

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Herne im Jahr
2019*

Gesamtbericht

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Herne
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herne	3
Managementübersicht	3
→ Ausgangslage der Stadt Herne	7
Strukturelle Situation	7
Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
→ Überörtliche Prüfung	10
Grundlagen	10
Prüfungsbericht	10
→ Prüfungsmethodik	12
Kennzahlenvergleich	12
Strukturen	12
Konsolidierungsmöglichkeiten	13
gpa-Kennzahlenset	13
→ Prüfungsablauf	14
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	16

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herne

Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Herne stellt die gpaNRW nachfolgend zunächst die Haushaltssituation dar und geht dann auf die einzelnen Handlungsmöglichkeiten, Feststellungen und Empfehlungen 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			▲

Der **Handlungsbedarf der Stadt Herne**, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist unverändert hoch. Die Stadt ist überschuldet und wird über den Zeitraum der mittelfristigen Haushaltsplanung hinaus überschuldet bleiben. Dies bedeutet, dass sie auch in Zukunft aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterliegen wird. Sie hat ihren Haushaltssanierungsplan fortzuschreiben und weiterhin Konsolidierungsmaßnahmen konsequent umzusetzen.

Positiv ist, dass es der Stadt Herne in den letzten Jahren gelungen ist, ihre Haushaltsdefizite zu reduzieren. Im Jahresabschluss 2018 kann sie erstmals seit Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) im Jahr 2009 einen Überschuss ausweisen. Darüber hinaus plant sie auch in den Folgejahren bis 2022 mit positiven Jahresergebnissen.

Handlungsbedarf für die Stadt Herne sieht die gpaNRW darin, die guten Ergebnisse zu bestätigen und zu verstetigen. Regelmäßige Überschüsse sind erforderlich, um die Überschuldung zu beenden. Überschüsse führen zu finanziellen Handlungsspielräumen. Diese benötigt die Stadt, um den **hohen Bestand an Krediten zur Liquiditätssicherung** zu reduzieren. Überschüsse benötigt sie zudem, um Investitionen finanzieren zu können. Soweit der Stadt keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, wird sie anstehende Investitionen nur über neue Kredite finanzieren können.

Handlungsmöglichkeiten, Empfehlungen und Feststellungen in den einzelnen Handlungsfeldern

Der Stadt Herne liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Haushaltspläne und Jahresabschlüsse erstellt sie fristgerecht. Über ein Finanzcontrolling und das implementierte Berichtswesen erhalten die Entscheidungsträger der Verwaltung und der politischen Gremien notwendige Informationen, um reagieren zu können, wenn die Ziele der Haushaltsplanung und des Haushaltskonsolidierungsplans in Gefahr geraten.

Die **Konsolidierungsmaßnahmen** der Stadt Herne zeigen Wirkung. Hierüber kann sie Aufwandssteigerungen zumindest teilweise kompensieren. Eigene Anstrengungen sind aber weiterhin erforderlich, um die Sanierung des Haushalts fortzuführen.

Einnahmeseitig sieht die gpaNRW nur wenige Handlungsmöglichkeiten bei der Kalkulation und Erhebung von Gebühren. So wird im Gebührenhaushalt „Friedhöfe“ bislang keine Kostendeckung erreicht.

Im Rahmen der darüberhinausgehenden Einnahmehbeschaffung sieht die gpaNRW dagegen keine Notwendigkeit, die ohnehin schon hohen Realsteuerhebesätze weiter zu erhöhen. Allerdings könnte die Stadt durch eine Eigenkapitalverzinsung, die die Anstalt des öffentlichen Rechts „Stadtentwässerung Herne“ an den Kernhaushalt ausschütten sollte, profitieren.

Die derzeit positive Einnahmesituation sollte die Stadt nutzen, um Investitionen nicht ausschließlich über Kredite finanzieren zu müssen.

Die **Zahlungsabwicklung** i. e. S. der Stadt Herne erledigt ihre Aufgaben mit hohem personellen Einsatz sach- und zeitgerecht. Der Aufwand je Einzahlung liegt am Median. Bei der Digitalisierung in der Verwaltung hat die Stadt Herne deutliche Entwicklungsmöglichkeiten. Im Geschäftsablauf stellen sich vor allem die teilweise fehlenden Sollstellungen durch die Fachämter als Belastung heraus. Grund dafür war ein EDV-technischer Verfahrenswechsel, der ab 2019 keine Probleme mehr hervorrufen sollte. Auch die **Vollstreckung** der Stadt Herne erledigt ihre Aufgaben mit hohem personellem Einsatz, allerdings geringer Erfolgsquote. Insbesondere bei alten Forderungen sollte die Stadt nach kürzeren Zeitabschnitten die Niederschlagung prüfen und diese ggf. unbefristet niederschlagen. Zur Verbesserung der Effizienz empfiehlt die gpaNRW Regelungen für die wirtschaftliche Beitreibung von Vollstreckungsforderungen zur Bearbeitung (Bearbeitungsreihenfolge, Informationsbeschaffung, Prioritäten usw.) aufzustellen.

Mit Blick auf die Aufwendungen ist festzustellen, dass die Transferaufwendungen im Bereich der **erzieherischen Hilfen** den Haushalt stark belasten. Die Stadt Herne ist strukturell durch eine hohe Kinderarmut und Jugendarbeitslosigkeit geprägt. Dennoch erreicht die Stadt fast durchgängig gute Kennzahlenergebnisse. Auf die Aufwendungen und damit auf den Fehlbetrag wirken sich die Anzahl der Hilfeplanfälle und die Kosten je Fall aus. Die Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung sind in Herne sowohl je Hilfeplanfall als auch einwohnerbezogen auf einem niedrigen Niveau. Außerdem hat Herne eine niedrigere Falldichte als über 75 Prozent der Vergleichsstädte. Diese Faktoren begünstigen den Fehlbetrag. Zusätzlich wird im stationären Bereich in hohem Maße die Vollzeitpflege für die Unterbringung der Kinder und Jugendlichen genutzt. Die Stadt Herne zeigt auch an dieser Stelle, dass sie trotz durchgängig belastender Strukturmerkmale und Rahmenbedingungen, gute Ergebnisse erzielen kann. Hierzu haben insbesondere die umfangreichen Steuerungsmaßnahmen in den letzten Jahren beigetragen. Neben einer schlüssigen Gesamtstrategie mit implementierten Leitzielen trägt auch das wirkungsvolle Finanz- und Fachcontrolling bei. Ungünstig wirkt sich allein der niedrige Anteil ambulanter Hilfeplanfälle an den Hilfeplanfällen insgesamt aus. Hier sollte im Rahmen der systematischen Fallsteuerung zukünftig sowohl aus fach- wie auch aus finanzwirtschaftlichen Erwägungen ein höherer Anteil erzielt werden.

Auch die **Hilfe zur Pflege** hat in Herne eine erhebliche Bedeutung für den städtischen Haushalt. Die Transferaufwendungen für die eigentliche Hilfe zur Pflege sowie für das Pflegewohn-

geld betragen zusammen mehr als 12 Mio. Euro pro Jahr. Die sozioökonomischen Bedingungen belasten Herne auch hier. Unter anderem ist das geringere Einkommensniveau ursächlich für die Höhe der ergänzenden Hilfen. Daneben sind Menschen, die in Herne Leistungen der Hilfe zur Pflege erhalten, häufiger innerhalb einer Einrichtung untergebracht als im landesweiten Durchschnitt. Trotz dieser Belastung wirkt sich positiv auf die Fallkosten der Heimunterbringung aus, dass die Unterbringungskosten günstiger sind als in den meisten anderen kreisfreien Städten. Die entsprechenden Kennzahlenwerte belegen allerdings auch die Erfolge der städtischen Bemühungen, Heimaufnahmen zu verhindern oder gar Rückführungen in die eigene Wohnung zu ermöglichen. Dies resultiert aus der guten individuellen Hilfestellung und der zielgerichteten städtischen Pflegeberatung. Eigene Pflegefachkräfte gewährleisten im Zusammenspiel mit den Seniorenberatungsstellen und anderen Akteuren die individuelle Unterstützung pflegebedürftiger Menschen und die wiederholte Prüfung ihrer individuellen Situation. Allerdings belasten unbesetzte Stellen und lange Wiederbesetzungsverfahren zunehmend die effektive Aufgabenerledigung. Die gpaNRW empfiehlt insoweit einen verbesserten IT-Einsatz. Er kann die Sachbearbeitung in der Hilfestellung und Unterhaltsheranziehung, z.B. durch automatische Bescheiderstellung, statistische Angaben oder ein Dokumentenmanagementsystem, erleichtern.

In Konsequenz der hohen SGB II-Quote, einer beträchtlichen Anzahl von Menschen ohne Schulabschluss und einer niedrigen Kaufkraft gibt es in Herne zudem eine hohe finanzielle Belastung des städtischen Haushaltes durch **Kosten für Unterkunft** und Heizung mit über 57 Mio. Euro jährlich. Die Verwaltung begegnet diesen hohen Transferaufwendungen mit überwiegend guter Steuerung und Sachbearbeitung. Die Arbeitsanweisungen der Verwaltung erlauben der Sachbearbeitung eine wirtschaftliche und nach unterschiedlichen Bedarfen differenzierte Gewährung einmaliger Leistungen, insbesondere von Erstausstattungen von Wohnungen. Auch das Controlling der Aufwendungen für Leistungen nach dem SGB II ist in Herne gut aufgestellt. Über ein etabliertes Berichtswesen und verschiedene Kennzahlen werden die Entwicklungen beobachtet und die Verwaltung gesteuert. Entgegen der grundsätzlichen Empfehlung der gpaNRW verzichtet Herne allerdings auf die Aufstellung eines formellen schlüssigen Konzeptes zu den Kosten der Unterkunft, sondern behilft sich wegen des eher entspannten und preiswerten Wohnungsmarktes mit einer Orientierung an der Wohngeldtabelle.

Insbesondere der Erhalt des Infrastrukturvermögens stellt die kreisfreien Städte vor große finanzielle Herausforderungen, so auch Herne. Während viele Städte insbesondere einen signifikanten Nachholbedarf in Bezug auf ihre **Verkehrsflächen** haben, ist ein solches Risiko aktuell hier nicht zu erkennen. Mit der durchgeführten Zustandserfassung hat die Stadt eine aktuelle Datenerfassung ihrer Straßen. Danach befindet sich der Großteil der Straßen in einem guten bis mittleren Zustand. Dies entspricht dem Anlagenabnutzungsgrad bzw. dem Alter der Straßen. Allerdings liegen sowohl die Unterhaltungsaufwendungen als auch die Reinvestitionen zum Teil deutlich unter dem Richtwert¹ von 1,30 Euro je m² bzw. 100 Prozent. Insbesondere hierauf sollte die Stadt Herne ihr Augenmerk richten und gegebenenfalls Anpassungen vornehmen.

Die kommunalen **Friedhöfe** der Stadt Herne haben als Teil des Infrastrukturvermögens eine besondere Bedeutung. Sie dienen, neben dem eigentlichen Bestattungszweck, auch der Naherho-

¹ Richtwert basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019).

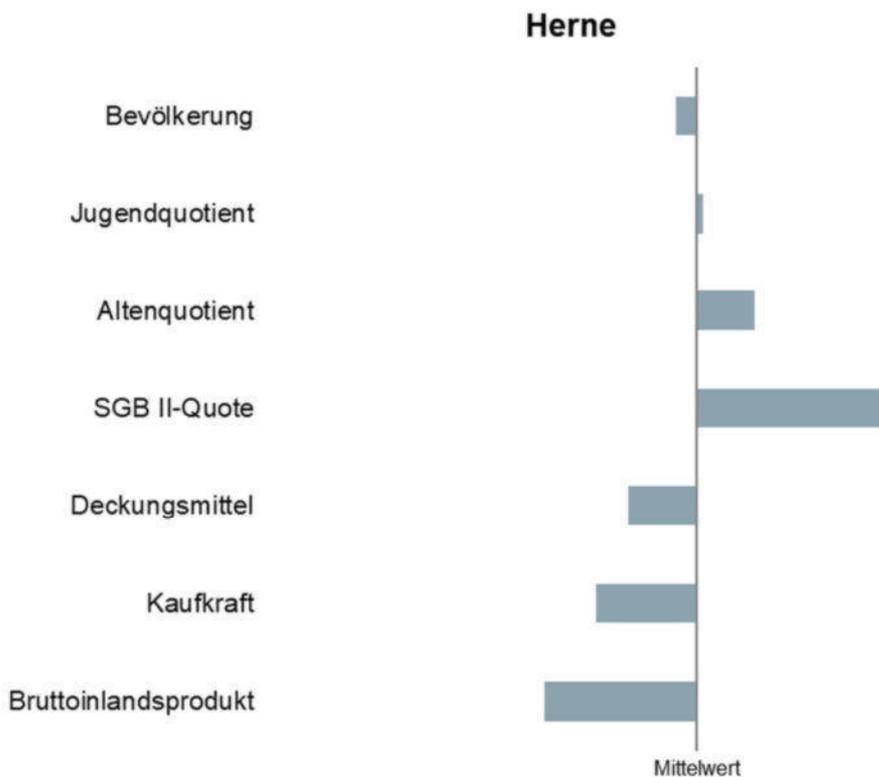
lung und haben eine parkähnliche Funktion. Dies ist sachlich in dem geringen Anteil der Erholungs- und Grünflächen am Stadtgebiet begründet. Der damit einhergehende hohe Pflegestandard schlägt sich in hohen Unterhaltungskosten für Grün- und Wegeflächen nieder. Der in der Vergangenheit stattgefundenen Strukturwandel im Bestattungswesen ist auch bei der Stadt Herne deutlich zu erkennen. Die Anzahl der kommunalen Bestattungen hat sich zugunsten zunehmender Urnenbestattungen verringert. Dem hieraus resultierenden, reduzierten Flächenbedarf ist die Stadt bereits mit der Schließung von Friedhöfen bzw. Friedhofsteilen begegnet. Weiterhin konzentriert sie sich bei der Belegungsplanung auf den Kernbereich der Friedhöfe, um die Außenflächen zu verringern. Mittel- bis langfristig sollten die Maßnahmen aufwandssenkend wirken, mit dem Ziel, Gebührenerlöse und Kosten ausgeglichen darzustellen.

Auch die **Bauaufsicht** der Stadt Herne verfügt bereits über effektive Prozessabläufe. Zwar befindet sich der Bereich derzeit im Umbruch. Grund sind weniger die mit dem Erlass der neuen Landesbauordnung NRW einhergehenden Änderungen. Vielmehr hat die Verwaltung im maßgeblichen Prüfungszeitraum viele Prozesse und Abläufe auf den Prüfstand gestellt und organisatorische Zuordnungen verändert bzw. optimiert. In der Folge befinden sich einige Maßnahmen derzeit noch in der Umsetzungsphase und haben noch nicht ihre volle Wirkung entfalten können. Dennoch werden die gesetzlich vorgegebenen Fristen von einer Woche nach Eingang eines Bauantrages (§ 72 Abs. 1 BauO NRW) und die sechs-Wochen-Frist nach § 68 Abs. 8 BauO NRW immer eingehalten. Allerdings weist die Stadt bei den normalen Baugenehmigungsverfahren im Vergleichsjahr 2018 maximale Gesamtlaufzeiten auf. Auch die Prozesslaufzeiten im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren sind überdurchschnittlich. Der Grund für die langen Prozesslaufzeiten ab Antragseingang begründet sich durch das Vervollständigen der Anträge durch die Antragsteller. Hier räumt die Stadt Herne längere Fristen ein als andere kreisfreie Städte. Bauzustandsbesichtigungen werden in Herne häufig durchgeführt. In diesem Zusammenhang empfiehlt die gpaNRW, die Ermessensentscheidungen für oder gegen eine solche Besichtigung zu dokumentieren.

→ Ausgangslage der Stadt Herne

Strukturelle Situation

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



Herne ist bezogen auf die Bevölkerungszahl mit rund 156.000 Einwohnern eine der kleinsten kreisfreien Städte in NRW. Die bis 2014 rückläufige Einwohnerzahl ist zwar durch die Flüchtlingsentwicklung in den letzten Jahren leicht angestiegen. Die Prognosen von IT.NRW gehen für die Zukunft aber von einem weiteren Bevölkerungsrückgang aus. Bis 2040 könnte die Einwohnerzahl demnach auf unter 153.000 absinken.

In dem (nur noch) leicht überdurchschnittlichen Jugendquotienten und dem deutlich erhöhten Seniorenanteil zeigen sich bereits die Auswirkungen der demografischen Entwicklung.

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

Sehr auffällig ist in Herne die SGB II-Quote. Der Anteil der Menschen, die auf soziale Leistungen angewiesen sind, ist lediglich in zwei anderen kreisfreien Städten in NRW höher. Durch die hohe Arbeitslosenquote haben die Herner zudem die drittniedrigste Kaufkraft aller Vergleichsstädte. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Einwohnerschaft ist somit als niedrig einzustufen.

Das Bruttoinlandsprodukt (je Erwerbstätigem) gibt einen Hinweis auf die wirtschaftliche Stärke der Kommune. Hier weist Herne den zweitniedrigsten Wert aller kreisfreien Städte auf. Dies wirkt sich auch auf die Höhe der Gewerbesteuererträge und damit die Deckungsmittel im kommunalen Haushalt aus. Letztere setzen sich aus den Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen je Einwohner zusammen. Sie sind damit ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts. Bei den Deckungsmitteln bildet Herne ebenfalls einen unteren, fünftniedrigsten Wert aller Vergleichsstädte ab.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Stadt Herne bei den Strukturmerkmalen annähernd durchgängig ungünstige Ausprägungen aufweist. Die Rahmenbedingungen wirken sich somit eher belastend auf die Kommune aus.

Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Stadt Herne hat sich mit den Feststellungen und Empfehlungen des letzten Berichtes zur überörtlichen Prüfung aus 2014 sehr umfangreich auseinandergesetzt. Zu allen Teilberichten wurde dezidiert verwaltungsintern Stellung genommen und die Politik eingebunden. Die Kenntnisnahme oder aber Weiterverfolgung der durch die gpaNRW ausgesprochenen Empfehlungen haben die Fachämter differenziert begründet.

Übergreifend ist festzustellen, dass viele Feststellungen im Bericht von der Stadt als zutreffend bewertet worden sind, aus diesen jedoch keine weiteren Handlungen abzuleiten waren. Dies hat die Stadt festgestellt und schriftlich dokumentiert.

Daneben wurden zahlreiche Empfehlungen der gpaNRW aufgenommen und in den Folgejahren teilweise oder auch vollständig umgesetzt. So hat die Stadt Herne beispielsweise bereits Anfang 2015 eine unterjährige Prognoseberichterstattung betreffend investiver und konsumtiver Haushaltspositionen verwaltungsweit eingeführt. Daneben hat sie im Bereich der Gebührenkalkulationen überprüft, angepasst und im Ergebnis durch gestiegene Deckungsgrade auch so weiter erfolgreich an der Konsolidierung des Haushaltes gearbeitet.

Auch im geprüften Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist die Stadt Herne tätig geworden. So hat sie in verschiedenen Bereichen Prozessabläufe aufgenommen, analysiert und verbessert. Im Ergebnis mit wirtschaftlichen und/oder qualitativen Verbesserungen.

Umfangreich hat sich Herne mit den Empfehlungen zum Thema Jugend beschäftigt. Handlungsanweisungen und Dokumentationen wurden erstellt. Das bestehende Qualitätshandbuch überarbeitet und erweitert. Auch die Empfehlung zum Anmeldeverfahren bei den Kindertageseinrichtungen wurde aufgegriffen und befindet sich derzeit in der finalen Vorbereitungsphase. Die Elternbeitragssatzung wurde zwischenzeitlich bereits zwei Mal überarbeitet und angepasst.

Obgleich insbesondere im Themenbereich Soziales eine besondere Dynamik in Gesetzgebung und Rechtsprechung zu verzeichnen ist, sich insoweit die Rahmenbedingungen regelmäßig verändern, hat die Stadt Herne die grundsätzlichen Feststellungen hierzu bei ihrer strategisch-organisatorischen Ausrichtung berücksichtigt.

Sehr intensiv haben sich die einzelnen Fachämter im Nachgang zur Prüfung die Stadt auch mit den Empfehlungen der gpaNRW zu den Themen Schulen, Verkehrsflächen, Grünflächen und Informationstechnik auseinandergesetzt. Zahlreiche Maßnahmen sind initiiert worden. Zum Teil konnten diese erfolgreich abgeschlossen werden, zum Teil befinden sie sich noch in der Umsetzungs-/Realisierungsphase.

→ 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 Herne 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-Durchschnittswerten³. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

³ Für 2017: KGSt-Bericht Nr. 17/2017 „Kosten eines Arbeitsplatzes (2017/2018),
für 2018: KGSt-Bericht Nr. 9/2018 „Kosten eines Arbeitsplatzes (2018/2019).

→ 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 Herne haben wir im Zeitraum von September 2018 bis November 2019 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Herne 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.

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	Thorsten Mindel
Finanzen	Martin Bamberger
Zahlungsabwicklung	Christina Hasse
Hilfe zur Erziehung	Petra Knabe
Hilfe zur Pflege	Heiko Pereira Wolf
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II	Heiko Pereira Wolf
Verkehrsflächen	Robert Pawelczyk
Friedhofswesen	Robert Pawelczyk
Bauaufsicht	Christina Hasse

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

Daneben haben wir mit den Mitgliedern des Verwaltungsvorstandes die Themen aus dem jeweiligen Verantwortungsbereich besprochen.

Eine Vorstellung der Ergebnisse erfolgt in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses der Stadt Herne am 12. Februar 2020.

Herne, den 29.01.2020

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Thorsten Mindel

Projektleitung

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung	
Haushaltstatus	
F1	Die Stadt Herne unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie nimmt seit dem Jahr 2012 freiwillig an der zweiten Stufe des Stärkungspaktes Stadtfinanzen teil und hat seitdem Konsolidierungsmaßnahmen des Haushaltssanierungsplanes umzusetzen.
F2	Von aufsichtsrechtlichen Maßnahmen wird die Stadt Herne erst dann befreit werden, wenn es ihr gelingt, die Überschuldung zu beenden und wieder Eigenkapital auszuweisen.
Ist-Ergebnisse	
F3	Ihre Jahresfehlbeträge konnte die Stadt Herne in den letzten Jahren sukzessive reduzieren. Im Jahresabschluss 2018 kann sie erstmals seit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements einen Überschuss ausweisen. Herne befindet sich jedoch noch immer in einer strukturell defizitären Haushaltssituation.
F4	Ohne Finanzhilfe des Landes und die Sondereffekte bei den Finanzerträgen wäre die Stadt im Jahr 2018 nicht in der Lage gewesen, ein positives Jahresergebnis auszuweisen.
Plan-Ergebnisse	
F5	Die Stadt Herne plant für das Jahr 2022 einen Überschuss von 15 Mio. Euro. Im Haushalt 2019 und der mittelfristigen Ergebnisplanung bis 2022 sieht die gpaNRW neben naturgemäß bestehenden allgemeinen Risiken zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Stadt Herne plant mit Erträgen aus Forderungen gegenüber dem Bundes- und Landesgesetzgeber, für die es bisher keine Rechtsgrundlage gibt. Sollte die Stadt diese Erträge nicht erhalten, wäre das Jahresergebnis 2022 dennoch positiv.
Eigenkapital	
F6	Mit der Aufstellung der Bilanz des Jahres 2016 hat die Stadt Herne ihr Eigenkapital aufgebraucht. Sie ist somit überschuldet. Damit verstößt sie gegen das Überschuldungsverbot gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW.
F7	Die Stadt Herne wird über den Zeitraum der mittelfristigen Haushaltsplanung hinaus überschuldet sein.
Schulden und Vermögen	
F8	Die Schulden der Stadt Herne sind in letzten Jahren gestiegen. Dies lag insbesondere daran, dass sie neue Kredite aufnehmen musste, um konsumtive und investive Auszahlungen zu finanzieren. Kritisch ist in erster Linie der hohe Stand an Liquiditätskrediten. Herne gehört zu den 50 Prozent der kreisfreien Städte, die die höchsten Liquiditätskredite je Einwohner haben. Die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner der Stadt sind im interkommunalen Vergleich jedoch unterdurchschnittlich hoch.

Feststellung	
F9	Nennenswerte Reinvestitionsbedarfe bestehen beim Gebäudevermögen. Zur Sanierung der Schulen hat die Stadt eine Modernisierungsgesellschaft gegründet. Da die Stadt Überschüsse aus dem laufenden Geschäft vorrangig einsetzen wird, um Liquiditätskredite zurückzuzahlen, kann sie die notwendigen Investitionen zu weitüberwiegenden Teilen nur über neue Investitionskredite finanzieren.

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Herne hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung und Feststellung des Jahresabschlusses ein. Den Entwurf des Gesamtabschlusses 2017 hat die Stadt nur mit wenigen Tagen Verspätung aufgestellt.		
F2	Die Entscheidungsträger innerhalb der Verwaltung sind unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten. Der Kämmerer informiert zudem die Mitglieder des Ausschusses für Finanzen und Beteiligungen.		
F3	Nennenswerte und nachhaltige Konsolidierungsbeiträge erzielt die Stadt Herne über die höheren Hebesätze der Grundsteuer B, durch die konsequente Umsetzung der Personalkostenquotierung und eine restriktive Mittelbewirtschaftung. Kurzfristigen Effekt haben die Vermarktung von Grundstücken und die Beiträge der städtischen Beteiligungen. Die positive Wirkung weiterer Konsolidierungsmaßnahmen, die die Stadt in der Fortschreibung ihres Haushaltssanierungsplans bis 2022 auflistet, wird von allgemeinen Aufwandssteigerungen überlagert.	E3	Die Stadt Herne sollte den eingeschlagenen Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen.
F4	Die Stadt Herne überträgt nicht ausgeschöpfte konsumtive Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen in sehr geringem Umfang in Folgejahre. Auch investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie nur in engen Grenzen. Mit dem restriktiven Vorgehen trägt die Stadt ihrer defizitären Haushaltssituation Rechnung. Dennoch schöpft sie ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen jährlich nur zu ca. 40 Prozent aus. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat sie geregelt.		

Feststellung		Empfehlung	
Kommunale Abgaben			
F1	Die Stadt Herne erhebt Gebühren und beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung.	E1	Die Stadtentwässerung Herne AöR sollte, soweit dies betriebswirtschaftlich angemessen ist, künftig eine Eigenkapitalverzinsung an den Kernhaushalt abführen.
F2	Die Stadt Herne hat ihre Steuersätze seit der Teilnahme vom Stärkungspakt deutlich angehoben. Ihre Realsteuerhebesätze sind im Vergleich mit den Nachbarstädten und den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen hoch.		
Erfüllungsgrade „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ und „Digitalisierung“			
F1	Die Stadt Herne erreicht im Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ ein besseres Ergebnis als dreiviertel der Vergleichskommunen.		
F2	Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Herne einen durchschnittlichen Wert, weil die Anforderungen der KomHVO NRW überwiegend erfüllt sind.	E2.1	In der neuen GA FiBu sollte ein Hinweis aufgenommen werden, dass dauerhaft un-einbringliche Ansprüche auszubuchen sind und nicht im Inventar geführt werden dürfen. Diese Vorschrift ist im § 27Abs. 4 KomHVO NRW neu aufgenommen worden.
		E2.2	Regelungen für die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis sollten schriftlich getroffen werden.
F3	Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Herne einen überdurchschnittlichen Wert. Sowohl in der Zahlungsabwicklung i. e. S. als auch in der Vollstreckung bestehen noch (wenige) organisatorische Entwicklungsmöglichkeiten.	E3.1	In der GA FiBu sollten Regelungen zum Umgang mit Mahnsperren aufgenommen werden.
		E3.2	Die Stadt Herne sollte die Regelungen zur Beitreibung von Forderungen schriftlich treffen.
		E3.3	Für die befristeten Niederschlagungen sollten Regelungen für die Einzelwertberichtigungen getroffen werden.
F4.1	Im Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Herne einen überdurchschnittlichen Wert. Grundlegende Elemente der Steuerung sind vorhanden.	E4	In das Controlling sollten weitere Kennzahlen einfließen, um den gesamten Bereich des Forderungsmanagements einzubeziehen. Beispielsweise könnten die Kennzahlen weitergeschrieben werden, die in diesem Bericht dargestellt werden.
F4.2	Die finanzwirtschaftliche Steuerung und das Controlling sind in der Stadt Herne bereits positiv ausgeprägt. Bei der Vollstreckung werden u.a. Fallzahlen der Vollstreckungsaufträge oder die Summe der eingezogenen Vollstreckungsforderungen erfasst. Dazu gibt es Zielvorgaben. Ein Berichtswesen ist aufgebaut.		

Feststellung		Empfehlung	
F5	Im Erfüllungsgrad Digitalisierung bildet die Finanzbuchhaltung der Stadt Herne den Minimalwert ab. Einführung der digitalen Unterstützung erfolgt in der Abteilung Zahlungsabwicklung in 2019.	E5	Die Stadt Herne sollte prüfen, ob es zeitnah möglich ist, die elektronische Vollstreckungsakte anzulegen. Der Vollstreckungsaußendienst sollte mit Tablet PCs ausgestattet werden.
Zahlungsabwicklung i.e.S.			
F1	Der Abgleich zwischen Ist- und Sollbestand ergab keinen Unterschiedsbetrag.	E1	Die Anzahl der Geschäftskonten für Schulen und Kindertagesstätten sollte deutlich reduziert werden.
F2	Obwohl die Stadt Herne die Aufgabe mit vergleichsweise hohem Personaleinsatz realisiert, liegen die Aufwendungen je Einzahlung auf Höhe des Median.		
F3	Die Leistungswerte bei den Einzahlungen auf den Geschäftskonten der Stadt Herne liegen leicht unter dem Median.		
F4	Die Stadt Herne weist einen vergleichsweise niedrigen Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten aus. Es bestehen bei den Steuern und Beiträgen noch Möglichkeiten, den jeweiligen Anteil an Mandaten zu erhöhen.	E4	Die Anzahl der Lastschriften für VHS-Beiträge oder –Gebühren sollte künftig erfasst werden.
F5	Die Stadt Herne weist im Vergleich einen geringen Anteil von Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten aus.		
F6	Herne weist im Vergleich einen hohen Anteil Rücklastschriften aus.	E6	Die Stadt Herne sollte die Gründe für den hohen Anteil an Rücklastschriften untersuchen.
F7	Bei den ungeklärten Einzahlungen liegen Verstöße gegen den Grundsatz vor, Forderungen unverzüglich zu erfassen. Im Vergleich haben dreiviertel aller Vergleichskommunen einen höheren Anteil an ungeklärten Einzahlungen.		
F8	Die Stadt Herne erzielt im interkommunalen Vergleich eine unterdurchschnittliche Erfolgsquote bei den versendeten Mahnungen.	E8	Die Stadt Herne sollte Maßnahmen prüfen, wie die Erfolgsquote erhöht werden kann.
Vollstreckung			
F1	Obwohl die Stadt Herne die Aufgabe mit vergleichsweise hohem Personaleinsatz realisiert, liegen die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung unterhalb des Median.		
F2	Die Stadt Herne versendet bislang allgemeine Vollstreckungsankündigungen. Pfändungsgebühren werden hierfür nicht erhoben.	E2	Die Stadt Herne sollte prüfen, ob sie zukünftig auch konkrete Vollstreckungsankündigungen versehen mit der halben Pfändungsgebühr versendet.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Stadt Herne erzielt in den Jahren 2017 und 2018 lediglich vergleichsweise niedrige Aufwandsdeckungsgrade. Hauptsächlich ist die Vielzahl an geringen Vollstreckungsforderungen.	E3	Die Stadt sollte soweit möglich Elemente der Sachaufklärung wie die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis nutzen, um auch gegen auswärtige Schuldner vorgehen zu können. Eine Reduzierung der Amtshilfeersuchen macht die Stadt Herne unabhängiger von der Bearbeitung anderer Vollstreckungsstellen.
F4	Dreiviertel der Vergleichskommunen weisen im Vergleich zur Stadt Herne für die Jahre 2017 und 2018 geringere Leistungswerte bei den abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle aus.		
F5	Die bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle liegen in Herne für die Jahre 2017 und 2018 auf einem überdurchschnittlichen Stand.	E5	Die Stadt Herne sollte bei Forderungen, die in einer gewissen Zeit nicht vollstreckt werden konnten, entscheiden, ob diese niedergeschlagen werden können. Der Zeitraum sollte sich nach der Höhe der Forderung richten.
F6	Die Stadt Herne erledigt die Vollstreckung für die AöR Stadtentwässerung Herne und die AöR Stadtentsorgung Herne. Sie erhält dafür den festgelegten Kostenbeitrag.		
Hilfe zur Erziehung			
F1	Die Stadt Herne hat mit einer hohen Kinder- und Jugendarmut sowie vielen Schülern ohne Schulabschluss belastende strukturelle Voraussetzungen, die sich auf die Jugendhilfe auswirken und zu erhöhtem Unterstützungsbedarf führen können.		
F2	Die Stadt berücksichtigt strukturelle Merkmale sowie sozialräumliche Besonderheiten bei ihren Planungen und der Entwicklung von Maßnahmen.		
F3	Die Gesamtstrategie des Fachbereiches „Kinder, Jugend und Familie“ der Stadt Herne, basierend auf zehn Leitzielen, ermöglicht eine gute Gesamtsteuerung. Zur operativen Steuerung wurden Zielkataloge für einzelne Abteilungen mit differenzierten Handlungszielen und hinterlegten Maßnahmen entwickelt.		
F4	Der Fachbereich 42 „Kinder, Jugend und Familie“ ist im gleichen Dezernat wie der Fachbereich 31 „Schule und Weiterbildung“ angesiedelt. Dadurch sind Synergieeffekte für die gleiche Zielgruppe möglich.		
F5	Die Stadt Herne hat für den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) eine dezentrale, sozialräumlich orientierte Aufbauorganisation eingerichtet. Der ASD ist in drei Bezirksbüros vor Ort erreichbar. Zwischen den Bezirken erfolgen regelmäßige Abstimmungen. Eine gemeinsame Abteilungsleitung und detaillierte Verfahrensstandards sorgen für eine einheitliche Bearbeitung.		

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Stadt Herne hat im Bereich der Hilfen zur Erziehung in den Bezirken eine enge Vernetzung und Zusammenarbeit mit den freien Trägern und weiteren Akteuren, die in Bezug zur Jugendhilfe stehen, aufgebaut. Die gemeinsame Entwicklung von Maßnahmen und Standards ist positiv für die Gestaltung des Feldes der Hilfen zur Erziehung.		
F7	Die Stadt Herne verfügt im Jugendamt bislang nicht über ein standardisiertes Internes Kontrollsystem (IKS). Einzelne Bausteine und technische Voraussetzungen eines IKS sind jedoch vorhanden.	E7	Die Stadt Herne sollte für das Jugendamt ein standardisiertes Konzept für ein IKS erstellen, um eine rechtmäßige, transparente und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu gewährleisten und Risiken entgegenzuwirken. Dazu sollten zunächst die Risiken bei den einzelnen Prozessen ermittelt und Gegenmaßnahmen entwickelt werden. Die bereits vorhandenen Bestandteile und Standards sollten weiterentwickelt, ergänzt und zu einem Konzept zusammengeführt werden.
F8	Die Stadt Herne nutzt bereits prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen. Die Ergebnisse werden bei Bedarf in die Verfahrensstandards aufgenommen. Prozessunabhängige Kontrollen zur Datenqualität gibt es nicht.	E8	Es sollten klare Vorgaben zur Datenqualität und zur Erfassung und Zuordnung der Fälle entwickelt werden. Die Einhaltung sollte prozessunabhängig stichprobenhaft kontrolliert werden.
F9	Im Jugendamt der Stadt Herne ist ein Finanzcontrolling installiert. Es erfolgen Auswertungen steuerungsrelevanter Kennzahlen, die sich an den Zielen orientieren. Es gibt Zielwerte für diese Kennzahlen. Sie werden regelmäßig in Berichten dokumentiert. Darin werden Entwicklungen dargestellt und Abweichungen begründet. Diese Berichte bilden gemeinsam mit dem Fachcontrollingbericht eine gute Steuerungsgrundlage und schaffen Transparenz.		
F10	Das Jugendamt hat ein Fachcontrolling und betrachtet die Wirksamkeit von Hilfen. Der Zielerreichungsgrad wird für einzelne Hilfen ermittelt und ausgewertet. Es sollen zukünftig monatliche Fachcontrollingberichte erstellt werden, in denen der fallübergreifende Zielerreichungsgrad dargestellt wird. Gemeinsam mit dem Finanzcontrollingbericht ist dies eine gute Grundlage für eine effektive Steuerung.		
F11	Die Bewertung der Wirksamkeit der Hilfen durch einen Zielerreichungsgrad bei Fortschreibung oder Beendigung der Hilfe gemeinsam mit allen Beteiligten ist positiv zu sehen. Das bietet die frühzeitige Möglichkeit, die Hilfeform anzupassen und die Akzeptanz und Wirksamkeit im Hinblick auf die Ziele des Hilfeplans zu erhöhen. Dies stellt ein gutes Mittel zur Qualitätssicherung dar und beugt Abbrüchen der Hilfen durch den Leistungsempfänger vor.		

Feststellung		Empfehlung	
F12	Die Maßnahmen zur Kostenbegrenzung und die trägerbezogenen Auswertungen sind eine gute Möglichkeit, um die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit von Hilfen zu verstärken.		
F13	Die Stadt Herne hat für die Arbeitsbereiche der Hilfen zur Erziehung Standards, Prozesse und Abläufe sowie Zuständigkeiten und Fristen übersichtlich in Qualitätshandbüchern hinterlegt. Außerdem sind die Prozesse in die Software eingepflegt worden und die Bearbeitung erfolgt weitestgehend elektronisch. Dies bildet zusammen eine gute Grundlage für eine einheitliche und qualifizierte Bearbeitung.		
F14	Die Stadt Herne hat in ihrem Qualitätshandbuch alle wichtigen Abläufe, Prozesse, Zuständigkeiten und Fristen transparent und nachvollziehbar geregelt. Durch die Kostenhierarchie, die Begrenzung der Fachleistungsstunden sowie die Vorgabe, dass für jede Hilfe drei Angebote von Leistungserbringern einzuholen sind, fließt in die Entscheidung über die Gewährung von Hilfen zu Erziehung auch der Aspekt der Wirtschaftlichkeit mit ein.		
F15	Die frühe und kontinuierliche Einbindung der WiJu in das Hilfeplanverfahren ist positiv zu sehen. Dadurch können frühzeitig Fragen der Zuständigkeit und eventuelle Kostenerstattungsansprüche geprüft werden.		
F16	Für schwere und kostenintensive Fälle werden weitere Fachkräfte und Hierarchieebenen in die Entscheidung über die geeignete Hilfe miteinbezogen. Dies fördert eine qualitativ passgenaue und wirtschaftliche Entscheidung.		
F17	Das Jugendamt hat eine Personalbemessung für den ASD und die WiJu durchgeführt und den Stellenbedarf ermittelt. Dieser wird regelmäßig aktualisiert und den Fallzahlen und Änderungen angepasst.		
F18	Die Mitarbeiter des ASD haben im Jahr 2017 durchschnittlich 25 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Das ist deutlich weniger als in anderen Städten. Im Jahr 2018 haben die Mitarbeiter 31 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet und liegen am gpa-Richtwert.		
F19	In der Wirtschaftlichen Jugendhilfe werden in 2017 insgesamt 113 und in 2018 126 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Damit positioniert sich Herne bei den 25 Prozent der Kommunen mit dem höchsten Personaleinsatz. Die Personalausstattung wurde abgestimmt auf die Kernprozesse, die Fallzahlen und die mittleren Bearbeitungszeiten ermittelt. Die Personalbemessung wird regelmäßig fortgeschrieben.		

Feststellung		Empfehlung	
F20	Die Stadt Herne hat eine gute Fallsteuerung. Der Prozess ist in den Verfahrensstandards transparent beschrieben und festgelegt. Es erfolgt eine fachliche Zugangssteuerung und der Aspekt der Wirtschaftlichkeit fließt in die Entscheidung über die Hilfgewährung ein. Für die Auswahl des geeigneten Leistungserbringers ist ein Anbieterverzeichnis hinterlegt. Es erfolgt eine enge Abstimmung mit dem Leistungserbringer und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe.		
F21	Die Stadt Herne plant die Implementierung von qualifizierten Vorfeldhilfen zur verbesserten Zugangssteuerung. Hierdurch sollen mit eigenem Personal Beratungs- und Unterstützungsleistungen erfolgen. Auch Verselbständigungsprozesse sollen dadurch begleitet werden.		
F22	Die Stadt Herne hat bereits viele präventive Angebote und Vernetzungen. Es soll zukünftig noch ein Präventionsmonitoring für sozialräumlich individuelle Angebote erfolgen.		
F23	Die Stadt Herne hat in 2017 und 2018 trotz belastender struktureller Rahmenbedingungen einen vergleichsweise niedrigen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Im Zeitverlauf 2013 bis 2018 ist der Fehlbetrag trotz steigender Fallzahlen konstant geblieben. Das ist auf gute Steuerungsmaßnahmen durch die Stadt Herne zurückzuführen.		
F24	Die Stadt Herne hat im Jahr 2017 Aufwendungen je Hilfefall, die niedriger sind als bei der Hälfte der anderen Städte. Einwohnerbezogen haben 75 Prozent der Städte höhere Aufwendungen im Vergleich. Im Jahr 2018 bildet Herne sogar jeweils den Minimalwert. Die Stadt hat durch neue Standards und Maßnahmen die Aufwendungen senken können. Die niedrigen fallbezogenen Aufwendungen begünstigen, bei einer gleichzeitig unterdurchschnittlichen Falldichte, die einwohnerbezogenen Aufwendungen und den Fehlbetrag erheblich.		
F25	Die Stadt Herne hat einen geringen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt und liegt im Jahr 2017 am Minimalwert. Im Jahr 2018 konnte sie den Anteil etwas erhöhen.	E25	Die Stadt Herne sollte weiterhin Maßnahmen entwickeln und durchführen, um den Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Hilfefällen zu erhöhen. Dabei ist die Installation der qualifizierten Vorfeldhilfen eine gute Maßnahme im Hinblick auf dieses Ziel. Grundsätzlich sollte die Falldichte dabei möglichst konstant gehalten werden.
F26	Die Stadt Herne hat einen Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen, der im höchsten Viertel der Vergleichsstädte liegt. Dadurch werden Heimunterbringungen vermieden und der Fehlbetrag sowie die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung positiv beeinflusst.		

Feststellung		Empfehlung	
F27	Die Stadt Herne hat im Jahr 2017 eine vergleichsweise niedrige Falldichte und ist bei den 25 Prozent der Kommunen mit dem einwohnerbezogen niedrigsten Fallaufkommen. In 2018 ist die Falldichte etwas höher, aber immer noch auf niedrigem Niveau. Die niedrige Falldichte wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.		
F28	Der Stadt Herne ist es gelungen, bei fast gleicher Falldichte, die Aufwendungen je Fall für Hilfen nach § 27 SGB VIII in den letzten Jahren deutlich zu senken. Das ist eine positive Entwicklung. Herne wendet einwohnerbezogen und je Hilfefall geringere Aufwendungen auf als die Mehrheit der Vergleichsstädte.		
F29	Auch bei den Hilfen nach § 31 SGB VIII ist es der Stadt Herne bei fast konstanter Falldichte gelungen, die Aufwendungen je Fall deutlich zu senken. Das ist eine positive Entwicklung. Sie wendet einwohnerbezogen geringere Aufwendungen auf als die Mehrheit der Vergleichsstädte. Bei den Aufwendungen § 31 SGB VIII je Hilfefall bildet sie das Minimum.		
F30	Die Stadt Herne konnte von 2013 bis 2018 ihre Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall senken. Das ist unter anderem auf eine intensive Verselbständigungs- und Rückführungsarbeit zurückzuführen. Außerdem wurde für die Entscheidung über kostenintensive Fälle eine Kostenhierarchie eingeführt.		
F31	Die beendeten Hilfefälle weisen in 2017 kurze Laufzeiten auf. So hatten in 2017 rund 61 Prozent eine Laufzeit von unter 12 Monaten. In 2018 hatten nur noch 38 Prozent der beendeten Fälle diese Laufzeit. Die anderen beendeten Fälle hatten längere Laufzeiten.	E31	Die Stadt Herne sollte die Laufzeiten der Fälle in Heimunterbringungen im Zeitverlauf auswerten. Die bereits intensiv vorgenommene Rückführungsarbeit sollte regelmäßig an die aktuellen Fallkonstellationen angepasst und eine frühestmögliche Rückführung oder Verselbständigung angestrebt werden.
F32	In der Stadt Herne wurde durch zwei Träger ein kombiniertes Rückführungsangebot aus stationärer Unterbringung in einer Rückführungsgruppe und gleichzeitiger ambulanter Betreuung der Familie angeboten. Dieses Angebot gibt es inzwischen nicht mehr.	E32	Die Stadt Herne sollte prüfen, ob ein ortsansässiger Träger bereit ist, ein neu-es Angebot für eine Rückführungsarbeit zu machen, die die Rückführung in die Herkunftsfamilie plant, vorbereitet, begleitet und durchführt.
F33	Die Stadt Herne hat in 2017 höhere Aufwendungen für § 35a SGB VIII je Hilfefall als die Hälfte der Vergleichsstädte. Bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte für § 35a SGB VIII hat sie einwohnerbezogen aber niedrige Aufwendungen. Die Fallzahlen sind in den letzten Jahren konstant geblieben. Innerhalb der ambulanten Hilfen nach § 35a SGB VIII ist ein Anstieg der Fälle für Integrationshilfe festzustellen.		
F34	Die Stadt Herne bearbeitet die Anträge auf Eingliederungshilfe gemäß § 35a SGB VIII in einem Spezialdienst nach vorgegebenen Prozessen und Standards. Das		

Feststellung		Empfehlung	
	Vorliegen einer Teilhabebeeinträchtigung wird im Einzelfall, ggf. auch unter Beteiligung der Familienberatungsstelle, geprüft. Aufgrund des erforderlichen Spezialwissens ist die Bearbeitung in einem Spezialdienst zu begrüßen.		
F35	Die Stadt Herne hat die Einrichtung von Poollösungen für Integrationshilfe an einer Schule im Aufbau. Die Poollösungen sollen zukünftig weiter ausgebaut werden.	E35	Da durch Poollösungen Synergieeffekte erzeugt sowie Ausfälle von Integrationshilfen besser kompensiert werden können und es auch die wirtschaftlichere Lösung ist, sollte die Stadt Herne das Installieren von Poollösungen an den Schulen ausweiten.
F36	Die Stadt Herne hat einwohnerbezogene Aufwendungen nach § 41 SGB VIII, die im Jahr 2017 unter dem ersten Viertelwert liegen. Je Hilfefall liegen sie am Median. In 2018 bildet Herne bei beiden Kennzahlen den Minimalwert. Zusätzlich zu den niedrigen Aufwendungen sind auch die Fallzahlen erheblich niedriger als bei den meisten Vergleichsstädten.		
F37	Die ambulanten Fallzahlen nach § 41 SGB VIII steigen von 2017 nach 2018 erheblich an bei gleichzeitigem Rückgang stationärer Hilfefälle. Dies scheint eine positive Auswirkung der neuen Verfahrensstandards für Junge Volljährige und der Einführung des qualifizierten Verselbständigungsmanagements zu sein.		
F38	Die Laufzeiten der Heimunterbringungen für junge Volljährige konnten in 2018 nochmals verkürzt werden. Das wirkt sich positiv auf Fallzahlen und die Aufwendungen aus.		
F39	Trotz konstanter Fallzahlen in 2017 und 2018 konnte die Stadt Herne die Aufwendungen je Hilfefall für UMA deutlich senken. Die Unterbringung erfolgt im Rahmen der Verselbständigung zunehmend in Wohngruppen und eigenen Wohnungen. Dies wirkt sich positiv aus.		
F40	Die Stadt Herne hat geringere Aufwendungen je Fall für Inobhutnahmen §§ 42, 42a SGB VIII als die meisten Vergleichsstädte. Allerdings hat sie einwohnerbezogen eine erhöhte Zahl an Inobhutnahmen.		
F41	Die Prozesse sind für die Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII und die vorläufigen Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII im Qualitätshandbuch mit Abläufen, Zuständigkeiten und Fristen beschrieben.		
F42	Die Zahl der Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII war in den Jahren 2013 bis 2017 relativ konstant und verzeichnet in 2018 einen deutlichen Anstieg. Die Aufwendungen je Fall sind auf niedrigem Niveau.		

Feststellung		Empfehlung	
F43	Die Stadt Herne hat einen hohen Anteil an vorläufigen Inobhutnahmen für UMA. Die Aufwendungen je Fall sind niedrig.		
Hilfe zur Pflege			
F1	Der alternden Bevölkerung stehen auch in Herne zukünftig weniger pflegende Angehörige und potentielle Pflegefachkräfte gegenüber.		
F2	Im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten ist die Bevölkerung in Herne wirtschaftlich schlechter gestellt als der Durchschnitt. Es ist davon auszugehen, dass hier mehr Menschen die Leistungen der Hilfe zur Pflege in Anspruch nehmen müssen.		
F3	Ende 2017 mussten noch 75 Leistungsbezieher außerhalb von und 4 Leistungsbezieher in Einrichtungen neu begutachtet und Pflegegrade zugeordnet werden. Heute spielen diese Fälle keine Rolle mehr.		
F4	Leistungen der Hilfe zur Pflege erhalten in Herne unterdurchschnittlich viele ältere Menschen.		
F5	Die ambulante Quote in Herne ist niedrig. In den meisten kreisfreien Städten erreichen die Leistungen der Hilfe zur Pflege mehr Menschen, die außerhalb eines Pflegeheims versorgt werden. Die Befürchtung, dass die niedrige ambulante Quote in Herne auf eine schlechte Zugangssteuerung zurück zu führen ist, kann kennzahlengestützt nicht bestätigt werden.		
F6	Die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege belasten in Herne den städtischen Haushalt weniger stark als in den meisten anderen kreisfreien Städten. Dies liegt insbesondere an der niedrigen Anzahl der Fälle und nicht so sehr an den Kosten im Einzelfall.		
F7	Die Hilfe zur Pflege und Unterhaltheranziehung sind dank einheitlich festgelegter Entscheidungskriterien in Herne so organisiert, dass eine effektive und rechtmäßige Sachbearbeitung möglich ist.	E7	Die Stadt Herne sollte alle Arbeitsprozesse einheitlich dokumentieren und die festgelegten Entscheidungskriterien als Checklisten hinterlegen, auch um zukünftige Einarbeitungen zu dokumentieren.
F8	Es bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten bei der IT-Unterstützung der Sachbearbeitung, durch den Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems sowie beim Wissensmanagement.	E8	Die Stadt Herne sollte den IT-Einsatz bei der Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege optimieren; hierzu gehören insbesondere die Einführung der automatischen Bescheiderstellung in allen Bereichen und die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems.

Feststellung		Empfehlung	
F9	Zentrale personalwirtschaftliche Maßnahmen wie Wiederbesetzungssperren konterkarieren bei Fluktuation eine kontinuierliche Aufgabenerledigung; die nahtlose Einarbeitung ist dadurch erschwert. Ein neues Einarbeitungskonzept könnte diese Unzulänglichkeiten versuchen aufzufangen. Auch liegt die gezielte und nachhaltige Personalentwicklung nicht in der Hand des Fachbereiches.	E9.1	Die Stadt Herne sollte beim Wiedererlangen finanzieller Handlungsspielräume das derzeit praktizierte Verfahren von Wiederbesetzungssperren überprüfen. Durch eine unmittelbare Nachfolgebesetzung können Überlastung der Sachbearbeitung sowie finanzielle Risiken beispielsweise durch fehlerhafte Bescheide reduziert werden. Auch sollte dann der Fachbereich größere Autonomie in der gezielten Personalentwicklung erhalten.
		E9.2	Die gpaNRW empfiehlt die Überarbeitung des Einarbeitungskonzeptes und den verstärkten Einsatz von Maßnahmen des Wissensmanagements. Das soll trotz Personalfuktuation gleichzeitig der Erleichterung der Einarbeitung und der Sicherung der Arbeitsqualität dienen.
F10	Das Hilfeverfahren bei der Stadt Herne ist gut entwickelt. Dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ wird insbesondere durch den gezielten Einsatz von eigenen Pflegefachkräften nach-gekommen, die im Netzwerk mit den Seniorenberatungsstellen und anderen Akteuren die individuelle Beratung pflegebedürftiger Menschen und die wiederholte Begutachtung ihrer Situation übernehmen.		
F11	Die städtische Pflegeberatung ist in Herne bereits gut etabliert. Durch ihre statistische Dokumentation können die Erfolge nachgehalten und Entwicklungen nachvollzogen werden.		
F12	Die Stadt Herne nutzt die vorhandenen Instrumente zur bewussten Entwicklung der Pflegelandschaft. Sie ist dazu mit allen Akteuren im Gespräch und betreibt Netzwerkarbeit.		
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II – Kosten der Unterkunft			
F1	Die Controlling-Instrumente in Herne sind gut entwickelt, da beispielsweise das Berichtswesen sowie das Steuern über Kennzahlen institutionalisiert sind.		
F2	Herne verfügt über kein schlüssiges Konzept zu den Kosten der Unterkunft.	E2	Die gpaNRW empfiehlt grundsätzlich die Aufstellung eines schlüssigen Konzeptes zur Ermittlung der angemessenen Unterkunftskosten.
F3	Die Kosten für Unterkunft und Heizung belasten den Haushalt in Herne besonders stark.	E3	Die Verwaltung sollte künftig die Erfolge bei der Überprüfung und Senkung der Kosten für Unterkunft und Heizung erfassen und ausweisen.
F4	Die Verfügung des Fachbereiches ermöglicht der Sachbearbeitung eine bedarfsgerechte Gewährung einmaliger Leistungen unter Beachtung wirtschaftlicher Gesichtspunkte.		

