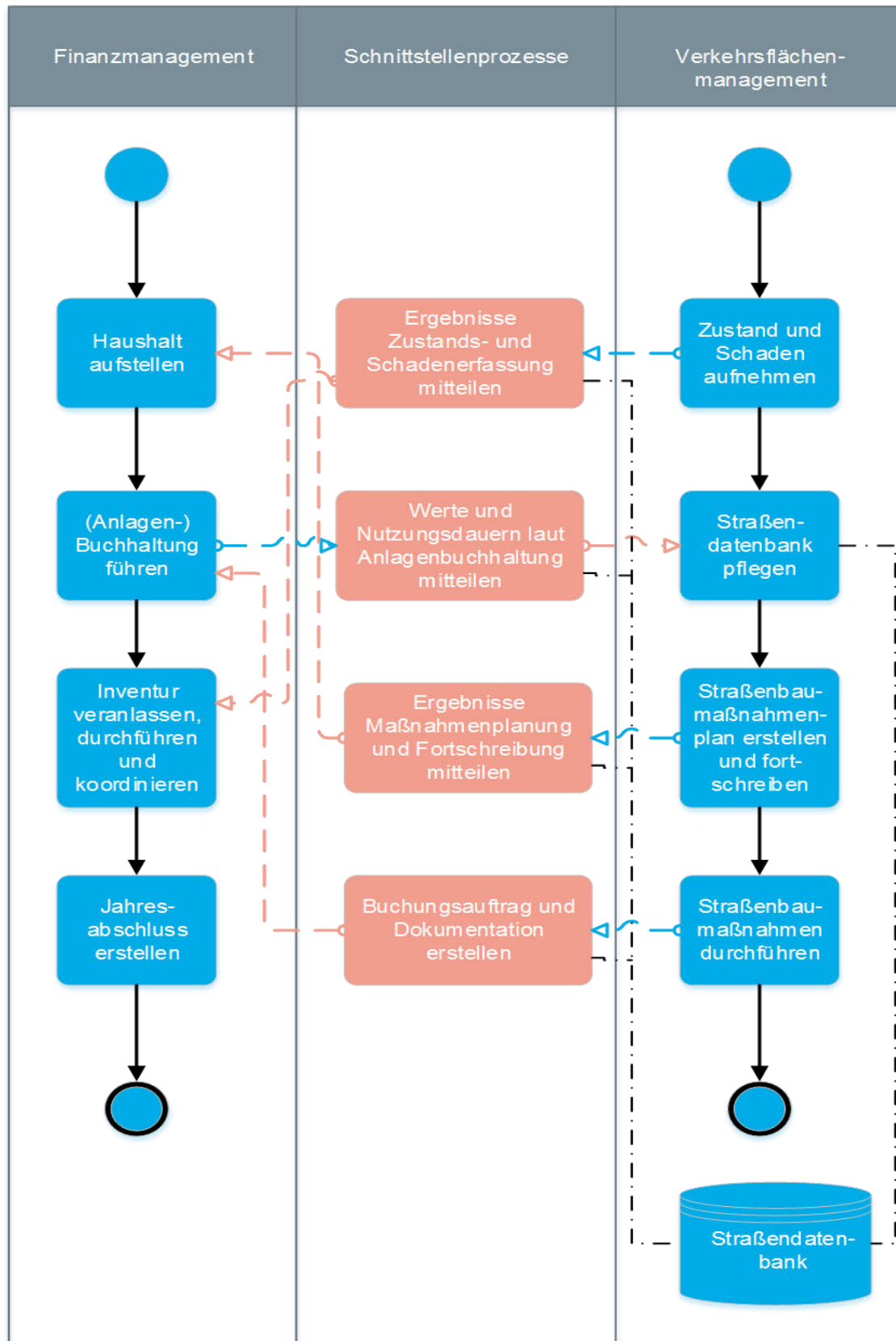
→ Feststellung

Die Zusammenarbeit des Tiefbau- und Grünflächenamtes mit der Anlagenbuchhaltung der Stadt Hamm zeigt sich ohne Schnittstellenverluste. Es erfolgen enge Abstimmungen bei investiven Maßnahmen und Informationen zu den Inventuren. Die regelmäßige Zustandserfassung und körperliche Inventur konnte die Stadt Hamm bisher noch nicht umsetzen.

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 der Kommune eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die eine Kommune bedienen muss.

Schnittstellenprozess



Die Anlagenbuchhaltung der Stadt Hamm befindet sich im Controllingamt. Daher erfolgte auch das Gespräch über die verschiedenen Schnittstellen mit dem Tiefbau- und Grünflächenamt sowie dem Controllingamt. Die gpaNRW verwendet hierfür eine landesweit einheitliche Checkliste Fragebogen.

Die Anlagegüter Verkehrsflächen der Stadt Hamm lassen sich aus den gebildeten Abschnitten der Straßendatenbank ermitteln. Die Straßendatenbank ist wesentlich detaillierter aufgeteilt.

Die Anlagenbuchhaltung hat keinen Zugriff auf die Straßendatenbank. Es zeigte sich bisher keine Notwendigkeit dafür, möglich wäre es allerdings, diesen Zugriff einzurichten. Das Tiefbau- und Grünflächenamt kann jedoch das komplette Rechnungswesen incl. der Anlagenbuchhaltung einsehen.

Seit der Eröffnungsbilanz zum Januar 2008 hat die Stadt Hamm bisher keine weitere körperliche Inventur der Verkehrsflächen durchgeführt. Weitere Hinweise zu diesem Thema siehe Abschnitt Steuerung, Straßendatenbank.

Die Stadt Hamm hat eine Dienstanweisung Inventur erarbeitet. Darin ist geregelt, wer die Erfassung und Bewertung durchführt. In diesem Fall das Tiefbau- und Grünflächenamt. Diese Richtlinien sind bei einer künftigen körperlichen Inventur zu berücksichtigen. Das Verfahren zur Wertanpassung bei der körperlichen Inventur wird nach Auskunft der Verwaltung noch abgestimmt.

Die durchgeführten investiven Maßnahmen übernimmt die Anlagenbuchhaltung über die zugesandten Buchungsbelege. Diese fließen als Wertsteigerung in die jährliche Buchinventur ein.

Zurzeit werden nur Änderungsmeldungen durch erfolgte Erneuerungen oder Neubaumaßnahmen der Anlagenbuchhaltung mitgeteilt und dort die Werte aktualisiert. Dies erfolgt in enger Abstimmung mit dem Finanzmanagement und unter Berücksichtigung der Dienstanweisungen Rechnungswesen und Inventur. Unterjährige Anpassungen des Haushaltsplans werden bilateral ausgetauscht und durch das Bauinvestitionscontrolling über den Mittelabfluss festgestellt. Wertveränderungen durch vorzeitigen Wertverlust erfasst die Anlagenbuchhaltung nicht.

→ **Feststellung**

Buchhalterische Überlegungen fließen nicht in die Entscheidung der Maßnahmenplanung der Stadt Hamm ein.

Durch fehlende Zustandserfassungen und ohne ein Erhaltungsmanagement erfolgt die Sanierung oder Erneuerung auf Basis des Alters und in Abhängigkeit der politischen Beschlüsse.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Hamm, alle Maßnahmen auf Basis einer Gesamtstrategie, eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements sowie der noch zu erstellenden neuen Zustandserfassung zu planen.

Die notwendige Dokumentation für die Buchinventur wird den Buchungsbelegen beigelegt und auch in der Straßendatenbank vorgehalten.

Ein unterjähriger Abgleich zwischen Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank erfolgt nicht. Am Jahresende werden die Anlagen im Bau (AiB's) abgestimmt und geprüft, ob diese noch aktuell sind. Eine Auswertung nach Art der Maßnahmen, nach Beträgen und auch kontenscharf erstellt die Anlagenbuchhaltung.

→ Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

Strukturen

→ Feststellung

Durch den vergleichsweise minimalen Anteil der Verkehrsflächen an der Gemeindefläche sind die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Hamm eher entlastend für den Erhalt der Verkehrsflächen.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann die 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 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	793	793	1.504	2.068	2.503	3.049	23
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	45,83	29,06	31,20	33,15	40,40	45,83	22
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	3,63	3,63	4,85	6,44	8,35	11,92	22

Die **Stadt Hamm** gehört mit 226 qkm flächenmäßig zu den 25 Prozent der größten kreisfreien Städte in NRW. Die Bevölkerungszahl zeigt mit 179.185 Einwohnern jedoch den fünftniedrigsten Wert der Vergleichskommunen. Dadurch ergibt sich die geringste Bevölkerungsdichte der Vergleichsstädte. Die Stadt Hamm stellt ihren Einwohnern im Verhältnis die meisten Verkehrsflächen zur Erschließung der Gemeindefläche zur Verfügung. Durch die relativ große Gemeindefläche stellt der Anteil der Verkehrsflächen an der gesamten Gemeindefläche in Hamm das interkommunale Minimum.

Das Tiefbau- und Grünflächenamt der Stadt Hamm unterhält auf dem 226 qkm großen Gemeindegebiet knapp sieben Mio. m² Straßen und rund 1,3 Mio. m² befestigte Wirtschaftswege. Durch die Nähe zu den Bundesautobahnen A1 und A2 ist eine gute Anbindung an das Fernverkehrsnetz gegeben. Die durch Hamm führenden Straßen werden somit nicht übermäßig vom Fernverkehr frequentiert.

Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich in der Stadt Hamm seit der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2008 bis 2018 um rund 70 Mio. Euro (18 Prozent) verringert.

Die Bilanzwerte und Bilanzkennzahlen zeigen die Bedeutung der Verkehrsflächen. In der Bilanz zum 31. Dezember 2017 hat die **Stadt Hamm** Verkehrsflächenvermögen in Höhe von rund 315 Mio. Euro ausgewiesen. Dazu kommen noch über 6,5 Mio. Euro Anlagen im Bau.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	21,63	3,95	8,55	10,58	15,41	25,62	21
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	38,31	11,50	21,06	32,50	45,16	75,93	21

Die Verkehrsflächenquote (Bilanzwert Verkehrsflächen einschließlich Anlagen im Bau im Verhältnis zur Gesamtbilanzsumme) der **Stadt Hamm** wird von den Ausgliederungen beeinflusst. Der Wert ist deshalb so hoch, weil die Stadt Hamm einerseits sehr viele Verkehrsflächen hat und andererseits sich das Vermögen des Abwasserwerkes nicht im städtischen Haushalt befindet.

Der gemittelte Bilanzwert je m² Verkehrsfläche zeigt einen Wert leicht über dem zweiten Viertelwert. Die folgenden Faktoren wirken sich unter anderem für Hamm erhöhend aus:

- eine Nutzungsdauer am oberen Zeitrahmen,
- bedingt dadurch ein langer Abschreibungszeitraum und
- Verkehrsflächen mit einer Restnutzungsdauer von etwas weniger als der Hälfte der Gesamtnutzungsdauer

Bilanzwert Verkehrsflächen (inkl. Anlagen im Bau) 2008 – 2018 in Tausend Euro

1.01.2008	2010	2012	2014	2016	2017	2018
386.049.106	376.875.879	364.017.872	345.311.006	324.294.837	321.836.331	315.996.750

Die **Stadt Hamm** konnte den bilanziellen Wert ihrer Verkehrsflächen in den letzten Jahren nicht durch Erneuerungs- und Neubaumaßnahmen erhalten. Rund 70 Mio. Euro (18 Prozent) des Wertes aus der Eröffnungsbilanz sind bis 2018 bereits verzehrt. Die gpaNRW geht auf diese Entwicklung im Folgenden näher ein.

Abschreibungen und Anlagenabgänge reduzieren den Vermögenswert. Demgegenüber stehen Investitionen und Zuschreibungen, die den Vermögenswert erhöhen. Die Investitionen und Zuschreibungen konnten das Vermögen der Stadt Hamm im Wert nicht erhalten. Durch regelmäßige Abschreibungen und Anlagenabgänge ist ein Vermögensverlust entstanden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte durch bedarfsgerechte Investitionen das Anlagevermögen Verkehrsflächen wertmäßig erhalten.

→ Erhaltung der Verkehrsflächen

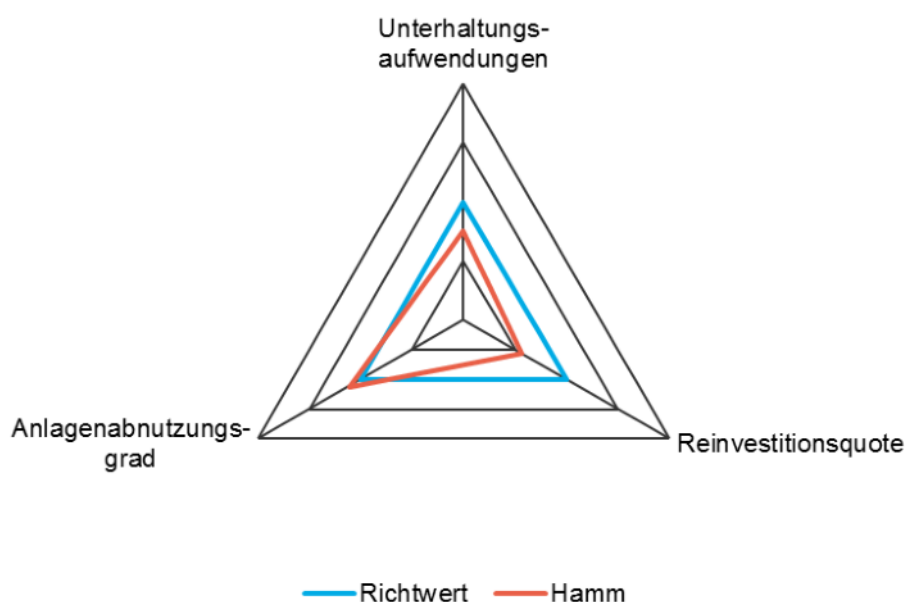
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen 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 m² Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je m² 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 Hamm** gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2017



Kennzahlen	Richtwert	Hamm
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,96
Reinvestitionsquote in Prozent	100	55,00
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	56,00

Im Folgenden werden die einzelnen Parameter näher betrachtet.

Alter und Zustand

→ Feststellung

Das Alter der vorhandenen Straßen und Wirtschaftswege ist kontinuierlich angestiegen und zeigt eine beginnende Überalterung.

Die Stadt Hamm beabsichtigt eine Zustandserfassung für das gesamte Stadtgebiet zu erstellen. Hierzu fehlt noch der entsprechende Beschluss.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei ungefähr 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	56,00	40,00	49,50	60,11	76,67	87,50	20



Die **Stadt Hamm** hat für ihre verschiedenen Verkehrsflächen einheitliche Nutzungsdauern von 50 Jahren festgelegt.

Der Anlagenabnutzungsgrad bildet das Verhältnis der bereits genutzten Lebensdauer (Gesamtnutzungsdauer abzüglich Restnutzungsdauer) zur Gesamtnutzungsdauer. Ein Wert von über 50 Prozent weist auf ein unausgewogenes Verhältnis von älteren zu neueren Verkehrsflächen hin. Der im interkommunalen Vergleich noch recht günstig liegende Anlagenabnutzungsgrad zeigt unter anderem, warum der Bilanzwert der Verkehrsflächen im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten überdurchschnittlich ist. Der Anlagenabnutzungsgrad hat sich seit 2009 von 44,1 Prozent auf 56,0 Prozent verschlechtert und zeigt im Zeitverlauf eine beginnende Überalterung der Verkehrsflächen. Für das Jahr 2018 beträgt der Anlagenabnutzungsgrad ebenfalls 56,0 Prozent. Die neu gebauten Verkehrsflächen konnten in dem Jahr die jährliche Reduzierung der Restlaufzeit auffangen.

Der Anlagenabnutzungsgrad wurde über eine flächenmäßige Gewichtung ermittelt. Dazu multipliziert man für jeden Abschnitt die Fläche mit der Restnutzungsdauer. Über alles wird die Summe gebildet. Diese Summe dividiert durch die Summe der Fläche (aller Abschnitte) ergibt dann die durchschnittliche Restnutzungsdauer. Bereits abgeschriebene Abschnitte sind mit einer Restnutzungsdauer von „0“ Jahren zu berücksichtigen.

Der anhand von Bilanzdaten ermittelte Anlagenabnutzungsgrad kann nur einen ersten Hinweis auf den Zustand der Straßen und Wirtschaftswege liefern. Den technischen Zustand der Verkehrsflächen zeigt eine aktuelle Zustandserfassung mit Einteilung in Zustandsklassen.

Die Stadt Hamm hat den Zustand der Verkehrsflächen für die Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2008 ermitteln und bewerten lassen. Eine aktuellere Zustandserfassung wurde bisher nur für einen Stadtbezirk erstellt. Die restlichen Flächen sollen noch erfasst und bewertet werden. Hierfür fehlt jedoch noch ein Beschluss, um diese Leistung extern zu beauftragen (siehe Hinweise Abschnitt Steuerung, Straßendatenbank).

→ Empfehlung

Die Stadt Hamm sollte eine flächendeckende und zeitnahe Erfassung und Bewertung ihrer Verkehrsflächen durchführen. Nur so lässt sich u.a. ermitteln, ob der bilanzielle Wert auch dem tatsächlichen Wert entspricht.

Unterhaltung

→ Feststellung

Obwohl die Stadt Hamm zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit den höchsten Aufwendungen gehört, liegen die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. .

Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen, ist eine entsprechend auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert der FGSV von 1,30 Euro je qm Verkehrsfläche.

Grundlage der Kennzahl Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für die Unterhaltung der Verkehrsflächen. Das beinhaltet neben den Eigen- und Fremdleistungen auch Personalaufwendungen der Verwaltung, Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen abzüglich der Erträge für die Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen. Diese werden dem Richtwert der FGSV gegenübergestellt.

Die **Stadt Hamm** hat im Jahr 2017 etwas über acht Mio. Euro für Unterhaltungsmaßnahmen aufgewendet. Darin enthalten sind Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen in Höhe von 1,4 Mio. Euro.

Unterhaltungsaufwendungen 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	0,98	0,42	0,65	0,77	0,93	1,44	21



Die **Stadt Hamm** setzt mit den 0,98 Euro je qm Verkehrsfläche etwa 75 Prozent der Ressourcen ein, die die FGSV als Richtwert für eine langfristige, wirtschaftliche Unterhaltung empfiehlt. Der Richtwert geht von einem ausgewogenen Altersverhältnis aus. Mit zunehmendem Alter wird auch der Bedarf an Erhaltungsmaßnahmen steigen, um die festgelegte Gesamtnutzungsdauer zu erreichen.

Neben der absoluten Höhe der Unterhaltungsaufwendungen ist für eine tiefergehende Betrachtung von Bedeutung zu wissen,

- welche Unterhaltungsmaßnahmen die Stadt durchgeführt hat und
- wie hoch die Aufwendungen für die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen sind.

Unterhaltungsleistungen werden vom kommunalen Bauhof und von Fremdfirmen erbracht.

Die Stadt Hamm hat für Verkehrssicherungsmaßnahmen im Rahmen der betrieblichen Erhaltung ca. 27 Prozent der konsumtiven Mittel eingesetzt. Die Instandhaltung hat ca. 31 Prozent beansprucht und die nachhaltigere Instandsetzung wurde mit 42 Prozent der finanziellen Ressourcen durchgeführt.

→ Feststellung

Die Erhaltungsmaßnahmen führt die Stadt Hamm nachhaltig durch. Es werden 42 Prozent der Mittel für Instandsetzungsmaßnahmen verwendet.

Im Jahr 2017 hat die Stadt Hamm Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen in Höhe von ca. 1,4 Mio. Euro gebildet. Diese fließen in die Unterhaltungsaufwendungen mit ein. Es handelt sich dabei um Maßnahmen die im Haushalt abgebildet werden, jedoch in dem Jahr nicht durchgeführt werden können. Dadurch reduzieren sich die tatsächlich durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen auf 0,81 Euro je m² Verkehrsfläche. Damit liegt die Stadt Hamm immer noch weit über dem selbstgesteckten Ziel von Unterhaltungsaufwendungen von 0,56 Euro je qm Verkehrsfläche.

Die Stadt Hamm bildet immer wieder Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen von Verkehrsflächen. Dies zeigt, dass bereits jetzt mehr unterhalten werden müsste. Zudem unterstreicht dies die Vermutung, dass die Unterhaltungsmaßnahmen bisher nicht ausreichen.

Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen 2014 – 2017

2014	2015	2016	2017
4.974.465	5.150.654	5.980.424	8.075.094

Die Zeitreihenbetrachtung 2014 bis 2017 zeigt, dass im Betrachtungsjahr 2017 die meisten Unterhaltungsaufwendungen für Verkehrsflächen angefallen sind. Der 4-Jahresdurchschnitt der Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsflächen liegt bei nur 0,74 Euro.

Durch die geringen Unterhaltungsmaßnahmen der vergangenen Jahre ist laut Auskunft des Tiefbau- und Grünflächenamtes der **Stadt Hamm** bereits ein Sanierungsstau entstanden. Das zeigen auch die Instandhaltungsrückstellungen. Dies muss mit den zur Verfügung gestellten Mitteln wieder abgebaut werden. Hier erfolgen hauptsächlich Deckschichterneuerungen. Durch zu geringe Unterhaltungsmaßnahmen sind bereits viele Straßenabschnitte nur noch mit investiven Maßnahmen nachhaltig zu erhalten.

Die Nutzungsdauer des Vermögens Verkehrsfläche wurde von der Stadt Hamm mit 50 Jahren angegeben. Zum Erreichen dieser Nutzungsdauer sind rechtzeitige und umfangreiche Unterhaltungsmaßnahmen notwendig. Sollten diese unterbleiben, wird der Wertverlust beschleunigt.

→ Empfehlung

Die Stadt Hamm sollte zum Erreichen der Nutzungsdauer der Verkehrsflächen ausreichend Mittel im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten für die Unterhaltung der Verkehrsflächen zur Verfügung stellen.

Anteil Eigenleistungen 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Eigenleistungen an den Erhaltungsaufwendungen Verkehrsfläche in Prozent	63,7	0,00	5,74	55,81	69,98	82,84	18

Der kommunale Bauhof der **Stadt Hamm** erbringt fast alle Leistungen der betrieblichen Erhaltung selber. Es handelt sich hierbei hauptsächlich um Verkehrssicherungsmaßnahmen. Auch die Instandhaltungsmaßnahmen führt größtenteils der kommunale Bauhof, zu 80 Prozent, aus. Kleinere Instandsetzungen werden, soweit es die Auslastung zulässt, ebenfalls von eigenen Mitarbeitern ausgeführt. Alle weiteren Leistungen werden ausgeschrieben und an externe Firmen vergeben.

→ Feststellung

Der Bauhof der Stadt Hamm erbringt Leistungen der betrieblichen Erhaltung, hauptsächlich Verkehrssicherungsmaßnahmen, sowie Instandhaltungsmaßnahmen.

Die größeren Instandhaltungs- und die Instandsetzungsarbeiten sollen wegen des Umfangs der Leistungen, der benötigten Maschinen und des notwendigen Knowhows möglichst Fremdunternehmen erbringen.

→ Empfehlung

Für das Leistungsspektrum des kommunalen Bauhofes empfiehlt die gpaNRW der Stadt Hamm, sich auf die betriebliche Erhaltung und kleinere Instandhaltungen zu beschränken.

Reinvestition

→ Feststellung

Bei der langjährigen geringen Reinvestitionsquote der Stadt Hamm zeigt sich das Risiko von Wertverlusten des Anlagevermögens.

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. Nur so wird der Erhalt des Bilanzvermögens gewährleistet.

Die Reinvestitionsquote ergibt sich aus der Summe der Reinvestitionen in bestehendes Vermögen und den Erträgen aus Zuschreibungen dividiert durch die Summe der Abschreibungen (planmäßige und außerplanmäßige) und den Verlusten aus Anlagenabgängen.

Die **Stadt Hamm** hat in den Betrachtungsjahren 2014 bis 2017 nur wenig neue Verkehrsflächen durch Investitionen geschaffen. Die meisten Maßnahmen betrafen vorhandenes Vermögen. Investive Mittel wurden von der Stadt Hamm 2017 in Höhe von knapp 8,3 Mio. Euro für bestehendes Vermögen verwendet. Dagegen stehen Abschreibungen und Verluste aus Anlagenabgängen von über 15 Mio. Euro.

Reinvestitionen 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Reinvestitionsquote in Prozent	56,64	8,48	25,69	38,70	51,52	91,89	20



Im Betrachtungsjahr 2017 wurden investive Mittel vor allem für die Baumaßnahmen Otto-Brenner-Straße, Ostenallee, Kamener Straße, Fangstraße und den Ausbau Östingstraße verwendet.

Die Reinvestitionsquote der Verkehrsflächen beträgt im Betrachtungsjahr 2017 etwas über 56 Prozent, in der Zeitreihenbetrachtung 2008 bis 2018 knapp 55 Prozent. Über den ganzen Lebenszyklus gesehen sollte diese Quote jedoch bei 100 Prozent liegen. Nur so ist das Vermögen der Verkehrsflächen zu erhalten. Für das Jahr 2018 wurden 7,4 Mio. Euro für Straßengrunderneuerungen ausgezahlt. Dem stehen Abschreibungen in Höhe von ca. 15,2 Mio. Euro gegenüber. Das ergibt eine Reinvestitionsquote von nur knapp 49 Prozent in 2018.

Reinvestitionsquote in Prozent 2008 bis 2018

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
45,6	62,4	47,3	52,6	53,3	51,5	66,2	77,7	40,0	56,6	48,9

Eine geringere Reinvestitionsquote kann über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel sein. Setzt sich die Differenz aus Abschreibungen und Reinvestitionen aber über einen längeren Zeitraum fort, so sind damit Risiken für die Bilanz aber auch für den Zustand der Verkehrsflächen verbunden. Zu geringe Reinvestitionen können zu außerplanmäßigen Abschreibungen führen. Dies ist immer dann der Fall, wenn Bilanzwert und Zustand der Verkehrsfläche nicht mehr übereinstimmen. § 95 Abs. 1 GO NRW fordert einen Jahresabschluss, in dem die Ergebnisse der Haushaltswirtschaft ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der **Stadt Hamm** vermitteln. Auch hierfür ist eine körperliche Inventur in Form von regelmäßigen Zustandserfassungen und Bewertungen des Vermögens gesetzlich gefordert.

Grundsätzlich ist auch eine ausreichende Unterhaltung erforderlich, um die Nutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen und sie damit in einem (dem Alter entsprechenden) Zustand zu erhalten. Wenn nicht in ausreichendem Maße unterhalten wird, verschlechtert sich der Zustand, so dass Bilanzwert und tatsächlicher Wert der Verkehrsfläche auseinanderfallen. Dies kann Reinvestitionen zu einem früheren Zeitpunkt als ursprünglich geplant erforderlich machen.

Durch eine neue Zustandserfassung kann die Stadt Hamm ermitteln, ob die geringen Unterhaltungsmaßnahmen dem Zustand der Straßen und Wirtschaftswege geschadet haben. Da auch die Reinvestitionsquote nicht ausreichend ist, muss die Stadt Hamm bei gleichbleibend niedriger Unterhaltungs- und Sanierungstätigkeit mit außerplanmäßigen Abschreibungen rechnen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte im Rahmen ihrer Haushaltsmöglichkeiten mehr Reinvestitionsmittel für den dauerhaften Werterhalt ihrer Verkehrsflächen einsetzen.

Die Stadt Hamm hat in den letzten Jahren nicht ausreichend reinvestiert. Dies ist ein wesentlicher Grund für den festgestellten Werteverzehr beim Anlagevermögen Verkehrsflächen. In den kommenden Jahren sollte die Stadt Hamm den Werterhalt durch ausreichende Finanzmittel sichern.

Natürlich sind auch die Restriktionen zu beachten, denen die Stadt Hamm als Stärkungspaktkommune unterliegt. Haushaltsmittel stehen nur begrenzt zur Verfügung und deren Einsatz ist bereits langfristig geplant. Trotzdem muss auf den Werterhalt des Anlagevermögens geachtet werden.

→ Finanzierung

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil zur Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. In der letzten Prüfung haben wir uns daher ausführlich mit Straßenbaubeiträgen beschäftigt. In dieser Prüfung haben wir geklärt, ob die wesentlichen Handlungsmöglichkeiten nun ausgeschöpft werden.

Die Stadt hat die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung zu beachten. Sie hat Beiträge zu erheben. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen. Dies ergibt sich aus den §§ 77 GO NRW, 127 ff. Baugesetzbuch und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW.

Im Betrachtungszeitraum refinanziert die **Stadt Hamm** durchschnittlich 28 Prozent der Abschreibungen auf das Straßenvermögen durch Erträge aus der Auflösung von Beiträgen. Im interkommunalen Vergleich ist dies ein überdurchschnittlicher Wert.

Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB)

Grundlage für die Beitragserhebung bei der erstmaligen Herstellung von Straßen ist die Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB aus dem Jahr 2003. Danach können 90 Prozent des umlagefähigen Aufwands auf die Beitragspflichtigen umgelegt werden. Die Satzung entspricht im Wesentlichen dem aktuellen Satzungsmuster des Städte- und Gemeindebundes (StGB). Eine Vorfinanzierung der Beiträge über Ablösung oder Vorausleistungen ist möglich und wird auch praktiziert.

Allerdings spielen die Erschließungsbeiträge nach dem BauGB in der Stadt Hamm eine untergeordnete Rolle. Die Stadt nutzt dieses Finanzierungsinstrument nur bei der Abwicklung von Altfällen. Für die erstmalige Erstellung bzw. Erschließung von neuen Baugebieten greift die Stadt vorrangig auf Erschließungsverträge zurück. Durch solche Vereinbarungen mit Bauträgern oder Investoren besteht die Möglichkeit, den Aufwand zu 100 Prozent zu refinanzieren. Lediglich der Verwaltungsaufwand für die Abwicklung des Vertrages verbleibt bei der Stadt.

Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG)

In der letzten Prüfung hat die gpaNRW für die Stadt Hamm einen hohen Erfüllungsgrad bei der Erhebung von KAG-Beiträgen festgestellt.¹ Seit 2012 wendet die Stadt bei den Anliegerstraßen die Höchstsätze der StGB-Mustersatzung an. Bei den weiteren Straßenkategorien liegt die Anliegerbeteiligung im oberen Bereich der vom StGB empfohlenen Spannbreite. Die Stadt nutzt damit die Möglichkeiten zur Beitragsfinanzierung von Investitionen zur Straßenerneuerung weitgehend aus.

Dies gilt allerdings nicht für die Wirtschaftswegen. Auch diese können nach dem KAG abgerechnet werden. Das Satzungsmuster des StGB empfiehlt dazu eine Anliegerbeteiligung zwischen

¹ Vgl. Bericht zur überörtlichen Prüfung der Stadt Hamm im Jahr 2014, Finanzen S. 23f.

50 und 80 Prozent. Die städtische Satzung sieht diese Möglichkeit nicht vor. Die Maßnahmen werden stattdessen aus dem allgemeinen Haushalt finanziert. Die Stadt plant dafür regelmäßig Ansätze von 50.000 Euro ein.

Das Land NRW hat den Kommunen mit dem am 18. Dezember 2019 beschlossenen Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes NRW (KAG NRW) die Möglichkeit eröffnet, die Anlieger von Straßen finanziell zu entlasten. Zur Kompensation von Mindereinnahmen sollen Kommunen Mittel aus einem Förderprogramm des Landes abrufen können. Durch das Förderprogramm und die Änderung des KAG NRW haben sich die Rahmenbedingungen zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen geändert. Diese geänderte Rechtslage sollte die Kommune in ihre Entscheidungen zur Höhe der Beitragssätze im Rahmen der Gestaltung der örtlichen Straßenbeitragssatzung einbeziehen.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019– Verkehrsflächen

	Feststellung		Empfehlung
F1	In der Stadt Hamm ist die Datenlage bezüglich Flächen, Maßen und Aufbau der Verkehrsflächen gut. Für eine nachhaltige und zielgerichtete Steuerung fehlen allerdings noch die aktuellen Zustandsdaten für die Verkehrsflächen. Alle Daten, auch die Finanzdaten, konnte sie zeitnah zur Verfügung stellen.	E1	Die Stadt Hamm sollte die Ergebnisse der neuen Zustandserfassung in die Datenbank ein-pflegen.
F2	Die Stadt Hamm führt eine Straßendatenbank. Bei neuen bzw. erneuerten Verkehrsflächen liegen detaillierte Daten vor. Bei älteren Verkehrsflächen wurden die vorhandenen und bekannten Informationen eingepflegt. Zustandsdaten werden seit der Eröffnungsbilanz nur bei Erneuerungsmaßnahmen aktualisiert.	E2	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Hamm, Zustandserfassungen regelmäßig durchzuführen. Diese sind Grundlage für eine zielgerichtete und nachhaltige Steuerung der Finanzmittel im konsumtiven wie investiven Bereich, der Verkehrssicherung und Erhaltung der Verkehrsflächen.
F3	Die Stadt Hamm hat seit der Eröffnungsbilanz keine körperliche Inventur der Verkehrsflächen vorgenommen. Damit verstößt sie gegen § 30 Abs. 2 KomHVO NRW.	E3.1	Die Stadt Hamm sollte den gesetzlichen Vorgaben folgen und die körperliche Inventur entsprechend der gesetzlichen Fristen durchführen.
		E3.2	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Hamm, entsprechend der vor genannten Absicht regelmäßig eine aktuelle Erfassung und Bewertung der Verkehrsflächen durchzuführen.
F4	Die Stadt Hamm führt keine Kostenrechnung im Tiefbau- und Grünflächenamt. Die tatsächlichen Aufwendungen (Vollkosten) können jedoch über das städtische Rechnungswesen und die entsprechenden internen Leistungsverrechnungen ermittelt werden.	E4	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Hamm die Einführung einer adäquaten Kostenrechnung im Tiefbau- und Grünflächenamt zur optimalen internen Steuerung und zur Darstellung eines transparenten Ressourceneinsatzes.
F5	Die Stadt Hamm hat in ihren Jahresabschlüssen und Haushaltsplänen bereits einige strategische Ziele definiert. Einige sind mit Kennzahlen und Zielwerten belegt, diese sind im Haushalt abgebildet.	E5	Die Stadt Hamm sollte eine Gesamtstrategie für das Erhaltungsmanagement entwickeln. Die bereits vorhandenen Daueraufgaben, Kennzahlen und Zielwerte können darin integriert werden. Diese Gesamtstrategie sollte über operative Ziele die Erhaltung steuern.
F6	Die Prozesse des Aufbruchmanagements der Stadt Hamm sind durchgängig schlüssig und werden in der Straßendatenbank protokolliert. Es erfolgen Koordinierungstermine und Abstimmungen mit den Versorgungsträgern. Während der Bauphase und zur Gewährleistungsabnahme führt Hamm stichprobenartige Kontrollen durch.	E6	Über Projekt- oder Maßnahmendatenbanken sollte die Stadt Hamm die in den Abstimmungsterminen besprochenen Maßnahmen allen Vorhabenträgern zugänglich machen.