Feststellung		Empfehlung	
Verkehrsflächen			
F1	Die Daten der Stadt Herne können teilweise nicht im interkommunalen Vergleich berücksichtigt werden, da die Bilanzwerte und Investitionen nicht differenziert werden.		
F2	Mit dem Aufbau einer softwarebasierten Straßendatenbank optimiert die Stadt Herne die interne Datenlage.		
F3	Die Stadt Herne hat bislang keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt. Der Ressourceneinsatz kann nicht in der tatsächlichen Höhe auf Vollkostenbasis dargestellt werden.	F3	Die Stadt Herne sollte eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen aufbauen.
F4	Die Stadt Herne hat für das Verkehrsflächenmanagement strategische Ziele formuliert. Allerdings kann die Zielerreichung nicht gemessen werden, da entsprechende Kennzahlen nicht ermittelt werden.	E4	Die Stadt Herne sollte die strategischen Ziele für die Straßenunterhaltung mit messbaren Zielvorstellungen ergänzen und diese festschreiben. Hieran sollte sie die finanziellen und personellen Ressourcen ausrichten. Die Zielerreichung sollte die Stadt über Kennzahlen messen und hierüber regelmäßig berichten.
F5	Das Aufbruchmanagement der Stadt Herne ist gut aufgestellt. Die Koordination der Aufbrüche erfolgt frühzeitig und regelmäßig mit den Versorgungsträgern. Durchzuführende Maßnahmen werden während der Bauphasen sowie zum Ende der Gewährleistungsfristen flächendeckend und engmaschig kontrolliert. Mit der geplanten Fachsoftware wird das Aufbruchmanagement digitalisiert und der gesamte Prozess optimiert.		
F6	Mit der geplanten Digitalisierung kommt es zu einer effektiveren Bearbeitung des Genehmigungsverfahrens.		
F7	Durch die Vorgaben für die Durchführung der Aufbrüche macht die Stadt Herne den ausführenden Unternehmen konkrete Handlungsvorgaben.		
F8	Bei der Stadt Herne stehen die Fachabteilung (Abt. 53/4) und die Kämmerei in einem engen Informationsaustausch. Der Abgleich von Daten für das Straßenvermögen findet weitestgehend in Papierform statt. Mit dem Einsatz einer Fachsoftware (Straßendatenbank) wird die Grundlage geschaffen, die vorhandenen Abläufe zu digitalisieren und so die Schnittstellenprozesse zu optimieren.	E8	Die Stadt Herne sollte mittelfristig eine digitale Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware einrichten. So kann gewährleistet werden, dass ein nahezu automatisierter, digitaler Austausch und Abgleich der Daten zwischen Fachabteilung und Kämmerei stattfindet.
F9	Die Stadt Herne hat die höchste Einwohnerdichte aller kreisfreien Städte in NRW. In Verbindung mit dem kleinen Stadtgebiet werden für die Einwohner nicht viele Verkehrsflächen benötigt.		

Feststellung		Empfehlung	
F10	Die Stadt Herne hat ein im Verhältnis zur geringen Verkehrsfläche hohes Verkehrsflächenvermögen. Aufgrund der hohen Differenz zwischen Abschreibungen und Investitionen in die Verkehrsflächen ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen rückläufig.		
F11	Der überwiegende Teil der Straßenflächen befindet sich in einem guten bis mittleren Zustand. Über alle Flächen betrachtet wurde bereits die Hälfte der Nutzungsdauer überschritten.	E11	Mittelfristig sollte die Stadt Herne kontinuierlich Investitionen durchführen, um das vorzeitige Abrutschen in einen schlechteren Zustand zu verhindern.
F12	Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Herne in ihre Straßen liegen unterhalb des Richtwertes. Die aktuelle Zustandserfassung zeigt jedoch, dass sich hieraus noch kein erhebliches Risiko ergibt.	E12	Um auch zukünftig einen Unterhaltungsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Herne regelmäßig die Einflussfaktoren, wie Zustände der Straßen oder Höhe der (Re-)Investitionen, auswerten und bei Bedarf die Unterhaltungsaufwendungen anpassen.
F13	Die Höhe der Reinvestitionen liegt deutlich unter den Abschreibungen. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für die Stadt Herne ein Risiko darstellen.	E13	Um einen Reinvestitionsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Herne regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren, wie Zustände der Straßen oder Höhe Unterhaltungsaufwendungen, auswerten und bei Bedarf die Reinvestitionen anpassen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf den Werteverzehr der Verkehrsflächen in der Bilanzsumme.
F14	Die Stadt Herne beteiligt ihre Bürger an der Finanzierung der Straßenbaumaßnahmen. Die Stadt beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung.		
Friedhofswesen			
F1	Die grundsätzliche Koordination aller Aufgaben des Friedhofsmanagements erfolgt zentral im Fachbereich Stadtgrün. Es ist somit gewährleistet, dass ein regelmäßiger, ständiger Informationsaustausch zwischen den handelnden Akteuren im Fachbereich gegeben ist.		
F2	Die Stadt Herne hat durch das Friedhofskonzept die strategische Ausrichtung des Friedhofswesens vorgegeben. Dieses Konzept bildet den Handlungsrahmen für die operative Ausrichtung der Verwaltung.	E2.1	Die Stadt Herne sollte ein Kennzahlensystem aufbauen und regelmäßig auswerten. Dadurch kann die Steuerung unterstützt werden.
		E.2.2	Die Stadt Herne sollte im Friedhofsbereich ein regelmäßiges Berichtswesen aufbauen. Hier kann der Fachbereich Stadtgrün proaktiv vorgehen und regelmäßig steuerungsrelevante Informationen liefern. So sind alle Entscheidungsträger regelmäßig über die Entwicklungen im Friedhofsbereich informiert.
F3	Insbesondere durch den Einsatz einer Fachsoftware ergibt sich eine umfassende und systematisierte Datenlage, mit der die Friedhofsverwaltung aktiv in Steuerung und Organisation unterstützt wird.	E3.1	Die Stadt Herne sollte die vorhandene Schnittstelle soweit aktualisieren, dass eine automatisierte Buchung der Daten umgesetzt wird. Fach- und Finanzsoftware bieten entsprechende Möglichkeiten.

Feststellung		Empfehlung	
		E3.2	Die Stadt Herne sollte möglichst zeitnah alle notwendigen Daten in die Fachsoftware einpflegen.
F4	Soweit es um die Möglichkeiten der grafischen Darstellung von Grabstätten geht, ist positiv festzustellen, dass die Stadt Herne zurzeit diesen Bereich optimiert und ausbaut.		
F5	In der Stadt Herne besteht im Friedhofswesen eine spürbare Konkurrenzsituation. Eine aktive Öffentlichkeitsarbeit ist daher besonders wichtig. Hierzu gibt es in der Stadt Herne bereits gute Ansätze.	E5	Die Stadt Herne sollte ihre Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung rund um das Friedhofswesen weiter ausbauen. Die Neuauflage der umfangreichen Broschüre sowie die mögliche Durchführung eines Friedhofstages sind dabei gute und richtige Ansätze, die auch umgesetzt werden sollten.
F6	Im Betrachtungsjahr 2017 sind die Bestattungszahlen eingebrochen. Daraus ergibt sich ein geringer Kostendeckungsgrad. Bei durchschnittlichen Bestattungszahlen liegt der Kostendeckungsgrad im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich.		
F7	Bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren schöpft die Stadt Herne die gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten aus. Durch die regelmäßigen Gebührenkalkulationen werden aktuelle Entwicklungen und Preissteigerungen berücksichtigt. Über die Äquivalenzziffern, wie Fläche, Nutzungsdauer, Fallzahlen, kann die Stadt Herne den Leistungen die entsprechenden Kostenanteile zuordnen.		
F8	Die Stadt Herne kann die Kosten für ihre Trauerhallen nicht beziffern. Somit kann ein Kostendeckungsgrad nicht dargestellt werden.	E8	Die Stadt Herne sollte die Kosten soweit differenzieren, dass eine möglichst nutzungsspezifische Aufteilung und Abrechnung vorgenommen werden kann. Mit diesen Daten kann die interne Steuerung verbessert werden.
F9	Bei der Stadt Herne ist lediglich ein geringer Anteil der Friedhofsfläche als Grabfläche belegt. Ein sogenannter „Flickenteppich“ ist deutlich zu erkennen und schränkt die Umgestaltungsmöglichkeiten ein.		
F10	Die Stadt Herne betreibt ein aktives und vorausschauendes Flächenmanagement. Durch die Zentralisierung von neuen Grabfeldern und Grabformen auf den Kernbereich der Friedhöfe nutzt sie die vorhandenen und auch freiwerdenden Flächen für eine optimierte Flächenauslastung. Gleichwohl setzen insbesondere laufende Ruhe- und Nutzungsfristen bestehender Gräber sowie nur langfristig abbaubare Flächenüberhänge einer konsequenten Flächenkonzentration Grenzen.		
F11	Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen liegen bei der Stadt Herne im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten im oberen Bereich. Die Friedhöfe haben	E11	Die Stadt Herne sollte auch für die eigenen Leistungen Pflegestandards definieren. Hierdurch erreicht die Stadt eine verbesserte Grundlage für die interne Steuerung.

Feststellung		Empfehlung	
	eine besondere Bedeutung und einen hohen Pflegestandard. Dies führt zu hohen Unterhaltungskosten.		
Bauaufsicht			
F1		E1.1	Die Stadt Herne sollte die neue gesetzliche Regelung des § 71 Abs. 2 und 3 BauO NRW 2018 nutzen, um das Genehmigungsverfahren durch konsequente Fristsetzung zu beschleunigen.
		E1.2	Die Anzahl der intern eingeholten Stellungnahmen sollte weitestgehend minimiert werden.
F2	In Herne ist eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung gegeben, da die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben eingehalten werden.		
F3.1	In Herne sind gute Vorabinformationen durch den Internetauftritt und die Bauberatung vorhanden.		
F3.2	Die Stadt Herne hat ihre Verwaltungsabläufe an die neue Rechtslage angepasst. Diese sieht eine Rücknahmefiktion für unvollständige Bauanträge vor. Eine großzügige Fristgewährung ist nun nicht mehr möglich.		
F4	Die Stadt Herne hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess digital und führt parallel die vorgeschriebene Papierakte. Die Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens wird konsequent fortgeführt.	E4	Die Bauaufsicht Herne sollte für Freistellungsverfahren eine Checkliste aufstellen.
F5	Der Ablauf des Genehmigungsverfahrens weist keine Besonderheiten auf.	E5	Der zeitliche Ablauf des Genehmigungsverfahrens sollte durch restriktivere Fristsetzungen für die Vervollständigung der Anträge gestrafft werden. Dies gilt insbesondere im internen Verhältnis der Stadt, jedoch auch bei Stellungnahmen externer Beteiligter.
F6.1	Die Gesamtlaufzeit von Bauanträgen im normalen Genehmigungsverfahren ist in Herne lang und bildet im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte mit 295 Tagen den Maximalwert. Der großzügige Umgang mit Fristsetzungen sowie eine Vielzahl aufwendigerer Genehmigungsverfahren sind hierfür ursächlich.		
F6.2	Die meisten Bauanträge kann die Stadt Herne innerhalb von 50 Tagen ab Vollständigkeit entscheiden. Die lange Gesamtlaufzeit ab Antragseingang begründet sich durch das Vervollständigen der Anträge durch die Antragsteller. Hier räumt die Stadt Herne längere Fristen ein als andere kreisfreie Städte.	E6	Die Stadt Herne sollte die Gesamtlaufzeiten der Bauanträge deutlich reduzieren, indem sie den Antragstellern kürzere Fristen zur Vervollständigung ihrer Anträge setzt.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Die Stadt Herne erreicht in der Sachbearbeitung von Baugenehmigungen unterdurchschnittliche Leistungswerte. Bei den förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden entspricht der Personaleinsatz dem Median der Vergleichskommunen.		
F8	Die Stadt Herne nutzt eine fachspezifische Software und holt Stellungnahmen digital ein.	E8	Die Bearbeitungsdauer für Stellungnahmen sollte für jedes Fachamt separat ermittelt werden, um dann gezielt die Gründe für eine übermäßig lange Bearbeitungszeit festzustellen und zu reduzieren.
F9	Kennzahlen dienen der Bauaufsicht in Herne derzeit nicht als Steuerungsgrundlage..	E9	Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu können beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.
F10	Die Stadt Herne stellt Bauwilligen Beratungsleistungen und vollständige Vorabinformationen zur Verfügung.		
F11	Die Stadt Herne hat zur Entlastung ihrer technischen Mitarbeiter Baukontrolleure für bestimmte Aufgaben eingesetzt. Objektive Kriterien für Ermessensentscheidungen sind bisher nicht schriftlich dokumentiert.		
F12	Bauzustandsbesichtigungen werden in Herne häufiger durchgeführt als das bei mindesten 75 Prozent der Vergleichskommunen der Fall ist.	E12	Die Stadt Herne sollte die durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen sowie ihre Ermessensentscheidungen für oder gegen eine Bauzustandsbesichtigung dokumentieren.

→ 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 Herne 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	12
Eigenkapital	16
Schulden und Vermögen	19
→ Haushaltssteuerung	25
Informationen zur Haushaltssituation	25
Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	26
Ermächtigungsübertragungen	28
→ Kommunale Abgaben	31
Beiträge	31
Gebühren	31
Steuern	32
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	34

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herne 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			▲

Der Handlungsbedarf der Stadt Herne, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist unverändert hoch. Die Stadt ist überschuldet und wird über den Zeitraum der mittelfristigen Haushaltsplanung hinaus überschuldet bleiben. Dies bedeutet, dass sie auch in Zukunft aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterliegen wird. Sie hat ihren Haushaltssanierungsplan fortzuschreiben und weiterhin Konsolidierungsmaßnahmen konsequent umzusetzen.

Positiv ist, dass es der Stadt Herne in den letzten Jahren gelungen ist, ihre Haushaltsdefizite zu reduzieren. Im Jahresabschluss 2018 kann sie erstmals seit Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements im Jahr 2009 einen Überschuss ausweisen. Darüber hinaus plant sie auch in den Folgejahren bis 2022 mit positiven Jahresergebnissen.

Handlungsbedarf für die Stadt Herne sieht die gpaNRW darin, die guten Ergebnisse zu bestätigen und zu verstetigen. Regelmäßige Überschüsse sind erforderlich, um die Überschuldung zu beenden. Überschüsse führen zu finanziellen Handlungsspielräumen. Diese benötigt die Stadt, um den hohen Bestand an Krediten zur Liquiditätssicherung zu reduzieren. Überschüsse benötigt sie zudem, um Investitionen finanzieren zu können. Soweit der Stadt keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, wird sie anstehende Investitionen nur über neue Kredite finanzieren können.

Haushaltssteuerung

Der Stadt Herne liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Haushaltspläne und Jahresabschlüsse erstellt sie fristgerecht. Über ein Finanzcontrolling und das implementierte Berichtswesen erhalten die Entscheidungsträger der Verwaltung und der politischen Gremien notwendige Informationen, um reagieren zu können, wenn die Ziele der Haushaltsplanung und des Haushaltskonsolidierungsplans in Gefahr geraten.

Die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Herne zeigen Wirkung. Hierüber kann sie Aufwandssteigerungen zumindest teilweise kompensieren. Eigene Anstrengungen sind aber weiterhin erforderlich, um die Sanierung des Haushalts fortzuführen.

Die Stadt Herne überträgt nicht ausgeschöpfte Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen in sehr geringem Umfang in Folgejahre. Aufwendungen und konsumtive Auszahlungen veranschlagt sie in der Regel jedes Haushaltsjahr neu. Ihr Vorgehen trägt damit zur Transparenz des städtischen Haushalts bei. Ihre investiven Auszahlungen plant die Stadt so gut sie kann korrespondierend zur Umsetzung der geplanten Maßnahmen. Investive Auszahlungsermächtigungen schöpft die Stadt allerdings nur zu einem geringen Teil aus.

Kommunale Abgaben

Die gpaNRW sieht bei der Stadt Herne nur wenige Handlungsmöglichkeiten bei der Kalkulation und Erhebung von Gebühren. Über eine Eigenkapitalverzinsung, die die Anstalt des öffentlichen Rechts „Stadtentwässerung Herne“ an den Kernhaushalt ausschütten sollte, könnte dieser profitieren.

Die Realsteuerhebesätze der Stadt sind hoch. Die Notwendigkeit, die Hebesätze weiter anzuheben 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
2013	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2012. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2013.

Die im Haushalt 2019 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2022 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Haushaltsstatus

→ Feststellung

Die Stadt Herne unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie nimmt seit dem Jahr 2012 freiwillig an der zweiten Stufe des Stärkungspaktes Stadtfinanzen teil und hat seitdem Konsolidierungsmaßnahmen des Haushaltssanierungsplanes umzusetzen.

→ Feststellung

Von aufsichtsrechtlichen Maßnahmen wird die Stadt Herne erst dann befreit werden, wenn es ihr gelingt, die Überschuldung zu beenden und wieder Eigenkapital auszuweisen.

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	X	X	X	X	X	X	X
Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt							
Haushaltssanierungsplan nicht genehmigt							

Aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterliegt die **Stadt Herne** bereits seit vielen Jahren. Bis zum Jahr 2011 war sie nicht in der Lage, genehmigungsfähige Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen. Herne hatte damit in den ersten Jahren nach der Umstellung auf das neue Haushaltsrecht, die Regelung der vorläufigen Haushaltsführung nach § 82 Gemeindeordnung NRW zu beachten. Seit dem Jahr 2012 nimmt Herne freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Die drohende Überschuldung war Voraussetzung zur Teilnahme am Stärkungspakt Stadtfinanzen des Landes NRW. Alle bisherigen von der Stadt Herne aufzustellenden Haushaltssanierungspläne hat die zuständige Bezirksregierung Arnsberg genehmigt.

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Ist)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	-72.726	-58.874	-52.686	-41.639	-37.443	3.087
Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage	126.475	67.601	14.137	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	28.362	66.100	61.440

Ihre Ausgleichsrücklage hatte die Stadt Herne bereits im Jahr 2010 vollständig verbraucht. Zudem kann sie seit dem Jahr 2016 keine allgemeine Rücklage mehr ausweisen. Sie ist überschuldet.

Zwar kann die Stadt Herne im Jahresabschluss 2018 erstmals wieder einen Überschuss ausweisen und damit den Haushaltsausgleich erzielen. Jedoch bestehen die Pflichten, die die Stadt nach dem Stärkungspaktgesetz zu erfüllen hat, fort.

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Plan)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	7.225	7.065	9.031	14.968
Ausgleichsrücklage	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage	0	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	54.215	47.150	38.119	23.151

Die Planung der Stadt Herne sieht vor, im Jahr 2021 einen originär und ohne Konsolidierungshilfe ausgeglichenen Haushalt ausweisen zu können. Die Stadtverwaltung geht damit davon aus, das (Konsolidierungs-)Ziel des Stärkungspaktes zu erreichen. Die Stadt Herne wird jedoch über den Planungszeitraum hinaus überschuldet sein. Das bedeutet, dass die Stadt Herne auch nach dem Ende des Stärkungspaktes aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen sein wird.

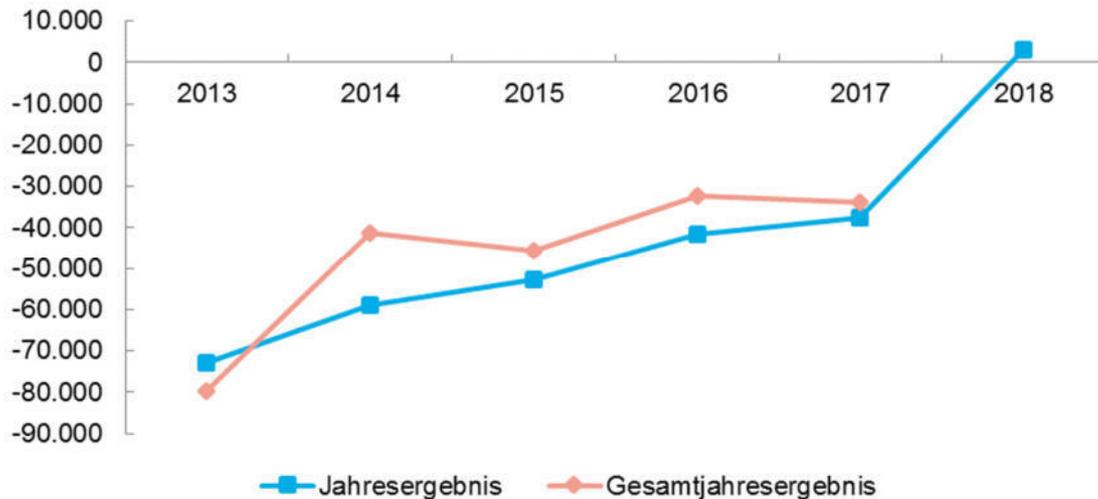
Ist-Ergebnisse

→ Feststellung

Ihre Jahresfehlbeträge konnte die Stadt Herne in den letzten Jahren sukzessive reduzieren. Im Jahresabschluss 2018 kann sie erstmals seit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements einen Überschuss ausweisen. Herne 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

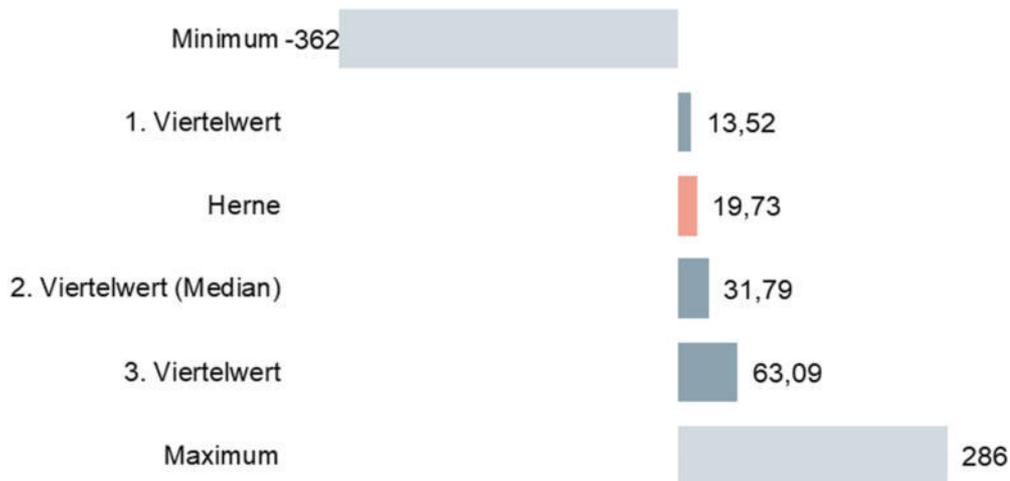


Für das Jahr 2018 liegt noch kein Gesamtergebnis vor.

Die Ist-Ergebnisse der **Stadt Herne** und des Konzerns Stadt Herne haben sich in den zurückliegenden Jahren kontinuierlich verbessert. Maßgeblichen Anteil hieran hatten die Erträge aus Zuweisungen, Steuern und Kostenerstattungen sowie die Anstrengungen der Stadt, ihre Haushalte zu konsolidieren. Die Erträge aus Zuweisungen und Steuern wurden wesentlich durch die gute konjunkturelle Lage begünstigt. Im Jahresabschluss 2018 konnte die Stadt Herne erstmals seit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements einen Überschuss ausweisen. Insofern hat sie das Ziel, das sie im Haushaltssanierungsplan 2012 formuliert hat, zeitgerecht eingehalten.

Mit Ausnahme der Jahre 2011 bis 2013 sind die Gesamtjahresergebnisse besser als die Jahresergebnisse. Die Gesamtjahresfehlbeträge sind in den Jahren 2010 bis 2017 durchschnittlich ca. drei Mio. Euro niedriger als die Jahresfehlbeträge, die die Stadt in ihren Jahresabschlüssen ausweist.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



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

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



2017 positionierte sich die Stadt Herne im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-239	-290	-55,65	17,35	92,77	403	23

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2015¹

Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-295	-477	-219	-161	-52,41	30,95	18

¹ Für die Jahre nach 2015 liegen uns nicht genügend Vergleichszahlen vor.

Zwar sind die Gesamtjahresergebnisse in Herne besser als die Jahresergebnisse des Kernhaushaltes. Aber auch mit ihren Gesamtjahresergebnissen gehört die Stadt Herne zu dem Viertel der kreisfreien Städte, die die schlechtesten Gesamtjahresergebnisse je Einwohner ausweisen.

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. Die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs und damit die Jahresergebnisse können zum anderen schwanken, wenn einzelne Unternehmen hohe Nachzahlungen leisten oder diesen hohe 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. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnen wir als „**strukturelles Ergebnis**“.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018“

Grundzahlen	
Jahresergebnis	3.087
Bereinigungen Gewerbesteuer, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe nach Stärkungspaktgesetz	310.202
Bereinigungen Sondereffekte	11.787
= bereinigtes Jahresergebnis	-318.902
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich)	256.473
= strukturelles Ergebnis	-62.428

Das von der gpaNRW berechnete „strukturelle Ergebnis“ ist rund 65 Mio. Euro schlechter als das Jahresergebnis der Stadt. Dies liegt u. a. daran, dass Sondereffekte und die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz die strukturelle Haushaltssituation der Stadt überlagert haben. Die Konsolidierungshilfe von 17,5 Mio. Euro, die die Stadt 2018 vom Land erhalten hat, haben wir bereinigt.

Zudem haben folgende einmalige Sondereffekte das Jahresergebnis 2018 um insgesamt 11,8 Mio. Euro verbessert:

- Gewinnausschüttung der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung „Gebäudemanagement Herne“ von 1,3 Mio. Euro,
- Sonderausschüttung der Entsorgung Herne AöR von 1,4 Mio. Euro und

- Ausschüttungen des Eigenbetriebs Bäder von 9,1 Mio. Euro aus der Veräußerung von RWE-Aktien im Teilkonzern Vermögensverwaltungsgesellschaft für Versorgung und Verkehr der Stadt Herne mbH (VVH).

→ **Feststellung**

Ohne Finanzhilfe des Landes und die Sondereffekte bei den Finanzerträgen wäre die Stadt im Jahr 2018 nicht in der Lage gewesen, ein positives Jahresergebnis auszuweisen.

Der Haushaltssanierungsplan der Stadt Herne sieht den Haushaltsausgleich ohne Konsolidierungshilfen erst ab dem Jahr 2021 vor.

Wie in den Vorjahren profitiert das Jahresergebnis 2018 von hohen Steuererträgen und von hohen Erträgen des kommunalen Finanzausgleichs. Ohne die in den letzten Jahren außerordentlich positive Entwicklung bei diesen Ertragsarten wäre die Ist-Situation der Stadt Herne deutlich schlechter. So ist der Durchschnittswert der Schlüsselzuweisungen der Jahre 2014 bis 2018 26 Mio. Euro niedriger als die Schlüsselzuweisungen von 181 Mio. Euro, die die Stadt 2018 erhalten hat. Darüber hinaus sind die Durchschnittswerte der Gewerbesteuererträge sowie weiterer Erträge und Aufwendungen des Finanzausgleichs insgesamt um zehn Mio. Euro niedriger als die tatsächlichen Positionen des Jahres 2018.

Für das Jahr 2019 sind die Schlüsselzuweisungen der Stadt Herne weiter gestiegen. Sie erhält 186 Mio. Euro. Die aktuelle Entwicklung der Schlüsselzuweisungen ist ein Indiz dafür, dass sich die strukturelle Haushaltssituation der Stadt Herne weiter verbessert hat. Inwieweit dies jedoch auch für die Entwicklung der Gewerbesteuererträge sowie weiterer Erträge und Aufwendungen des Finanzausgleichs gilt, ist fraglich. Aktuell ist davon auszugehen, dass die konjunkturelle Entwicklung im Jahr 2018 eine vorläufige Spitze erreicht hat.

Für die Bewertung der Haushaltssituation ist die Frage, ob die Modellrechnung „strukturelles Ergebnis“ ein exaktes Bild der Ist-Ergebnisse wiedergibt oder nicht, von nachrangiger Bedeutung. Die gpaNRW sieht die Stadt Herne, trotz ihrer erheblichen Konsolidierungsanstrengungen, noch immer in einer strukturell defizitären Haushaltssituation.

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

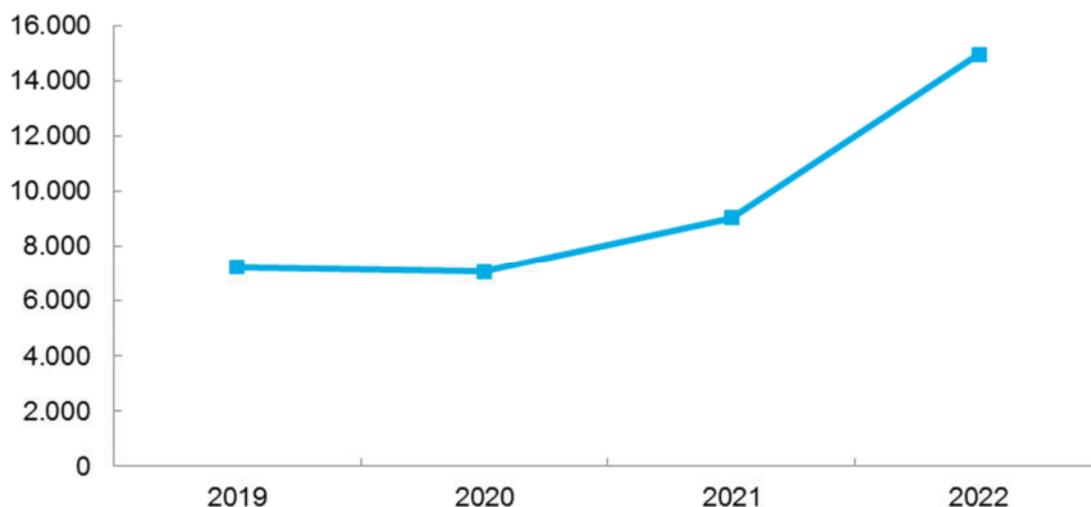
Plan-Ergebnisse

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne plant für das Jahr 2022 einen Überschuss von 15 Mio. Euro. Im Haushalt 2019 und der mittelfristigen Ergebnisplanung bis 2022 sieht die gpaNRW neben naturgemäß bestehenden allgemeinen Risiken zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Stadt Herne plant mit Erträgen aus Forderungen gegenüber dem Bundes- und Landesgesetzgeber, für die es bisher keine Rechtsgrundlage gibt. Sollte die Stadt diese Erträge nicht erhalten, wäre das Jahresergebnis 2022 dennoch positiv.

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



Die **Stadt Herne** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2019 für 2022 einen Überschuss von 15 Mio. Euro.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2018 und Plan-Ergebnis 2022 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)	2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Schlüsselzuweisungen	180.916 (154.482)	219.795	38.879 (65.313)	5,0 (9,2)
Konsolidierungshilfe	17.467	0	-17.467	-100,0
Übrige Zuwendungen und allgemeine Umlagen	62.740	75.323	12.583	4,7
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	57.674	64.570	6.896	2,9
Gewerbesteuer	46.908 (43.613)	53.962	7.054 (10.349)	3,6 (5,5)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	57.787 (53.189)	70.775	12.988 (17.586)	5,2 (7,4)
Finanzerträge	17.555 (5.768)*	10.605	-6.950 (4.837)	-11,8 (16,4)
Übrige Erträge	128.160	129.657	1.497	0,3
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	175.160	190.272	15.112	2,1
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	66.529	71.887	5.358	2,0

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)	2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Gewerbesteuerumlage und Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	7.478 (7.532)	3.777	-3.701 (-3.575)	-15,7 (-15,3)
Übrige Transferaufwendungen	178.874	206.316	27.443	3,6
Sonstige ordentliche Aufwendungen	90.420	85.199	-5.221	-1,5
Übrige Aufwendungen	47.660	52.267	4.608	2,3

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

* Bei den Finanzerträgen 2018 haben wir die Sondereffekte herausgerechnet. Die um die Sondereffekte bereinigten Erträge stehen im Klammerzusatz.

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

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

Mit knapp 220 Mio. Euro, das sind 35 Prozent der Erträge, sind die **Schlüsselzuweisungen** nicht nur die wichtigste Ertragsposition im Haushalt der Stadt Herne. Mit einem geplanten Anstieg von 38,9 Mio. Euro tragen sie zudem maßgeblich zur geplanten Ergebnisverbesserung bei. Der Planansatz für 2019 entspricht der Festsetzung im Gemeindefinanzierungsgesetz 2019. Die Steigerungsraten, die die Stadt für den weiteren Planungszeitraum bis 2022 angesetzt hat, hat sie den Orientierungsdaten des Landes NRW² entnommen. Insofern ist die Planung der Schlüsselzuweisungen nachvollziehbar.

Gleiches gilt für die **Konsolidierungshilfe**. Mittel nach dem Stärkungspaktgesetz erhält die Stadt Herne letztmalig im Jahr 2020.

Mit einem Anteil von zwölf Prozent und einem geplanten Anstieg von 12,6 Mio. Euro haben die **übrigen Zuwendungen** ebenfalls hohe Bedeutung für die Stadt Herne. In den 75,3 Mio. Euro, die die Stadt für das Jahr 2022 plant, sind jedoch Erträge enthalten, die die Stadt ohne gesicherte Planungsgrundlagen veranschlagt:

- Integrationspauschale: Die Stadt setzt für das Jahr 2022 einen Betrag von 4,2 Mio. Euro an, obwohl die Zusicherung des Landes fehlt, die Kommunen über das Jahr 2019 hinaus zu unterstützen.

² Orientierungsdaten 2019 - 2022 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen, Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 2. August 2018

- **Flüchtlingskostenpauschale:** Im Gesetz über die Zuweisung und Aufnahme ausländischer Flüchtlinge (FlüAG) ist geregelt, dass die Stadt für die Aufnahme und Unterbringung sowie für die Versorgung der ausländischen Flüchtlinge eine pauschalierte Landeszuweisung erhält. Die Kostenpauschale nach dem FlüAG beträgt 866 Euro monatlich, das sind 10.392 Euro im Jahr. Die Stadt Herne hat jedoch die von ihr tatsächlich ermittelten Kosten von 15.200 Euro eingeplant. Zudem hat sie diesen Betrag auch für den Personenkreis der Geduldeten mit einer Aufenthaltsdauer von mehr als drei Monaten angesetzt. Aktuell gibt es hierfür keine Rechtsgrundlage. Insgesamt plant die Stadt mit Landeszuweisungen von 2,7 Mio. Euro, für die es keine Grundlage gibt.
- **Zuweisungen für die Tagesbetreuung von Kindern:** Die Stadt Herne geht davon aus, dass das Land ein Kita-Rettungsprogramm beschließt und sich zu 50 Prozent an den Aufwendungen beteiligt. Auf Grund dieser Annahme hat sie weitere 1,9 Mio. Euro ohne Rechtsgrundlage veranschlagt.

Auch bei den **Kostenerstattungen** plant die Stadt Herne Erträge, obwohl es für diese keine Grundlage seitens des Bundes oder des Landes gibt. Die Stadt geht davon aus, dass der Bund die Kosten der Unterkunft nach dem SGB II für Bedarfsgemeinschaften mit Flüchtlingsbezug nicht pauschal über einen erhöhten Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer finanziert. Vielmehr plant sie, dass der Bund die tatsächlichen Kosten erstattet. Über die verursachungsgerechte Kostenerstattung, die es aktuell nicht gibt, plant die Stadt im Jahr 2022 zusätzliche Erträge von 1,7 Mio. Euro.

Die Stadt verbindet mit diesen geplanten Erträgen Forderungen an die Bundes- und Landesgesetzgeber. Im Haushaltsplan 2019 hat sie die Auswirkungen auf die geplanten Jahresergebnisse transparent dargestellt. Unabhängig hiervon sieht die gpaNRW in diesen Sachverhalten zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Nennenswerte Ertragssteigerungen plant die Stadt Herne auch bei der **Gewerbsteuer** und dem **Gemeindeanteil an der Einkommensteuer**. Weitere zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sieht die gpaNRW in der Planung dieser Positionen jedoch nicht. Die Stadt hat die Planansätze auf Basis einer gesicherten Prognose für das Jahr 2018 sowie anhand der Steigerungsraten aus dem Orientierungsdatenerlass ermittelt. Dennoch beinhaltet die Planung ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko: Das Steueraufkommen ist schwankungsanfällig. Es ist maßgeblich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig.

Im Jahr 2018 hat die Stadt Herne hohe **Finanzerträge** erzielt. Hierin enthalten sind einmalige Konsolidierungsbeiträge der Beteiligungen. Entsprechend ist es nachvollziehbar, dass die Stadt 2022 mit niedrigeren Finanzerträgen plant.

Ebenfalls nachvollziehbar und ohne erkennbare zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken hat die Stadt die **Personal- und Versorgungsaufwendungen**, die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** sowie die **Gewerbesteuerumlage** einschließlich der **Finanzierungsbeteiligung an den Einheitslasten** geplant. Nach der derzeitigen Rechtslage haben sich die Kommunen und Gemeindeverbände nur noch bis einschließlich 2019 an den Lasten der Deutschen Einheit zu beteiligen. Da die Abrechnung für das Jahr 2019 im Jahr 2021 erfolgt, sinken die Aufwendungen der Stadt im Jahr 2022.

In den **übrigen Transferaufwendungen** sind die Zuschüsse, Sozialtransferaufwendungen sowie die Umlagen an den Landschaftsverband Westfalen-Lippe sowie den Regionalverband Ruhr enthalten. Die Darstellung im Haushaltsplan 2019 ist aus Sicht der gpaNRW plausibel.

Dies gilt auch für die Planung der **sonstigen ordentlichen Aufwendungen**. Die Stadt plant, dass diese Aufwendungen bis zum Jahr 2022 um fünf Mio. Euro sinken werden. Das hat im Wesentlichen folgenden Grund: Die Stadt hat im Jahresabschluss 2018 Wertveränderungen auf das Umlaufvermögen von 4,9 Mio. Euro gebucht. Dieser Betrag ist 4,5 Mio. Euro höher als die Aufwendungen, die die Stadt in den fünf Vorjahren hierfür durchschnittlich gebucht hat.

In den sonstigen ordentlichen Aufwendungen sind zudem die sogenannten aufgabenbezogenen Leistungsbeziehungen von 58,5 Mio. Euro enthalten. Das sind Aufwendungen, die im Zusammenhang mit der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II stehen. Die Stadt plant für das Jahr 2022 Aufwendungen, die geringfügig niedriger sind als 2018. Hierbei hat sie folgende Annahmen getroffen:

- Die Aufwendungen je Bedarfsgemeinschaft steigen jährlich um zwei Prozent.
- Die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften sinkt begünstigt von der positiven Konjunkturerwicklung um 3,6 Prozent pro Jahr.

Damit beinhaltet die Planung, ähnlich wie bei den Steuererträgen, ein nennenswertes allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko: Auch die Planung der Aufwendungen ist maßgeblich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig.

Eigenkapital

→ Feststellung

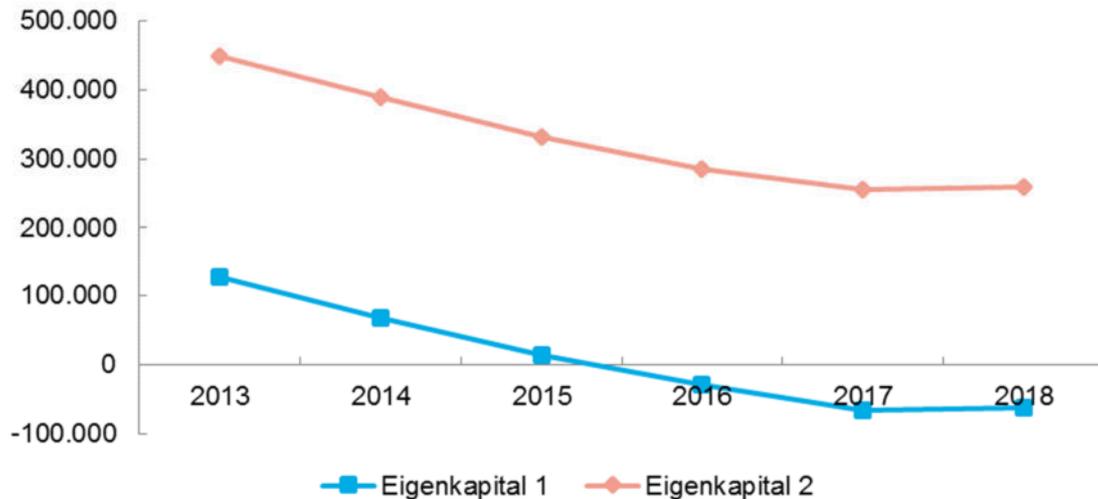
Mit der Aufstellung der Bilanz des Jahres 2016 hat die Stadt Herne ihr Eigenkapital aufgebraucht. Sie ist somit überschuldet. Damit verstößt sie gegen das Überschuldungsverbot gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW.

→ Feststellung

Die Stadt Herne wird über den Zeitraum der mittelfristigen Haushaltsplanung hinaus überschuldet sein.

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 Euro



Seit der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement im Jahr 2009 konnte die **Stadt Herne** einschließlich des Jahres 2017 nur Fehlbeträge ausweisen. Diese haben das städtische Eigenkapital um 527 Mio. Euro reduziert. Bereits im Jahr 2010 war die Ausgleichsrücklage vollständig verbraucht. In der Bilanz des Jahres 2016 kann die Stadt Herne erstmals kein Eigenkapital mehr ausweisen. Damit ist sie überschuldet.

Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag, den Herne erstmalig im Jahr 2016 auszuweisen hatte, ist bis zum Jahr 2017 auf 66 Mio. Euro gestiegen. Das sind vier Prozent der Bilanzsumme. Das positive Jahresergebnis 2018 hat den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag um drei Mio. Euro verringert.

Die Stadt Herne plant für die Jahre 2019 bis 2022 positive Jahresergebnisse. Ihre Planung sieht vor, dass die Überschüsse den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag um insgesamt 38 Mio. Euro verringern werden. Dies bedeutet, dass die Stadt auch über den Planungszeitraum hinaus überschuldet sein wird.

Um zu einer rechtmäßigen Haushaltsführung zurückzukehren, besteht weiterhin hoher Handlungsbedarf. Die Stadt Herne hat auch in den Jahren ab 2023 Überschüsse zu erwirtschaften, um den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag zu reduzieren, die rechtlich verbotene Überschuldung zu beenden und wieder Eigenkapital aufzubauen.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Herne im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-4,35	-39,08	-5,06	9,10	21,74	67,62	23

Die Eigenkapitalsituation des Konzernverbundes Stadt Herne entspricht in etwa der Eigenkapitalsituation des Kernhaushaltes. Ebenfalls gleich ist die Positionierung im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen:

Gesamteigenkapitalquoten in Prozent 2015*

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	-1,15	-37,23	-2,80	8,39	15,77	59,01	18
Gesamteigenkapitalquote 2	18,62	-21,64	15,40	25,61	31,39	71,38	18

* Für die Jahre nach 2015 liegen uns nicht genügend Vergleichszahlen vor.

Schulden und Vermögen

→ Feststellung

Die Schulden der Stadt Herne sind in letzten Jahren gestiegen. Dies lag insbesondere daran, dass sie neue Kredite aufnehmen musste, um konsumtive und investive Auszahlungen zu finanzieren. Kritisch ist in erster Linie der hohe Stand an Liquiditätskrediten. Herne gehört zu den 50 Prozent der kreisfreien Städte, die die höchsten Liquiditätskredite je Einwohner haben. Die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner der Stadt sind im interkommunalen Vergleich jedoch unterdurchschnittlich hoch.

→ Feststellung

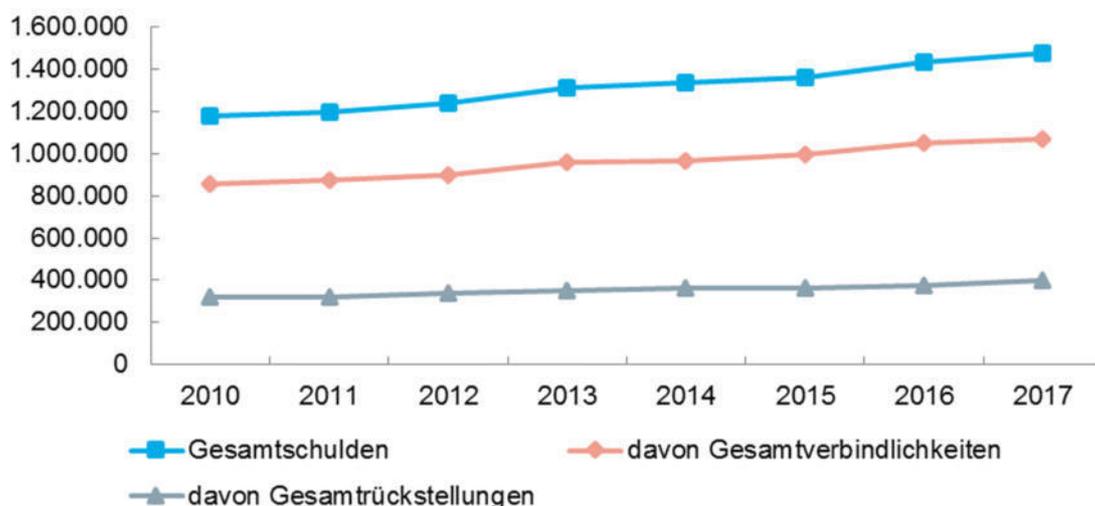
Nennenswerte Reinvestitionsbedarfe bestehen beim Gebäudevermögen. Zur Sanierung der Schulen hat die Stadt eine Modernisierungsgesellschaft gegründet. Da die Stadt Überschüsse aus dem laufenden Geschäft vorrangig einsetzen wird, um Liquiditätskredite zurückzuzahlen, kann sie die notwendigen Investitionen zu weitüberwiegenden Teilen nur über neue Investitionskredite finanzieren.

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 einer Kommune.

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

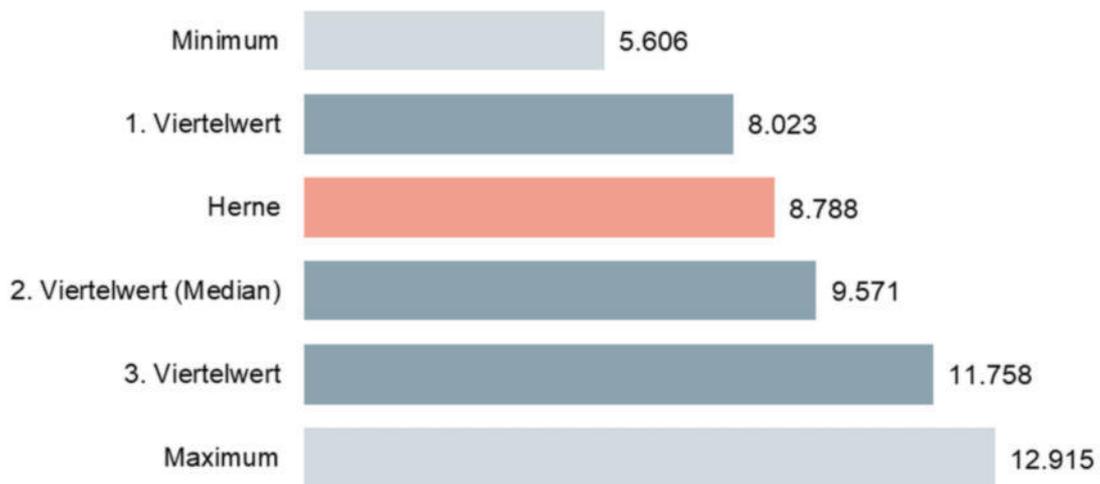
Die Gesamtschulden des Konzernverbundes **Stadt Herne** haben sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

Gesamtschulden in Tausend Euro



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

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2015



In den interkommunalen Vergleich des Jahres 2015 sind 18 Werte eingeflossen. Für die Folgejahre liegen uns nicht genügend Vergleichszahlen vor.

Schulden des Kernhaushalts je Einwohner in Euro

Jahr	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
2017	7.421	2.876	5.463	7.223	8.469	12.563	23
2018	7.391	3.019	6.870	7.491	8.986	13.117	17

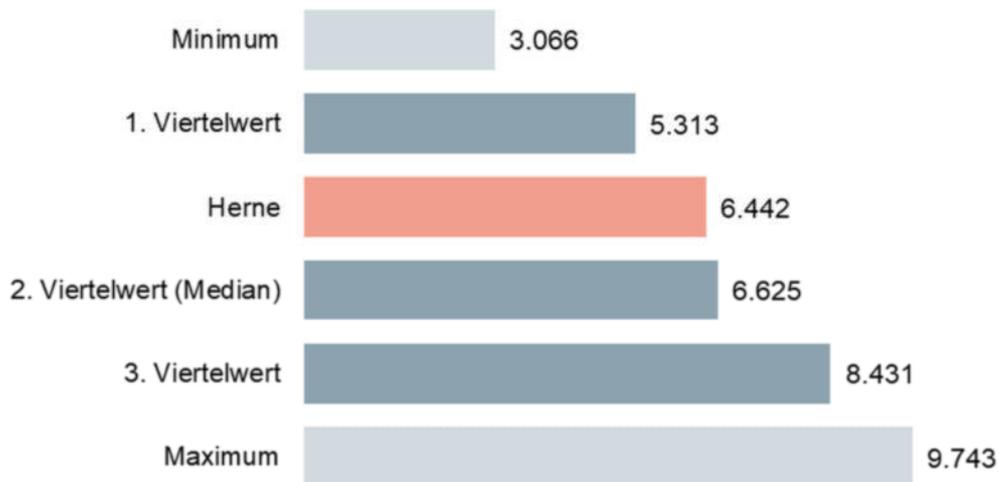
Die Gesamtschulden des Konzernverbundes Stadt Herne sind höher als die Schulden des Kernhaushaltes. Im interkommunalen Vergleich der Gesamtschulden steht die Stadt Herne besser da. Dies liegt daran, dass Herne weniger Schulden in verselbstständigte Aufgabenbereiche ausgegliedert hat als andere kreisfreie Städte in Nordrhein-Westfalen.

Die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts haben in Herne mit 75 Prozent den größten Anteil an den Gesamtverbindlichkeiten. Diese wiederum haben einen Anteil von 73 Prozent an den Gesamtschulden. Neben den beiden Anstalten des öffentlichen Rechts Entsorgung und Stadtentwässerung sind Verbindlichkeiten des Eigenbetriebs Bäder und des Teilkonzerns der Vermögens- und Verwaltungsgesellschaft für Versorgung und Verkehr der Stadt Herne mbH enthalten. Bei diesen Verbindlichkeiten handelt es sich überwiegend um Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten.

In Herne haben die Rückstellungen einen Anteil von 27 Prozent an den Gesamtschulden. Den größten Anteil hieran haben mit 84 Prozent die Pensionsrückstellungen. Diese sind nahezu vollständig im Kernhaushalt bilanziert.

Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2015



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



Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gesamtverbindlichkeiten	902.234	962.750	968.164	995.947	1.052.688	1.071.097	k.A.*
davon Anleihen	0,00	12.375	52.375	102.375	103.668	90.000	k.A.*
davon Investitionskredite	397.452	388.837	386.657	382.204	395.192	426.256	k.A.*
davon Liquiditätskredite	450.951	508.613	476.888	450.566	483.834	476.410	k.A.*
nachrichtlich: Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der Stadt Herne							
Verbindlichkeiten	670.995	725.024	742.392	765.977	802.787	808.285	787.092
davon Anleihen	0,00	0,00	40.000	90.000	90.000	90.000	90.000
davon Investitionskredite	189.607	183.842	193.447	193.748	195.077	219.923	219.765
davon Liquiditätskredite	450.951	508.613	476.888	449.564	483.834	476.410	449.765

* Für das Jahr 2018 liegen noch keine Gesamtabschlussdaten vor.

Die Investitionskredite haben in der Gesamtbilanz mit 40 Prozent einen deutlich höheren Anteil an den Verbindlichkeiten als im Kernhaushalt (28 Prozent). Umgekehrt ist der Anteil der Liquiditätskredite in der Gesamtbilanz niedriger als im Kernhaushalt. Dies liegt daran, dass die Liquiditätskredite sowie die in der Gesamtbilanz 2017 ausgewiesenen Anleihen, die die Stadt ebenfalls zur Liquiditätssicherung aufgenommen hat, aus dem Kernhaushalt stammen.

Im Vergleich mit den 22 anderen kreisfreien Städten gehört die Stadt Herne zu der Hälfte der Städte, die die niedrigsten Investitionskredite je Einwohner ausweisen. Der Vergleich der Liquiditätskredite je Einwohner zeigt ein anderes Bild. Herne gehört zu den 50 Prozent der Städte, die die höchsten Liquiditätskredite je Einwohner haben. Für die Stadt Herne besteht daher ein hoher Handlungsbedarf, insbesondere die Liquiditätskredite zurückzuführen.

Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	37.059	35.577	42.410	49.715
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-30.160	-51.000	-36.045	-30.701
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	6.899	-15.423	6.365	19.014
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	6.220	40.401	28.078	30.175
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	13.119	24.979	34.443	49.189

Die Salden aus der Investitionstätigkeit summieren sich in den vier Planjahren auf 148 Mio. Euro. Die Nettoneuverschuldung bei den Investitionskrediten, die die Stadt für diese Jahre veranschlagt, beträgt hingegen nur 105 Mio. Euro. Einen Teil der Investitionen wird die Stadt aus Überschüssen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit finanzieren. Diese summieren sich in den Jahren 2019 bis 2022 auf 165 Mio. Euro. Neben der ordentlichen Tilgung von Investitionskrediten plant die Stadt auch Liquiditätskredite zurückzuzahlen. Laut Haushaltsplan sollen sich die Liquiditätskredite bis 2022 um 122 Mio. Euro verringern.

Damit plant die Stadt Herne, ihre Kredite zur Liquiditätssicherung bis zum Jahr 2022 um rund ein Viertel zu reduzieren. Da sie jedoch Investitionen nicht anderweitig finanzieren kann, wird sie weitere Investitionskredite aufnehmen müssen. Insgesamt werden sich die Verbindlichkeiten bis zum Jahr 2022 nur um 17 Mio. Euro verringern. Das sind zwei Prozent der Verbindlichkeiten, die die Stadt Herne in ihrer Schlussbilanz 2018 ausweist.

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 aufgebaut, die vergleichsweise wenig investiert hat. Nicht durchgeführte Investitionen können hingegen zu geringeren Verbindlichkeiten führen.

Dass Herne vergleichsweise wenig investive Verbindlichkeiten hat, liegt daran, dass die Stadt ein eher niedriges Sachanlagevermögen hat. Dies zeigt insbesondere der Vergleich des Infrastrukturvermögens je Einwohner. Die Stadt Herne gehört zu den 50 Prozent der Städte, die in ihrer Gesamtbilanz niedrige Vermögenswerte beim Infrastrukturvermögen ausweisen. Die Gründe für unterschiedlich hohe Vermögenswerte sind vielfältig. Beispielsweise ist die Verkehrsfläche je Einwohner in Herne im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten gering. Ein weiterer Grund könnte sein, dass Vermögenspositionen bereits lange in Gebrauch und zu großen Teilen abgeschrieben sind. In diesem Fall müssten absehbare Reinvestitionen finanziert werden.

Ein schlechter Zustand des Anlagevermögens würde ebenfalls auf einen Sanierungsbedarf hindeuten. Je schlechter der Zustand des Anlagevermögens ist, umso höher ist das Risiko zukünftiger Haushaltsbelastungen.

Als Indikatoren für den Umfang von Reinvestitionsbedarfen ziehen wir den Zustand und die Altersstruktur des Anlagevermögens 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 vorrangig heran. So haben wir Informationen zur Altersstruktur und zum Zustand des Straßenvermögens aus der Prüfung der Verkehrsflächen übernommen.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2017

Grundzahlen	Durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren	Durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad
Straßen (Kernhaushalt)	20	50	60
Abwasserkanäle	61	80	24
Schulgebäude einschl. Schulsportstätten und Lehrschwimmbädern (Kernhaushalt)	27	76	64
Sonstige Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäude (Kernhaushalt)	35	79	56

Die Anlagenabnutzungsgrade der Straßen und Gebäude deuten darauf hin, dass diese Vermögenspositionen tendenziell überaltert sind. Die Hälfte der Nutzungsdauern ist bei den meisten Straßen und Gebäuden bereits überschritten.

Im Bericht über die Prüfung der Verkehrsflächen stellt die gpaNRW jedoch dar, dass sich der Großteil der Straßen in einem guten bis mittleren Zustand befindet. Wir gehen daher nicht davon aus, dass kurzfristig ein hoher Reinvestitionsbedarf besteht, der die Haushaltsituation der Stadt zusätzlich belastet.

Die Anlagenabnutzungsgrade der Gebäude sind im Vergleich zur letzten Prüfung 2012 gestiegen. Grund dafür ist die geringe Investitionstätigkeit der letzten Jahre. Die durchschnittliche Investitionsquote bei den städtischen Gebäuden liegt in den Jahren 2009 bis 2018 bei 63 Prozent und damit deutlich unter 100 Prozent. Dieser Wert ist mittel- bis langfristig erforderlich, um die Verluste aus Abgängen und Abschreibungen nachhaltig auszugleichen.

Für den Bereich der Schulen hat die Stadt Herne inzwischen jedoch einen wichtigen Schritt vollzogen. Im Jahr 2017 hat sie die Herner Schulmodernisierungsgesellschaft mbH (HSM) gegründet. Die HSM wird bauliche Maßnahmen für Schulgebäude sowie andere kommunalnutzungsorientierte Gebäude planen, koordinieren und durchführen. Vorrangig wird sich die HSM um die Schulen mit den dringlichsten Sanierungsbedarfen kümmern. Die Stadt Herne stellt der Gesellschaft für die Investitionen der nächsten zehn Jahre eine Kreditlinie von 100 Mio. Euro zur Verfügung.

Die Anlagenabnutzungsgrade der Gebäude der Herner Gesellschaft für Wohnungsbau GmbH (HGW) haben wir anhand des Verhältnisses der kumulierten Abschreibungen zu den Anschaffungs- und Herstellungskosten³ ermittelt.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2017

Grundzahlen	kumulierte Abschreibungen in Tausend Euro	Anschaffungs- und Herstellungskosten in Tausend Euro	Anlagenabnutzungsgrad
Wohnbauten	56.289	138.986	40
Sonstige Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäude	6.668	38.640	17

Der eher niedrige Anlagenabnutzungsgrad bei den Wohngebäuden deutet auf eine ausgewogene Altersstruktur hin. Zudem ist der Anlagenabnutzungsgrad der sonstigen Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäude niedrig. Im Jahr 2017 hat die Gesellschaft das technische Rathaus Langekampstraße mit einem Wert von 17 Mio. Euro aktiviert.

³ Siehe Anlagenspiegel im Jahresabschluss der HGW zum Geschäftsjahr vom 01.01.2017 bis zum 31.12.2017; veröffentlicht auf www.unternehmensregister.de

→ Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Herne 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 Herne hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung und Feststellung des Jahresabschlusses ein. Den Entwurf des Gesamtabchlusses 2017 hat die Stadt nur mit wenigen Tagen Verspätung aufgestellt.

→ Feststellung

Die Entscheidungsträger innerhalb der Verwaltung sind unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten. Der Kämmerer informiert zudem die Mitglieder des Ausschusses für Finanzen und Beteiligungen.

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 Gesamtabchlüsse (§ 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 Fachbereichsleitungen 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 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.

Der Rat der **Stadt Herne** hat den Haushalt 2019 am 27. November 2018 beschlossen. Der Oberbürgermeister konnte daraufhin die Haushaltssatzung fristgerecht bei der Bezirksregierung Arnsberg anzeigen. Im Haushaltsplan 2019 weist die Stadt entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben das Jahresergebnis des Vorjahres aus. Den Jahresabschluss 2017 hat die Stadt fristgerecht festgestellt.

Die Stadt Herne gehört zu den acht kreisfreien Städten, die bis zum Redaktionsschluss dieses Berichtes einen Gesamtabchluss 2017 vorlegen konnten. Den Entwurf des Gesamtabchluss-

ses 2017 hat der Oberbürgermeister dem Rat am 09. November 2018 zugeleitet. Am 26. Februar 2019 hat der Rat den Gesamtabschluss festgestellt. Die Gemeindeordnung sieht vor, den Gesamtabschluss bis zum 31. Dezember des Folgejahres festzustellen.

Die sechs Dezernate der Stadtverwaltung Herne erstellen nach jedem Quartal einen Controllingbericht. Hierin stellen sie für die einzelnen Fachbereiche tatsächliche und prognostizierte Abweichungen zum Haushaltsplan dar. Der Bereich Finanzsteuerung fasst die einzelnen Berichte für den Oberbürgermeister und den Verwaltungsvorstand zusammen. Zudem erhält die Bezirksregierung Arnsberg den Bericht. Die Fachbereiche Personal und Soziales erstellen zudem gesonderte Berichte. Über den Stand des Haushaltssanierungsplan berichtet der Bereich Finanzsteuerung in einem gesonderten Bericht an die zuständige Bezirksregierung Arnsberg. Der Kämmerer berichtet zudem mündlich in den Sitzungen des Ausschusses für Finanzen und Beteiligungen über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung und über den Stand des Zins- und Schuldenmanagements.

Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Nennenswerte und nachhaltige Konsolidierungsbeiträge erzielt die Stadt Herne über die höheren Hebesätze der Grundsteuer B, durch die konsequente Umsetzung der Personalkostenquotierung und eine restriktive Mittelbewirtschaftung. Kurzfristigen Effekt haben die Vermarktung von Grundstücken und die Beiträge der städtischen Beteiligungen.

Die positive Wirkung weiterer Konsolidierungsmaßnahmen, die die Stadt in der Fortschreibung ihres Haushaltssanierungsplans bis 2022 auflistet, wird von allgemeinen Aufwandssteigerungen überlagert.

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 Konsolidierungsmaßnahmen ihren Haushalt entlasten. So kann sie eigene Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

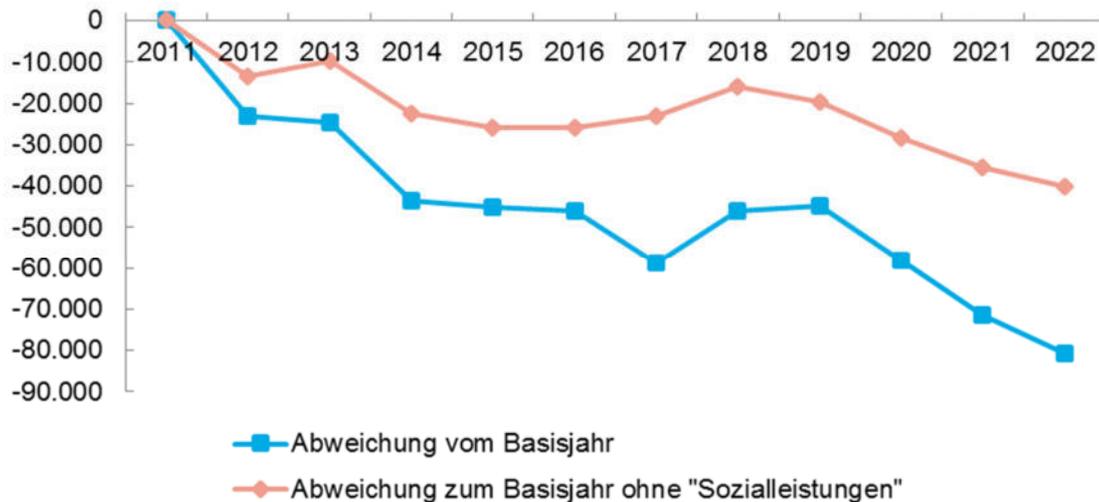
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung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

Wir haben zudem berücksichtigt, 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 einer Kommune nur eingeschränkt beeinflusst werden. Auch sie überlagern die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse.

Bei der **Stadt Herne** ist die Haushaltsbelastung durch diese „Sozialleistungen“ seit dem Jahr 2011 um 30 Mio. Euro auf 149 Mio. Euro im Jahr 2018 gestiegen. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar.

Die folgende Grafik macht die Wirkung des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ in Tausend Euro



Ist-Werte bis 2018, ab 2019 Plan-Daten

Der Verlauf der bereinigten Jahresergebnisse ist negativ:

- Von 2011 bis 2018 verschlechterten sie sich um 46 Mio. Euro.
- Bis 2022 sollen sie sich um weitere 35 Mio. Euro verschlechtern.

Die bereinigten Jahresergebnisse entwickeln sich damit gegenläufig zu den (nicht bereinigten) Jahresergebnissen. 2018 war das Jahresergebnis rund 70 Mio. Euro besser als 2011. Bis 2022 will die Stadt Herne die Jahresergebnisse um weitere zwölf Mio. Euro verbessern. Die positive Ergebnisentwicklung basiert damit wesentlich auf der Gewerbesteuer sowie den Erträgen und Aufwendungen des Finanzausgleichs. Eine positive Wirkung der Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Herne ist aus dieser Darstellung nicht oder nur bedingt erkennbar.

Auch nach Bereinigung der „Sozialleistungen“ ergibt sich seit 2011 ein negativer Ergebnisverlauf. Erkennbar ist aber, dass Maßnahmen des Haushaltssanierungsplans eine positive Wirkung hatten und haben. Seit dem Jahr 2012, dem Beginn des Stärkungspaktes, hat sich das bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ um 23 Mio. Euro verschlechtert. Das sind durchschnittlich nur 1,3 Prozent jährlich. Über die Konsolidierung der Aufwandsseite und insbesondere über das Anheben des Hebesatzes der Grundsteuer B konnte die Stadt einen Teil der allgemeinen Preissteigerung sowie der Tarif- und Besoldungssteigerungen kompensieren. Den

Hebesatz der Grundsteuer B hat die Stadt in den Jahren 2013, 2016 und 2018 angehoben. Einen nennenswerten, wenn auch nur vorübergehenden Effekt, konnte die Stadt aus der Vermarktung von Grundstücken erzielen. Von den Erträgen aus dem Verkauf von Grundstücken für den Bau des Dienstleistungsparks Schloss Strünkede profitierte das Jahresergebnis 2017. Des Weiteren hat die Stadt Herne die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Gebäudemanagement Herne (gmh) in den Kernhaushalt zurückgeführt. Die Fusion hatte auf das Jahresergebnis 2018 einen positiven Effekt von rund fünf Mio. Euro. Das Jahresergebnis 2018 profitierte zudem von drei Vorgängen, die dazu geführt haben, dass die Finanzerträge wesentlich höher waren als in den Vorjahren:

- Gewinnausschüttung der gmh von 1,3 Mio. Euro,
- Sonderausschüttung der Entsorgung Herne AöR von 1,4 Mio. Euro und
- Ausschüttungen des Eigenbetriebs Bäder von 9,1 Mio. Euro aus der Veräußerung von RWE-Aktien im Teilkonzern VVH.

Da die gmh aufgelöst wurde, handelt es sich um einen einmaligen Konsolidierungsbeitrag. Auch die Ausschüttungen der Entsorgung Herne AöR und des Bäderbetriebs sind in der genannten Höhe nicht nachhaltig. Im Jahr 2019 plant die Stadt zwar noch mit vergleichbar hohen Erträgen. In den Folgejahren sollen die Zahlungen dieser Beteiligungen wieder sinken.

Ein signifikanter Erfolg weiterer Konsolidierungsmaßnahmen, wie der konsequenten Umsetzung der Personalkostenquotierung und der restriktiven Mittelbewirtschaftung, ist nicht erkennbar. Die positive Wirkung dieser Maßnahmen wird von Aufwandssteigerungen überlagert, die zu großen Teilen nicht von der Stadt Herne beeinflusst werden können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte den eingeschlagenen Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen.

Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne überträgt nicht ausgeschöpfte konsumtive Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen in sehr geringem Umfang in Folgejahre. Auch investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie nur in engen Grenzen. Mit dem restriktiven Vorgehen trägt die Stadt ihrer defizitären Haushaltssituation Rechnung. Dennoch schöpft sie ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen jährlich nur zu ca. 40 Prozent aus. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat sie 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 können. 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.

In den folgenden Tabellen stellen wir die Höhe der Ermächtigungen dar, die die **Stadt Herne** im konsumtiven Bereich übertragen hat. Des Weiteren zeigen wir auf, wie sich die Ansätze hierdurch erhöht haben und zu welchem Anteil diese von der Stadt in Anspruch genommen wurden.

Ordentliche Aufwendungen im Zeitverlauf

Grund- und Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	458.332	477.228	529.280	541.984	560.852
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.510	125	1.478	227	1.499
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,33	0,03	0,28	0,04	0,27
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	459.841	477.353	530.759	542.211	562.351
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	468.488	489.747	523.922	542.690	553.082
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	102	103	98,71	100	98,35

Die Stadt Herne hat in den Jahren 2014, 2015 und 2017 mehr Aufwendungen geleistet, als sie in den jeweiligen Haushaltsplänen veranschlagt hatte. Ihre Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit veranschlagte sie in der Regel in ausreichender Höhe.

In den Jahren 2014 bis 2018 hat sie nur Ermächtigungen von durchschnittlich etwa einer Mio. Euro ins Folgejahr übertragen. Die Planansätze hat sie hierdurch um nicht einmal ein Prozent erhöht. Damit hält sich die Stadt an die Vorgabe der Bezirksregierung, mit Ermächtigungsübertragungen zurückhaltend umzugehen.

Ermächtigungsübertragungen (Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit) je Einwohner in Euro 2018



Der Vergleich enthält Werte von 15 Städten.

„Grundsätzliche Regelungen für die Ermächtigungsübertragungen“ hat der Rat der Stadt Herne im Dezember 2013 beschlossen. Hiernach ist der Kämmerer zuständig für die Ausgestaltung des Verfahrens und die Entscheidung zur regelungskonformen Übertragung der Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen. Die Übertragung von konsumtiven Aufwendungen bzw. Auszahlungen können die Fachbereiche nur in begründeten Ausnahmefällen beantragen. Ausnahmen hat die Stadt in den grundsätzlichen Regelungen definiert. Mit der restriktiven Festlegung zum Umgang mit Ermächtigungsübertragungen trägt die Stadt ihrer defizitären Haushaltssituation Rechnung.

Auch für die Übertragung von investiven Auszahlungsermächtigungen lässt die Regelung nur einen geringen Spielraum.

Investive Auszahlungen im Zeitverlauf

Grund- und Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	24.176	25.680	33.585	44.734	53.161
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	14.568	17.845	20.158	23.572	38.407
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	60,26	69,41	60,02	52,69	72,25
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	38.743	43.555	53.744	68.306	91.567
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	18.159	17.757	25.311	24.337	25.862
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	46,87	40,77	47,10	35,63	28,24

In den Jahren 2014 bis 2018 hat die Stadt Herne investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich 23 Mio. Euro übertragen. Dieser Wert ist verglichen mit den anderen 22 kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen eher niedrig. Mehr als 50 Prozent der Vergleichsstädte übertragen je Einwohner höhere investive Auszahlungsermächtigungen.

Ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen schöpfte die Stadt Herne in den fünf Betrachtungsjahren nur zu ca. 40 Prozent aus.

Ihre investiven Auszahlungen plant die Stadt nach eigenem Bekunden aber so gut sie kann korrespondierend zur Umsetzung der geplanten Maßnahmen. Die Fachbereiche sind angehalten, Auszahlungen nur dann zu veranschlagen, wenn in den Jahren der Haushaltsplanung voraussichtlich Auszahlungen zu leisten sind. Soweit nur Zahlungsverpflichtungen begründet werden, die in späteren Jahren zahlungswirksam werden, sind diese als Verpflichtungsermächtigungen anzumelden. Als Gründe für den geringen Grad der Ansatzinanspruchnahme nennt die Stadt planungsbedingte, vertragliche, zuwendungsrechtliche und/oder technische Probleme. Diese führen oft zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen.

Der Rat erhält in jedem Jahr mit dem Entwurf des Jahresabschlusses eine Übersicht der Übertragungen mit Angabe der Auswirkungen auf den Ergebnis- und Finanzplan des Folgejahres.

Die Stadt Herne konnte ihre investiven Auszahlungen in allen Jahren finanzieren. Zwar überstiegen in den Jahren 2014 und 2017 die tatsächliche Aufnahme von Investitionskrediten die Kreditermächtigung aus der jeweiligen Haushaltssatzung. Die Stadt hatte jedoch aus den Vorjahren Kreditermächtigungen in ausreichender Höhe übertragen. Neue Investitionskredite nimmt die Stadt Herne nur auf, wenn sie investive Auszahlungen nicht anderweitig finanzieren kann.

→ 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 in den Jahren 2008 und 2012.

Beiträge

Die Ausführungen zu den Straßenbaubeiträgen stehen im Berichtsteil Verkehrsflächen.

Gebühren

→ Feststellung

Die Stadt Herne erhebt Gebühren und beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung.

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.

In der **Stadt Herne** führt die Stadtentwässerung Herne AöR die Aufgabe der **Abwasserbeseitigung** aus. Die AöR berücksichtigt bei der Kalkulation der Abwassergebühren kalkulatorische Kosten im rechtlich zulässigen Rahmen. Von einer Abführung kalkulatorischer Gewinne an den Kernhaushalt sollte sie nur dann absehen, wenn ansonsten ein wesentlicher Substanzverlust im Betrieb droht.

Dass die Stadtentwässerung Herne AöR in der Vergangenheit keine Eigenkapitalverzinsung an den Kernhaushalt abgeführt hat, lag an der niedrigen Eigenkapitalausstattung der AöR. Mit dem Jahresabschluss 2017 hat sie ihrer Einschätzung nach erstmalig eine ausreichende Eigenkapitalausstattung. Insofern und vorausgesetzt, dass die Situation der AöR stabil bleibt, zieht die Stadt in Erwägung, künftig eine Abführung einzufordern.

→ Empfehlung

Die Stadtentwässerung Herne AöR sollte, soweit dies betriebswirtschaftlich angemessen ist, künftig eine Eigenkapitalverzinsung an den Kernhaushalt abführen.

Die **Abfallbeseitigung, die Straßenreinigung und den Winterdienst** führt die Anstalt öffentlichen Rechts „Entsorgung Herne“ im Auftrag der Stadt Herne durch. Die kalkulatorischen Abschreibungen ermittelte die AöR auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten. Die AöR führt an den Kernhaushalt jährlich eine Eigenkapitalverzinsung von rund 162.000 Euro ab.

Gemäß § 6 Abs. 2 KAG NRW sind Kostenüberdeckungen am Ende eines Kalkulationszeitraumes innerhalb der nächsten vier Jahre auszugleichen; Kostenunterdeckungen sollen innerhalb dieses Zeitraumes ausgeglichen werden. Ihre **Rettungsdienstgebühren** hat die Stadt Herne zuletzt für das Jahr 2016 kalkuliert. Unterdeckungen aus Vorjahren hat sie in der Vergangenheit nicht in die Kalkulation einbezogen.

Die Stadt Herne beabsichtigt, die Rettungsdienstgebühren neu zu kalkulieren. Dabei wird sie die anstehenden Investitionen für den Neubau der Feuer- und Rettungswachen I und II einbeziehen. Inwieweit es der Stadt gelingt, kostendeckende Gebührensätze mit den Krankenkassen zu vereinbaren, bleibt abzuwarten.

Die Ausführungen zu den Friedhofsgebühren stehen im Berichtsteil Friedhofswesen.

Steuern

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat ihre Steuersätze seit der Teilnahme vom Stärkungspakt deutlich angehoben. Ihre Realsteuerhebesätze sind im Vergleich mit den Nachbarstädten und den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen hoch.

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.

Seit der Teilnahme am Stärkungspakt Stadtfinanzen hat die **Stadt Herne** ihre Realsteuerhebesätze wie folgt angehoben:

- Grundsteuer B im Jahr 2013 von 520 v. H. auf 560 v. H., im Jahr 2016 auf 600 v. H. und in 2018 auf 745 v. H. sowie
- Gewerbesteuer im Jahr 2017 von 480 v. H. auf 500 v. H.

Im interkommunalen Vergleich mit den Nachbarkommunen ordnen sich die Realsteuerhebesätze der Stadt Herne damit wie folgt ein:

Hebesätze in von Hundert 2018

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Herne	240	745	500
Bochum	250	645	495
Gelsenkirchen	273	545	480
Herten	285	790	480
Recklinghausen	390	695	520
Castrop-Rauxel	600	825	500

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Mittelwert kreisfreie Städte im Regierungsbezirk Arnsberg	270	646	490
Mittelwert kreisfreie Städte	258	606	477
Maximum kreisfreie Städte	395	855	580
Fiktiver Hebesatz GFG 2018	217	429	417
Fiktiver Hebesatz GFG 2019	223	443	418

Jährliche Auswirkungen von Hebesatzerhöhungen im Bereich der Realsteuern

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Hebesatz 2019 [v. H.]	240	745	500
Geplante Erträge 2019 in Euro	21.000	29.041.000	48.765.000
Mehrertrag aus Hebesatzanhebung um ein v. H. in Euro	88	38.981	97.530

Die örtlichen Aufwandssteuern, wie Vergnügungs-, Wettbüro- und Hundesteuer, haben in Herne eine eher untergeordnete Bedeutung. Die Steigerung der Steuersätze ist bereits Bestandteil des Haushaltssanierungsplans. Hierdurch konnte die Stadt das Aufkommen dieser Steuerarten von 3,5 Mio. Euro im Jahr 2011 auf 6,4 Mio. Euro im Jahr 2018 steigern.

→ Anlagen: Ergänzende Tabellen

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

Haushaltssituation	
Haushaltsstatus	
F1	Die Stadt Herne unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie nimmt seit dem Jahr 2012 freiwillig an der zweiten Stufe des Stärkungspaktes Stadtfinanzen teil und hat seitdem Konsolidierungsmaßnahmen des Haushaltssanierungsplanes umzusetzen.
F2	Von aufsichtsrechtlichen Maßnahmen wird die Stadt Herne erst dann befreit werden, wenn es ihr gelingt, die Überschuldung zu beenden und wieder Eigenkapital auszuweisen.
Ist-Ergebnisse	
F3	Ihre Jahresfehlbeträge konnte die Stadt Herne in den letzten Jahren sukzessive reduzieren. Im Jahresabschluss 2018 kann sie erstmals seit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements einen Überschuss ausweisen. Herne befindet sich jedoch noch immer in einer strukturell defizitären Haushaltssituation.
F4	Ohne Finanzhilfe des Landes und die Sondereffekte bei den Finanzerträgen wäre die Stadt im Jahr 2018 nicht in der Lage gewesen, ein positives Jahresergebnis auszuweisen.
Plan-Ergebnisse	
F5	Die Stadt Herne plant für das Jahr 2022 einen Überschuss von 15 Mio. Euro. Im Haushalt 2019 und der mittelfristigen Ergebnisplanung bis 2022 sieht die gpaNRW neben naturgemäß bestehenden allgemeinen Risiken zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Stadt Herne plant mit Erträgen aus Forderungen gegenüber dem Bundes- und Landesgesetzgeber, für die es bisher keine Rechtsgrundlage gibt. Sollte die Stadt diese Erträge nicht erhalten, wäre das Jahresergebnis 2022 dennoch positiv.
Eigenkapital	
F6	Mit der Aufstellung der Bilanz des Jahres 2016 hat die Stadt Herne ihr Eigenkapital aufgebraucht. Sie ist somit überschuldet. Damit verstößt sie gegen das Überschuldungsverbot gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW.
F7	Die Stadt Herne wird über den Zeitraum der mittelfristigen Haushaltsplanung hinaus überschuldet sein.
Schulden und Vermögen	
F8	Die Schulden der Stadt Herne sind in letzten Jahren gestiegen. Dies lag insbesondere daran, dass sie neue Kredite aufnehmen musste, um konsumtive und investive Auszahlungen zu finanzieren. Kritisch ist in erster Linie der hohe Stand an Liquiditätskrediten. Herne gehört zu den 50 Prozent der kreisfreien Städte, die die höchsten Liquiditätskredite je Einwohner haben. Die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner der Stadt sind im interkommunalen Vergleich jedoch unterdurchschnittlich hoch.

Haushaltssituation	
F9	Nennenswerte Reinvestitionsbedarfe bestehen beim Gebäudevermögen. Zur Sanierung der Schulen hat die Stadt eine Modernisierungsgesellschaft gegründet. Da die Stadt Überschüsse aus dem laufenden Geschäft vorrangig einsetzen wird, um Liquiditätskredite zurückzuzahlen, kann sie die notwendigen Investitionen zu weitüberwiegenden Teilen nur über neue Investitionskredite finanzieren.

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Herne hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung und Feststellung des Jahresabschlusses ein. Den Entwurf des Gesamtabschlusses 2017 hat die Stadt nur mit wenigen Tagen Verspätung aufgestellt.		
F2	Die Entscheidungsträger innerhalb der Verwaltung sind unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten. Der Kämmerer informiert zudem die Mitglieder des Ausschusses für Finanzen und Beteiligungen.		
F3	Nennenswerte und nachhaltige Konsolidierungsbeiträge erzielt die Stadt Herne über die höheren Hebesätze der Grundsteuer B, durch die konsequente Umsetzung der Personalkostenquotierung und eine restriktive Mittelbewirtschaftung. Kurzfristigen Effekt haben die Vermarktung von Grundstücken und die Beiträge der städtischen Beteiligungen. Die positive Wirkung weiterer Konsolidierungsmaßnahmen, die die Stadt in der Fortschreibung ihres Haushaltssanierungsplans bis 2022 auflistet, wird von allgemeinen Aufwandssteigerungen überlagert.	E3	Die Stadt Herne sollte den eingeschlagenen Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen.

	Feststellung		Empfehlung
F4	Die Stadt Herne überträgt nicht ausgeschöpfte konsumtive Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen in sehr geringem Umfang in Folgejahre. Auch investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie nur in engen Grenzen. Mit dem restriktiven Vorgehen trägt die Stadt ihrer defizitären Haushaltssituation Rechnung. Dennoch schöpft sie ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen jährlich nur zu ca. 40 Prozent aus. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat sie geregelt.		

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Herne erhebt Gebühren und beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung.	E1	Die Stadtentwässerung Herne AöR sollte, soweit dies betriebswirtschaftlich angemessen ist, künftig eine Eigenkapitalverzinsung an den Kernhaushalt abführen.
F2	Die Stadt Herne hat ihre Steuersätze seit der Teilnahme vom Stärkungspakt deutlich angehoben. Ihre Realsteuerhebesätze sind im Vergleich mit den Nachbarstädten und den anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen hoch.		

Tabelle 4: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	99,74	94,89	99,74	102	103	108	17
Eigenkapitalquote 1	-4,07	-38,97	-4,47	4,11	22,32	67,26	17
Eigenkapitalquote 2	17,14	-24,43	7,70	23,37	39,81	81,22	17
Fehlbetragsquote	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß						

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	29,79	14,45	20,27	28,96	31,42	41,05	17
Abschreibungsintensität	6,26	2,50	4,36	5,47	5,72	17,64	17
Drittfinanzierungsquote	43,35	16,19	38,56	47,73	56,08	81,68	17
Investitionsquote	78,96	59,11	80,18	105	116	172	17
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	76,52	41,74	64,34	72,10	80,33	99,88	17
Liquidität 2. Grades	26,02	8,18	14,88	22,87	30,10	435	17
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	36,69	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	11,23	0,88	11,23	13,16	17,09	27,32	17
Zinslastquote	2,36	0,57	1,35	1,90	2,42	3,38	17
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	29,11	26,36	32,83	35,33	37,72	55,19	17
Zuwendungsquote	47,33	10,54	25,06	31,18	35,99	47,33	17
Personalintensität	28,26	16,30	18,50	21,28	22,05	28,26	17
Sach- und Dienstleistungsintensität	12,03	11,20	12,34	15,34	17,38	21,43	17
Transferaufwandsquote	33,69	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: Durchschnittswerte in Tausend Euro (Modellrechnung „strukturelles Ergebnis“)

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Gewerbsteuer	38.804	37.444	47.706	47.202	46.908	43.613
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	48.251	51.657	52.688	55.564	57.787	53.189
Ausgleichsleistungen	11.300	10.893	11.479	14.432	14.601	12.541
Schlüsselzuweisungen vom Land	139.506	146.744	148.441	156.803	180.916	154.482
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	17.467	17.467	17.467	17.467	17.467	-*
Summe der Erträge	255.328	264.205	277.781	291.468	317.680	263.825
Gewerbsteuerumlage	2.488	3.036	3.447	3.173	3.011	3.031
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	2.946	4.158	5.355	4.677	4.467	4.320
Summe der Aufwendungen	5.433	7.194	8.802	7.850	7.478	7.352
Saldo	249.894	257.011	268.979	283.618	310.202	256.473

* Die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz bereinigen wir. Bei den Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbsteuer und Finanzausgleich) bleiben diese Erträge außen vor. Daher enthält die Tabelle für diese Position keinen Durchschnittswert.

Tabelle 6: Eigenkapital in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	126.475	67.601	14.137	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	28.362	66.100	61.440
Eigenkapital 1	126.475	67.601	14.137	-28.362	-66.100	-61.440
Sonderposten für Zuwendungen	304.715	304.174	299.983	296.491	303.750	302.457
Sonderposten für Beiträge	17.173	17.089	17.531	17.520	17.980	17.879
Eigenkapital 2	448.363	388.864	331.651	285.649	255.630	258.897
Bilanzsumme	1.489.748	1.464.102	1.440.764	1.474.469	1.517.953	1.510.551

Tabelle 7: Schulden in Tausend Euro

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	40.000	90.000	90.000	90.000	90.000
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	183.842	193.447	193.748	195.077	219.923	219.765
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	508.613	476.888	449.564	483.834	476.410	449.765
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	899	764	624	477	323	163
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.042	817	1.070	1.128	1.303	8.018
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	14.809	13.958	16.652	2.746	2.049	2.633
Sonstige Verbindlichkeiten	15.819	16.518	14.320	14.523	14.414	10.131
Erhaltene Anzahlungen	0	0	0	15.002	3.863	6.618
Verbindlichkeiten	725.024	742.392	765.977	802.787	808.285	787.092
Rückstellungen	298.091	312.864	321.882	335.408	355.147	369.456
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0	0	0	0
Schulden	1.023.115	1.055.255	1.087.859	1.138.194	1.163.432	1.156.548

Tabelle 8: Gesamtschulden in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Verbindlichkeiten	962.750	968.164	995.947	1.052.688	1.071.097
Rückstellungen	345.001	362.263	358.908	374.787	397.680
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	3.899	2.912	3.896	5.422	7.880
Gesamtschulden	1.311.649	1.333.338	1.358.751	1.432.896	1.476.657

Tabelle 9: Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Anleihen	12.375	52.375	102.375	103.668	90.000
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	388.837	386.657	382.204	395.192	426.256
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	508.613	476.888	450.566	483.834	476.410
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	899	764	624	477	323
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	14.750	12.387	13.237	20.222	20.370
Sonstige Verbindlichkeiten	37.276	39.093	46.943	34.293	53.875
Erhaltene Anzahlungen	0	0	0	15.002	3.863
Gesamtverbindlichkeiten	962.750	968.164	995.947	1.052.688	1.071.097

Tabelle 10: Anlagevermögen (Gesamtabschluss) in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Anlagevermögen	1.648.847	1.627.048	1.575.586	1.589.862	1.586.136
davon Gebäudevermögen	595.236	583.757	577.722	584.848	600.897
davon Infrastrukturvermögen	654.655	646.714	637.492	624.817	619.562

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

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	-66.482	-57.421	-72.726	-58.874	-52.686	-41.639	-37.443	3.087	7.225	7.065	9.031	14.968
Gewerbesteuer	45.767	46.135	31.995	38.804	37.444	47.706	47.202	46.908	48.765	50.374	52.339	53.962
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	43.213	44.451	46.690	48.251	51.657	52.688	55.564	57.787	60.792	64.257	67.149	70.775
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	6.270	6.553	6.664	6.844	7.979	8.139	10.293	11.613	11.311	11.628	11.884	12.157
Ausgleichsleistungen	9.407	12.195	12.546	11.300	10.893	11.479	14.432	14.601	14.947	15.153	15.360	15.568
Schlüsselzuweisungen	108.152	131.288	127.082	139.506	146.744	148.441	156.803	180.916	185.826	196.232	211.342	219.795
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz	0	4.238	6.773	17.467	17.467	17.467	17.467	17.467	11.354	5.590	0	0
Summe der Erträge	212.809	244.860	231.750	262.172	272.184	285.920	301.761	329.293	332.995	343.233	358.074	372.257
Gewerbesteuerumlage	3.325	3.250	2.676	2.488	3.036	3.447	3.173	3.011	8.456	5.297	5.081	3.777
Fonds Deutsche Einheit	3.325	3.157	4.586	2.946	4.158	5.355	4.677	4.467	0	0	0	0
Summe der Aufwendungen	6.651	6.407	7.261	5.433	7.194	8.802	7.850	7.478	8.456	5.297	5.081	3.777
Saldo der Bereinigungen	206.158	238.453	224.488	256.738	264.990	277.118	293.911	321.815	324.539	337.937	352.993	368.480
Saldo der Sondereffekte	0	0	0	500	0	0	0	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-272.640	-295.873	-297.214	-316.112	-317.676	-318.757	-331.354	-318.728	-317.314	-330.871	-343.962	-353.512
Abweichung vom Basisjahr	0	-23.233	-24.574	-43.472	-45.036	-46.117	-58.714	-46.088	-44.675	-58.231	-71.322	-80.872

Ist-Werte bis 2018, ab 2019 Plan-Daten

Tabelle 12: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne "Sozialleistungen" in Tausend Euro

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bereinigtes Jahresergebnis	-272.640	-295.873	-297.214	-316.112	-317.676	-318.757	-331.354	-318.728	-317.314	-330.871	-343.962	-353.512
Landschaftsumlage	32.311	36.184	37.804	39.018	40.372	42.367	45.996	47.848	46.333	48.363	50.694	52.570
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-68.648	-69.818	-70.369	-74.357	-70.682	-69.031	-76.424	-71.019	-64.670	-66.780	-68.546	-70.001
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend-, Familien- hilfe	-50.031	-54.868	-57.746	-58.641	-59.145	-59.959	-64.146	-62.370	-65.101	-65.796	-67.523	-69.197
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-121.650	-135.003	-131.296	-144.096	-147.477	-147.400	-144.787	-137.491	-141.210	-149.933	-157.199	-161.745
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-13.353	-9.646	-22.446	-25.827	-25.749	-23.136	-15.841	-19.560	-28.282	-35.549	-40.094

Ist-Werte bis 2018, ab 2019 Plan-Daten

→ 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 Herne im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Zahlungsabwicklung i.e.S.	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Abgleich Finanzmittelkonten und Geschäftskonten	5
→ Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung	6
Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	6
Erfüllungsgrad Digitalisierung	11
→ Wirtschaftlichkeit	13
Zahlungsabwicklung i. e. S.	13
Vollstreckung	23
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	34

→ Managementübersicht

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 Herne erledigt ihre Aufgaben mit hohem personellen Einsatz sach- und zeitgerecht. Der Aufwand je Einzahlung liegt am Median.

Im Umgang mit SEPA-Lastschriftmandaten könnten in einzelnen Bereichen noch Verbesserungen erzielt werden. Diese Empfehlung wird 2019 bereits umgesetzt. Bei der Digitalisierung in der Verwaltung hat die Stadt Herne deutliche Entwicklungsmöglichkeiten. Im Geschäftsablauf stellen sich vor allem die teilweise fehlenden Sollstellungen durch die Fachämter als Belastung heraus. Grund dafür war ein EDV-technischer Verfahrenswechsel, der 2019 keine Probleme mehr hervorrufen sollte.

Vollstreckung

Die Vollstreckung der Stadt Herne erledigt ihre Aufgaben mit hohem personellen Einsatz. Sie hat unterdurchschnittliche Aufwendungen je abgewickelter Forderung. Die Erfolgsquote ist gering. Regelungen für die wirtschaftliche Beitreibung von Vollstreckungsforderungen zur Bearbeitung (Bearbeitungsreihenfolge, Informationsbeschaffung, Prioritäten usw.) sollten aufgestellt werden.

Die bestehenden Forderungen sind zum Teil zehn Jahre alt. Die Chancen, sie erfolgreich zu vollstrecken sind damit gering. Die Stadt Herne sollte nach kürzeren Zeitabschnitten die Niederschlagung prüfen und diese Forderungen ggf. unbefristet niederschlagen.

→ 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 Geschäftskonten,
- 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 Geschäftskonten

→ **Feststellung**

Der Abgleich zwischen Ist- und Sollbestand ergab keinen Unterschiedsbetrag.

Die Zahlungsabwicklung 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 Geschäftskonten abzugleichen. Zwischen den Finanzmittelkonten und den Geschäftskonten darf es keinen Unterschiedsbetrag geben. Im Abgleich müssen sowohl alle Geschäftskonten 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 Herne** Geschäftskonten unterhält. Den ermittelten Istbestand haben wir der Fortschreibung nach dem Tagesabschluss vom Vortag gegenübergestellt.

Die Tagesabschlüsse werden jeden Werktag aufgestellt. Kontogegenbücher werden zur Kontrolle der ordnungsgemäßen Verbuchung gutzuschreibender Beträge bzw. der Aufträge und der Schwebeposten geführt.

Die Stadt Herne hat sieben Geschäftskonten bei zwei Banken eingerichtet. Eines davon wird als Master- oder Hauptgeschäftskonto geführt. Das Konto des ehemals ausgegliederten Gebäudemanagements soll aufgelöst werden. Daneben verwaltet sie ca. 130 Schul- und 22 Kita-Sammelkonten. Zusätzlich gibt es noch ein technisches Konto, auf dem täglich die Wechselgelder eingezahlt werden.

Jedes Geschäftskonto verursacht einen zusätzlichen Arbeitsaufwand, auch wenn bei allen Konten die Übermittlung des Kontostandes automatisiert erfolgt.

→ **Empfehlung**

Die Anzahl der Geschäftskonten für Schulen und Kindertagesstätten sollte deutlich reduziert werden.

Verschiedene Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, u.a. im Vollstreckungsaußendienst haben Einnahmekassen bzw. Handvorschüsse. Eine Liste darüber wird zentral in der Abteilung Zahlungsabwicklung geführt. Bis 2019 gab es im Straßenverkehrsamt eine weitere Barkasse, die inzwischen durch einen Kassenautomaten abgelöst wurde.

Im § 6 der Anlage 4 der Geschäftsanweisung für die Finanzbuchhaltung der Stadt Herne vom Dezember 2014 (im Folgenden GA FiBu genannt) gibt es aktuelle schriftliche Regelungen für die Führung der Handkassen. Zuständig ist der Fachbereich Personal und Zentraler Service, die Zahlungsabwicklung und das Rechnungsprüfungsamt werden beteiligt. Mit der Prüfung ist die jeweilige Fachbereichsleitung beauftragt. Niederschriften über die Prüfungen sind vorhanden. Das Rechnungsprüfungsamt kontrolliert das.

→ 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 Herne 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 Herne erreicht im Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ ein besseres Ergebnis als dreiviertel der Vergleichskommunen.

Dieser Erfüllungsgrad setzt sich aus drei Teilerfüllungsgraden zusammen, auf die nachfolgend eingegangen wird.

Ordnungsmäßigkeit

→ Feststellung

Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Herne einen durchschnittlichen Wert, weil die Anforderungen der KomHVO NRW überwiegend erfüllt sind.

Eine ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben der Finanzbuchhaltung kann durch die Kommune sichergestellt werden, wenn sie gemäß § 32 KomHVO NRW die

- Zuständigkeiten,
- Fristen,
- Abläufe,
- Befugnisse und

¹ nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

² nein/Nein = 1

- sonstigen Rahmenbedingungen

schriftlich klar definiert und deren Einhaltung nachhält.

Die **Stadt Herne** erreicht im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit 97 Prozent (Median 97 Prozent).

Die Stadt hat mehrere Geschäfts-, Dienst- und Arbeitsanweisungen erlassen, die für die Erfüllungsgrade relevant sind. Die gpaNRW hat in ihrer Prüfung folgende Geschäfts- und Arbeitsanweisungen berücksichtigt:

- Geschäftsanweisung für die Finanzbuchhaltung der Stadt Herne“ (GA FiBu) vom 19. September 2014 mit den Anlagen 1 bis 12
- Dienstanweisung für das Schulden- und Zinsmanagement der Stadt Herne
- Arbeitsanweisung Vollstreckungserleichterung in Form von Vollstreckungsaufschub mit Zahlungserleichterung (zur Anlage 3 Nr. 2.1 GA FiBu)
- Arbeitsanweisung für die Abrechnung der Schulkonten gem. Anlage 5 der Geschäftsanweisung für die Finanzbuchhaltung der Stadt Herne
- Einsatz von Kreditkarten (Anlage 5 zur Geschäftsanweisung für die Finanzbuchhaltung der Stadt Herne i. d. Fassung 2019)
- Arbeitsanweisung zum Erlass von Haftungsbescheiden
- Arbeitsanweisung zum Einsatz des Ventilwächters durch die Vollstreckungsbehörde der Stadt Herne
- Arbeitsanweisung für nicht zugeordnete Zahlungseingänge in der Klärungsstelle der Zahlungsabwicklung der Stadt Herne
- Arbeitsanweisung für die Archivierung der Akten und Buchungsbelege der Zahlungsabwicklung
- Arbeitsanweisung zur Verwaltung von Geldannahmestellen und Handvorschüssen im Fachbereich Steuern und Zahlungsabwicklung (FB 25)

Die Aktualisierung der GA FiBu ist geplant, zum Zeitpunkt der Berichtserstellung im Herbst 2019 aber noch nicht abgeschlossen.

Grundsätzlich wird in Herne die Zahlungsabwicklung zentral wahrgenommen.

Für die Verwaltung der Zahlungsmittel hat die Abteilung Zahlungsabwicklung eine kurzfristige Liquiditätsplanung aufgebaut (§ 22 GA FiBu). Die Liquiditätsplanung wird täglich aktualisiert. Die anordnenden Stellen sind verpflichtet, Ein- und Auszahlungen ab 100.000 Euro der Zahlungsabwicklung „so zeitig wie möglich“ zu melden. Fristen dazu sind nicht schriftlich fixiert, allerdings gibt es hier nach Angabe der Abteilung Zahlungsabwicklung keine Verzögerungen. Eine gute Unterstützung wird der elektronische Rechnungsworkflow sein, der in der Stadtverwaltung Herne bis April 2020 eingeführt werden soll.

Schriftliche Regelungen zur Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen finden sich in § 8 der GA FiBu sowie der Anlage 3. Für Stundungen und Erlasse ist der jeweilige Fachbereich zuständig. Niederschlagungen werden in der Abteilung Zahlungsabwicklung zentral bearbeitet. Wertgrenzen sind festgelegt. Die Niederschlagungsliste wird regelmäßig überwacht.

→ **Empfehlung**

In der neuen GA FiBu sollte ein Hinweis aufgenommen werden, dass dauerhaft uneinbringliche Ansprüche auszubuchen sind und nicht im Inventar geführt werden dürfen. Diese Vorschrift ist im § 27 Abs. 4 KomHVO NRW neu aufgenommen worden.

Die Verwaltung von durchlaufenden Geldern und fremden Finanzmitteln ist im § 23 GA FiBu geregelt. Eine schriftliche Regelung für eine auskömmliche Kostenerstattung gibt es nicht.

Das Rechnungsprüfungsamt ist mit der dauernden Überwachung der Zahlungsabwicklung gesetzlich beauftragt. Entsprechende Prüfungsberichte liegen vor. Geregelt ist das im § 28 GA FiBu.

Die Stadt Herne ordnet nach § 284 Abs. 9 AO die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis an. Schriftliche Regelungen gibt es dafür nicht. Die Vollstreckungsbehörde hat ein Ermessen, ob sie eine Eintragung anordnet. Dafür muss es überprüfbare Regelungen geben. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit muss beachtet werden. Auch wenn die Kommune die Vermögensauskunft durch den Gerichtsvollzieher abnehmen lässt, ist die Kommune verpflichtet, die Eintragung vornehmen zu lassen bzw. das Ermessen nachvollziehbar auszuüben.

→ **Empfehlung**

Regelungen für die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis sollten schriftlich getroffen werden.

Organisation

→ **Feststellung**

Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Herne einen überdurchschnittlichen Wert. Sowohl in der Zahlungsabwicklung i. e. S. als auch in der Vollstreckung bestehen noch (wenige) organisatorische Entwicklungsmöglichkeiten.

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 Herne gestellt. Die Stadt erreicht 89 Prozent (Median 88 Prozent). Zu folgenden Punkten bestehen insoweit noch Handlungsmöglichkeiten.

Mahnsperrungen werden bei der **Stadt Herne** auf Veranlassung der Fachämter eingesetzt. Schriftlich ist das in der GA FiBu nicht geregelt, das sollte künftig geschehen. Die Mahnsperrungen werden halbjährlich überprüft.

→ **Empfehlung**

In der GA FiBu sollten Regelungen zum Umgang mit Mahnsperrungen aufgenommen werden.

Die wirtschaftliche Beitreibung von Forderungen in der Vollstreckung erfordert, dass auch die neuen Instrumente aus der Reform der Sachaufklärung zum Einsatz kommen. Eine schriftliche Regelung für das wirtschaftliche Beitreiben von Vollstreckungsforderungen findet sich ansatzweise in der Arbeitsanweisung Vollstreckungserleichterung. Im § 2 sind die Regelungen für Teilzahlungsvereinbarungen beschrieben.

Für eine einheitliche Vorgehensweise kann es sinnvoll sein, unter anderem die folgenden Punkte schriftlich zu fixieren:

- Reihenfolge und Priorität der Vollstreckungsfälle,
- Beschaffen von Informationen,
- welche Maßnahmen des Vollstreckungs-Innendienstes Vorrang haben,
- nach welchen Kriterien und Verfahren Vollstreckungs- Instrumente wie z. B. die Vermögensauskunft und die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis eingesetzt werden und
- wann eine Abgabe an den Vollstreckungs-Außendienst erfolgt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte die Regelungen zur Beitreibung von Forderungen schriftlich treffen.

Die Vollstreckung ist als Universalvollstreckung organisiert. Die Mitarbeiter sind damit gleichzeitig für den Innen- und den Außendienst zuständig. Sie recherchieren zunächst alle Informationen, die für die Vollstreckung erforderlich sind. So wird als erstes überprüft, ob der Schuldner bereits bei der Stadt bekannt ist und welche Art der Vollstreckung erfolgreich war. Vor einigen Monaten wurde der elektronische Kontenabruf beim Bundeszentralamt für Steuern eingerichtet. Er wird seitdem für vollstreckbare Steuerforderungen genutzt. Besuche bei den Schuldnern erfolgen nur, wenn sie Erfolg versprechen. Ventilwächter werden als Nachfolge der Parkkralle erst ab 2019 von der Vollstreckung eingesetzt. Sie waren für längere Zeit nicht im Handel zu erwerben.

Die Reform der Sachaufklärung ist seit dem 01. Januar 2013 in Kraft, in der Stadt Herne ist sie umgesetzt. Die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst vorzunehmen, nutzt die Stadt. Sie ist z.B. die Voraussetzung für eine Teilzahlungsvereinbarung mit dem Schuldner. Die Abteilung zentrale Vollstreckung führt sie seit 2017 selbst durch.

Die Stadt Herne führt kein systematisches Telefoninkasso durch, tätig aber bei Bedarf Erinnerungsanrufe bei Schuldnern. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt zwar nicht vorrangig auf ein Telefoninkasso setzen, wohl aber auch von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Dies bietet sich insbesondere dann an, wenn der Stadt die Telefonnummer des Schuldners ohnehin bekannt ist.

Für die Forderungsbewertung kommt sowohl die Pauschalwertberichtigung als auch die Einzelwertberichtigung in Betracht. In Herne wird nur die Pauschalwertberichtigung genutzt. Grundsätzlich ist eine pauschale Bewertung von Forderungen möglich. Forderungen sollten in der Regel jedoch einzeln bewertet werden, insbesondere, wenn diese zweifelhaft oder uneinbringlich sind. Die Forderungen sind nach einwandfreien Forderungen, zweifelhaften Forderungen und

uneinbringlichen Forderungen einzustufen. Um die Stetigkeit des Verwaltungshandelns zu gewährleisten, ist es erforderlich, sowohl am Jahresende als auch unterjährig Forderungsbewertungen nach einheitlichen Maßstäben vorzunehmen.

→ **Empfehlung**

Für die befristeten Niederschlagungen sollten Regelungen für die Einzelwertberichtigungen getroffen werden.

Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

→ **Feststellung**

Im Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Herne einen überdurchschnittlichen Wert. Grundlegende Elemente der Steuerung sind vorhanden.

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 Herne** erreicht 83 Prozent (Median 50 Prozent).

Die Stadt hat sich für die Abteilung Zahlungsabwicklung die Ziele

- Zeitnahe Zahlungsabwicklung für alle Fachbereiche,
- Durchsetzung aller Zahlungsansprüche – auch soweit von Dritten übertragen -, notfalls mit Zwangsmitteln

gegeben.

Kennzahlen werden für die Vollstreckung gebildet, Fallzahlen fortgeschrieben. Es handelt sich um

- den Vollstreckungsbetrag (Euro),
- die Anzahl der Vollstreckungsaufträge (Stück),
- den Aufwandsdeckungsgrad (Prozent),
- und die Personalaufwandsquote (Prozent).

Bei der Zahlungsabwicklung wird

- Die Anzahl der Mahnungen und deren Volumen,
- die Anzahl der Schuldner und die

- Anzahl der Niederschlagungen und deren Volumen erfasst.

Alle Kenn- und Fallzahlen werden vierteljährlich in Berichten dargestellt. Insgesamt dienen der Stadt diese Berichte als Steuerungsgrundlage.

→ **Feststellung**

Die finanzwirtschaftliche Steuerung und das Controlling sind in der Stadt Herne bereits positiv ausgeprägt. Bei der Vollstreckung werden u.a. Fallzahlen der Vollstreckungsaufträge oder die Summe der eingezogenen Vollstreckungsforderungen erfasst. Dazu gibt es Zielvorgaben. Ein Berichtswesen ist aufgebaut.

→ **Empfehlung**

In das Controlling sollten weitere Kennzahlen mit einfließen, um den gesamten Bereich des Forderungsmanagements einzubeziehen. Beispielsweise könnten die Kennzahlen weitergeschrieben werden, die in diesem Bericht dargestellt sind.

Erfüllungsgrad Digitalisierung

→ **Feststellung**

Im Erfüllungsgrad Digitalisierung bildet die Finanzbuchhaltung der Stadt Herne den Minimalwert ab. Einführung der digitalen Unterstützung erfolgt in der Abteilung Zahlungsabwicklung in 2019.

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.

Die **Stadt Herne** konnte elektronische Rechnungen bisher noch nicht an zentraler Stelle annehmen. Seit Herbst 2019 ändert sich das mit dem Projekt e-Rechnung. Mit Abschluss dieses Projekts werden die eingehenden Rechnungen eingescannt und im Rahmen eines elektronischen Workflows verarbeitet. Die Überwachung erfolgt in einem zentralen Rechnungseingangsbuch.

Mit QR-Codes werden in zahlreichen Kommunen bereits Zahlungen bürgerfreundlicher und für die Zahlungsabwicklung einfacher gestaltet. Durch den Code sind alle relevanten Daten vorhanden, sodass die Zahlung immer automatisiert erfolgt. Bei der Stadt Herne sind die technischen Voraussetzungen dazu nicht gegeben.

Die Vollstreckung der Stadt Herne arbeitet mit einer Vollstreckungssoftware und führt daneben Papierakten. Eine elektronische Vollstreckungsakte ist noch nicht angelegt. Bislang sind nur interne Maßnahmen im Vollstreckungsprogramm hinterlegt, Schriftverkehr wird nicht eingescannt.

Grundsätzlich bietet es sich an, den Außendienst mit Tablet PCs auszurüsten, damit die Mitarbeitenden dort immer mit den aktuellen Daten arbeiten können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte prüfen, ob es zeitnah möglich ist, die elektronische Vollstreckungsakte anzulegen. Der Vollstreckungsaußendienst sollte mit Tablet PCs ausgestattet werden.

Amtshilfeersuchen an andere Vollstreckungsgläubiger können technisch bisher ebenso wenig elektronisch übermittelt werden wie Amtshilfeersuchen anderer Vollstreckungsgläubiger an die Stadt Herne. Eine Ausnahme bilden die Vollstreckungersuchen des ARD-ZDF-Deutschlandradio-Beitragsservice-GmbH. Diese können über Schnittstelle eingelesen werden. Danach müssen sie aber auch wieder manuell überprüft und bearbeitet werden. Änderungsmitteilungen des Beitragsservice an die Stadt Herne oder von der Stadt Herne an den Beitragsservice können wiederum nur postalisch oder per Mail erfolgen.

Hierzu ist mittlerweile der Standard XAmtshilfe entwickelt worden. Dieser soll die bisherige Schnittstelle zwischen Beitragsservice und den Kommunen ersetzen. Der Einsatz durch den Beitragsservice ist für 2020 vorgesehen.

Ergänzend findet eine aktuelle Betrachtung und Bewertung für die Gesamtverwaltung der Stadt Herne zur Digitalisierung statt. Diese werden Inhalt des separat erfolgenden Berichts zur überörtlichen Prüfung der Informationstechnik und Digitalisierung sein.

→ Wirtschaftlichkeit

Zahlungsabwicklung i. e. S.

→ Feststellung

Obwohl die Stadt Herne die Aufgabe mit vergleichsweise hohem Personaleinsatz realisiert, liegen die Aufwendungen je Einzahlung auf Höhe des Median.

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 zuzuordnende Einzahlungen auf den Geschäftskonten sind unverzüglich zu klären. Mahnläufe haben zügig nach Fälligkeit zu erfolgen. Die Zahlungsabwicklung für Dritte ist wirtschaftlich wahrzunehmen.

Zur Zahlungsabwicklung i.e.S. gehören die Annahme von Einzahlungen, die Leistung von Auszahlungen und die Verwaltung der Finanzmittel. Jeder Zahlungsvorgang ist zu erfassen und zu dokumentieren. Außerdem ist die Zahlungsabwicklung i.e.S. für die Verwaltung der Bargeld- und Bankbestände der Kommune sowie für das Mahnwesen zuständig.

Stellenanteile für andere Aufgaben, die nicht zur Zahlungsabwicklung i.e.S. wahrgenommen werden, sind in den folgenden Kennzahlen nicht enthalten.

Aufwendungen

Die Zahlungsabwicklung der Stadt Herne setzte 2017 für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den verschiedenen Geschäftskonten der Stadt 13,49 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 2,00 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. In 2018 erhöhte sich der Sachbearbeitung auf 15,24 Vollzeit-Stellen. Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild:

Personal Zahlungsabwicklung i. e. S. 2018

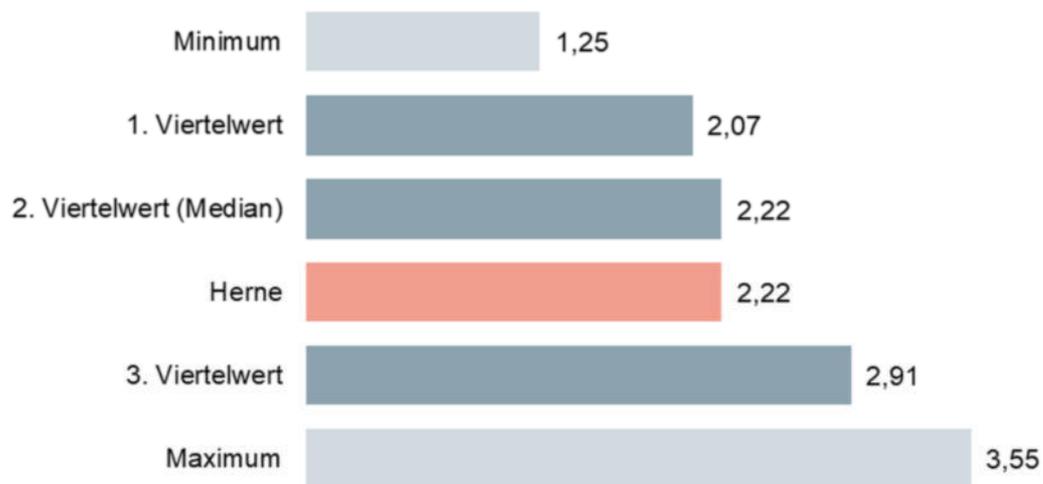
Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	1,10	0,35	0,63	0,69	0,90	1,10	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	0,97	0,34	0,57	0,64	0,75	0,97	23
Overheadanteil in Prozent	11,60	3,11	6,79	11,52	14,31	18,74	23

Einwohnerbezogen bildet die **Stadt Herne** den Maximalwert ab. Somit haben alle Vergleichskommunen einen niedrigeren Personaleinsatz. Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen in Höhe von 853.131 Euro in 2017 und 958.497 Euro in 2018.