	Feststellung		Empfehlung
F7	Die Zusammenarbeit des Tiefbau- und Grünflächenamtes mit der Anlagenbuchhaltung der Stadt Hamm zeigt sich ohne Schnittstellenverluste. Es erfolgen enge Abstimmungen bei investiven Maßnahmen und Informationen zu den Inventuren. Die regelmäßige Zustandserfassung und körperliche Inventur konnte die Stadt Hamm bisher noch nicht umsetzen.		
F8	Buchhalterische Überlegungen fließen nicht in die Entscheidung der Maßnahmenplanung der Stadt Hamm ein.	E8	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Hamm alle Maßnahmen auf Basis einer Gesamtstrategie, eines Erhaltungsmanagements sowie der noch zu erstellenden neuen Zustandserfassung zu planen.
F9	Durch den vergleichsweise minimalen Anteil der Verkehrsflächen an der Gemeindefläche sind die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Hamm eher entlastend für den Erhalt der Verkehrsflächen.		
F10	Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich in der Stadt Hamm seit der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2008 bis 2018 um rund 70 Mio. Euro (18 Prozent) verringert.	E10	Die Stadt Hamm sollte durch bedarfsgerechte Investitionen das Anlagevermögen Verkehrsflächen wertmäßig erhalten.
F11	Das Alter der vorhandenen Straßen und Wirtschaftswege ist kontinuierlich angestiegen und zeigt eine beginnende Überalterung. Die Stadt Hamm beabsichtigt eine Zustandserfassung für das gesamte Stadtgebiet zu erstellen. Hierzu fehlt noch der entsprechende Beschluss.	E11	Die Stadt Hamm sollte eine flächendeckende und zeitnahe Erfassung und Bewertung ihrer Verkehrsflächen durchführen. Nur so lässt sich u.a. ermitteln, ob der bilanzielle Wert auch dem tatsächlichen Wert entspricht.
F12	Obwohl die Stadt Hamm zu dem Viertel der Kreisfreien Städte mit den höchsten Aufwendungen gehört, liegen die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.		
F13	Die Erhaltungsmaßnahmen führt die Stadt Hamm nachhaltig durch. Es werden 42 Prozent der Mittel für Instandsetzungsmaßnahmen verwendet.	E13	Die Stadt Hamm sollte zum Erreichen der Nutzungsdauer der Verkehrsflächen ausreichend Mittel im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten für die Unterhaltung der Verkehrsflächen zur Verfügung stellen.
F14	Der Bauhof der Stadt Hamm erbringt Leistungen der betrieblichen Erhaltung, hauptsächlich Verkehrssicherungsmaßnahmen, sowie Instandhaltungsmaßnahmen.	E14	Für das Leistungsspektrum des kommunalen Bauhofes empfiehlt die gpaNRW der Stadt Hamm, sich auf die betriebliche Erhaltung und kleinere Instandhaltungen zu beschränken.
F15	Bei der langjährigen geringen Reinvestitionsquote der Stadt Hamm zeigt sich das Risiko von Wertverlusten des Anlagevermögens.	E15	Die Stadt Hamm sollte im Rahmen ihrer Haushaltsmöglichkeiten mehr Reinvestitionsmittel für den dauerhaften Werterhalt ihrer Verkehrsflächen einsetzen.

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Friedhofswesen der Stadt Hamm im
Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Friedhofswesen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens	5
→ Steuerung und Organisation	8
Strukturen und Prozesse	8
Strategische und operative Ausrichtung	8
Datenlage/ IT	9
Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung	10
→ Gebühren	12
→ Flächenmanagement	15
Ausgangslage	15
Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation	16
Entwicklung künftiger Flächenbedarf	17
→ Grünpflege	20
Ausgangslage	20
Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen	21
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	23

➔ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hamm im Prüfgebiet Friedhofswesen 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.

Friedhofswesen

Der Stadt Hamm liegen die wesentlichen Grundlagen für die **Steuerung des Friedhofswesens** vor. Strategische Ziele werden in den Haushaltsplänen und Jahresabschlüssen für das gesamte Tiefbau- und Grünflächenamt definiert. Wichtig sind der Stadt Hamm ein nachfrageorientiertes Angebot, Gebührenstabilität und die wirtschaftliche Aufgabenerledigung. Über eine umfangreiche **Öffentlichkeitsarbeit** wird den Bürgerinnen und Bürgern das Angebot bekannt gemacht.

Die wirtschaftliche Aufgabenerledigung zeigt sich in stabilen **Gebühren** und Kostendeckungsgraden von 100 bzw. über 100 Prozent. Die Kalkulationsgrundlage basiert auf allen relevanten Kosten und Erträgen.

Das **Flächenmanagement** der Stadt Hamm im Friedhofswesen orientiert sich stark am Bedarf. Neue Grabarten werden angeboten und bei entsprechender Nachfrage auch erweitert. Durch die Struktur relativ junger Friedhöfe bestehen in Hamm weder sehr große Freiflächen noch viele unbelegte Grabstellen in aktiven Grabfeldern. Die Auslastung der kommunalen Friedhöfe ist vergleichsweise hoch. Da sich die Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung und zu den Sterbefällen bis 2040 relativ konstant zeigen, ist auch in Zukunft mit einer guten Auslastung der kommunalen Friedhöfe zu rechnen.

Die **Grünpflege** auf den kommunalen Friedhöfen stellt sich vergleichsweise günstig dar. Die Flächen sind optimiert angelegt, repräsentative Flächen gibt es nur wenige, der Baumbestand ist recht jung. Die Zuordnung der Friedhofsgärtner zu bestimmten Friedhöfen hat sich als effektiv erwiesen. Durch diese Strukturen erzielt Hamm eine niedrige Kennzahl bei den Unterhaltungsaufwendungen.

➔ Inhalte, Ziele und Methodik

Veränderungen der Bestattungskultur einhergehend mit einem gravierenden Wandel im Nachfrageverhalten sowie die zunehmende Konkurrenzsituation im Friedhofswesen stellen kommunale Friedhofsverwaltungen vor erhebliche Herausforderungen. Zahlreiche Friedhöfe weisen inzwischen kontinuierlich wachsende Flächenüberhänge aus.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen mit ihren Friedhöfen hinsichtlich der Flächenauslastung, aber auch der Grünflächenpflege und der Gebührenkalkulation verfahren.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale und Risiken hinzuweisen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den kommunalen Friedhöfen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihren Friedhöfen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung und Wirtschaftlichkeit der kommunalen Friedhöfe. Die örtlichen Strukturen und die Kennzahlen bilden die Ausgangslage für die v. g. drei Prüfungsschwerpunkte.

Ausgehend vom Gesamtkostendeckungsgrad liegt der Hauptfokus der Prüfung bei den Gebühren auf den rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten. Bei der Grünpflege steht die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung im Mittelpunkt. Die Friedhofsflächen betrachten wir unter dem Aspekt der aktuellen Auslastungs- und Belegungssituation. Wir runden unsere Prüfung mit einem Ausblick auf den sich voraussichtlich abzeichnenden Entwicklungstrend bei den städtischen Friedhofsflächen ab.

Der gpaNRW ist bewusst, dass eine die Totenruhe achtende Gestaltung der Friedhöfe unverzichtbar ist. Die in der Prüfung gebildeten Kennzahlen werden global für alle Friedhöfe der Stadt gebildet. Es ist Aufgabe der Stadt, individuell für jeden Friedhof zu entscheiden, inwieweit die gegebenen Empfehlungen umgesetzt werden können.

→ Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens

→ Feststellung

Durch die Stadtrandlage der meisten kommunalen Friedhöfe der Stadt Hamm haben diese nur eine untergeordnete Bedeutung für die innerstädtische Naherholung und Klimaverbesserung.

Die örtlichen Friedhofsstrukturen haben einen erheblichen Einfluss auf den kommunalen Ressourcenbedarf im Friedhofswesen, denn die kreisfreien Städte in NRW halten Friedhöfe bzw. Friedhofsflächen in sehr unterschiedlichem Umfang vor. So gibt es kreisfreie Städte, die viele kommunale Friedhöfe haben. Andere Kommunen in diesem Segment haben wiederum nur wenige eigene Friedhöfe, jedoch eine Vielzahl an Friedhöfen in Trägerschaft von Dritten wie z.B. den Kirchen und von privaten Betreibern.

Strukturzahlen Friedhofswesen 2017

Grundzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl der kommunalen Friedhöfe	12	1	7	11	21	55	23
Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm	458.974	37.538	590.467	1.235.603	1.872.821	4.851.200	23

Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm 2017



Bei diesen Strukturdaten ist zu erkennen, dass die kreisfreien Städte in sehr unterschiedlichem Umfang Friedhöfe und Friedhofsflächen vorhalten. Auch wird deutlich, dass die **Stadt Hamm** trotz einer überdurchschnittlichen Anzahl von zwölf Friedhöfen im Vergleich wenig Friedhofsflächen vorhält.

Allgemeine Strukturkennzahlen 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	69,60	34,75	46,72	53,72	61,66	69,60	23

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erholungs- und Grünfläche in qm je Einwohner	878	114	180	275	423	878	23

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	43,57	5,38	45,24	63,39	76,51	93,15	23
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,93	1,06	1,46	1,73	2,04	6,23	23

In den umliegenden Gemeinden, die bei der kommunalen Neugliederung 1975 in die **Stadt Hamm** eingemeindet wurden, gab es bereits seit dem 19. Jahrhundert Gemeindefriedhöfe. Durch die zunehmende Bergbauindustrie nahm auch die Bevölkerungszahl sukzessive zu. In der Folge hat die Stadt Hamm neue Friedhöfe angelegt bzw. Erweiterungen vorgenommen. Der erste städtische Friedhof entstand 1967, der letzte 1985. Vorher gab es nur einen kleinen kommunalen Friedhofsteil auf einem kirchlichen Friedhof. Ansonsten gab es durch die starke Dominanz der Kirchen ausschließlich konfessionelle Friedhöfe.

Die räumliche Anordnung der Friedhöfe besteht bis heute. Die meisten kommunalen Friedhöfe liegen in den Außenbezirken der heutigen Stadtgrenzen von Hamm. In der Innenstadt besteht hauptsächlich ein konfessionelles Angebot.

Auch für andere Glaubensgemeinschaften - neben der evangelischen und katholischen Kirche - stellt die Stadt Hamm spezielle Grabfelder zur Verfügung. So gibt es Bereiche für Freidenker, Muslime und Hindus. Besonders die Freidenker haben das Friedhofswesen der Stadt Hamm mit beeinflusst. Sie waren die ersten, die die Feuerbestattungen durchgeführt haben. Auch hatte die Stadt Hamm für die Freidenker 1930 eine erste Kolumbarienwand errichtet.

Die Stadt Hamm unterhält aktuell zwölf kommunale Friedhöfe. Darunter ist ein Friedhof (Südenfriedhof), der gleichmäßige Flächenanteile eines katholischen, eines evangelischen und eines kommunalen Friedhofsteils hat. Der Parkfriedhof der Stadt Hamm bietet einen eigenen muslimischen Friedhofsteil an.

Weiter hält die Stadt Hamm die einzige Hindu-Bestattungsfläche in ganz Mitteleuropa auf dem Friedhof Birkenallee vor. In Hamm existiert die zweitgrößte Hindu-Gemeinde Europas.

Im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten sind die Friedhöfe der Stadt Hamm sehr jung und im Durchschnitt flächenmäßig recht klein. Deshalb und auch durch den maximalen Anteil der kommunalen Erholungsfläche an der Gemeindefläche ist die Bedeutung der Friedhöfe für die allgemeine Erholung und den Klimaschutz nicht so hoch wie in anderen Kommunen, vor allem im Ruhrgebiet.

→ **Feststellung**

2017 wurden rd. 44 Prozent der Sterbefälle in Hamm auf den städtischen Friedhöfen beige-
setzt.

Die Anzahl der kommunalen Bestattungen ist im Jahr 2018 um knapp fünf Prozent gestiegen. In
der durchschnittlichen Betrachtung der letzten Jahre liegt der Wert bei rd. 50 Prozent. Neben
den kommunalen Friedhöfen gibt es in der Stadt Hamm 22 konfessionelle Friedhöfe.

→ Steuerung und Organisation

Ein modernes Friedhofsmanagement bedarf einer effizienten Steuerung und Organisation. Diese muss den besonderen Herausforderungen und dem wachsenden Anpassungsbedarf im Friedhofswesen gerecht werden. Die gpaNRW betrachtet im Folgenden die wesentlichen Einflussfaktoren.

Strukturen und Prozesse

→ Feststellung

Die Verantwortung und Aufgabenerledigung für das Friedhofswesen sind in der Stadt Hamm klar geregelt, die Produktverantwortung liegt beim Tiefbau- und Grünflächenamt. Die Gebühren bearbeitet der Fachbereich Finanzen.

Die Strukturen und Prozesse im Friedhofsmanagement müssen zukunftsgerichtet organisiert sein. Wichtige Voraussetzung hierfür ist, dass die Produktverantwortung für das Friedhofswesen an einer zentralen Stelle liegt. Von hier aus sollten die Aufgaben rund um das Friedhofswesen koordiniert und gesteuert werden. Zuständigkeiten und Kompetenzen müssen eindeutig geregelt und voneinander abgegrenzt werden. Zudem sollten die strategischen und operativen internen Prozesse möglichst ganzheitlich, redundanz-, medienbruch- und schnittstellenfrei organisiert, gestaltet und weitgehend digitalisiert werden.

Grundsätzlich verantwortlich für das Friedhofswesen der **Stadt Hamm** ist im Dezernat VI, Stadtplanung, Bauwesen, Wohnen, das Tiefbau- und Grünflächenamt. Hier sind alle Aufgaben und Arbeitsabläufe wie Planung, Steuerung, Unterhaltung und Pflege sowie Verwaltung mit Antrags- und Bescheidbearbeitung gebündelt. Die Gebührenkalkulation erledigt seit Mitte 2019 das Controllingamt im Fachbereich Finanzen. Da der Informationsfluss weitestgehend digitalisiert ist, ist mit Informations- und Schnittstellenverlusten nicht zu rechnen.

Als Ansprechpartner für Bürgerinnen und Bürger steht das Tiefbau- und Grünflächenamt im Technischen Rathaus zur Verfügung. Separate Verwaltungsstellen vor Ort auf den Friedhöfen gibt es nicht.

Strategische und operative Ausrichtung

→ Feststellung

Die Stadt Hamm hat sich verschiedene strategische Ziele gesetzt und in den Haushaltsplänen und Jahresrechnungen definiert. Über die finanzwirtschaftliche Kennzahl „Aufwandsdeckungsgrad des Produktes“ werden die Ziele messbar gemacht und nachgehalten.

Gerade auch wegen der langfristigen Auswirkungen friedhofsrelevanter Entscheidungen bedarf es hier in besonderem Maße einer strategisch ausgerichteten Steuerung. Diese sollte auf klaren messbaren, zukunftsorientierten Zielvorgaben durch Politik und Verwaltungsführung basieren und den Handlungsrahmen für das operative Friedhofsmanagement bilden. Dem Friedhofsmanagement obliegen dann in der Folge die Ableitung möglichst konkreter operativer Ziele und deren maßnahmenbezogene Umsetzung. Flankiert werden sollte das gesamte Steuerungssystem

durch Kennzahlen und Indikatoren zur Zielerreichung sowie ein aussagekräftiges Berichtswesen. Über ein regelmäßiges Berichtswesen sollte beurteilt werden, inwieweit die gesetzten Ziele und gesteckten Vorgaben eingehalten werden. Hiermit werden gleichzeitig auch die übergeordneten Steuerungsebenen informiert. Zentraler Gegenstand eines solchen Berichtswesens sollte ein regelmäßiger Soll-Ist-Vergleich zur Entwicklung der relevanten Steuerungs- und Budgetgrößen im Friedhofswesen sein.

Im Haushaltsplan der **Stadt Hamm** wurde als Ziel die Gewährleistung eines bedarfsgerechten, leistungsfähigen Friedhofswesens formuliert. Das wesentliche strategische Ziel des Friedhofswesens ist die nachfrageorientierte Bereitstellung unterschiedlicher Bestattungsformen in angemessener Qualität und Gebührenstabilität.

Auch politisch wurden Ziele formuliert. Die Stadt möchte allen Einwohnerinnen und Einwohnern eine Bestattung entsprechend den Vorstellungen ihres Glaubens im Rahmen der vertretbaren Preisgestaltung ermöglichen.

In den Jahresabschlüssen der Stadt Hamm werden strategische Ziele und finanzwirtschaftliche Kennzahlen ausgewiesen. Ziele des Tiefbau- und Grünflächenamtes für das Jahr 2017, die auch für das Friedhofswesen gelten, lauten:

- Erhöhung der Verkehrssicherheit bei Planung von öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen
- Verbesserung der Aufenthaltsqualität durch Planung, Bau, Pflege und Unterhaltung öffentlicher Grünflächen
- Sicherung und Optimierung der Vermögenssubstanz

Als finanzwirtschaftliche Kennzahl wird der „Aufwandsdeckungsgrad des Produktes“ ausgewiesen. Der Ansatz für 2017 beträgt 95,47 Prozent, für 2018 sogar 97,18 Prozent. Das Ergebnis 2017 fiel mit einem Kostendeckungsgrad von 110,05 Prozent noch höher aus. Wichtig ist der Stadt Hamm vor allem die Gebührenstabilität mit einer guten Kostendeckung und der wirtschaftlichen Aufgabenerledigung. Den Kostendeckungsgrad betrachtet die gpaNRW im Abschnitt Gebühren.

Amtsintern geführte Kennzahlen zeigen die Entwicklung der Bestattungszahlen, das Grabwahlverhalten bestehender und neuer Grabarten und den damit verbundenen Flächenbedarf. Mit diesen Kennzahlen passt die Stadt Hamm ihr Angebot kurzfristig dem Bedarf und den aktuellen Entwicklungen an.

Ein Berichtswesen zeigt die Ergebnisse und Umsetzungen der vereinbarten Ziele sowie interkommunale Vergleiche mit ähnlich strukturierten Kommunen aber auch mit Kommunen in der Nachbarschaft.

Datenlage/ IT

→ Feststellung

Durch die eingesetzte Friedhofssoftware liegen der Stadt Hamm bereits viele steuerungsrelevante Daten vor. Eine genaue Erfassung zur Erstellung von Friedhofsplänen wird zurzeit erarbeitet.

Eine aussagekräftige, friedhofsscharfe Daten- und Informationslage ist eine entscheidende Voraussetzung für eine zielgerichtete Steuerung. Sie bildet sowohl die Basis und den Ausgangspunkt für notwendige Analysen und strategische Optimierungs- und Entwicklungskonzepte und Entscheidungen als auch für die operative Steuerung des Friedhofswesens. Daher sollte jede Kommune über eine bedarfsgerechte und aktuell gepflegte Daten- und Informationsbasis zu ihren Friedhöfen verfügen. Datenumfang und -tiefe sollten sich dabei streng an dem Maßstab „so viel wie nötig, so wenig wie möglich“ orientieren.

Für das Datenmanagement, aber auch zur Unterstützung der Kernprozesse im Friedhofswesen sollte jeder Friedhofsträger grundsätzlich über eine geeignete, integrierte Fachsoftware verfügen.

Für die Verwaltung der Friedhöfe setzt die **Stadt Hamm** eine Friedhofssoftware ein. Mit dieser Software werden alle Bestattungsfälle aufgenommen, Gebührenbescheide erstellt, Grabmalanlegenheiten und der laufende Schriftverkehr bearbeitet. Eine Aufnahme aller Friedhöfe mit genauen Flächen-, Nutzungs- und Bepflanzungsangaben wird zurzeit erarbeitet. Mit diesen Daten liegen dann aussagekräftige Friedhofspläne für die optimierte Steuerung vor.

Die genaue Anzahl der verschiedenen Urnengrabstätten sowie die freien und freiwerdenden Grabstätten kann die Fachsoftware bisher nicht auswerten. Dies wäre jedoch hilfreich um „Flickenteppiche“ zu vermeiden. Auch sollte regelmäßig eine Auswertung der ablaufenden Nutzungsrechte erstellt werden um diese Flächen ggf. wieder zu belegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte möglichst zeitnah die noch fehlenden Informationen, wie freie Grabflächen in aktiven Grabfeldern und Ablauf von Nutzungsrechten bei Urnengräbern, in die Fachsoftware einpflegen.

Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

→ **Feststellung**

Die Stadt Hamm nutzt die Öffentlichkeitsarbeit, um ihre Friedhöfe und deren Angebotsspektrum aktiv den Einwohnerinnen und Einwohnern nahe zu bringen.

Zu einer guten Steuerung gehört auch, dass das Friedhofsmanagement wirkungsvolle Marketingstrategien und –maßnahmen entwickelt und umsetzt. Gerade vor dem Hintergrund zunehmender Konkurrenzsituationen wird ein professionell betriebenes Marketing im Friedhofswesen immer wichtiger. In Zukunft wird eine regelmäßige Marktbeobachtung und Marktanalyse verbunden mit einem attraktiven Angebot zunehmend an Bedeutung gewinnen. Gleiches gilt für die Öffentlichkeitsarbeit.

Um den Bürgerinnen und Bürgern das Angebot des Friedhofswesens näher zu bringen, nutzt die **Stadt Hamm** verschiedene Methoden der Öffentlichkeitsarbeit. Der Internetauftritt der Stadt Hamm umfasst die Lage der einzelnen Friedhöfe als Standortangabe und in einer Übersichtskarte. Weiter gibt sie dort Informationen zu Bestattungsarten, Grabarten, Gebühren und Ansprechpartnern. Auch Verlinkungen zu den entsprechenden Satzungen und notwendigen Formularen sind im Internetauftritt hinterlegt.

Publikationen liegen an vielen Stellen der Stadt Hamm aus. Bücher geben Auskunft über die historische Entwicklung des Friedhofswesens im Allgemeinen sowie der einzelnen Friedhöfe der Stadt Hamm.

Gut angenommen werden auch Führungen über die kommunalen Friedhöfe mit Erläuterungen zur Historie und den gegebenen Bestattungsmöglichkeiten und Grabarten.

Eine gute Öffentlichkeitsarbeit ist für die Städte besonders wichtig, da diese bei einem Sterbefall nicht den Erstkontakt mit den Angehörigen haben. Dieser findet beim Bestatter statt. Daher sollten die Städte ein großes Interesse daran haben, hier entsprechend gut aufgestellt zu sein. Insbesondere gilt dies für die Städte, bei denen eine spürbare Konkurrenzsituation zu konfessionellen oder privaten Anbietern vorhanden ist. Bei der Stadt Hamm besteht diese Konkurrenzsituation nur in geringem Umfang. Die Stadt Hamm nimmt eine Art Vorreiterrolle bei neuen Grabformen auf ihren kommunalen Friedhöfen ein.

→ Gebühren

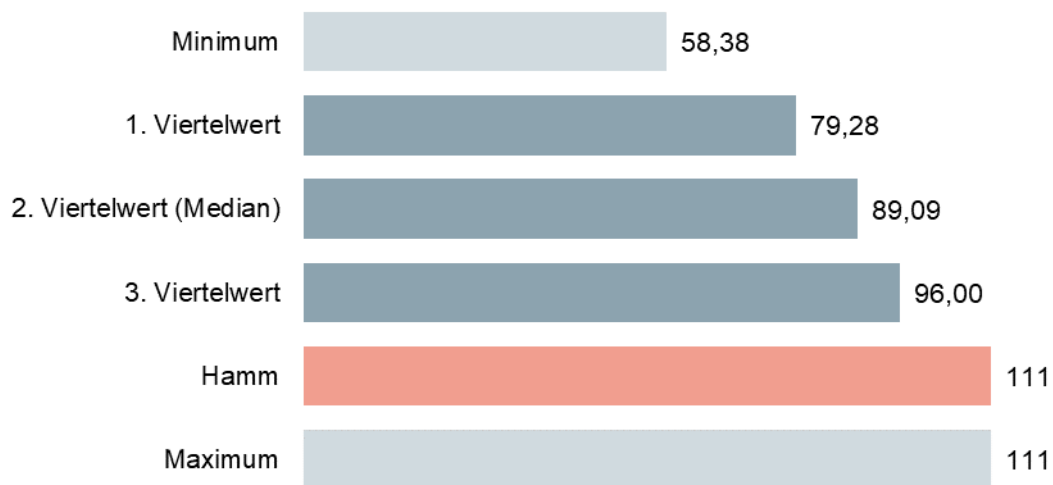
→ Feststellung

Die Gebührenkalkulationen der Stadt Hamm sind aktuell und berücksichtigen alle gebührenrelevanten Kosten und Erlöse. Die Kostendeckungsgrade der tatsächlichen Kosten Friedhofswesen gesamt und Trauerhallen liegen bei bzw. über 100 Prozent.

Die Kalkulation und Gestaltung der Friedhofsgebühren sollte innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens auf eine möglichst kostendeckende Refinanzierung der gebührenrelevanten Gesamtkosten des städtischen Friedhofswesens ausgerichtet sein. Allerdings sollte die Gebührenhöhe dort ihre Grenze finden, wo sie mangels Konkurrenzfähigkeit zu einer erkennbar rückläufigen Nachfrageentwicklung führt. Die Stadt sollte die Zusammenhänge von Gebührenhöhe und Nachfrageverhalten im Blick haben. Mit der Gebührengestaltung sollte die Nachfrage der Leistungen stabilisiert und dennoch eine möglichst hohe Kostendeckung erreicht werden.

Die Betrachtung der Kostendeckungsgrade erfolgt mit den tatsächlichen Kosten und Erträgen nicht mit den kalkulierten.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent 2017



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



Der Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt der **Stadt Hamm** liegt auch im Jahr 2018 über 100 Prozent, er beträgt 109 Prozent. Es werden alle gebührenrelevanten Kosten, auch eine kalkulatorische Verzinsung und interne Verwaltungskosten, berücksichtigt. Der Kostendeckungsgrad liegt über 100 Prozent, weil im Rahmen der Haushaltssanierungsplanung notwendige Stellen nicht besetzt waren und dadurch weniger Personalkosten verursacht worden sind als in der Kalkulation berücksichtigt. Diese Stellen wurden zwischenzeitlich teilweise wiederbesetzt.

Die Gebührenkalkulation erfolgt auf Grundlage eines Betriebsabrechnungsbogens (BAB). Hier werden alle Kostenarten entweder entsprechend des Kostenaufkommens direkt dem verursachenden Gebäuhrentatbestand zugeordnet oder über Umlageschlüssel verteilt. Kosten für einen allgemeinen Erholungsanteil der Friedhöfe werden bei der Gebührenkalkulation abgezogen. Dieser Anteil öffentliches Grün wurde je Friedhof ermittelt.

➔ **Feststellung**

Kostenüberdeckungen werden, wie gesetzlich vorgeschrieben, innerhalb der nächsten vier Jahre ausgeglichen.

Grabnutzungsgebühren

➔ **Feststellung**

Die unterschiedlichen Gebühren zum Erwerb von Nutzungsrechten an Grabstätten werden über Äquivalenzziffern ermittelt und nutzen damit den gebührenrechtlichen Handlungsspielraum zur Gebührenkalkulation aus. Durch die jährliche Gebührenkalkulation sind Preissteigerungen berücksichtigt.

Alle Nutzungsberechtigten¹ sollten angemessen am Gebührenaufkommen beteiligt werden. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die Gebühren zum Erwerb von Nutzungsrechten an Grabstätten werden von der **Stadt Hamm** über verschiedene Äquivalenzziffern kalkuliert. Diese tragen den unterschiedlichen Größen, verschiedenen Wahlmöglichkeiten, Laufzeiten des Nutzungsrechtes, der Art der Pflege und verschiedenen anderen Kriterien Rechnung. Allgemeine Kosten, die bei jeder Art der Grabstätte anfallen, werden gleichmäßig verteilt.

Nutzungsgebühren für Trauerhallen

➔ **Feststellung**

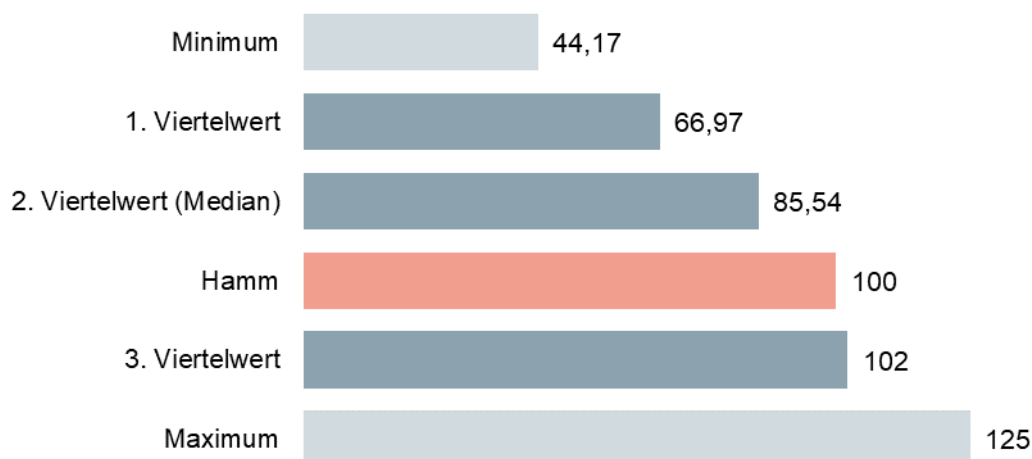
Die Stadt Hamm hat die meisten kommunalen Trauerhallen verkauft oder verpachtet. Für die verbliebenen drei Trauerhallen kann für die Nutzung eine kostendeckende Gebühr erhoben werden.

¹ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

Für den Betrieb der Trauerhallen sollte eine möglichst vollständige Kostendeckung erreicht werden. Bei rückläufiger Trauerhallennutzung sollte die Kommune gezielte Strategien zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit entwickeln. Hierbei kann es auch notwendig sein, die Gebühren auf eine Höhe zu begrenzen, die breiteren Schichten der Bevölkerung eine Nutzung der Trauerhallen ermöglicht. Bei dauerhaft niedriger Auslastung und gleichzeitig niedrigen Nutzungsgebühren sollte die Kommune konzeptionelle Überlegungen zur künftigen Anzahl und Ausstattung der Trauerhallen im Stadtgebiet anstellen. Unter Berücksichtigung einer ausreichenden bezirklichen Versorgung sollte sie die Anzahl der Trauerhallen reduzieren, um Kosten zu senken. Die verbleibenden Trauerhallen sollten konkurrenzfähig aufgewertet werden.

Auch dieser Kostendeckungsgrad wurde mit den tatsächlichen Werten berechnet nicht mit den kalkulierten.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Durch den Verkauf und die Verpachtung nicht ausreichend ausgelasteter Trauerhallen konnte die **Stadt Hamm** die Kosten für den Betrieb und die Unterhaltung stark senken. Die Sanierung einer weiterhin kommunalen Trauerhalle hat die Anzahl der Nutzungen erhöht und trägt dadurch zu einem hohen Kostendeckungsgrad bei. Von den drei kommunalen Trauerhallen steht nur eine auf einem kommunalen Friedhof. Die anderen zwei befinden sich auf konfessionellen Friedhöfen und werden auch von den Kirchen verwaltet.

→ Flächenmanagement

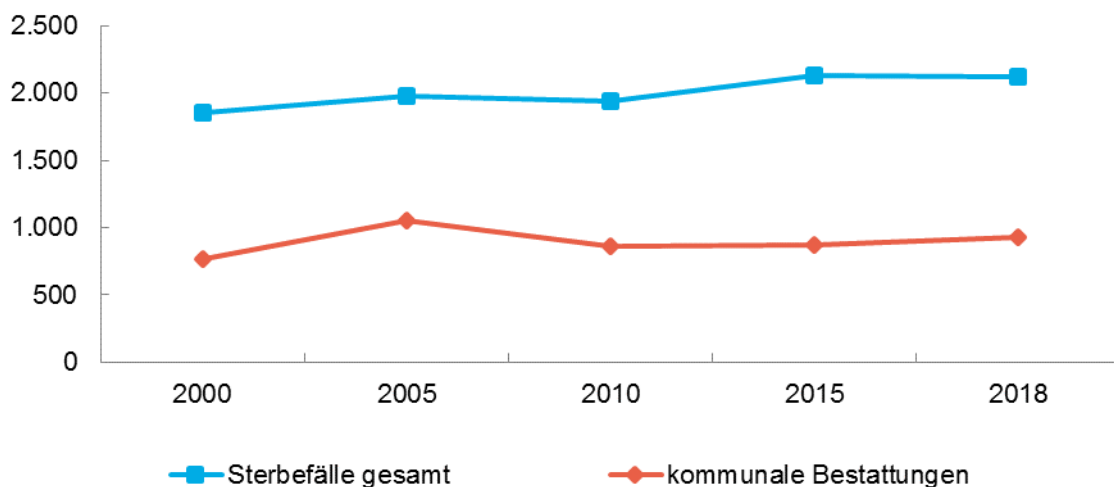
Ausgangslage

Der Flächenbedarf hängt neben anderen wichtigen Faktoren wesentlich von der Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle sowie dem örtlichen Nachfrageverhalten ab.

Grundlage für ein erfolgreiches Flächenmanagement ist die Kenntnis über die Entwicklung der Bevölkerung, der Sterbefälle und des Bestattungsverhaltens. Besonders die Kennzahl „Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent“ ist für die weitere Planung notwendig. Aber auch die Entwicklung des speziellen Grabwahlverhaltens spielt eine wichtige Rolle.

Die Bevölkerung der **Stadt Hamm** unterliegt nur sehr geringen Schwankungen und bewegt sich seit 2015 meist um ca. 179.000 Einwohner. IT.NRW prognostiziert für die Stadt Hamm einen Bevölkerungsrückgang von rund 2,1 Prozent bezogen auf das Ausgangsjahr 2018 auf 175.202 Einwohner im Jahr 2040. Wobei der Anteil der über 65-Jährigen von 20,67 Prozent im Jahr 2017 auf 27,90 Prozent in 2040 steigen soll.

Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen



Bei der Betrachtung der Sterbefälle der Stadt Hamm zeigt sich, dass die Zahlen seit 2000 gestiegen sind, von 1.850 Sterbefällen in 2000 auf 2.119 Sterbefälle in 2018 (plus 14,5 Prozent). Bis 2039 geht IT.NRW von konstanten Sterbezahlen aus.

Der starke Anstieg kommunaler Bestattungen bis 2005 basiert auf dem Angebot verschiedener Urnengrabstellen. Konfessionelle Friedhöfe haben diese Grabart zu dieser Zeit nur sehr vereinzelt angeboten. Danach bewegt sich dieser Anteil wieder zwischen 40 und 45 Prozent. Da die Mehrzahl der Friedhöfe in Hamm in den Händen konfessioneller Betreiber liegen, ist dieser Anteil bemerkenswert hoch.

Anteile Beisetzungen auf kommunalen Friedhöfen 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	17,70	13,59	21,69	27,29	34,73	50,24	23
Anteil Beisetzungen Urnengräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	72,60	3,85	39,48	47,93	57,79	72,60	23
Anteil Beisetzungen weitere Grabarten am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	9,70	0,00	8,83	26,82	31,63	73,08	23

Die Kennzahlen der **Stadt Hamm** zeigen einen deutlichen Trend zu Urnenbestattungen und weg von Erdbestattungen. Diese Verteilung hat sich auch in 2018 kaum geändert.

Waren in den 1990er Jahren und davor die Sargbestattungen noch die Regel, hatte sich dies um das Jahr 2005 zu einem ausgeglichenen Verhältnis geändert. Dieser Trend hat sich weiter fortgesetzt und heute beträgt der Anteil der Sargbestattungen nur noch weniger als 20 Prozent. Weitere Bestattungsformen sind als Alternativen hinzugekommen. Häufig werden andere Grabarten gewählt. Einerseits aus Kostengründen und andererseits gibt es für die Hinterbliebenen viele pflegefreie Angebote.

Strukturelle Anpassungen z. B. aufgrund des gesellschaftlichen Wandels (starke Nachfrage von Urnenbestattungen: Gräbern, Stelen, Kammern) u. a. und der Integration anderer Glaubensrichtungen in die städtische Friedhofskultur (muslimische Begräbnisstätten, Hindugrabfeld) begründen die Notwendigkeit neuer oder veränderter Angebote.

Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation

→ Feststellung

Die aktiven Grabfelder der kommunalen Friedhöfe der Stadt Hamm sind größtenteils belegt. Sogenannte „Flickenteppiche“ treten nur vereinzelt auf.

Wesentlicher Maßstab für ein effizientes und damit gebühren- bzw. haushaltsentlastendes Friedhofs- und Flächenmanagement ist die Auslastung und die Belegungsdichte der Friedhofsflächen. Eine höhere Flächenauslastung mit einer konzentrierten Belegung begünstigt einen wirtschaftlichen Friedhofsbetrieb. An diesem Maßstab sollten sich die Kommunen bei künftigen Entscheidungen zur Friedhofsgestaltung und -planung vorrangig orientieren.

Flächenanteile (Standardflächen) der Grabarten 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil belegte Fläche Erdgräber an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	16,49	4,33	8,70	10,80	12,66	24,59	17
Anteil belegte Fläche Urnengräber inkl. Gräber an Bäumen an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	k.A.	0,46	0,79	1,19	1,38	5,13	16

Die gpaNRW ermittelt die Grabflächen, indem sie die belegten Grabstellen mit grabartenspezifischen Standardflächen multipliziert.

Die Anzahl der Urnenreihen- und Urnenwahlgräber lässt sich bei der **Stadt Hamm** aus der Fachsoftware nicht ermitteln, sondern nur die belegten Flächen. Bei einer Besichtigung verschiedener Friedhöfe der Stadt Hamm wurde auch die Belegungsdichte betrachtet. Diese erscheint im Vergleich zu besichtigten Friedhöfen anderer kreisfreier Städte recht hoch zu sein. Es waren wenig „Flickenteppiche“ zu erkennen. Das sind einzelne, nicht mehr belegte Gräber auf aktiven Grabfeldern. Diese Flecken werden von der Stadt gepflegt und verursachen durch die geringen Flächen hohen manuellen Pflegeaufwand. Vorhalte- oder Restflächen gibt es auf den Friedhöfen der Stadt Hamm nur in sehr geringem Umfang.

→ Empfehlung

Die Stadt Hamm sollte auch die Anzahl und nicht nur die Flächen der belegten Urnengräber nach verschiedenen Grabarten ermitteln und vorhalten.

Bei einer Berechnung nach tatsächlich belegten Flächen, nicht wie in der v. g. Tabelle nach standardisierten Flächen, erreicht die Stadt Hamm bei Erdgräbern einen überdurchschnittlichen Belegungsanteil (21,1 Prozent) und bei Urnengräbern sogar den Maximalwert (5,6 Prozent).

Diese hohen Werte erreicht die Stadt Hamm, weil die Flächenvergabe optimiert erfolgt. Flächen, die Hamm noch nicht oder nicht mehr als Grabfelder nutzt, werden entwidmet.

Entwicklung künftiger Flächenbedarf

→ Feststellung

Die Stadt Hamm betreibt ein aktives Flächenmanagement. Durch die überschaubare Größe der kommunalen Friedhöfe gibt es nicht viele unbelegte Grabflächen. Auf ein verändertes Nachfrageverhalten reagiert die Stadt Hamm schnell, oft noch vor den konfessionellen Anbietern.

Wichtig sind nicht nur die Kenntnis über und der Umgang mit der aktuellen Auslastungssituation, sondern auch die Transparenz zum Entwicklungstrend der künftigen Belegung der Friedhöfe. Eine solche, fortschreibungsfähige Entwicklungsprognose basierend auf validen, örtlichen

Daten sollte dann auch die zentrale Grundlage für eine, detaillierte Friedhofsentwicklungsplanung bilden.

Entwicklung der Grabarten

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2017 / 2018	153 / 165
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2018 bis 2022	k. A.
Neukäufe Urnengräber (Reihen-, Wahlgrab und am Baum) 2017 / 2018	603 / 648
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2018 bis 2022	k. A.
Neukäufe weitere Grabarten (Stelen, Kolumbarien, Urnengemeinschaftsgräber) 2017 / 2018	67 / 46
Fünfjahresmittel der freiwerdenden weiteren Grabstellen 2018 bis 2022	0

Für die langfristige Planung und flächenmäßig dichte Belegung ist die Erfassung des Ablaufes von Nutzungsrechten wichtig. Es erleichtert die Vermeidung von „Flickenteppichen“. Auch die Überplanung von Grabfeldern ist mit diesem Kenntnisstand leichter.

Die Differenz zwischen Neukäufen und freiwerdenden Grabstellen zeigt, ob neue Grabfelder notwendig werden oder ob sie das Überangebot an freien Grabstellen verdeutlicht.

Durch das veränderte Nachfrageverhalten ist die Wiederbelegung der freiwerdenden Erdgräber oft nicht gewährleistet. Hier entstehen die sogenannten „Flickenteppiche“. Das sind freie Grabstellen in aktiven Grabfeldern. Das geschieht natürlich auch in Urnengrabfeldern, jedoch nicht im gleichen Umfang. Noch sind die Neukäufe meist höher als die freiwerdenden Urnengrabstellen. Die Planung der Grabvergaben sollte auf eine Schließung dieser Lücken hinwirken.

Als weitere Grabarten bietet die Stadt Hamm Urnengräber unter Bäumen, Urnenstelen und Urnengemeinschaftsgräber an. Da diese noch nicht lange angeboten werden, sind die Nutzungszeiten noch nicht abgelaufen. Bei diesen Grabarten werden in den nächsten Jahren keine Grabstellen frei.

Bedingt durch die vorhandene Bodenbeschaffenheit einiger Friedhöfe haben ältere Erdgrabfelder nach Vorgabe des Gesundheitsamtes längere Ruhefristen. In diesen Feldern dürfen künftig nur noch Urnen bestattet werden. Für neue Erdgräber hat die Stadt neue Grabfelder nach erfolgtem Bodenaustausch eingerichtet. Auf diesen Friedhöfen ist auch bei Erdgräbern die Anzahl der freiwerdenden Grabstellen zwischen den belegten Grabstellen sehr gering.

Größe und Alter der kommunalen Friedhöfe der Stadt Hamm begünstigen eine optimale Flächennutzung. Die Friedhöfe sind relativ jung und flächenmäßig weisen sie wenig Vorratsflächen aus. Dadurch werden freie Grabstellen immer wieder neu belegt.

Eine sehr große Nachfrage besteht nach Urnengräbern unter Bäumen. Hier konnten bisher ungenutzte Baumflächen als Grabfelder ausgewiesen werden. Ein erstes Angebot an Urnenge-

meinschaftsgräbern mit Gedenkstelen erweitert die Stadt Hamm bereits. Durch die schnelle Anpassung des Angebots der kommunalen Friedhöfe ist Konkurrenz von anderen Anbietern kaum wahrnehmbar.

→ Grünpflege

Ausgangslage

Die örtlichen Gegebenheiten im Friedhofsgrün, insbesondere Umfang und Ausstattung der Grünflächen, sind prägend für die dort entstehenden Gesamtaufwendungen. Schließlich bestimmen das Flächenvolumen sowie die Wahl und Anordnung bzw. Gestaltung der Vegetationsarten auch wesentlich den Ressourcenbedarf für die Unterhaltung und Pflege. Im Friedhofswesen kommt darüber hinaus dem öffentlichen Grünanteil eine besondere Bedeutung zu. Die dort entstehenden Kosten sind nicht gebührenrelevant und belasten somit in vollem Umfang den städtischen Haushalt.

Grunddaten Grün- und Wegeflächen 2017

Grundzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Grün- und Wegeflächen in qm	311.759	27.649	409.040	905.298	1.511.898	4.000.000	23
Grünflächen in qm	259.800	21.789	260.791	747.254	1.128.085	3.200.000	14
Wegeflächen in qm	51.959	5.860	101.589	154.958	336.953	855.620	14

Kennzahlen Grün- und Wegeflächen/ Bäume auf den Friedhöfen 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	67,93	45,69	71,06	77,34	81,78	89,68	23
Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsgesamtfläche	5	3	6	7	10	12	21

Durch den hohen Flächenanteil der Erd- und Urnengräber an der Gesamtfriedhofsfläche ist der Anteil der Grün- und Wegeflächen gering.

Die Stadt Hamm ist eine sehr grüne Stadt. Dadurch ist ein Anteil an öffentlichem Grün von 10,8 Prozent nachvollziehbar und der Struktur angemessen. Auch der unterdurchschnittliche Anteil an Grün- und Wegeflächen auf den kommunalen Friedhöfen zeigt eine untergeordnete Bedeutung der Friedhöfe als zusätzliche Erholungsfläche.

Auch die Anzahl Bäume je qm Friedhofsfläche zeigt, dass sich parkähnliche Baumpflanzungen nur in den repräsentativen Eingangsbereichen befinden. Zwischen den Grabfeldern stehen nur vereinzelt Bäume. Hecken strukturieren die Friedhöfe und trennen Grabfelder.

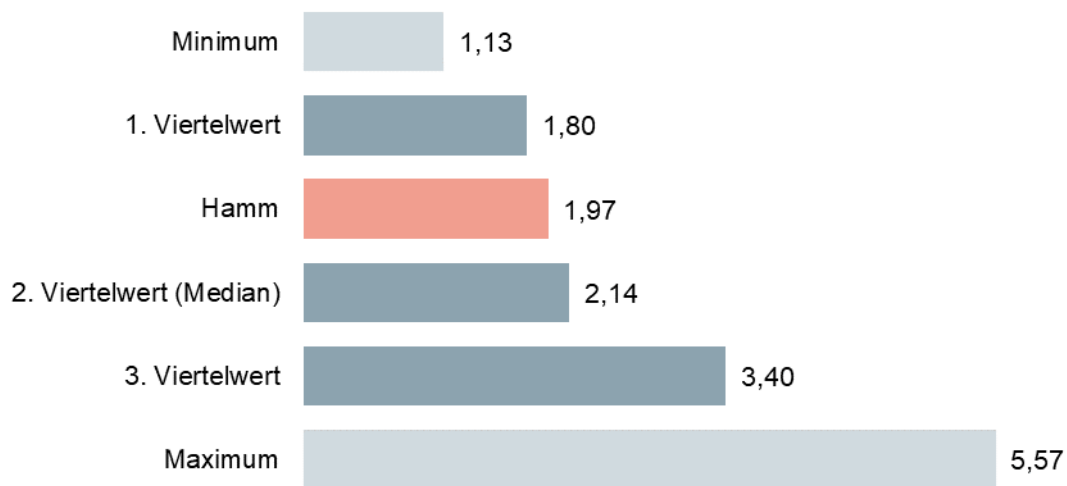
Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche sind vergleichsweise gering. Dies resultiert aus einer optimierten Pflege und einem vergleichsweise jungen Baumbestand.

Die Stadt sollte die Grün- und Wegeflächen so wirtschaftlich wie möglich unterhalten und pflegen. Insbesondere über die Optimierung der Gestaltung/Ausstattung der Grün- und Wegeflächen, Pflegestandards und -häufigkeiten sowie die manuellen Eigen- und/oder Fremdleistungen kann die Kommune aktiv Einfluss auf den Ressourceneinsatz und damit auch auf die Gebührenentwicklung sowie den städtischen Haushalt nehmen.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Den unterdurchschnittlichen Wert in der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen erreicht die **Stadt Hamm** durch eine weitestgehend optimierte Grünpflege. Die räumliche Zuordnung der Mitarbeiter auf einzelne Friedhöfe erzeugt eine starke Identifikation. Die Stadt Hamm hat mit dieser Zuordnung gute Erfahrungen gesammelt. Die Flächen sind pflegearm angelegt und nur die Eingangsbereiche und ggf. Flächen an den kommunalen Trauerhallen zeigen repräsentative Bepflanzungen. Bei den Trauerhallen in privater Trägerschaft erfolgt die Pflege der umgebenden Bepflanzung durch den Träger.

Von dem guten optischen Gesamtbild haben wir uns bei der Besichtigung verschiedener Friedhöfe überzeugt.

Ein Sanierungsprogramm für die Wege innerhalb der kommunalen Friedhöfe soll den vorhandenen Sanierungsstau beseitigen und die Verkehrssicherheit langfristig gewährleisten. Dieser Kostenanteil ist im Jahr 2017 recht hoch. Dies wird sich nach den Sanierungsmaßnahmen wieder reduzieren, so dass dann der Wert Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegeflächen weiter sinkt.

Unterhaltungs- und Kontrollkosten Bäume 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum in Euro	4,70	4,70	10,41	15,55	20,42	32,44	15

Die Kontrollkosten für den Baumbestand sind durch das relativ geringe Alter der Bäume noch sehr niedrig. Die Verkehrssicherheit muss bei jüngeren Bäumen nicht so häufig kontrolliert werden wie bei einem älteren Baumbestand, da sie weniger anfällig für Krankheiten, Pilzbefall, Holzfäule oder Astbruch sind.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Friedhofswesen

	Feststellung		Empfehlung
F1	Durch die Stadtrandlage der meisten kommunalen Friedhöfe der Stadt Hamm haben diese nur eine untergeordnete Bedeutung für die innerstädtische Naherholung und Klimaverbesserung.		
F2	2017 wurden rd. 44 Prozent der Sterbefälle in Hamm auf den städtischen Friedhöfen beigesetzt.		
F3	Die Verantwortung und Aufgabenerledigung für das Friedhofswesen sind in der Stadt Hamm klar geregelt, die Produktverantwortung liegt beim Tiefbau- und Grünflächenamt. Die Gebührenbearbeitung liegt beim Fachbereich Finanzen.		
F4	Die Stadt Hamm hat sich verschiedene strategische Ziele gesetzt und in den Haushaltsplänen und Jahresrechnungen definiert. Über die finanzwirtschaftliche Kennzahl „Aufwandsdeckungsgrad des Produktes“ werden die Ziele messbar gemacht und nachgehalten.		
F5	Durch die eingesetzte Friedhofssoftware liegen der Stadt Hamm bereits viele steuerungsrelevante Daten vor. Eine genaue Erfassung zur Erstellung von Friedhofsplänen wird zurzeit erarbeitet.	E5	Die Stadt Hamm sollte möglichst zeitnah die noch fehlenden Informationen, wie freie Grabflächen in aktiven Grabfeldern und Ablauf von Nutzungsrechten bei Urnengräbern, in die Fachsoftware einpflegen.
F6	Die Stadt Hamm nutzt die Öffentlichkeitsarbeit um ihre Friedhöfe und deren Angebotsspektrum aktiv den Einwohnerinnen und Einwohnern nahe zu bringen.		
F7	Die Gebührenkalkulationen der Stadt Hamm sind aktuell und berücksichtigen alle gebührenrelevanten Kosten und Erlöse. Die Kostendeckungsgrade der tatsächlichen Kosten Friedhofswesen gesamt und Trauerhallen liegen bei bzw. über 100 Prozent.		
F8	Kostenüberdeckungen werden, wie gesetzlich vorgeschrieben, innerhalb der nächsten vier Jahre ausgeglichen.		

	Feststellung		Empfehlung
F9	Die unterschiedlichen Gebühren zum Erwerb von Nutzungsrechten an Grabstätten werden über Äquivalenzziffern ermittelt und nutzen damit den gebührenrechtlichen Handlungsspielraum zur Gebührenkalkulation aus. Durch die jährliche Gebührenkalkulation sind Preissteigerungen berücksichtigt.		
F10	Die Stadt Hamm hat die meisten kommunalen Trauerhallen verkauft oder verpachtet. Für die verbliebenen drei Trauerhallen kann für die Nutzung eine kostendeckende Gebühr erhoben werden.		
F11	Die aktiven Grabfelder der kommunalen Friedhöfe der Stadt Hamm sind größtenteils belegt. Sogenannte „Flickenteppiche“ treten nur vereinzelt auf.	E11	Die Stadt Hamm sollte auch die Anzahl und nicht nur die Flächen der belegten Urnengräber nach verschiedenen Grabarten ermitteln und vorhalten.
F12	Die Stadt Hamm betreibt ein aktives Flächenmanagement. Durch die Größe der kommunalen Friedhöfe gibt es nicht viele unbelegte Grabflächen. Auf ein verändertes Nachfrageverhalten reagiert die Stadt Hamm schnell, oft vor den konfessionellen Anbietern.		
F13	Die Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche sind vergleichsweise gering. Dies resultiert aus einer optimierten Pflege und vergleichsweise jungem Baumbestand.		

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Bauaufsicht der Stadt Hamm
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Bauaufsicht	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Baugenehmigung	5
Strukturelle Rahmenbedingungen	5
Rechtmäßigkeit	7
Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	9
Geschäftsprozesse	11
Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens	12
Laufzeit von Bauanträgen	14
Personaleinsatz	17
Digitalisierung	20
Transparenz	21
→ Bauberatung	22
→ Bauordnung	24
Bauüberwachung	24
Bauzustandsbesichtigungen	25
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	27

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hamm 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.

Bauaufsicht

Bei der Stadt Hamm ist die **Bauberatung** ein sehr wichtiger Teil der Bauaufsicht und ein Qualitätsmerkmal für die Bürgerfreundlichkeit. Durch eine ausführliche und verlässliche Bauberatung gelingt es ihr, fast ausschließlich vollständige, prüffähige und genehmigungsfähige Bauanträge zu erhalten. Die Sachbearbeitung muss sich nicht mit nicht genehmigungsfähigen Bauanträgen beschäftigen. Die Bauberatung trägt dazu bei, dass Baugenehmigungsverfahren in Hamm mit sehr geringen **Laufzeiten** durchgeführt werden.

Bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten im **Baugenehmigungsverfahren** bietet die Stadt Hamm keine Ansatzpunkte für eine Optimierung. Der – als Anlage beigefügte – **Prozessablauf im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren** ist effektiv und kann in der Form beibehalten werden. Jedoch hat sich die Stadt Hamm für eine stichprobenhafte Überprüfung der erteilten Genehmigungen im Nachgang entschieden. Dadurch geht sie das Risiko ein, eine rechtswidrig erteilte Baugenehmigung oder eventuelle Korruptionsfälle erst im Nachgang zum Bescheid zu erkennen.

Das Baugenehmigungsverfahren hat die Stadt Hamm soweit **digitalisiert**, wie es die gesetzlichen und örtlichen Rahmenbedingungen derzeit ermöglichen. Wichtige Elemente sind die elektronische Bauakte und die Bauplattform, auf die auch der Antragssteller zugreifen kann. Für eine vollständige elektronische Bearbeitung ist es wichtig, dass die Stadt Hamm die digitale Signatur zeitnah ermöglicht.

Die Stadt Hamm hat für die Bauaufsicht strategische und operative **Ziele** sowie **Zielwerte** definiert. Ob und inwieweit sie die Zielwerte erreicht, beurteilt sie anhand geeigneter **Kennzahlen**. Aus Sicht der gpaNRW kann die Steuerung über Kennzahlen direkt im Bauordnungsamt der Stadt Hamm noch ergänzt werden, z.B. um spezifische Finanz- und Leistungskennzahlen für die Baugenehmigungen.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben bezieht sie auch die Bereiche Bauberatung und Bauordnung mit ein.

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

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

Über eine Prozessbetrachtung des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent. Wenn sich daraus Optimierungsansätze ergeben, weist die gpaNRW darauf hin. Damit ein Bezug des Prozesses zu den ermittelten Kennzahlen hergestellt werden kann, wird der bis 2018 gültige Prozess dargestellt. Ab dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018). Inhaltlich führt die Neufassung der Landesbauordnung zu keinen großen Unterschieden im Prozessablauf dieses Baugenehmigungsverfahrens. Hinweise der Stadt auf geänderte Verfahrensweisen hat die gpaNRW bei der Prozessbetrachtung in den Erläuterungen mit aufgenommen.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Stadt im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung und Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kommunen in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW in allen 23 kreisfreien Städten im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt. Eine tiefergehende Sachstandsabfrage zum Stand der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens in NRW hatte das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen bereits in 2018 durchgeführt. Soweit sich daraus Bezüge zu unserer Prüfung ergeben, hat die gpaNRW diese mit dargestellt.

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

→ Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Bauanträge und das Genehmigungsverfahren.

Strukturelle Rahmenbedingungen

2017 bearbeitete das Bauordnungsamt der Stadt Hamm 1.083 Bauanträge, davon 382 Anträge im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren und 701 Anträge im normalen Baugenehmigungsverfahren. Hinzu kamen 13 Vorlagen im Freistellungsverfahren.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle Baugenehmigung je 100.000 Einwohner	610	337	445	500	593	713	23
Fälle Baugenehmigungen je qkm	4,84	4,61	8,19	8,69	11,70	18,32	23
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	63,96	8,87	15,89	17,91	21,42	63,96	22
Anteil der Anträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	34,85	34,85	76,30	81,00	83,48	90,09	22
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in Prozent	1,19	0,31	0,56	0,94	1,67	4,31	23

Das Fallaufkommen bezogen auf die Einwohner ist in Hamm höher als in 75 Prozent der Vergleichskommunen. Bezogen auf die Stadtfläche ist das Fallaufkommen im Vergleich jedoch gering.

Die Verteilung der Bauanträge auf die Verfahrensarten ist in Hamm auffällig. Schon der Anteil an Vorlagen im Freistellungsverfahren ist höher als in der Hälfte der anderen kreisfreien Städte. Nach Auskunft der Stadt Hamm liegt dies daran, dass grundsätzlich in Hamm ein Freistellungsverfahren sehr gewollt ist. Wann immer es entsprechend der gesetzlichen Vorschriften möglich ist, wirkt die Stadt Hamm bereits in der Bauberatung daraufhin, dass der Bauwillige von einer Freistellung Gebrauch macht. Für Hamm ist die Freistellung im Sinne der Bürgerfreundlichkeit überaus wichtig. Es ist für den Bürger ein einfaches Verwaltungsverfahren, mit dem er sein Ziel „Bauen“ schnell erreichen kann, so das Bauordnungsamt Hamm. Der Stadt Hamm war wichtig, dass dieses Verfahren in der überarbeiteten BauO NRW 2018 beibehalten wurde.

Besonders auffällig ist das Verhältnis der Anträge im normalen und vereinfachten Genehmigungsverfahren. Es ist genau andersherum als in allen anderen kreisfreien Städten. In allen Vergleichskommunen bilden die Anträge im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren den größten Anteil dar. In Hamm jedoch nicht. Und so hat Hamm interkommunal den höchsten Anteil an Anträgen im normalen Verfahren und den geringsten Anteil an Anträgen im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren. Nach Auskunft der Stadt Hamm ist die Verteilung zwischen den Verfahrensarten in jedem Jahr so. 2017 ist demnach kein besonderes Jahr. Ein Grund für die hohe Anzahl an Anträgen im normalen Genehmigungsverfahren könnten die vielen Umnutzungen in den Einkaufszentren der Stadt Hamm sein. Es gibt eher viele Bauvorhaben, die Sonderbauten in Hamm betreffen. Ansonsten gibt es keine Art von Bauvorhaben, welche in Hamm überwiegt. Verteilt über das Hammer Stadtgebiet gibt es Baugebiete für Wohnbebauung und auch freie Gewerbeflächen. Unter den beantragten Bauvorhaben sind deshalb neben Umnutzungen, Änderungen und Abrissen auch immer Neubauvorhaben. Laut Auskunft der Stadt Hamm kommen typischerweise zu den üblichen Vorhaben im Jahr ein bis zwei besondere Vorhaben hinzu.

In Hamm ist das Bauordnungsamt in drei Abteilungen gegliedert. Das Bautechnische Bürgeramt ist u.a. zuständig für die Bauberatung, die Antragsannahme, die Vorprüfung und die Vollständigkeitsprüfung. Die technische Abteilung führt u.a. die technische Prüfung sowie die Bauüberwachung und Bauzustandsbesichtigung durch. Für die eher verwaltungsspezifischen Arbeiten ist die Verwaltungsabteilung zuständig. Zu den Aufgaben dieser Abteilung zählen u.a. die Erstellung sämtlicher Bescheide, die kassentechnische Abwicklung der Genehmigungen, die Registratur sowie ordnungsbehördliche Maßnahmen im Rahmen der Gefahrenabwehr. Alle drei Abteilungen arbeiten eng zusammen, z. B. in den Genehmigungsverfahren.

Das „Bautechnische Bürgeramt“ in Hamm ist in dieser Form eine Besonderheit unter den kreisfreien Städten. Dieses Bürgeramt ist ein besonderes Service- und Informationsangebot für die Bürger, welches nach Auskunft des Bauordnungsamtes sehr gut von den Bauwilligen und Interessierten angenommen wird. Die Stadt Hamm hat an einer Stelle alle Beratungs- und Informationsangebote rund um das Bauen gebündelt, z.B. ein technisches Servicetelefon, die Einsicht in Bebauungspläne und Planungsunterlagen, Auskünfte aus dem Baulastenkataster und Altlastenverzeichnis, Beratungen zu Bauvoranfragen, Teilungsgenehmigungen von Grundstücken, denkmalrechtlichen Bescheinigungen oder Baugenehmigungen. Mit diesem Serviceangebot verfolgt die Stadt Hamm das Ziel, dass Bauen in Hamm einfacher werden soll. Außerdem sollen Bearbeitungszeiten verkürzt und Zuständigkeiten transparenter werden. Durch geringere Transportzeiten und weniger Wartezeiten auf beispielsweise nachzufordernde Unterlagen hat Hamm die Bearbeitungszeiten deutlich verkürzt (siehe Abschnitt „Laufzeiten“).

Zusammen mit dem Bautechnischen Bürgeramt hat die Stadt Hamm ein Serviceversprechen für die Bauwilligen etabliert. Den Kunden wird versprochen, nach einer umfassenden Beratung die Baugenehmigung innerhalb einer bestimmten Frist, z. B. vier bis sechs Wochen, garantiert zu erteilen, soweit ein vollständiger Antrag eingereicht wurde (siehe Abschnitt „Laufzeiten“).

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Bauvorhaben beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Flughäfen sowie Bahn- und Hafenanlagen die Arbeit der Bauaufsicht, da dadurch unterschiedliche interne und externe Stel-

len am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen sind. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. Zudem sollten unnötige Beteiligungen vermieden werden, um sowohl beim Bauamt als auch bei möglicherweise Beteiligten den Arbeitsaufwand zu reduzieren. (vgl. Abschnitt „Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens“)

Stellungnahmen Bauaufsicht 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	k.A.	1,13	1,71	2,99	3,93	9,64	15
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	k.A.	0,04	0,08	0,13	0,26	0,57	15

Bisher erfasst die Stadt Hamm die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen allerdings nicht im elektronischen System. Eine manuelle Auswertung im Rahmen dieser Prüfung wäre zu aufwendig gewesen. Die geringen Laufzeiten und ein gesteuertes Beteiligungsverfahren in Hamm deuten allerdings darauf hin, dass Stellungnahmen in Hamm das Verfahren nicht verzögern.

→ Empfehlung

Die Stadt Hamm sollte zukünftig die Anzahl der eingeholten internen und externen Stellungnahmen im System hinterlegen.

Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Stadt Hamm bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit keine Angriffspunkte für Verbesserungen.

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

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

Fristgerechte Überprüfung der Vollständigkeit und fristgerechte Genehmigung

Bis Ende 2018 hatte die Bauaufsichtsbehörde gemäß § 72 Abs. 1 BauO NRW innerhalb einer Woche nach Eingang des Bauantrages u.a. zu prüfen, ob der Bauantrag vollständig eingereicht worden war. Mit Änderung der BauO NRW ist ab dem 01. Januar 2019 die Frist auf zwei Wochen nach Antragseingang verlängert worden.

Die **Stadt Hamm** hielt bisher die gesetzliche Frist von einer Woche nach Eingang des Bauantrags nahezu immer ein. In einer zu vernachlässigenden geringen Fallzahl hat Hamm diese Frist überschritten. In diesen Fällen gab es dann besondere Gründe, warum die Frist nicht zu halten war. Die Stadt Hamm wird zukünftig keine Schwierigkeiten haben, die seit 01. Januar 2019 längere Frist von zwei Wochen einzuhalten, wenn sie ihre bisherigen Prozesse und Abläufe beibehält.

Nach Eingang des vollständigen Bauantrags hält die Stadt Hamm die Frist von sechs bzw. zwölf Wochen im vereinfachten Genehmigungsverfahren immer ein (§ 68 Abs. 8 BauO NRW bzw. § 64 Abs. 2 BauO NRW). Dies gelingt ihr unter anderem dadurch, dass Stellungnahmen immer gleichzeitig und nicht nacheinander eingeholt werden.

Benachrichtigung von Angrenzern bei Abweichungen

Während der Gültigkeit der BauO NRW 2000 hat die Stadt Hamm nicht immer von sich aus die Angrenzer benachrichtigt, wenn sie Abweichungen nach § 73 BauO NRW genehmigt. Dies war nicht notwendig, da sie bei nachbarschaftlichen Belangen schon in der Bauberatung auf die Problematik hingewiesen hat. Sie hat dem Antragssteller empfohlen, bereits mit dem Bauantrag eine Stellungnahme oder Einverständniserklärung des Angrenzers beizulegen.

Mit der BauO NRW 2018 ist dieses Vorgehen in § 72 in ähnlicher Weise aufgenommen worden. Haben Angrenzer bereits zugestimmt, so entfällt die Benachrichtigung durch die Bauaufsichtsbehörde. Die Stadt Hamm weist weiterhin in der Bauberatung auf nachbarschaftliche Belange hin. Ihre Empfehlung, die Angrenzer vor dem Bauantrag einzubinden, behält sie bei. Somit liegen in den meisten Fällen Zustimmungen bei, so dass die Stadt Hamm von sich aus nicht mehr tätig wird. Das Baugenehmigungsverfahren hat die Stadt Hamm hierdurch beschleunigt. Liegen keine Erklärungen des Angrenzers bei, benachrichtigt die Stadt Hamm den Angrenzer entsprechend der gesetzlichen Vorgaben.

Objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung

Sobald die BauO NRW eine „kann“-Regelung enthält, steht einer Kommune ein Ermessensspielraum zur Verfügung. Wichtig ist, dass eine Kommune ihr Ermessen in solchen Fällen objektiv und einheitlich ausübt.

Den Sachbearbeitern und Sachbearbeiterinnen in Hamm stehen nachprüfbar Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen zur Verfügung. So sind beispielsweise Arbeitsanweisungen über den Server und auch das Amtswiki abrufbar. Außerdem bekommen die Beschäftigten in Dienstbesprechungen regelmäßig Bearbeitungshinweise, und es werden aktuelle Themen besprochen. Die Protokolle der Dienstbesprechungen stehen jedem jederzeit zur Verfügung. Die Stadt Hamm sorgt mit den Anweisungen und den regelmäßigen Besprechungen für

eine höhere Rechtssicherheit bei der Sachbearbeitung sowie eine gerechte Ermessensausübung unter denselben Gesichtspunkten unabhängig vom Sachbearbeiter bzw. Sachbearbeiterin. Gleichzeitig dienen die Anweisungen der Korruptionsprävention, da Entscheidungen besser nachprüfbar sind.

Die Rechtssicherheit überprüft die Stadt Hamm selbst anhand der Kennzahl „Verlässlichkeit von Anträgen“. Der Istwert stimmte 2017 mit dem Zielwert von 100 Prozent überein.

Gebühren für die Tätigkeiten der Bauaufsicht

Bei den Gebühren für baurechtliche Angelegenheiten orientiert sich die Stadt Hamm an der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO), Tarifstelle 2 (Baurechtliche Angelegenheiten). Ist dort ein Rahmengebührensatz vorgesehen, so veranschlagt die Stadt Hamm nicht immer den Höchstbetrag.