Beeinflusst werden die Personalaufwendungen je Fall (Einzahlung) durch die:

- Anzahl der Fälle und den Zeitaufwand für die Bearbeitung,
- Zahl der Vollzeit-Stellen,
- Anteil Overhead,
- Besoldungs- und Vergütungsstruktur.

Aufwendungen je Einzahlung in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Herne im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2,06	1,14	2,01	2,33	2,84	3,69	23

Die Stadt Herne bildet mit ihrem Ergebnis 2018 den Median. Das bedeutet bei dieser Kennzahl, dass 50 Prozent der Vergleichskommunen diesen oder einen niedrigeren Wert erzielt haben.

Einzahlungen

→ Feststellung

Die Leistungswerte bei den Einzahlungen auf den Geschäftskonten der Stadt Herne liegen leicht unter dem Median.

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. Daher sind auch die Einzahlungen auf den Geschäftskonten für Dritte im Rahmen ö.-r. Vereinbarungen sowie für die Abwicklung fremder Finanzmittel zu berücksichtigen. Wichtig ist, nicht die gebuchten Forderungen zu erfassen, da eine Einzahlung mehrere Forderungen umfassen kann. Auch bei den SEPA-Lastschriften wird nur der Zahlungseingang des Gesamtpakets als eine Einzahlung berücksichtigt.

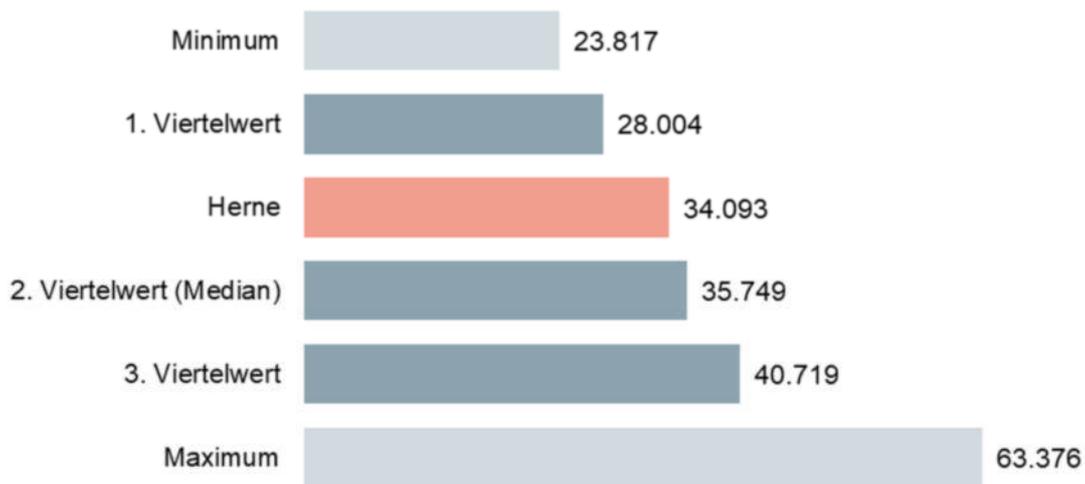
Nicht zu berücksichtigen sind z. B. Schulkonten oder andere Konten, die in die Bewirtschaftung einer Organisationseinheit übertragen wurden wie z. B. im sozialen Bereich für die Abwicklung von Scheckzahlungen für Asylbewerber.

Einzahlungen auf den Geschäftskonten Stadt Herne

Grundzahlen	2017	2018
Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten	506.450	519.573
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	168.659	159.764
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Dritte	0	0
Anzahl der Lastschriften* in den Lastschriftläufen	163.931	172.810

*auf Grundlage vorliegender SEPA-Lastschriftmandate

Anzahl der Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung i. e. S. 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen.

2017 positionierte sich die Stadt Herne im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
37.543	21.482	28.759	35.391	39.936	65.308	23

Die **Stadt Herne** erzielt damit einen leicht unterdurchschnittlichen Leistungswert. Die personelle Verstärkung 2018 macht sich positiv bemerkbar. 2017 waren die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in der Zahlungsabwicklung der Stadt Herne noch mehr belastet als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Der Zeitaufwand für die Bearbeitung der Einzahlungen wird erheblich davon beeinflusst, wie groß der Anteil der automatisch zugeordneten Buchungen ist. Übrig bleiben ungeklärte Einzahlungen, die manuell zugeordnet werden müssen. Der Anteil der automatisiert eingelesenen Daten an den Zahlungseingängen konnte von der Abteilung Zahlungsabwicklung geschätzt werden. Er beträgt 91 Prozent und liegt damit über dem Median von 90 Prozent.

In diesem Zusammenhang ist auch der Anteil der SEPA-Lastschriften an den regelmäßig erhobenen Forderungen wichtig. Das sind u.a. Grundbesitzabgaben, Steuern und Beiträge. Werden sie mit SEPA eingezogen, ist der Anteil der Einzahlungen geringer, die nicht automatisiert eingelesen werden können. In Herne werden SEPA-Formulare mit den Forderungen verschickt, auch kann das Formular auf der Homepage heruntergeladen werden.

SEPA-Lastschriftmandate

→ Feststellung

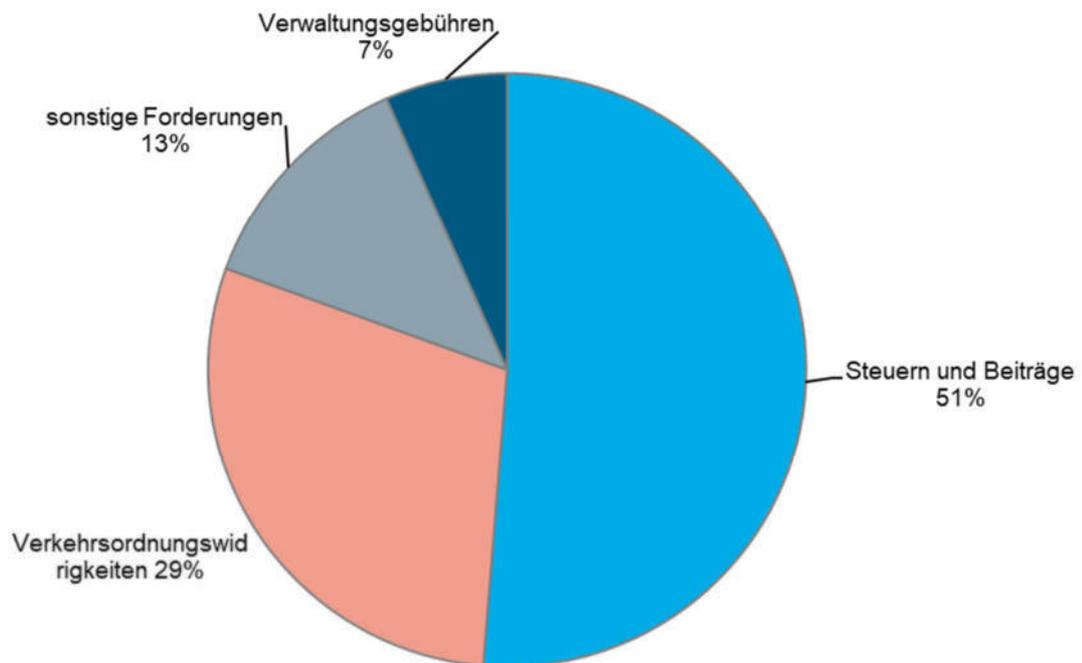
Die Stadt Herne weist einen vergleichsweise niedrigen Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten aus. Es bestehen bei den Steuern und Beiträgen noch Möglichkeiten, den jeweiligen Anteil an Mandaten zu erhöhen.

Die Anzahl an Einzahlungen auf den Geschäftskonten wurde für die Berechnung des Lastschriftanteils um die Einzahlungen auf Verkehrsordnungswidrigkeiten bereinigt. Für diese Einzahlungen kommt im Regelfall kein SEPA-Lastschriftmandat in Frage.

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.

Zunächst haben wir die 590.267 Forderungen der Stadt Herne nach Arten und jeweiliger Relevanz erfasst.

Forderungen der Stadt Herne verteilt auf verschiedene Forderungsarten 2018



Lediglich aus dem Bereich Steuern und Beiträge sowie in Einzelfällen aus den sonstigen Forderungen ergeben sich im Regelfall wiederkehrende Forderungen. In der **Stadt Herne** sind in 2018 insgesamt 172.810 SEPA-Lastschriftmandate erteilt. Für die VHS-Beiträge oder –Gebühren ist die Anzahl nicht bekannt.

→ **Empfehlung**

Die Anzahl der Lastschriften für VHS-Beiträge oder –Gebühren sollte künftig erfasst werden.

Anschließend haben wir den Anteil der jeweiligen SEPA-Lastschriftmandate bezogen auf die einzelnen Forderungsarten ermittelt und in den interkommunalen Vergleich gestellt.

Anteil SEPA-Lastschriftmandate an der jeweiligen Forderungsart in Prozent 2018

Kennzahl	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Grundbesitzabgaben	68,00	62,22	73,65	79,21	81,87	98,91	19
Gewerbesteuer	31,01	31,01	38,59	45,67	51,62	71,99	21
Hundesteuer	41,23	33,44	40,05	47,89	54,07	70,98	22
Vergnügungssteuer	23,03	4,92	24,23	31,59	36,03	39,39	21
Kindergartenbeiträge	33,96	12,99	34,03	43,08	50,97	64,50	22
Mittagsverpflegung Kita	24,35	17,76	24,38	35,49	54,36	79,49	18
Beiträge Offene Ganztagschule	89,61	14,74	33,55	49,01	58,26	89,61	21
VHS-Beiträge oder -Gebühren	k.A.	0,00	0,00	10,49	77,72	95,33	13
Musikschule-Beiträge oder -Gebühren	64,53	13,91	37,56	47,50	64,81	75,70	20
sonstige Forderungen	2,84	0,45	3,66	5,82	8,39	27,23	20

Die SEPA-Quoten für die Grundbesitzabgaben sind im interkommunalen Vergleich sehr niedrig. Dabei haben diese einen Anteil von fast 70 Prozent an den SEPA-Mandaten insgesamt. Auch der Anteil für die Gewerbesteuer, die Hundesteuer und die Mittagsverpflegung an den Kindertagesstätten ist niedrig. In diesen Bereichen sollten die jeweiligen Fachämter stärker auf die Verwendung des Lastschriftverfahrens hinwirken. Die Stadt Herne hat das 2019 explizit für die Grundbesitzabgaben und die Hundesteuer beschlossen. Mit der Jahresveranlagung für Jahr 2020 werden alle Grund- und Hundesteuerpflichtigen dazu aufgefordert, sofern sie bisher kein Mandat erteilt haben.

Lastschriften

→ Feststellung

Die Stadt Herne weist im Vergleich einen geringen Anteil von Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten aus.

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. Die Lastschrift- oder Abbuchungsläufe erfolgen je nach Bedarf für die Hauptfälligkeiten 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November eines Jahres (Hebe- bzw. Steuertermine) sowie für die monatlichen Abbuchungen für Kindergartenbeiträge, Mittagsverpflegung, Musikschule und Offene Ganztagschule. Für die Volkshochschule gibt es semesterabhängige Abbuchungsläufe. Das jeweilige Paket 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 Herne** für

die Berechnung des Lastschriftanteils um die Anzahl der Einzahlungen auf Verkehrsordnungswidrigkeiten bereinigt. Für diese Einzahlungen kommt im Regelfall kein SEPA-Lastschriftmandat in Frage.

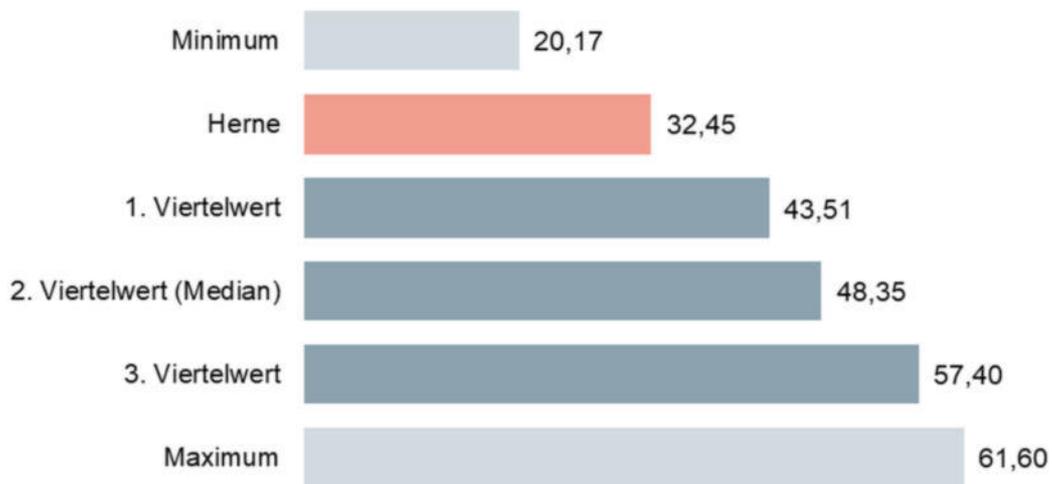
Den Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten haben wir wie folgt ermittelt:

Anteil der Lastschriften an den gesamten Einzahlungen auf den Geschäftskonten 2018

Grundzahl	Wert
Anzahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten	519.573
abzgl. Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	159.764
zzgl. Anzahl der Lastschriften in den Lastschriftläufen	172.810
Gesamt	532.619
Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten	32,45 Prozent

Mit diesem Wert liegt die Stadt Herne im unteren Viertel der Vergleichskommunen.

Anteil Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten in Prozent 2018



Im Verhältnis zu den Gesamteinzahlungen hat die Stadt Herne weniger Lastschriften als drei Viertel der Vergleichskommunen.

In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen.

2017 positionierte sich die Stadt Herne im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
32,67	18,98	43,30	49,97	56,72	60,55	17

Rücklastschriften

→ Feststellung

Herne weist im Vergleich einen hohen Anteil Rücklastschriften aus.

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

Herne	Minimum	1.Viertelwert	2.Viertelwert (Median)	3.Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1,33	0,45	0,54	0,61	0,82	1,90	23

Auch im Vorjahr **2017** liegt das Ergebnis in Herne mit 1,17 Prozent im oberen Viertel der Vergleichskommunen.

Ursächlich für Rücklastschriften können erloschene Konten, mangelnde Deckung oder Widersprüche sein. Die Stadt Herne sollte die Gründe dafür auswerten.

→ Empfehlung

Die Stadt Herne sollte die Gründe für den hohen Anteil an Rücklastschriften untersuchen.

Ungeklärte Einzahlungen

→ Feststellung

Bei den ungeklärten Einzahlungen liegen Verstöße gegen den Grundsatz vor, Forderungen unverzüglich zu erfassen. Im Vergleich haben dennoch dreiviertel aller Vergleichskommunen einen höheren Anteil an ungeklärten Einzahlungen.

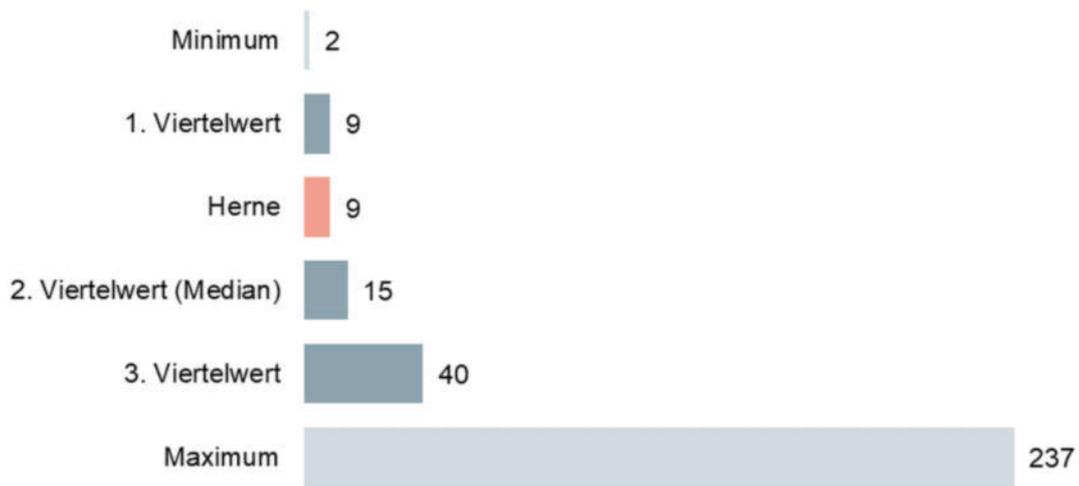
Nach § 23 Abs. 1 KomHVO NRW sind die der Kommune zustehenden Forderungen vollständig zu erfassen und rechtzeitig durchzusetzen. Der Zahlungseingang ist zu überwachen. Daraus folgt, dass die Forderungen unverzüglich zu erfassen sind, bevor ein Zahlungseingang erfolgt. Voraussetzung hierfür ist vor allem, dass Sollstellungen durch die Fachdienste unverzüglich erfolgen, sobald die Forderung entstanden ist. Ansonsten entstehen ungeklärte Zahlungseingänge.

Zum Zeitpunkt der Prüfung bestanden in Herne 467 (2019) bzw. 1.196 (2018) ungeklärte Einzahlungen und in beiden Jahren keine ungeklärten Auszahlungen.

Grund für die vorhandenen ungeklärten Einzahlungen 2018 und 2019 war der Wechsel der Fachverfahren. Das Jugendamt z.B. konnte daher keine Soll-Stellungen generieren. Mit dem neuen Kindergartenjahr 2019 sollte das Problem gelöst sein. Es betraf u.a. auch die Feuerwehr, die wirtschaftliche Jugendhilfe und die Unterhaltsvorschüsse. Der Rückgang der ungeklärten Einzahlungen zeigt die positive Entwicklung.

Die Abteilung Zahlungsabwicklung hat eine Arbeitsanweisung aufgestellt, wie mit den ungeklärten Einzahlungen verfahren wird. Sie werden zunächst auf das Geschäftskonto „ungeklärte Zahlungseingänge“ gebucht. Gleichzeitig werden die jeweiligen Fachbereiche mit Fristsetzung von vier Wochen angeschrieben. Dann erfolgt ggf. eine Erinnerung mit einer zwei wöchigen Frist, die der Fachbereichsleitung und dem Rechnungsprüfungsamt zur Kenntnis gegeben wird. Nach Ablauf von 10 Wochen ohne Reaktion erfolgt die Umbuchung auf das Geschäftskonto „unbekannte Gläubiger“. Auch darüber wird die jeweilige Fachbereichsleitung und das RPA informiert. Bei dem Geschäftskonto „unbekannte Gläubiger“ erfolgt keine weitere Überwachung der Einzelposten mehr. Das weitere Vorgehen der Abteilung Zahlungsabwicklung richtet sich nach der Höhe des Zahlungseinganges.

Ungeklärte Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen.

2018 positionierte sich die Stadt Herne im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
24	3	10	16	33	229	23

Mahnläufe

→ Feststellung

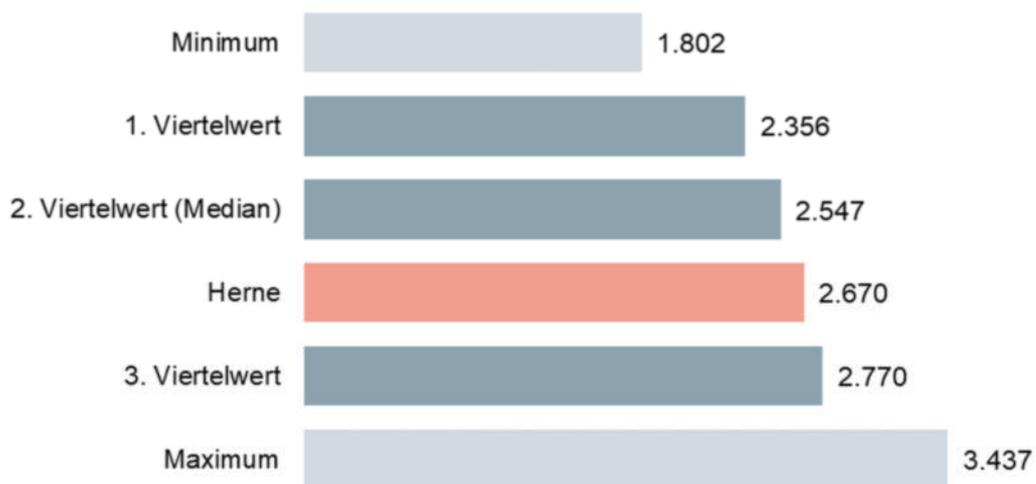
Die Stadt Herne erzielt im interkommunalen Vergleich eine unterdurchschnittliche Erfolgsquote bei den versendeten Mahnungen.

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.

Bei der **Stadt Herne** wird nach der Fälligkeit einer Forderung zweimal monatlich gemahnt. Dabei werden die Forderungen berücksichtigt, die bis zu 14 Tage überfällig sind. Mit der Mahnung wird der Schuldner aufgefordert, die Zahlung innerhalb von sieben Tagen vorzunehmen. Nach Verstreichen dieser Frist dauert es eine weitere Woche, bis die Übergabe aus dem Kassenprogramm an die Vollstreckung erfolgt. Von der Fälligkeit der Forderung bis zur Übergabe an die Vollstreckung dauert es somit mindestens vier Wochen. Dann erhalten die Schuldner eine Vollstreckungsankündigung. Darin sind die verschiedenen Vollstreckungsmaßnahmen beschrieben, die der Vollstreckung zur Verfügung stehen. Welche davon zum Einsatz kommt, liegt dann im Ermessen des Sachbearbeiters bzw. einer Sachbearbeiterin. Man richtet sich dabei nach den bekannten Informationen über den Schuldner. War in der Vergangenheit eine Maßnahme erfolgreich, wird die in der Regel wiedereingesetzt.

In 2018 hat die Stadt Herne 41.784 Mahnungen erstellt, in 2017 waren es mit 41.941 fast genauso viele. Mahnungen für Unterhaltsvorschüsse sind hier nicht enthalten. Diese Forderungen mahnt das Jugendamt selbst.

Mahnungen (1. Mahnlauf) je 10.000 Einwohner 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen.

2017 positionierte sich die Stadt Herne im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.675	1.635	2.127	2.452	2.807	3.541	20

In beiden Jahren ist der einwohnerbezogene Wert überdurchschnittlich.

Für die weitere Bearbeitung ist wichtig, wie hoch die Erfolgsquote, d. h. der Anteil der aufgrund der Mahnung erfolgten Einzahlungen ist. Die Kennzahl gibt Aufschluss darüber, wo die zeitliche

Abfolge von Fälligkeit, Mahnung und Vollstreckung Besonderheiten aufweist. Je mehr Mahnungen erfolgreich erledigt werden, indem die vollständige Zahlung erfolgt, umso weniger belastet wird nachfolgend die Vollstreckung.

Erfolgsquote (erste) Mahnung in Prozent

Jahr	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	34,82	17,16	28,97	40,66	46,55	66,20	19
2018	32,42	17,42	33,03	42,51	47,06	77,04	18

Die Erfolgsquote durch die Mahnungen bildet sowohl in 2017 als auch in 2018 ein Ergebnis nahe dem ersten Viertelwert. Um die Erfolgsquote zu erhöhen, werden analog der Stundung Ratenzahlungen vereinbart.

Mahnläufe sollten so gestartet werden, dass die Wahrscheinlichkeit hoch ist, dass die Forderung beglichen werden kann. Ein optimales Datum ist der 27. oder am 28. eines Monats. Am Monatsanfang kann der Schuldner eher bezahlen als Mitte oder Ende eines Monats.

→ Empfehlung

Die Stadt Herne sollte Maßnahmen prüfen, wie die Erfolgsquote erhöht werden kann.

Vollstreckung

→ Feststellung

Obwohl die Stadt Herne die Aufgabe mit vergleichsweise hohem Personaleinsatz realisiert, liegen die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung unterhalb des Median.

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 Nebenforderungen im Verwaltungszwangsverfahren sollte nicht verzichtet werden. Die von der Kommune versendeten Amtshilfeersuchen sind auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Die Vollstreckung für Dritte sollte wirtschaftlich wahrgenommen werden.

Die **Stadt Herne** setzt diese Anforderungen weitestgehend um.

Aufwendungen

Die Aufgaben der Vollstreckung in Herne werden 2018 mit 22,71 Vollzeit-Stellen durchgeführt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 2,10 Vollzeit-Stellen. In 2017 wurde die Sachbearbeitung mit 20,03 Vollzeit-Stellen erledigt, der Overhead war gleich. Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild:

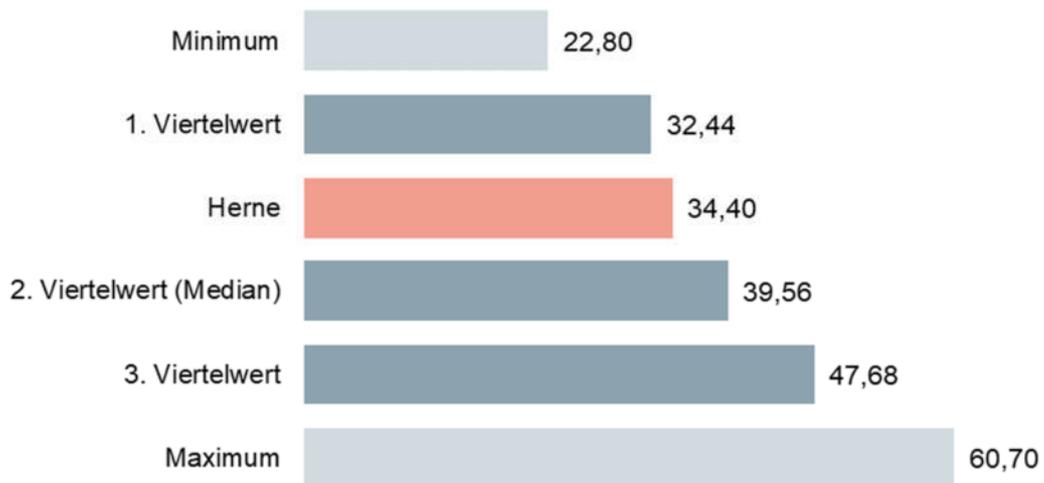
Personal Vollstreckung 2018

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	1,45	0,59	0,91	1,05	1,21	1,45	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	1,32	0,56	0,85	0,95	1,11	1,32	23
Overheadanteil in Prozent	9,25	3,29	5,72	7,72	10,48	16,68	23

Einwohnerbezogen bildet die Stadt Herne den Maximalwert der Vergleichskommunen.

Es entstanden Personal- und Sachaufwendungen in Höhe von rund 1.672.400 Euro in 2017 und rund 1.744.300 Euro in 2018.

Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 20 Kommunen eingeflossen. Das folgende Diagramm zeigt, wie sich die Werte dieser Vergleichskommunen verteilen.



2017 positionierte sich die Stadt Herne im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
31,19	23,42	29,69	37,18	43,72	55,73	20

Vollstreckungsforderungen

→ Feststellung

Die Stadt Herne versendet bislang allgemeine Vollstreckungsankündigungen. Pfändungsgebühren werden hierfür nicht erhoben.

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 und nur dort versendet werden, wo sie voraussichtlich Erfolg versprechen.

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 verordnungsrechtlich vorgesehene 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 **Stadt Herne** erstellt allgemeine Vollstreckungsankündigungen. Die Schuldner werden darauf hingewiesen, dass die Stadt Herne nunmehr Maßnahmen in der Vollstreckung ergreifen wird. Die Ankündigungen beinhalten zusätzlich zur Hauptforderung Porto, Mahngebühren und eventuell bisher entstandene Säumniszuschläge. Wie erfolgreich die Vollstreckungsankündigungen sind, wird bisher nicht ermittelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte prüfen, ob sie zukünftig auch konkrete Vollstreckungsankündigungen versehen mit der halben Pfändungsgebühr versendet.

Übersicht über die Anzahl der Vollstreckungsforderungen (Vf) Stadt Herne

Grundzahlen	2017	2018
Am 01. Januar bestehende eigene Vf	49.713	49.755
Am 01. Januar bestehende Vf von Dritten	8.609	7.180
Im Jahresverlauf entstandene eigene Vf	27.336	28.239
Im Jahresverlauf erhaltene neue Vf von Dritten	17.873	14.723
Im Jahresverlauf abgewickelte eigene Vf	33.136	32.263
Im Jahresverlauf abgewickelte Vf für Dritte	20.483	18.439
Im Rahmen der Amtshilfe abgegebene eigene Vf	8.612	7.071

Der Zeitreihenvergleich zeigt annähernd vergleichbare Zu- und Abgänge. Diese werden nachfolgend in Verbindung mit den zuvor aufgeführten besetzten Vollzeit-Stellen interkommunal verglichen.

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne erzielt in den Jahren 2017 und 2018 lediglich vergleichsweise niedrige Aufwandsdeckungsgrade. Hauptursächlich ist die Vielzahl an geringen Vollstreckungsforderungen.

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.)

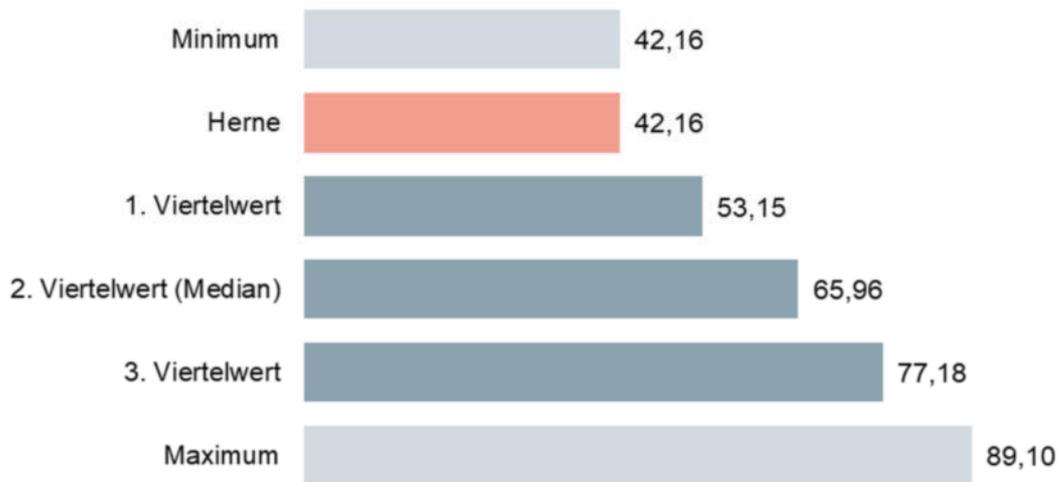
gedeckt wird.

Folgende Zahlen fließen in den Vergleichsjahren in die Berechnung ein:

Berechnung des Aufwandsdeckungsgrades Vollstreckung

	2017	2018
Summe Einzahlungen in Euro	699.530	747.382
Summe Aufwendungen in Euro	1.701.595	1.772.686
Aufwandsdeckungsgrad in Prozent	41,11	42,16

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Herne im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
41,11	41,11	57,10	64,61	78,92	91,37	22

Der in beiden Vergleichsjahren niedrige Wert ergibt sich aufgrund der vielen kleinen realisierten Vollstreckungsforderungen. Obwohl die Vollstreckung erfolgreich ist (siehe nachfolgend „Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle“), ist das Volumen der Hauptforderungen und davon abhängig auch das Volumen der Nebenforderungen niedrig. Ein Verzicht auf Nebenforderungen ist nicht erkennbar.

Realisierte Haupt- und Nebenforderungen je Vollzeit-Stelle 2018

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einzahlungen aus Vollstreckungshauptforderungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Vollstreckung	193.307	179.706	231.125	320.162	422.346	577.978	17
Einzahlungen aus Nebenforderungen in Verwaltungszwangsverfahren je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	31.084	31.084	39.948	51.062	59.411	67.363	21
Anteil realisierte Nebenforderungen an realisierten Hauptforderungen	16,08	11,33	12,34	16,04	18,51	21,31	16

Eigene Forderungen/Amtshilfeersuchen

Die Stadt Herne hat im Jahr 2018 ca. 25 Prozent ihrer eigenen Forderungen im Rahmen der Amtshilfe an andere Kommunen zur Vollstreckung abgegeben (2017: ca. 31 Prozent). Grund dafür sind u.a. die vor etwa drei Jahren installierten zwei stationären Radaranlagen. Der kommunale Ordnungsdienst wurden in den letzten Jahren personell verstärkt. Beides führt zu mehr Forderungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten von auswärtigen Schuldner.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte soweit möglich Elemente der Sachaufklärung wie die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis nutzen, um auch gegen auswärtige Schuldner vorgehen zu können. Eine Reduzierung der Amtshilfeersuchen macht die Stadt Herne unabhängiger von der Bearbeitung anderer Vollstreckungsstellen.

Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle

→ Feststellung

Dreiviertel der Vergleichskommunen weisen im Vergleich zur Stadt Herne für die Jahre 2017 und 2018 geringere Leistungswerte bei den abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle aus.

Der Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung ist wesentlich abhängig von der Anzahl der erledigten bzw. bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle und somit von der Leistungsebene.

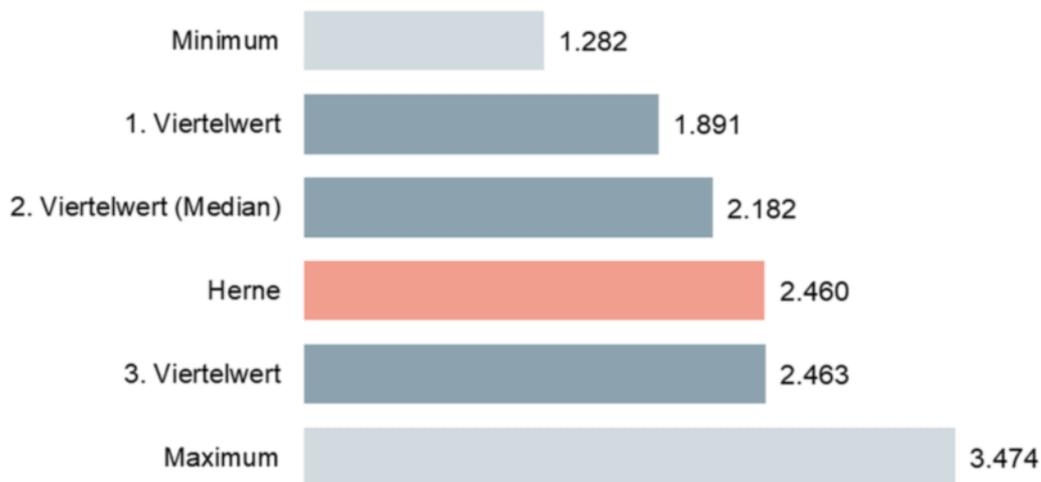
Kennzahlen Vollstreckung (Innen- und Außendienst) Stadt Herne

Kennzahlen	2017	2018
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	2.677	2.460
zum 01. Januar bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	2.912	2.762

Kennzahlen	2017	2018
neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	2.257	2.085

In beiden betrachteten Jahren werden mehr Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle abgewickelt als neue hinzukommen. Im Ergebnis werden damit die zum 01. Januar eines Jahres bestehenden Vollstreckungsforderungen in der **Stadt Herne** abgebaut.

Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Herne im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.677	1.445	2.002	2.320	2.749	3.313	20

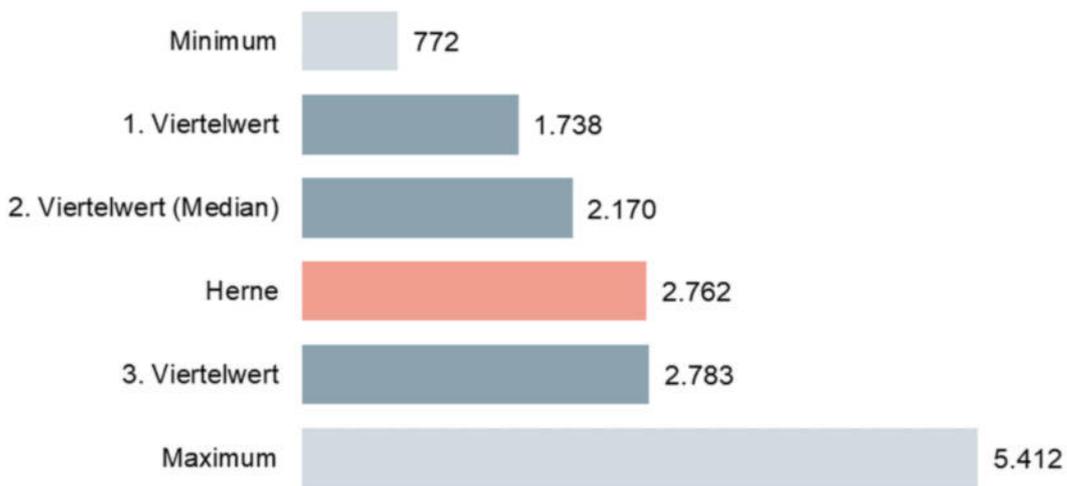
Die **Stadt Herne** liegt in beiden Jahren nahe dem dritten Viertelwert. Das bedeutet bei dieser Kennzahl, dass 75 Prozent der Vergleichskommunen einen geringeren Leistungswert aufweisen. Der Anteil der erfolgreich abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen an den abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen ergibt sich aus der nachfolgenden Tabelle.

Erfolgsquote Vollstreckung eigener Vollstreckungsforderungen

Jahr	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	64,39	33,88	63,32	69,69	76,59	90,56	17
2018	66,31	43,52	66,24	73,31	81,40	90,14	16

Als erfolgreich abgewickelt zählen alle Vollstreckungsforderungen, die durch Direktzahlung, Aufrechnung, Ratenzahlung, Pfändung usw. abgeschlossen wurden.

Zum 01. Januar 2018 bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung



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



Zum 01. Januar 2017 positionierte sich die Stadt Herne im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.912	774	1.743	2.344	2.912	5.522	21

→ **Feststellung**

Die bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle liegen in Herne für die Jahre 2017 und 2018 auf einem überdurchschnittlichen Stand.

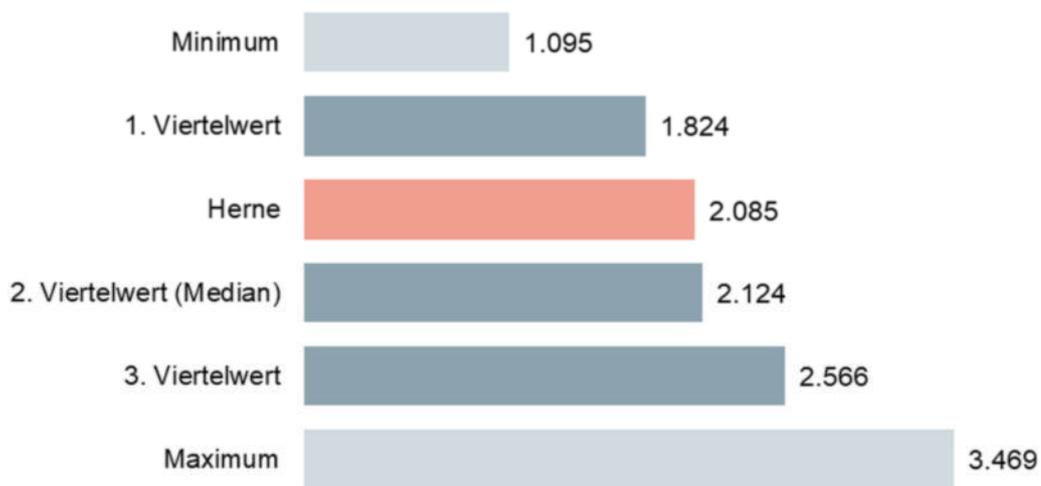
In Herne gab es nach Angaben der Verwaltung in den letzten Jahren alters- oder krankheitsbedingte Ausfälle, die in den Kennzahlen berücksichtigt sind. Die neuen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen benötigten Einarbeitungszeiten, sodass eine deutlichere Reduzierung des Bestands nicht möglich war.

Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen dem Bestand an unerledigten Vollstreckungsforderungen und der zuvor aufgeführten unterdurchschnittlichen Erfolgsquote bei der Erledigung der eigenen Vollstreckungsforderungen. Je älter eine unerledigte Vollstreckungsforderung ist, desto geringer sind die Chancen auf erfolgreiche Erledigung. In Herne sind die Forderungen zum Teil über zehn Jahre alt. Die Stadt sollte prüfen, welche Altfälle noch Aussicht auf Vollstreckungserfolg haben könnten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte bei Forderungen, die in einer gewissen Zeit nicht vollstreckt werden konnten, entscheiden, ob diese niedergeschlagen werden können. Der Zeitraum sollte sich nach der Höhe der Forderung richten.

Neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen.



2017 positionierte sich die Stadt Herne im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.257	1.410	1.986	2.272	2.510	3.130	20

Mit den neuen Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle ordnet sich die Stadt Herne in beiden betrachteten Jahren nahe dem Median ein. Ohne Berücksichtigung der bestehenden Vollstreckungsforderungen können die Vollziehungskräfte bei der Stadt Herne als durchschnittlich belastet angesehen werden.

Vollstreckung für Dritte

→ Feststellung

Die Stadt Herne erledigt die Vollstreckung für die AöR Stadtentwässerung Herne und die AöR Stadtentsorgung Herne. Sie erhält dafür den festgelegten Kostenbeitrag.

Die für das Mahn- und Vollstreckungsverfahren bestimmte zentrale Stelle einer Kommune hat über die Erledigung ihrer eigenen Aufgaben hinaus in bestimmten Fällen Aufgaben für Dritte zu übernehmen. Das sind vor allem

- Amtshilfe für andere Vollstreckungsbehörden nach den §§ 4 ff Verwaltungsverfahrensgesetz Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) (u. a. Gemeinden, Kreise, Landschaftsverbände),
- Vollstreckungshilfe für Gläubiger nach § 4 Ziff. 1 VO VwVG NRW i. V. m. § 2 VO VwVG NRW (u. a. Anstalten des öffentlichen Rechts im Sinne des § 114 a GO NRW),
- Aufgaben auf der Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit Nordrhein-Westfalen (GkG NRW).

Für die Übernahme dieser Aufgaben hat die Kommune unterschiedliche Kostenregelungen zu beachten.

- Für die Amtshilfe wird entsprechend § 8 VwVfG NRW durch die ersuchende Vollstreckungsbehörde keine Verwaltungsgebühr geleistet.
- Für die Vollstreckungshilfe hat der Gläubiger 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 der Gläubiger darüber hinaus der Vollstreckungsbehörde gemäß § 20 Abs. 2 VwVG NRW Ersatz der Kosten zu leisten, die beim Schuldner nicht beigetrieben werden können.
- Entsprechend § 23 Abs. 4 GkG NRW soll bei einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung eine angemessene Entschädigung vereinbart werden. Diese ist in der Regel so zu bemessen, dass die durch die Übernahme oder Durchführung entstehenden Kosten in einer Kommune gedeckt werden.

Die Fallzahlen für die Vollstreckung für Dritte sind im Bericht zusammengefasst als Vollstreckungsforderungen von Dritten.

Die **Stadt Herne** erledigt auch die Vollstreckung für die AöR Stadtentwässerung Herne und die Entsorgung Herne (AöR). Die Forderungen werden in der Abteilung Vollstreckung wie Amtshilfen behandelt und sind in den entsprechenden Fallzahlen enthalten. Sie erhält dafür einen Kostenbeitrag in Höhe von 37 Euro nach § 5 Abs. 1 VO VwVG NRW.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Herne erreicht im Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ ein besseres Ergebnis als dreiviertel der Vergleichskommunen.		
F2	Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Herne einen durchschnittlichen Wert, weil die Anforderungen der KomHVO NRW überwiegend erfüllt sind.	E2.1	In der neuen GA FiBu sollte ein Hinweis aufgenommen werden, dass dauerhaft uneinbringliche Ansprüche auszubuchen sind und nicht im Inventar geführt werden dürfen. Diese Vorschrift ist im § 27Abs. 4 KomHVO NRW neu aufgenommen worden.
		E2.2	Regelungen für die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis sollten schriftlich getroffen werden.
F3	Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Herne einen überdurchschnittlichen Wert. Sowohl in der Zahlungsabwicklung i. e. S. als auch in der Vollstreckung bestehen noch (wenige) organisatorische Entwicklungsmöglichkeiten.	E3.1	In der GA FiBu sollten Regelungen zum Umgang mit Mahnsperren aufgenommen werden.
		E3.2	Die Stadt Herne sollte die Regelungen zur Beitreibung von Forderungen schriftlich treffen.
		E3.3	Für die befristeten Niederschlagungen sollten Regelungen für die Einzelwertberichtigungen getroffen werden.
F4.1	Im Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Herne einen überdurchschnittlichen Wert. Grundlegende Elemente der Steuerung sind vorhanden.	E4	In das Controlling sollten weitere Kennzahlen einfließen, um den gesamten Bereich des Forderungsmanagements einzubeziehen. Beispielsweise könnten die Kennzahlen weitergeschrieben werden, die in diesem Bericht dargestellt werden.
F4.2	Die finanzwirtschaftliche Steuerung und das Controlling sind in der Stadt Herne bereits positiv ausgeprägt. Bei der Vollstreckung werden u.a. Fallzahlen der Vollstreckungsaufträge oder die Summe der eingezogenen Vollstreckungsforderungen erfasst. Dazu gibt es Zielvorgaben. Ein Berichtswesen ist aufgebaut.		

	Feststellung		Empfehlung
F5	Im Erfüllungsgrad Digitalisierung bildet die Finanzbuchhaltung der Stadt Herne den Minimalwert ab. Einführung der digitalen Unterstützung erfolgt in der Abteilung Zahlungsabwicklung in 2019.	E5	Die Stadt Herne sollte prüfen, ob es zeitnah möglich ist, die elektronische Vollstreckungsakte anzulegen. Der Vollstreckungsaußendienst sollte mit Tablet PCs ausgestattet werden.

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Zahlungsabwicklung i.e.S.

	Feststellung		Empfehlung
F1	Der Abgleich zwischen Ist- und Sollbestand ergab keinen Unterschiedsbetrag.	E1	Die Anzahl der Geschäftskonten für Schulen und Kindertagesstätten sollte deutlich reduziert werden.
F2	Obwohl die Stadt Herne die Aufgabe mit vergleichsweise hohem Personaleinsatz realisiert, liegen die Aufwendungen je Einzahlung auf Höhe des Median.		
F3	Die Leistungswerte bei den Einzahlungen auf den Geschäftskonten der Stadt Herne liegen leicht unter dem Median.		
F4	Die Stadt Herne weist einen vergleichsweise niedrigen Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten aus. Es bestehen bei den Steuern und Beiträgen noch Möglichkeiten, den jeweiligen Anteil an Mandaten zu erhöhen.	E4	Die Anzahl der Lastschriften für VHS-Beiträge oder –Gebühren sollte künftig erfasst werden.
F5	Die Stadt Herne weist im Vergleich einen geringen Anteil von Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten aus.		
F6	Herne weist im Vergleich einen hohen Anteil Rücklastschriften aus.	E6	Die Stadt Herne sollte die Gründe für den hohen Anteil an Rücklastschriften untersuchen.
F7	Bei den ungeklärten Einzahlungen liegen Verstöße gegen den Grundsatz vor, Forderungen unverzüglich zu erfassen. Im Vergleich haben dreiviertel aller Vergleichskommunen einen höheren Anteil an ungeklärten Einzahlungen.		

	Feststellung		Empfehlung
F8	Die Stadt Herne erzielt im interkommunalen Vergleich eine unterdurchschnittliche Erfolgsquote bei den versendeten Mahnungen.	E8	Die Stadt Herne sollte Maßnahmen prüfen, wie die Erfolgsquote erhöht werden kann.

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Obwohl die Stadt Herne die Aufgabe mit vergleichsweise hohem Personaleinsatz realisiert, liegen die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung unterhalb des Median.		
F2	Die Stadt Herne versendet bislang allgemeine Vollstreckungsankündigungen. Pfändungsgebühren werden hierfür nicht erhoben.	E2	Die Stadt Herne sollte prüfen, ob sie zukünftig auch konkrete Vollstreckungsankündigungen versehen mit der halben Pfändungsgebühr versendet.
F3	Die Stadt Herne erzielt in den Jahren 2017 und 2018 lediglich vergleichsweise niedrige Aufwandsdeckungsgrade. Hauptsächlich ist die Vielzahl an geringen Vollstreckungsforderungen.	E3	Die Stadt sollte soweit möglich Elemente der Sachaufklärung wie die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis nutzen, um auch gegen auswärtige Schuldner vorgehen zu können. Eine Reduzierung der Amtshilfeersuchen macht die Stadt Herne unabhängiger von der Bearbeitung anderer Vollstreckungsstellen.
F4	Dreiviertel der Vergleichskommunen weisen im Vergleich zur Stadt Herne für die Jahre 2017 und 2018 geringere Leistungswerte bei den abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle aus.		
F5	Die bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle liegen in Herne für die Jahre 2017 und 2018 auf einem überdurchschnittlichen Stand.	E5	Die Stadt Herne sollte bei Forderungen, die in einer gewissen Zeit nicht vollstreckt werden konnten, entscheiden, ob diese niedergeschlagen werden können. Der Zeitraum sollte sich nach der Höhe der Forderung richten.

	Feststellung		Empfehlung
F6	Die Stadt Herne erledigt die Vollstreckung für die AöR Stadtentwässerung Herne und die AöR Stadtentsorgung Herne. Sie erhält dafür den festgelegten Kostenbeitrag.		

Tabelle 4: Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
Ordnungsmäßigkeit							
1	Sie haben eine Liquiditätsplanung für die Verwaltung der Zahlungsmittel aufgebaut.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Siehe GA FiBu § 22 Liquiditätssicherung; Fachbereichsmeldspflicht ab 100.000 Euro "so zeitig wie möglich". Tägliche Aktualisierung. Exceltabelle ist vorhanden. Hauptgirokonto (Masterkonto) wird eingesetzt.
2	Sie haben eine Dienstanweisung zum Zins- und Schuldenmanagement.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	siehe DA für das Schulden- und Zinsmanagement Stand 20.03.2012. Schriftliche Regelungen mit Zuständigkeit und Aufgabenzuweisung stehen auch in den Stellenbeschreibungen der Mitarbeiter.
3	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zur Behandlung von Kleinbeträgen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	siehe GA FiBu § 17. Wertgrenzen sind festgelegt, Verantwortlichkeiten auch.
4	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	siehe GA FiBu § 8 und die Anlage 3. Verantwortlichkeiten sind geregelt, zuständig für Stundungen und Erlasse ist der Fachbereich; die Zahlungsabwicklung ist

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
							für Niederschlagungen zustän- dig; Wertgrenzen sind festgelegt. Hinweis auf § 27 Abs. 4 KomHVO fehlt.
5	Die schriftlichen Regelungen zu Punkt vier beinhalten auch die regel- mäßige Überwachung aller niedergeschlagenen Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Die niedergeschlagenen Forde- rungen werden regelmäßig ge- prüft. Regelung kommt.
6	Ein Mahn- und Vollstreckungsverfahren mit Festlegung einer zentralen Stelle besteht.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Fachbereich Steuern und Zah- lungsabwicklung ist zuständig. Siehe GA FiBu § 3 b. Das Ju- gendamt mahnt die Unterhalts- vorschüsse selbst.
7	Sie haben ein Konzept für den Prozess der Neuanlage, Änderung, Lö- schung und Prüfung von Benutzerberechtigungen in der Finanzsoft- ware.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Gesetzestext ist in der Anlage 1 der GA FiBu abgedruckt. Das Konzept in der EDV hinterlegt.
8	Sie haben eine abschließende Regelung für die Einrichtung von Konten und die Auflösung bestehender Konten.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Siehe GA FiBu § 20. Für die Schulgirokonten gibt es die in der DG FiBu Anlage 5 und der Ar- beitsanweisung für die Abrech- nung der Schulgirokonten vom 19.9.14. Das Schulverwaltungs- amt hat zusätzliche Regelungen.
9	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen für die Führung der Hand- kassen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	siehe Anlage 4 der GA FiBu § 5.5 und 5.2. Zuständig ist der FB Personal und Zentraler Service, die ZA und das RPA werden be- teiligt.
10	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Verwaltung von durch- laufenden Geldern und fremden Finanzmitteln.	überwiegend er- füllt	2	1	2	3	siehe GA FiBu § 23. Weiterge- hende Regelungen gibt es nicht.