Mit den erhobenen Gebühren sollten die Aufwendungen der Bauaufsicht zu einem möglichst hohen Teil gedeckt werden. Durch eine entsprechende Kennzahl sollte eine Kommune überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung erreicht wird. Die **Stadt Hamm** wertet die erhobenen Baugebühren monatsweise aus. Aus dem geplanten Haushaltsansatz berechnet sie ein monatliches Soll und stellt diesem Soll das Ist gegenüber. So kann sie Abweichungen zeitnah und regelmäßig feststellen, Ursachen analysieren und notwendige Steuerungsmaßnahmen ergreifen. Ebenso ermittelt sie, mindestens jährlich, den Aufwandsdeckungsgrad des Produktes „Bauaufsichtliche Verfahren“. 2017 lag der Aufwandsdeckungsgrad bei rund 88 Prozent. Für die Folgejahre plant die Stadt Hamm mit einem Aufwandsdeckungsgrad von circa 85 Prozent.

→ Empfehlung

Die Stadt Hamm sollte den Soll-Ist-Abgleich der Gebühren fortführen und auch weiterhin den Aufwandsdeckungsgrad berechnen. So kann sie den Bereich „Baugenehmigungen“ auch zukünftig gezielt steuern.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ Feststellung

Die Stadt Hamm musste 2017 keinen Bauantrag zurückweisen. Im interkommunalen Vergleich ist sie die einzige kreisfreie Stadt, die sich nicht mit zurückgewiesenen und zurückgenommenen Bauanträgen beschäftigen musste.

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

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	0,00	0,00	1,50	3,96	7,36	35,62	22
Anteil zurückgenommene Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	0,00	0,00	4,06	4,83	5,35	7,10	16

Die Rückweisungen und Rücknahmen von Bauanträgen in **Hamm** sind im interkommunalen Vergleich die Minima. Keine andere kreisfreie Stadt hat ihr Genehmigungsverfahren und die Abläufe zuvor so organisiert, dass sie keinen bzw. kaum einen Bauantrag zurückweisen muss, oder kein Antragsteller seinen Bauantrag zurücknimmt.

Ziel der Bauberatung in Hamm ist es, dass nur für solche Vorhaben ein Antrag gestellt wird, die auch genehmigungsfähig sind. Antragsteller werden beraten, ob und wie ihr Antrag genehmigungsfähig wird. Zusätzliche Vorabinformationen im Onlineangebot des Bautechnischen Bürgeramtes unterstützen die Bauberatung vor Ort. Auf der einen Seite ist die Bauberatung dadurch in Hamm ausführlicher als in vielen anderen Kommunen, auf der anderen Seite werden die Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen in der Bauaufsicht entlastet. Nicht genehmigungsfähige Anträge sind nicht zu bearbeiten. Nur in äußerst wenigen Ausnahmen (drei Fälle in 2017) werden Anträge gestellt, obwohl bereits bekannt ist, dass das Vorhaben nicht genehmigungsfähig sein wird. Dies sind Fälle, in denen auf jeden Fall ein rechtsgültiger Bescheid gewollt ist, damit der Antragsteller den Rechtsweg beschreiten kann.

Durch § 71 BauO NRW 2018 erfolgte nun eine Anpassung an die Musterbauordnung. Im Gegensatz zur BauO NRW 2000 ist jetzt keine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen mehr möglich: Werden Mängel an einem Bauantrag innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen. In Hamm wird durch diese Rücknahmefiktion die Anzahl der zurückgewiesenen bzw. zurückgenommenen Bauanträge nicht zunehmen. Die Stadt Hamm behält ihre Beratung sowie ihr Ziel bei.

Die obigen Kennzahlen zeigen, dass die Qualität der eingereichten Bauanträge in Hamm sehr gut ist. Die Bearbeitung der Anträge wird erleichtert und beschleunigt.

Neben der persönlichen Bauberatung gibt es zahlreiche zusätzliche Informationen für Bauwillige und am Bau Beteiligte im Internet. Zudem organisiert die Stadt Hamm jedes Jahr das sogenannte „Architektenforum“. Bei dieser Veranstaltung informiert die Stadt Hamm zum Beispiel über aktuelle Entwicklungen, Gesetzesänderungen, veränderte Abläufe in der Verwaltung oder besondere Projekte. Darüber hinaus gibt sie Hinweise zu Bauanträgen und dem Genehmigungsverfahren in Hamm.

Eine gute Information der Bauwilligen hängt nicht davon ab, wieviel Personal eine Kommune in der Bauberatung einsetzt: Hier konnte die gpaNRW keine Korrelation bzw. Abhängigkeiten z. B. zwischen dem Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge und dem Personaleinsatz feststellen. Vielmehr sind auch alternative Informationskanäle, wie das Internet oder Flyer sowie Beratungsbroschüren, wichtige Informationsquellen für die Bauwilligen.

Geschäftsprozesse

→ Feststellung

Das Bauordnungsamt der Stadt Hamm hat seine Geschäftsprozesse weitestgehend optimiert. Das Amt strebt weitere Verbesserungen bei der elektronischen Antragsannahme und der elektronischen Genehmigung an.

Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte festlegen. In diesen Prozessschritten sollten die Schnittstellen auf das notwendige Maß beschränkt werden, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert. Dabei sollte der Gesamtprozess möglichst ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.

Die gpaNRW stellte Fragen zu den Arbeitsabläufen, den Schnittstellen und den Verantwortungsbereichen in Hamm.

Die **Stadt Hamm** hat in der Software Bearbeitungsbögen für sämtliche Baugenehmigungsverfahren hinterlegt. Hierdurch gibt sie den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern Sicherheit bei der Aufgabenerledigung. Alle wesentlichen Bearbeitungs- und Prüfschritte vom Eingang bis zur Ablehnung oder Genehmigung des Bauantrags sind in den Bearbeitungsbögen hinterlegt. Es ist nicht möglich, wichtige Punkte unbeachtet zu lassen. Die Entscheidungsprozesse somit sind in Hamm vereinheitlicht. Ermessensentscheidungen werden objektiv nachprüfbar.

Weitere Handlungssicherheit erreicht die Stadt Hamm durch eindeutig festgelegte Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse sowie diverse Arbeitsanleitungen. Regelungen sollten den Bearbeitungsprozess unterstützen und das Genehmigungsverfahren beschleunigen und nicht behindern. Dazu zählt, dass Schnittstellen und damit verbundene mögliche Liegezeiten geringgehalten werden. Die Stadt Hamm hat dies in ihrer Organisationsstruktur berücksichtigt.

Ein Optimierungsansatz für die Geschäftsprozesse liegt in Hamm in der medienbruchfreien Bearbeitung der Bauanträge. Noch gibt es in Hamm für jeden Bauantrag neben der elektronischen Bauakte noch eine Papierakte. Der Bauantrag geht in Hamm in Papierform ein. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erstellen nach Antragseingang eine elektronische Bauakte. Über die elektronische Bauakte gibt es für alle am Verfahren Beteiligten eine elektronische Bauauskunft. Beispielsweise sind Verfahrensstände, Rückfragen, alle notwendigen Unterlagen und auch der Bescheid einsehbar. Aufgrund der fehlenden elektronischen Signatur haben die dort hinterlegten Pläne und Bescheide keine Rechtsbindung, so dass auf einen Bescheid in Papierform samt gestempelten Plänen im Original nicht verzichtet werden kann. Die eingereichten Antragsunterlagen sowie die erstellten Bescheide in Papierform befinden sich in der Papierakte. Die Stadt Hamm würde die Anträge sehr gerne vollständig medienbruchfrei bearbeiten. Aus ihrer Sicht scheitert diese Bearbeitung momentan nur an der elektronischen Signatur. Diese ist in der elektronischen Bauakte noch nicht hinterlegt bzw. die Voraussetzungen zur Nutzung einer

elektronischen Signatur für beide Seiten sind noch nicht geschaffen. Man ist zuversichtlich, die Thematik im Rahmen der Digitalisierungsinitiative der Stadt Hamm zeitnah angehen zu können.

Gemäß § 70 Abs. 3 BauO NRW ist der Bauantrag zu unterschreiben. Mit der digitalen Signatur ist diese Anforderung ebenfalls erfüllt. Ein Bauantrag kann dann in Hamm digital eingereicht werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte zügig dafür sorgen, dass sie Bauanträge elektronisch annehmen und genehmigen kann. So kann sie das Genehmigungsverfahren weiter optimieren und Bauanträge vollständig medienbruchfrei bearbeiten.

Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens für alle 23 kreisfreien Städte nach einem einheitlichen Layout dargestellt und den jeweiligen Berichten zur Bauaufsicht als Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten können Unterschiede schneller erkannt werden.

→ **Feststellung**

Der Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens in Hamm ist effektiv.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte die Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit die Verfahren rechtssicher abgewickelt werden können. Schnittstellen sollte die 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 Hamm** ist der Prozess sehr klar und eindeutig strukturiert. Verantwortlichkeiten und Aufgaben sind ebenso geregelt wie Ermessensausübungen. Der grundsätzliche Ablauf des Genehmigungsverfahrens in Hamm hat sich nach den ab Jahresanfang 2019 in Kraft getreten gesetzlichen Änderungen nicht geändert. Lediglich die Rückweisung ist aufgrund der nunmehr gesetzlichen Fiktion der Rücknahme entfallen. Die geänderten Fristen wirken sich auf den schlanken Hammer Prozess mit durchschnittlich sehr kurzen Bearbeitungszeiten nicht aus.

Korruptionsmöglichkeiten sollen frühzeitig verhindert werden. Das Vier-Augen-Prinzip hilft, Korruption zu vermeiden. Zudem wird durch ein Vier-Augen-Prinzip eine einheitliche Bearbeitung und Entscheidung unter gleichen Gesichtspunkten unterstützt. Entscheidungen werden in Hamm nicht grundsätzlich von Vorgesetzten kontrolliert. Die Entscheidungskompetenz liegt beim Sachbearbeiter bzw. bei der Sachbearbeiterin. Hierdurch wird seine bzw. ihre Verantwortung gestärkt. Über unkritische zu genehmigende Fälle und Rückweisungen entscheidet der Sachbearbeiter selbst. Baugenehmigungen werden im Nachgang stichprobenhaft von der Amtsleitung kontrolliert. Dieses Vorgehen ermöglicht ein schnelleres Genehmigungsverfahren und zeitgleich eine Überprüfung der getroffenen Entscheidung ohne Zeitdruck und Verzögerungen.

Anders verhält sich die Kontrolle bei kritischen Fällen. Bei Ablehnungen, bauordnungsrechtlichen Verfahren sowie bei Entscheidungen über Abweichungen und Befreiungen binden die Sachbearbeiter die jeweiligen Vorgesetzten ein.

Über aktuelle oder konkrete Fälle tauschen sich alle Beteiligten mindestens in der wöchentlichen Antragskonferenz aus. Zudem werden in dem wöchentlichen Termin allgemeine Themen, wie z.B. Ermessenentscheidungen und Arbeitsanweisungen, besprochen. Durch die Organisation und den regen Austausch sind die Vorgesetzten in Hamm durchweg über die laufenden Verfahren, Problemfälle und kritische Fälle informiert

Das Vorgehen der Stadt Hamm erfüllt den Zweck der Korruptionsprävention, da den Sachbearbeitern die Möglichkeit der späteren Überprüfung bekannt ist. Zeitgleich stärkt es die Verantwortung der Sachbearbeiter und beschleunigt das Genehmigungsverfahren. Auch für den Aspekt der Gleichbehandlung aller Vorhaben hat die Stadt Hamm eine Alternative zu einem strengen 4-Augen-Prinzip gefunden. Die Arbeitsanweisungen, Regelungen zur Ermessensausübung und regelmäßigen Besprechungen tragen dazu bei, dass alle Anträge gleichbehandelt und einheitlich bearbeitet werden. Diese vorhandenen Instrumente sind zudem ein wichtiger Baustein in der Korruptionsprävention in Hamm.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hamm hat sich dazu entschieden, nicht alle positiven Entscheidungen zu überprüfen. Somit geht sie das Risiko ein, eventuelle Korruptionsfälle nicht zu erkennen. Ebenso besteht ein geringes Risiko, eine rechtswidrig erteilte Baugenehmigung nicht zu entdecken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm muss gewährleisten, dass ihre Arbeitsanweisungen und Vorgaben weiterhin eingehalten werden. So kann sie Korruption präventiv entgegenwirken, die Sachbearbeitung stärken und gleichzeitig das Baugenehmigungsverfahren beschleunigen.

Für ein zügiges Genehmigungsverfahren ist es wichtig, dass die Kommune den Zeitpunkt und die Häufigkeit der Nachforderung von Unterlagen sinnvoll wählt. Die Stadt Hamm prüft die Unterlagen sehr frühzeitig auf Vollständigkeit und fordert fehlende Unterlagen dann direkt nach. Sie fordert die fehlenden Unterlagen nur einmal an. Die Nachforderung ist in Hamm allerdings aufgrund der ausführlichen Bauberatung äußerst selten. Jedoch selbst wenn Hamm Unterlagen nachfordern muss, entstehen durch die frühzeitige und einmalige Nachforderung keine langen Verzögerungen. Auch werden Sachbearbeiter nicht bereits mit ersten Prüfungsschritten belastet, obwohl noch die Möglichkeit der Rückweisung bzw. fiktiven Rücknahme besteht, wenn fehlende Unterlagen nicht nachgereicht werden.

Auch den Zeitpunkt der Einholung bauaufsichtlicher Stellungnahmen und das Verfahren zur Beteiligung sollte eine Kommune sinnvoll wählen und steuern. Ist die planungsrechtliche Vorprüfung positiv entschieden, so beginnt die Stadt Hamm den Beteiligungsprozess. Dieser Prozess setzt frühzeitig und an einer sinnvollen Stelle im Genehmigungsverfahren ein. Stellungnahmen fragt Hamm gezielt und nicht willkürlich an. Interne und externe Beteiligungen laufen parallel zueinander als sogenannte sternförmige Beteiligung. Die Stadt Hamm holt die notwendigen Beteiligungen weitestgehend elektronisch ein. Die vollständige elektronische Beteiligung scheitert daran, dass einige Unterlagen noch nicht elektronisch vorhanden sind, und es noch keine Standards für einige Unterlagen bzw. digitale Akten gibt.

Für den nicht digitalen Teil der internen Beteiligung gibt es in Hamm eine wöchentliche Baugenehmigungskonferenz. Neue Vorhaben und Stellungnahmen dazu werden immer zeitnah besprochen. Sind zukünftig alle Unterlagen digital verfügbar, so soll auf diese wöchentliche Baugenehmigungskonferenz aus Sicht des Bauordnungsamtes verzichtet werden.

→ **Feststellung**

Durch die überwiegend sternförmige elektronische Beteiligung hat die Stadt Hamm das Genehmigungsverfahren zusätzlich beschleunigt.

Eine weitere Beschleunigung gelingt der Stadt Hamm dadurch, dass sie parallel zum Beteiligungsprozess nach und nach bereits mit der baurechtlichen Prüfung beginnt. Stellungnahmen, die für die baurechtliche Prüfung von Bedeutung sind, wartet sie ab; unkritische Punkte prüft und bearbeitet sie allerdings bereits während der Wartezeit auf Stellungnahmen.

Interne Stellungnahmen werden in Hamm grundsätzlich zügig bearbeitet. Die Fachämter stehen hinter dem Ziel des Bauordnungsamtes, Verfahren fristgerecht abzuschließen.

In einem Baugenehmigungsverfahren sollte es möglichst wenige Schnittstellen und Übergaben geben. Zeitliche Verzögerungen werden so reduziert. In Hamm wechselt die Bearbeitung nur an einer Stelle zwischen dem Sachbearbeiter im bautechnischen Bürgeramt und dem Sachbearbeiter in der technischen Abteilung. Eine Genehmigung kann somit mit nur einer Schnittstelle erteilt werden. Weitere Schnittstellen gibt es in Hamm nur, wenn die Entscheidung für den Antragsteller zunächst nicht positiv sein wird. Heilungen können dann zu einer weiteren Übergabe führen. Die Zahl der Schnittstellen ist dennoch sehr gering.

→ **Feststellung**

Der Prozess in Hamm folgt einer klaren Struktur. Sehr wenige Schnittstellen verringern Verzögerungen an Übergabepunkten.

Der Prozess in Hamm wird durch weitere kleinere Aspekte unterstützt bzw. beschleunigt. Dadurch, dass der gesamte Prozess im System abgebildet ist, werden die Beschäftigten durch den Prozess geführt. Alle Bearbeitungsschritte sind klar ersichtlich. Dies erleichtert die rechtssichere Sachbearbeitung. Darüber hinaus wird bereits in der Bauberatung, wenn notwendig, auf eine Beteiligung der Angrenzer hingewiesen. Fügt der Antragssteller die Nachbarzustimmung bereits bei, so muss die Stadt Hamm den Nachbarn nicht mehr informieren. Die gesetzlich vorgeschriebene Warte-/ Reaktionszeit kann sie überspringen. Des Weiteren erstrecken sich sowohl die planungsrechtliche als auch die bauordnungsrechtliche Prüfung in Hamm grundsätzlich nur auf den gesetzlich vorgeschriebenen Prüfumfang. Die Stadt Hamm bindet kein Personal damit, nicht notwendige Aspekte zu prüfen. Pflichtgemäß prüft die Stadt Hamm zusätzliche Punkte nur, wenn vermutet wird oder auffällt, dass ein Vorhaben gegen öffentlich-rechtliche Vorschriften verstößt. Auch die frühzeitige Prüfung von Befreiungen zu Beginn der planungsrechtlichen Prüfung trägt dazu bei, dass das Personal nur hierfür notwendige Bearbeitungsschritte durchführt.

Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**

Die durchschnittlichen Laufzeiten für das vereinfachte und das normale Baugenehmigungsverfahren liegen in Hamm deutlich unter der Orientierungsgröße der gpaNRW.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendarstage) sollte ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschritten werden.

Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die nicht zu den einfachen Verfahren nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 zählen, kann erst nach Vorliegen von entsprechenden Erfahrungswerten beurteilt werden.

Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen in zwei Varianten erhoben:

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

Häufig sind die Anträge beim Antragseingang noch nicht vollständig, und es müssen Unterlagen beim Antragsteller oder der Antragstellerin nachgefordert werden. Aus diesem Grund hat die gpaNRW neben der Gesamtlaufzeit ab Antragseingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit erhoben. Ab diesem Zeitpunkt hat die Kommune alle Unterlagen seitens des Antragsstellers vorliegen und kann mit der Prüfung beginnen bzw. Stellungnahmen anfordern und andere Behörden beteiligen. Die Laufzeit ab Vollständigkeit konnte jedoch nur rund ein Drittel der kreisfreien Städte angeben. Bei der durchschnittlichen Gesamtlaufzeit war es über die Hälfte, so dass die gpaNRW nur den Vergleich zur Gesamtlaufzeit darstellt.

Bei der **Stadt Hamm** werden die Bearbeitungszeiten für jeden Bauantrag automatisch im Programm erfasst. Eine automatische Auswertung ist jedoch nur für beide Verfahrensarten zusammen möglich. Getrennt nach Verfahrensarten hätte das Bauordnungsamt Hamm die Laufzeiten nur manuell auswerten können. Auf diesen Aufwand hat die gpaNRW aufgrund der ohnehin kurzen Laufzeiten in Hamm verzichtet.

Als Durchschnittswerte für das normale und vereinfachte Verfahren zusammen ermittelte Hamm 2017

- 10,3 Tage als durchschnittliche Laufzeit ab Vollständigkeit und
- 10,6 Tage als durchschnittliche Gesamtlaufzeit.

Keine andere kreisfreie Stadt hat so geringe durchschnittliche Laufzeiten wie Hamm. Beispielsweise liegt im interkommunalen Vergleich die minimale Laufzeit ab Vollständigkeit nur für vereinfachte Verfahren bei 27 Tagen bzw. bei 36 Tagen nur für Anträge im normalen Baugenehmigungsverfahren.

In den geringen Laufzeiten schlägt sich die ausführliche Bauberatung und Vorbereitung der Bauanträge sowie der straffe Prozess nieder. So ist der Unterschied zwischen der Laufzeit ab Vollständigkeit und der Gesamtlaufzeit so gering, weil nur sehr selten fehlende Unterlagen nachgefordert werden müssen. Fast alle Anträge werden in Hamm sofort vollständig und somit vollständig prüffähig eingereicht. Die Bauaufsicht kann sofort ohne Warten auf Unterlagen mit dem Genehmigungsprozess starten. Ebenso unterstützt die elektronische Bauakte die zügige

Bearbeitung. Beispielsweise können Unterlagen jederzeit direkt von dem am Bau Beteiligten hochgeladen werden. Wege- und Versandzeiten zum Bauamt sowie Wartezeiten entfallen. Auch muss keine Rücksicht auf Sprechzeiten genommen werden.

Die geringen Laufzeiten sind in Hamm zudem möglich, weil zu erteilende Genehmigungen nicht im laufenden Verfahren überprüft werden. Es kommt zu keinen Verzögerungen durch eine regelmäßige Überprüfung (vgl. Abschnitt „Prozess des vereinfachten Genehmigungsverfahrens“).

Gesamtlaufzeiten 2017

Grundzahl	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (vereinfachtes Genehmigungsverfahren)	k.A.	99,50	142	152	201	261	16
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	k.A.	98,00	116	128	145	176	14

Das Serviceversprechen des Bautechnischen Bürgeramtes, eine Baugenehmigung innerhalb einer bestimmten Frist, soweit ein vollständiger Antrag eingereicht wurde, zu erteilen, hält die Stadt Hamm fast immer ein. Kann sie die versprochene Frist nicht halten, so sind nach Auskunft der Stadt Hamm in den Bauvorhaben unvorhersehbare Besonderheiten oder lösbare Probleme aufgetreten. Das Bauordnungsamt führt in solchen Fällen einen regen Dialog mit den Antragsstellern und informiert sie von Anfang an, dass das Serviceversprechen in ihrem Fall nicht eingehalten werden kann.

Die Stadt Hamm analysiert selbst zwei Laufzeiten zur fristgerechten Bearbeitung von Bauanträgen:

- „Innerhalb Genehmigungszeiten BauO NRW“ mit einem Zielwert von 100 Prozent und einem Ist-Wert 2017 von 99 Prozent sowie
- „Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen“ mit einem Zielwert von 100 Prozent und einem Ist-Wert 2017 von 96 Prozent.

Ein Ziel des Bautechnischen Bürgeramtes war es, die Bearbeitungszeiten von Baugenehmigungen zu verkürzen. Nach Auskunft der Stadt Hamm haben sich Transportzeiten und die reine Bearbeitungszeit durch die Organisationsänderung verkürzt. Es macht sich bemerkbar, dass es so gut wie keine Nachforderungen und Transportzeiten zwischen den Ämtern gibt. Gemessen hat die Stadt Hamm die Veränderungen nicht. Bei Laufzeiten von rund 10 Tagen ist dies aus Sicht der gpaNRW auch entbehrlich. Die Orientierungsgröße bzw. die Vorgaben der BauO NRW ab 01. Januar 2018 unterschreitet Hamm durchschnittlich bei Weitem.

Mit der BauO NRW 2018 soll das Bauen in NRW gefördert und u.a. durch Verfahrensdigitalisierung vereinfacht und beschleunigt werden. Aus Transparenzgründen ist daher erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt worden.

→ Empfehlung

Die Stadt Hamm muss sicherstellen, dass sie mit ihren automatischen Auswertemöglichkeiten die Berichtspflicht ab Ende 2019 erfüllen kann.

Personaleinsatz

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

Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen, somit also auch für Anzeigen und Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben sind nicht mit eingeflossen.

→ Feststellung

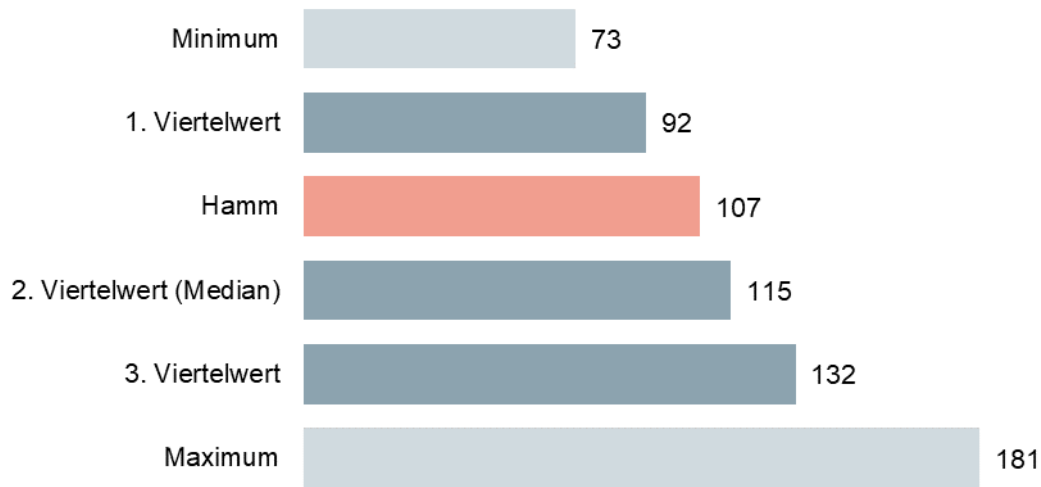
Die Stadt Hamm erreicht bei der Genehmigung von Bauanträgen im interkommunalen Vergleich nahezu durchschnittliche Leistungswerte.

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

Bei der **Stadt Hamm** ist das gesamte Personal, welches Tätigkeiten im Antragsverfahren wahrnimmt, in einer der drei Abteilungen des Bauordnungsamtes tätig. Die Personalanteile wurden entsprechend der Tätigkeiten aufgeteilt und erfasst. 2017 setzte Hamm für den Bereich Baugenehmigung nach gpaNRW-Definition insgesamt 12,02 Vollzeit-Stellen ein. Davon entfielen 10,29 Vollzeit-Stellen auf die Sachbearbeitung und 1,73 Vollzeit-Stellen auf Overheadaufgaben. Der Overheadanteil von 14,39 Prozent liegt leicht über dem Median von 14,20 Prozent unter 21 kreisfreien Städten.

Ein Indikator zum Vergleich der Personalausstattung ist die Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung“. Bei dieser Kennzahl hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im vereinfachten Verfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Verfahren. Die Kennzahlen der kreisfreien Städte zeigten keine Korrelationen zwischen der Zusammensetzung der Fälle und dem Personaleinsatz. Dies bestätigt den Verzicht auf Gewichtungen.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2017



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



Nach Auskunft der Stadt Hamm sind die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in Hamm angemessen ausgelastet. Das Verhältnis der Fallzahlen (vgl. Abschnitt „Strukturelle Rahmenbedingungen“) relativiert die Leistungskennzahl im interkommunalen Vergleich ein Stück weit. Die Sachbearbeitung in Hamm hat deutlich mehr Anträge im normalen Baugenehmigungsverfahren zu bearbeiten als in jeder anderen kreisfreien Stadt. Durch die vielen Sonderbauten, wie z.B. große Logistikunternehmen, sei, so die Stadt Hamm, zudem der Schwierigkeitsgrad der Bearbeitung durchaus höher als in vergleichbaren Städten.

Bei jedem Stellenwechsel im Bauordnungsamt gibt es generell eine halbjährige Stellenvakanz. Die Stadt Hamm überprüft in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit von Stellenanteilen. Ist erkennbar, dass Stellenanteile langfristig entbehrlich sind, so passt sie Stellenanteile an. Sind Stellenanteile nur vorübergehend nicht notwendig, so werden die Stellenanteile beibehalten. Nach Auskunft der Stadt Hamm sei qualifiziertes Personal schwer zu finden und somit versuche man, sein Personal grundsätzlich zu halten. Durch den vielfältigen Aufgabenkatalog im Bautechnischen Bürgeramt gebe es immer Möglichkeiten, das Personal sinnvoll auszulasten.

→ Empfehlung

Die Stadt Hamm sollte weiterhin die Fallzahlen aufzeichnen und kontinuierlich beobachten. Darüber hinaus sollte sie die Fallzahlen in Relation zum Personaleinsatz setzen. So kann sie die Leistungskennzahl fortschreiben und die Auslastung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen beurteilen.

Die in Hamm genutzte Software mit hinterlegten Bearbeitungsbögen und Arbeitsanweisungen unterstützt die Sachbearbeitung bei der Prüfung der Bauanträge. Zudem erleichtert die ausführliche Bauberatung im Vorfeld eines Bauantrags die Sachbearbeitung.

Im Vorfeld eines Bauantrages können Bauinteressierte bereits einen Antrag auf einen Vorbescheid stellen. Diese förmlichen Bauvoranfragen gemäß § 71 BauO NRW (in der ab 01. März 2000 geltenden Fassung) hat die gpaNRW ebenso wie die daraufhin ergangenen positiven oder negativen Vorbescheide erfasst.

Für den Bereich der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide waren 2017 bei der **Stadt Hamm** insgesamt 0,43 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Davon entfallen auf die Sachbearbeitung 0,37 Vollzeit-Stellen und auf Overheadaufgaben 0,06 Vollzeit-Stellen.

2017 hat die Bauaufsicht in Hamm 27 Vorbescheide erstellt; 25 positive und zwei negative. Zudem hat sie 39 förmliche Bauvoranfragen bearbeitet. Im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten liegen die reinen Fallzahlen im unteren Bereich.

Personaleinsatz förmliche Voranfragen/ Vorbescheide 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Voranfragen/Vorbescheide	73	7	74	85	128	376	16
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in Prozent	13,95	0,70	8,01	13,22	16,29	33,33	16
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide je 100.000 Einwohner	0,21	0,12	0,23	0,32	0,56	1,33	17

Der Personaleinsatz für den Teilbereich „förmliche Voranfragen und Vorbescheide“ ist in Hamm weniger effektiv als in einigen anderen kreisfreien Städten. Zeitgleich ist der Personaleinsatz je 100.000 Einwohner auch deutlich geringer als in 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Leistungskennzahl „Vorbescheide je Vollzeit-Stelle im Teilbereich“ ist natürlich auch von der generellen Anzahl der Vorbescheide und Bauvoranfragen abhängig. Durch die vielen verschiedenen Aufgaben im Bautechnischen Bürgeramt, wo die Vorbescheide und Bauvoranfragen bearbeitet werden, sollten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Hamm auch ausgelastet sein, wenn es weniger Fallzahlen in diesem Teilbereich gäbe.

Die Kennzahl aus den Vollzeit-Stellen in Bezug zu den Einwohnern wird nur aus informativen Gründen mit abgebildet: maßgeblich ist die Zahl der zu bearbeitenden Fälle. Die Auslastung in diesem Teilbereich sollte die Stadt Hamm ebenso im Blick haben wie die Auslastung durch Bauanträge und –genehmigungen bzw. die generelle Auslastung im Bautechnischen Bürgeramt. Nach Auskunft der Stadt Hamm habe eine Bedarfsbemessung in 2018 eine hundertprozentige Auslastung der Sachbearbeitung ergeben. Anfang 2019 sei es gelungen, durch drei neue Stellen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu entlasten.

Digitalisierung

→ Feststellung

Die Stadt Hamm hat das Baugenehmigungsverfahren soweit digitalisiert, wie es die Rahmenbedingungen in Hamm bisher zugelassen haben.

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

Bisher gehen Bauanträge bei der **Stadt Hamm** nicht elektronisch ein. Die Stadt erhält die Antragsunterlagen in Papierform und teilweise auch als Dateien auf entsprechenden Medien. Nach Antragseingang legt die Stadt Hamm eine elektronische Bauakte an. Überwiegend führt die Stadt Hamm das Baugenehmigungsverfahren elektronisch mit der elektronischen Bauakte durch, z. B. Nachforderung von Unterlagen, Beteiligungen/ Stellungnahmen. Die gesamte Kommunikation zum Vorgang läuft elektronisch ab, z. B. mit dem Entwurfsverfasser, den Bauherren oder Kollegen bzw. Kolleginnen.

Die Stadt Hamm führt neben der elektronischen Akte noch eine Papierakte. In ihr sind die Bauantragsunterlagen und sämtliche Bescheide im Original abgelegt. Die maßgebliche Verfahrensakte ist jedoch die elektronische Bauakte.

Durch die eingesetzte Software ist eine feste Struktur in der elektronischen Akte vorgesehen. Jeder Mitarbeiter kann sich im Vertretungsfall in ihr zurechtfinden.

Über eine Bauplattform haben der Entwurfsverfasser und der Bauherr jederzeit Zugriff auf die elektronische Bauakte. Durch die elektronische Bauakte und Bauplattform haben sich in Hamm einige Vorteile ergeben. Beispielsweise ist das Verfahren beschleunigt worden, weil Transportzeiten weggefallen sind. Dadurch, dass alle Pläne, Unterlagen und Schriftwechsel von beiden Seiten digital zur Verfügung gestellt werden, entfallen Druck- und Portokosten. Zudem ist das Verfahren sehr transparent, da der Sachstand auf der Bauplattform stets aktuell ist und jederzeit hierauf zugegriffen werden kann. Geänderte Unterlagen können jederzeit und kurzfristig ohne Wegezeiten nachgereicht werden.

Das Bauordnungsamt wünscht sich zukünftig ein vollständig digitalisiertes Verfahren. Hierzu fehlt aktuell noch die Möglichkeit der elektronischen Signatur. Mit dieser Signatur kann die Stadt Hamm dann Bauanträge elektronisch annehmen und genehmigen. Die Stadt Hamm plant, den Prozess für die elektronische Signatur in naher Zukunft umzusetzen. Ebenso beabsichtigt sie, den Austauschstandard XPlanung mittelfristig einzusetzen. Den Standard XBau nutzt Hamm bereits im Baugenehmigungsverfahren.

Durch die elektronische Bearbeitung haben sich vor allem die Transportzeiten verringert. Nach Auskunft der Stadt Hamm gilt dies sowohl für interne als auch externe Beteiligungen. Schätzungsweise hat sich das Verfahren im Schnitt um vier bis sechs Tage verkürzt. In der bauaufsichtlichen Prüfung an sich macht es keinen Unterschied, ob anhand der Papierakte oder elektronisch geprüft wird. Es sind dieselben Prüfschritte, die die Sachbearbeiter vornehmen müssen. Die Sachbearbeiter werden mit der elektronischen Akte allerdings deutlich besser durch das Verfahren geführt.

Ergänzend findet eine aktuelle Betrachtung und Bewertung für die Gesamtverwaltung der Stadt Hamm zur Digitalisierung statt. Diese werden Inhalt des separat erfolgenden Berichts zur überörtlichen Prüfung der Informationstechnik und Digitalisierung sein.

Transparenz

→ Feststellung

Die Stadt Hamm hat strategische und operative Ziele sowie Zielwerte und Kennzahlen für die Bauaufsicht definiert. Die Steuerung über Kennzahlen durch das Bauordnungsamt ist ausbaufähig.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte die 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.