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
11	Sie haben schriftliche Regelungen für den Einsatz von Geldkarten, Debitkarten und Kreditkarten.	überwiegend erfüllt	2	1	2	3	siehe GA FiBu § 21. Für Kreditkarten wird eine neue Anlage aufgestellt.
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	siehe Anlage 6 der GA Fibu, Abs. 5.3
13	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Prüfung der Zahlungsabwicklung.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	siehe § 28 der GA FiBu, Prüfungsberichte wurden eingesehen. Das RPA hat eine entsprechende Prüfungsordnung.
14	Sie gehen sorgfältig mit sensiblen Sachmitteln (Verwahrung von Wertgegenständen) und Siegel(stempel) um.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	siehe § 24 der GA FiBu und Anlage 7. ansehen. Das RPA prüft das Inventarverzeichnis regelmäßig.
15	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zu Archivierung, Aufbewahrungspflichten - Workflow.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	siehe § 27 der GA FiBu. Konkrete schriftliche Vorschriften mit Verantwortlichkeiten und Verfahren liegt durch die Arbeitsanweisung Archivierung vor.
16	Sie ordnen die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis an.	überwiegend erfüllt	2	1	2	3	Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis werden vorgenommen. Schriftliche Regelungen dafür gibt es nicht.
17	Sie haben aktuelle Verfahrensregelungen zur Aufrechnung von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	siehe Anlage 8 der GA FiBu, Abs. 3.4.
	Punktzahl Ordnungsmäßigkeit				84	87	
	Erfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit in Prozent				97		

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
Organisation							
18	Der Zahlungseingangsprozess ist automatisiert (d.h. der Grad an manuellen Buchungen der Einzahlungen ist gering).	vollständig erfüllt	3	3	9	9	ja
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	ja, auf die entsprechenden Bereiche wird aktiv zugegangen
20	Sie verfügen über ein konsequentes Mahnwesen für fällige Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	automatisierte Mahnung erfolgt 14-tägig. Nach 2 Wochen Übergabe an die Vollstreckung.
21	Sie verfügen über schriftliche Regelungen zum Umgang mit Mahnsperren.	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	Mahnsperren werden 2x jährlich geprüft. Interne Kontrollliste und Arbeitsanweisung sind vorhanden. Verfahren sollte schriftlich geregelt werden.
22	Sie haben Regelungen für die wirtschaftliche Beitreibung von Vollstreckungsforderungen zur Bearbeitung (Bearbeitungsreihenfolge, Informationsbeschaffung, Prioritäten usw.).	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6	Siehe Arbeitsanweisungen Vollstreckungserleichterung, Ventilwächter und Teilzahlungsvereinbarungen. Keine weiteren Regelungen vorhanden.
23	Sie haben schriftliche Regelungen zur Teilzahlungsvereinbarung.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	siehe GA FiBu Anlage 3 Abs. 2.1.d. und Arbeitsanweisung Vollstreckungserleichterung
24	Sie nutzen die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst vorzunehmen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Wird gemacht, siehe Arbeitsanweisung Vollstreckungserleichterung vom 5.12.13

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
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	siehe GA FiBu § 8 und die Anlage 3. Niederschlagung ist bei der ZA zentralisiert. Verfahrens- und Zuständigkeitsregelungen gibt es in der GA (siehe Frage oben) Niederschlagungsliste ist vorhanden?
26	Sie haben die Aussetzung der Vollziehung in einer Dienstanweisung geregelt.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	siehe GA FiBu § 8 und die Anlage 3. Übersicht der Fälle ist im Programm vorhanden.
27	Sie haben schriftliche Regelungen zum Umgang mit Insolvenzverfahren getroffen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	siehe DA FiBu Anlage 8
28	Sie haben schriftliche Regelungen zur Forderungsbewertung getroffen.	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	Pauschalwertberichtigungen. Für befristete Forderungen sollten Regelungen für Einzelwertberichtigungen ergänzt werden.
	Punktzahl Organisation				64	72	
	Erfüllungsgrad Organisation				89		
Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling							
29	Sie haben Zielwerte/Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und überprüfen deren Einhaltung bedarfsorientiert	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Kennzahlen und Ziele siehe HHPI.
30	Sie haben Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) gebildet. Diese dienen der Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	Fall- und Kennzahlen gibt es .
	Punktzahl Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				10	12	
	Erfüllungsgrad Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				83		

		Erfüllungs-grad	Bewer-tung / Skalie-rung	Gewich-tung	erreichte Punkte	Optimal-wert	Dokumentation des Interviews
Gesamtauswertung							
	Punktzahl gesamt				158	171	
	Erfüllungsgrad gesamt				92		

Tabelle 5: Erfüllungsgrad „Digitalisierung“

		Erfüllungs-grad	Bewer-tung / Skalie-rung	Gewich-tung	erreichte Punkte	Optimal-wert	Dokumentation des Interviews
	Sie haben den elektronischen Workflow eingerichtet - die eingehenden Rechnungen werden:						
31	an zentraler Stelle angenommen	nein	0	2	0	4	zurzeit nicht, Einführung ist Herbst 2019
32	eingescannt	nein	0	2	0	4	nein
33	elektronisch weitergeleitet	nein	0	1	0	2	nein
	Elektronische Rechnungen (e-Rechnungen) werden:						
34	angenommen	nein	0	1	0	1	nein, zurzeit noch nicht möglich
35	medienbruchfrei weiter verarbeitet	nein	0	1	0	1	s. o.
36	Wie hoch ist der Anteil der elektronischen Rechnungen?	offene Frage					s.o.
37	Welche Rechnungen gehen bereits elektronisch ein?	offene Frage					s.o.
38	Wo bestehen aus Ihrer Sicht Hindernisse, den Anteil der elektronischen Rechnungen zu erhöhen?	offene Frage					s.o.
39	Die Archivierung erfolgt elektronisch	nein	1	2	2	2	

		Erfüllungs-grad	Bewer-tung / Skalie-rung	Gewich-tung	erreichte Punkte	Optimal-wert	Dokumentation des Interviews
	wenn ja,						
40	Auf einen Ausdruck in Papierform wird verzichtet.	nein	1	1	1	1	
41	Die beteiligten Organisationseinheiten haben Zugriff auf das elektro-nische Archiv.	nein	1	1	1	1	
42	Die Rechnungsprüfung hat Zugriff auf das elektronische Archiv.	nein	1	1	1	1	
43	Die Vollstreckung arbeitet bereits mit einer elektronischen Vollstre-ckungsakte.	nein	0	2	0	2	
44	Die Außendienstmitarbeiter verfügen über Tablet PC. Auf Papieraus-drucke wird weitest gehend verzichtet.	nein	0	1	0	1	
45	Amtshilfeersuchen können elektronisch (durch entsprechende Schnittstellen) übermittelt werden.	nein	0	2	0	2	
	Punktzahl Digitalisierung				0	17	
	Erfüllungsgrad Digitalisierung				0		

→ 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
Herne 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	15
Finanzcontrolling	16
Fachcontrolling	17
→ Verfahrensstandards	19
Prozess- und Qualitätsstandards	19
→ Personaleinsatz	23
→ Leistungsgewährung	26
Fallsteuerung	26
Fehlbetrag und Einflussfaktoren	29
Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	42
Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge	57
→ Andere Aufgaben der Jugendhilfe	59
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	62

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herne 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 Herne ist strukturell durch eine hohe Kinderarmut und Jugendarbeitslosigkeit belastet. Dennoch erreicht die Stadt fast durchgängig gute Kennzahlenergebnisse. So erzielt sie einen vergleichsweise niedrigen Fehlbetrag für Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. In der Prüfung arbeitet die gpaNRW mit Kennzahlenvergleichen und betrachtet Faktoren, die sich auf den Fehlbetrag auswirken.

Die Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung, die vor allem aus Leistungen an freie Träger für die Leistungserbringung der Hilfen bestehen, wirken sich erheblich auf den Fehlbetrag aus. Auf die Aufwendungen wirken sich wiederum die Anzahl der Hilfeplanfälle und die Kosten je Fall aus. Die Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung sind in Herne sowohl je Hilfeplanfall als auch einwohnerbezogen auf einem niedrigen Niveau. Außerdem hat Herne auch eine niedrigere Falldichte als über 75 Prozent der Vergleichsstädte. Diese Faktoren begünstigen den Fehlbetrag. Zusätzlich wird im stationären Bereich in hohem Maße die Vollzeitpflege für die Unterbringung der Kinder und Jugendlichen genutzt. Ungünstig wirkt sich der niedrige Anteil ambulanter Hilfeplanfälle an den Hilfeplanfällen aus. Die Einordnung der Stadt Herne im Kennzahlenvergleich mit den anderen kreisfreien Städten ist insgesamt sehr positiv. Die meisten Kennzahlen stellen sich in Herne im Jahr 2018 noch positiver als in 2017 dar.

Zu diesem insgesamt guten Ergebnis trotz belastender Strukturmerkmale beigetragen haben die Steuerungsmaßnahmen der Stadt Herne in den letzten Jahren. Der Fachbereich „Kinder, Jugend und Familie“ hat eine Gesamtstrategie in Form von zehn Leitzielen entwickelt. Daraus wurden für die einzelnen Abteilungen Zielkataloge mit Handlungszielen und auf die Zielerreichung ausgerichteten Maßnahmen erarbeitet. Die Erreichung der Ziele wird regelmäßig gemessen.

Die Steuerung im Fachbereich ist gut ausgeprägt. Es wird ein intensives Finanz- und Fachcontrolling durchgeführt. In monatlichen Finanzberichten werden für die Hilfen zur Erziehung steuerungsrelevante Kennzahlen ausgewertet und analysiert. Die Kennzahlen sind an den Zielen orientiert und es gibt dafür Zielwerte. Abweichungen werden begründet und Gegenmaßnahmen entwickelt. Zusätzlich wird ein Quartalsbericht für den Finanzbereich und ein Jahresbericht für den Rat und den Jugendhilfeausschuss gefertigt. Im Rahmen des Fachcontrollings wird die Wirksamkeit von Hilfen in Form eines Zielerreichungsgrades ermittelt. Dieser ist auf das im Hilfeplan festgelegte Ziel ausgerichtet. Er wird mit dem beteiligten Träger und den Leistungsempfängern gemeinsam bewertet. Fallübergreifend wurde in der Vergangenheit die Zielerreichung auch ausgewertet und in einem Fachcontrollingbericht dargestellt. Dies gestaltet sich seit der

Systemumstellung auf LogoData schwierig, soll aber zukünftig wieder erfolgen. Weiterhin werden auch trägerbezogene Auswertungen zu bewilligten, geleisteten und abgesagten Fachleistungsstunden erstellt.

Ein systematisiertes Internes Kontrollsystem hat die Stadt nicht, allerdings sind einige Elemente vorhanden. Die bereits durchgeführten Prozesskontrollen könnten noch ausgeweitet werden.

Weiterhin wurden in Qualitätshandbüchern alle Prozesse, Standards und Abläufe mit Verantwortlichkeiten und Fristen in Kern- und Teilprozessen transparent beschrieben und auch in der Jugendamtssoftware LogoData hinterlegt. Zum Finanzprogramm SAP gibt es eine Schnittstelle. Auch der Ablauf des Hilfeplanverfahrens ist klar in Teilprozessen geregelt. Es wurde eine Kostenhierarchie angelegt, so dass mindestens die Teamleitung, aber bei kostenintensiven Hilfen ggf. auch die Abteilungs- oder Fachbereichsleitung über die Bewilligung einer Hilfe entscheidet. Jeder Hilfefall wird mit mehreren Fachkräften erörtert und die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist intensiv in das Verfahren eingebunden.

Unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit wurden monatliche Obergrenzen für bewilligte Fachleistungsstunden sowie die Verpflichtung, für jede Hilfe drei Angebote von Leistungsanbietern einzuholen, eingeführt. Außerdem wurden die kostenintensiven Auslandsmaßnahmen zurückgeführt. Im Jahr 2018 gibt es keine Auslandsunterbringung mehr. In den letzten Jahren wurde für stationäre Hilfen eine intensive Rückführungsarbeit durchgeführt und ein Verselbständigungsmanagement aufgebaut. Auch für die Hilfen nach § 41 SGB VIII für Junge Volljährige wurden neue Standards und Bewilligungsvoraussetzungen erarbeitet, um die Fallzahlen und Aufwendungen zu reduzieren. Bereits im Jahr 2018 kann man erste Auswirkungen an den Fallzahlen und Aufwendungen nach § 41 SGB VIII erkennen.

Im Rahmen der Fallsteuerung führt der ASD eine im Qualitätshandbuch beschriebene Zugangssteuerung durch. Zusätzlich plant die Stadt im Rahmen der Einführung von qualifizierten Vorfeldhilfen, mit eigenem Personal für maximal drei Monate in den Familien Beratungen und Unterstützungen zu leisten bzw. den Hilfebedarf in der Familie präzise zu ermitteln. Die Stadt erhofft sich damit, eine Entlastung bei den Hilfen zur Erziehung und einen höheren Anteil ambulanter Hilfen zu erreichen. Leistungsaufträge an den Träger können dann präziser formuliert werden.

Zusätzlich zu den Steuerungsmaßnahmen hat die Stadt die Vernetzungen und präventiven Leistungen weiter ausgebaut. Herne nimmt am Landesprogramm „Kommunale Präventionsketten“ teil und hat Angebote für alle Altersgruppen entwickelt. Zurzeit wird ein sozialräumlich orientiertes Präventionsmonitoring aufgebaut, um gezielte Angebote für den Sozialraum zu entwickeln. In allen Projekten und Maßnahmen arbeitet die Stadt eng mit den freien Trägern und sonstigen Akteuren der Jugendhilfe zusammen.

→ 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 tiefgehende Analyse werten wir örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungserbringung und der Angebotssteuerung des Jugendamtes in ihre Betrachtung ein.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen sich auf das Haushaltsjahr. Die Falldaten ermittelt die gpaNRW schwerpunktmäßig über einen Jahresdurchschnittswert, der den Anteil des Falles im Kalenderjahr abbildet. Abweichende Zählweisen gelten für die Erfassung von Verweildauer und Betreuungsdauer, zu denen die Anzahl der Monate vom Beginn bis zur Beendigung der Hilfeeinrichtung berücksichtigt wird. Zu Rückführungen, unplanmäßiger Beendigung, Inobhutnahmen und Versorgungszeiten von Inobhutnahmen wird die absolute Fallzahl im jeweiligen Kalenderjahr erfasst.

Die **Stadt Herne** hat im Jahr 2016 eine neue Software für das Jugendamt eingeführt. Deshalb konnten für das Jahr 2016 durchgängig keine validen Fallzahlen geliefert werden. In der alten Software wurden die Fälle teilweise anders erfasst, so dass die Vorjahre bis 2015 auch nur bedingt vergleichbar sind. Es wird sich deshalb bei der Analyse der fallbezogenen Kennzahlen hauptsächlich auf die Jahre 2017 und 2018 konzentriert. Zu berücksichtigen ist bei der Darstellung der Kennzahlen, dass nicht alle kreisfreien Städte Daten für das Jahr 2018 liefern konnten. Es werden beide Jahre im Bericht dargestellt.

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

→ Strukturen

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat mit einer hohen Kinder- und Jugendarmut sowie vielen Schülern ohne Schulabschluss belastende strukturelle Voraussetzungen, die sich auf die Jugendhilfe auswirken und zu erhöhtem Unterstützungsbedarf führen können.

→ Feststellung

Die Stadt berücksichtigt strukturelle Merkmale sowie sozialräumliche Besonderheiten bei ihren Planungen und der Entwicklung von Maßnahmen.

Die gpaNRW konnte bei ihren Jugendprüfungen bislang keine Korrelation zwischen den Strukturen der kreisfreien Städte und dem Fehlbetrag je Jugendeinwohner feststellen. Vielmehr wirken sich die 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 der Familienstatus sowie wirtschaftliche Einschränkungen mit eventuell hieraus resultierenden Defiziten an der sozialen Teilhabe zu erhöhten Eskalationsstufen im familiären Umfeld führen.

Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen² der **Stadt Herne** zeigen im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte folgende Ausprägung:

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Herne 2017

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	19,43	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	10,60	3,70	6,75	8,00	9,95	11,70	22
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	14,79	14,79	16,68	17,39	18,70	20,00	22
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen	9,12	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

Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent

Die **Stadt Herne** hat einen Anteil an Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung, der unterhalb des Median der Vergleichsstädte liegt. Dies wirkt sich leicht belastend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht aus.

Die Jugendeinwohnerzahlen werden von der Stadt zukünftig eher steigend erwartet. Auch aktuell ist ein Anstieg erfolgt. Die Stadt erarbeitet zurzeit eine stadtteilbezogene eigene Auswertung und Planung der Einwohnerzahlen.

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

Jugendarbeitslosenquote und Jugendamtstyp

Die Jugendarbeitslosenquote ist in **Herne** sehr hoch und positioniert sich oberhalb des dritten Quartilwertes. Dies kann sich negativ auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes und die Hilfen zur Erziehung auswirken. Die Jugendarbeitslosenquote betrifft mit den über 15jährigen Kindern und Jugendlichen jedoch nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

Zusätzlich hat die Stadt Herne aber auch eine hohe Kinderarmut der 0 bis unter 15jährigen Kinder. Die Stadt Herne ist dem Jugendamtstyp 1 und der Belastungsklasse 1 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund³ zugeordnet. Das bedeutet eine hohe Kinderarmut mit einem Anteil an SGB II-Bezug der unter 15-jährigen Kinder und Jugendlichen von über 23,35 Prozent⁴. Studien haben, gemäß dem Bericht Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ, ergeben, dass die familiäre Lebenssituation, zu der auch eine materielle Belastung gehört, sich auf das Aufwachsen von Kindern auswirkt.⁵ Armut und damit verbundene schwierige Lebenslagen wirken sich auf Risiken in der Erziehung aus. Deshalb kann man bei der Stadt Herne insgesamt von einer strukturell erhöhten Belastung der ganzen Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist, ausgehen.

Schulabgänger ohne Abschluss

Ebenso gibt es in **Herne** einen hohen Anteil an Schulabgängern, die ohne Abschluss die allgemeinbildenden Schulen verlassen. Hier befindet sich Herne bei den 25 Prozent der Städte mit der höchsten Quote. Auch dieser Faktor kann sich negativ auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes und die Hilfen zur Erziehung auswirken. Allerdings ist hier mit den über 15jährigen Kinder und Jugendlichen nur ein Teil der für die Hilfen zur Erziehung maßgeblichen Zielgruppe betroffen.

³ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

⁴ HZE Bericht 2017 akjstat

⁵ Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 akjstat

Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den SGB II Bedarfsgemeinschaften

Der Anteil der alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften mit SGB II Bezug ist in der **Stadt Herne** mit 14,79 Prozent sehr niedrig und bildet das Minimum im interkommunalen Vergleich. Laut dem Bericht Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ wirken sich der Familienstatus und der Transferleistungsbezug auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung aus. Laut diesem Bericht der AKJ werden ambulante und stationäre Hilfen vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen. Gleiches gilt noch verstärkt bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen. Da der Anteil der Alleinerziehenden mit Transferleistungen in Herne eher gering ist, kann sich der geringe Anteil für die Hilfen zur Erziehung positiv auswirken.

Umgang mit den Strukturen

Der **Stadt Herne** sind diese Strukturen bekannt und sie bezieht sie in die Planungen mit ein. Es wird eine differenzierte sozialräumliche Planung vorgenommen, in die diese Strukturmerkmale und auch weitere Faktoren, wie die soziale Lage, die Bildung und Gesundheit von Kindern, Jugendlichen und Familien, einfließen. Die Stadt Herne nutzt hierzu auch den Keck-Atlas der Bertelsmann-Stiftung⁶. Das Portal ermöglicht eine Auswertung stadtteilbezogener Sozialstrukturen.

Auf dieser Basis werden gemeinsam mit freien Trägern Stadtteilbezogen entsprechende Maßnahmen und Angebote erarbeitet. Es werden regelmäßige Stadtteilkonferenzen in den Stadtbezirken durchgeführt. Mit der Entwicklung von Präventionsketten sollen verstärkt niedrigschwellige Angebote für alle Altersgruppen erbracht werden. Die gpaNRW geht auf die Angebote zur Prävention noch im weiteren Berichtsverlauf näher ein.

⁶ Bertelsmann-Stiftung, Keck-Atlas, www.keck-atlas.de

→ 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

Die Gesamtstrategie des Fachbereiches „Kinder, Jugend und Familie“ der Stadt Herne, basierend auf zehn Leitzielen, ermöglicht eine gute Gesamtsteuerung. Zur operativen Steuerung wurden Zielkataloge für einzelne Abteilungen mit differenzierten Handlungszielen und hinterlegten Maßnahmen entwickelt.

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 Herne** hat Ihre Gesamtstrategie für den Fachbereich „Kinder, Jugend und Familie“ in zehn Leitzielen festgeschrieben. Dieser Leitzielprozess hat im Jahr 2013 begonnen und wurde für die Jahre 2019 bis 2023 fortgeschrieben. Folgende Leitziele sind für die Jahre 2019 bis 2023 festgelegt worden:

1. Familien leben gut in Herne. Präventive Angebote stehen allen Familien in der Kommune zur Verfügung und werden von den Familien angenommen.
2. Der Fachbereich Kinder-Jugend-Familie und die freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe verstehen sich als Bildungsakteure und sind Teil des Herner Bildungsnetzwerkes.
3. Kindern und Jugendlichen stehen ein kostenloses niederschwelliges Freizeit- und Bildungsangebot sowie entsprechende Einrichtungen unter Beibehaltung der Trägervielfalt zur Verfügung.
4. Die Kinder- und Jugendhilfe ist sozialraumorientiert und partizipativ aufgestellt. Sie ist mit den Akteuren im Sozialraum vernetzt.
5. Die bedarfsgerechte Kindertagesbetreuung ist unter Beachtung der Qualitätsstandards sichergestellt.
6. Jeder junge Mensch ist vor Missbrauch, Vernachlässigung und Gewalt zu schützen. Kinder- und Jugendschutz ist integraler Bestandteil aller Angebote und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe und der Netzwerkpartner.

7. Die Angebote und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe ermöglichen jedem jungen Menschen eine vollständige und gleichberechtigte Teilhabe.
8. Die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe unterliegen einem kontinuierlichen Qualitätsmanagement. Sie sind unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit gesteuert.
9. Die Kinder- und Jugendhilfe stellt sich den Chancen und Herausforderungen der Digitalisierung.
10. Bedarfsgerechte Angebote und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sind für die gelingende Integration von Kindern, Jugendlichen und Familien unterschiedlicher Herkunft vorhanden.

Der Leitzielprozess ist vom Fachbereich „Kinder, Jugend und Familie“ vorbereitet und unter Moderation des Landesjugendamtes mit der Verwaltungsführung, der Politik, den freien Trägern und den Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII zu den Themen Kindertagesbetreuung und Hilfen zur Erziehung erarbeitet worden.

Aus diesen Leitzielen sind für die einzelnen Abteilungen des Jugendamtes differenzierte Handlungsziele und darauf ausgerichtete Maßnahmen entwickelt worden. Um Schnittstellen zwischen den einzelnen Handlungsbereichen zu berücksichtigen, gibt es darüber hinaus noch Schnittstellenziele. Bei allen Maßnahmen sind die Schnittstellen zu anderen Bereichen hinterlegt und erkennbar. Für die einzelnen Fachbereiche und Abteilungen gibt es hierzu einen Zielkatalog. Darin stehen die, dem jeweiligen Leitziel zugeordneten Handlungsziele und hinterlegten, Maßnahmen. Außerdem sind für jedes Ziel und für jede Maßnahme der Zeitplan, die Verantwortlichkeiten, die Beteiligten und die Kennzahlen/Controllingebenen hinterlegt.

Es sind für die einzelnen Ziele Zielwerte festgelegt worden. Anhand von Kennzahlen wird die Zielerreichung gemessen und bei Abweichungen werden neue Maßnahmen entwickelt. Über den ersten Zeitraum der Leitziele von 2013 bis 2018 wurde ein Bericht erstellt, in dem die Zielerreichung betrachtet und bewertet wurde.

Ausgerichtet auf diese Ziele wurden Qualitätshandbücher und Verfahrensstandards erarbeitet. Außerdem wurden konkrete individuelle Maßnahmen in den einzelnen Handlungsfeldern, die dann in einzelnen Stadtteilen unter Einbeziehung der freien Träger umgesetzt werden, entwickelt.

Eine Gesamtsteuerung auf Basis der Gesamtstrategie ist vorhanden. Diese ist bei der Fachbereichs- und den Abteilungsleitungen angesiedelt. Es findet ein regelmäßiges Finanz- und Fachcontrolling statt. Außerdem erfolgt einmal jährlich ein Workshop zu den Zielen, Handlungszielen und Maßnahmen.

Da die Stadt Herne am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilnimmt, gibt es auch für den Bereich der Hilfen zur Erziehung Einschränkungen und Vorgaben. Die Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung sind festgeschrieben auf den Stand von 2013. Ausgenommen sind Preissteigerungen und zusätzliche Aufwendungen, die durch neue Aufgaben oder Sondersituationen entstehen, wie zum Beispiel die Aufwendungen durch unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Darüber hinaus sollen als Sanierungsmaßnahme im Bereich HZE pro Jahr 500.000 Euro eingespart werden.

Organisation

→ Feststellung

Der Fachbereich 42 „Kinder, Jugend und Familie“ ist im gleichen Dezernat wie der Fachbereich 31 „Schule und Weiterbildung“ angesiedelt. Dadurch sind Synergieeffekte für die gleiche Zielgruppe möglich.

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

Die Abteilung 42/4 „Erziehungshilfen“ bei der **Stadt Herne** ist neben der Abteilung 42/1 „Verwaltungs- und Haushaltsangelegenheiten“ und der Abteilung 42/2 „Rechtliche und wirtschaftliche Hilfen der Jugendhilfe“ dem Fachbereich 42 „Kinder, Jugend und Familie“ zugeordnet. Der Fachbereich ist wiederum beim Dezernat III angesiedelt. In diesem befindet sich auch der Fachbereich 31 „Schule und Weiterbildung“. Da es sich hier teilweise um dieselbe Zielgruppe handelt, sind gemeinsame Maßnahmen sowie Vernetzungen möglich und es können Synergien genutzt werden. In Herne erfolgt eine enge Zusammenarbeit zwischen den Bereichen Jugend und Schule mit gemeinsamen Projekten.

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat für den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) eine dezentrale, sozialräumlich orientierte Aufbauorganisation eingerichtet. Der ASD ist in drei Bezirksbüros vor Ort erreichbar. Zwischen den Bezirken erfolgen regelmäßige Abstimmungen. Eine gemeinsame Abteilungsleitung und detaillierte Verfahrensstandards sorgen für eine einheitliche Bearbeitung.

Der Aufbau des Fachbereiches „Kinder, Jugend und Familie“ ist bedarfsorientiert abgestimmt. Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) ist in der Abteilung „Erzieherische Hilfen“ angesiedelt. Der ASD ist sozialräumlich organisiert und ist dezentral in drei Bezirksbüros untergebracht. Innerhalb des ASD gibt es den Spezialdienst „Pflegekinderdienst“. Außerdem gibt es als Spezialdienst einen Fachdienst Eingliederungshilfe, der organisatorisch der Familien- und Schulberatungsstelle zugeordnet ist. Außerdem gibt es noch innerhalb des ASD in jedem Bezirk spezialisierte Mitarbeiter für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMA) und für Verselbständigung. Die Mitarbeiter der Jugendgerichtshilfe, des Pflegekinderdienstes und des Familienbüros sind zentral untergebracht.

Für alle Bezirksteams des ASD gibt es eine gemeinsame Abteilungsleitung. In den Bezirken vor Ort gibt es jeweils eine Teamleitung und Stellvertretung. Die Teamleitung nimmt an allen Fallberatungen teil und ist von der Fallbearbeitung im ASD freigestellt. Durch die gemeinsame Abteilungsleitung und die Teamleitungen sollen eine einheitliche Verfahrensweise in allen Bezirken und bei allen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen sowie die Einhaltung der Qualitäts- und Verfahrensstandards und qualitative und rechtmäßige Entscheidungen gewährleistet werden. Die Abteilungsleitung und die Teamleitungen tauschen sich in regelmäßigen Dienstbesprechungen aus. Zusätzlich gibt es Dienstbesprechungen innerhalb der Bezirke sowie Abteilungsbesprechungen mit der Wirtschaftlichen Jugendhilfe und dem Pflegekinderdienst.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne hat im Bereich der Hilfen zur Erziehung in den Bezirken eine enge Vernetzung und Zusammenarbeit mit den freien Trägern und weiteren Akteuren, die in Bezug zur Jugendhilfe stehen, aufgebaut. Die gemeinsame Entwicklung von Maßnahmen und Standards ist positiv für die Gestaltung des Feldes der Hilfen zur Erziehung.

Die Stadt Herne stimmt in Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung mit den freien Trägern ab. Neben der AG 78 für Hilfen zur Erziehung (ambulant und stationär) gibt es auch eine AG 78 zum Thema Tageseinrichtungen. Zusätzlich finden dreimal im Jahr Treffen mit den Geschäftsführern der freien Träger statt. Seit einem Jahr wird in einer zusätzlichen Arbeitsgruppe mit Mitarbeitern der freien Träger eine Richtlinie für ambulante Hilfen auf Basis der Arbeitshilfe des Landesjugendamtes entwickelt. Hierbei werden Leistungsbeschreibungen und Qualitätsbeschreibungen gemeinsam erarbeitet.

In den einzelnen Bezirken finden außerdem Stadtteilkonferenzen statt. An denen nehmen neben dem Jugendamt auch die freien Träger, die Schulen und weitere Akteure teil. Dort werden stadtteilbezogene Angebote und Maßnahmen individuell besprochen und entwickelt.

Zudem führt das Jugendamt mit allen ambulanten und stationären Herner Trägern fallunabhängige jährliche Qualitätsdialoge. Die Stadt Herne führt die Entgeltvereinbarungen nach § 77, 78a bis 78f SGB VIII mit allen ambulanten und stationären Trägern in Herne selber durch.

→ Internes Kontrollsystem (IKS)

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne verfügt im Jugendamt bislang nicht über ein standardisiertes Internes Kontrollsystem (IKS). Einzelne Bausteine und technische Voraussetzungen eines IKS sind jedoch vorhanden.

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 Herne** hat kein schriftlich formuliertes Konzept über ein Internes Kontrollsystem (IKS) im Jugendamt. Es werden nicht systematisch Risiken ermittelt, bewertet und Gegenmaßnahmen erarbeitet. Es sind allerdings einzelne Elemente eines IKS und Voraussetzungen dafür vorhanden. Diese werden im Folgenden näher beschrieben. Es existieren schriftliche Regelungen zur Korruptionsprävention.

Finanzielle Risiken werden regelmäßig im Rahmen der Jahresberichte HzE eingeschätzt und Steuerungsmaßnahmen daraus entwickelt. Bezogen auf fachliche Risiken findet dies nicht systematisiert statt. Zur Risikominimierung dienen in erster Linie Verfahrensstandards zur systematischen Fallbearbeitung und Prozessregelungen und -beschreibungen, die auch in der Software LogoData hinterlegt sind. So werden zum Beispiel bei einer möglichen Kindeswohlgefährdung farblich hinterlegte Gefahrenstufen im Programm gekennzeichnet.

Die Prozessabläufe und Entscheidungen sind im System erkennbar. Sollte ein vorgegebener Prozess nicht eingehalten werden, dann kann ein Fall nicht weiterbearbeitet werden. Es wurde noch nicht vollständig auf eine elektronische Aktenführung umgestellt, aber die Eingaben, wie Daten, Fristen, Hilfeplanung etc. erfolgen grundsätzlich im System. Die wichtigsten Angaben über Hilfearten, Zielvereinbarungen, Laufzeiten der Hilfe, nächste Fortschreibung, Träger, Pflegefamilie, Bezugspersonen, Vormund etc. sind im System hinterlegt und einsehbar. Auch die Zahlungen der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sind eingepflegt, so dass auch der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) einen Überblick über die Kosten eines Falles hat. Da das Programm onlinebasiert ist, können die Daten auch vor Ort abgerufen werden. Eine automatische Wiedervorlage ist hinterlegt. Auch die Teamleitung kann sich alle Fälle mit Fristen und Wiedervorlagen anzeigen lassen. Alle Eingaben werden im System gespeichert und protokolliert, auch mit Zeitpunkten und Nutzerangaben.

Es ist geregelt, ab welchen Wertgrenzen oder Hilfen die Teamleitung bzw. die Abteilungs- oder Fachbereichsleitung über einen Fall entscheidet. Jede Maßnahme, die eine gewisse Kosten- oder Wertgrenze überschreitet, wird zusätzlich in einer Kommission besprochen. Das gilt auch für ambulante Fälle, die länger als zwei Jahre laufen. An dieser Besprechung nehmen auch die Fachbereichsleitung und die Abteilungsleitung des ASD teil. Bei ambulanten Hilfen, die die Obergrenze

der Fachleistungsstunden überschreiten, entscheidet über eine Weiterbewilligung die Abteilungsleitung. Über die Hilfen nach § 41 SGB VIII für Junge Volljährige entscheidet grundsätzlich die Abteilungsleitung.

Zusätzlich ist eine Kostenhierarchie und Freigabeberechtigung vorhanden. Die Befugnisse sind im Finanzprogramm SAP und LogoData hinterlegt. Die Kostenhierarchie beinhaltet, zusätzlich zu den für die ganze Stadt geltenden Freigaberegungen, auch noch spezielle Befugnisse für das Jugendamt. Die Bewilligung von kostenintensiveren Fällen erfolgt nach Abstufungen der Entscheidungsbefugnisse. Grundsätzlich wird aber jeder Fall nicht nur durch die fallbearbeitende Fachkraft, sondern auch von der Teamleitung freigegeben. Ein IT-Berechtigungskonzept ist vorhanden und die Berechtigungen werden zentral vergeben und auch wieder entzogen.

Obwohl es bei der Stadt Herne schon viele Regelungen gibt, fehlen für ein standardisiertes IKS aber noch verbindliche in ein Konzept zusammengeführte Verfahrensanweisungen und Maßnahmen.

Für ein standardisiertes IKS sind folgende Bereiche mindestens verbindlich und schriftlich zu regeln:

- Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten für die einzelnen Bausteine des IKS
- Einheitliche Abläufe und Prozesse
- Beurteilung und Bewertung von fachlichen, finanziellen und Korruptionsrisiken sowie Personal- und IT-Risiken
- Maßnahmen zur Risikovermeidung bzw. –verminderung
- Festlegung von Priorisierungen in der Bearbeitung
- Regelmäßige Anpassung der Prozesse und Abläufe an neue Risiken
- Prozessintegrierte Kontrollen, technische Plausibilitätsprüfungen, Vier-Augen-Prinzip
- Vorgaben zu regelmäßigen stichprobenhaften prozessunabhängigen Kontrollen. Festlegung von Standards und Hilfsmitteln
- Schriftliche Dokumentation der Ergebnisse der Prozesskontrollen
- IT-Berechtigungskonzept

Einzelne dieser Bausteine sind bei der Stadt Herne bereits vorhanden. Diese könnten ergänzt, weiterentwickelt und zu einem Konzept für ein IKS zusammengeführt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte für das Jugendamt ein standardisiertes Konzept für ein IKS erstellen, um eine rechtmäßige, transparente und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu gewährleisten und Risiken entgegenzuwirken. Dazu sollten zunächst die Risiken bei den einzelnen Prozessen ermittelt und Gegenmaßnahmen entwickelt werden. Die bereits vorhandenen Bestandteile und Standards sollten weiterentwickelt, ergänzt und zu einem Konzept zusammengeführt werden.

Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne nutzt bereits prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen. Die Ergebnisse werden bei Bedarf in die Verfahrensstandards aufgenommen. Prozessunabhängige Kontrollen zur Datenqualität gibt es nicht.

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.

Bei der **Stadt Herne** gibt es im System und in den Verfahrensstandards prozessintegrierte Kontrollen. Im Fachverfahren LogoData ist eine Reihenfolge der Fallbearbeitung hinterlegt, die zwingend eingehalten werden muss. Diese orientiert sich an den Verfahrensstandards, die in den Qualitätshandbüchern festgelegt sind. Die elektronische Wiedervorlage sichert die rechtzeitige Weiterbearbeitung bzw. Fortschreibung des Falls. Auch die Teamleitung kann sich alle Fälle mit Wiedervorlage und Fristen ansehen. Die WiJu hat ebenso Zugriff auf die Fallakte und würde den ASD kontaktieren, wenn eine Weiterbewilligung ausbliebe, da dann auch automatisch die Zahlung eingestellt würde. Durch ein im Programm hinterlegtes Vier-Augen-Prinzip und die festgelegte Kostenhierarchie, sind Kontrollen im Prozess hinterlegt. Jeder Fall wird von der Teamleitung freigegeben, bei kostenintensiveren Fällen durch die Abteilungs- oder Fachbereichsleitung.

Es finden auch prozessunabhängige Kontrollen statt. Im Bereich der WiJu und des ASD finden durch die Teamleitung monatlich stichprobenartige Prüfungen im Rahmen der Fachaufsicht statt. Auch alle Neufälle überprüft die Teamleitung. Für diese Prüfungen gibt es Checklisten, in denen auch die Dokumentation der Kontrollen erfolgt. Ein Fachaufsichtskonzept soll erstellt werden. Zusätzlich wird der Bereich HzE fortlaufend themenbezogen von einer Honorarmitarbeiterin, die im Rechnungsprüfungsamt beschäftigt war, geprüft. Hierbei erfolgen auch Aktenprüfungen bezogen auf die Einhaltung von Verfahrensstandards. Vorgaben und Standards zu den Prozesskontrollen gibt es bislang nicht.

Es gibt keine detaillierten Vorgaben zur einheitlichen Erfassung der Fälle im Hinblick auf die Zuordnung zu den einzelnen Hilfearten, zum Beispiel bei Mehrfachhilfen etc. Hierzu finden bislang auch keine systematischen, stichprobenhaften Kontrollen statt. Prozessunabhängige Kontrollen zur Datenqualität sichern eine einheitliche Erfassung und eine valide Datengrundlage für Auswertungen und die Steuerung.

→ **Empfehlung**

Es sollten klare Vorgaben zur Datenqualität und zur Erfassung und Zuordnung der Fälle entwickelt werden. Die Einhaltung sollte prozessunabhängig stichprobenhaft kontrolliert werden.

Finanzcontrolling

→ Feststellung

Im Jugendamt der Stadt Herne ist ein Finanzcontrolling installiert. Es erfolgen Auswertungen steuerungsrelevanter Kennzahlen, die sich an den Zielen orientieren. Es gibt Zielwerte für diese Kennzahlen. Sie werden regelmäßig in Berichten dokumentiert. Darin werden Entwicklungen dargestellt und Abweichungen begründet. Diese Berichte bilden gemeinsam mit dem Fachcontrollingbericht eine gute Steuerungsgrundlage und schaffen Transparenz.

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.

Bei der **Stadt Herne** ist das Finanzcontrolling in der Abteilung 42/1 „Verwaltungs- und Haushaltsangelegenheiten“ angesiedelt. Im Haushalt werden innerhalb des Produktbereiches „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ für das Produkt „Erzieherische Hilfen“ Kennzahlen ausgewiesen. Die Kennzahlen wurden aus dem amtsinternen Finanzcontrolling im Jugendamt erarbeitet und werden zu Steuerungszwecken verwendet. Die Auswertungsmöglichkeiten haben sich durch die neue Software im Jugendamt verbessert.

Die Kennzahlen sind auf die Leitziele des Jugendamtes und die Handlungsziele der jeweiligen Abteilung ausgerichtet. Es gibt Zielwerte für die Kennzahlen und es werden Entwicklungen aufgezeigt. Das Steuerungssystem der Ziele und Kennzahlen dient der Erreichung der strategischen Ziele und der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. Es sind im Haushaltsplan unter anderem Kennzahlen zum Anteil ambulanter Hilfen und zu durchschnittlichen Aufwendungen ambulanter und stationärer Hilfearten enthalten. Auch Kennzahlen zum Aufwandsdeckungsgrad und der Personalaufwandsquote werden im Haushalt dargestellt.

Es ist ein regelmäßiges Berichtswesen vorhanden. Durch die Schnittstelle zwischen dem Jugendamtsprogramm LogoData und dem Finanzprogramm SAP werden in den Berichten Fallzahlen und Aufwendungen zusammengeführt. Es werden steuerungsrelevante Kennzahlen in monatlichen Finanzcontrollingberichten ausgewertet und dargestellt. Die Kennzahlen in diesen monatlichen Berichten sind in der Darstellung detaillierter als im Haushaltsplan und es sind auch differenzierte Auswertungen nach einzelnen Hilfearten und Bezirken enthalten. Dieser monatliche Finanzbericht ist für die Verwendung im Jugendamt und für die Dezernatsleitung bestimmt. Einmal im Quartal wird ein Bericht für die Finanzabteilung erstellt. Hierin sind Prognosen für alle Kontierungen enthalten. Abweichungen von den Zielwerten werden darin begründet. Einmal im Jahr wird zusätzlich ein Jahresbericht HZE für den Rat und den Jugendhilfeausschuss gefertigt.

Fachcontrolling

→ Feststellung

Das Jugendamt hat ein Fachcontrolling und betrachtet die Wirksamkeit von Hilfen. Der Zielerreichungsgrad wird für einzelne Hilfen ermittelt und ausgewertet. Es sollen zukünftig monatliche Fachcontrollingberichte erstellt werden, in denen der fallübergreifende Zielerreichungsgrad dargestellt wird. Gemeinsam mit dem Finanzcontrollingbericht ist dies eine gute Grundlage für eine effektive Steuerung.

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.

Das Fachcontrolling der **Stadt Herne** ist als Fachstelle organisatorisch direkt der Fachbereichsleitung zugeordnet. Es erfolgt aber darüber hinaus auch innerhalb der Fallbearbeitung durch den ASD ein Fachcontrolling.

→ Feststellung

Die Bewertung der Wirksamkeit der Hilfen durch einen Zielerreichungsgrad bei Fortschreibung oder Beendigung der Hilfe gemeinsam mit allen Beteiligten ist positiv zu sehen. Das bietet die frühzeitige Möglichkeit, die Hilfeform anzupassen und die Akzeptanz und Wirksamkeit im Hinblick auf die Ziele des Hilfeplans zu erhöhen. Dies stellt ein gutes Mittel zur Qualitätssicherung dar und beugt Abbrüchen der Hilfen durch den Leistungsempfänger vor.

Bei jeder Hilfe wird nach deren Beendigung eine gemeinsame Bewertung mit den Beteiligten (Leistungsempfänger, Träger, Fachkraft ASD) vorgenommen. Es wird besprochen, inwieweit die gesetzten Ziele erreicht wurden (Zielerreichungsgrad). Bei Abbrüchen von Hilfen durch den Leistungsempfänger werden die Gründe im Rahmen eines Gespräches geprüft. Um Abbrüchen zukünftig entgegenwirken zu können, hält das Jugendamt es für wichtig, zu ermitteln, inwieweit es durch Förderung der Akzeptanz oder einer anderweitigen Trägersauswahl dem Abbruch hätte vorbeugen können. Die Zielerreichungsgrade aller Fälle werden im Fachcontrolling zusammengeführt. Fallübergreifend wird ein Zielerreichungsgrad von 80 Prozent angestrebt. Auch bei einer Fortschreibung des Hilfeplanes wird die Zielerreichung gemeinsam bewertet. Der Hilfeplan ist grundsätzlich an Zielen orientiert. Die Zielerreichung wird mit Qualitätskennzahlen gemessen. Es gibt bei Neubewilligung oder Weiterbewilligung von Hilfen immer eine Prüfung der Zielerreichung und eine Besprechung in der Teamkonferenz. Zu der fallübergreifenden Zielerreichung und Qualität wurde in der Vergangenheit ein monatlicher Fachcontrollingbericht erstellt. Seit der Umstellung auf LogoData gibt es diese Berichte, aufgrund von Problemen der Erstellung von validen Auswertungen, aktuell nicht mehr. Diese sollen aber zukünftig wieder erstellt werden.

→ Feststellung

Die Maßnahmen zur Kostenbegrenzung und die trägerbezogenen Auswertungen sind eine gute Möglichkeit, um die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit von Hilfen zu verstärken.

Es wurde im Fachbereich Jugend eine Kostenhierarchie eingeführt, die regelt, wer Fälle ab welcher Kostenhöhe bewilligen darf. Jeder Fall wird grundsätzlich von der Teamleitung freigegeben, kostenintensivere Fälle von der Abteilungs- oder Fachbereichsleitung.

Zur Ausgabenbegrenzung wurden zusätzliche Maßnahmen getroffen. Das Fachcontrolling überprüft die Laufzeiten von Hilfen anhand der Ziele des Hilfeplanes. Für die Laufzeit und die Anzahl der Fachleistungsstunden bei ambulanten Hilfen gibt es Begrenzungen. Über Hilfen, die länger als zwei Jahre laufen, wird in der Fallkonferenz entschieden. Außer bei einer möglichen Kindeswohlgefährdung werden maximal 16 Fachleistungsstunden im Monat bewilligt. Bei Überschreitung entscheidet die nächste Hierarchieebene. Für stationäre Hilfen wurde ein Rückführungskonzept und das qualifizierte Verselbständigungsmanagement installiert.

Es erfolgen monatliche Auswertungen zu den einzelnen Trägern über bewilligte, geleistete und abgesagte Fachleistungsstunden. Wenn mehr als zwei Termine abgesagt wurden, wird versucht, die Gründe dafür zu ermitteln. Die Träger sind verpflichtet bei jeder Rechnung anzugeben, was in den Fachleistungsstunden geleistet wurde. Für ausgefallene Termine gibt es eine Obergrenze. Mit den Trägern wurde für die Zukunft vereinbart, dass die Fachleistungsstunden nur noch teilweise vergütet werden, wenn diese Grenze überschritten wird.

Es finden jährliche, anlassbezogen auch noch zusätzliche, Qualitätsdialoge mit den Trägern im Stadtgebiet Herne statt, um die Qualitätsstandards, Regelungen und Angebote zu besprechen und weiterzuentwickeln.

→ Verfahrensstandards

Prozess- und Qualitätsstandards

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat für die Arbeitsbereiche der Hilfen zur Erziehung Standards, Prozesse und Abläufe sowie Zuständigkeiten und Fristen übersichtlich in Qualitätshandbüchern hinterlegt. Außerdem sind die Prozesse in die Software eingepflegt worden und die Bearbeitung erfolgt weitestgehend elektronisch. Dies bildet zusammen eine gute Grundlage für eine einheitliche und qualifizierte Bearbeitung.

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 Herne** hat für die Bereiche der Hilfen zur Erziehung für den Allgemeinen Sozialen Dienst, den Pflegekinderdienst und die Wirtschaftliche Jugendhilfe die Prozesse, Abläufe und Standards in Qualitätshandbüchern geregelt. Darin enthalten sind unter anderem Kernprozesse zu Beratungen, den Hilfen zur Erziehung, dem Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung, den Inobhutnahmen, der Eingliederungshilfe, der Leistungserbringung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, den Leistungen des Pflegekinderdienstes, der Jugendgerichtshilfe und zum Familienbüro. Das Qualitätshandbuch der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII wird aktuell überarbeitet. Das Qualitätshandbuch wurde auf Basis einer Organisationsuntersuchung im Jahr 2010 durch eine interne Projektgruppe entwickelt und seitdem mehrfach unter Beteiligung der Beschäftigten überarbeitet und aktuellen Entwicklungen angepasst.

Im Qualitätshandbuch werden die Kernprozesse (z.B. Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII) und die Teilprozesse als Untergliederung (z.B. Klärungsphase, Fachgespräch, Kollegiale Beratung, Hilfeplangespräch etc.) dargestellt. Es wird anhand eines Ablaufdiagrammes vorab übersichtlich veranschaulicht, aus welchen Teilprozessen der Kernprozess zusammengesetzt ist und welche Dokumente für die Bearbeitung erforderlich sind. Außerdem werden die Bearbeitungsfristen und der Zeitpunkt der Fortschreibung darin vermerkt. Anschließend erfolgt eine textliche Prozessbeschreibung mit Abläufen, Beteiligten, Schnittstellen, Fristen und Zeiten. Die Qualitätshandbücher bilden eine übersichtliche Darstellung der Abläufe, Zeitabläufe und Verantwortlichkeiten. Diese liegen allen Beschäftigten auch in digitaler Form vor.

Seit 2016 nutzt die Stadt Herne die Jugendamtssoftware LogoData. Verwendet werden Module innerhalb des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) und des Pflegekinderdienstes (PKD). Auch die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu), die Vormundschaften, die Jugendgerichtshilfe, die Beistandschaften und die Elternbeitragerhebung setzen Module von LogoData ein. Die Module greifen alle auf die gemeinsamen Stammdaten zu. Die Fälle der Hilfen zur Erziehung werden nach Freigabe vom ASD und durch die Teamleitung in das Modul der WiJu überspielt.

Alle Arbeitsschritte der Antragsbearbeitung, des Hilfeplanverfahrens und der Bewilligung werden durch das Programm abgedeckt. Alle Vordrucke sind hinterlegt und werden im System ausgefüllt. Es können zusätzlich auch Dokumente hochgeladen werden. Die Kernprozesse und Teilprozesse der Qualitätshandbücher sind auch in das System eingepflegt worden. Wenn die Standards und Prozesse bei der Bearbeitung nicht eingehalten werden, kann der Fall im System nicht weiterbearbeitet werden. Auch die Kostenhierarchien müssen zwingend eingehalten werden. Alle Prozesse und Entscheidungen sind nachvollziehbar im System zu sehen, so dass auch eine Vertretung durch Kollegen oder eine Kontrolle durch den Vorgesetzten problemlos möglich sind. Das Verfahren kann online vor Ort genutzt werden. Es enthält zusätzliche Informationen, wie zum Beispiel eine Ressourcenkarte mit den sozialen, materiellen und infrastrukturellen Ressourcen des Kindes.

Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne hat in ihrem Qualitätshandbuch alle wichtigen Abläufe, Prozesse, Zuständigkeiten und Fristen transparent und nachvollziehbar geregelt. Durch die Kostenhierarchie, die Begrenzung der Fachleistungsstunden sowie die Vorgabe, dass für jede Hilfe drei Angebote von Leistungserbringern einzuholen sind, fließt in die Entscheidung über die Gewährung von Hilfen zu Erziehung auch der Aspekt der Wirtschaftlichkeit mit ein.

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

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

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

Bei der **Stadt Herne** sind schriftliche, standardisierte und verbindliche Verfahrensstandards für das Hilfeplanverfahren im Qualitätshandbuch festgelegt. Dabei werden für die Kernprozesse in Ablaufdiagrammen die einzelnen Teilprozesse mit Fristen, Bearbeitungszeiten, Verantwortlichkeiten und Schnittstellen dargestellt. Zusätzlich ist dort eine detaillierte textliche Prozessbeschreibung jedes Teilprozesses vorhanden. Alle Vordrucke sind im System LogoData hinterlegt.

→ **Feststellung**

Die frühe und kontinuierliche Einbindung der WiJu in das Hilfeplanverfahren ist positiv zu sehen. Dadurch können frühzeitig Fragen der Zuständigkeit und eventuelle Kostenerstattungsansprüche geprüft werden.

Im Hilfeplanverfahren findet nach der Klärung des Bedarfes durch die fallführende Fachkraft ein Fachgespräch in Form einer kollegialen Beratung statt. Daran nimmt laut Prozessstandards neben einer weiteren Fachkraft auch die Teamleitung und die Wirtschaftliche Jugendhilfe teil. In der Praxis hat die WiJu in der Vergangenheit aufgrund Personalmangels nicht immer teilgenommen. Zukünftig soll dies wieder regelmäßig erfolgen. Die WiJu wird auch in der Klärungsphase schon eingebunden, um die Zuständigkeit und die Möglichkeit einer Kostenerstattung zu prüfen.

→ **Feststellung**

Für schwere und kostenintensive Fälle werden weitere Fachkräfte und Hierarchieebenen in die Entscheidung über die geeignete Hilfe miteinbezogen. Dies fördert eine qualitativ passgenaue und wirtschaftliche Entscheidung.

Im Fachgespräch wird über die Ziele der Hilfe und die geeignete Hilfe (Leistungsart, Träger, Umfang, Laufzeit) beraten. Bei schweren oder kostenintensiven Fällen findet anstelle eines Fachgesprächs eine interdisziplinäre Fachkonferenz mit der Leitung der Familien- und Schulberatung, den Leitungen des ASD und PKD, bei Bedarf der Wirtschaftlichen Jugendhilfe und der Fachbereichsleitung statt.

Um den Aspekt der Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen, gibt es die Vorgabe, dass für jede Hilfe zunächst drei Angebote von verschiedenen Leistungsanbietern angefragt werden. Gibt es mehrere geeignete Angebote, so muss das günstigste Angebot gewählt werden. Es gibt auch den Grundsatz, dass ambulante Hilfen vorrangig zu gewähren sind. Bei ambulanten Hilfen gibt es eine Begrenzung auf 16 Fachleistungsstunden im Monat. Für mögliche Kindeswohlgefährdungen gibt es hierzu eine abweichende Regelung. Alle ambulanten Hilfen, die länger als zwei Jahre laufen, werden in der Fallkonferenz entschieden. Die Bewilligung der Hilfe erfolgt nach

der Kostenhierarchie mindestens durch die Teamleitung oder bei kostenintensiveren Hilfen auch durch die Abteilungs- oder Fachbereichsleitung.

Außerdem wird natürlich das Wunsch- und Wahlrecht der Personensorgeberechtigten in die Entscheidung einbezogen. In allen Phasen erfolgt eine intensive Beratung der Personensorgeberechtigten und des Kindes bzw. des Jugendlichen, um eine hohe Akzeptanz zu erwirken. So wird auch nach der Entscheidung über eine geeignete Hilfe, noch vor dem Hilfeplangespräch, zunächst ein Gespräch zur Hilfeakzeptanz mit dem Kind und den Personensorgeberechtigten geführt. Es werden bei stationären Hilfen grundsätzlich die Rückkehroptionen in die Hilfeplanung miteinbezogen.

Über das Fachgespräch bzw. die Fachkonferenz, das Hilfeplangespräch und weitere Gespräche werden Protokolle digital erstellt.

Im Qualitätshandbuch ist festgeschrieben, dass eine Fortschreibung des Hilfeplanes spätestens nach sechs Monaten erfolgen soll. Durch eine elektronische Wiedervorlage soll die rechtzeitige Fortschreibung gewährleistet werden. Die Laufzeiten der Hilfen sind im System für die Fachkraft, aber auch für die Teamleitung, erkennbar. Zusätzlich stellt die WiJu auch nach Auslaufen der Hilfe die Zahlung ein und erinnert an die Fortschreibung.

Vor der Fortschreibung wird im Rahmen eines Monitorings durch die Fachkraft, das Ergebnis der bisherigen Hilfe in Bezug auf die Qualität und Zielerreichung bewertet. Es wird ein Zielerreichungsgrad gebildet. Hierzu dient auch die Erstellung eines Berichtes durch den Leistungsanbieter. In die Bewertung wird neben dem Träger auch das Kind bzw. der Jugendliche sowie die Personensorgeberechtigten einbezogen.

Das Hilfeplanverfahren bei der Stadt Herne ist standardisiert geregelt, transparent und nachvollziehbar.

→ 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

Das Jugendamt hat eine Personalbemessung für den ASD und die WiJu durchgeführt und den Stellenbedarf ermittelt. Dieser wird regelmäßig aktualisiert und den Fallzahlen und Änderungen angepasst.

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 Herne** hat in den Jahren 2016/17 eine Personalbemessung mit dem Institut für Sozialplanung (INSO) durchgeführt. Diese betraf auch den Allgemeinen Sozialen Dienst und die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Die Bemessung wurde auf Basis der in den Qualitätshandbüchern festgelegten Prozesse durchgeführt. Es wurden die jeweiligen Stellenbedarfe für den ASD und die WiJu auf Basis der einzelnen Teilprozesse, anhand von Fallzahlen und mittleren Bearbeitungszeiten in Jahresarbeitsminuten, genau ermittelt. Die mittleren Bearbeitungszeiten sind im Qualitätshandbuch für jeden Teilprozess hinterlegt. Die Personalbemessung wird seitdem regelmäßig fortgeschrieben. Die aktuellste Fortschreibung erfolgte in 2019. Durch die neue Fortschreibung der Personalbemessung wurde ein zusätzlicher Stellenbedarf für den ASD ermittelt. Aufgrund der aktuellen Personalbemessung und Fluktuationen sind zurzeit einige Stellen im Besetzungsverfahren. Auch in der WiJu sind zusätzlich Stellen besetzt worden.

In diesem Jahr wurde eine Personalbedarfsplanung erstellt. Darin wurde der Personalbedarf für die einzelnen Abteilungen und differenziert nach Ausbildungsberufen, auch unter Berücksichtigung von geplanten und ungeplanten Fluktuationen, ermittelt.

Grundsätzlich sind Stellenbesetzungen aufgrund des allgemeinen Fachkräftemangels auch in Herne nicht immer einfach. Bislang konnte jedoch eine Nachbesetzung immer zeitnah erfolgen. Im aktuellen Stellenbesetzungsverfahren sind ausreichend geeignete Bewerber gefunden worden, vor allem auch durch eine unbefristete Ausschreibung der Stellen. Um für die Zukunft vorzusorgen, hat die Stadt in diesem Jahr erstmalig zwei Stellen für ein duales Studium der sozialen Arbeit eingerichtet. Im nächsten Jahr werden wieder zwei dieser Stellen angeboten. Dadurch werden eigene Kräfte direkt mit Praxisbezug vor Ort ausgebildet.

Das Jugendamt legt bei neuen Mitarbeitern auf eine gute Einarbeitung Wert. Die Mitarbeiter erhalten eine Begrüßungsmappe mit allen Regelungen, den Leitzielen und den Qualitätshandbüchern. Die Einarbeitung erfolgt in den einzelnen Teams jeweils durch die stellvertretende Teamleitung. Auch erfolgen für alle Mitarbeiter regelmäßige Fortbildungen und Qualifizierungen. Es gab unter anderem im vergangenen Jahr Inhouse-Schulungen für alle Mitarbeiter des ASD zum Thema Kindeswohlgefährdung nach § 8a SGB VIII.

Personaleinsatz 2017

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	25	22	30	32	37	42	23
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	113	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 wurden 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 Mitarbeiter des ASD haben im Jahr 2017 durchschnittlich 25 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Das ist deutlich weniger als in anderen Städten. Im Jahr 2018 haben die Mitarbeiter 31 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet und liegen am gpa-Richtwert.

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. Der Richtwert unterstellt Arbeitszeitanteile von 30 Prozent für präventive Tätigkeiten – insbesondere auch Beratungsleistungen nach §§ 17, 18, 50 SGB VIII - und 50 Prozent für Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII einschließlich Aufgaben nach §§ 8a und 41, 42 SGB VIII. Für Verwaltungstätigkeiten (Dienstbesprechungen, Rüstarbeitszeiten) sollte der Anteil nicht über zehn Prozent liegen, weitere zehn Prozent entfallen auf einzelfallübergreifende Tätigkeiten im Sozialraum.

Die **Stadt Herne** hat eine regelmäßig fortgeschriebene Personalbemessung für den ASD durchgeführt. Diese orientiert sich an den für die einzelnen Teilprozesse des Qualitätshandbuches erforderlichen mittleren Bearbeitungszeiten und an den Fallzahlen. Im Jahr 2017 waren 36 Vollzeit-Stellen im ASD tatsächlich besetzt. Die Spezialdienste sind in diesen Stellen enthalten. Bezogen auf die 904 Hilfeplanfälle bearbeitet eine Vollzeit-Stelle 25 Hilfeplanfälle. Damit positioniert sich die Stadt Herne bei den 25 Prozent der Städte mit den geringsten Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle. Die erhöhte Personalausstattung im Jahr 2017 konnte für eine schnelle Einführung der neuen Jugendamtssoftware und deren Anpassung auf die Standards und Bedarfe in Herne verwendet werden. Die Einführung einer neuen Software bedeutet in der Regel zunächst eine Mehrarbeit für die Mitarbeiter. Außerdem sind die Fallzahlen von Meldungen einer möglichen Kindeswohlgefährdung von 2016 nach 2017 um 130 Meldungen deutlich gestiegen. Da jede Meldung ein strukturiertes Verfahren auslöst, an dem jeweils mehrere Fachkräfte beteiligt

sind, bindet das Zeitanteile unabhängig davon, ob der Fall auch in ein Hilfeplanverfahren übergeht. Im Jahr 2018 sind die Meldungen nach § 8a SGB VIII relativ konstant geblieben.

Im Jahr **2018** hat die Stadt 32 Vollzeit-Stellen im ASD (Inklusive Spezialdienste) im Einsatz und es werden 1.006 Hilfeplanfälle bearbeitet. Damit ergibt sich eine Bearbeitung von 31 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle. Diese Positionierung liegt im interkommunalen Vergleich am ersten Viertelwert und entspricht dem GPA-Richtwert.

Wirtschaftliche Jugendhilfe

→ Feststellung

In der Wirtschaftlichen Jugendhilfe werden in 2017 insgesamt 113 und in 2018 126 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Damit positioniert sich Herne bei den 25 Prozent der Kommunen mit dem höchsten Personaleinsatz. Die Personalausstattung wurde abgestimmt auf die Kernprozesse, die Fallzahlen und die mittleren Bearbeitungszeiten ermittelt. Die Personalbemessung wird regelmäßig fortgeschrieben.

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 **Stadt Herne** hat auch für den Bereich der WiJu eine Stellenbemessung durchgeführt, die regelmäßig fortgeschrieben wird. Auch diese orientiert sich an den Fallzahlen und den mittleren Bearbeitungszeiten in den einzelnen Teilprozessen. Im Jahr 2017 hatte die Stadt Herne 8,0 Vollzeit-Stellen in der WiJu im Einsatz und bearbeitet damit 904 Hilfeplanfälle. Eine Vollzeit-Stelle bearbeitete somit 113 Hilfeplanfälle. Damit befindet sich Herne auch hier bei den 25 Prozent der Städte mit dem höchsten Personaleinsatz und liegt unter dem GPA-Richtwert von 140 Fällen je Vollzeit-Stelle. In **2018** werden mit der gleichen Stellenanzahl 1.006 Hilfeplanfälle bearbeitet und es ergeben sich 126 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle.

Die Stadt Herne hat sehr detaillierte Prozesse und hat die Personalausstattung anhand dieser Teilprozesse genau ermittelt. Sie schreibt diese Personalbemessung regelmäßig fort. Die WiJu ist außerdem sehr frühzeitig und engmaschig in das Hilfeplanverfahren eingebunden. Das bewirkt, dass frühzeitig Zuständigkeit und auch eventuelle Kostenerstattungen geprüft werden.

→ Leistungsgewährung

Fallsteuerung

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat eine gute Fallsteuerung. Der Prozess ist in den Verfahrensstandards transparent beschrieben und festgelegt. Es erfolgt eine fachliche Zugangssteuerung und der Aspekt der Wirtschaftlichkeit fließt in die Entscheidung über die Hilfestellung ein. Für die Auswahl des geeigneten Leistungserbringers ist ein Anbieterverzeichnis hinterlegt. Es erfolgt eine enge Abstimmung mit dem Leistungserbringer und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe.

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,
- enger 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.

Die **Stadt Herne** bearbeitet die Fälle anhand standardisierter und verbindlicher Prozesse. Diese sind in Qualitätshandbüchern in Form von Kernprozessen und Teilprozessen vorgegeben und mit Abläufen, Zuständigkeiten, Fristen und Bearbeitungsdauern genau hinterlegt.

Es beginnt zunächst mit einer Klärungsphase im Erstkontakt. Dort soll das Anliegen des Bürgers soweit geklärt werden, dass eine Vermittlung an die zuständige Stelle möglich ist oder die Zuständigkeit der Jugendhilfe festgestellt wird. Es erfolgt direkt auch die Einbindung der WiJu zur Zuständigkeitsprüfung. Dadurch soll eine strukturierte Zugangssteuerung bewirkt werden. Die Prozesse des Falleingangs sind systematisiert beschrieben und verbindlich geregelt.

Bei einer möglichen Kindeswohlgefährdung wird der entsprechende Kernprozess durchgeführt. Ansonsten erfolgen entweder eine Beratung bzw. anderweitige Unterstützung oder es wird ein Fall für Hilfen zur Erziehung angelegt. Es kommt dann der Kernprozess für die Hilfen zur Erziehung in Form des festgelegten Ablaufs des Hilfeplanverfahrens zum Einsatz.

Im Rahmen des Kernprozesses Hilfen zur Erziehung wird der erzieherische Bedarf im Fachgespräch bzw. bei schweren oder teuren Fällen in einer interdisziplinären Fachkonferenz ermittelt.

Die geeignete und notwendige Hilfe wird herausgearbeitet und der passende Leistungsanbieter gesucht. Dabei werden aus Gründen der Wirtschaftlichkeit immer drei Angebote eingeholt. Falls die Angebote gleichermaßen geeignet sind, wird das günstigste Angebot gewählt. Die ambulanten und stationären Leistungserbringer sind in der Jugendamtssoftware in einem Anbieterverzeichnis hinterlegt, so dass ein Überblick über angebotene Leistungen und Kosten besteht.

In jedem Hilfeplan wird ein Ziel festgelegt, das durch die gewählte Hilfe erreicht werden soll. Gesteuert wird eine Hilfe nach Qualitätszielen. Es besteht eine enge Zusammenarbeit mit den Leistungserbringern. Neben fallbezogenen Abstimmungen finden jährliche fallunabhängige Qualitätsdialoge mit den freien Trägern statt.

Die Träger sind zudem verpflichtet, vor jeder Fortschreibung des Hilfeplanes, bei Beendigung der Hilfe oder bei sonstigen Veränderungen, einen Bericht zu verfassen. Hieraus müssen die erbrachten Leistungen und das Maß der Erreichung des im Hilfeplan vereinbarten Zieles hervorgehen. Im aktuellen Qualitätsdialog wurde hierfür eine einheitliche Berichtsstruktur erarbeitet. Die Fortschreibungen des Hilfeplans finden spätestens nach sechs Monaten statt. Dabei wird eine gemeinsame Bewertung der Zielerreichung durch die Beteiligten vorgenommen. Bei fehlender Zielerreichung kann die Hilfeart oder der Umfang der Hilfestellung angepasst werden.

Bei Abbrüchen von Hilfen findet ein Gespräch mit dem Träger und den Leistungsempfängern statt, um die Gründe zu ermitteln. Außerdem ist der Träger bei jeder Rechnungsstellung verpflichtet, die erbrachten Stunden mit Inhalten aufzuführen. Wenn mehr als zwei Termine durch den Leistungsempfänger abgesagt wurden, wird geprüft, ob die Akzeptanz noch gegeben ist und dazu ein Gespräch geführt. Das soll bereits im Vorfeld Abbrüchen vorbeugen.

Im ambulanten Bereich gibt es eine Begrenzung der Fachleistungsstunden auf 16 FLS pro Monat. Wenn davon abgewichen werden soll, so muss das auf höherer Hierarchieebene entschieden werden. Bei möglichen Kindeswohlgefährdungen gelten andere Regelungen. Bei stationären Hilfen ist in den Hilfen, bei denen die Wiederherstellung der Erziehungsfähigkeit das vereinbarte Ziel ist, eine Rückführung innerhalb des ersten Jahres angestrebt. Der Träger bietet in diesen Fällen die Rückführung direkt mit an. Außerdem gibt es ein qualifiziertes Verselbständigungsmanagement.

Zugangssteuerung durch qualifizierte Vorfeldhilfen mit eigenem Personal

→ Feststellung

Die Stadt Herne plant die Implementierung von qualifizierten Vorfeldhilfen zur verbesserten Zugangssteuerung. Hierdurch sollen mit eigenem Personal Beratungs- und Unterstützungsleistungen erfolgen. Auch Verselbständigungsprozesse sollen dadurch begleitet werden.

Aktuell arbeitet die **Stadt Herne** daran, die Zugangssteuerung zu den Hilfen zur Erziehung weiter zu verbessern. Das Ziel ist es, schnelle und konkrete Hilfen auf niederschwelliger Basis zu ermöglichen und bei einem Bedarf an Hilfen zur Erziehung, die geeignete Hilfe noch passgenauer zu ermitteln. Dazu sollen in Herne eigene Mitarbeiter im Rahmen von qualifizierten Vorfeldhilfen für maximal drei Monate in die Familie gehen. Sie sollen dort Beratungs- und Unterstützungsleistungen erbringen bzw. bei einem Bedarf von Hilfen zur Erziehung den konkreten Bedarf vor Ort passgenau ermitteln. Durch die Begleitung in der Familie kann eine differenzierte und qualitativ hochwertige sozialpädagogische Diagnostik erfolgen. Auf dieser Basis kann der

Bedarf und die geeignete Hilfe konkreter ermittelt und als Leistungsauftrag an den Träger formuliert werden. Auch als Starthilfe für Junge Volljährige in die Selbständigkeit ist eine Unterstützung im Rahmen der qualifizierten Vorfeldhilfe angedacht.

Die Stadt Herne erhofft sich mit dieser Maßnahme eine Reduzierung der Fallzahlen der Hilfen zur Erziehung durch zusätzliche Beratungen und niederschwellige Unterstützungsleistungen in der Familie. Außerdem ist eine höhere Zielerreichung der Qualitätsziele bei den Hilfearten der Hilfen zur Erziehung angestrebt. Zu diesen qualifizierten Vorfeldhilfen wurden bereits Prozesse, Standards und Abläufe entwickelt. Die qualifizierten Vorfeldhilfen sollen intensive, aufsuchende und kurzfristig angelegte (maximal drei Monate) Hilfen sein.

Präventive Angebote

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat bereits viele präventive Angebote und Vernetzungen. Es soll zukünftig noch ein Präventionsmonitoring für sozialräumlich individuelle Angebote erfolgen.

Zusätzlich zu der Planung der qualifizierten Vorfeldhilfen gibt es bereits eine Vielzahl präventiver Angebote in der **Stadt Herne**. Diese Angebote werden von der zentralen Präventionsstelle im Familienbüro und der Stabsstelle „Zukunft der Gesellschaft“ koordiniert. Im Familienbüro ist auch ein Koordinator früher Hilfen beschäftigt. Das Familienbüro dient als Anlauf- und Servicestelle für Eltern mit ihren Kindern. Dort haben sie einen zentralen Anlaufpunkt und werden beraten und auf Hilfeangebote hingewiesen.

Es wurde im Rahmen des Programms „Kommunale Präventionsketten“ des Ministeriums für „Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration“ des Landes NRW ein Leitbild entwickelt. Das Projekt zielt darauf ab, allen Kindern gleiche Chancen zu ermöglichen (Aufwachsen, Bildung, gesellschaftliche Teilhabe).⁷ Die Stadt Herne nimmt an dem Programm teil. Ziel dieser Strategie ist der Aufbau von Strukturen und Instrumenten für eine Koordination von Prävention unter Einbindung der maßgeblichen Akteure in der Stadt. Dadurch sollen die Lebensqualität und -chancen in allen Lebensphasen durch entsprechende Angebote verbessert werden. Es gibt in Herne einen konzeptionellen Leitrahmen und ein Präventionskonzept. Darauf basierend wurde eine Präventionskette für alle Altersgruppen und Lebensbereiche aufgebaut und die Weiterentwicklung präventiver Strukturen und Vernetzungen vorgenommen. Die Präventionskette umfasst Angebote in Form von Schwangerschaftsberatungen, Geburtsvorbereitung, Willkommensbesuchen durch Hebammen, Angebote in Kindertageseinrichtung bis hin zur Begleitung in Schulen, dem Übergang Schule in Beruf, der Familienbildung etc. Zurzeit wird ein Präventionsmonitoring aufgebaut, um sozialräumlich orientierte, individuelle Angebote entwickeln zu können.

Es gibt Netzwerke und Vernetzungen in den verschiedensten Bereichen. Die freien Träger und weiteren Akteure der Jugend- oder Gesundheitshilfe werden in die Arbeitskreise, Steuerungsgruppen und in die Netzwerkarbeit eingebunden. Es werden auch bei Bedarf Kooperationsvereinbarungen geschlossen. Es gibt in Herne unter anderem ein Netzwerk Frühe Hilfen, eine Präventions- und Gesundheitskonferenz, eine Steuerungsgruppe Kommunale Präventionsketten,

⁷ Ministerium für Kinder, Familien, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, Projekt kommunale Präventionsketten, <https://www.mkffi.nrw/modellprojekt-kommunale-praeventionsketten>, Stand 22. August 2019

eine Koordinationsgruppe Prävention, einen Arbeitskreis Familienbildung, ein Netzwerk Kinderzukunft NRW, einen interdisziplinären Arbeitskreis Frühförderung sowie eine Arbeitsgemeinschaft Präventionsmonitoring.

Fehlbetrag und Einflussfaktoren

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat in 2017 und 2018 trotz belastender struktureller Rahmenbedingungen einen vergleichsweise niedrigen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Im Zeitverlauf 2013 bis 2018 ist der Fehlbetrag trotz steigender Fallzahlen konstant geblieben. Das ist auf gute Steuerungsmaßnahmen durch die Stadt Herne zurückzuführen.

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

Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert. Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis des Produktes 3604 „Familienunterstützende/Erzieherische Hilfen“ des Haushaltsplanes der **Stadt Herne** gleichzusetzen. Der Fehlbetrag Hilfen zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

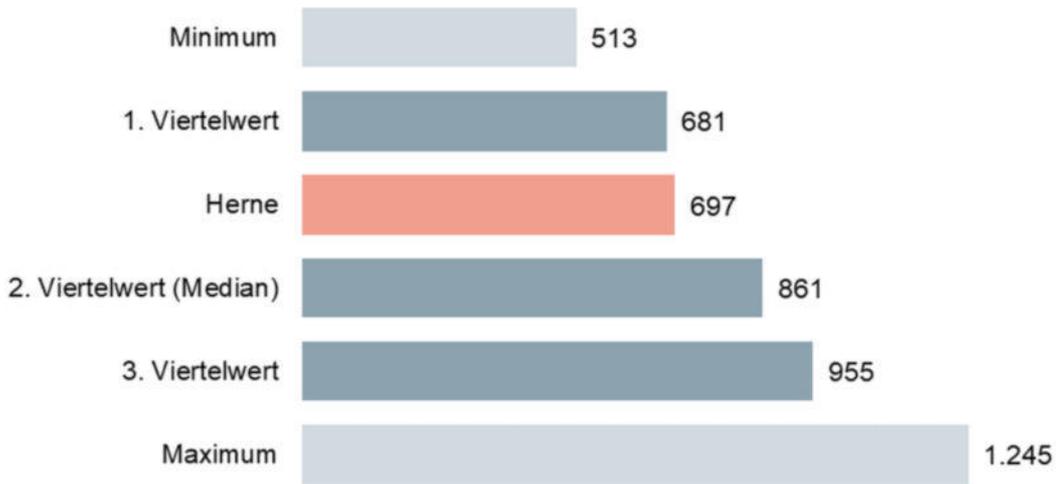
Entwicklung Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung im Zeitreihenvergleich in Euro

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ordentliche Erträge	2.206.147	1.750.910	2.334.148	5.512.405	7.809.274	6.339.931
Ordentliche Aufwendungen	22.543.234	21.633.449	22.353.761	25.759.685	28.870.679	26.373.781
ordentliches Ergebnis	20.337.087	19.882.539	20.019.613	20.247.280	21.061.405	20.033.850
Aufwendungen ILV Gebäude	0	124.842	165.437	164.358	158.024	127.028
Fehlbetrag	20.337.087	20.007.381	20.185.050	20.411.638	21.219.429	20.160.878

Der Fehlbetrag für Hilfe zur Erziehung entwickelte sich bei der Stadt Herne von 2013 bis 2018 relativ konstant. Er ist im Jahr 2018 trotz gestiegener Fallzahlen rund 180.000 Euro niedriger als im Jahr 2013. Es gibt eine haushaltsrechtliche Entscheidung, die die Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung auf dem Stand von 2013 fest schreibt. Nur Preissteigerungen und besondere Aufwendungen, wie zum Beispiel für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, dürfen steigend hinzukommen. Obwohl die Aufwendungen ab 2016 deutlich gestiegen sind, steigen auch die ordentlichen Erträge gleichermaßen an. Das ist vor allem in der hohen Zahl unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge begründet, die in diesen Jahren die Aufwendungen belastet haben, aber für die in gleicher Höhe Erträge durch Kostenerstattungen des Landes erfolgt sind. Der Fehlbetrag ist deshalb konstant geblieben.

Einwohnerbezogen stellt sich der Fehlbetrag für das Jahr 2017 im interkommunalen Vergleich folgendermaßen dar:

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



In den interkommunalen Vergleich 2017 sind Werte von 21 kreisfreien Städten eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2018 positionierte sich die Stadt Herne im interkommunalen Vergleich folgendermaßen.

Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
662	617	710	877	1.039	1.360	18

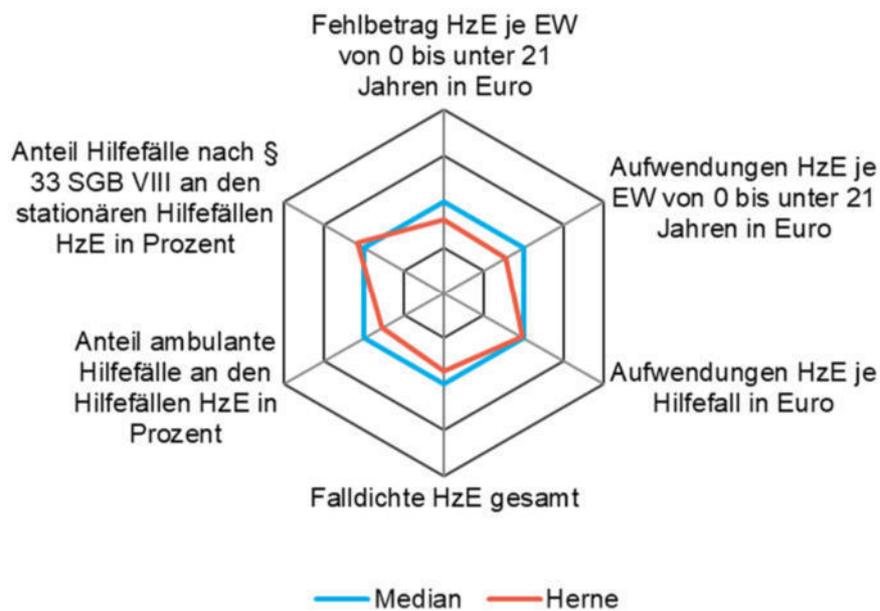
Im Jahr 2017 liegt der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre oberhalb des ersten Viertelwertes des interkommunalen Vergleichs. Im Streudiagramm ist zu erkennen, dass die meisten Städte einen deutlich höheren Fehlbetrag aufweisen. Im **Jahr 2018** sinkt der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Herne weiter ab und bildet den zweitniedrigsten Fehlbetrag im Vergleich. In der Betrachtung der Jahre 2013 bis 2018 bleibt der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre trotz steigender Fallzahlen relativ konstant.

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

2013	2014	2015	2016	2017	2018
689	683	688	682	697	662

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 Herne 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 Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen“ aus. Die „Falldichte HzE gesamt“ ist in erheblichem Maße von den Steuerungsleistungen des Jugendamtes abhängig.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

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.

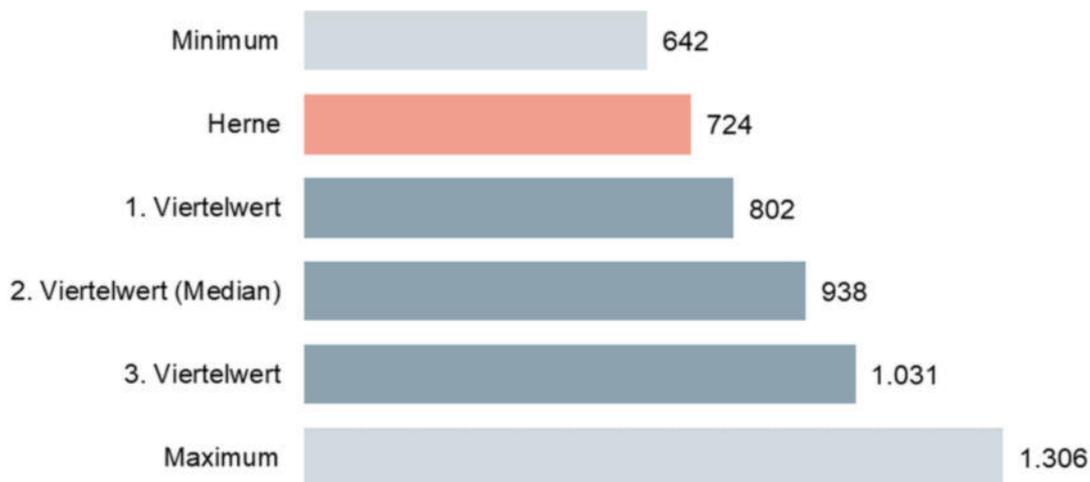
Soweit für die Leistungserbringung ambulanter erzieherischer Hilfen eigenes Personal eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe in die Aufwendungen eingerechnet.

Wenn Kinder bzw. Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Stadt 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 bzw. Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat im Jahr 2017 Aufwendungen je Helfefall, die niedriger sind als bei der Hälfte der anderen Städte. Einwohnerbezogen haben 75 Prozent der Städte höhere Aufwendungen im Vergleich. Im Jahr 2018 bildet Herne sogar jeweils den Minimalwert. Die Stadt hat durch neue Standards und Maßnahmen die Aufwendungen senken können. Die niedrigen fallbezogenen Aufwendungen begünstigen, bei einer gleichzeitig unterdurchschnittlichen Falldichte, die einwohnerbezogenen Aufwendungen und den Fehlbetrag erheblich.

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



In den interkommunalen Vergleich 2017 sind Werte von 21 kreisfreien Städten eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



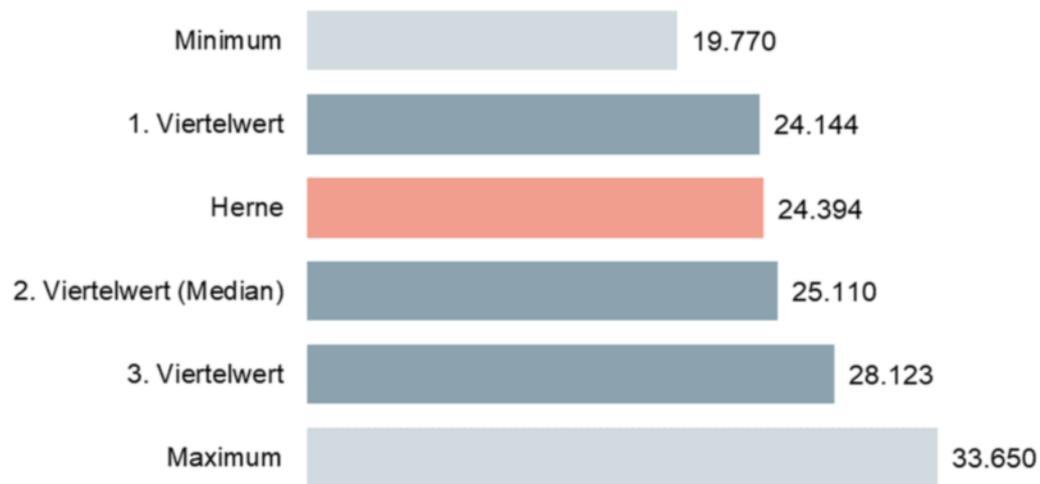
2018 positionierte sich die Stadt Herne im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

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

Die Stadt Herne stellt im **Jahr 2018** bei den Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre den Minimalwert im interkommunalen Vergleich dar. Im Jahr 2017 hatte sie den zweitniedrigsten Wert. Einwohnerbezogen konnten die Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung von 2017 nach 2018 in Herne weiter gesenkt werden.

Entscheidend für die Beurteilung sind aber neben dem Einwohnerbezug auch die Aufwendungen je Hilfsfall. Im Jahr 2017 wurden in Herne insgesamt 904 Hilfsfälle bearbeitet, davon 372 ambulant und 532 stationär.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfsfall in Euro 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 kreisfreien Städten eingeflossen.

2018 positionierte sich die Stadt Herne im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

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

Nachfolgend betrachten wir die Aufwendungen je Hilfefall für das Jahr 2017 getrennt nach ambulanten und stationären Aufwendungen je Hilfefall.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall ambulant und stationär 2017

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	8.965	6.372	10.439	12.173	14.369	20.917	21
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	35.208	32.665	38.472	40.790	43.982	47.769	21

Im **Jahr 2017** positionierte Herne sich bei den Aufwendungen HzE je Hilfefall oberhalb des ersten Viertelwertes. Die Aufwendungen, differenziert nach ambulanten und stationären Hilfen je Hilfefall, positionieren sich jeweils unterhalb des ersten Viertelwertes. Die Aufwendungen je Hilfefall konnten von 2017 nach 2018 weiter gesenkt werden. Im **Jahr 2018** bildet die Stadt Herne bei den Aufwendungen HzE je Hilfefall den Minimalwert. Gleiches gilt für die Aufwendungen je stationärem Hilfefall. Die Aufwendungen je ambulantem Hilfefall liegen unterhalb des ersten Viertelwertes. Für das Jahr 2018 wurden insgesamt 1.006 Hilfeplanfälle zugrunde gelegt, davon 454 ambulant und 551 stationär.

Die Stadt Herne hat einige zusätzliche Maßnahmen getroffen, um Laufzeiten von Fällen und auch Aufwendungen zu reduzieren. So wurden bei den ambulanten Hilfen die maximalen Fachleistungsstunden begrenzt. Wenn mehr Fachleistungsstunden weiterbewilligt werden sollen, dann wird das von der Abteilungs- oder Fachbereichsleitung entschieden. Ambulante Hilfen mit Laufzeiten über zwei Jahre werden in der Fallkonferenz entschieden. Dies gilt auch grundsätzlich für kostenintensivere Fälle. Hierfür ist eine Kostenhierarchie eingerichtet worden.

Im ambulanten Bereich erzielt die Stadt Herne bereits im Jahr 2017 ein gutes Ergebnis bei den Laufzeiten der in 2017 beendeten ambulanten Fälle.

Betreuungszeiten der flexiblen erzieherischen Hilfen gemäß § 27 Abs. 2 und 3 und der Sozialpädagogischen Familienhilfe gemäß § 31 SGB VIII in 2017

Kennzahl	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil ambulante Hilfen mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII in Prozent	92,45	21,81	64,80	68,06	80,00	100	17
Anteil ambulante Hilfen mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen § 31 SGB VIII in Prozent	86,13	50,00	58,54	68,84	78,55	100	15

Die restlichen Fälle liefen über 18 Monate. Dabei ist zu sehen, dass die Stadt Herne einen hohen Anteil an Hilfen hat, die weniger als 18 Monate gewährt werden.

Die Verweildauern der in 2017 beendeten stationären Hilfefälle in Heimerziehung nach § 34 SGB VIII sind bei der Stadt Herne ebenfalls vergleichsweise niedrig. Die kurzen Laufzeiten der ambulanten und stationären Hilfefälle wirken sich auf die Fallzahlen und die Aufwendungen begünstigend aus.

Verweildauern bei stationären Hilfefällen in Heimerziehung nach § 34 SGB VIII 2017

Kennzahl	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil stationäre Hilfefälle § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	61,39	24,54	46,98	59,56	65,21	100	19
Anteil stationäre Hilfefälle § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	24,75	14,20	17,05	21,31	23,45	37,89	18
Anteil stationäre Hilfefälle § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	4,95	3,53	5,94	7,74	11,42	32,89	18
Anteil stationäre Hilfefälle § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	8,91	2,60	7,77	11,86	18,13	25,47	18

Bei den stationären Fällen wurden in den letzten Jahren die kostenintensiven Auslandsunterbringungen reduziert. Im Jahr 2018 gab es keine Auslandsunterbringung mehr. In 2017 waren es noch 1,41 Fälle und Aufwendungen in Höhe von 103.000 Euro.

Für die Hilfen für Junge Volljährige wurden strengere Bewilligungsvoraussetzungen geschaffen. Alle Hilfen nach § 41 SGB VIII werden von der Abteilungsleitung genehmigt. Es gibt ein Verselbständigungsmanagement und es wird schon mit 16,5 Jahren mit der Verselbständigung begonnen. Dafür gibt es ein Konzept und entsprechende Maßnahmen. Dies hat Auswirkungen auf Fallzahlen und Aufwendungen.

Schließlich sind auch die Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge von 2017 nach 2018 deutlich gesunken. Auch dies wirkt sich auf die Aufwendungen je Hilfefall und je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre positiv aus.

Diese Maßnahmen wirken sich insgesamt begünstigend auf die Aufwendungen aus. Da einige der Maßnahmen erst ab 2018 eingeführt wurden, wirken sie sich erst in 2018 und den Folgejahren aus. Dies erklärt, dass die Aufwendungen in 2018 gesunken sind.

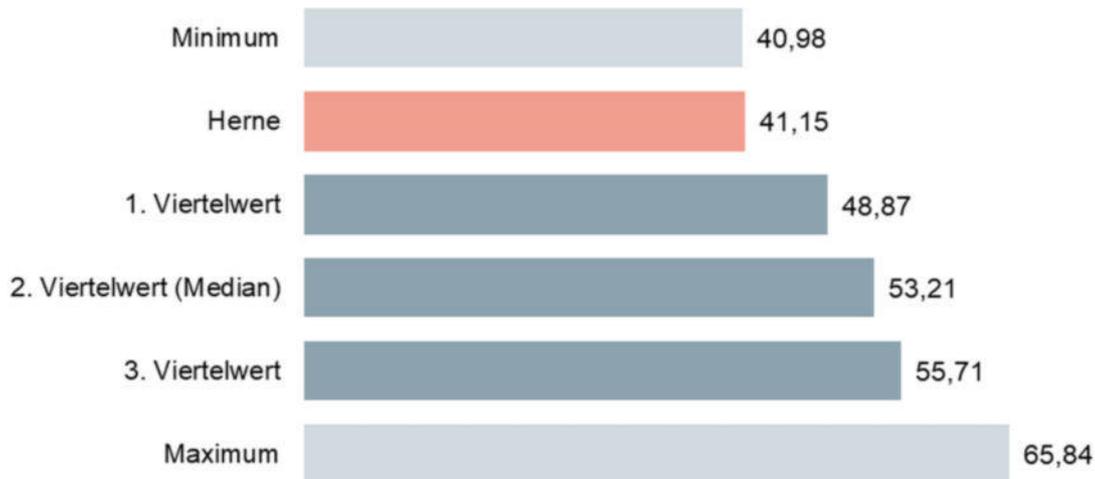
Aber auch die folgenden Kennzahlen „Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent“ und „Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent“ wirken sich auf die Aufwendungen je Hilfefall und auch auf den Fehlbetrag aus.

Anteil ambulanter Hilfefälle

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat einen geringen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt und liegt im Jahr 2017 am Minimalwert. Im Jahr 2018 konnte sie den Anteil etwas erhöhen.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 kreisfreien Städten eingeflossen.

2018 positionierte sich die Stadt Herne im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
45,19	40,76	52,46	54,65	56,96	68,86	21

Anteil ambulanter Hilfefällen an den Hilfefällen HzE in Prozent

2013	2014	2015	2016	2017	2018
52,5	51,1	47,67	./.*	41,15	45,19

*Für 2016 konnten aufgrund der Systemumstellung keine validen Fallzahlen geliefert werden

Die **Stadt Herne** hat einen geringen Anteil an ambulanten Hilfefällen an den Hilfefällen HzE insgesamt. Im Jahr 2017 liegt sie im interkommunalen Vergleich mit den 22 anderen kreisfreien Städten am Minimalwert. Dabei wurden 372 ambulante Hilfefälle und insgesamt 904 Hilfefälle zugrunde gelegt. Im **Jahr 2018** sind 454 von 1.006 Hilfefällen ambulant und es wird ein etwas höherer ambulanter Anteil von 45,19 Prozent erreicht. In 2018 positioniert sich Herne damit im ersten Viertel der Vergleichsstädte. Im Zeitverlauf ist der Anteil von 2013 bis 2017 rückläufig und steigt dann erst in 2018 wieder an.

Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, da dadurch kostenintensive stationäre Hilfefälle vermieden werden können. Bereits in der letzten Prüfung durch die gpaNRW mit Vergleichsjahr 2011 erreichte Herne nur eine unterdurchschnittliche Positionierung beim Anteil der ambulanten Hilfefälle.

Die Stadt Herne hat gleichzeitig aber eine niedrige Falldichte und hat sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich niedrige Aufwendungen je Hilfefall. Deshalb erreicht Herne trotz des niedrigen Anteils ambulanter Hilfen niedrige einwohnerbezogene Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung und erzielt ein gutes Ergebnis im interkommunalen Vergleich. Allerdings wirkt sich der niedrige Anteil ambulanter Hilfefälle aufgrund der Tatsache, dass stationäre Hilfefälle deutlich kostenintensiver sind, grundsätzlich erhöhend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.

Die Stadt Herne ist sich bewusst, dass sie einen niedrigen Anteil ambulanter Hilfefälle hat und versucht, dem seit einiger Zeit durch unterschiedliche Maßnahmen entgegenzusteuern. Im Jahr 2018 konnte der Anteil bereits etwas erhöht werden. Es gibt die Maßgabe, dass ambulante Hilfen vorrangig zu gewähren sind. Die Prozessbeschreibungen und Verfahrensstandards sehen außerdem genaue Fallprüfungen und Standards für die Ermittlung der geeigneten und passgenauen Hilfe vor. Es ist eine Kostenhierarchie installiert, so dass alle kostenintensiven stationären Hilfen durch eine höhere Hierarchieebene bewilligt werden. Außerdem hat die Stadt Herne in den vergangenen Jahren immer wieder neue Präventionsprojekte und Vernetzungen geschaffen. Das Jugendamt erhofft sich aktuell, dass sich durch die geplanten qualifizierten Vorfeldhilfen das Verhältnis zwischen ambulanten und stationären Hilfen verbessert.

→ **Empfehlung**

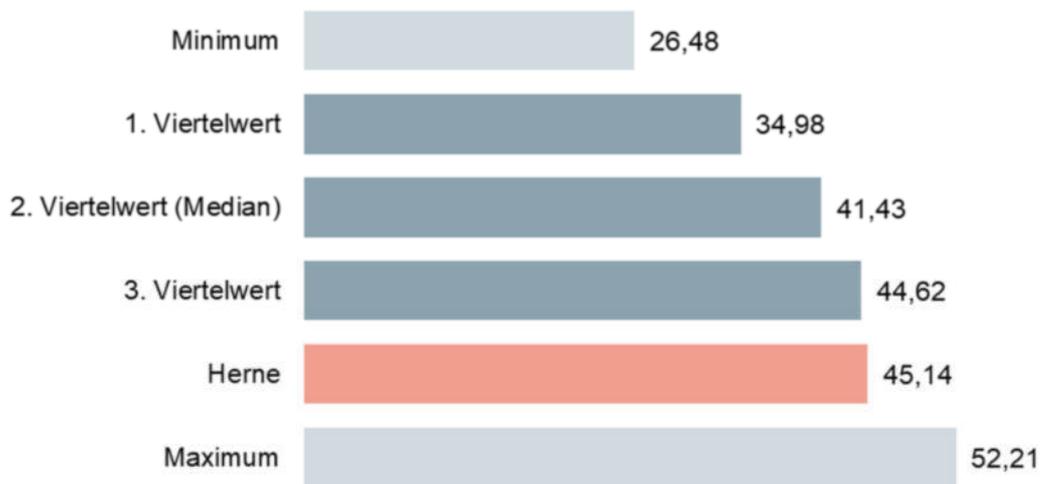
Die Stadt Herne sollte weiterhin Maßnahmen entwickeln und durchführen, um den Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Hilfefällen zu erhöhen. Dabei ist die Installierung der qualifizierten Vorfeldhilfen eine gute Maßnahme im Hinblick auf dieses Ziel. Grundsätzlich sollte die Falldichte dabei möglichst konstant gehalten werden.

Anteil Vollzeitpflegefälle

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne hat einen Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen, der im höchsten Viertel der Vergleichsstädte liegt. Dadurch werden Heimunterbringungen vermieden und der Fehlbetrag sowie die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung positiv beeinflusst.

Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 kreisfreien Städten eingeflossen.

2018 positionierte sich die Stadt Herne im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
49,16	26,49	36,46	42,35	45,05	51,61	21

Im Jahr 2017 wurden 240 von 532 stationären Hilfefällen in Vollzeitpflege untergebracht und **in 2018** sind es 271 von 551 Fällen. In beiden Jahren positioniert sich die **Stadt Herne** damit bei den 25 Prozent der Städte mit dem höchsten Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen.

Bei der Vollzeitpflege wird das Kind oder der Jugendliche in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Dies ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Außerdem ist diese Unterbringung aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten deutlich günstiger als eine Heimunterbringung. Der hohe Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen in der Stadt Herne ist positiv zu sehen, da hierdurch kostenintensive stationäre Hilfen in Form von Heimunterbringungen vermieden werden können.

Auch in der letzten Prüfung mit Vergleichsjahr 2011 erreichte die Stadt Herne bei dieser Kennzahl einen überdurchschnittlichen Wert. So lag der Anteil 2011 bei 51,5 Prozent. Von 2012 bis 2015 lag der Anteil relativ konstant bei ungefähr 48 bis 49 Prozent. Erst in 2017 ging dieser auf 45 Prozent zurück, um dann 2018 wieder anzusteigen. Der für die Stadt Herne in der Zeitreihe niedrige Wert in 2017 hat mit den Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge ab dem Jahr 2016 zu tun. Die Unterbringung der UMA erfolgt in Herne selten in Pflegefamilien, sondern meist als Heimunterbringung oder in betreuten Wohngruppen. Im Jahr 2018 konnte die Anzahl der Hilfefälle für Heimunterbringungen nach § 34 SGB VIII insgesamt konstant gehalten werden, obwohl die Fallzahlen der UMA nochmals gestiegen sind. Ohne Berücksichtigung der UMA konnten die Heimunterbringungen in 2018 somit reduziert werden.

Gleichzeitig gab es einen deutlichen Anstieg der Unterbringungen in Pflegefamilien.

Der hohe Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen wirkt sich begünstigend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung der Stadt Herne aus.

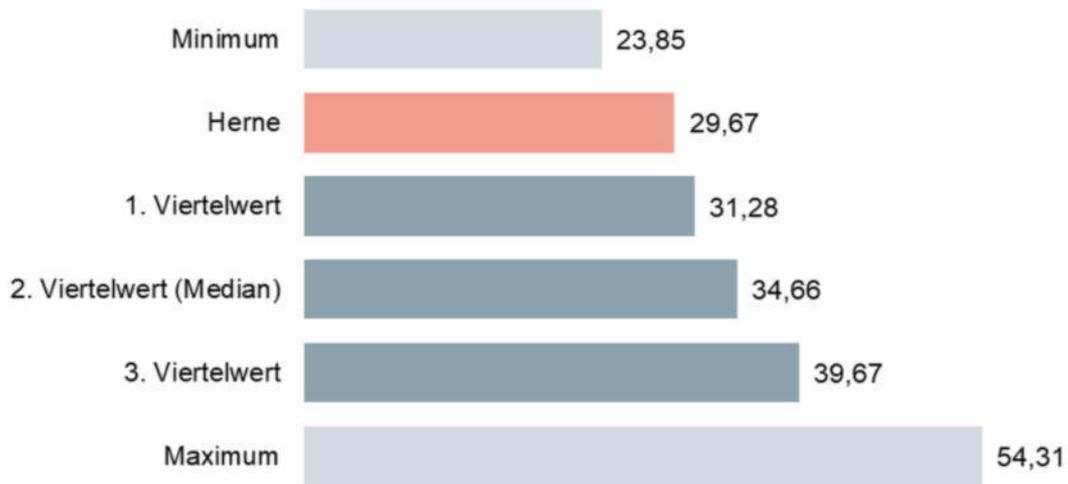
Falldichte

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat im Jahr 2017 eine vergleichsweise niedrige Falldichte und ist bei den 25 Prozent der Kommunen mit dem einwohnerbezogen niedrigsten Fallaufkommen. In 2018 ist die Falldichte etwas höher, aber immer noch auf niedrigem Niveau. Die niedrige Falldichte wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.

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

Falldichte HzE gesamt in Promille 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 kreisfreien Städten eingeflossen.

2018 positionierte sich die Stadt Herne im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
33,01	26,27	31,30	36,03	39,74	51,11	21

Die **Stadt Herne** positioniert sich im Jahr 2017 mit ihrer Falldichte von 29,67 Promille bei den 25 Prozent der Städte mit den einwohnerbezogen niedrigsten Fallzahlen. Im **Jahr 2018** liegt die Falldichte in Herne mit 33,01 Promille oberhalb des ersten Viertelwertes.

Auch in der letzten Prüfung hat die Stadt Herne eine unterdurchschnittliche Falldichte aufgewiesen.

Die Fallzahlen haben sich in Herne folgendermaßen entwickelt.

Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

	2014	2015	2016	2017	2018
ambulante Hilfeplanfälle	407	359	./.*	372	454
stationäre Hilfeplanfälle	390	394	./.*	532	551
Hilfeplanfälle gesamt	796	753	./.*	904	1.006

*Für das Jahr 2016 konnten aufgrund der Systemumstellung keine validen Fallzahlen geliefert werden

Die Hilfeplanfälle sind seit 2014 um rund 20 Prozent gestiegen. Zur weiteren Analyse stellt die gpaNRW die Fallzahlen der einzelnen Hilfearten im Zeitverlauf differenziert dar.

Entwicklung der Fallzahlen der Hilfen zur Erziehung 2014 bis 2018

	2014	2015	2016*	2017	2018
Flex. amb. Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	92,00	73,00	./.*	106	111
Erziehungsberatung § 28 SGB VIII	0	0	0	0	0
Soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII	19,50	17,17	14,59	17,58	20,70
Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII	2,00	2,50	4,42	6,50	13,00
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII	173	152	./.*	147	191
Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	6,80	7,70	6,00	6,70	10,50
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII ambulant	0	0	0	0	0
Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant	101	93,75	./.*	75,00	80,33
davon Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant für Integrationshelfer	18,58	23,33	./.*	28,10	35,17
Hilfen für Junge Volljährige § 41 SGB VIII ambulant	12,25	12,83	./.*	13,30	27,90
ambulante Hilfeplanfälle gesamt	407	359	./.*	372	454
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	191	190	./.*	240	271
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	141	147	./.*	215	214
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII stationär	0	0	1,09	1,25	2,25
Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII stationär	19,67	18,17	./.*	15,90	20,75
Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII stationär	38,58	38,67	./.*	59,48	43,24

	2014	2015	2016*	2017	2018
davon Hilfen für Junge Volljährige in Heimerziehung	24,91	21,75	./.*	36,40	18,92
davon Hilfen für Junge Volljährige in Vollzeitpflege	13,67	16,92	./.*	15,00	14,91
stationäre Hilfefälle gesamt	390	394	./.*	532	551

* Für das Jahr 2016 konnten aufgrund der Systemumstellung teilweise keine validen Fallzahlen geliefert werden

Die ambulanten Hilfefälle sind von 2014 bis 2018 um rund 12 Prozent gestiegen. Das sind durchschnittlich drei Prozent im Jahr. Eine stärkere Steigung wurde unter anderem durch Steuerungsmaßnahmen, wie zum Beispiel Laufzeitbegrenzungen, Zugangssteuerung und Kostenhierarchie verhindert.

Die stationären Hilfefälle sind hingegen um rund 41 Prozent gestiegen. Hierin sind allerdings in 2017 und 2018 jeweils rund 100 Fälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge enthalten, welche in 2014 und 2015 noch nicht relevant waren. Ohne die Fallzahlen der UMA, die hauptsächlich stationär untergebracht werden, wären die stationären Hilfen von 2014 bis 2018 um rund 18 Prozent gestiegen, also 4,5 Prozent pro Jahr. Einer weiteren Steigerung entgegengewirkt hat die Stadt durch ein Konzept zur Rückführung und zur Verselbständigung.

Bei den ambulanten Hilfen liegen die Schwerpunkte bei den Flexiblen erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII und der Sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII. Beide Hilfearten steigen im Zeitverlauf kontinuierlich an, weisen aber auch Schwankungen auf. Die Fallzahlen der ambulanten Hilfen für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sinken im Zeitverlauf, während aber der Anteil ambulanter Eingliederungshilfen für Integrationshelfer deutlich steigt.

Die Entwicklung bei den Jungen Volljährigen zeigt, dass sich die ambulanten Hilfefälle bis 2017 konstant verhalten, sich dann aber 2018 verdoppeln. Auf der anderen Seite gehen die stationären Hilfen für Junge Volljährige von 2017 nach 2018 deutlich zurück und die Heimfälle halbieren sich sogar. Das ist auf die neuen Verfahrensstandards für die Hilfen nach § 41 SGB VIII und das Verselbständigungsmanagement zurückzuführen. Diese Maßnahmen wirken sich in erheblichem Maße positiv auf die Aufwendungen aus. So sind die stationären Aufwendungen für Junge Volljährige von 674.000 Euro in 2017 auf 113.000 Euro in 2018 gesunken.

Ansonsten werden die stationären Hilfen vor allem durch die Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII und die Heimerziehungsfälle nach § 34 SGB VIII geprägt. Die Vollzeitpflegefälle steigen von 2014 bis 2018 stark an. Ebenso gibt es bei den Fällen in Heimerziehung zunächst einen deutlichen Anstieg bis 2017. Allerdings kann die Fallzahl dann in 2018 konstant gehalten werden. Ein Grund für den deutlichen Anstieg in 2017 sind die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge. In 2018 wirkt sich das neue Verselbständigungskonzept vermutlich bereits aus.

Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend einige beeinflussende Hilfearten.

Flexible ambulante erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII

→ Feststellung

Der Stadt Herne ist es gelungen, bei fast gleicher Falldichte, die Aufwendungen je Fall für Hilfen nach § 27 SGB VIII in den letzten Jahren deutlich zu senken. Das ist eine positive Entwicklung. Herne wendet einwohnerbezogen und je Helfefall geringere Aufwendungen auf als die Mehrheit der Vergleichsstädte.

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 Herne** leistet Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII in folgendem Umfang:

Flexible erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII 2017

Kennzahl	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 27 SGB VIII je Helfefall in Euro	5.858	5.601	7.703	10.200	10.891	27.137	22
Aufwendungen § 27 SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	20,38	1,40	15,44	45,30	101	203	22

Im **Jahr 2018** hat die Stadt Herne mit 6.499 Euro etwas höhere Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Helfefall und mit 23,61 Euro auch höhere einwohnerbezogene Aufwendungen.

Entwicklung der Aufwendungen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Helfefall

2013	2014	2015	2016	2017	2018
10.979	9.954	10.506	./.	5.858	6.499

* Für das Jahr 2016 konnten aufgrund der Systemumstellung teilweise keine validen Fallzahlen geliefert werden

Die Stadt Herne positioniert sich mit ihren Aufwendungen für § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Helfefall in 2017 und 2018 bei den 25 Prozent der Städte mit den niedrigsten Aufwendungen. In den Jahren seit 2013 konnte die Stadt Herne die Aufwendungen je Fall nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII deutlich senken. Einwohnerbezogen ordnet sich Herne in beiden Jahren oberhalb des ersten Viertelwertes ein.

In den Vergleichsjahren 2017 und 2018 erreicht Herne jeweils eine Falldichte für § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII, die sich unterhalb des zweiten Viertelwertes einordnet. Der Wert der Falldichte für § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII von 2017 ist nur unwesentlich höher als im Jahr 2013.

Falldichte § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII in Promille 2017

Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
3,48	0,16	1,78	3,94	11,33	17,49	22

Entwicklung der Falldichte § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII in Promille

2013	2014	2015	2016	2017	2018
3,38	3,14	2,50	./.	3,48	3,63

* Für das Jahr 2016 konnten aufgrund der Systemumstellung teilweise keine validen Fallzahlen geliefert werden

Die Stadt Herne hat somit ihre Aufwendungen je Hilfefall für diese Hilfeart bei relativ konstanter Falldichte senken können. In 2018 steigen sowohl Fallzahlen als auch Aufwendungen je Fall wieder etwas an, liegen aber vergleichsweise auf niedrigem Niveau.

Die Stadt Herne konnte auch die Fachleistungsstunden je Hilfefall nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII von 176 im Jahr 2017 auf 134 in 2018 senken. Seit 2018 gibt es bei der Stadt Herne die Obergrenze von 16 Fachleistungsstunden je Monat.

Der Anteil der unplanmäßigen Beendigungen der Hilfen wurde außerdem von 22 Prozent in 2017 auf 9 Prozent in 2018 abgesenkt. Es finden seit einiger Zeit bei jedem Abbruch einer Hilfe Gespräche mit dem Träger und dem Leistungsempfänger statt, um die Gründe für den Abbruch festzustellen. Es wird besprochen, ob es eventuell an der Akzeptanz fehlte oder die Hilfe bzw. die Trägersauswahl nicht passgenau war. Diese Bewertungen fließen auch in die monatlichen trägerbezogenen Auswertungen ein. Um Abbrüchen früh entgegenzuwirken, werden auch bereits bei zwei Absagen Gespräche geführt.

Insgesamt ist das eine positive Entwicklung und Einordnung bei den Flexiblen erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII. Die bereits beschriebenen Steuerungsmaßnahmen haben dies unterstützt.

Die Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen 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

Auch bei den Hilfen nach § 31 SGB VIII ist es der Stadt Herne bei fast konstanter Falldichte gelungen, die Aufwendungen je Fall deutlich zu senken. Das ist eine positive Entwicklung.

Sie wendet einwohnerbezogen geringere Aufwendungen auf als die Mehrheit der Vergleichsstädte. Bei den Aufwendungen § 31 SGB VIII je Hilfefall bildet sie das Minimum.

Die SPFH ist eine klassische Familienhilfe und damit die intensivste Form der ambulanten Hilfen. Sie sollte das gesamte Familiensystem in den Blick nehmen. Dies bedeutet, dass alle im Haushalt lebenden Personen, Eltern und Kinder, aber auch getrenntlebende Elternteile, in die Hilfe einbezogen werden können. Ziel der Hilfe soll sein, das Selbsthilfepotential der Familie wiederherzustellen oder zu stärken. Die Stadt Herne leistet Hilfen nach § 31 SGB VIII in folgendem Umfang:

Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII 2017

Kennzahl	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.893	8.893	9.752	10.898	12.181	18.001	18
Aufwendungen § 31 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	42,91	0,31	30,48	53,23	83,71	139	18

Entwicklung der Aufwendungen § 31 SGB VIII je Hilfefall

2013	2014	2015	2016	2017	2018
11.814	10.684	9.311	./.	8.893	6.950

* Für das Jahr 2016 konnten aufgrund der Systemumstellung teilweise keine validen Fallzahlen geliefert werden

Im **Jahr 2018** hat die Stadt Herne die Aufwendungen je Hilfefall auf 6.950 Euro senken können. In beiden Jahren bildet sie bei den Aufwendungen je Hilfefall den Minimalwert im interkommunalen Vergleich. Einwohnerbezogen positioniert sie sich mit ihren Aufwendungen in 2017 unterhalb des zweiten Viertelwertes und in 2018 bei 43,64 Euro im ersten Viertel der Vergleichsstädte. Insgesamt konnte die Stadt Herne die Aufwendungen je Fall seit 2013 deutlich senken, während die Falldichte für § 31 SGB VIII im Jahr 2018 unter dem Niveau von 2013 liegt. Die Falldichte für § 31 SGB VIII in 2017 befindet sich im Vergleich mit den anderen Städten in Nähe des zweiten Viertelwertes.

Entwicklung der Falldichte § 31 SGB VIII in Promille

2013	2014	2015	2016	2017	2018
6,88	5,90	5,18	./.	4,83	6,28

* Für das Jahr 2016 konnten aufgrund der Systemumstellung teilweise keine validen Fallzahlen geliefert werden

Falldichte § 31 SGB VIII in Promille 2017

Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
4,83	0,03	2,92	4,73	7,71	9,87	18

Weiterhin konnte die Stadt Herne die Fachleistungsstunden je Helfefall nach § 31 SGB VIII von 179 im Jahr 2017 auf 128 in 2018 senken. Seit 2018 gibt es bei der Stadt Herne die Obergrenze von 16 Fachleistungsstunden je Monat.