Bereits vor einigen Jahren hat die **Stadt Hamm** für das Bauordnungsamt strategische Ziele definiert. Sie leiten sich aus den strategischen Zielen des Konzerns Stadt Hamm ab und lauten:

- Einhaltung von Bearbeitungsfristen für bauaufsichtliche Verfahren,
- Einhaltung von Überwachungsfristen bei wiederkehrenden Prüfungen und
- Weiterentwicklung des Bautechnischen Bürgeramtes:
 - digitale Bauakte,
 - Multifunktionalität und
 - Ausbau des Internetauftritts.

Darunter ordnen sich spezifische Produktziele ein, z. B. Qualitätssteigerung der Bauvorlagen, Einhaltung der gesetzlichen Fristen oder Verlässlichkeit der Entscheidung.

Das Bauordnungsamt sowie das Controllingamt in Hamm überprüfen, ob und inwieweit die Ziele erreicht werden. Dafür hat Hamm unter anderem Zielwerte festgelegt und Kennzahlen gebildet, z. B. „Aufwandsdeckungsgrad des Produktes Bauaufsichtliche Verfahren“ oder „Anteil innerhalb Genehmigungszeiten BauO NRW“.

Im statistischen Jahrbuch der Stadt Hamm stellt die Stadt zudem diverse Fallzahlen des Bauordnungsamtes dar. Beim jährlichen Architektenforum berichtet das Bauordnungsamt über die Fallzahlen. Regelmäßige Steuerungs-/ Controllingberichte aus dem Bereich der Baugenehmigung gibt es in Hamm jedoch bisher noch nicht.

Die Anzahl der erhobenen steuerungsrelevanten Kennzahlen und der Wirkungskreis der Kennzahlen könnten in der Hammer Bauaufsicht ausgebaut werden. So könnte Hamm beispielsweise Finanzkennzahlen wie „Aufwendungen je Vollzeit-Stelle“ oder Leistungskennzahlen wie „Baugenehmigungen je Vollzeit-Stelle“ bilden und langfristig auswerten.

→ Empfehlung

Die Stadt Hamm sollte die von ihr erhobenen Kennzahlen in der Bauaufsicht stärker zur Steuerung nutzen als bisher. Dafür sollte sie nicht nur ihre eigenen Kennzahlen fortschreiben, sondern weitere steuerungsrelevante Kennzahlen definieren und erheben. Ein regelmäßiges, unterjähriges prozessorientiertes Berichtswesen sollte die Stadt Hamm unterstützend einsetzen, um frühzeitig auf Veränderungen reagieren zu können.

→ Bauberatung

→ Feststellung

Auf diversen Wegen und persönlich aus einer Hand stellt die Bauberatung der Stadt Hamm Bauinteressierten kostenlos alle notwendigen Informationen zur Verfügung.

Im Bereich Bauberatung gibt die Kommune Bauinteressierten im Wesentlichen Informationen zu planungsrechtlichen und städtebaulichen Fragen. Dabei sollten die Informationen auf diversen Kommunikationswegen verfügbar sein, um möglichst viele Bauwillige zu erreichen und so die Zahl der entscheidungsfähigen Anträge zu erhöhen.

Die gpaNRW zählt bei den Vollzeit-Stellen „Sachbearbeitung Bauberatung“ alle Beratungstätigkeiten mit, also auch persönliche und telefonische Kontakte. Diese Beratungstätigkeiten ließen sich nicht als vergleichbare Fallzahl erfassen. Somit nimmt die gpaNRW nur auf die Einwohnerzahl Bezug und ermittelt den Overhead-Anteil.

In dem von der gpaNRW definierten Bereich der Bauberatung waren 2017 in Hamm 2,25 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten sind 1,56 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung und 0,69 Vollzeit-Stellen für Overheadtätigkeiten.

Bauberatung 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung je 100.000 Einwohner	0,87	0,32	0,66	0,99	1,61	5,52	21
Overhead-Anteil Bauberatung in Prozent	30,67	4,91	8,66	14,32	20,52	33,33	20

Neben den persönlichen Anfragen in der Bauberatung fallen förmliche Bauvoranfragen und schriftliche Auskünfte aus dem Baulastenkataster unter die Aufgaben der Bauberatung. 2017 bearbeiteten die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in Hamm 39 förmliche Bauvoranfragen und 596 schriftliche Auskünfte aus dem Baulastenkataster. Im interkommunalen Vergleich sind die Fallzahlen geringer als in den meisten anderen kreisfreien Städten. Setzt man die Fallzahlen ins Verhältnis zu den in der Bauberatung vorgehaltenen Stellen, so zeigt sich, dass die Sachbearbeitung in Hamm durch diesen Teil der Bauberatung vergleichsweise geringer ausgelastet ist.

Die Stadt Hamm legt sehr viel Wert auf eine ausführliche, verlässliche Bauberatung. Ein Großteil der Bauberatung besteht in Hamm aus persönlichen und telefonischen Beratungen im Bautechnischen Bürgeramt. Trotz der wichtigen Bedeutung ist der Personaleinsatz in der Bauberatung bezogen auf die Einwohner nicht auffällig.

Die Bauberatung ist in Hamm ein sehr wichtiger Teil der Bauaufsicht und eine zentrale Aufgabe im Bautechnischen Bürgeramt. Für die Stadt Hamm ist eine ausführliche Bauberatung und eine Bauberatung aus einer Hand ein zentrales Servicemerkmal einer Bürgerkommune. Mit diesem

kostenlosen Serviceangebot soll die Bürgerfreundlichkeit der Hammer Verwaltung gestärkt werden.

Die Stadt Hamm hat erkannt, dass sich gute Vorabinformationen und Vorgespräche sehr positiv auf das Genehmigungsverfahren auswirken. Die intensive Bauberatung und die Beratung aus einer Hand tragen zu einem sehr großen Teil zu den kurzen Laufzeiten sowie den sehr wenigen Rückweisungen und Rücknahmen bei. Es werden fast ausschließlich genehmigungsfähige Vorhaben beantragt. Schwierigkeiten, mögliche Mängel etc. räumt die Stadt Hamm bereits durch ihre Bauberatung aus.

Zusätzlich zur Bauberatung vor Ort sind sowohl auf der Homepage als auch im Online-Serviceportal der Stadt Hamm zahlreiche Informationen und sämtliche Formulare zu unterschiedlichsten Bauthemen abrufbar.

In Hamm wird die Bauberatung von Bauwilligen und am Bau Beteiligten gut angenommen. Es gibt die Bauberatung nicht nur für „übliche“ Bauvorhaben, sondern auch für größere, besondere Bauvorhaben. Bei diesen Vorhaben gibt es für den Bauherrn/ Investor die Möglichkeit, Gespräche mit der Wirtschaftsförderung und/ oder den Amtsleitern des Bauordnungsamtes zu führen. Ziel ist es, auch bei größeren Vorhaben einen genehmigungsfähigen Bauantrag zu erhalten und den Antrag schnell und zuverlässig zu bearbeiten. Unstimmigkeiten und/ oder Problemlagen sollten vorher ausgeräumt werden.

Bei der Bauberatung händigen die Beratenden dem Auskunftssuchenden eine Anforderungsliste für die notwendigen Antragsunterlagen aus. In den allermeisten Fällen werden die Unterlagen dann vollständig eingereicht. Im Bereich der Bauberatung bzw. bei persönlicher Antragsabgabe führen die Sachbearbeiter eine Vorprüfung der Unterlagen durch.

→ **Feststellung**

Der Stadt Hamm ist es gelungen, durch eine ausführliche und verlässliche Bauberatung die Qualität der Bauanträge auf ein sehr hohes Niveau zu heben. Es gibt fast ausschließlich entscheidungsfähige Bauanträge, so dass Verzögerungen im Baugenehmigungsverfahren vermieden werden können.

→ Bauordnung

Im Bereich „Bauordnung“ deckt die Kommune mögliche Gefahren auf bzw. versucht Gefahren auszuschließen, die beim Bauen und durch bauliche Anlagen entstehen können. Die gpaNRW zieht unterstützend für ihre Prüfung Daten des Jahres 2017 und auch des Jahres 2018 aus der allgemeinen Bauüberwachung nach § 81 BauO NRW 2000 (§ 83 BauO NRW 2018) sowie den Bauzustandsbesichtigungen nach § 82 BauO NRW 2000 (§ 84 BauO NRW 2018) heran.

Ordnungsbehördliche Verfahren umfasst unsere Prüfung nicht.

Bauüberwachung

→ Feststellung

Die Stadt Hamm nutzt das ihr eingeräumte Ermessen bei der Bauüberwachung bisher nicht aus.

Die Bauaufsichtsbehörde sollte für ihre Ermessensentscheidung zur Intensität der Bauüberwachung einen Entscheidungskatalog mit objektiven Kriterien erstellen. Sie kann ihre Entscheidung für oder gegen eine Bauüberwachung so strukturiert dokumentieren. Zudem kann sie rechtssicher belegen, dass sie ihr Ermessen pflichtgemäß ausgeübt hat.

Bis zum Inkrafttreten der neuen Bauordnung war die Bauüberwachung eine pflichtige Aufgabe der Bauaufsichtsbehörde, die gemäß § 81 BauO NRW 2000 auf Stichproben beschränkt werden konnte. Bauaufsichtsbehörden haben nach eigenem Ermessen Bauten überwacht. Seit dem 01. Januar 2019 regelt § 83 BauO NRW 2018 nur noch, dass die Bauaufsichtsbehörde die Bauüberwachung durchführen kann. Die Bauüberwachung liegt folglich nun generell im Ermessen der Kommune. Stellt sie dabei fest, dass öffentlich-rechtliche Vorschriften und Anforderungen oder die Pflichten der am Bau Beteiligten nicht ordnungsgemäß erfüllt werden, ist dies den entsprechenden Behörden anzuzeigen.

In der Vergangenheit hat die **Stadt Hamm** die Bauüberwachung nicht auf Stichproben beschränkt. Sie hat grundsätzlich alle Bauvorhaben überwacht. Hieran wird das Hammer Bauordnungsamt auch mit der neuen gesetzlichen Regelung seit Jahresanfang 2019 festhalten.

Die gpaNRW ist der Auffassung, dass eine Kommune das ihr eingeräumte Ermessen zur Bauüberwachung ausüben sollte. Ein Entscheidungskatalog sollte dokumentieren, ob und wie die Bauüberwachung durchgeführt wird.

Die Stadt Hamm konnte die durchgeführten Bauüberwachungen nicht über die Software auswerten. Um die Daten für die Prüfung der gpaNRW zu erheben, hätte jede Akte manuell ausgewertet werden müssen. Dieser Aufwand hätte für die Stadt Hamm nicht mit dem Mehrwert durch die Analyse im Verhältnis gestanden.

→ Empfehlung

Die Stadt Hamm sollte ein Merkmal bzw. eine Kennziffer in der Software hinterlegen, mit dem die durchgeführten Bauüberwachungen zukünftig digital auswertbar sind. Darüber hinaus sollte sie einen Entscheidungskatalog für die Bauüberwachung definieren und ihr Ermessen auf dieser Grundlage ausüben.

Bauzustandsbesichtigungen

→ Feststellung

Die Stadt Hamm beschränkt sich bei den Bauzustandsbesichtigungen nicht auf Stichproben.

Die ab 01. Januar 2019 gültige BauO NRW bestimmt in § 84, dass die Bauaufsichtsbehörde Bauzustandsbesichtigungen durchführt. Diese sind bei Fertigstellung des Rohbaus und bei abschließender Fertigstellung erforderlich. Wie bei der zuvor gültigen BauO NRW 2000 (§ 82) können diese weiterhin auf Stichproben beschränkt werden. Die Bauaufsichtsbehörde sollte die Ergebnisse der durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen dokumentieren. Führt sie nur Stichproben durch, sollte sie die Gründe hierfür ebenfalls nachvollziehbar dokumentieren. So kann die Bauaufsichtsbehörde rechtssicher belegen, dass sie ihr Ermessen pflichtgemäß ausgeübt hat. Ob freiwillige Service-Dienstleistungen tatsächlich erbracht werden, sollte die Kommune sorgfältig unter Berücksichtigung von Kriterien wie Personalausstattung, Bürgerfreundlichkeit, Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung etc. abwägen.

Für den Bereich Bauordnung entsprechend der gpaNRW-Betrachtungsweise sind 2017 in Hamm insgesamt 4,63 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,63 Vollzeit-Stellen. Somit verbleiben für die Sachbearbeitung vier Vollzeit-Stellen.

Bauzustandsbesichtigungen 2017

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Pflichtige Bauzustandsbesichtigungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauordnung	k.A.	33	37	123	184	408	13
Overhead-Anteil Bauordnung in Prozent	13,61	2,63	7,24	10,53	13,33	25,04	21
Anteil pflichtiger Bauzustandsbesichtigungen an den Bauzustandsbesichtigungen insgesamt in Prozent	k.A.	14,91	20,00	100	100	100	13

Rohbauabnahmen und Schlussabnahmen – egal ob gesetzlich vorgeschrieben oder freiwillig durchgeführt – lassen sich in Hamm nicht aus der Software ermitteln. Die Stadt Hamm hätte die Fallzahlen nur aus den Gebührenbescheiden manuell mit einem erheblichen Aufwand ermitteln können.

Nach Auskunft der Stadt Hamm nimmt das Bauordnungsamt jeden Rohbau ab. Man beschränkt sich nicht auf Stichproben. Dasselbe gilt für die Schlussabnahme eines Bauvorhabens.

→ **Empfehlung**

Das Hammer Bauordnungsamt sollte ebenfalls für die Bauzustandsbesichtigungen einen Entscheidungskatalog definieren und ihr Ermessen auf dieser Grundlage ausüben.

Für einen bedarfsgerechten Personaleinsatz ist es wichtig, dass eine Kommune sich auf die pflichtigen Bauzustandsbesichtigungen konzentriert und freiwillige Zustandsbesichtigungen nur anlassbezogen durchführt.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Bauaufsicht

	Feststellung		Empfehlung
		E1	Die Stadt Hamm sollte zukünftig die Anzahl der eingeholten internen und externen Stellungnahmen im System hinterlegen.
F2	Die Stadt Hamm bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit keine Angriffspunkte für Verbesserungen.	E2	Die Stadt Hamm sollte den Soll-Ist-Abgleich der Gebühren fortführen und auch weiterhin den Aufwandsdeckungsgrad berechnen. So kann sie den Bereich „Baugenehmigungen“ auch zukünftig gezielt steuern.
F3	Die Stadt Hamm musste 2017 keinen Bauantrag zurückweisen. Im interkommunalen Vergleich ist sie die einzige kreisfreie Stadt, die sich nicht mit zurückgewiesenen und zurückgenommenen Bauanträgen beschäftigen musste.		
F4	Das Bauordnungsamt der Stadt Hamm hat seine Geschäftsprozesse weitestgehend optimiert. Das Amt strebt weitere Verbesserungen bei der elektronischen Antragsannahme und der elektronischen Genehmigung an.	E4	Die Stadt Hamm sollte zügig dafür sorgen, dass sie Bauanträge elektronisch annehmen und genehmigen kann. So kann sie das Genehmigungsverfahren weiter optimieren und Bauanträge vollständig medienbruchfrei bearbeiten.
F5	Der Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens in Hamm ist effektiv.		
F6	Die Stadt Hamm hat sich dazu entschieden, nicht alle positiven Entscheidungen zu überprüfen. Somit geht sie das Risiko ein, eventuelle Korruptionsfälle nicht zu erkennen. Ebenso besteht ein geringes Risiko, eine rechtswidrig erteilte Baugenehmigung nicht zu entdecken.	E6	Die Stadt Hamm muss gewährleisten, dass ihre Arbeitsanweisungen und Vorgaben weiterhin eingehalten werden. So kann sie Korruption präventiv entgegenwirken, die Sachbearbeitung stärken und gleichzeitig das Baugenehmigungsverfahren beschleunigen.
F7	Durch die überwiegend sternförmige elektronische Beteiligung hat die Stadt Hamm das Genehmigungsverfahren zusätzlich beschleunigt.		
F8	Der Prozess in Hamm folgt einer klaren Struktur. Sehr wenige Schnittstellen verringern Verzögerungen an Übergabepunkten.		
F9	Die durchschnittlichen Laufzeiten für das vereinfachte und das normale Baugenehmigungsverfahren liegen in Hamm deutlich unter der Orientierungsgröße der gpaNRW.	E9	Die Stadt Hamm muss sicherstellen, dass sie mit ihren automatischen Auswertmöglichkeiten die Berichtspflicht ab Ende 2019 erfüllen kann.

	Feststellung		Empfehlung
F10	Die Stadt Hamm erreicht bei der Genehmigung von Bauanträgen im interkommunalen Vergleich nahezu durchschnittliche Leistungswerte.	E10	Die Stadt Hamm sollte weiterhin die Fallzahlen aufzeichnen und kontinuierlich beobachten. Darüber hinaus sollte sie die Fallzahlen in Relation zum Personaleinsatz setzen. So kann sie die Leistungskennzahl fortschreiben und die Auslastung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen beurteilen.
F11	Die Stadt Hamm hat das Baugenehmigungsverfahren soweit digitalisiert, wie es die Rahmenbedingungen in Hamm bisher zugelassen haben.		
F12	Die Stadt Hamm hat strategische und operative Ziele sowie Zielwerte und Kennzahlen für die Bauaufsicht definiert. Die Steuerung über Kennzahlen durch das Bauordnungsamt ist ausbaufähig.	E12	Die Stadt Hamm sollte die von ihr erhobenen Kennzahlen in der Bauaufsicht stärker zur Steuerung nutzen als bisher. Dafür sollte sie nicht nur ihre eigenen Kennzahlen fortschreiben, sondern weitere steuerungsrelevante Kennzahlen definieren und erheben. Ein regelmäßiges, unterjähriges prozessorientiertes Berichtswesen sollte die Stadt Hamm unterstützend einsetzen, um frühzeitig auf Veränderungen reagieren zu können.
F13	Auf diversen Wegen und persönlich aus einer Hand stellt die Bauberatung der Stadt Hamm Bauinteressierten kostenlos alle notwendigen Informationen zur Verfügung.		
F14	Der Stadt Hamm ist es gelungen, durch eine ausführliche und verlässliche Bauberatung die Qualität der Bauanträge auf ein sehr hohes Niveau zu heben. Es gibt fast ausschließlich entscheidungsfähige Bauanträge, so dass Verzögerungen im Baugenehmigungsverfahren vermieden werden können.		
F15	Die Stadt Hamm nutzt das ihr eingeräumte Ermessen bei der Bauüberwachung bisher nicht aus.	E15	Die Stadt Hamm sollte ein Merkmal bzw. eine Kennziffer in der Software hinterlegen, mit dem die durchgeführten Bauüberwachungen zukünftig digital auswertbar sind. Darüber hinaus sollte sie einen Entscheidungskatalog für die Bauüberwachung definieren und ihr Ermessen auf dieser Grundlage ausüben.
F16	Die Stadt Hamm beschränkt sich bei den Bauzustandsbesichtigungen nicht auf Stichproben.	E16	Das Hammer Bauordnungsamt sollte ebenfalls für die Bauzustandsbesichtigungen einen Entscheidungskatalog definieren und ihr Ermessen auf dieser Grundlage ausüben.

Tabelle 2: Interkommunaler Vergleich 2018

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Produkt „Baugenehmigung“							

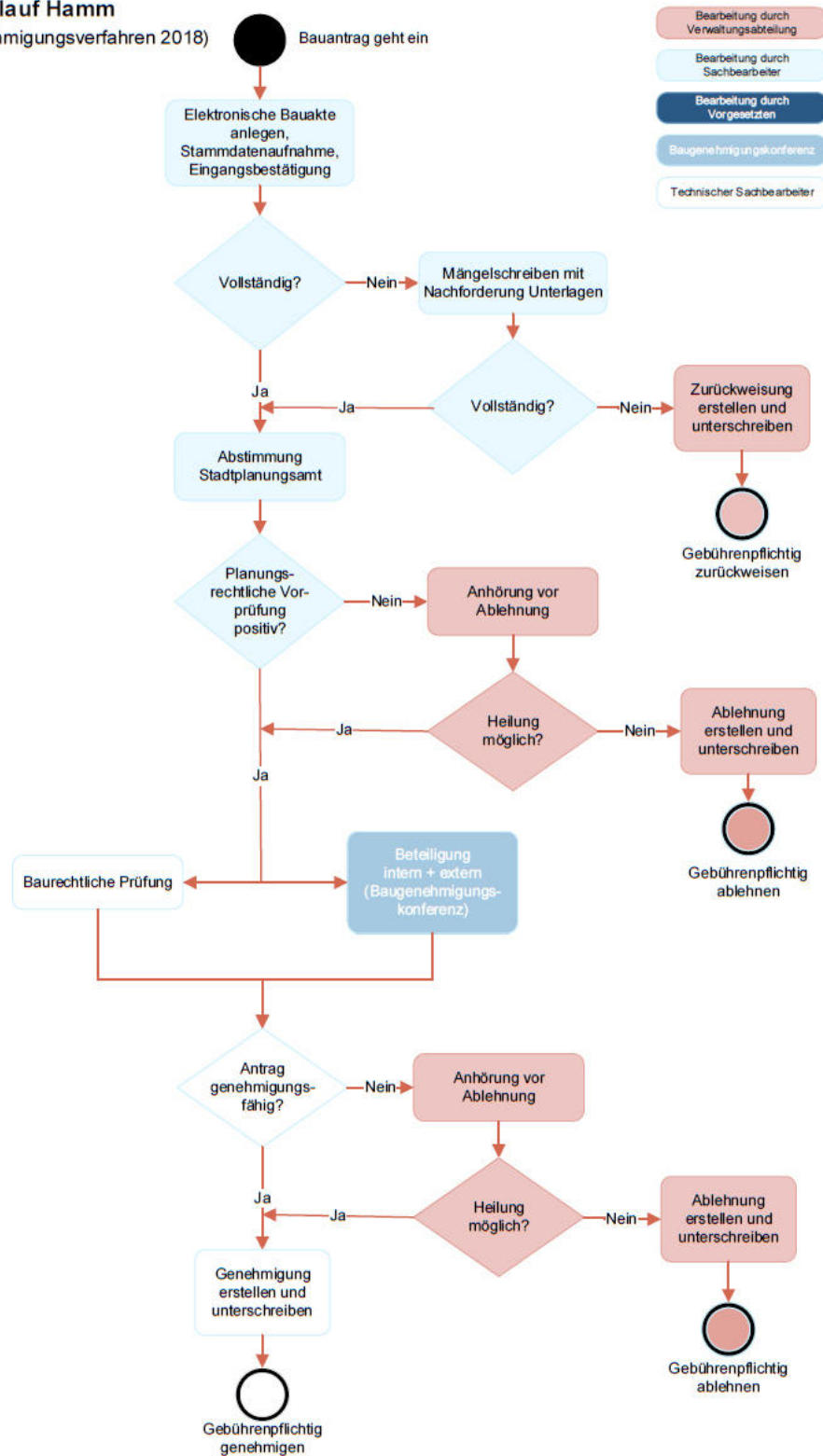
Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle Baugenehmigung je 100.000 Einwohner	k.A.	318	410	523	619	780	21
Fälle Baugenehmigungen je qkm	k.A.	4,45	7,75	9,09	12,37	18,51	21
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	k.A.	9,62	13,31	18,21	22,72	34,13	20
Anteil der Anträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	k.A.	65,31	75,86	81,40	85,15	89,40	20
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in Prozent	k.A.	0,00	0,23	0,83	1,22	6,60	21
Anteil der zurück gewiesenen Bauanträge an den Bauanträgen in Genehmigungsverfahren (normal und vereinfacht) in Prozent	k.A.	0,30	2,73	5,45	10,48	30,43	20
Anteil Rücknahme von Bauanträgen an den Bauanträgen insgesamt in Genehmigungsverfahren (normal und vereinfacht) in Prozent	k.A.	0,97	3,57	4,89	6,28	8,18	15
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	k.A.	1,05	2,09	3,00	4,58	8,71	14
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	k.A.	0,05	0,08	0,12	0,25	0,68	14
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung	k.A.	70	98	110	132	200	19
Overhead-Anteil Baugenehmigung	k.A.	5,78	10,40	12,85	16,21	23,40	19
Produkt „Bauberatung“							
Fälle förmliche Bauvoranfragen + Auskünfte Baulastenkataster je Vollzeitstelle	k.A.	14	201	558	694	1.477	19
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 100.000 Einwohner Bauberatung	k.A.	0,33	0,72	1,02	1,83	5,97	19
Overhead-Anteil Bauberatung	k.A.	4,91	11,28	14,26	19,79	31,25	18
Produkt „förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide“ als Teil des Produkts „Bauberatung“							
negative + positive Vorbescheide je Vollzeit-Stelle	k.A.	9	74	94	128	335	14
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 100.000 Einwohner Vorbescheide	k.A.	0,12	0,25	0,32	0,58	1,31	15
Overhead-Anteil Vorbescheide	k.A.	0,55	6,07	13,40	16,60	50,00	14
Produkt „Bauordnung“							
Anteil pflichtiger Bauzustandsbesichtigungen an den Bauzustandsbesichtigungen insgesamt in Prozent	k.A.	19,61	42,04	100	100	100	13

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Pflichtige Bauzustandsbesichtigungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauordnung	k.A.	9	38	123	164	400	13
Overhead-Anteil Bauordnung	k.A.	2,60	7,65	10,71	12,89	23,31	19

Darstellung Prozessablauf: Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018

Prozessablauf Hamm

(vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018)



→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Zahlungsabwicklung der
Stadt Hamm im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Zahlungsabwicklung i.e.S.	3
Vollstreckung	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Abgleich Finanzmittelkonten und Bankkonten	5
→ Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung	6
Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	6
Erfüllungsgrad Digitalisierung	9
→ Wirtschaftlichkeit	12
Zahlungsabwicklung i. e. S.	12
Vollstreckung	25
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	38

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hamm im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung 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.

Zahlungsabwicklung i.e.S.

Die **Zahlungsabwicklung i.e.S.** der Stadt Hamm bearbeitet ihre Aufgaben wirtschaftlich. Eine detaillierte finanzwirtschaftliche **Steuerung** und ein unterjähriges **Controlling** aller Facetten der Zahlungsabwicklung i.e.S. tragen zur Wirtschaftlichkeit bei. Die Stadt Hamm hat durch verschiedene Maßnahmen die Sachbearbeitung von Einzahlungen erleichtert und beschleunigt. So unterstützen beispielsweise hohe SEPA-Lastschriftquoten die Zuordnung von Einzahlungen. Steigend setzt die Stadt Hamm weitere Maßnahmen um, um die Sachbearbeitung kontinuierlich zu entlasten. Zum Beispiel verringert sie seit einigen Jahren durch gezielte Maßnahmen den Anteil an Klärungsfällen. Neue Bezahlmethoden und damit verbundene Erleichterungen in der Zuordnung von Einzahlungen hat Hamm bereits aufgegriffen. Lediglich bei der Digitalisierung sind noch einige Aufgaben/ Projektschritte zu erledigen, um einen elektronischen Rechnungsworkflow zu implementieren.

Zahlungsabwicklung i.e.S. und Vollstreckung arbeiten in Hamm eng zusammen.

Vollstreckung

In Hamm erledigt die Vollstreckung ihre Aufgaben mit vergleichsweise geringem personellen Einsatz sach- und zeitgerecht. Auch hier hilft eine gute **Steuerung** über Ziele und Kennzahlen, die Ressourcen gezielt und wirtschaftlich einzusetzen. Der im interkommunalen Vergleich nahezu maximale Aufwandsdeckungsgrad unterstreicht die **Wirtschaftlichkeit** der Vollstreckung. Allerdings hat der hohe Aufwandsdeckungsgrad in Hamm auch negative Aspekte. So sind die Vollziehungskräfte durch neue Vollstreckungsforderungen ausgelastet. Altbestände belasten die Vollstreckung zusätzlich.

Aufgrund der knappen personellen Ressourcen setzt die Stadt Hamm bei der **Abnahme der Vermögensauskunft** noch die Optionsmöglichkeit „Abnahme der Vermögensauskunft durch einen Gerichtsvollzieher“ um. Langfristig sollte die Stadt Hamm sowohl Vermögensauskünfte durch eigene Vollziehungskräfte abnehmen als auch die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis selbst anordnen.

➔ Inhalte, Ziele und Methodik

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Die Prüfung im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung umfasst

- den Abgleich der Finanzmittelkonten und der Bankkonten,
- die ordnungsmäßige Aufgabenerfüllung und effiziente Steuerung und
- die Wirtschaftlichkeit der Personal- und Sachaufwendungen.

Ziel der Prüfung ist es, auf Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten hinzuweisen.

Die gpaNRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand zweier Erfüllungsgrade. Diese beruhen auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellen wir 45 einheitliche Fragen zu den Themenfeldern

- Ordnungsmäßigkeit,
- Organisation,
- finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling sowie
- Digitalisierung.

Der finanzielle und personelle Ressourceneinsatz in der Zahlungsabwicklung und der Vollstreckung soll unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen eine wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben gewährleisten. Wir nutzen hierzu Kennzahlen, die als Orientierung für eine angemessene Stellenausstattung dienen.

→ Abgleich Finanzmittelkonten und Bankkonten

→ Feststellung

Der Abgleich der Finanzmittelkonten mit den Bankkonten ergab keinen Unterschiedsbetrag.

Die Zahlungsabwicklung einer Kommune hat entsprechend § 31 Abs. 4 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) die Finanzmittelkonten am Schluss des Buchungstages oder vor Beginn des folgenden Buchungstages mit den Bankkonten abzugleichen. Zwischen den Finanzmittelkonten und den Bankkonten darf es keinen Unterschiedsbetrag geben. Im Abgleich müssen sowohl alle Bankkonten als auch die Bestände der Wechselgeld- und Handvorschüsse enthalten sein.

Die gpaNRW hat die Salden der jeweils letzten Kontoauszüge der Geldinstitute erfasst, bei denen die Stadt Hamm Geschäftskonten unterhält. Den ermittelten Istbestand haben wir der Fortschreibung nach dem Tagesabschluss vom Vortag gegenübergestellt.

Die gpaNRW hat den Tagesabschluss der **Stadt Hamm** vom 29. Januar 2019 nachvollzogen. Es sind alle Geschäftskonten im Tagesabschluss aufgeführt. Der Tagesabschluss wies keinen Unterschiedsbetrag aus. Die Stadt Hamm hat die Anzahl der Konten auf das notwendigste Maß beschränkt.

Allerdings weist die Stadt Hamm die Bestände der ausgegebenen Handvorschüsse und Wechselgeldvorschüsse nicht im Tagesabschluss aus. Diese Handkassen sind von der Zahlungsabwicklung aus allgemeinen liquiden Mitteln bestückt worden. Die Bestände zum Jahresbeginn sind daher als liquide Mittel auch unterjährig im Tagesabschluss mitzuführen. Ein Tagesabschluss muss ein vollständiges Bild über die Finanzmittel vermitteln.

→ Empfehlung

Die Stadt Hamm sollte die Bestände der ausgegebenen Handvorschüsse und Wechselgeldvorschüsse mit dem Bestand am 01. Januar eines Jahres im Tagesabschluss ausweisen.

→ Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung

Die gpaNRW ordnet die Antworten auf die Fragen in den Erfüllungsgraden auf einer Skala von 0 bis 3¹ bzw. bei den Fragen zur Digitalisierung 0 und 1² ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für die einzelnen Themenfelder. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad. Diese Kennzahl zeigt, in welchem Umfang und welcher Ausprägung die aktuelle Situation der Stadt Hamm einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung und effizienten Steuerung entspricht.

Die Erfüllungsgrade sind als Anlage Tabelle 4 (Zahlungsabwicklung und Vollstreckung) und Tabelle 5 (Digitalisierung) vollständig abgebildet.

Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

→ Feststellung

Die Stadt Hamm erreicht insgesamt einen Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“, der nur gering unter dem Optimalwert von 100 Prozent liegt.

Dieser Erfüllungsgrad setzt sich aus drei Teilerfüllungsgraden zusammen, auf die nachfolgend eingegangen wird.

Ordnungsmäßigkeit

→ Feststellung

Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Stadt Hamm nahezu den Optimalwert.

Eine ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben der Finanzbuchhaltung kann durch eine Kommune sichergestellt werden, wenn sie gemäß § 32 KomHVO NRW die

- Zuständigkeiten,
- Fristen,
- Abläufe,
- Befugnisse und
- sonstigen Rahmenbedingungen

schriftlich klar definiert und deren Einhaltung nachhält.

¹ nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

² nein = 0; ja = 1

Die **Stadt Hamm** hat mehrere Dienst- und Geschäftsanweisungen erlassen, die für die Erfüllungsgrade relevant sind. Die gpaNRW hat in ihrer Prüfung folgende Anweisungen berücksichtigt:

- Dienstanweisung für das Rechnungswesen der Stadt Hamm gem. § 31 GemHVO (DA Finanzen) vom 19. März 2013,
- Dienstanweisung für die Stadtkasse Hamm vom 03. Mai 2018,
- Dienstanweisung der Stadt Hamm über den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten im kommunalen Schuldenmanagement vom 01. Mai 2012,
- Dienstanweisung Stundung, Niederschlagung und Erlass sowie Aussetzung der Vollziehung vom 10. Februar 2017,
- Dienstanweisung über die Abwicklung des baren Zahlungsverkehrs außerhalb der Stadtkasse vom 10. Januar 1996,
- Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Hamm vom 08. Dezember 1999,
- Dienstanweisung über die Verwaltung und Verwahrung von Wertgegenständen, Bürgschaften und anderen Wertgegenständen vom 08. Oktober 2015,
- Aktenordnung der Stadt Hamm vom 07. Mai 2004 sowie
- Dienstanweisung für den Vollstreckungs-Außendienst der Stadt Hamm vom 02. Dezember 2009.

Noch hat Hamm die obigen Dienst- und Geschäftsanweisungen nicht auf die Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) vom 12. Dezember 2018 angepasst. Es ist geplant, verwaltungsweit alle Dienst- und Geschäftsanweisungen ab Ende 2019 zu überprüfen und zu aktualisieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte in die „Dienstanweisung Stundung, Niederschlagung und Erlass sowie Aussetzung der Vollziehung“ die Ausbuchung gemäß § 27 Abs. 4 KomHVO NRW aufnehmen.

→ **Empfehlung**

Im Rahmen der Digitalisierung sollte sie zudem den Passus „elektronische Dateien sind auszudrucken“ aus der Aktenordnung der Stadt Hamm überdenken.

Die Stadt Hamm erreicht 98 Prozent (Median 97 Prozent). Es gibt nur einen Punkt, den die Stadt Hamm aus Sicht der gpaNRW verbessern muss.

Nach § 284 Abs. 9 Abgabenordnung kann die Vollstreckungsbehörde unter bestimmten Voraussetzungen die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis nach § 882 h Abs. 1 der Zivilprozessordnung anordnen. Die Behörde muss für die Ermessensausübung über die Eintragung schriftliche Regelungen definiert haben. Nach § 5 a Abs. 1 VwVG NRW ordnet sie die Eintragung in jedem Fall selbst an.

Die **Stadt Hamm** hat Regelungen für die Ermessensausübung in der Software hinterlegt. Die Sachbearbeitung kann jederzeit hierauf zugreifen. Allerdings ordnet sie die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis bisher nicht selbst an. Sie bedient sich den Gerichtsvollziehern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm muss zukünftig die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis selbst anordnen.

Nach Auskunft der Stadt Hamm ist geplant, dass Verfahren noch in 2019 umzusetzen; abhängig von den zur Verfügung stehenden Ressourcen.

Organisation

→ **Feststellung**

Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Stadt Hamm einen überdurchschnittlichen Wert. Nur in der Vollstreckung gibt es organisatorisch eine geringe Optimierungsmöglichkeit.

Durch eine schriftliche Festlegung der Abläufe, Verantwortlichkeiten, Fristen und Befugnisse kann eine Kommune eine effiziente und rechtssichere Aufgabenerfüllung sicherstellen.

Die gpaNRW hat standardisierte Fragen zur Organisation in Hamm gestellt. Die Stadt erreicht 92 Prozent (Median 88 Prozent). Zu folgendem Punkt besteht insoweit noch eine Handlungsmöglichkeit.

Seit dem 01. Januar 2013 ist die Reform zur Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung in Kraft. Nach § 5a VWVG NRW besteht für eine Kommune ein Optionsrecht. Demnach kann eine Kommune entscheiden, ob sie die Abnahme der Vermögensauskunft selbst durchführt oder einen Gerichtsvollzieher hierfür beauftragt. Die Selbstabnahme hat dabei den Vorteil, dass die Kommune das gesamte Verfahren in der Hand behält und eventuelle Unklarheiten und Nacharbeiten in den Berichten der Gerichtsvollzieher vermeidet. In der Regel ist für die Selbstabnahme kein wesentlicher Mehraufwand zu erwarten.

Die **Stadt Hamm** hat die Reform der Sachaufklärung bisher nicht vollständig umgesetzt. Sie macht von der Optionsmöglichkeit Gebrauch. Nach Auskunft der Stadt Hamm hat sich der Ablauf mit den Gerichtsvollziehern eingespielt. Mit der Qualität der Abnahmen durch die Gerichtsvollzieher sei man zufrieden. Mittlerweile hat die Stadt Hamm fast alle Vorbereitungen für die Selbstabnahme umgesetzt. Die Vollziehungskräfte sind geschult, lediglich die technischen Vorbereitungen sind noch nicht vollständig abgeschlossen. Es ist geplant, ab Ende 2019 einige Selbstabnahmen in den eigenen Räumen durchzuführen. Den Großteil der Vermögensauskünfte wird Hamm jedoch weiterhin von Gerichtsvollziehern abnehmen lassen. Sie hat berechnet, dass die Optionsmöglichkeit in Hamm zurzeit wirtschaftlich ist.

→ **Empfehlung**

Die Vollstreckung der Stadt Hamm sollte zügig in die Lage versetzt werden, Vermögensauskünfte selbst abzunehmen.

Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

→ Feststellung

Die Stadt Hamm erreicht im Teilerfüllungsgrad den Optimalwert. Eine gezielte Steuerung und ein unterjähriges, differenziertes Controlling lenken die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung in Hamm. Hamm ist ein gutes Beispiel für andere Kommunen.

Eine Kommune sollte produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festlegen. Zudem sollte sie Kennzahlen zur Zielerreichung (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) bestimmen.

Darüber hinaus sollte sie ein Berichtswesen für das Forderungsmanagement aufbauen. Damit kann sie u. a. den Erfolg und die Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung überprüfen. Handlungserfordernisse und Steuerungsmöglichkeiten werden erkennbar.

Die **Stadt Hamm** erreicht 100 Prozent (Median 50 Prozent). Sie hat strategische Ziele für die Stadtkasse sowie operative Ziele für die Zahlungsabwicklung und das Forderungsmanagement definiert. Ebenso gibt es Zielwerte für verschiedenste Kennzahlen. Ein regelmäßiges Berichtswesen und Controllingrunden machen Abweichungen von den Zielwerten deutlich und helfen der Stadt Hamm dabei, gezielte Steuerungsmaßnahmen einzuleiten und umzusetzen. So konnte die Stadt Hamm beispielsweise mithilfe eigener Kennzahlen zur Auslastung und Effektivität der Vollstreckung aufzeigen, dass weitere Stellenvakanzen nicht tragbar sind. Sie hat erreicht, dass Stellen ohne Übergangsfrist wiederbesetzt werden konnten und zusätzliche Stellen eingerichtet werden. Dies gilt sowohl für die Zahlungsabwicklung i.e.S. als auch die Vollstreckung.

Hamm nutzt Ziele und Kennzahlen auf unterschiedlichsten Ebenen, z.B. im städtischen Haushalt samt Sanierungsplan, im Vergleichsring der KGSt oder in Vergleichen über die IKVS-Plattform. Darüber hinaus haben Zahlungsabwicklung i.e.S. und Vollstreckung viele Kennzahlen für das interne Controlling gebildet und werten diese sehr regelmäßig aus. Es ist beispielsweise möglich, täglich Klärungsfälle detailliert auszuwerten. Neben internen Auswertungen und Berichten erstellt das Controllingamt der Stadt Hamm zusammen mit der Stadtkasse einen jährlichen Bericht für politische Gremien.

Erfüllungsgrad Digitalisierung

→ Feststellung

Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Stadt Hamm einen unterdurchschnittlichen Wert. Insbesondere in den Bereichen elektronischer Rechnungsworkflow und e-Rechnungen sind noch einige Anstrengungen notwendig, um optimal aufgestellt zu sein.

Eingehende Rechnungen sollten an zentraler Stelle angenommen, eingescannt und elektronisch weitergeleitet werden. Diese sollten dann (e-Rechnungen und Rechnungen im pdf-Format) angenommen und medienbruchfrei weiterverarbeitet werden. Eine Rechnung ist elektronisch, wenn sie in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen wird und das Format die automatische und elektronische Verarbeitung der Rechnung ermöglicht (§ 2 E-Rechnungsverordnung).

Auf einen Ausdruck in Papierform sollte verzichtet und die elektronische Archivierung angestrebt werden. Beteiligte Organisationseinheiten und die Rechnungsprüfung sollten Zugriff auf das elektronische Archiv haben. Die Vollstreckung sollte mit einer digitalen Vollstreckungsakte arbeiten und Amtshilfeersuchen elektronisch übermitteln.

Bei der **Stadt Hamm** gehen Rechnungen nicht an einer zentralen Stelle ein. Rechnungen bearbeitet Hamm generell in Papierform und nicht über einen elektronischen Rechnungsworkflow. Das heißt auch, dass Rechnungen, die per E-Mail eingehen, ausgedruckt und in Papierform weiterbearbeitet werden. Es gibt lediglich eine elektronische Archivierung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte einen elektronischen Rechnungsworkflow implementieren. Das heißt, Rechnungen sollten an einer zentralen Stelle eingehen, gescannt werden und im Anschluss vollständig elektronisch bearbeitet werden. Per E-Mail eingehende Rechnungen sollte Hamm medienbruchfrei weiterverarbeiten. Langfristig sollte sie in der Finanzbuchhaltung und somit auch in der Stadtkasse auf Papiausdrucke verzichten.

E-Rechnungen kann die Stadt Hamm zurzeit noch nicht annehmen. Zum einen fehlen in Hamm noch die technischen Voraussetzungen, zum anderen sind nur wenige Rechnungssteller in der Lage, e-Rechnungen zu versenden.

→ **Empfehlung**

Zügig sollte die Stadt Hamm die technischen Voraussetzungen für die Annahme und Verarbeitung von e-Rechnungen schaffen, vor allem auch in Hinblick auf die Frist für die Umsetzung der EU-Richtlinie zur elektronischen Rechnungsbearbeitung.

In einem Gemeinschaftsprojekt mit der Stadt Münster sowie ihrem IT-Dienstleister hat die Stadt Hamm ein Projekt zur e-Rechnung gestartet. Das Projekt setzt bei dem elektronischen Rechnungsworkflow an und endet damit, dass auch e-Rechnungen angenommen und medienbruchfrei bearbeitet werden können. Synergieeffekte für beispielsweise die Liquiditätsplanung und elektronische Archivierung wird Hamm nutzen.

Nicht nur in der Zahlungsabwicklung i.e.S., sondern auch in der Vollstreckung ist es möglich, zunehmend auf Papiausdrucke zu verzichten. Eine elektronische Vollstreckungsakte und mobile Endgeräte für den Vollstreckungsaußendienst sind hierfür notwendig. Im Innendienst der Vollstreckung arbeitet Hamm bereits mit elektronischen Akten inkl. einem Textarchiv für pdf-Dokumente. Die Außendienstmitarbeiter sind noch nicht über mobile Endgeräte an die elektronische Akte angebunden. 2019 hat es eine Organisationsuntersuchung gegeben, in der u.a. die technische Ausstattung des Außendienstes thematisiert wurde. Nun ist zeitnah ein Projekt geplant, an dessen Ende die Außendienstmitarbeiter mit mobilen Endgeräten ausgestattet sein sollen, so dass sie auf Papiausdrucke weitgehend verzichten können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte das Projekt zu den mobilen Endgeräten für den Vollstreckungsaußendienst zügig umsetzen.

Amtshilfeersuchen an andere Vollstreckungsgläubiger können technisch bisher ebenso wenig elektronisch übermittelt werden wie Amtshilfeersuchen anderer Vollstreckungsgläubiger an die Stadt Hamm. Ausnahmen bilden die Vollstreckungersuchen der ARD-ZDF-Deutschlandradio-Beitragsservice GmbH sowie der Industrie- und Handelskammern. Diese nimmt die Stadt

Hamm bereits elektronisch an; muss sie allerdings danach in Papierform bearbeiten und auf dem Postweg zurücksenden.

Für einen elektronischen Austausch von Amtshilfeersuchen ist mittlerweile der Standard XAmtshilfe entwickelt worden. Dieser soll zunächst die bisherige Schnittstelle zwischen Beitragsservice und Kommunen ersetzen. Langfristiges Ziel ist es, XAmtshilfe als bundesweiten Standard für die Übermittlung von Amtshilfeersuchen in beide Richtungen zu etablieren. Die elektronische Bearbeitung wird zu einer wirtschaftlichen Erledigung der Amtshilfeersuchen beitragen, weil Vorgänge schneller und mit weniger Aufwand zum Abschluss gebracht werden können. Gerade bei einer großen Fallzahl eigener und fremder Amtshilfeersuchen wird sich die Zeitersparnis bemerkbar machen. Die Stadt Hamm ist daran interessiert, den Standard XAmtshilfe zügig einzusetzen. Sie ist davon überzeugt, die vielen Amtshilfeersuchen des Beitragsservice und bei den Forderungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten effizienter bearbeiten zu können und somit die Sachbearbeitung zu entlasten.

➔ **Empfehlung**

Sollten die technischen Voraussetzungen geschaffen sein, so sollte die Stadt Hamm den Standard XAmtshilfe für die digitale Übermittlung von Amtshilfeersuchen nutzen.

Ergänzend findet eine aktuelle Betrachtung und Bewertung für die Gesamtverwaltung der Stadt Hamm zur Digitalisierung statt. Diese werden Inhalt des separat erfolgenden Berichts zur überörtlichen Prüfung der Informationstechnik und Digitalisierung sein.

→ Wirtschaftlichkeit

Zahlungsabwicklung i. e. S.

→ Feststellung

Die Stadt Hamm bearbeitet die Zahlungsabwicklung i.e.S. wirtschaftlich. Faktoren wie ein hoher Teil an automatisierten Einzahlungen, ein hoher Anteil an SEPA-Lastschriften oder moderne Bezahlfunktionen unterstützen die wirtschaftliche Bearbeitung.

Die Zahlungsabwicklung einer Kommune sollte die Einzahlungen auf den Geschäftskonten wirtschaftlich bearbeiten. Dafür ist ein hoher Automatisierungsgrad erforderlich. Für alle Geschäftskonten sind elektronische Kontoauszüge bereit zu halten. Nicht zuordenbare Einzahlungen auf den Geschäftskonten sind unverzüglich zu klären. Mahnläufe haben zügig nach Fälligkeit zu erfolgen. Die Zahlungsabwicklung für Dritte ist wirtschaftlich wahrzunehmen.

Aufwendungen

→ Feststellung

Die Stadt Hamm hat in der Zahlungsabwicklung geringere Personal- und Sachaufwendungen als die meisten Vergleichskommunen.

Die Zahlungsabwicklung i.e.S. der **Stadt Hamm** setzte 2017 für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den verschiedenen Geschäftskonten der Stadt 8,83 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 2,39 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. In 2018 erhöhte sich die Sachbearbeitung auf 10,08 Vollzeit-Stellen während sich der Overhead auf 2,17 Vollzeit-Stellen reduzierte.

Hierfür entstanden der Stadt Hamm Personal- und Sachaufwendungen von 780.770 Euro in 2017 und 827.290 Euro in 2018.

Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt der Personaleinsatz folgendes Bild:

Personal Zahlungsabwicklung i. e. S. 2018

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	0,68	0,35	0,63	0,69	0,90	1,10	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	0,56	0,34	0,57	0,64	0,75	0,97	23
Overheadanteil in Prozent	17,71	3,11	6,79	11,52	14,31	18,74	23

Die Stadt Hamm liegt bei der Sachbearbeitung im unteren Bereich der Vergleichskommunen. Nur gut ein Viertel der kreisfreien Städte haben einen niedrigeren Personaleinsatz in der Zahlungsabwicklung. 2017 hatte Hamm mit 0,62 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner bzw. 0,49

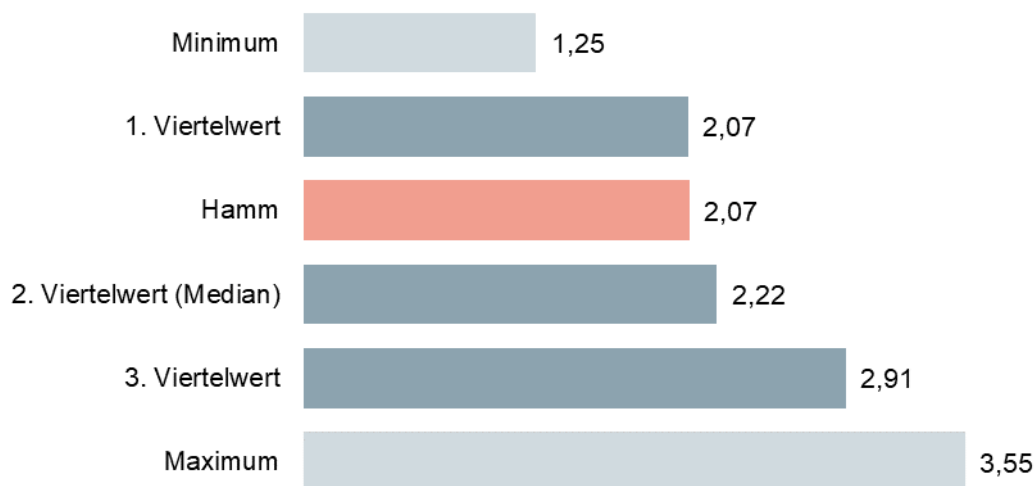
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner einen noch geringeren Personaleinsatz. Es zeigt sich, dass in beiden Jahren Stellen nicht besetzt waren und Stellenanteile aufgrund von personellen Ausfällen in der Zahlungsabwicklung i.e.S. in der Kennzahlenberechnung der gpaNRW nicht berücksichtigt werden konnten.

Der Overheadanteil in Hamm ist höher als in den meisten Vergleichskommunen. Dies liegt daran, dass zum einen sowohl 2017 als auch 2018 eine hohe Fluktuation und Stellenvakanz eine kontinuierliche und erhöhte Leitung und Steuerung bedurften. Zum anderen benötigt die Stadt Hamm höhere Stellenanteile im Overhead, um die vorgefundene gute Organisation und die Wirtschaftlichkeit der Zahlungsabwicklung sowie das gute Controlling beizubehalten. Dies sind die Ergebnisse einer kontinuierlichen Steuerung.

Nach ersten Stellenbesetzungen in 2018 konnte die Stadt Hamm den Overheadanteil bereits reduzieren. 2019 wird er sich in Folge von weiteren Stellenbesetzungen und erfolgten Einarbeitungen weiter reduzieren.

Für die Wirtschaftlichkeit der Zahlungsabwicklung ist nicht allein der Stellenvergleich ausschlaggebend. Die Wirtschaftlichkeitskennzahl „Aufwendungen je Einzahlung in Euro“ und die Leistungskennzahl „Anzahl der Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung“ sind ebenso wichtig, um beurteilen zu können, wie wirtschaftlich die Stadt Hamm die Zahlungsabwicklung bearbeitet. Im interkommunalen Vergleich positionieren sich beide Kennzahlen für Hamm positiv.

Aufwendungen je Einzahlung in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Hamm im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1,96	1,14	2,01	2,33	2,84	3,69	23

Nur ein Viertel der kreisfreien Städte bearbeitet eine Einzahlung mit geringeren Aufwendungen als die Stadt Hamm.

Die „Aufwendungen je Einzahlung“ werden u.a. beeinflusst durch die Anzahl der Einzahlungen und die Personalstruktur in einer Kommune. Vor allem die Besoldungs- und Vergütungsstruktur kann von einer Kommune beeinflusst werden. Es fällt auf, dass die „Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung“ 2018 in Hamm mit 57.834 Euro unter dem ersten Viertelwert von 59.657 Euro liegen. Dies liegt u.a. daran, dass es in der Zahlungsabwicklung in Hamm nur wenige Beamtenstellen gibt. Die tariflich Beschäftigten sind in üblichen Entgeltgruppen eingruppiert. Allerdings befindet sich der überwiegende Anteil in den geringeren üblichen Entgeltgruppen.

Die Anzahl der Einzahlungen ist nur bedingt durch eine Kommune steuerbar. Vielmehr kann sie beeinflussen, wie sie die Einzahlungen bearbeitet. Ein wichtiger Faktor ist der Grad der Automatisierung, mit dem die Einzahlungen verarbeitet werden. In Hamm gibt es ausschließlich elektronische Kontoauszüge. Der Anteil der automatisierten Zuordnung der Einzahlungen auf Geschäftsvorfälle ist hoch. Hierdurch erleichtert die Stadt Hamm die Bearbeitung von ihren Einzahlungen.

Grad der Automatisierung in der Zahlungsabwicklung 2018

Grundzahl	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der automatisiert eingelesenen Daten an den Zahlungseingängen in Prozent	91,86	79,76	87,00	89,92	91,86	98,00	17

Einzahlungen

→ Feststellung

Hamm gehört zu den kreisfreien Städten mit den höheren Leistungswerten bei den Einzahlungen auf den städtischen Geschäftskonten.

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Zahlungsabwicklung nehmen die Buchung der Einzahlungen sowie die Verarbeitung der Kontoauszüge ein.

Hiermit sind alle Einzahlungen auf den Geschäftskonten gemeint, die eine Kommune zu verwalten hat. Wichtig ist, nicht die gebuchten Forderungen zu erfassen, da eine Einzahlung mehrere Forderungen umfassen kann. Auch bei den Lastschriften wird nur der Zahlungseingang des Gesamtpakets als eine Einzahlung berücksichtigt.

Nicht zu berücksichtigen sind z. B. Schulgirokonten oder andere Konten, die in die Bewirtschaftung einer Organisationseinheit übertragen wurden wie z. B. im sozialen Bereich für die Abwicklung von Scheckzahlungen für Asylbewerber.

Einzahlungen auf den Geschäftskonten Stadt Hamm

Grundzahlen	2017	2018
Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten	398.824	399.099
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	217.818	227.533
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Bankkonten für Dritte	./.	./.
Anzahl der Lastschriften* in den Lastschriftläufen	277.796	275.180

*auf Grundlage vorliegender SEPA-Lastschriftmandate

Von Interesse ist zunächst die Fallintensität der Zahlungsabwicklung in Hamm.

Kennzahlen zur Fallintensität Zahlungsabwicklung 2018

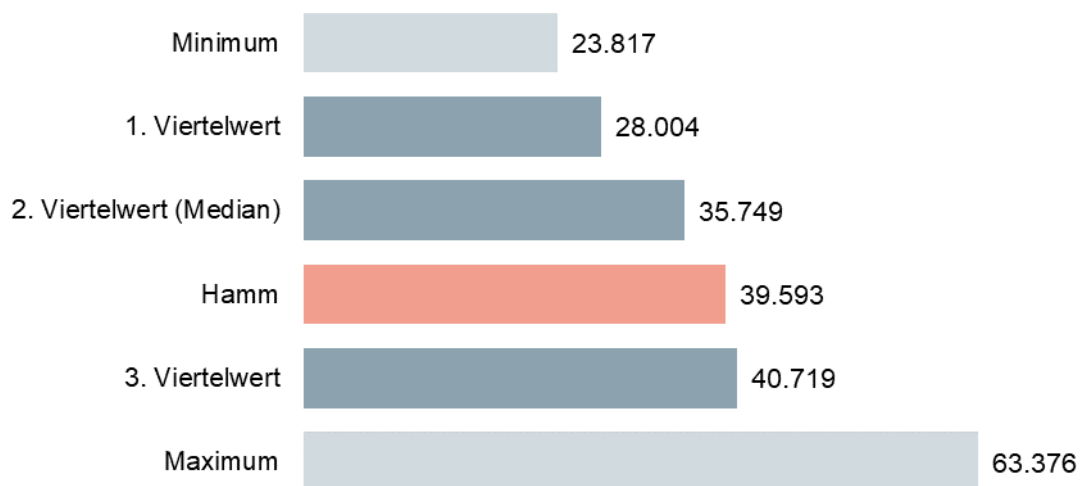
Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl Einzahlungen je 10.000 Einwohner	22.273	14.530	20.583	21.915	26.996	35.849	23
Anteil Einzahlungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten an den Einzahlungen gesamt in Prozent	57,01	19,39	30,25	40,14	51,00	57,01	19
Anteil Einzahlungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten an den Forderungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten gesamt in Prozent	98,59	32,83	84,76	92,48	98,78	105	17

In **Hamm** gibt es keine besonders auffällige Fallintensität. Allerdings ist sie höher als im Mittel der Vergleichskommunen. Eine Ursache für die höhere Fallintensität in Hamm ist der sehr hohe Anteil der Einzahlungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten. Die Stadt Hamm hat als eine Maßnahme des Haushaltssanierungsplanes die Überwachung des fließenden Verkehrs ausgeweitet. Die verstärkte Überwachung zeigt sich in der gestiegenen Zahl der Einzahlungen für Verwarn- und Bußgelder in Hamm. Die Mitarbeiter in der Hammer Zahlungsabwicklung sind durch den großen Anteil von Einzahlungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten höher belastet als in vielen anderen Kommunen. Einzahlungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten sind regelmäßig aufwendiger zu bearbeiten als andere Einzahlungen, z. B. aufgrund von vielen ungeklärten Einzahlungen in diesem Bereich (vgl. folgende Abschnitte).

In Hamm gehen in Bezug auf die Gesamtzahl der Forderungen relativ wenige Forderungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten in die Vollstreckung über. In der Vollstreckung machen die Ordnungswidrigkeitenfälle dennoch einen hohen Anteil aus.

Neben der Fallintensität beeinflusst die folgende Leistungskennzahl die wirtschaftliche Sachbearbeitung in der Zahlungsabwicklung.

Anzahl der Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung i. e. S. 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen.

2017 positionierte sich die Stadt Hamm im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
45.167	21.482	28.759	35.391	39.936	65.308	23

Nach Auskunft der Stadt Hamm belastet diese hohe Leistungskennzahl die Beschäftigten. Im Betrachtungszeitraum gab es einige Stellenvakanzen und Personalausfälle. Hierdurch mussten Aufgaben aufgeteilt und von anderen Kolleginnen und Kollegen aufgefangen werden. Zudem belasten laut der Hammer Zahlungsabwicklung vor allem die Einzahlungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Dies liegt u.a. an den vielen Klärungsfällen in diesem Bereich. (vgl. Abschnitt „Ungeklärte Einzahlungen und Auszahlungen“)

Die Sachbearbeitung in der Zahlungsabwicklung einer Kommune wird erleichtert und dadurch wirtschaftlicher mit einem hohen Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten und wenigen ungeklärten Ein- und Auszahlungen. Ebenso wirkt sich ein gut organisiertes Mahnverfahren auf die Wirtschaftlichkeit aus.

SEPA-Lastschriftmandate

→ Feststellung

Die Stadt Hamm hat die Bedeutung von SEPA-Lastschriften erkannt und steuert diesen Bereich aktiv. So erreicht sie bei allen relevanten Forderungsarten hohe SEPA-Lastschriftquoten.

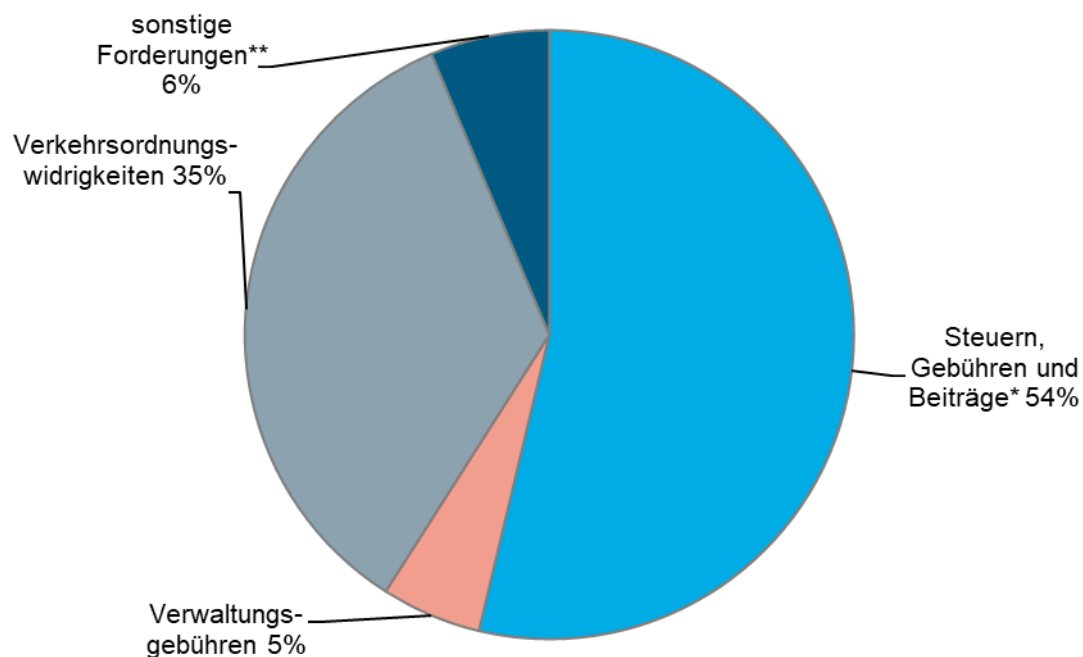
Bei regelmäßig wiederkehrenden Forderungen besteht die Möglichkeit, der Kommune eine Einzugsermächtigung zu erteilen. Das Lastschrifteinzugsverfahren erleichtert sowohl dem Zahlungspflichtigen (Debitor) als auch der Kommune die Überwachung der Zahlungen.

Ein SEPA-Lastschriftmandat (Single Euro Payments Area) ist die rechtliche Legitimation für den Einzug von SEPA-Lastschriften. Ein Mandat umfasst sowohl die Zustimmung des Zahlers zum Einzug der Zahlung per SEPA-Lastschrift an den Zahlungsempfänger als auch den Auftrag an den eigenen Zahlungsdienstleister zur Einlösung der Zahlung.

2018 bearbeitet die **Zahlungsabwicklung in Hamm** ca. 385.000 Forderungen mit etwa 666.000 Fälligkeiten. Im Vergleich zu 2017 sind vor allem die Forderungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten angestiegen.

Auf welche Arten sich die Forderungen zu welchen Anteilen verteilen, zeigt das folgende Kreisdiagramm.

Forderungen der Stadt Hamm verteilt auf verschiedene Forderungsarten 2018



*beinhaltet Grundsteuer B, Gewerbesteuer, Hundesteuer, Vergnügungssteuer, Kindergartenbeiträge, Mittagsverpflegung Kita, Beiträge Offene Ganztagschule, Beiträge/ Gebühren Musikschule

** beinhaltet v.a. Stellplatzmieten, Arbeitnehmertickets, Friedhofsgebühren, übergeleitete Unterhaltsansprüche, Leistungen von Sozialleistungsträgern und Rückzahlungen gewährter Hilfen innerhalb und außerhalb von Einrichtungen

In den obigen Forderungen der Stadt Hamm sind die Forderungen für VHS-Beiträge oder –Gebühren nicht enthalten, da sie in Hamm über ein Ist-vor-Soll-Kassenzeichen gebucht werden. Grundsätzlich können VHS-Kurse in Hamm bar, per ec-Cash oder per Lastschriftmandat gezahlt werden.

Der Einzug von SEPA-Lastschriften ist zunächst vor allem für wiederkehrende Zahlungen sinnvoll. Lediglich aus dem Bereich der Steuern, Gebühren und Beiträge sowie aus wenigen sonstigen Forderungen ergeben sich normalerweise wiederkehrende Zahlungen. In Hamm ist für mehr als die Hälfte der Forderungen eine SEPA-Lastschrift denkbar und sinnvoll. 2018 verteilen sich die in Hamm über SEPA-Lastschriftmandate eingezogenen Fälligkeiten wie folgt auf die Forderungsarten:

Verteilung SEPA-Lastschriftmandate auf wiederkehrende Forderungen 2018

Grundzahl	Prozentualer Anteil SEPA-Lastschriftmandate an Forderungen
Grundsteuer B*	84,60
Gewerbesteuer	60,67
Hundesteuer	61,69
Vergnügungssteuer	36,18
Kindergartenbeiträge	64,50
Mittagsverpflegung Kita	64,34
Offene Ganztagsschule	57,80
Musikschule	57,26
sonstige	9,99

*in Hamm inkl. Grundbesitzabgaben

Bearbeitet die Stadt Hamm mehr Einzahlungen über SEPA-Lastschriftmandate als andere kreisfreie Städte? Hierzu stellt die gpaNRW die jeweiligen Anteile der SEPA-Lastschriftmandate in den interkommunalen Vergleich.

Anteil SEPA-Lastschriftmandate an der jeweiligen Forderungsart in Prozent 2018 (Lastschriftquoten)

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Grundsteuer B*	84,60	62,22	73,65	79,21	81,87	98,91	19
Gewerbesteuer	60,67	31,01	38,59	45,67	51,62	71,99	21
Hundesteuer	61,69	33,44	40,05	47,89	54,07	70,98	22
Vergnügungssteuer	36,18	4,92	24,23	31,59	36,03	39,39	21
Kindergartenbeiträge	64,50	12,99	34,03	43,08	50,97	64,50	22
Mittagsverpflegung Kita	64,34	17,76	24,38	35,49	54,36	79,49	18
Offene Ganztagschule	57,80	14,74	33,55	49,01	58,26	89,61	21
Musikschule	57,26	13,91	37,56	47,50	64,81	75,70	20
sonstige	9,99	0,45	3,66	5,82	8,39	27,23	20

*in Hamm inkl. Grundbesitzabgaben

In allen Bereichen liegen die Lastschriftquoten der Stadt Hamm im oberen Bereich. Die hohen Anteile erleichtern die Bearbeitung der Einzahlungen bzw. die Überwachung der Einzahlungen.

Die Stadt Hamm hat erkannt, welche Bedeutung den SEPA-Lastschriftmandaten zukommt. Bei jedem Bescheid bietet die Stadt Hamm aktiv einen Einzug per SEPA-Lastschriftmandat an. Auch bei wiederkehrenden Bescheiden liegt dem Bescheid ein Formular zur Erteilung eines entsprechenden Mandats bei. Zudem versucht die Stadt Hamm, die Lastschriftquoten weiter zu erhöhen. Interaktive Formulare im Internet und Anmeldungen zu städtischen Angeboten sind mit einem Formular zum SEPA-Mandat direkt verbunden. Die Fachbereiche in Hamm unterstützen die Zahlungsabwicklung in diesem Thema.

→ Empfehlung

Als weitere Maßnahmen sollte die Stadt Hamm direkt auf der Startseite des Onlinebehördenportals auf das SEPA-Lastschriftmandat hinweisen. So können Interessierte schnell auf das Formular zugreifen.

Neben dem SEPA-Lastschriftmandat, welches die Bearbeitung der Einzahlungen vereinfacht und folglich die Sachbearbeitung entlastet, beschäftigt sich die Stadt Hamm zurzeit mit neuen „Paymentmethoden“. So ist geplant, zusätzlich sogenannte Sofortbezahlmöglichkeiten über das Internet bzw. über Mobilgeräte anzubieten. Eindeutige Zuordnungsmerkmale der Einzahlung sollen sofort hinterlegt sein, so dass die Einzahlungen über diese neuen Möglichkeiten automatisiert zugeordnet werden können. Die Stadt Hamm geht davon aus, dass mit neuen Zahlungsverfahren SEPA-Lastschriftmandate auch für Einmalforderungen gängig werden.

Lastschriften

→ Feststellung

Die Stadt Hamm weist den höchsten Anteil Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten aus. Dies gelingt durch eine gezielte Steuerung in diesem Bereich.