Der Anteil der unplanmäßigen Beendigungen der Hilfen nach § 31 SGB VIII wurde außerdem von 22 Prozent in 2017 auf 12 Prozent in 2018 abgesenkt. Die Stadt Herne versucht den unplanmäßigen Beendigungen mit den, bereits unter den Flexiblen erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII beschriebenen Maßnahmen, entgegenzuwirken.

Diese positive Entwicklung der Aufwendungen wurde durch die bereits beschriebenen Steuerungsmaßnahmen begünstigt.

Die Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen gemäß § 31 SGB VIII 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

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

→ Feststellung

Die Stadt Herne konnte von 2013 bis 2018 ihre Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Helfefall senken. Das ist unter anderem auf eine intensive Verselbständigungs- und Rückführungsarbeit zurückzuführen. Außerdem wurde für die Entscheidung über kostenintensive Fälle eine Kostenhierarchie eingeführt.

Bei der **Stadt Herne** stellen die Aufwendungen für Heimerziehung nach § 34 SGB VIII im Jahr 2017 rund 56 Prozent aller Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung dar. Das sind absolut rund 12,4 Mio. Euro. In 2018 sind es mit 11,2 Mio. Euro noch 54 Prozent aller Aufwendungen HzE. Einwohnerbezogen bildet Herne im Jahr 2017 bei den Aufwendungen für Heimerziehung nach § 34 SGB VIII den Medianwert. Im **Jahr 2018** liegt sie mit 366 Euro einwohnerbezogenen Aufwendungen über dem ersten Viertelwert.

Die Aufwendungen für Heimerziehung je Helfefall sind in Herne im Vergleich niedrig. Im Jahr 2017 haben 75 Prozent der anderen kreisfreien Städte höhere Aufwendungen je Fall. Im **Jahr 2018** bildet Herne mit 52.160 Euro Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Helfefall sogar den Minimalwert im Vergleich.

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

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	57.540	48.026	57.540	62.447	65.245	71.447	21
Aufwendungen § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	406	218	371	406	509	628	21
Anteil Hilfefälle § 34 SGB VIII mit Auslandsunterbringung an Hilfefällen § 34 SGB VIII in Prozent	0,27	0,00	0,00	0,27	0,59	1,15	15

Die Auslandsunterbringungen wurden in den letzten Jahren kontinuierlich reduziert und im Jahr 2018 gab es keine Auslandsunterbringungen mehr. Da es sich in der Regel um kostenintensive Unterbringungen handelt, reduziert auch das die Aufwendungen je Hilfefall für Heimunterbringungen.

Entwicklungen der Aufwendungen je Hilfefall § 34 SGB VIII

2013	2014	2015	2016	2017	2018
57.673	55.072	63.162	./.	57.540	52.160

Die Aufwendungen je Hilfefall für 2017 liegen ungefähr auf dem Niveau von 2013. In 2018 sinken sie weiter ab.

Falldichte § 34 SGB VIII in Promille 2017

Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
7,06	3,30	5,96	7,16	8,24	10,07	22

Die Stadt Herne hat im Bereich Heimerziehung eine durchschnittliche Falldichte. Im Jahr 2018 liegt sie bei 7,03 Promille.

Entwicklung der Fallzahlen § 34 SGB VIII

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Hilfefälle § 34 SGB VIII gesamt	144	141	147	./.	215	214
davon Hilfefälle für UMA	./.	./.	./.	./.	69,90	84,00

Trotz steigender Fallzahlen für UMA, sind die Hilfefälle für § 34 SGB VIII von 2017 nach 2018 konstant geblieben. Im Jahr 2017 würde die Fallzahl ohne die Hilfefälle für UMA mit 145 Fällen niedriger als 2013 liegen. In 2018 hätte Herne ohne UMA sogar nur 130 Fälle nach § 34 SGB VIII. Das wäre seit 2013 die niedrigste Anzahl an Hilfefällen in Heimerziehung.

→ **Feststellung**

Die beendeten Hilfefälle weisen in 2017 kurze Laufzeiten auf. So hatten in 2017 rund 61 Prozent eine Laufzeit von unter 12 Monaten. In 2018 hatten nur noch 38 Prozent der beendeten Fälle diese Laufzeit. Die anderen beendeten Fälle hatten längere Laufzeiten.

Positiv auf die Fallzahlen wirkt sich aus, dass die Hilfen nach § 34 SGB VIII überwiegend eine kurze Laufzeit aufweisen. So weisen 61 Prozent der in 2017 beendeten Hilfen nach § 34 SGB VIII im Jahr **2017** eine Laufzeit von unter 12 Monaten auf. Der Median liegt bei 60 Prozent. Weitere 25 Prozent liefen bis zu 24 Monate und nur rund 15 Prozent über 24 Monate. Der Anteil der beendeten Fälle, die über 24 Monate liefen, hat sich in **2018** allerdings auf 36 Prozent erhöht. Die restlichen 64 Prozent endeten in 2018 nach maximal 24 Monaten. Davon werden nur 38 Prozent innerhalb von 12 Monaten beendet, was den Minimalwert bildet. Allerdings wurden in 2018 auch mehr Fälle beendet als in 2017. Das Jugendamt geht davon aus, dass dieser Unterschied mit der Softwareumstellung zu tun hat. Es wurden anfangs oft Fälle bei einem Wechsel der Hilfe zunächst beendet und dann neu erfasst.

Die Stadt hat bei dem Ziel einer Wiederherstellung der Erziehungsfähigkeit der Familie eine Rückführung innerhalb eines Jahres als Maßgabe. Außerdem hat sie ein Rückführungskonzept und ein Verselbständigungsmanagement. Dennoch sollte sie die Laufzeiten der Hilfen nach § 34 SGB VIII regelmäßig auswerten, um zu prüfen, ob die Konzepte auch Wirkungen zeigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte die Laufzeiten der Fälle in Heimunterbringungen im Zeitverlauf auswerten. Die bereits intensiv vorgenommene Rückführungsarbeit sollte regelmäßig an die aktuellen Fallkonstellationen angepasst und eine frühestmögliche Rückführung oder Verselbständigung angestrebt werden.

Der Anteil der Hilfefälle für UMA an den Hilfen nach § 34 SGB VIII lag in 2017 bei 33 und in 2018 bei 39 Prozent. Die Aufwendungen je Fall für UMA haben sich von 52.875 Euro in 2017 auf 33.914 Euro je Fall in 2018 reduziert.

Die sinkenden Aufwendungen je Fall in Heimerziehung haben mit den gesunkenen Aufwendungen für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge zu tun. Dies ist auf die Reduzierung der Betreuungsschlüssel für die UMA und die Unterbringung in Wohngruppen zurückzuführen.

Seit 2018 wirkt sich auf die Aufwendungen für Heimerziehung das Verselbständigungskonzept (Qualifiziertes Verselbständigungsmanagement) aus. In jedem ASD Team ist seitdem ein Mitarbeiter, der auf die Verselbständigung spezialisiert ist, im Einsatz. Die in dem Konzept festgeschriebene Verselbständigung beginnt mit 16,5 Jahren. Es gibt hierzu Vereinbarungen mit den Trägern. Die Verselbständigung findet bei laufenden Fällen nach § 34 SGB VIII in Verselbständigungswohnbereichen statt. Es gibt Träger, die Trainingswohnungen auch schon für Jugendliche unter 18 Jahren mit einer Betreuung zur Verfügung stellen. Außerdem gibt es Wohnungen für Minderjährige, die zunächst der Träger anmietet. Mit 18 Jahren kann der Jugendliche dann die Wohnung übernehmen, wird aber weiter mit ambulanten Hilfen betreut, um die Verselbstän-

digung zu begleiten. Das Verselbständigungskonzept sieht auch die Verselbständigung in Pflegefamilien vor. Aufgrund des frühzeitigen Beginns der Verselbständigung mit 16,5 Jahren wirkt sich das auch positiv auf die Aufwendungen für Heimerziehungen aus, da die Unterbringungen in den Wohnungen kostengünstiger sind.

Weiterhin gibt es in Herne seit 2016 ein Rückführungsmanagement. Für den Fall des Qualitätszieles der Wiederherstellung der Erziehungsfähigkeit soll die Rückführung innerhalb eines Jahres erfolgen. Die Träger müssen die Rückführung in diesen Fällen direkt mit anbieten und diese ist Bestandteil des Hilfeplanverfahrens und des Leistungsauftrages. Zusätzliche ambulante Hilfen zur Vorbereitung der Rückführung und eine Eltern/Kind-Arbeit sind enthalten. Es ist deshalb Ziel der Stadt Herne, möglichst viele Kinder ortsnah unterzubringen. Das ist in den letzten beiden Jahren verstärkt angestrebt worden. Nach Aussage des Jugendamtes waren im Jahr 2018 ungefähr 55 Prozent der Kinder und Jugendlichen in Heimen im Stadtgebiet Herne untergebracht. Zusätzlich werden die verbleibenden Kinder und Jugendlichen, wenn möglich, an Heime in Nordrhein-Westfalen vermittelt. Dies soll eine gute Voraussetzung für die Rückführung schaffen. Das Rückführungskonzept wurde gemeinsam mit den Trägern erarbeitet.

→ **Feststellung**

In der Stadt Herne wurde durch zwei Träger ein kombiniertes Rückführungsangebot aus stationärer Unterbringung in einer Rückführungsgruppe und gleichzeitiger ambulanter Betreuung der Familie angeboten. Dieses Angebot gibt es inzwischen nicht mehr.

Kinder und Jugendliche, die weiter entfernt untergebracht sind, werden im Zuge der Rückführungsarbeit zunächst nach Herne zurückgeholt. Dafür gab es bis vor kurzem für bis zu neun Kinder eine stationäre Rückführungsgruppe eines Trägers. Zusätzlich hat ein anderer Träger ein ambulantes Rückführungsmanagement mit aufsuchender Familienarbeit und einer Multifamilientherapie durchgeführt. Diese Einrichtung der stationären Rückführungsgruppe und die gleichzeitige ambulante Betreuung der ganzen Familie durch die Träger hat die allgemeine Rückführungsarbeit der Stadt Herne unterstützt. Seit 2019 werden diese Gruppe und auch das ambulante Rückführungsmanagement allerdings durch den Träger nicht mehr angeboten.

Die intensive Rückführungsarbeit der Stadt Herne wirkt sich positiv auf die Fallzahlen und die Aufwendungen für Heimunterbringungen aus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte prüfen, ob ein ortsansässiger Träger bereit ist, ein neues Angebot für eine Rückführungsarbeit zu machen, die die Rückführung in die Herkunftsfamilie plant, vorbereitet, begleitet und durchführt.

Wie bereits im Abschnitt Verfahrensstandards und Controlling beschrieben, hat die Stadt Herne auch die Wirtschaftlichkeit bei der Anbieterswahl im Blick. Es wurde zudem eine Kostenhierarchie eingeführt, so dass über kostenintensive Hilfen die Abteilungs- oder Fachbereichsleitung entscheidet. Über besonders kostenintensive oder schwere Fälle wird zusätzlich zur kollegialen Beratung eine interdisziplinäre Fachkonferenz abgehalten, an der ein erweiterter Personenkreis und die Abteilungs- bzw. Fachbereichsleitung teilnimmt. Auch diese Maßnahmen können zu den sinkenden Aufwendungen beitragen.

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

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

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

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

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat in 2017 höhere Aufwendungen für § 35a SGB VIII je Hilfefall als die Hälfte der Vergleichsstädte. Bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte für § 35a SGB VIII hat sie einwohnerbezogen aber niedrige Aufwendungen. Die Fallzahlen sind in den letzten Jahren konstant geblieben. Innerhalb der ambulanten Hilfen nach § 35a SGB VIII ist ein Anstieg der Fälle für Integrationshilfe festzustellen.

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

Aufwendungen § 35a SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2017

Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
63,58	19,35	62,47	90,88	110	185	23

Die **Stadt Herne** positioniert sich im Jahr 2017 mit den Aufwendungen, bezogen auf die Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre, oberhalb des ersten Viertelwertes. **In 2018** steigen diese auf 70,08 Euro und liegen zwischen erstem Viertelwert und dem Median. Mehr als die Hälfte der Vergleichsstädte hat höhere einwohnerbezogene Aufwendungen.

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

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	21.311	3.950	13.475	19.658	23.724	32.686	23
ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	12.075	1.690	8.611	12.075	19.160	25.077	23
stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	64.876	25.345	60.920	67.485	87.736	103.372	22

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
ambulante Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	16.731	12.533	16.829	17.917	21.194	36.263	15
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	47,56	0	34,75	43,97	60,70	80,34	20

Die Stadt Herne positioniert sich in 2017 mit den Aufwendungen je Hilfefall nach § 35a SGB VIII gesamt oberhalb des Median. In **2018** sind die Aufwendungen je Hilfefall auf 21.120 Euro gesunken. Die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall sind in 2017 und 2018 am Median und die stationären Aufwendungen je Hilfefall in 2017 unterhalb des Median und 2018 im ersten Viertel. Auch die ambulanten und stationären Aufwendungen je Hilfefall sind jeweils in 2018 niedriger als in 2017. Auf die stationären Aufwendungen wirkt sich in 2018 begünstigend aus, dass es keine Auslandsunterbringungen mehr gibt. In 2017 sind noch 0,83 Fälle und insgesamt 71.123 Euro hierfür eingeflossen.

Entwicklungen der Aufwendungen je Hilfefall nach § 35a SGB VIII

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	23.338	18.095	20.592	./.	21.311	21.120
ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.371	8.044	9.787	./.	12.075	10.903
stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	78.380	69.086	76.435	./.	64.876	60.671
ambulante Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	./.	./.	./.	./.	16.731	17.025

In Herne wurden nur wenige stationär untergebrachte Kinder und Jugendliche gemäß § 35a SGB VIII in die Herkunftsfamilie zurückgeführt. Es gab in 2017 in nur jeweils einen Fall mit einer Rückführung.

Falldichte Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII 2017

Kennzahl	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 35a SGB VIII gesamt	2,98	1,64	3,51	4,52	6,40	9,13	23

Kennzahl	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte Integrationshelfer/Schulbegleitung	1,17	0,00	1,38	1,86	2,38	4,01	20

Entwicklung der Fallzahlen § 35a SGB VIII

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Hilfefälle § 35a SGB VIII gesamt	103	120	112	./.	90,90	101
stationäre Hilfefälle § 35a SGB VIII	22,00	19,67	18,17	./.	15,90	20,75
ambulante Hilfefälle § 35a SGB VIII	81,17	101	93,75	./.	75,00	80,33
davon ambulante Hilfefälle § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitung	12,17	18,58	23,33	./.	35,67	35,17

Die Stadt Herne positioniert sich sowohl bei der Falldichte § 35a SGB VIII gesamt als auch bei der Falldichte für Integrationshelfer/Schulbegleitung in 2017 und 2018 jeweils niedrig unterhalb des ersten Viertelwertes. Die Falldichte § 35a SGB VIII ist im Jahr 2018 auf 3,32 Promille ange-
stiegen und die Falldichte für Integrationshelfer/Schulbegleitung liegt konstant bei 1,15 Promille.

Bei der Entwicklung der Hilfefälle ist zu sehen, dass sich die Hilfefälle gesamt in 2018 auf dem Stand von 2013 bewegen. Gleiches gilt jeweils für die ambulanten und stationären Hilfefälle. Innerhalb der ambulanten Hilfefälle ist von 2013 bis 2017 ein kontinuierlicher Anstieg der Fälle für Integrationshelfer/Schulbegleitung erkennbar. In 2018 bleiben diese Fälle konstant.

→ Feststellung

Die Stadt Herne bearbeitet die Anträge auf Eingliederungshilfe gemäß § 35a SGB VIII in einem Spezialdienst nach vorgegebenen Prozessen und Standards. Das Vorliegen einer Teilhabebeeinträchtigung wird im Einzelfall, ggf. auch unter Beteiligung der Familienberatungsstelle, geprüft. Aufgrund des erforderlichen Spezialwissens ist die Bearbeitung in einem Spezialdienst zu begrüßen.

Die Stadt Herne hat für die Bearbeitung der Fälle nach § 35a SGB VIII einen Spezialdienst eingerichtet. Aufgrund des für die Bearbeitung von Anträgen auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII erforderlichen Spezialwissens, ist die Einrichtung eines Fachdienstes positiv für eine qualitative Fallbearbeitung.

Dieser Fachdienst § 35a SGB VIII ist der Familien- und Schulberatung in der Abteilung 42/5 und nicht der Abteilung Erzieherische Hilfen 42/4 angegliedert. In der Familien- und Schulberatung sind Psychologen mit Schwerpunkten, wie zum Beispiel LRS und Autismus, beschäftigt. Die Mitarbeiter der Familienberatungsstelle werden bei Bedarf zur Einschätzung der Teilhabebeeinträchtigung und der Geeignetheit bestimmter Eingliederungsmaßnahmen von den Fachkräften

des Fachdienstes § 35a hinzugezogen. Außerdem finden regelmäßige gemeinsame Fachgespräche statt. An den Hilfeplangesprächen des Fachdienstes § 35a SGB VIII nimmt auch die WiJu teil.

Es gibt Standards und Prozessbeschreibungen im Qualitätshandbuch zur Prüfung der Anträge auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung. Zunächst werden vorhandene fachmedizinische, sozialtherapeutische oder heilpädagogische Diagnosen einer seelischen Behinderung durch den Fachdienst und ggf. auch durch die Beratungsstelle gesichtet. Wenn diese nicht vorliegen, wird ein ärztliches Gutachten über eine mögliche seelische Behinderung angefordert. Bei einer begutachteten Teilleistungsstörung wird ein Fragebogen an die Schule versendet, in dem die schulische Situation sowie bisherige schulische Förderungen angefragt werden. Dieser Bogen wird über das Schulamt an die Schule geleitet.

Bei Anträgen für Integrationshilfen werden schulpädagogische Stellungnahmen über die Schulaufsicht abgefragt. Darin muss die Schule die bisherigen schulischen Förderleistungen angeben und Empfehlungen zur geeigneten Förderung machen. Beziehen sich mögliche Teilhabebeeinträchtigungen auf den schulischen Bereich, wird mit der Schule und Schulaufsicht geklärt, ob dies durch ein geeignetes schulisches Förderkonzept abgedeckt werden kann. Außerdem finden Schulbesuche mit Schulbeobachtungen vor Ort statt.

Es findet im Rahmen der Fallprüfung eine enge Zusammenarbeit mit der Schule in Form von Gesprächen vor Ort mit den Klassenlehrern und der Schulleitung statt. Zusätzlich erfolgen Familiengespräche und ggf. Gespräche mit anderen Beteiligten, um die Teilhabebeeinträchtigung zu prüfen. Sollte diese vorliegen, wird ein Hilfeplanverfahren nach den Standards durchgeführt. Zur Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit gilt die Kostenhierarchie auch bei der Bewilligung der Hilfen nach § 35a SGB VIII.

Das Qualitätshandbuch für die Eingliederungshilfen nach §35a SGB VIII wird aktuell überarbeitet und an die Anforderungen des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) angepasst.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne hat die Einrichtung von Poollösungen für Integrationshilfe an einer Schule im Aufbau. Die Poollösungen sollen zukünftig weiter ausgebaut werden.

Die Stadt Herne ist dabei, Poollösungen einzuführen. Bei einer Poollösung werden mehrere Kinder in der Schule durch einen gemeinsamen Integrationshelfer betreut. Die Kinder sind nicht einem Integrationshelfer fest zugeordnet und es können somit Ausfälle durch Vertretungen leichter kompensiert werden. Außerdem sind bei dieser Lösung nicht mehrere Integrationshelfer gleichzeitig in den Klassen anwesend. Es wird aber für jedes Kind im Rahmen eines Hilfeplanverfahrens die Teilhabebeeinträchtigung geprüft. Bisher ist eine Poollösung in Herne an einer Schule vorhanden und es werden dort bislang drei Kinder im Pool betreut. Dies soll aber zukünftig ausgebaut werden.

→ **Empfehlung**

Da durch Poollösungen Synergieeffekte erzeugt sowie Ausfälle von Integrationshelfern besser kompensiert werden können und es auch die wirtschaftlichere Lösung ist, sollte die Stadt Herne das Installieren von Poollösungen an den Schulen ausweiten.

Die Entwicklung der Aufwendungen und Hilfefälle 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

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.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne hat einwohnerbezogene Aufwendungen nach § 41 SGB VIII, die im Jahr 2017 unter dem ersten Viertelwert liegen. Je Hilfefall liegen sie am Median. In 2018 bildet Herne bei beiden Kennzahlen den Minimalwert. Zusätzlich zu den niedrigen Aufwendungen sind auch die Fallzahlen erheblich niedriger als bei den meisten Vergleichsstädten.

Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 18 bis unter 21 Jahre 2017

Kennzahl	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 18 bis unter 21 Jahren in Euro	416	391	543	700	774	1.207	21

Einwohnerbezogen hat die **Stadt Herne** deutlich weniger Aufwendungen als die Vergleichsstädte. **Im Jahr 2018** sinken die Aufwendungen erheblich auf 257 Euro je Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre ab. Herne bildet damit den Minimalwert.

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2017

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	30.952	21.510	27.015	30.698	33.243	38.975	20
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	8,05	5,46	9,67	10,48	12,14	16,37	22
ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	10.844	3.537	8.010	10.472	11.444	14.451	20
stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	35.448	29.091	38.972	43.170	47.099	61.103	21

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
davon stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Vollzeitpflege in Euro	10.649	9.877	11.825	14.131	18.443	26.980	19
davon stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Heimerziehung in Euro	40.230	29.474	41.755	50.332	54.167	76.179	21

Die Aufwendungen gesamt für Junge Volljährige je Hilfefall und je ambulantem Hilfefall positionieren sich im Jahr 2017 etwas oberhalb des Median. Bei den stationären Aufwendungen je Fall ordnet sich Herne im ersten Viertel der Vergleichskommunen ein. Ebenso bei den differenziert betrachteten stationären Aufwendungen für Vollzeitpflege bzw. Heimerziehung je Hilfefall.

Im **Jahr 2018** verbessern sich alle Kennzahlen deutlich und alle Kennzahlen befinden sich bei den 25 Prozent der Städte mit den geringsten Aufwendungen je Fall oder bilden sogar das Minimum.

Entwicklung der Aufwendungen je Hilfefall nach § 41 SGB VIII

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	17.684	26.419	27.592	./.	30.952	18.941
ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	6.353	7.565	3.809	./.	10.844	5.845
stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall gesamt in Euro	./.	32.405	35.483	./.	35.448	27.391
davon stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Vollzeitpflege in Euro	8.937	9.036	10.616	./.	10.649	7.492
davon stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Heimerziehung in Euro	29.543	29.405	40.298		40.230	31.519

Die Aufwendungen je Hilfefall sind im Jahresverlauf gestiegen. Aber im Jahr 2018 ist ein deutlicher Rückgang aller Aufwendungen zu sehen. Die ambulanten Aufwendungen je Fall halbieren sich fast und die stationären Aufwendungen je Fall gehen um 12.000 Euro zurück. Auch die Aufwendungen für Heimerziehung reduzieren sich erheblich.

Falldichte § 41 SGB VIII in Promille 2017

Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
13,44	11,78	19,09	24,20	25,77	39,66	22

→ Feststellung

Die ambulanten Fallzahlen nach § 41 SGB VIII steigen von 2017 nach 2018 erheblich an bei gleichzeitigem Rückgang stationärer Hilfefälle. Dies scheint eine positive Auswirkung der neuen Verfahrensstandards für Junge Volljährige und der Einführung des qualifizierten Verselbständigungsmanagements zu sein.

Die Stadt Herne hat in beiden Jahren eine niedrige Falldichte § 41 SGB VIII im ersten Viertel der Vergleichsstädte. In 2018 steigt diese gegenüber 2017 an auf 13,58 Promille.

Die Betrachtung der Entwicklung der Fallzahlen zeigt zunächst eine steigende Tendenz der Gesamtfallzahlen. Auffällig ist, dass die ambulanten Fälle zunächst rückläufig sind und sich dann 2018 verdoppeln. Die stationären Hilfen steigen zunächst und gehen dann 2018 deutlich zurück. Es hat bei einer konstanten Falldichte eine deutliche Verschiebung von stationären Hilfen in den ambulanten Bereich im Jahr 2018 stattgefunden.

Entwicklung der Fallzahlen § 41 SGB VIII

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Hilfefälle § 41 SGB VIII gesamt	58,17	50,83	51,50	./.	72,78	71,14
ambulante Hilfefälle § 41 SGB VIII	17,75	12,25	12,83	./.	13,30	27,90
stationäre Hilfefälle § 41 SGB VIII	40,42	38,58	38,67	./.	59,48	43,24
davon stationäre Hilfefälle § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege	13,50	13,67	16,92	./.	15,00	14,91
davon stationäre Hilfefälle § 41 SGB VIII in Heimerziehung	26,92	24,91	21,75	./.	36,40	18,92

Die Hilfefälle für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII sind seit 2016 auch durch die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge angestiegen. Der Anteil der Hilfefälle für UMA an den ambulanten Hilfefällen nach § 41 SGB VIII liegt in 2017 bei 26 Prozent und steigt im **Jahr 2018** auf 31 Prozent. Bei den stationären Hilfefällen liegt er in 2017 bei 24 Prozent und sinkt in **2018** auf 15 Prozent.

Die Fallzahlenentwicklung vor allem von 2017 nach 2018 ist positiv zu sehen. Die Gesamtfallzahlen sind konstant geblieben. Dabei ist aber eine deutliche Verlagerung von stationären Hilfen zu ambulanten Hilfen zu sehen. Die stationären Hilfefälle sind in **2018** um rund 27 Prozent zurückgegangen. Im Jahr 2018 liegt der Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 41 SGB VIII mit rund 39 Prozent am Median des interkommunalen Vergleiches. Das ist bei einer

Falldichte, die sich in der Nähe des Minimums positioniert, eine positive Entwicklung und Einordnung.

→ **Feststellung**

Die Laufzeiten der Heimunterbringungen für junge Volljährige konnten in 2018 nochmals verkürzt werden. Das wirkt sich positiv auf Fallzahlen und die Aufwendungen aus.

Auch die Laufzeiten der stationären Hilfen in Heimerziehung haben sich von 2017 nach 2018 nochmals verkürzt. Während in 2017 bereits 61,11 Prozent der beendeten stationären Hilfefälle in Heimerziehung eine Laufzeit von unter 12 Monaten hatten, waren es 2018 bereits 81,5 Prozent. In 2017 liegt Herne damit am Median und 2018 oberhalb des dritten Viertelwertes. Die kurzen Laufzeiten der Hilfefälle in Heimerziehung wirken sich positiv auf die Fallzahlen und die Aufwendungen aus.

Der Stadt Herne gelingt es außerdem im Jahr 2017 rund 36 Prozent und 2018 rund 24 Prozent der stationären Hilfefälle in eigenen Wohnraum zu vermitteln. Damit liegt Herne deutlich über dem Median.

Die Stadt Herne hat seit 2018 ein Verselbständigungsmanagement eingeführt. Dafür gibt es in jedem ASD-Team einen Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin, die auf die Verselbständigung spezialisiert sind. Bereits ab einem Alter von 16,5 Jahren wird bei Jugendlichen in Heimunterbringung oder Vollzeitpflege mit der Verselbständigung begonnen. Näheres dazu wurde bereits im Abschnitt Heimerziehung nach § 34 SGB VIII beschrieben. Die Jungen Volljährigen sollen frühzeitig in die Verselbständigung geführt werden. Sie kommen zunächst in ein ambulantes betreutes Wohnen in einer Trainingswohnung des Trägers, dann mit 18 Jahren in eine eigene Wohnung unter Betreuung mit ambulanten Hilfen. Angestrebt ist eine Selbständigkeit mit 19 Jahren. Danach gibt es nur noch eine ambulante Nachbetreuung für maximal ein Jahr. Im Verselbständigungskonzept ist auch vorgesehen, dass der Übergang in den Beruf begleitet wird.

Auch die Verfahrensstandards für Hilfen nach § 41 SGB VIII wurden angepasst. Die Hilfestellung nach § 41 SGB VIII erfolgt nur unter stringenten Voraussetzungen und muss vom Abteilungsleiter freigegeben werden. Keine Hilfe läuft nach dem 18. Lebensjahr automatisch weiter, sondern sie muss neu bewilligt werden. Die Verselbständigung ist im Blick und stationäre Unterbringungen sollen schnellstmöglich beendet werden.

Auch bei den absoluten Aufwendungen gemäß § 41 SGB VIII ist in 2018 ein deutlicher Rückgang zu sehen. Die Aufwendungen für Junge Volljährige sind trotz konstanter Gesamtfallzahlen von rund 2,3 Mio. Euro in 2017 auf rund 1,3 Mio. Euro in 2018 zurückgegangen. Dies können erste positive Auswirkungen des mit den Trägern entwickelten Verselbständigungsmanagements sein.

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

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

→ Feststellung

Trotz konstanter Fallzahlen in 2017 und 2018 konnte die Stadt Herne die Aufwendungen je Hilfefall für UMA deutlich senken. Die Unterbringung erfolgt im Rahmen der Verselbständigung zunehmend in Wohngruppen und eigenen Wohnungen. Dies wirkt sich positiv aus.

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge 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. Die **Stadt Herne** leistet Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in folgendem Umfang:

Hilfen zur Erziehung für UMA nach §§ 27 ff. SGB VIII 2017

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	44.552	19.014	30.446	35.805	44.299	52.659	21
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	11,17	6,36	9,08	11,05	12,11	22,09	23

Die Aufwendungen für UMA je Hilfefall positionieren sich bei der **Stadt Herne** im Jahr 2017 am dritten Viertelwert. In **2018** konnten sie deutlich gesenkt werden und liegen noch bei 28.721 Euro je Hilfefall für UMA. Der Anteil der Hilfefälle für UMA ist in beiden Jahren jeweils höher als bei der Hälfte der Vergleichsstädte.

Die Aufwendungen gesamt und der stationären Hilfen haben sich folgendermaßen entwickelt.

Entwicklung der Aufwendungen je Hilfefall für UMA

Kennzahlen	2017	2018
Aufwendungen für UMA gesamt je Hilfefall in Euro	44.552	28.721
Aufwendungen für Vollzeitpflege § 33 SGB VIII für UMA je Hilfefall in Euro	14.202	11.895
Aufwendungen für Heimerziehung § 34 SGB VIII für UMA je Hilfefall in Euro	52.875	33.914
Stationäre Aufwendungen für UMA nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	46.486	17.409

Entwicklung der Fallzahlen für UMA

Kennzahlen	2017	2018
Hilfefälle für UMA gesamt	101	107
Hilfefälle für Vollzeitpflege § 33 SGB VIII für UMA	3,50	2,00

Kennzahlen	2017	2018
Hilfefälle für Heimerziehung § 34 SGB VIII für UMA	69,90	84
Stationäre Hilfefälle für UMA nach § 41 SGB VIII	14,50	6,50

Die Aufwendungen für UMA je Hilfefall sinken im Jahr 2018 deutlich ab. Die Fallzahlen steigen in 2018 insgesamt leicht, bei den Heimunterbringungen nach § 34 SGB VIII deutlich an. Im Jahr 2019 sind die Hilfefälle für UMA aber deutlich rückläufig.

Bei den UMA ist auch vor allem bei den Hilfen für Junge Volljährige ein erheblicher Rückgang der stationären Hilfen erkennbar. Auch hier ist eine Verlagerung von stationären Hilfen zu ambulanten Hilfen erfolgt. Die Fälle der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII sind von 2017 nach 2018 angestiegen. Gleichzeitig ist die Heimerziehung je Hilfefall deutlich günstiger geworden, da die UMA seit 2018 ab 16,5 Jahren im Rahmen der Verselbständigung meistens in Wohngruppen mit zwei oder drei Personen oder später in eigenen Wohnungen untergebracht werden. Da die meisten stationären Unterbringungen für UMA in Heimerziehung, sonstiger betreuter Wohnform erfolgen, prägt diese Hilfeart die Aufwendungen am meisten. Der Unterschied der Aufwendungen von 2017 nach 2018 ist durch die vermehrte Verlagerung von klassischer Heimerziehung zu Wohngruppen beeinflusst. Die Betreuungsschlüssel wurden reduziert und die Verselbständigung wurde in 2018 verstärkt.

Die Stadt Herne hat in jedem ASD-Bezirksteam einen Spezialisten für UMA. Dieser betreut die UMA auch über die Volljährigkeit hinaus. Auch für die UMA ist eine Verselbständigung das grundsätzliche Ziel und es erfolgt ein enger Austausch mit den Mitarbeitern des qualifizierten Verselbständigungsmanagements. Auch bei den UMA wird nach Möglichkeit eine Verselbständigung ab 16,5 Jahren begonnen. Da dies erst ab 2018 intensiv erfolgte, macht sich das auch in den Kennzahlen erst ab diesem Zeitpunkt bemerkbar. Bei den UMA, die die Volljährigkeit erreichen, wird bei der Prüfung eines Anspruches nach § 41 SGB VIII auch die Bleibeperspektive berücksichtigt. Wenn diese nicht vorliegt, dann wird in der Regel über das 18. Lebensjahr hinaus keine Hilfe nach § 41 SGB VIII mehr gewährt.

Die Stadt Herne hat einen höheren Anteil an UMA Fällen an den Hilfefällen gesamt als andere Städte. Dies hängt auch mit den niedrigen Fallzahlen der Hilfen zur Erziehung insgesamt zusammen. Außerdem sieht die Stadt Herne auch einen Zusammenhang zu der Landeserstaufnahmeeinrichtung in der Nachbarstadt Bochum.

→ Andere Aufgaben der Jugendhilfe

Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat geringere Aufwendungen je Fall für Inobhutnahmen §§ 42, 42a SGB VIII als die meisten Vergleichsstädte. Allerdings hat sie einwohnerbezogen eine erhöhte Zahl an Inobhutnahmen.

→ Feststellung

Die Prozesse sind für die Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII und die vorläufigen Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII im Qualitätshandbuch mit Abläufen, Zuständigkeiten und Fristen beschrieben.

Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII 2017

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Inobhutnahmen §§ 42, 42a SGB VIII je Hilfefall in Euro	3.656	1.687	3.656	6.155	8.702	15.401	21
Falldichte Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII	8,94	2,34	5,90	8,01	10,06	17,35	22

Im Jahr **2018** wendet Herne für Inobhutnahmen nach §§ 42,42a SGB VIII 3.749 Euro je Fall auf. Die Stadt Herne hat je Inobhutnahme weniger Aufwendungen als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Allerdings hat sie einwohnerbezogen mehr Fälle Inobhutnahmen als die Mehrheit der anderen Städte.

Entwicklung der Fallzahlen der Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Inobhutnahmen gesamt	95,00	81,00	192	193	224	365
davon Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII	95,00	81,00	192	93,00	93,00	152
davon Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII	./.	./.	./.	100	131	213

Die Fallzahlen der Inobhutnahmen steigen insgesamt stark an. Ab 2016 machen sich dabei die vorläufigen Inobhutnahmen der UMA nach § 42a SGB VIII sehr bemerkbar.

Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII

→ Feststellung

Die Zahl der Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII war in den Jahren 2013 bis 2017 relativ konstant und verzeichnet in 2018 einen deutlichen Anstieg. Die Aufwendungen je Fall sind auf niedrigem Niveau.

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. Eine Kommune 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.

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

Aufwendungen Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII je Fall in Euro 2017

Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.634	1.401	2.716	4.877	8.899	30.223	21

Die Fallzahlen für Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII sind speziell in 2018 stark angestiegen. Insgesamt ist nach Annahme der Stadt Herne eine erhöhte Sensibilisierung für Gefährdung des Kindeswohls in der Bevölkerung zu beobachten. So sind die Meldungen einer möglichen Kindeswohlgefährdung von 282 in 2013 auf 920 in 2018 auch deutlich angestiegen.

Die Stadt Herne möchte die Verweildauern der Inobhutnahmen möglichst verkürzen. Sie macht dazu Auswertungen. Es werden bei vielen Fällen Verweildauern zwischen sieben und maximal vierzehn Tagen erreicht. In erheblichem Maß hat auch der Zeitpunkt der Entscheidung des Familiengerichtes Einfluss auf die Verweildauer in der Inobhutnahme. Nach der Kennzahlenauswertung der gpaNRW haben im Jahr 2017 rund 70 Prozent der Inobhutnahmen in Herne eine Verweildauer von 24 Stunden bis zu einem Monat. im Jahr 2018 sind es 75 Prozent. 26 Prozent der Fälle in 2017 und 21 Prozent in 2018 laufen länger als einen Monat.

Es gibt in der Regel ausreichend Inobhutnahmeplätze. Jüngere Kinder werden in der Regel in Bereitschaftspflege untergebracht. Ältere Kinder und Jugendliche kamen in der Vergangenheit häufig in der Rückführungsgruppe unter. Diese wird inzwischen durch den Träger nicht mehr angeboten. Aktuell laufen Gespräche mit Trägern bezüglich der Einrichtung von reinen Inobhutnahmegruppen.

Die Stadt Herne hat die Prozesse, Abläufe, Zuständigkeiten und Fristen im Qualitätshandbuch detailliert beschrieben.

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

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

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat einen hohen Anteil an vorläufigen Inobhutnahmen für UMA. Die Aufwendungen je Fall sind niedrig.

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

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

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen vorläufige Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII für UMA je Hilfefall in Euro	4.381	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	58,48	13,56	22,55	37,59	58,48	81,72	21

Die Aufwendungen je Inobhutnahmen für UMA nach § 42a SGB VIII reduziert sich in **2018** auf 4.171 Euro. Der Anteil der Inobhutnahmen für UMA nach § 42a SGB VIII bleibt in 2018 relativ konstant bei 58,36 Prozent.

Die Stadt Herne hat einen hohen Anteil an vorläufigen Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII an den Inobhutnahmen gesamt. Der Anteil liegt am dritten Viertelwert. Die hohe Zahl an vorläufigen Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII wirkt sich auch erhöhend auf die Falldichte der Inobhutnahmen aus. Die Stadt Herne sieht als Grund für die hohen Zahlen der vorläufigen Inobhutnahmen für UMA in erheblichen Maße die Landeserstaufnahmeeinrichtung in Bochum an. Es kommt häufiger vor, dass dort abgelehnte UMA anschließend nach Herne kommen. Da die Abklärung etwas Zeit benötigt, werden diese dann zunächst in Herne in Obhut genommen.

Für die vorläufigen Inobhutnahmen hat die Stadt ausreichend Plätze geschaffen. Es gibt in Herne auch eine ambulante Clearingstelle in Zusammenarbeit mit einem Träger.

Die Stadt Herne hat die Prozesse, Abläufe, Zuständigkeiten und Fristen der vorläufigen Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII Qualitätshandbuch detailliert beschrieben.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Herne hat mit einer hohen Kinder- und Jugendarmut sowie vielen Schülern ohne Schulabschluss belastende strukturelle Voraussetzungen, die sich auf die Jugendhilfe auswirken und zu erhöhtem Unterstützungsbedarf führen können.	E1	
F2	Die Stadt berücksichtigt strukturelle Merkmale sowie sozialräumliche Besonderheiten bei ihren Planungen und der Entwicklung von Maßnahmen.	E2	
F3	Die Gesamtstrategie des Fachbereiches „Kinder, Jugend und Familie“ der Stadt Herne, basierend auf zehn Leitzielen, ermöglicht eine gute Gesamtsteuerung. Zur operativen Steuerung wurden Zielkataloge für einzelne Abteilungen mit differenzierten Handlungszielen und hinterlegten Maßnahmen entwickelt.	E3	
F4	Der Fachbereich 42 „Kinder, Jugend und Familie“ ist im gleichen Dezernat wie der Fachbereich 31 „Schule und Weiterbildung“ angesiedelt. Dadurch sind Synergieeffekte für die gleiche Zielgruppe möglich.	E4	
F5	Die Stadt Herne hat für den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) eine dezentrale, sozialräumlich orientierte Aufbauorganisation eingerichtet. Der ASD ist in drei Bezirksbüros vor Ort erreichbar. Zwischen den Bezirken erfolgen regelmäßige Abstimmungen. Eine gemeinsame Abteilungsleitung und detaillierte Verfahrensstandards sorgen für eine einheitliche Bearbeitung.	E5	
F6	Die Stadt Herne hat im Bereich der Hilfen zur Erziehung in den Bezirken eine enge Vernetzung und Zusammenarbeit mit den freien Trägern und weiteren Akteuren, die in Bezug zur Jugendhilfe stehen, aufgebaut. Die gemeinsame Entwicklung von Maßnahmen und Standards ist positiv für die Gestaltung des Feldes der Hilfen zur Erziehung.	E6	

	Feststellung		Empfehlung
F7	Die Stadt Herne verfügt im Jugendamt bislang nicht über ein standardisiertes Internes Kontrollsystem (IKS). Einzelne Bausteine und technische Voraussetzungen eines IKS sind jedoch vorhanden.	E7	Die Stadt Herne sollte für das Jugendamt ein standardisiertes Konzept für ein IKS erstellen, um eine rechtmäßige, transparente und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu gewährleisten und Risiken entgegenzuwirken. Dazu sollten zunächst die Risiken bei den einzelnen Prozessen ermittelt und Gegenmaßnahmen entwickelt werden. Die bereits vorhandenen Bestandteile und Standards sollten weiterentwickelt, ergänzt und zu einem Konzept zusammengeführt werden.
F8	Die Stadt Herne nutzt bereits prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen. Die Ergebnisse werden bei Bedarf in die Verfahrensstandards aufgenommen. Prozessunabhängige Kontrollen zur Datenqualität gibt es nicht.	E8	Es sollten klare Vorgaben zur Datenqualität und zur Erfassung und Zuordnung der Fälle entwickelt werden. Die Einhaltung sollte prozessunabhängig stichprobenhaft kontrolliert werden.
F9	Im Jugendamt der Stadt Herne ist ein Finanzcontrolling installiert. Es erfolgen Auswertungen steuerrelevanter Kennzahlen, die sich an den Zielen orientieren. Es gibt Zielwerte für diese Kennzahlen. Sie werden regelmäßig in Berichten dokumentiert. Darin werden Entwicklungen dargestellt und Abweichungen begründet. Diese Berichte bilden gemeinsam mit dem Fachcontrollingbericht eine gute Steuerungsgrundlage und schaffen Transparenz.	E9	
F10	Das Jugendamt hat ein Fachcontrolling und betrachtet die Wirksamkeit von Hilfen. Der Zielerreichungsgrad wird für einzelne Hilfen ermittelt und ausgewertet. Es sollen zukünftig monatliche Fachcontrollingberichte erstellt werden, in denen der fallübergreifende Zielerreichungsgrad dargestellt wird. Gemeinsam mit dem Finanzcontrollingbericht ist dies eine gute Grundlage für eine effektive Steuerung.	E10	
F11	Die Bewertung der Wirksamkeit der Hilfen durch einen Zielerreichungsgrad bei Fortschreibung oder Beendigung der Hilfe gemeinsam mit allen Beteiligten ist positiv zu sehen. Das bietet die frühzeitige Möglichkeit, die Hilfeform anzupassen und die Akzeptanz und Wirksamkeit im Hinblick auf die Ziele des Hilfeplans zu erhöhen. Dies stellt ein gutes Mittel zur Qualitätssicherung dar und beugt Abbrüchen der Hilfen durch den Leistungsempfänger vor.	E11	
F12	Die Maßnahmen zur Kostenbegrenzung und die trägerbezogenen Auswertungen sind eine gute Möglichkeit, um die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit von Hilfen zu verstärken.	E12	

	Feststellung		Empfehlung
F13	Die Stadt Herne hat für die Arbeitsbereiche der Hilfen zur Erziehung Standards, Prozesse und Abläufe sowie Zuständigkeiten und Fristen übersichtlich in Qualitätshandbüchern hinterlegt. Außerdem sind die Prozesse in die Software eingepflegt worden und die Bearbeitung erfolgt weitestgehend elektronisch. Dies bildet zusammen eine gute Grundlage für eine einheitliche und qualifizierte Bearbeitung.	E13	
F14	Die Stadt Herne hat in ihrem Qualitätshandbuch alle wichtigen Abläufe, Prozesse, Zuständigkeiten und Fristen transparent und nachvollziehbar geregelt. Durch die Kostenhierarchie, die Begrenzung der Fachleistungsstunden sowie die Vorgabe, dass für jede Hilfe drei Angebote von Leistungserbringern einzuholen sind, fließt in die Entscheidung über die Gewährung von Hilfen zu Erziehung auch der Aspekt der Wirtschaftlichkeit mit ein.	E14	
F15	Die frühe und kontinuierliche Einbindung der WiJu in das Hilfeplanverfahren ist positiv zu sehen. Dadurch können frühzeitig Fragen der Zuständigkeit und eventuelle Kostenersatzansprüche geprüft werden.	E15	
F16	Für schwere und kostenintensive Fälle werden weitere Fachkräfte und Hierarchieebenen in die Entscheidung über die geeignete Hilfe miteinbezogen. Dies fördert eine qualitativ passgenaue und wirtschaftliche Entscheidung.	E16	
F17	Das Jugendamt hat eine Personalbemessung für den ASD und die WiJu durchgeführt und den Stellenbedarf ermittelt. Dieser wird regelmäßig aktualisiert und den Fallzahlen und Änderungen angepasst.	E17	
F18	Die Mitarbeiter des ASD haben im Jahr 2017 durchschnittlich 25 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Das ist deutlich weniger als in anderen Städten. Im Jahr 2018 haben die Mitarbeiter 31 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet und liegen am gpa-Richtwert.	E18	

	Feststellung		Empfehlung
F19	In der Wirtschaftlichen Jugendhilfe werden in 2017 insgesamt 113 und in 2018 126 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Damit positioniert sich Herne bei den 25 Prozent der Kommunen mit dem höchsten Personaleinsatz. Die Personalausstattung wurde abgestimmt auf die Kernprozesse, die Fallzahlen und die mittleren Bearbeitungszeiten ermittelt. Die Personalbemessung wird regelmäßig fortgeschrieben.	E19	
F20	Die Stadt Herne hat eine gute Fallsteuerung. Der Prozess ist in den Verfahrensstandards transparent beschrieben und festgelegt. Es erfolgt eine fachliche Zugangssteuerung und der Aspekt der Wirtschaftlichkeit fließt in die Entscheidung über die Hilfestellung ein. Für die Auswahl des geeigneten Leistungserbringers ist ein Anbieterverzeichnis hinterlegt. Es erfolgt eine enge Abstimmung mit dem Leistungserbringer und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe.	E20	
F21	Die Stadt Herne plant die Implementierung von qualifizierten Vorfeldhilfen zur verbesserten Zugangssteuerung. Hierdurch sollen mit eigenem Personal Beratungs- und Unterstützungsleistungen erfolgen. Auch Verselbständigungsprozesse sollen dadurch begleitet werden.	E21	
F22	Die Stadt Herne hat bereits viele präventive Angebote und Vernetzungen. Es soll zukünftig noch ein Präventionsmonitoring für sozialräumlich individuelle Angebote erfolgen.	E22	
F23	Die Stadt Herne hat in 2017 und 2018 trotz belastender struktureller Rahmenbedingungen einen vergleichsweise niedrigen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Im Zeitverlauf 2013 bis 2018 ist der Fehlbetrag trotz steigender Fallzahlen konstant geblieben. Das ist auf gute Steuerungsmaßnahmen durch die Stadt Herne zurückzuführen.	E23	

	Feststellung		Empfehlung
F24	Die Stadt Herne hat im Jahr 2017 Aufwendungen je Hilfefall, die niedriger sind als bei der Hälfte der anderen Städte. Einwohnerbezogen haben 75 Prozent der Städte höhere Aufwendungen im Vergleich. Im Jahr 2018 bildet Herne sogar jeweils den Minimalwert. Die Stadt hat durch neue Standards und Maßnahmen die Aufwendungen senken können. Die niedrigen fallbezogenen Aufwendungen begünstigen, bei einer gleichzeitig unterdurchschnittlichen Falldichte, die einwohnerbezogenen Aufwendungen und den Fehlbetrag erheblich.	E24	
F25	Die Stadt Herne hat einen geringen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt und liegt im Jahr 2017 am Minimalwert. Im Jahr 2018 konnte sie den Anteil etwas erhöhen.	E25	Die Stadt Herne sollte weiterhin Maßnahmen entwickeln und durchführen, um den Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Hilfefällen zu erhöhen. Dabei ist die Installation der qualifizierten Vorfelddienste eine gute Maßnahme im Hinblick auf dieses Ziel. Grundsätzlich sollte die Falldichte dabei möglichst konstant gehalten werden.
F26	Die Stadt Herne hat einen Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen, der im höchsten Viertel der Vergleichsstädte liegt. Dadurch werden Heimunterbringungen vermieden und der Fehlbetrag sowie die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung positiv beeinflusst.	E26	
F27	Die Stadt Herne hat im Jahr 2017 eine vergleichsweise niedrige Falldichte und ist bei den 25 Prozent der Kommunen mit dem einwohnerbezogenen niedrigsten Fallaufkommen. In 2018 ist die Falldichte etwas höher, aber immer noch auf niedrigem Niveau. Die niedrige Falldichte wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.	E27	
F28	Der Stadt Herne ist es gelungen, bei fast gleicher Falldichte, die Aufwendungen je Fall für Hilfen nach § 27 SGB VIII in den letzten Jahren deutlich zu senken. Das ist eine positive Entwicklung. Herne wendet einwohnerbezogen und je Hilfefall geringere Aufwendungen auf als die Mehrheit der Vergleichsstädte.	E28	
F29	Auch bei den Hilfen nach § 31 SGB VIII ist es der Stadt Herne bei fast konstanter Falldichte gelungen, die Aufwendungen je Fall deutlich zu senken. Das ist eine positive Entwicklung. Sie wendet einwohnerbezogen geringere Aufwendungen auf als die Mehrheit der Vergleichsstädte. Bei den Aufwendungen § 31 SGB VIII je Hilfefall bildet sie das Minimum.	E29	

	Feststellung		Empfehlung
F30	Die Stadt Herne konnte von 2013 bis 2018 ihre Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall senken. Das ist unter anderem auf eine intensive Verselbständigungs- und Rückführungsarbeit zurückzuführen. Außerdem wurde für die Entscheidung über kostenintensive Fälle eine Kostenhierarchie eingeführt.	E30	
F31	Die beendeten Hilfefälle weisen in 2017 kurze Laufzeiten auf. So hatten in 2017 rund 61 Prozent eine Laufzeit von unter 12 Monaten. In 2018 hatten nur noch 38 Prozent der beendeten Fälle diese Laufzeit. Die anderen beendeten Fälle hatten längere Laufzeiten.	E31	Die Stadt Herne sollte die Laufzeiten der Fälle in Heimunterbringungen im Zeitverlauf auswerten. Die bereits intensiv vorgenommene Rückführungsarbeit sollte regelmäßig an die aktuellen Fallkonstellationen angepasst und eine frühestmögliche Rückführung oder Verselbständigung angestrebt werden.
F32	In der Stadt Herne wurde durch zwei Träger ein kombiniertes Rückführungsangebot aus stationärer Unterbringung in einer Rückführungsgruppe und gleichzeitiger ambulanter Betreuung der Familie angeboten. Dieses Angebot gibt es inzwischen nicht mehr.	E32	Die Stadt Herne sollte prüfen, ob ein ortsansässiger Träger bereit ist, ein neues Angebot für eine Rückführungsarbeit zu machen, die die Rückführung in die Herkunftsfamilie plant, vorbereitet, begleitet und durchführt.
F33	Die Stadt Herne hat in 2017 höhere Aufwendungen für § 35a SGB VIII je Hilfefall als die Hälfte der Vergleichsstädte. Bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte für § 35a SGB VIII hat sie einwohnerbezogen aber niedrige Aufwendungen. Die Fallzahlen sind in den letzten Jahren konstant geblieben. Innerhalb der ambulanten Hilfen nach § 35a SGB VIII ist ein Anstieg der Fälle für Integrationshilfe festzustellen.	E33	
F34	Die Stadt Herne bearbeitet die Anträge auf Eingliederungshilfe gemäß § 35a SGB VIII in einem Spezialdienst nach vorgegebenen Prozessen und Standards. Das Vorliegen einer Teilhabebeeinträchtigung wird im Einzelfall, ggf. auch unter Beteiligung der Familienberatungsstelle, geprüft. Aufgrund des erforderlichen Spezialwissens ist die Bearbeitung in einem Spezialdienst zu begrüßen.	E34	
F35	Die Stadt Herne hat die Einrichtung von Poollösungen für Integrationshilfe an einer Schule im Aufbau. Die Poollösungen sollen zukünftig weiter ausgebaut werden.	E35	Da durch Poollösungen Synergieeffekte erzeugt sowie Ausfälle von Integrationshilfen besser kompensiert werden können und es auch die wirtschaftlichere Lösung ist, sollte die Stadt Herne das Installieren von Poollösungen an den Schulen ausweiten.

	Feststellung		Empfehlung
F36	Die Stadt Herne hat einwohnerbezogene Aufwendungen nach § 41 SGB VIII, die im Jahr 2017 unter dem ersten Viertelwert liegen. Je Hilfefall liegen sie am Median. In 2018 bildet Herne bei beiden Kennzahlen den Minimalwert. Zusätzlich zu den niedrigen Aufwendungen sind auch die Fallzahlen erheblich niedriger als bei den meisten Vergleichsstädten.	E36	
F37	Die ambulanten Fallzahlen nach § 41 SGB VIII steigen von 2017 nach 2018 erheblich an bei gleichzeitigem Rückgang stationärer Hilfefälle. Dies scheint eine positive Auswirkung der neuen Verfahrensstandards für Junge Volljährige und der Einführung des qualifizierten Verselbständigungsmanagements zu sein.	E37	
F38	Die Laufzeiten der Heimunterbringungen für junge Volljährige konnten in 2018 nochmals verkürzt werden. Das wirkt sich positiv auf Fallzahlen und die Aufwendungen aus.	E38	
F39	Trotz konstanter Fallzahlen in 2017 und 2018 konnte die Stadt Herne die Aufwendungen je Hilfefall für UMA deutlich senken. Die Unterbringung erfolgt im Rahmen der Verselbständigung zunehmend in Wohngruppen und eigenen Wohnungen. Dies wirkt sich positiv aus.	E39	
F40	Die Stadt Herne hat geringere Aufwendungen je Fall für Inobhutnahmen §§ 42, 42a SGB VIII als die meisten Vergleichsstädte. Allerdings hat sie einwohnerbezogen eine erhöhte Zahl an Inobhutnahmen.	E40	
F41	Die Prozesse sind für die Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII und die vorläufigen Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII im Qualitätshandbuch mit Abläufen, Zuständigkeiten und Fristen beschrieben.	E41	
F42	Die Zahl der Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII war in den Jahren 2013 bis 2017 relativ konstant und verzeichnet in 2018 einen deutlichen Anstieg. Die Aufwendungen je Fall sind auf niedrigem Niveau.	E42	
F43	Die Stadt Herne hat einen hohen Anteil an vorläufigen Inobhutnahmen für UMA. Die Aufwendungen je Fall sind niedrig.	E43	

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 01.01. nach IT.NRW

	2014	2015	2016	2017	2018
Einwohner gesamt	154.417	154.608	155.851	156.774	156.490
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	24.349	24.324	24.717	25.049	25.223
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	29.292	29.327	29.949	30.466	30.462
Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre	4.943	5.003	5.232	5.417	5.239

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro					
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	16.673.758	18.119.283	20.536.090	22.052.464	20.693.995
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	569	618	686	724	679
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	20.947	24.063	./.*	24.394	20.578
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	3.996.759	3.497.242	3.630.308	3.334.966	3.682.105
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	9.820	9.742	./.*	8.965	8.103
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	12.676.999	14.622.041	16.905.782	18.717.498	17.011.890
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	32.505	37.112	./.*	35.208	30.861
Falldichte					
Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	27,17	25,67	./.*	29,67	33,01
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent					

	2014	2015	2016	2017	2018
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt in Prozent	51,13	47,67	./.*	41,15	45,19
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent					
Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in Prozent	48,97	48,22	./.*	45,14	49,16

*Für das Jahr 2016 konnten aufgrund der Systemumstellung der Jugendamtssoftware keine validen Fallzahlen geliefert werden.