Die SEPA-Lastschriftmandate einer Kommune werden je nach Forderungsart mehrmals jährlich genutzt, um per Lastschrift die jeweiligen wiederkehrenden Forderungen einzuziehen. Daher ist die Anzahl der SEPA-Lastschriftmandate gegenüber der Anzahl der Lastschriften erheblich niedriger. Das jeweilige Paket mit Abbuchungen wird automatisiert zusammengestellt und dem entsprechenden Geldinstitut zugesendet. Dort wird es verarbeitet und im Regelfall wird dem Geschäftskonto lediglich eine Einzahlung über den Gesamtbetrag des Abbuchungslaufs gutgeschrieben. Neben der automatisierten Zuordnung von Einzahlungen zu vorliegenden Anordnungen führt ein hoher Lastschriftanteil zu einer Entlastung der Zahlungsabwicklung.

Um festzustellen, wie hoch der Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten ist, wurde die Anzahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten der Stadt Hamm für die Berechnung des Lastschriftanteils um die Anzahl der Einzahlungen auf Verkehrsordnungswidrigkeiten bereinigt. Für diese Einzahlungen kommt im Regelfall kein SEPA-Lastschriftmandat in Frage.

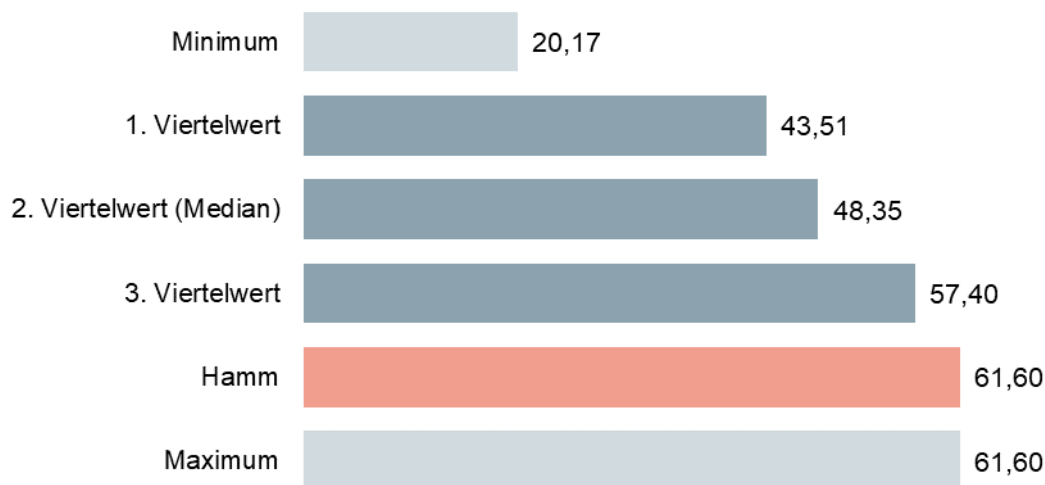
Den Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten haben wir wie folgt ermittelt:

Anteil der Lastschriften an den gesamten Einzahlungen auf den Geschäftskonten 2018

Grundzahl	Wert
Anzahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten	399.099
abzgl. Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	227.533
zzgl. Anzahl der Lastschriften in den Lastschriftläufen	275.180
Gesamt	446.746
Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten	61,60

Mit diesem Anteil von 61,60 Prozent bildet die **Stadt Hamm** im interkommunalen Vergleich das Maximum. Keine kreisfreie Stadt hat einen höheren Anteil an Lastschriften als Hamm.

Anteil Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen.

2017 positionierte sich die Stadt Hamm im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
60,55	18,98	43,30	49,97	56,72	60,55	17

Die hohen Anteile an Lastschriften sind in Hamm das Ergebnis einer bewussten und gezielten Steuerung dieses Themas. Für diese effektive Steuerung benötigt die Stadt Hamm allerdings auch mehr Zeiten im Overhead als andere Kommunen.

Rücklastschriften

Im Umgang mit den Lastschriften ist der Anteil der Rücklastschriften von Bedeutung, weil deren Bearbeitung arbeitsintensiv ist. Die jeweiligen Zahlungspflichtigen müssen ermittelt und angeschrieben werden. Eventuell ist ein neues SEPA-Lastschriftmandat anzufordern. Das ist dann neu anzulegen. Daher ist ein niedriger Anteil an Rücklastschriften positiv.

Anteil Rücklastschriften an Lastschriften gesamt in Prozent 2018

Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,48	0,45	0,54	0,61	0,82	1,90	23

Der Anteil der Rücklastschriften belastet die Zahlungsabwicklung in Hamm nur in geringem Maße zusätzlich. Dies gilt ebenfalls für 2017.

Ungeklärte Ein- und Auszahlungen

→ Feststellung

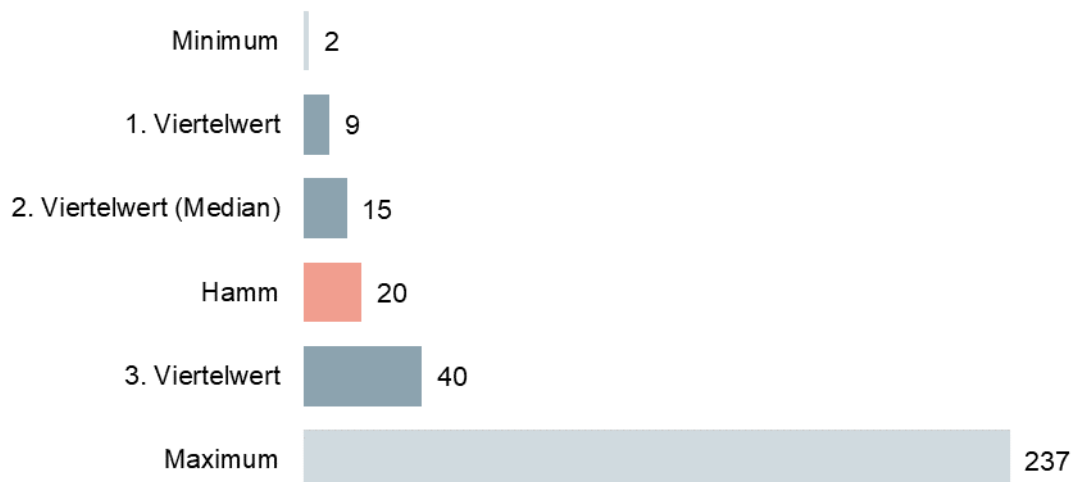
Auch den Bereich der ungeklärten Ein- und Auszahlungen steuert die Stadt Hamm zielgerichtet. Forderungen bucht sie unverzüglich und vollständig ein.

Nach § 23 Abs. 1 KomHVO NRW sind die der Kommune zustehenden Forderungen vollständig zu erfassen und rechtzeitig durchzusetzen. Der Zahlungseingang ist zu überwachen. Daraus folgt, dass die Forderungen unverzüglich zu erfassen sind, bevor ein Zahlungseingang erfolgt. Voraussetzung hierfür ist vor allem, dass Sollstellungen durch die Fachdienste unverzüglich erfolgen, sobald die Forderung entstanden ist. Ansonsten entstehen ungeklärte Zahlungseingänge.

Zum Stichtag 09. Mai 2019 lagen in der Stadt Hamm 781 ungeklärte Einzahlungen und 258 ungeklärte Auszahlungen vor. Ein Großteil der ungeklärten Zahlungen stammt aus dem laufenden Monat und dem Vormonat. Ein geringer Anteil ist maximal sechs Monate alt. Im Mai 2019 waren nur zwei ungeklärte Einzahlungen älter als ein Jahr.

Ungeklärte Auszahlungen gibt es in Hamm vor allem aufgrund von Buchungsvorgängen im Personalbereich und bei Darlehen. Diese Verbindlichkeiten werden teilweise zeitversetzt gebucht. Bei unklaren Belastungen eines Geschäftskontos legt die Stadtkasse unverzüglich Widerspruch ein. So storniert sie ebenfalls unklare Auszahlungen, die über das Onlinebanking getätigt wurden. Das Vorgehen ist in der Dienstanweisung für das Rechnungswesen der Stadt Hamm geregelt.

Ungeklärte Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen zum Stichtag 09. Mai 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen.

Zum Stichtag **09. November 2018** positionierte sich die Stadt Hamm im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
21	3	10	16	33	229	23

Die Stadt Hamm erfasst ihre Forderungen unverzüglich. Forderungen auf Sammeldebitoren werden täglich in den Forderungsbestand im System überführt, so dass Einzahlungen ihnen unverzüglich zugeordnet werden können. Ein Großteil der ungeklärten Einzahlungen stammt dennoch aus Verkehrsordnungswidrigkeiten, da in Hamm immer häufiger die Möglichkeit genutzt wird, Verwarn- und Bußgelder praktisch noch „vor Ort“ über Mobilgeräte zu zahlen. Die Zahlungen gehen häufig so schnell ein, dass die Stadt Hamm noch gar keine Chance hatte, die Forderungen im System einzubuchen.

Mit unterschiedlichen Maßnahmen hat die Stadt Hamm in den letzten Jahren die Zahl der ungeklärten Einzahlungen auf unter 30.000 Fälle im Jahr verringern können. Nach Auskunft der Stadt Hamm lag die Zahl vor den Maßnahmen deutlich höher. Es wird in allen Bereichen versucht, die automatische Zuordnung zu verbessern und somit den Anteil an Klärungsfällen zu verringern. Beispielsweise hat die Stadtkasse verbindliche Muster für Bescheide und Rechnungen erstellt. In Zahlungsaufforderungen gibt es ein Feld für das Kassenzeichen und einen Hinweis auf das Kassenzeichen. An der Verbesserung arbeitet die Stadtkasse kontinuierlich weiter. So gibt es seit einigen Monaten bei Mahnungen anstatt des Kassenzeichens eine Zahlscheinnummer plus QR-Code. Die Zahlungsabwicklung kann sofort erkennen, dass es sich um eine Mahnung handelt und die Einzahlung wird automatisch auf die Forderungs-/ Gebührenarten so gebucht, wie es in der Mahnung vorgesehen ist. Darüber hinaus plant die Stadt Hamm im Zusammenhang mit der elektronischen Überweisung QR-Codes auf den Bescheiden für Einmalforderungen. Über den QR-Code kann die Zahlung ausgelöst werden; Überweisungsfelder werden automatisch mit den richtigen Angaben gefüllt. Im Bereich der Vollstreckungsankündigungen will die Stadt Hamm den QR-Code zunächst testen. Durch diese Maßnahmen wird die Stadt Hamm die Zahl der ungeklärten Einzahlungen sicherlich reduzieren können.

Die Stadt Hamm überwacht ihre ungeklärten Ein- und Auszahlungen mit einem eigenen Berichtswesen sehr engmaschig. Neben der Anzahl der unklaren Zahlungen hält die Stadt Hamm nach, wie viele Fälle durch das Fachamt geklärt werden, wie viele Klärungsfälle von der Stadtkasse durch Sofortklärung zugeordnet werden, welcher Betrag ungeklärt ist und wie alt die unklaren Zahlungen sind. Ebenso hält sie nach, wie viele Fälle am Monatsende noch ungeklärt sind. Durch Ausfälle und Vakanzen in der Zahlungsabwicklung waren die Klärungsfälle 2018 und 2019 angestiegen. Nach Auskunft der Stadt Hamm ist es bereits gelungen, den Bestand an unklaren Zahlungen wieder auf das übliche Maß zu reduzieren.

Die Fachämter arbeiten eng mit der Stadtkasse zusammen. Es gibt in der gesamten Hammer Stadtverwaltung ein einheitliches Verfahren, mit dem die Zahl der ungeklärten Einzahlungen reduziert wird. So gibt es neben dem Bericht zu den Klärungsfällen Gespräche mit den Fachämtern auf verschiedenen Eskalationsstufen. Darüber hinaus besprechen Stadtkasse und Fachämter regelmäßig, was in den Ämtern verbessert werden kann.

Mahnläufe

→ Feststellung

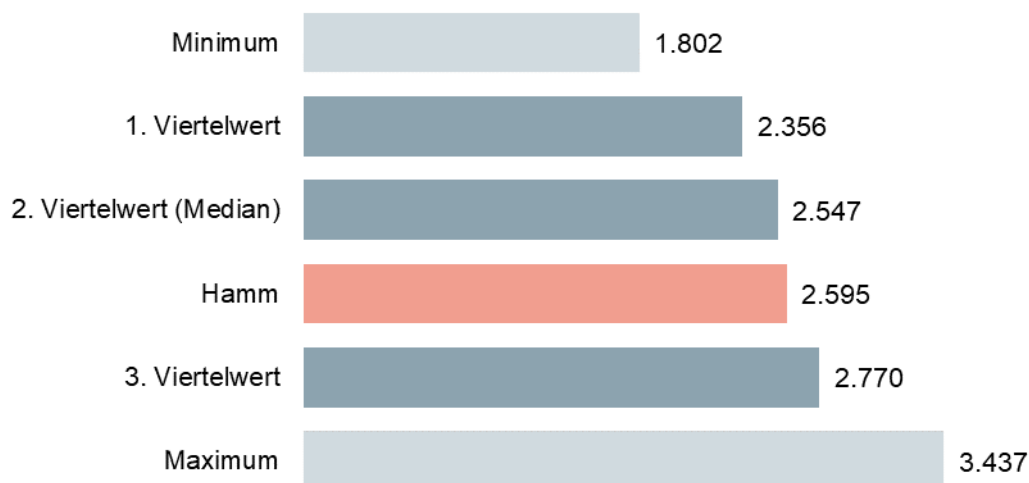
Die Stadt Hamm weist im interkommunalen Vergleich eine unterdurchschnittliche Erfolgsquote bei den versendeten Mahnungen auf. Sie kennt die Ursachen für die schlechte Erfolgsquote und versucht stetig den Erfolg ihrer Mahnungen zu verbessern.

Eine Kommune sollte zügig innerhalb von sieben bis 14 Tagen nach Fälligkeit einen automatisierten Mahnlauf generieren. Das Mahnintervall sollte mindestens monatlich sein. Die Übergabe an die Vollstreckung sollte zwischen zwei und vier Wochen nach der Mahnung erfolgen.

Die **Stadt Hamm** mahnt Forderungen einmal. Danach gehen die offenen Forderungen unverzüglich in die Vollstreckung über. Mahnungen sind in Hamm eng getaktet. Das Mahnintervall beträgt maximal 14 Tage. Bei manchen Forderungsarten führt die Stadt Hamm wöchentliche Mahnläufe durch, um die Arbeitsbelastung gleichmäßig zu verteilen. Dies betrifft z.B. den Bereich der Verkehrsordnungswidrigkeiten. Forderungen vom Haupthebetermin am 15. November eines Jahres werden so zügig gemahnt, dass sie noch in demselben Jahr in die Vollstreckung übergehen. Parallel zu den Mahnläufen führt Hamm Vollstreckungsläufe durch.

2017 verschickte die Stadt Hamm 44.760 Mahnungen und 46.491 Mahnungen 2018. Durch die enge Taktung der Mahnungen hat Hamm mehr Mahnungen als andere Kommunen. Dies zeigt sich im interkommunalen Vergleich, wobei 2018 aufgrund von Personalmangel einige Mahnläufe ausgesetzt werden mussten.

Mahnungen je 10.000 Einwohner 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen.

2017 positionierte sich die Stadt Hamm im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.493	1.816	2.127	2.452	2.807	3.541	20

Die Stadt Hamm verzichtet bei keiner Forderungsart auf eine Mahnung. Mahngebühren erhebt sie für jede Mahnung.

Je mehr Mahnungen erfolgreich erledigt werden, indem der offene Betrag vollständig gezahlt wird, umso weniger wird später die Vollstreckung belastet.

Erfolgsquote (erste) Mahnung in Prozent

Jahr	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	38,25	17,16	28,97	40,66	46,55	66,20	19
2018	38,64	17,42	33,03	42,51	47,06	77,04	18

Die vergleichsweise geringe Erfolgsquote der Mahnung ist Hamm bekannt. Nach Auskunft der Stadt Hamm beeinflussen auch hier die vielen Fälle bei den Verkehrsordnungswidrigkeiten die Kennzahl. Die Zahlungsmoral in Hamm ist eher schlecht. Dies zeigt sich zusätzlich im vergleichsweise erhöhten Anteil der Mahnungen an den Einzahlungen. Hamm liegt mit 11,65 Prozent über dem Median von 11,11 Prozent.

Einfluss auf die Mahnquote und die Zahlungsmoral haben auch soziale und wirtschaftliche Verhältnisse der Schuldner. Nach Analysen wie etwa im KGSt-Vergleichsring sind die Strukturen in Hamm nachteilig für eine erfolgreiche Mahnung sowie für eine erfolgreiche Vollstreckung. Je höher beispielsweise der Anteil der überschuldeten Personen über 18 Jahren in einer Kommune ist, desto höher ist das Ausfallrisiko für städtische Forderungen. Hamm weist 2018 eine Überschuldungsquote³ von rund 15 Prozent auf. Im Vergleich dazu liegt diese Quote im NRW-weiten Durchschnitt bei 11,7 Prozent.

Mit Ratenzahlungsvereinbarungen im Rahmen von Stundungen versucht die Stadt Hamm die Erfolgsquote der Mahnungen zu erhöhen. Gemäß der entsprechenden Dienstanweisung soll solch eine Ratenzahlungsvereinbarung mit einem SEPA-Lastschriftmandat verbunden werden. Hierdurch entlastet die Stadt Hamm wiederum die Sachbearbeitung.

Vollstreckung

→ Feststellung

Die Vollstreckung der Stadt Hamm hat im interkommunalen Vergleich den höchsten Aufwandsdeckungsgrad. Die Stadt Hamm steuert die Vollstreckung über Kennzahlen. So gelingt es ihr, mit den vorhandenen Ressourcen Vollstreckungsforderungen wirtschaftlich zu bearbeiten.

Eine wirtschaftliche Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen setzt voraus, dass schriftliche Regelungen zum Bearbeitungsablauf bestehen. Es sollten alle Möglichkeiten im Vollstreckungs-Innendienst ausgeschöpft werden, bevor der Vollstreckungs-Außendienst eingesetzt wird. Auf

³ SchuldnerAtlas Deutschland 2018, 13. November 2018, Creditreform Wirtschaftsforschung, Neuss

Nebenforderungen im Verwaltungszwangsverfahren sollte nicht verzichtet werden. Die von einer Kommune versendeten Amtshilfeersuchen sind auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Die Vollstreckung für Dritte sollte wirtschaftlich wahrgenommen werden.

Die **Stadt Hamm** setzt diese Anforderungen an eine wirtschaftliche Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen um.

Aufwendungen

→ Feststellung

Die Aufwendungen für die Vollstreckung je Vollstreckungsforderung liegen in Hamm im mittleren Bereich.

Die Vollstreckung der Stadt Hamm setzte 2017 für die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen 15,09 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 1,25 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. In 2018 reduzierte sich die Sachbearbeitung auf 13,03 Vollzeit-Stellen. Der Overhead erhöhte sich hingegen auf 1,37 Vollzeit-Stellen. Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild:

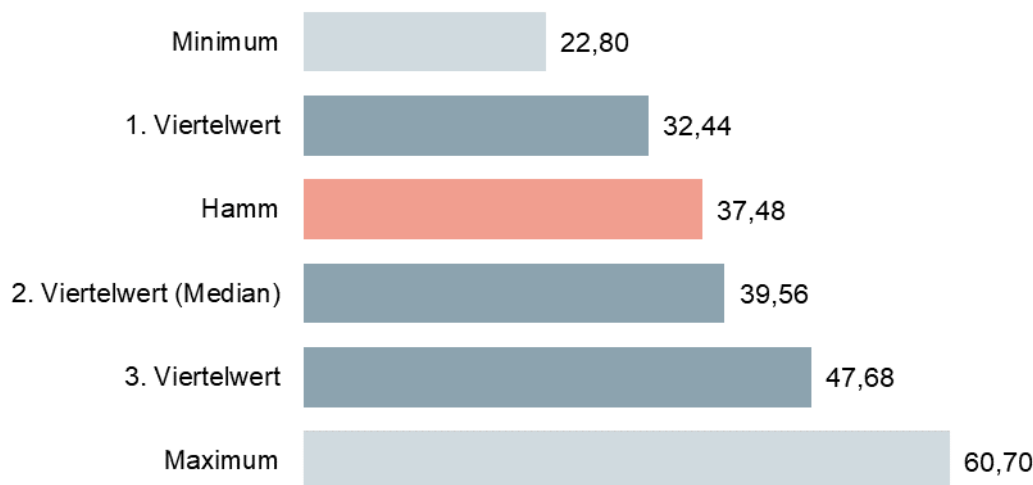
Personal Vollstreckung 2018

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	0,80	0,59	0,91	1,05	1,21	1,45	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	0,73	0,56	0,85	0,95	1,11	1,32	23
Overheadanteil in Prozent	9,51	3,29	5,72	7,72	10,48	16,68	23

Der Personaleinsatz in der Hammer Vollstreckung ist vergleichsweise gering. 2017 ergibt sich kein anderes Bild. Stellenvakanzen und Personalausfälle in der Vollstreckung werden hier deutlich. Der geringe Personaleinsatz belastete 2018 und 2017 das vorhandene Personal. Der etwas erhöhte Overheadanteil ist auch in der Vollstreckung mit erhöhten Leitungs-, Steuerungs- und Controllingaufgaben aufgrund der nicht besetzten Stellen zu erklären.

Für das Personal in der Vollstreckung entstanden der Stadt Hamm 2018 Personal- und Sachaufwendungen von 1.061.039 Euro (1.160.222 Euro in 2017).

Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Hamm im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
31,22	23,42	29,69	37,18	43,72	55,73	20

Die geringeren Aufwendungen in 2017 resultieren zum einen aus der größeren Menge abgewickelter Vollstreckungsforderungen. Aufgrund der schlechteren personellen Rahmenbedingungen in der Vollstreckung konnte die Sachbearbeitung 2018 insgesamt nicht so viele Fälle bearbeiten wie im Vorjahr. Zum anderen sind die Vollziehungsbeamten der Stadt Hamm 2018 in eine höhere Entgeltgruppe eingruppiert worden, so dass die Personalaufwendungen für diese Gruppe gestiegen sind.

Vollstreckungsforderungen

→ Feststellung

Die Stadt Hamm setzt konkrete Vollstreckungsankündigungen durch den Vollstreckungsaussendienst mit einer halben Pfändungsgebühr wirtschaftlich ein.

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Vollstreckung einer Kommune nimmt die Bearbeitung der öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Vollstreckungsforderungen in Anspruch.

Die gpaNRW hat die Vollstreckungsforderungen wie folgt definiert:

Als Vollstreckungsforderung zählen wir jede von der Mahnung (Zahlungsabwicklung) in die Vollstreckung übergegangene Forderung. Jede zur Fälligkeit und nach Mahnung nicht durch Zahlung beglichene Forderung wird als einzelne Vollstreckungs(haupt)forderung gezählt. Alle zur Hauptforderung zählenden Nebenforderungen werden gemeinsam mit der Hauptforderung als eine Vollstreckungsforderung gezählt. Auch die Vollstreckungsankündigungen sind der Vollstreckung zugehörig.

Regelmäßig können für Vollstreckungsankündigungen keine Pfändungsgebühren erhoben werden, wenn eine Kommune damit den Schuldnern gegenüber deutlich machen will, dass die Forderung nunmehr in die Zuständigkeit der Vollstreckungsabteilung übergegangen ist. Sofern die Vollstreckungsankündigung allerdings von einer konkreten Vollziehungskraft (§ 11 Abs. 2 Ziff. 1 VO VwVG NRW) mit konkreten Maßnahmenankündigungen versehen wird, sind nach § 10 Abs. 2 VO VwVG NRW Gebühren zu erheben. Das setzt voraus, dass diese Vollstreckungsankündigungen selektiert versendet werden.

Grundsätzlich ist die volle Pfändungsgebühr zu erheben. Allerdings hat der Gesetzgeber in § 11 Abs. 4 Ziff. 2 Alt. 1 VO VwVG NRW geregelt, dass die halbe Pfändungsgebühr zu entrichten ist, wenn an den Vollziehungsbeamten gezahlt wird, bevor er sich an Ort und Stelle begeben hat. Die Erhebung der vollen Pfändungsgebühr würde zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand bei den Kommunen führen, da Einzelfallprüfungen und eventuell Erstattungen erfolgen müssten. Dies bewertet die gpaNRW als nicht wirtschaftlich. Das zuständige Ministerium wurde von der gpaNRW hierüber informiert.

Es sollte daher in den Fällen der konkreten Vollstreckungsankündigung zunächst die halbe Pfändungsgebühr angesetzt werden. Sofern diese Maßnahme erfolglos bleiben sollte, wird im weiteren Verfahren die volle Pfändungsgebühr angesetzt.

Die Vollziehungsbeamten der **Stadt Hamm** versenden Vollstreckungsankündigen gezielt an die Schuldner. Sie kündigen mögliche konkrete Vollstreckungsmaßnahmen an und führen die ausstehenden Haupt- und Nebenforderungen auf. Die Stadt Hamm versieht die Vollstreckungsankündigungen mit der halben Pfändungsgebühr. Sie setzt sie bewusst als Warnung für den Schuldner ein. Die Vollstreckung in Hamm hat verschiedene Eskalationsstufen. Die Vollstreckungsankündigung setzt auf einer unteren Stufe an. Die Stadt Hamm hat, getrennt nach Forderungsarten ausgewertet, dass die Vollstreckungsankündigung in Hamm sehr erfolgreich ist. Sie hilft der Vollstreckung in Hamm vor allem, die großen Mengen im Bereich der Verkehrsordnungswidrigkeiten und des Beitragsservice wirtschaftlich zu erledigen.

Übersicht über die Anzahl der Vollstreckungsforderungen (Vf) Stadt Hamm

Grundzahlen	2017	2018
Am 01. Januar bestehende eigene Vf	41.245	38.912
Am 01. Januar bestehende Vf von Dritten	3.003	2.673
Im Jahresverlauf entstandene eigene Vf	27.813	28.682
Im Jahresverlauf erhaltene neue Vf von Dritten	6.784	5.066
Im Jahresverlauf abgewickelte eigene Vf	30.360	23.257

Im Jahresverlauf abgewickelte Vf für Dritte	6.800	5.050
Im Rahmen der Amtshilfe abgegebene eigene Vf	5.268	5.999

Der Jahresvergleich zeigt, dass 2018 deutlich weniger Fälle abgewickelt wurden als 2017. Zudem sind 2018 mehr neue Fälle hinzugekommen als 2017. Die Altfälle zum Jahresende 2018 haben sich wieder erhöht. Nicht erledigte Fälle gibt es in Hamm vor allem bei Forderungen mit geringen Beträgen. Die Forderungen vollstreckt Hamm priorisiert nach Forderungsart und Forderungshöhe. So ist die Anzahl der vollstreckten Forderungen möglicherweise geringer, aber das Volumen höher.

Die Vollstreckung einer Kommune sollte sich aus den erhobenen Nebenforderungen finanzieren. Die gpaNRW bildet zu diesem Punkt den Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung.

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung

→ Feststellung

Im interkommunalen Vergleich ist der Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung der Stadt Hamm nahezu maximal.

Der Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung zeigt, wie weit der Ressourceneinsatz einer Kommune für

- Personal- und Sachaufwendungen in der Vollstreckung (KGSt),
- die Vergütung nach der Vollstreckungsvergütungsverordnung (VollstrVergV) sowie
- Aufwendungen für vergebene Leistungen

durch

- Einzahlungen aus Nebenforderungen in Verwaltungszwangsverfahren,
- Einzahlungen für die Aufgabenwahrnehmung für Dritte sowie
- Einzahlungen für die Aufgabenwahrnehmung für Vollstreckungsgläubiger nach § 4 Verordnung zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz Nordrhein-Westfalen (VO VwVG NRW) (ARD-ZDF-Deutschlandradio-Beitragsservice GmbH, IHK u. a.)

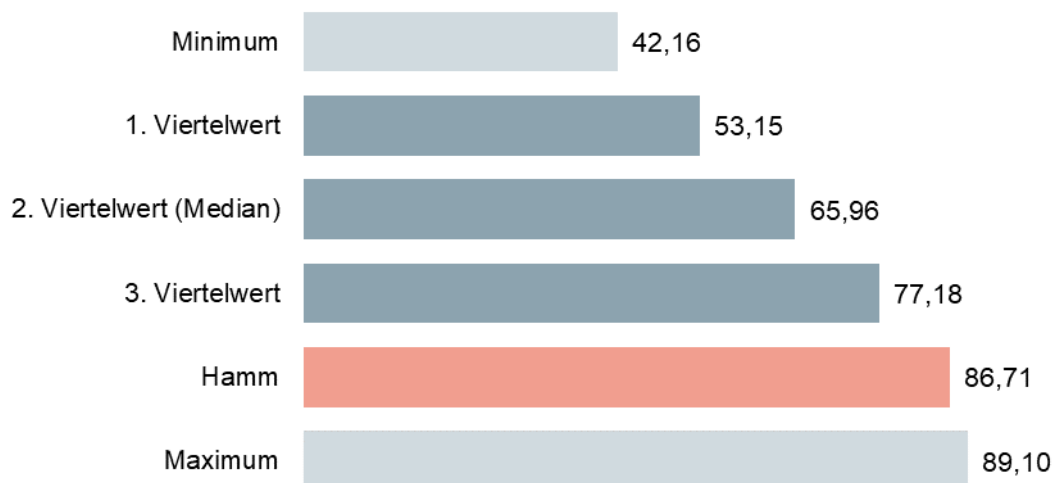
gedeckt wird.

Folgende Zahlen fließen in den Vergleichsjahren in die Berechnung ein:

Berechnung des Aufwandsdeckungsgrades Vollstreckung

	2017	2018
Summe Einzahlungen in Euro	1.036.286	978.882
Summe Aufwendungen in Euro	1.230.038	1.128.908
Aufwandsdeckungsgrad in Prozent	84,25	86,71

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung in Prozent 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Hamm im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
84,25	41,11	57,10	64,61	78,92	91,37	22

Der Aufwandsdeckungsgrad ergibt sich dadurch, dass die **Stadt Hamm** zunächst hohe Forderungen vollstreckt. Somit ist das Volumen der Hauptforderungen und damit verbunden auch das Volumen der Nebenforderungen hoch. Die Stadt Hamm verzichtet nicht auf Nebenforderungen. Insbesondere aktualisiert sie Säumniszuschläge bei jedem Schriftkontakt mit dem Schuldner. Durch die schnelle Vollstreckung und die stetige Neuberechnung der Säumniszuschläge besteht nicht die Gefahr, dass diese Nebenforderungen zusammen mit der Hauptforderung verjähren oder nicht erhoben werden.

Nebenforderungen 2018

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einzahlungen aus Nebenforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung in Euro	56.675	31.084	39.948	51.062	59.411	67.363	21
Anteil realisierte Nebenforderungen an realisierten Hauptforderungen in Prozent	17,70	11,33	12,34	16,04	18,51	21,31	16

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil realisierte Säumniszuschläge an realisierten Nebenforderungen in Prozent	53,91	20,09	30,63	37,08	48,56	53,93	15
Anteil realisierte sonstige Nebenforderungen an realisierten Nebenforderungen in Prozent	2,45	2,05	4,21	6,26	10,78	18,45	12
Anteil realisierte Verzugs- und Stundungszinsen an realisierten Nebenforderungen in Prozent	0,85	0,00	0,70	2,31	4,57	19,33	12
Anteil realisierte Pfändungsgebühren an realisierten Nebenforderungen in Prozent	15,88	8,98	19,73	25,67	34,55	39,95	14
Anteil realisierte Mahngebühren an realisierten Nebenforderungen in Prozent	26,91	19,11	23,45	25,46	28,77	36,30	15

Die 2017er Kennzahlen liegen im interkommunalen Vergleich an einigen Stellen besser als 2018. Dies liegt daran, dass 2017 die Stadt Hamm vermehrt Altfälle in der Vollstreckung bearbeitet hat und im Rahmen dieser Tätigkeit Säumniszuschläge nachberechnet hat. 2018 hat Hamm die Altfallbearbeitung fortgeführt, allerdings aufgrund der personellen Rahmenbedingungen in der Vollstreckung im Vergleichsjahr 2018 weniger Vollstreckungsmaßnahmen durchgeführt und damit zusammenhängend auch weniger Nebenforderungen/ Vollstreckungsgebühren geltend gemacht.

Die Stadt Hamm überwacht die Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung selbst anhand von Grund- und Kennzahlen, z. B. Erträge und Einzahlungen aus Nebenforderungen, Aufwand Niederschlagung auf Nebenforderungen. Als Pendant zum Aufwandsdeckungsgrad bildet sie einen Effektivitätsgrad, der die Einziehungssumme ins Verhältnis zu den Aufwendungen stellt. Sie plant mit einem Effektivitätsgrad von 400 Prozent je Stelle; d.h. jede Stelle im Innen- und Außendienst bringt das Vierfache der Aufwendungen an Forderungen ein. 2017 erreichte Hamm einen Effektivitätsgrad von 432 Prozent. 2018 war das Ziel aufgrund der Stellenvakanzen zunächst gefährdet; letztlich wurde es dennoch erreicht.

Eigene Forderungen/ Amtshilfeersuchen

Die Stadt Hamm hat im Jahr 2017 ca. 18,9 Prozent und 2018 ca. 20,9 Prozent ihrer eigenen Forderungen im Rahmen der Amtshilfe an andere Kommunen zur Vollstreckung abgegeben.

Abgegebene eigene Forderungen im Rahmen der Amtshilfe

Kennzahlen	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der eigenen Amtshilfeersuchen an den bestehenden eigenen Forderungen 2017	18,94	0,00	7,75	16,49	18,95	44,72	21
Anteil der eigenen Amtshilfeersuchen an den bestehenden eigenen Forderungen 2018	20,92	0,00	5,82	12,77	20,92	28,41	21

In dem vergleichsweise hohen Anteil spiegelt sich die hohe Fallzahl an Verkehrsordnungswidrigkeiten wider. Viele auswärtige Schuldner bzw. Schuldner aus dem Ausland haben hier ein

Bußgeld zu begleichen. Nach Auskunft der Stadt Hamm sind im Jahresdurchschnitt weit über 40 Prozent der abgegebenen Amtshilfeersuchen für Buß- und Verwarngelder im Straßenverkehr.

Ansonsten hält die Stadt Hamm die Zahl der abgegebenen Amtshilfen gering. Sie schöpft alle eigenen Ermittlungsmöglichkeiten aus, bevor sie als letztes Mittel Forderungen im Rahmen der Amtshilfe abgibt.

Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle

→ Feststellung

Trotz der nicht besetzten Stellen weist die Vollstreckung der Stadt Hamm für beide Jahre gute Leistungswerte bei den abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle aus. Altbestände und im Jahr neu entstandene Fälle belasten die Vollstreckung in Hamm.

Der Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung ist wesentlich abhängig von der Anzahl der erledigten bzw. bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle und somit von der Leistungsebene. Allerdings ist ein hoher Aufwandsdeckungsgrad nur solange erstrebenswert, wie die Vollstreckung durch die Leistungsebene nicht deutlich belastet wird.

Kennzahlen Vollstreckung (Innen- und Außendienst) Stadt Hamm

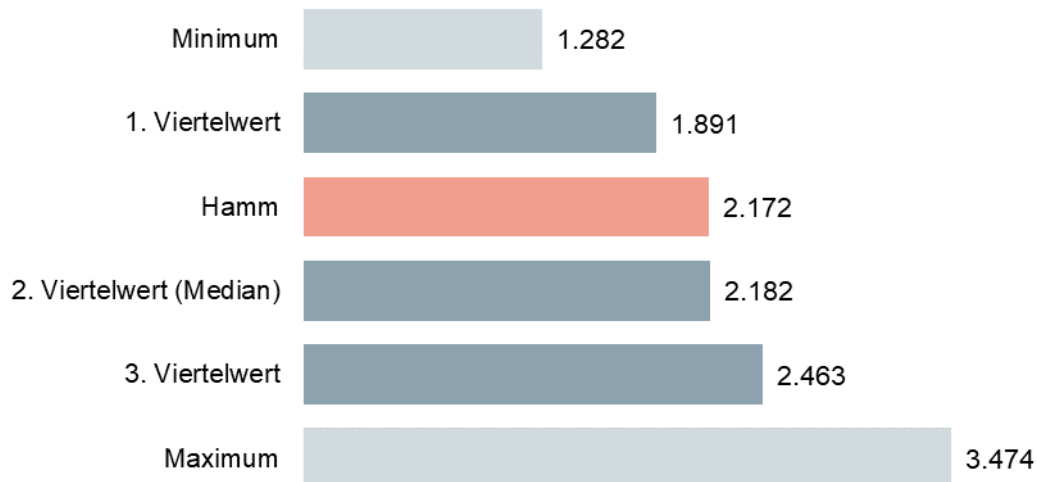
Kennzahlen	2017	2018	2019*
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle (Erledigungsquote)	2.463	2.172	
Zum 01. Januar bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle (Belastungsquote Jahresbeginn)	2.932	3.191	3.609
Neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle (Belastungsquote unterjährig)	2.293	2.590	

*zum Jahresende 2018

Aufgrund der personellen Situation in **Hamm**, sowohl in der Buchhaltung als auch in der Vollstreckung, ist die Erledigungsquote 2018 deutlich geringer als 2017.

Aus den Kennzahlen wird zudem deutlich, dass sich 2018 neue Rückstände aufgebaut haben. Altfälle sollten zeitnah bearbeitet werden, um Einzahlungen zu realisieren und um die Verjährung nicht zu gefährden. Forderungsverluste für die Kommune müssen vermieden werden. (vgl. Ausführungen zur Kennzahl „Zum 01. Januar bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle“)

Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Hamm im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.463	1.445	2.002	2.320	2.749	3.313	20

In beiden Jahren hat Hamm trotz des fehlenden Personals mehr Vollstreckungsforderungen je Stelle abgewickelt als gut die Hälfte der Vergleichskommunen. Nach Auskunft der Stadt Hamm ist dies unter anderem dadurch möglich, dass die Buchhaltung die Fälle gut für die Vollstreckung vorbereitet. Buchhaltung und Vollstreckung müssen zusammen funktionieren. Hamm versucht, eine effektive Buchhaltung und dann eine schnelle und effektive Vollstreckung zu haben. Dies gelingt ihr insgesamt gut.

Zudem führt die schnelle Taktung der Mahnung und ebenfalls die geringe Erfolgsquote bei den Mahnungen dazu, dass einige weniger arbeitsintensive Vollstreckungsfälle entstehen, die dann schnell abzuarbeiten sind. Darüber hinaus führen einfache, aber effektive Vollstreckungsmaßnahmen wie die Vollstreckungsankündigung zu einer höheren Zahl an erledigten Fällen. Als weitere effektive Vollstreckungsmaßnahme, die zu einem höheren Leistungswert und einer erfolgreichen Vollstreckung beiträgt, bietet die Stadt Hamm in der Vollstreckung Ratenzahlungen an. Die Stadt Hamm verbindet diese Ratenzahlungsvereinbarungen immer mit einem SEPA-Lastschriftmandat. Individuell vereinbart die Stadt Hamm mit dem Schuldner, an welchen Tagen und in welcher Höhe sie i.d.R. sechs Raten einziehen soll. Ist ein Lastschrifteinzug nicht erfolgreich, geht die Forderung sofort in die Vollstreckung über. Über diesen Weg bearbeitet die Stadt Hamm jährlich rund 2.500 Fälle mit einem Volumen von rund 400.000 Euro pro Jahr.

Erfolgsquote Vollstreckung eigener Vollstreckungsforderungen

Jahr	Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	k.A.	33,88	63,32	69,69	76,59	90,56	17
2018	k.A.	43,52	66,24	73,31	81,40	90,14	16

Als erfolgreich abgewickelt zählt die gpaNRW alle Vollstreckungsforderungen, die durch Direktzahlung, Aufrechnung, Ratenzahlung, Pfändung usw. abgeschlossen wurden.

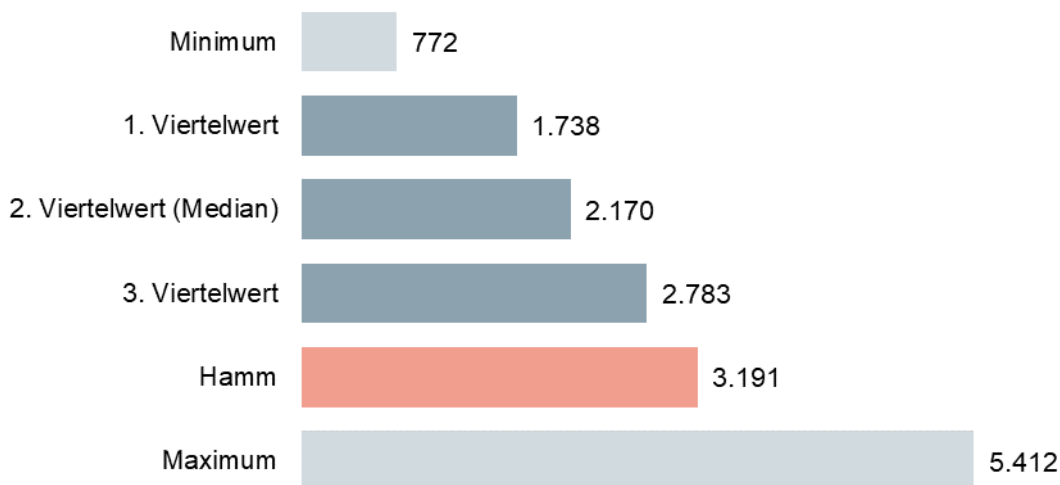
Die Stadt Hamm zählt auch die niedergeschlagenen Forderungen zu den erfolgreich abgewickelten Forderungen. Aufgrund der unterschiedlichen Definitionen der Grundzahlen konnte die Erfolgsquote der Vollstreckung für diese Prüfung nicht ermittelt werden.

Der hohe Anteil an Niederschlagungen an den abgewickelten Vollstreckungsforderungen von 27,26 bzw. 26,56 Prozent spricht eher gegen eine hohe Erfolgsquote. Dies hängt damit zusammen, dass viele Forderungen aufgrund ihres Alters und der Uneinbringbarkeit niedergeschlagen werden müssen. Die Stadt Hamm setzt Niederschlagungen gezielt ein, um Altfälle aus der Vollstreckung zu bekommen. Bevor eine Forderung Jahre in der Vollstreckung geführt wird, schlägt die Stadt Hamm sie nieder.

Wichtig ist für Hamm nicht nur die Anzahl der erfolgreich bearbeiteten Forderungen, sondern vielmehr deren Volumen. Der Ansatz in Hamm ist „zunächst die hohen Forderungen vollstrecken und bei den kleinen Forderungen das mitnehmen, was auf dem Weg liegt“. Dieser Ansatz ist zumindest momentan erfolgreich und zielführend (vgl. hoher Aufwandsdeckungsgrad). Die Stadt Hamm sieht selbst noch ein Potenzial bei kleineren Forderungen.

Der interkommunale Vergleich der Kennzahl „Einzahlungen aus Hauptforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2018“ zeigt, dass Hamm auch im Volumen noch Verbesserungspotenzial hat. 2018 hat Hamm Hauptforderungen von rund 320.000 Euro je Vollzeit-Stelle Vollstreckung eingezogen. Im interkommunalen Vergleich ist dies der Median. Auch 2017 lag Hamm nur im mittleren Bereich.

Zum 01. Januar 2018 bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen.

2017 positionierte sich die Stadt Hamm im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.932	774	1.743	2.344	2.912	5.522	21

Der Bestand an Altfällen ist in Hamm sowohl bei den eigenen Forderungen als auch bei den Forderungen für Dritte risikobehaftet. Je älter eine unerledigte Vollstreckungsforderung ist, desto geringer sind die Chancen auf eine Erledigung durch Zahlung. Zudem besteht das Risiko der Verjährung von Forderungen. Häufig bleibt nur eine Niederschlagung, die mit einem Forderungsverlust für die Kommune einhergeht.

→ Empfehlung

Die Stadt Hamm sollte weiterhin verstärkt versuchen, in der Vollstreckung Arbeitsrückstände aus den letzten Jahren aufzuarbeiten. So kann sie das Verjährungsrisiko minimieren und Haushaltsbelastungen durch Forderungsbewertungen vermeiden.

Schon der durchschnittliche Leistungswert an abgewickelten Forderungen je Vollzeit-Stelle in Hamm, wird es kaum ermöglichen, mit dem derzeitigen Personalbestand, das Problem der Altfälle zu lösen. Dies zeigt sich bereits in dem zum 01. Januar 2019 deutlich angestiegenem Bestand an Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle. Je Vollzeit-Stelle Vollstreckung sind in 2018 rund 500 Fälle unbearbeitet geblieben.

→ Empfehlung

Zumindest vorübergehend sollte die Stadt Hamm das Personal in ihrer Vollstreckung verstärken, um die Arbeitsrückstände zu minimieren.

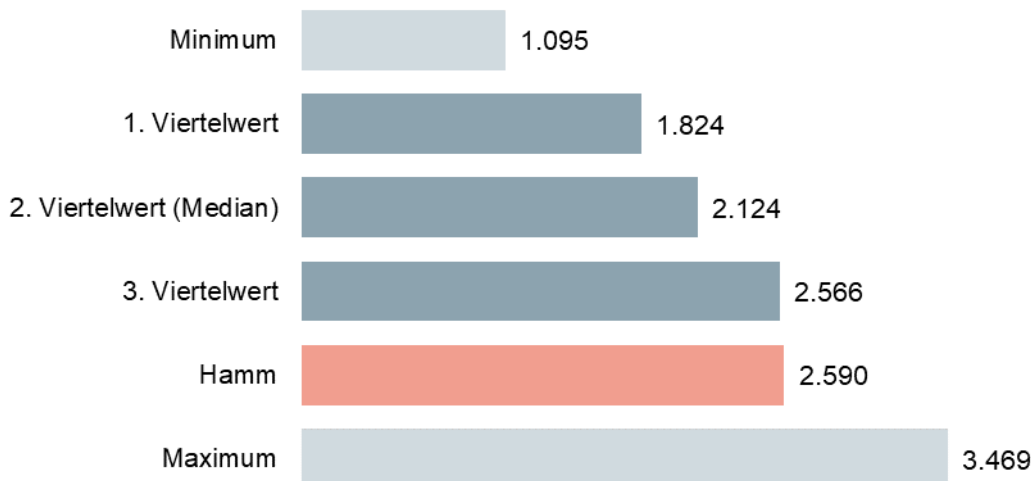
→ Feststellung

Die Stadt Hamm hat die Probleme in der Vollstreckung erkannt und konnte einen zusätzlichen Personalbedarf mithilfe ihres Controllings belegen. Sie hat zusätzliche Stellen in der Vollstreckung geschaffen und damit die Empfehlung im Laufe der Prüfung umgesetzt.

Nach Auskunft der Stadt Hamm werden bis zum Jahresende 2019 die zusätzlichen Stellen in der Vollstreckung ebenso besetzt sein wie alle vakanten Stellen in der Vollstreckung.

Neben den Altbeständen belasten gleichfalls im Jahr neu entstandene Vollstreckungsforderungen die Sachbearbeitung in Hamm.

Neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen.

2017 positionierte sich die Stadt Hamm im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Hamm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.293	1.410	1.986	2.272	2.510	3.130	20

In beiden Jahren waren die Vollziehungskräfte im Innen- und Außendienst in den meisten Vergleichskommunen weniger stark durch neue Vollstreckungsforderungen belastet als in Hamm.

Der Stadt Hamm ist die erhebliche Auslastung der Vollziehungskräfte bewusst. Zusätzliche Stellen werden derzeit besetzt (vgl. Abschnitt „Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling“). Die Vollstreckung in Hamm ist zuversichtlich, mit einem verstärkten Team die Erledigungsquote zu erhöhen, den Altbestand an Forderungen zu verringern sowie verstärkt auch kleinere Forderungen bearbeiten zu können.

Vollstreckung für Dritte

→ Feststellung

Die Vollstreckungsbehörde der Stadt Hamm erbringt die Vollstreckung für das Kommunale Jobcenter Hamm (KJC) entsprechend der gesetzlichen Vorgaben. Sie verzichtet dabei nicht

auf Erträge für erbrachte Leistungen. Die Vollstreckung für das KJC durch die Stadt Hamm ist ein gutes Beispiel für andere Kommunen.

Die **Stadt Hamm** erledigt auch die Vollstreckung für das „Kommunale Jobcenter Hamm (AöR)“. Hierbei handelt es sich um eine Anstalt öffentlichen Rechts gemäß § 114a GO NRW. Entsprechend § 2 Abs. 2 VwVG NRW verfügt sie nicht über eine eigene Vollstreckungsabteilung, sondern hat sich nach § 4 Ziff. 1 VO VwVG NRW i. V. m. § 2 VO VwVG NRW der Vollstreckungsbehörden der Gemeinden zu bedienen. Hierfür hat sie der jeweiligen Kommune den derzeit geltenden Kostenbeitrag von 37 Euro nach § 5 Abs. 1 VO VwVG NRW mit Auftragserteilung zu zahlen. Sofern das Vollstreckungsersuchen durch die beauftragte Kommune nicht erfolgreich war, hat sie darüber hinaus der Vollstreckungsbehörde gemäß § 20 Abs. 2 VwVG NRW Ersatz der Kosten zu leisten, die beim Schuldner nicht beigetrieben werden können.

Für öffentlich-rechtliche Forderungen zahlt das KJC tatsächlich für jede Vollstreckungsforderung den festgeschriebenen Kostenbeitrag in voller Höhe. Darüber hinaus bekommt Hamm etwaige uneinbringliche Vollstreckungskosten vom KJC erstattet. Solange der Kostenbeitrag für Hamm auskömmlich ist (vgl. Aufwendungen je Vollstreckungsforderung), ist die Betreuung von öffentlich-rechtlichen Forderungen für das KJC kostendeckend.

Auch die Vollstreckung von privatrechtlichen Forderungen ist per Satzung vom KJC auf die Stadt Hamm übertragen. Für diese Leistungen erhält die Stadt Hamm die Personal- und Sachkosten auf Basis eines Beistandsvertrags. Die Vollstreckung ist somit auch in diesem Fall kostendeckend.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Erfüllungsgrade

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Hamm erreicht insgesamt einen Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“, der nur gering unter dem Optimalwert von 100 Prozent liegt.		
F2	Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Stadt Hamm nahezu den Optimalwert.	E2.1	Die Stadt Hamm sollte in die „Dienstanweisung Stundung, Niederschlagung und Erlass sowie Aussetzung der Vollziehung“ die Ausbuchung gemäß § 27 Abs. 4 KomHVO NRW aufnehmen.
		E2.2	Im Rahmen der Digitalisierung sollte sie zudem den Passus „elektronische Dateien sind auszudrucken“ aus der Aktenordnung der Stadt Hamm überdenken.
		E2.3	Die Stadt Hamm muss zukünftig die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis selbst anordnen.
F3	Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Stadt Hamm einen überdurchschnittlichen Wert. Nur in der Vollstreckung gibt es organisatorisch eine geringe Optimierungsmöglichkeit.	E3	Die Vollstreckung der Stadt Hamm sollte zügig in die Lage versetzt werden, Vermögensaufkünfte selbst abzunehmen.
F4	Die Stadt Hamm erreicht im Teilerfüllungsgrad den Optimalwert. Eine gezielte Steuerung und ein unterjähriges, differenziertes Controlling lenken die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung in Hamm. Hamm ist ein gutes Beispiel für andere Kommunen.		
F5	Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Stadt Hamm einen unterdurchschnittlichen Wert. Insbesondere in den Bereichen elektronischer Rechnungsworkflow und e-Rechnungen sind noch einige Anstrengungen notwendig, um optimal aufgestellt zu sein.	E5.1	Die Stadt Hamm sollte einen elektronischen Rechnungsworkflow implementieren. Das heißt, Rechnungen sollten an einer zentralen Stelle eingehen, gescannt werden und im Anschluss vollständig elektronisch bearbeitet werden. Per E-Mail eingehende Rechnungen sollte Hamm medienbruchfrei weiterverarbeiten. Langfristig sollte sie in der Zahlungsabwicklung auf Papierausdrucke verzichten.
		E5.2	Zügig sollte die Stadt Hamm die technischen Voraussetzungen für die Annahme und Verarbeitung von e-Rechnungen schaffen, vor allem auch in Hinblick auf die Frist für die Umsetzung der EU-Richtlinie zur elektronischen Rechnungsbe- arbeitung.

	Feststellung		Empfehlung
		E5.3	Die Stadt Hamm sollte das Projekt zu den mobilen Endgeräten für den Vollstreckungsaußendienst zügig umsetzen.
		E5.4	Sollten die technischen Voraussetzungen geschaffen sein, so sollte die Stadt Hamm den Standard XAmtshilfe für die digitale Übermittlung von Amtshilfeersuchen nutzen.

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Zahlungsabwicklung i.e.S.

	Feststellung		Empfehlung
F1	Der Abgleich der Finanzmittelkonten mit den Bankkonten ergab keinen Unterschiedsbetrag.	E1	Die Stadt Hamm sollte die Bestände der ausgegebenen Handvorschüsse und Wechselgeldvorschüsse mit dem Bestand am 01. Januar eines Jahres im Tagesabschluss ausweisen.
F2	Die Stadt Hamm bearbeitet die Zahlungsabwicklung i.e.S. wirtschaftlich. Faktoren wie ein hoher Teil an automatisierten Einzahlungen, ein hoher Anteil an SEPA-Lastschriften oder moderne Bezahlfunktionen unterstützen die wirtschaftliche Bearbeitung.		
F3	Die Stadt Hamm hat in der Zahlungsabwicklung geringere Personal- und Sachaufwendungen als die meisten Vergleichskommunen.		
F4	Hamm gehört zu den kreisfreien Städten mit den höheren Leistungswerten bei den Einzahlungen auf seinen Geschäftskonten.		
F5	Die Stadt Hamm hat die Bedeutung von SEPA-Lastschriften erkannt und steuert diesen Bereich aktiv. So erreicht sie bei allen relevanten Forderungsarten hohe SEPA-Lastschriftquoten.	E5	Als weitere Maßnahmen sollte die Stadt Hamm direkt auf der Startseite des Onlinebehördenportals auf das SEPA-Lastschriftmandat hinweisen. So können Interessierte schnell auf das Formular zugreifen.
F6	Die Stadt Hamm weist den höchsten Anteil Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten aus. Die gelingt durch eine gezielte Steuerung in diesem Bereich.		
F7	Auch den Bereich der ungeklärten Ein- und Auszahlungen steuert die Stadt Hamm zielgerichtet. Forderungen bucht sie unverzüglich und vollständig ein.		

	Feststellung		Empfehlung
F8	Die Stadt Hamm weist im interkommunalen Vergleich eine unterdurchschnittliche Erfolgsquote bei den versendeten Mahnungen auf. Sie kennt die Ursachen für die schlechte Erfolgsquote und versucht stetig den Erfolg ihrer Mahnungen zu verbessern.		

Tabelle 3: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Vollstreckung

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Vollstreckung der Stadt Hamm hat im interkommunalen Vergleich den höchsten Aufwandsdeckungsgrad. Die Stadt Hamm steuert die Vollstreckung über Kennzahlen. So gelingt es ihr, mit den vorhandenen Ressourcen Vollstreckungsforderungen wirtschaftlich zu bearbeiten.		
F2	Die Aufwendungen für die Vollstreckung je Vollstreckungsforderung liegen in Hamm im mittleren Bereich; nahe dem Kostenbeitrag von derzeit 37 Euro.		
F3	Die Stadt Hamm setzt konkrete Vollstreckungsankündigungen durch den Vollstreckungsaußendienst mit einer halben Pfändungsgebühr wirtschaftlich ein.		
F4	Im interkommunalen Vergleich ist der Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung der Stadt Hamm der maximale Wert.		
F5.1	Trotz der nicht besetzten Stellen weist die Vollstreckung der Stadt Hamm für beide Jahre überdurchschnittliche Leistungswerte bei den abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle aus. Altbestände und im Jahr neu entstandene Fälle belasten die Vollstreckung in Hamm.	E5.1	Die Stadt Hamm sollte weiterhin verstärkt versuchen, in der Vollstreckung Arbeitsrückstände aus den letzten Jahren aufzuarbeiten. So kann sie das Verjährungsrisiko minimieren und Haushaltsbelastungen durch Forderungsbewertungen vermeiden.
F5.2	Die Stadt Hamm hat die Probleme in der Vollstreckung erkannt und konnte einen zusätzlichen Personalbedarf mithilfe ihres Controllings belegen. Sie hat zusätzliche Stellen in der Vollstreckung geschaffen und damit die Empfehlung im Laufe der Prüfung umgesetzt.	E5.2	Zumindest vorübergehend sollte die Stadt Hamm das Personal in ihrer Vollstreckung verstärken, um die Arbeitsrückstände zu minimieren.

	Feststellung		Empfehlung
F6	Die Vollstreckungsbehörde der Stadt Hamm erbringt die Vollstreckung für das Kommunale Jobcenter Hamm entsprechend der gesetzlichen Vorgaben. Sie verzichtet dabei nicht auf Erträge für erbrachte Leistungen. Die Vollstreckung für das KJC durch die Stadt Hamm ist ein gutes Beispiel für andere Kommunen.		

Tabelle 4: Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“

		Erfüllungs- grad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
Ordnungsmäßigkeit							
1	Sie haben eine Liquiditätsplanung für die Verwaltung der Zahlungsmittel aufgebaut.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Nr. 10.2.1, Nr. 14.5.c und Nr. 14.6 DA Finanzen; Nr. 8 DA Stadtkasse; taggenaue Planung mittels Excel; wöchentliche Liquiditätsbesprechung in der Stadtkasse sowie regelmäßige Liquiditätskonferenz auf Fachbereichsebene
2	Sie haben eine Dienstanweisung zum Zins- und Schuldenmanagement.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Dienstanweisung der Stadt Hamm über den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten im kommunalen Schuldenmanagement sowie Vermerk zur Liquiditätskonferenz
3	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zur Behandlung von Kleinbeträgen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Nr. 16 DA Finanzen inkl. Verfügung zur jährlichen Kleinbetragsbereinigung sowie Mindestbeträge für Mahnung und Vollstreckung im System hinterlegt
4	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Nr. 4.3 DA Finanzen sowie DA über Stundung, Niederschlagung und Erlass sowie Aussetzung der Vollziehung
5	Die schriftlichen Regelungen zu Punkt vier beinhalten auch die regelmäßige Überwachung aller niedergeschlagenen Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	DA Stundung, Niederschlagung und Erlass (Wiedervorlagetermin in Vollstreckungssoftware hinterlegt; zentrale Verwaltung bei Stadtkasse); Wirtschaftlichkeitsaspekte berücksichtigt
6	Ein Mahn- und Vollstreckungsverfahren mit Festlegung einer zentralen Stelle besteht.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Nr. 4 DA Finanzen

		Erfüllungs- grad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
7	Sie haben ein Konzept für den Prozess der Neuanlage, Änderung, Löschung und Prüfung von Benutzerberechtigungen in der Finanzsoftware.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Nr. 22 DA Finanzen; Nr. 14 DA Stadtkasse; Berechtigungskonzept sowie Userkonzept über Rollen in SAP hinterlegt; jährliche Überprüfung
8	Sie haben eine abschließende Regelung für die Einrichtung von Konten und die Auflösung bestehender Konten.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Nr. 14 DA Finanzen; Nr. 7 DA Stadtkasse
9	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen für die Führung der Handkassen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	DA über die Abwicklung des baren Zahlungsverkehrs außerhalb der Stadtkasse; zentrale Übersicht; Anzahl wird gering gehalten und Notwendigkeit jährlich überprüft
10	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Verwaltung von durchlaufenden Geldern und fremden Finanzmitteln.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Nr. 18 DA Finanzen
11	Sie haben schriftliche Regelungen für den Einsatz von Geldkarten, Debitkarten und Kreditkarten.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Nr. 19 DA Finanzen
12	Es ist sichergestellt, dass die Beschäftigten der Buchführung und Zahlungsabwicklung nur ausnahmsweise die Befugnis zur Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit haben.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Nr. 4.2 DA Stadtkasse
13	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Prüfung der Zahlungsabwicklung.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Nr. 6 DA Finanzen; Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Hamm § 3c (dauernde Überwachung und unvermutete jährliche Prüfung); Prüfungsberichte liegen vor; aktueller Bericht ohne Auffälligkeiten

		Erfüllungs- grad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
14	Sie gehen sorgfältig mit sensiblen Sachmitteln (Verwahrung von Wertgegenständen) und Siegel(stempel) um.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Dienstanweisung über die Verwaltung und Verwahrung von Wertgegenstände, Bürgschaften und anderer Gegenstände; sichere Verwahrung in Stadtkasse, je aktuelles Wertzeit- und Wertsachbuch, jährliche Prüfung durch RPA
15	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zu Archivierung, Aufbewahrungspflichten - Workflow.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Nr. 24 DA Finanzen sowie Aktenordnung der Stadt Hamm
16	Sie ordnen die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis an.	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3	Verfahren soll in 2019 umgesetzt werden (vgl. Vermögensauskunft); Regelungen zur Ermessensausübung in der Software hinterlegt
17	Sie haben aktuelle Verfahrensregelungen zur Aufrechnung von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Nr. 11 DA Stadtkasse; Vordruck Aufrechnungserklärung sowie Bearbeitungsanweisung zur Aufrechnung von Forderungen
	Punktzahl Ordnungsmäßigkeit				85	87	
	Erfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit in Prozent				98		
Organisation							
18	Der Zahlungseingangsprozess ist automatisiert (d.h. der Grad an manuellen Buchungen der Einzahlungen ist gering).	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Ausschließlich elektronische Kontoauszüge; Verfahren verbessert; geringe Anzahl an Klärungsfällen; Maßnahmen für Verringerung der Klärungsfälle umgesetzt
19	Sie sorgen aktiv dafür, dass die Zahl der ungeklärten Einzahlungen (bzw. Zahlung vor Rechnung, offenen Posten bei Einzahlungen, Klärungsliste) und ungeklärte Abbuchungen (z.B. Lastschriften) minimiert wird.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Nur geringe Anzahl an ungeklärten Ein- und Auszahlungen; Kennzahlenbericht mit verschiedensten Auswertemöglichkeiten; verschieden Eskalationsstufen; HSP-Maßnahme
20	Sie verfügen über ein konsequentes Mahnwesen für fällige Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Automatisiertes Mahnwesen mit kurzen Mahnintervallen; Mahnintervalle max. 14 Tage (abhängig von Forderungsart); zügiger Übergang in Vollstreckung

		Erfüllungs- grad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
21	Sie verfügen über schriftliche Regelungen zum Umgang mit Mahnsperren.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Verfahren über Software gesteuert; regelmäßige Auswertung durch Zahlungsabwicklung; allerdings dezentrale Verwaltung der Mahnsperren
22	Sie haben Regelungen für die wirtschaftliche Beitreibung von Vollstreckungsforderungen zur Bearbeitung (Bearbeitungsreihenfolge, Informationsbeschaffung, Prioritäten usw.).	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Priorisierung nach Forderungshöhe und Forderungsart (in Software hinterlegt); Vollstreckungsankündigung als wirksames Mittel eingesetzt; Vollstreckungsmaßnahme, die den größtmöglichen Erfolg verspricht, wird gewählt
23	Sie haben schriftliche Regelungen zur Teilzahlungsvereinbarung.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	§ 20 DA für den Vollstreckungs-Außendienst der Stadt Hamm; gilt analog für Innendienst
24	Sie nutzen die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst vorzunehmen.	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9	Vorbereitungen abgeschlossen, Test soll in 2019 anlaufen, weiterhin Optionslösung
25	Sie haben die Niederschlagung, die Stundung und den Erlass von städtischen Ansprüchen bei den Beschäftigten, denen die Abwicklung der Zahlungen obliegt, zentralisiert.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Niederschlagungen in Stadtkasse zentralisiert; Stundungen zwar dezentral, jedoch Stadtkasse eingebunden; Erlasse dezentral geregelt, aber nahezu bedeutungslos
26	Sie haben die Aussetzung der Vollziehung in einer Dienstanweisung geregelt.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Nr. 2.3 DA Finanzen sowie DA über Stundung, Niederschlagung und Erlass sowie Aussetzung der Vollziehung; gesetzliche Regelungen in Hamm ausreichend
27	Sie haben schriftliche Regelungen zum Umgang mit Insolvenzverfahren getroffen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Nr. 4.4 DA Finanzen; Verfahren und Ablauf geregelt
28	Sie haben schriftliche Regelungen zur Forderungsbewertung getroffen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Bewertungsleitfaden zu Wertberichtigungen, der alle wesentlichen Punkte regelt
	Punktzahl Organisation/Prozesse/Informationstechnik				66	72	
	Erfüllungsgrad Organisation				92		
Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling							

		Erfüllungs- grad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
29	Sie haben Zielwerte/Qualitätsstan- dards in Hinsicht auf die Wirtschaft- lichkeit der Aufgabenerfüllung defi- niert und überprüfen deren Einhal- tung bedarfsorientiert	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Strategische Ziele für Stadtkasse und operative Ziele für Zahlungsabwicklung und für Forderungsmanagement; Ziel- werte für Kennzahlen festgelegt; regelmäßige Berichte und Controllingrunden
30	Sie haben Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) gebildet. Diese dienen der Leitung als Steuerungs- grundlage für das operative Leis- tungsgeschehen	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Steuerungsgrundlage auf unterschiedlichsten Ebenen (Haushalt, Haushaltssanierungsplan, internes Controlling, IKVS, KGSt)
	Punktzahl Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				12	12	
	Erfüllungsgrad Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling in Prozent				100		
Gesamtauswertung							
	Punktzahl gesamt				163	171	
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent				95		

Tabelle 5: Erfüllungsgrad „Digitalisierung“

		Erfüllungs- grad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
Digitalisierung							
	Sie haben den elektronischen Workflow eingerichtet - die eingehenden Rechnungen werden:						Rechnungen gehen dezentral ein und werden in Papierform bearbeitet. Gehen Rechnungen per Mail ein, so werden sie ausgedruckt, in Papierform bearbeitet und nur elektronisch archiviert.
31	an zentraler Stelle angenommen	nein	0	2	0	2	

		Erfüllungs- grad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
32	eingescannt	nein	0	2	0	2	
33	elektronisch weitergeleitet	nein	0	1	0	1	
	Elektronische Rechnungen (eRechnungen und Rechnungen im pdf-Format) werden:						
34	angenommen	ja	1	1	1	1	Rechnungen als pdf-Dokument werden angenommen
35	medienbruchfrei weiter verarbeitet	nein	0	1	0	1	Rechnungen, die elektronisch eingehen, werden nicht elektronisch weiterverarbeitet
36	Wie hoch ist der Anteil der elektronischen Rechnungen?	offene Frage					Nahezu null Prozent
37	Welche Rechnungen gehen bereits elektronisch ein?	offene Frage					Nur Bundesdruckerei, ansonsten keine weiteren eRechnungen
38	Wo bestehen aus Ihrer Sicht Hindernisse, den Anteil der elektronischen Rechnungen zu erhöhen?	offene Frage					Fehlende verbindliche Regelungen auf Bundes-/ Landesebene und fehlende technische Voraussetzungen sowohl bei der Stadt Hamm als auch bei den Rechnungsstellern
39	Die Archivierung erfolgt elektronisch	ja	1	2	2	2	Nr. 13.1 DA für das Rechnungswesen der Stadt Hamm
	wenn ja,						
40	Auf einen Ausdruck in Papierform wird verzichtet.	nein	0	1	0	1	Siehe oben
41	Die beteiligten Organisationseinheiten haben Zugriff auf das elektronische Archiv.	ja	1	1	1	1	
42	Die Rechnungsprüfung hat Zugriff auf das elektronische Archiv.	ja	1	1	1	1	
43	Die Vollstreckung arbeitet bereits mit einer elektronischen Vollstreckungsakte.	ja	1	2	2	2	Elektronische Akten in Software inkl. Textarchiv für pdf-Dateien; bisher Papierakte noch verpflichtend anzulegen und so vollständig wie notwendig zu führen; Außendienst noch nicht an elektronische Akte angebunden, allerdings zeitnah geplant

		Erfüllungs- grad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
44	Die Außendienstmitarbeiter verfügen über Tablet PC. Auf Papierausdrucke wird weitest gehend verzichtet.	nein	0	1	0	1	Noch nicht; zeitnahe Umsetzung geplant
45	Amtshilfeersuchen können elektronisch (durch entsprechende Schnittstellen) übermittelt werden.	ja	1	2	2	2	Beitragsservice und IHK laufen elektronisch; mehr noch nicht aufgrund fehlender einheitlicher Standards
	Punktzahl Digitalisierung				9	17	
	Erfüllungsgrad Digitalisierung in Prozent				53		

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de