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	915.771	772.162	720.984	620.982	719.198
Anzahl der Hilfefälle	92,00	73,50	./.*	106	111
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII					
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	1.848.319	1.415.219	1.517.636	1.307.250	1.329.496
Anzahl der Hilfefälle	173	152	./.*	147	191
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII					
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	179.183	203.772	234.542	182.797	366.098
Anzahl der Hilfefälle	6,80	7,70	6,00	6,70	10,50
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII					
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	2.061.035	2.278.070	2.628.222	3.121.984	3.313.166
Anzahl der Hilfefälle	191	190	./.*	240	271
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII					
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	7.765.214	9.284.783	11.348.609	12.371.005	11.162.135
Anzahl der Hilfefälle	141	147	./.*	215	214

	2014	2015	2016	2017	2018
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII					
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	241.619	298.245	144.659	84.511	93.280
Anzahl der Hilfefälle	4,40	3,17	1,09	1,25	2,25
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII					
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	2.171.373	2.306.342	2.004.729	1.937.168	2.134.786
Anzahl der Hilfefälle	120	112	./.*	90,90	101
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII					
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	1.342.869	1.420.990	1.818.080	2.252.686	1.347.467
Anzahl der Hilfefälle	50,83	51,50	./.*	72,78	71,14
Falldichte § 41 SGB VIII (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21)	10,28	10,29	./.*	13,44	13,58
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge					
Aufwendungen für UMA in Euro	0	0	1.154.484	4.499.786	3.061.697
Anzahl der Hilfefälle	0	0	46,50	101	107

*Für das Jahr 2016 konnten aufgrund der Systemumstellung der Jugendamtssoftware keine validen Fallzahlen geliefert werden.

Tabelle 5: Andere Aufgaben der Jugendhilfe

	2014	2015	2016	2017	2018
Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII					
Aufwendungen für Inobhutnahmen gesamt in Euro	121.415	390.682	1.248.473*	244.980	480.095
Anzahl der Inobhutnahmen	81,00	192	93,00	93,00	152
Vorläufige Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII					

	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen vorläufige Inobhutnahmen UMA gesamt in Euro	0	0	36.862*	573.859	888.462
Anzahl der vorläufigen Inobhutnahmen	0	0	100	131	213

*Die Aufwendungen 2016 für § 42 SGB VIII enthalten auch Aufwendungen für vorläufige Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII. Die getrennte Erfassung erfolgte erst Ende 2016.

→ 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
Herne im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Hilfe zur Pflege	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Strukturen	6
Demografische Entwicklung	6
Sozioökonomische Strukturen	8
Auswirkungen der Pflegestärkungspaktgesetze I bis III	9
→ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	10
Leistungsbezieher	10
Ambulante Quote	12
Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen	15
→ Organisation und Personaleinsatz	21
Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	21
→ Steuerung der Hilfe zur Pflege	24
Steuerung der Leistungsgewährung	24
Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege- und Wohnberatung	25
Steuerung der Pflegelandschaft	26
Quartiersmanagement	27
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	29

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herne 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

Handlungsmöglichkeiten und Empfehlungen

Auch in **Herne** hat die Hilfe zur Pflege eine erhebliche Bedeutung für den städtischen Haushalt. Die Transferaufwendungen für die eigentliche Hilfe zur Pflege sowie für das Pflegewohngeld betragen zusammen **mehr als 12 Mio. Euro pro Jahr**. Sozialleistungen sind grundsätzlich Aufwendungen, die nur einer **eingeschränkten Steuerungsmöglichkeit** durch die Stadt unterliegen. Dennoch verlangt die geschilderte Höhe, steuernd einzugreifen, wo es möglich ist.

Die sozioökonomischen Bedingungen sind in Herne ungünstig. Es gibt hier auch künftig **mehr alte und pflegebedürftige Menschen**, aber zunehmend weniger pflegende Angehörige. Dabei ist die **Bevölkerung außerdem ärmer**, als in vielen anderen kreisfreien Städten. Sie kann sich deshalb zunehmend seltener aus eigener Kraft professionelle Pflegedienstleistungen erlauben, sondern muss dafür ergänzende Hilfe zur Pflege beanspruchen.

In der Regel ist die stationäre Versorgung von Pflegebedürftigen deutlich teurer als eine ambulante in der eigenen Wohnung. Menschen, die in Herne einkommens- und vermögensabhängige Leistungen der Hilfe zur Pflege erhalten, sind entsprechend **meistens in einer Einrichtung** untergebracht. Wenn sie zu Hause z.B. in einer günstigen Wohnung wohnen, reichen die eigenen Mittel sowie die Leistungen der Pflegeversicherung häufig aus, und der Sozialhilfeträger muss nicht unterstützen.

Die **Sachbearbeitung** der Hilfestellung und Unterhaltsheranziehung kann in Herne durch **besseren und verstärkten IT-Einsatz** unterstützt werden (z.B. automatische Bescheiderstellung, statistische Angaben oder Dokumentenmanagementsystem).

Unbesetzte Stellen und **lange Wiederbesetzungsverfahren** belasten das verbleibende Personal. Überlastungen können eine kontinuierliche und rechtmäßige Aufgabenerledigung gefährden und zu **langen Bearbeitungszeiten** oder sogar finanzwirksamen Fehlern führen. Bei hoher Fluktuation und kleiner Belegschaft ist ein intensives Wissensmanagement erforderlich, auch um die Einarbeitung neuer Kolleginnen und Kollegen zu erleichtern.

Die **individuelle Hilfestellung und städtische Pflegeberatung** ist in Herne gut entwickelt. Eigene Pflegefachkräfte gewährleisten im Zusammenspiel mit den Seniorenberatungsstellen und anderen Akteuren die individuelle Unterstützung pflegebedürftiger Menschen und die wie-

derholte Prüfung ihrer individuellen Situation. Die entsprechenden Statistiken belegen die Erfolge der städtischen Bemühungen, Heimaufnahmen zu verhindern oder gar Rückführungen in die eigene Wohnung zu ermöglichen.

Die Stadt Herne nutzt die vorhandenen Instrumente zur bewussten Entwicklung der Pflege-landschaft. Zur erst jüngst eingeführten **verbindlichen Pflegeplanung** gibt es allerdings noch keine Erfahrungswerte. Schon seit Jahren ist die Verwaltung jedoch mit allen Akteuren im Gespräch, betreibt nachhaltige **Netzwerkarbeit** und fördert Initiativen zum **Quartiersmanagement** und der kleinräumigen Vernetzung.

→ 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 deshalb auch die individuelle Hilfestellung sowie die Steuerung der Pflegelandschaft in die Analyse mit ein. Dazu führt die gpaNRW Interviews mit den Verantwortlichen und wertet Verfahrensabläufe aus.

→ Strukturen

Demografische Entwicklung

→ Feststellung

Der alternden Bevölkerung stehen auch in Herne zukünftig weniger pflegende Angehörige und potentielle Pflegefachkräfte gegenüber.

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

Neben der demografischen Entwicklung 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 in Herne

Grundzahlen*	2014	2015	2016	2017	2018	2025	2040
Einwohner unter 45 Jahren	74.111	73.916	74.820	75.626	75.501	76.256	72.918
Einwohner ab 45 bis unter 65 Jahren	46.378	46.642	46.932	47.031	46.844	43.626	38.792
Einwohner ab 65 Jahren bis unter 80 Jahren	24.210	24.096	23.953	23.795	23.625	24.372	27.875
Einwohner ab 80 Jahren	9.718	9.954	10.146	10.322	10.520	11.376	13.108
Einwohner gesamt	154.417	154.608	155.851	156.774	156.490	155.630	152.693

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

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

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2017	21,76	16,82	20,33	21,19	21,82	23,60	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2017	6,58	4,78	5,94	6,29	6,51	7,15	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	23,58	17,68	21,46	22,63	23,85	25,98	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	7,32	5,69	6,76	7,20	7,75	8,70	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	28,13	21,32	25,35	27,11	28,84	32,28	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	8,93	6,16	8,09	8,49	9,10	10,65	22

Wenn es mehr ältere Menschen in **Herne** gibt, wird es auch mehr Pflegebedürftige geben. Sie werden pflegerische Leistungen nachfragen, die entweder von Angehörigen oder professionellen Dienstleistern erbracht werden. Allerdings sinkt auch die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter: Es gibt also voraussichtlich weniger Menschen, die ihre Angehörigen selbst pflegen. Dann müssen kostenpflichtige Anbieter eingeschaltet werden und ggf. zusätzliche staatliche Leistungen in Anspruch genommen werden. Doch stehen den Pflegediensten und Einrichtungen am Markt dafür auch weniger potentielle Arbeitskräfte zur Verfügung (Fachkräftemangel). Diese allgemeinen Trends sind auch für Herne zu befürchten und es ist mit einer Versorgungslücke zu rechnen.

Anteil der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI an den Einwohnern ab 65 Jahren nach der Landespflegestatistik 2017

Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
23,53	16,16	19,25	20,90	22,73	24,74	20

Es zeigt sich, dass in Herne die Grundgesamtheit der Menschen, die Leistungen aus der Pflegeversicherung nach dem SGB XI beziehen, bereits höher ist, als in den anderen kreisfreien Städten. Es ist davon auszugehen, dass ein erhöhter Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren und insbesondere ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung nennenswerten Einfluss hat. Mit höherem Alter geht statistisch eine höhere Pflegebedürftigkeit einher. Dieser Zusammenhang lässt sich für Duisburg allerdings nicht unmittelbar erkennen, weil es hier trotz einer eher typischen Altersstruktur mehr Pflegebedürftige als in den anderen kreisfreien Städten gibt.

Sozioökonomische Strukturen

→ Feststellung

Im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten ist die Bevölkerung in Herne wirtschaftlich schlechter gestellt als der Durchschnitt. Es ist davon auszugehen, dass hier mehr Menschen die Leistungen der Hilfe zur Pflege in Anspruch nehmen müssen.

Inwieweit heute und auch zukünftig Pflegebedürftige in der Stadt Herne 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 sozioökonomischen Strukturen innerhalb der Stadt ab. Indikatoren hierfür sind insbesondere die SGB II-Quote, die Kaufkraft der Einwohner und die Arbeitslosenquote.

Die aktuellen politischen Diskussionen um die Einführung einer Grundrente weisen zudem darauf hin, 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 führen wird.

Sozioökonomische Strukturen 2017

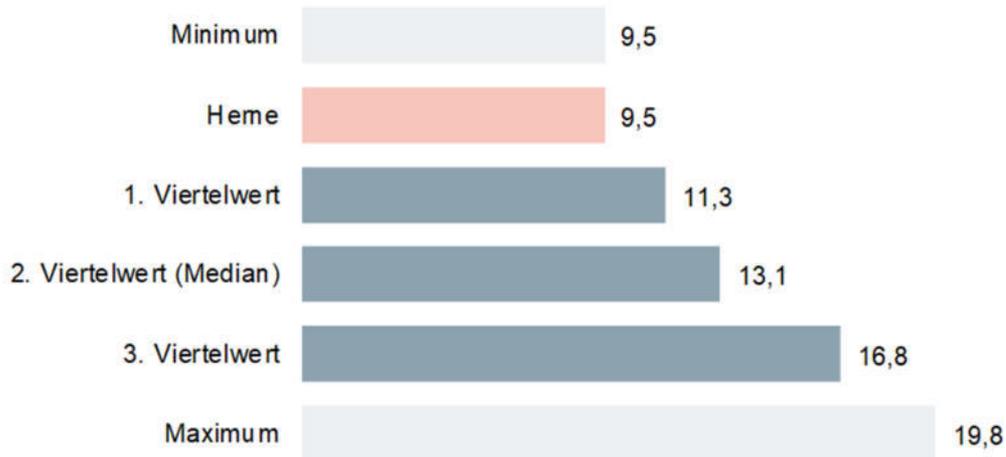
Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB II-Quote in Prozent ¹	19,0	8,4	13,2	15,7	18,3	24,2	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) ²	19.225	18.463	20.949	21.777	23.553	27.067	22
Arbeitslosenquote ¹	12,4	5,4	8,2	9,3	10,7	13,8	22

1) Stand Dezember 2016; Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

2) Stand Kaufkraftbericht 2018 (Jahr der Veröffentlichung); Quelle: GfK Geomarketing GmbH.

Wenn viele Menschen in **Herne** Leistungen nach dem SGB II erhalten oder ohne Arbeit sind, sind künftig vermutlich auch mehr Menschen im Alter bei Pflegebedürftigkeit auf ergänzende Leistungen der Hilfe zur Pflege angewiesen. Die vergleichsweise niedrige Kaufkraft lässt zudem darauf schließen, dass die Einkommen in Herne im Durchschnitt geringer ausfallen als anderswo. Dies lässt in der Zukunft ein niedriges Rentenniveau befürchten, was wiederum ebenfalls mehr ergänzende Leistungen der Hilfe zur Pflege erwarten lässt.

Anteil der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI 2017¹



Es zeigt sich, dass in **Herne** nur jeder zehnte Mensch, der Leistungen aus der Pflegeversicherung erhält, nicht genug Einkommen und Vermögen hat und deshalb ergänzend Hilfe zur Pflege in Anspruch nimmt.

Auswirkungen der Pflegestärkungspaktgesetze I bis III

→ Feststellung

Ende 2017 mussten noch 75 Leistungsbezieher außerhalb von und 4 Leistungsbezieher in Einrichtungen neu begutachtet und Pflegegrade zugeordnet werden. Heute spielen diese Fälle keine Rolle mehr.

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 Leistungsbezieher nach 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 wie §§ 27, 70, 71 und 73 SGB XII.

¹ Vgl. Tabelle Anteil der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI an den Einwohnern ab 65 Jahren 2017; keine Vergleichswerte für 2018

→ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

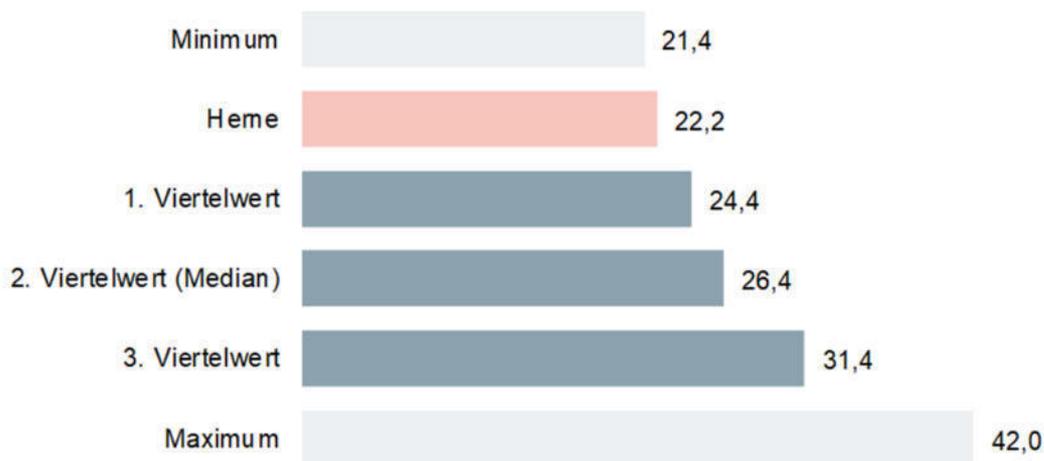
Leistungsbezieher

→ Feststellung

Leistungen der Hilfe zur Pflege erhalten in Herne unterdurchschnittlich viele ältere Menschen.

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.

Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Leistungsbezogener Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen 2017

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezogener Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren	4,72	4,71	5,52	7,43	9,74	15,64	19
Leistungsbezogener Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren	17,49	14,23	17,41	19,00	21,16	37,13	20

Es zeigt sich, dass in **Herne** die Leistungen der ergänzenden Hilfe zur Pflege im Vergleich mit anderen Städten unterdurchschnittlich häufig in Anspruch genommen werden. Überwiegend kommt sie hier Menschen in Pflegeheimen zugute.

Die Kennzahl wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst, im Wesentlichen durch:

- die erbrachte Pflegeleistung (Art, Umfang und Preis) sowie
- die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Pflegebedürftigen (Einkommen und Vermögen).

Daraus ergibt sich die Anzahl der Pflegebedürftigen, die auf ergänzende Hilfe zur Pflege angewiesen sind. Die zuvor geschilderten sozioökonomischen Faktoren weisen darauf hin, dass in Herne mehr Menschen die notwendigen Pflegeleistungen nicht selbst finanzieren können. In Herne Einwohnerschaft reichen dennoch häufiger als anderswo die Leistungen der Pflegeversicherung und die eigenen Mittel aus, um erforderliche Pflege zu bezahlen.

Leistungsbezogener nach Pflegegraden 2017 in Herne

Pflegegrade	Anzahl der Leistungsbezogener außerhalb von Einrichtungen	Anzahl der Leistungsbezogener in Einrichtungen
Pflegegrad 1	10	9*
Pflegegrad 2	34	117
Pflegegrad 3	23	180
Pflegegrad 4	12	168
Pflegegrad 5	6	96
(noch) nicht eingestufte Leistungsbezogener nach § 138 SGB XII**	75	4
Summe	160	574

*) Hierbei handelt es sich zum einen um bestehende Heimbewohner mit eingeschränkter Alltagskompetenz, denen zuvor jedoch keine Pflegestufe zuerkannt wurde („Pflegestufe 0“); im Zuge der Umstellung auf Pflegegrad 1 blieb bei ihnen die Heimnotwendigkeit bestehen. Zum anderen handelt es sich um pflegebedürftige Personen, bei denen individuell entschieden wurde, Leistungen innerhalb von Einrichtungen zu gewähren, da ansonsten Verwahrlosung drohte.

**) Nachrichtlich aufgeführt sind noch die Übergangsfälle nach § 138 SGB XII, die heute keine Rolle mehr spielen.

Hilfe zur Pflege wird Menschen mit unterschiedlichem Pflegebedarf gewährt. Deshalb werden ihnen auch unterschiedliche Pflegegrade zugesprochen. Außerhalb von Einrichtungen ist ihre Pflegebedürftigkeit in **Herne** meistens mit den niedrigeren Pflegegraden 2 und 3 festgestellt. Menschen, die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen erhalten, haben häufig eine höhere Pflegebedürftigkeit. Hier liegt der Schwerpunkt in Herne bei den Pflegegraden 3 und 4.

Ambulante Quote

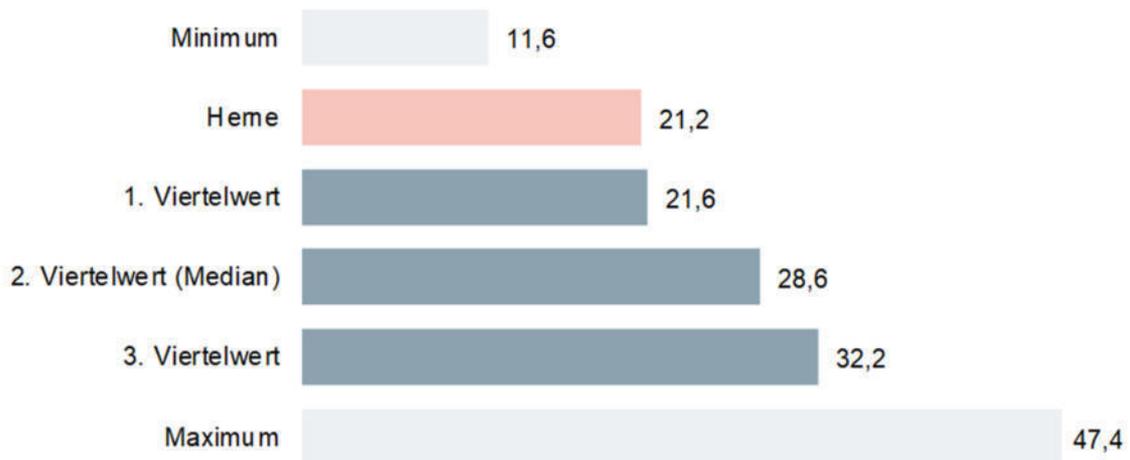
→ Feststellung

Die ambulante Quote in Herne ist niedrig. In den meisten kreisfreien Städten erreichen die Leistungen der Hilfe zur Pflege mehr Menschen, die außerhalb eines Pflegeheims versorgt werden. Die Befürchtung, dass die niedrige ambulante Quote in Herne auf eine schlechte Zugangssteuerung zurück zu führen ist, kann kennzahlengestützt nicht bestätigt werden.

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 „Leistungsbeziehern gesamt“ drückt die „Ambulante Quote“ aus.

Anteil Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbeziehern gesamt in Prozent (Ambulante Quote) 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



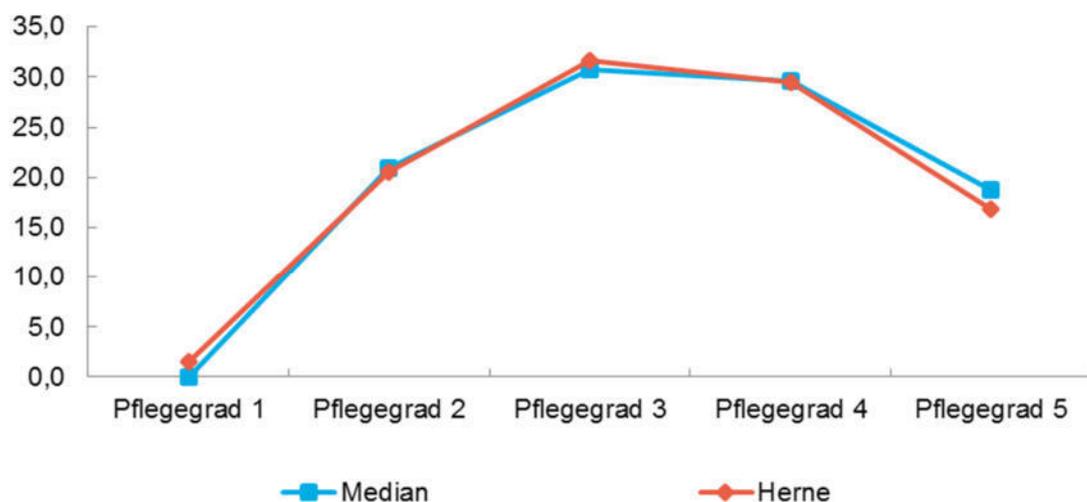
In **Herne** stehen 574 Leistungsbeziehern von Hilfe zur Pflege, die in Einrichtungen leben, 160 Leistungsbezieher gegenüber, die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen erhalten; hinzu kommen noch einige wenige Plätze für teilstationäre Tages- oder Nachtpflege sowie vorübergehende stationäre Unterbringung bei einer Kurzzeitpflege.

Bei der Analyse der ambulanten Quote ist zu berücksichtigen, dass diese nur die ergänzende Hilfe zur Pflege nach SGB XII beziehenden Menschen einbezieht. Die hier dargestellte ambulante Quote für Herne setzt also nicht alle ambulanten und stationären Pflegebedürftigen in der Stadt ins Verhältnis. Wenn aber immer mehr Pflegebedürftige zuhause versorgt werden und die entsprechenden Aufwendungen aus eigenen Mitteln und den Leistungen der Pflegeversicherung decken können, so beeinflusst dies möglicherweise die hier dargestellte ambulante Quote.

Bei einer eher niedrigen ambulanten Quote steht ansonsten oftmals pauschal der Verdacht im Raum, dass keine optimale Zugangssteuerung zu Leistungen der Hilfe zur Pflege erfolgt. Pflegebedürftige würden dann sofort stationär versorgt, anstatt dass eine ambulante Versorgung geprüft und arrangiert wird.

Stimmte diese These, müssten in Herne besonders viele Menschen Leistungen der Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen in Anspruch nehmen, bei denen nur ein niedriger Pflegegrad festgestellt wurde.

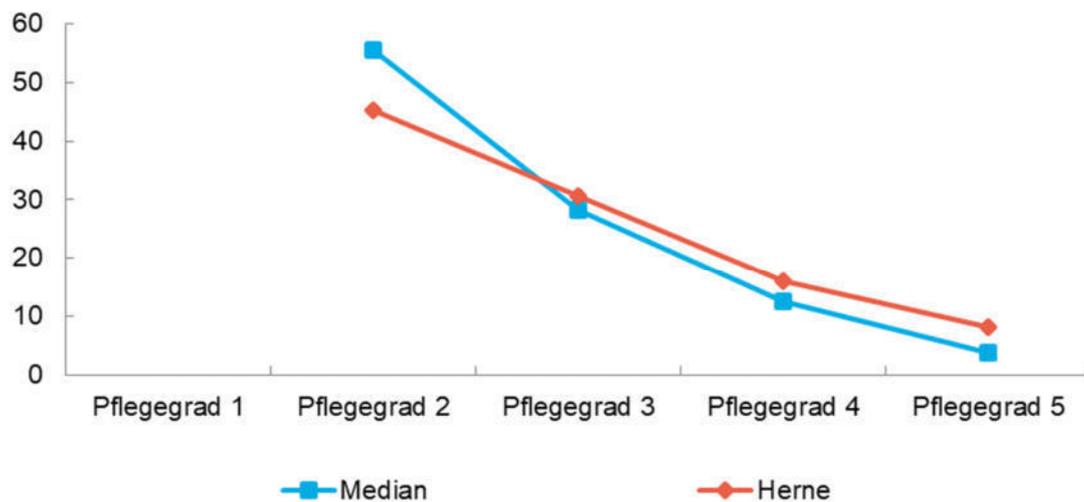
Anteil der Leistungsbezieher in Einrichtungen nach Pflegegrad an den Leistungsbeziehern in Einrichtungen in Prozent 2017



Es zeigt sich, dass die Verteilung der Pflegegrade der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen in Herne grundsätzlich dem allgemeinen landesweiten Bild entspricht. Es gibt keine Hinweise darauf, dass in Herne besonders viele gering pflegebedürftige Menschen Leistungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Anspruch nehmen. Eine Befürchtung, dass die niedrige ambulante Quote in Herne auf eine schlechte Zugangssteuerung zurück zu führen ist, kann kennzahlengestützt nicht bestätigt werden.

Ergänzend kann auch die Aufteilung der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen betrachtet werden:

Anteil der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen nach Pflegegrad an den Leistungsbeziehern außerhalb von Einrichtungen in Prozent 2017



Auf eine Ausweisung des Pflegegrades 1 wird aus rein statistischen Gründen verzichtet, weil nicht genug interkommunale Vergleichszahlen vorliegen.

Die Pflegegrade der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen sind in Herne nicht besonders auffällig verteilt. Die Verteilung entspricht dem allgemeinen Trend; wobei in Herne tendenziell sogar etwas mehr schwer pflegebedürftige Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege ambulant versorgt werden können, als in den meisten anderen kreisfreien Städten.

Das spricht dafür, dass der Grundsatz „ambulant vor stationär“ in Herne umgesetzt wird. Es werden mehr schwer pflegebedürftige Menschen, die Hilfe zur Pflege erhalten, in einem ambulanten Arrangement versorgt, als im landesweiten Durchschnitt.

Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen

→ Feststellung

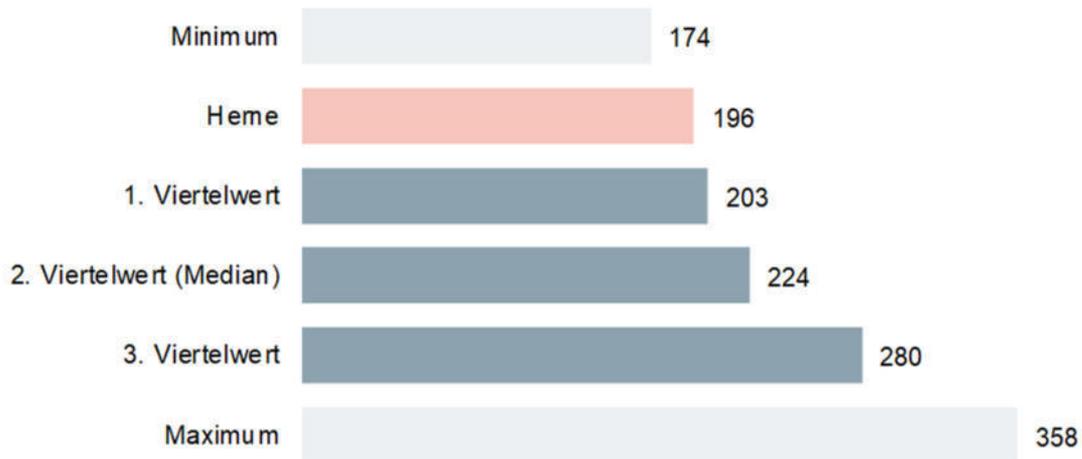
Die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege belasten in Herne den städtischen Haushalt weniger stark als in den meisten anderen kreisfreien Städten. Dies liegt insbesondere an der Anzahl der Fälle und nicht so sehr an den Kosten im Einzelfall.

Als örtlicher Träger der Sozialhilfe hat eine 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.

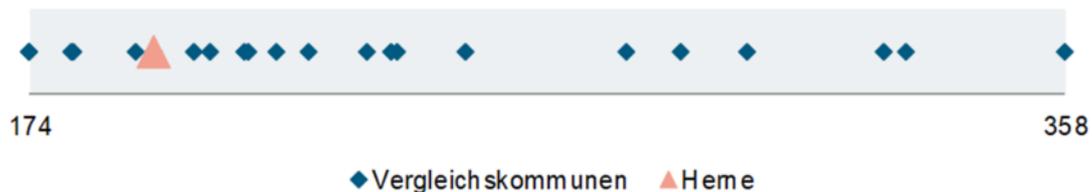
Im Folgenden werden die Transferaufwendungen für die Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie die Erträge aus der Unterhaltsheranziehung betrachtet. Die Transferaufwendungen des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe sind in diesem Vergleich nicht enthalten.

Aufwendungen für Transferleistungen

Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahren in Euro 2017



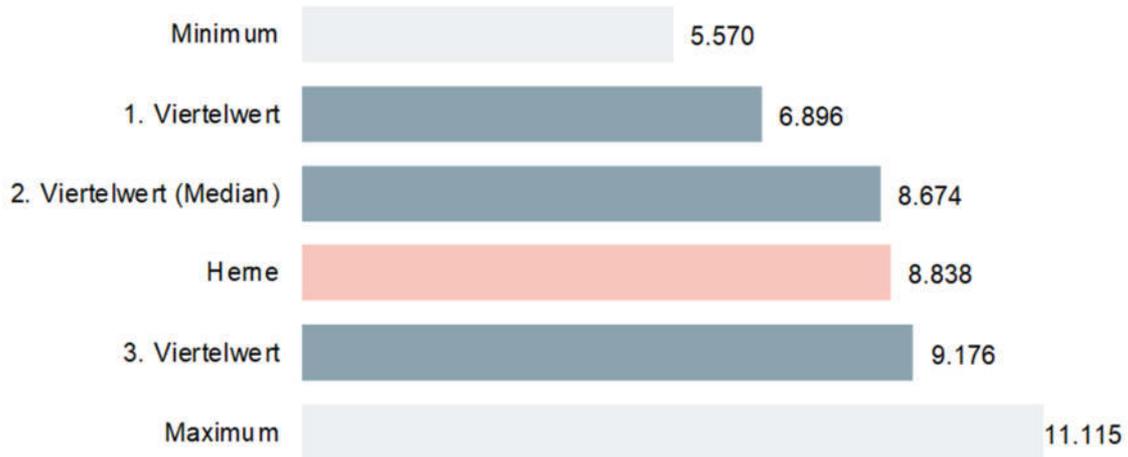
In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bezieht man die Transferaufwendungen für die Hilfe zur Pflege auf den Einwohner ab 65 Jahren, ergibt sich für **Herne** ein niedriger Wert. Zuvor wurde bereits festgestellt, dass in Herne die

Leistungsbezieher überwiegend in typischen Pflegegraden eingestuft sind. Demnach müssten die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher folglich durchschnittlich sein:

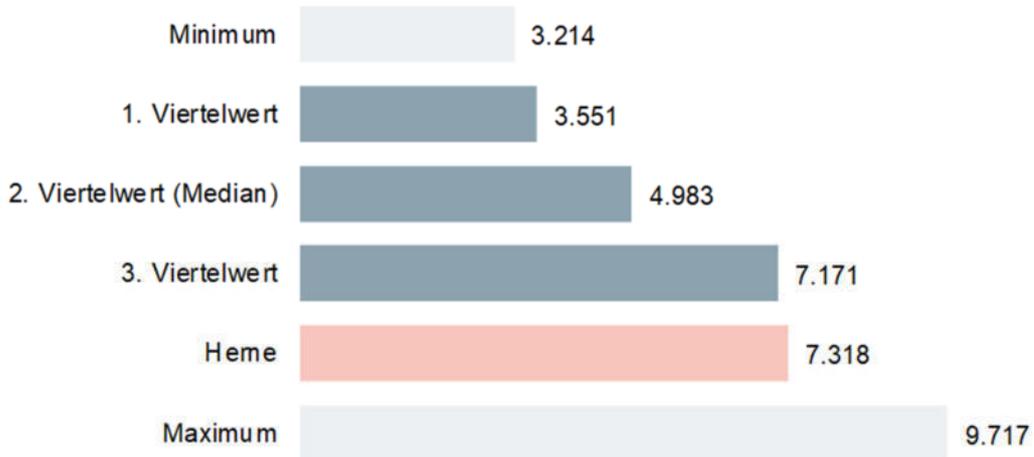
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2017



Nicht nur auf den Einwohner ab 65 Jahre bezogen fällt der zu leistende Umfang der Hilfe zur Pflege in Herne geringer aus als anderswo. Auch auf den Leistungsbezieher gerechnet entstehen in Herne geringere Transferaufwendungen als in vielen anderen kreisfreien Städten.

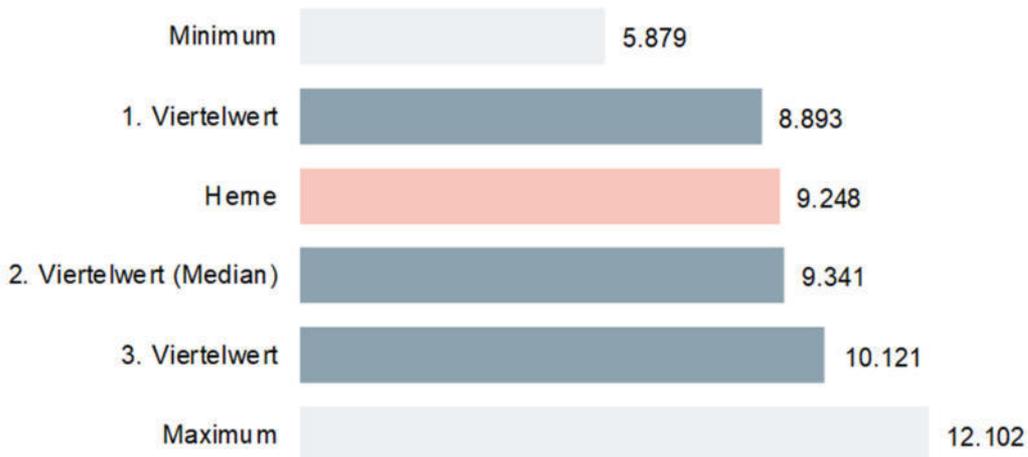
Die oben dargestellte Kennzahl kombiniert die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von und in Einrichtungen. Unterteilt man sie weiter, ergibt sich ein differenzierteres Bild auch für Herne:

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen



Ambulante Arrangements verursachen bei der Hilfe zur Pflege in Herne vergleichsweise hohe Transferaufwendungen. Ein Grund dafür ist die eingangs geschilderte schwache sozioökonomische Ausgangslage in der Stadt. Können keine Angehörigen die Pflege zu Hause übernehmen, muss ein Pflegedienst beauftragt werden. Nicht immer reichen dafür Rente und die pauschalen Leistungen der Pflegeversicherung aus. Ist im Einzelfall die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gering, muss dann in einem größeren Umfang die ergänzende Hilfe zur Pflege in Anspruch genommen werden.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen



Die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege für Menschen, die dauerhaft in Heimen leben und gepflegt werden, sind in Herne unterdurchschnittlich. Sind die Heime in Herne günstiger als in den meisten anderen Städten, reichen dann oftmals die Leistungen der Pflegeversicherung

aus. Dann müssen Leistungen der ergänzenden Hilfe zur Pflege nur in geringerem Umfang in Anspruch genommen werden.

Vergleicht man die durchschnittlichen Entgelte zum Stand 1. Juli 2018 für die stationäre Unterbringung, liegt der einrichtungseinheitliche Eigenanteil (EEE) in der Stadt Herne im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) mit 648 Euro unter dem Durchschnittswert von 755 Euro. Gleiches gilt auch für einen Vergleich der Kosten für Unterkunft und Verpflegung im Bereich des LWL. Dies führt dazu, dass die durchschnittliche Zuzahlung des Pflegebedürftigen pro Monat für die Unterbringung in Einrichtungen in Herne bei rund 1.571 Euro liegt, der Durchschnitt im Gebiet des LWL beträgt jedoch rund 1.710 Euro.

Aufwendungen für Pflegewohngeld

Aufwendungen für Pflegewohngeld 2017

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je Einwohner ab 65 Jahren in Euro	160	106	158	173	190	241	22
Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je Leistungsbezieher Pflegewohngeld gesamt in Euro	5.817	5.622	6.293	6.717	7.784	8.204	22

Hier zeigt sich erneut, dass die Heime in Herne oftmals günstiger sind als in den anderen kreisfreien Städten. Das Pflegewohngeld, das einem Heim zur Begleichung der Investitionskosten zur Verfügung gestellt wird, ist in Herne besonders niedrig. Mit der Einführung des Alten- und Pflegegesetzes (APG NRW) sind eine Vielzahl von Änderungen bezüglich der Festsetzung der anerkennungsfähigen 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.

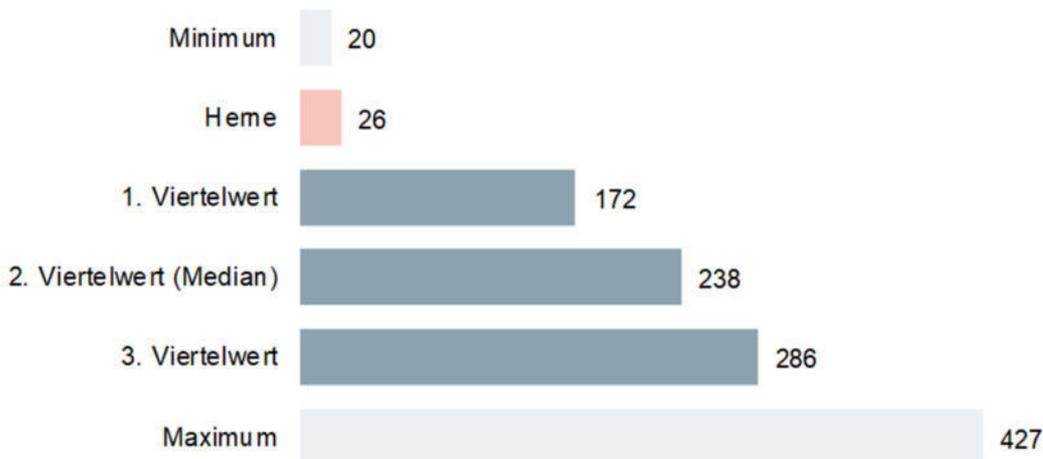
Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege

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 Anhaltspunkten 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 Hilfegewährung 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.

Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2017



Die schwache sozioökonomische Situation in Herne erlaubt oftmals keinen Rückgriff auf zahlungskräftige Angehörige, die zum Unterhalt der Pflegebedürftigen verpflichtet sind.

Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege außerhalb von und in Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb von und in Einrichtungen in Euro 2017

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Euro	0,16	0,00	0,00	1,38	23,57	174	14
Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen in Euro	33,21	24,31	218	323	366	674	15

Auch eine Differenzierung der Unterhaltsheranziehung nach Leistungsbeziehern außerhalb von und in Einrichtungen zeigt kein anderes Ergebnis. Es zeigt sich, dass die spezialisierte Sachbearbeitung der Unterhaltsheranziehung auch in Herne besonders haushaltsrelevant ist bei den Leistungsbeziehern in Einrichtungen.

→ Organisation und Personaleinsatz

Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

→ **Feststellung**

Die Hilfe zur Pflege und Unterhaltheranziehung sind dank einheitlich festgelegter Entscheidungskriterien in Herne so organisiert, dass eine effektive und rechtmäßige Sachbearbeitung möglich ist.

→ **Feststellung**

Es bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten bei der IT-Unterstützung der Sachbearbeitung, durch den Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems sowie beim Wissensmanagement.

→ **Feststellung**

Zentrale personalwirtschaftliche Maßnahmen wie Wiederbesetzungssperren konterkarieren bei Fluktuation eine kontinuierliche Aufgabenerledigung; die nahtlose Einarbeitung ist dadurch erschwert. Ein neues Einarbeitungskonzept könnte diese Unzulänglichkeiten versuchen aufzufangen. Auch liegt die gezielte und nachhaltige Personalentwicklung nicht in der Hand des Fachbereiches.

Die Organisation im Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege soll 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.

In **Herne** erfolgt die Aufgabenerledigung vollständig im Fachbereich Soziales. Die Bearbeitung für Hilfe zur Pflege außerhalb von und in Einrichtungen wird in getrennten Organisationseinheiten erledigt, die aber am gleichen Standort untergebracht sind. Durch die zunehmende Komplexität in der Bearbeitung der einzelnen Fälle hat sich nach Auffassung der Verwaltung die Trennung seit Jahren bewährt. Die gpaNRW hält dies grundsätzlich für sachgerecht und nachvollziehbar.

Für beide Bereiche der Hilfe zur Pflege sind zusätzlich zur klassischen Sachbearbeitung zwei Pflegefachkräfte seit 2014 zuständig. Die Pflegefachkräfte ermitteln den Bedarf vor Ort und die Sachbearbeitung prüft die leistungsrechtlichen Voraussetzungen. Absprachen und Austausch

erfolgen dabei kontinuierlich. Ziel ist die optimale Versorgung der Pflegebedürftigen unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Gesichtspunkte. Dies ist ein wichtiger Baustein, mit dem Herne dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ folgt, was die gpaNRW begrüßt.

In der Sachbearbeitung werden Verwaltungskräfte eingesetzt, insgesamt handelt es sich um 14 Personen. Bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen arbeiten zehn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Voll- und Teilzeit; die Neuanträge bearbeiten davon drei Vollzeit-Stellen. Vier Vollzeit-Stellen bearbeiten Sozialhilfe nach dem SGB XII, darunter auch die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen. Wegen diesen thematisch gemischten Arbeitsplätzen war für Herne keine Bildung von Personalkennzahlen möglich. Die gpaNRW hält angesichts der Größe der Verwaltung die thematisch gemischten Arbeitsplätze durchaus für nachvollziehbar. Diese vom Fachbereich Soziales festgelegten Fallzahlkorridore beziehen sich bei der Sachbearbeitung allerdings auf das gesamte zuvor genannte Aufgabenspektrum der sozialen Leistungen (Hilfe zum Lebensunterhalt, Hilfe zur Pflege, Krankenhilfe etc.). Sie erlauben somit keinen Vergleich mit anderen kreisfreien Städten. Die Festlegungen des Fachbereiches basieren auf früheren Festlegungen auf Grund von Erfahrungswerten. Bei größeren Abweichungen werden Anpassungen vorgenommen.

Die Arbeitsprozesse sind teilweise dokumentiert. Es gibt festgelegte Entscheidungskriterien. Die Maßnahmen zur Qualitätskontrolle und -sicherung erfolgen regelmäßig durch die Teamkoordinatorinnen und Teamkoordinatoren. Neuerungen werden in Dienstbesprechungen erörtert. Werden Arbeitsschritte verändert, erfolgt die Umstellung dokumentiert nach einer gemeinsamen Besprechung. Im verwendeten IT-Fachverfahren sind bestimmte Arbeitsabläufe noch verbesserungswürdig oder fehlen noch. So gibt es z.B. keine individuellen Verwendungszwecke wie Rechnungsnummern, müssen unnötige statistische Angaben geführt werden, fehlen Plausibilitätsprüfungen und mangelt es an einer automatischen Bescheiderstellung bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen. Gerade bei knapper Personalausstattung kann die IT einen entscheidenden Beitrag für die Effizienz der Sachbearbeitung leisten. Hierzu gehört auch ein zeitgemäßes Dokumentenmanagementsystem, das die Ressourcen der Sachbearbeitung schont und manuelle Arbeitsschritte reduzieren hilft.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte alle Arbeitsprozesse einheitlich dokumentieren und die festgelegten Entscheidungskriterien als Checklisten hinterlegen, auch um zukünftige Einarbeitungen zu dokumentieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte den IT-Einsatz bei der Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege optimieren; hierzu gehören insbesondere die Einführung der automatischen Bescheiderstellung in allen Bereichen und die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems.

Ist eine Stelle unbesetzt, sind lange Vakanzen zu beklagen. Eine nahtlose parallele Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist dann nicht möglich. Die notwendige Vertretung durch die übrigen Kolleginnen und Kollegen führt zu zusätzlicher Arbeit und verursacht am Ende auch Demotivation. Die notwendige Einarbeitung der Nachfolgerin oder des Nachfolgers erfolgt dann auf dem Höhepunkt der Belastung zusätzlich zur Bemühung, keine Rückstände in der Bearbeitung aufkommen zu lassen. Die kurzfristigen finanziellen Einsparungen durch Wiederbesetzungssperren müssen stets mit dem zusätzlich entstehenden Aufwand abgewogen werden. Die Konzeption der Einarbeitung muss auf die reduzierte Handlungsfähigkeit der Stadt

Herne angepasst sein. Hier kann die Einführung von geeigneten Maßnahmen aus dem Bereich des Wissensmanagements angesichts der Personalsituation besonders hilfreich sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte beim Wiedererlangen finanzieller Handlungsspielräume das derzeit praktizierte Verfahren von Widerbesetzungssperren überprüfen. Durch eine unmittelbare Nachfolgebesetzung können Überlastung der Sachbearbeitung sowie finanzielle Risiken beispielsweise durch fehlerhafte Bescheide reduziert werden. Auch sollte dann der Fachbereich größere Autonomie in der gezielten Personalentwicklung erhalten.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt die Überarbeitung des Einarbeitungskonzeptes und den verstärkten Einsatz von Maßnahmen des Wissensmanagements. Das soll trotz Personalfluktuations gleichzeitig der Erleichterung der Einarbeitung und der Sicherung der Arbeitsqualität dienen.

→ Steuerung der Hilfe zur Pflege

Die Steuerung der Hilfe zur Pflege betrachten wir in unterschiedlichen Zusammenhängen:

- Steuerung der Leistungsgewährung,
- Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege und Wohnberatung,
- Steuerung der Pflegelandschaft und
- Quartiersmanagement.

Steuerung der Leistungsgewährung

→ Feststellung

Das Hilfeverfahren bei der Stadt Herne ist gut entwickelt. Dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ wird insbesondere durch den gezielten Einsatz von eigenen Pflegefachkräften nachgekommen, die im Netzwerk mit den Seniorenberatungsstellen und anderen Akteuren die individuelle Beratung pflegebedürftiger Menschen und die wiederholte Begutachtung ihrer Situation übernehmen.

Zu einer optimalen Zugangssteuerung der Hilfe zur Pflege gehören ein geregelttes Hilfeverfahren. Über das Hilfeverfahren muss eine Kommune eine individuelle, bedarfsgerechte und wirtschaftliche Leistungserbringung gewährleisten. Dazu zählt für die gpaNRW insbesondere:

- eine leistungsrechtliche Prüfung des Hilfeanspruchs,
- ein strukturiertes (softwaregestütztes) Hilfeverfahren,
- 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.

Während der Prüfung hat die gpaNRW keine Anhaltspunkte dafür gefunden, dass die leistungsrechtliche Prüfung des Hilfeanspruches in **Herne** zu beanstanden ist. Das verwendete IT-Verfahren unterstützt die Arbeitsschritte der Sachbearbeitung. Die hier noch bestehenden Verbesserungsmöglichkeiten wurden weiter oben bereits angesprochen.

Dem wichtigen Grundsatz „ambulant vor stationär“ folgt die Verwaltung. Insbesondere der Einsatz der Pflegefachkräfte erlaubt es, individuelle ambulante Arrangements zu schaffen. So kön-

nen Heimaufnahmen vermieden werden und pflegebedürftige Menschen länger zu Hause leben. Die Pflegefachkräfte prüfen grundsätzlich jeden Erhöhungsantrag. Außerhalb von Einrichtungen bearbeiten sie jeden Neuantrag; in Einrichtungen solche der Pflegegrade 2 und 3. Die Bearbeitung umfasst, wo angezeigt, auch eine Beratung der Pflegebedürftigen zu Hause. Fehlt ein Gutachten des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen, erfolgt durch die Pflegefachkräfte eine selbständige Begutachtung. Sie übernehmen die Bedarfsfeststellung, damit durch die Sachbearbeitung nach leistungsrechtlicher Prüfung ein Bescheid als Bewilligung oder Ablehnung gefertigt werden kann. Auch eine individuelle Hilfeplanung findet durch die Pflegefachkräfte statt. Sie unterstützen die Leistungsbezieher zudem bei Widerspruchsverfahren im Bereich SGB XI, etwa bei der Ablehnung einer Höhergraduierung. Regelmäßige Überprüfungen der Hilfestellungen, der Leistungsabrechnungen und die Heranziehung Angehöriger zum Unterhalt sind gelebter Standard in Herne.

Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege- und Wohnberatung

→ Feststellung

Die städtische Pflegeberatung ist in Herne bereits gut etabliert. Durch ihre statistische Dokumentation können die Erfolge nachgehalten und Entwicklungen nachvollzogen werden.

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 HzP,
- 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 Stadt **Herne** setzt eigene Pflegefachkräfte ein, die eng mit der Sachbearbeitung zusammenarbeiten und sich regelmäßig austauschen. Diese ergänzen und unterstützen mit ihrer speziellen Fachlichkeit die fünf Seniorenberatungsstellen im Stadtgebiet; zwei davon trägt die Stadt selbst und drei werden von freien Trägern betrieben. Drohende Pflegebedürftigkeit wird oftmals entweder über die diese Seniorenberatungsstellen angezeigt oder von Krankenhäusern und Betreuern. Hinzugezogen werden dann meist die Pflegefachkräfte, die entsprechend gut vernetzt

sind. Sie leiten dann das weitere erforderliche Vorgehen ein. Allgemeine Pflegeberatungen erfolgen in der Regel durch die Pflegestützpunkte der AOK und der Knappschaft, konkret-individuelle Pflegeberatungen erfolgen durch die Pflegefachkräfte der Stadt. Die Beratung erfolgt dann inhaltlich über Pflegeversicherung, ambulante Pflege, Mahlzeitendienste, Hausnotruf, hauswirtschaftliche Hilfen, Tages- und Nachtpflege, vollstationäre Pflege, Kurzzeitpflege und Verbesserungen des Wohnumfeldes. Die Gespräche finden in der Regel als Hausbesuch statt, wo dann auch bei Anträgen und Hilfsmitteln unterstützt werden kann. Eine spezielle, separate Wohnberatung wird ermöglicht durch die hälftige Bezuschussung durch die Stadt Herne und die Landespflegekasse der AOK.

Die Beratungen werden dokumentiert und in einer Statistik der Pflegefachkräfte erfasst. Von 2015 bis 2018 konnten so in 39 Fällen Rückführungen aus einem Heim in die eigene Häuslichkeit vorgenommen oder konkret beabsichtigte vollstationäre Heimaufnahmen verhindert werden.

Zusätzlich wird in Kürze ein weiteres Beratungsangebot des Fachbereichs Soziales für ältere Mitbürger*innen ins Leben gerufen. Ziel davon ist, Bedarfe noch frühzeitiger festzustellen und somit ggfs. auch Vereinsamung und Verwahrlosung vorzubeugen. Hier erfolgt eine noch engere Zusammenarbeit zwischen Seniorenberatung, Pflegefachkräften und Sachbearbeitung.

Steuerung der Pflegelandschaft

→ Feststellung

Die Stadt Herne nutzt die vorhandenen Instrumente zur bewussten Entwicklung der Pflegelandschaft. Sie ist dazu mit allen Akteuren im Gespräch und betreibt Netzwerkarbeit.

Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt in den Kommunen über die kommunale Pflegeplanung. Diese soll Trends und Handlungsbedarfe aufzuzeigen, weiterführende Diskussionen initiieren und somit eine auskömmliche Pflegeinfrastruktur fördern. Eine Stadt sollte eine koordinierende Rolle in der Demografie- und Sozialraumplanung einnehmen.

Eine Stadt muss zudem auf ein bedarfsgerechtes Angebot an stationären Pflegeplätzen achten. Kurzzeitpflegeplätze müssen in einem angemessenen Umfang in einer Stadt vorhanden sein. Die Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung der Angebote stationärer Versorgung.

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2017

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	11,97	7,40	9,05	9,88	10,94	12,35	21
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	55,02	40,08	43,03	46,85	51,40	57,41	21
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	1,03	0,33	3,21	3,82	4,69	6,27	20

Die Pflegelandschaft in **Herne** ist überwiegend gut aufgestellt. Es gibt zurzeit ausreichende Angebote für fast alle Anforderungen der Pflege. In der Vergangenheit (und auch weiterhin) wurde insbesondere der vollstationäre Bereich ausgebaut. Eine überproportionale Steigerung konnte im Bereich des Platzangebotes für Tagespflege festgestellt werden. Durch die befristeten Sonderregelungen für überschüssige Dauerpflegeplätze könnte nach Wegfall ein Mangel an Kurzzeitpflegeplätzen entstehen; eine etwaige Steuerung kann lediglich für den vollstationären Pflegebereich in Form der verbindlichen Pflegebedarfsplanung erfolgen.

Die Pflegeplanung ist angesiedelt im Fachbereich Soziales. Die Zuständigkeit liegt beim Altenhilfekoordinator, der bei der Aufstellung der Planung die Stadtplanung und die Stadtentwicklung beteiligt. Bisher wurde der Pflegebedarfsplan alle zwei Jahre aufgestellt. Mit der Einführung der verbindlichen Pflegebedarfsplanung zum 1. Januar 2019 erfolgt dies zukünftig jährlich. Die Verabschiedung der verbindlichen Pflegeplanung durch den Rat der Stadt Herne erfolgte im Dezember 2018 für den Zeitraum 2019 bis 2021. Erfahrungswerte liegen daher noch nicht vor. Ziel ist die Darstellung einer Bestandsaufnahme der Pflegelandschaft, aus der mögliche Versorgungslücken erkennbar werden, um so mit den örtlichen Akteuren etwaige Lösungsansätze zur Schließung dieser Versorgungslücke zu erarbeiten.

Mit der Verabschiedung des Plans „Älter werden in Herne“ hat der Rat der Stadt bereits 1989 den Aufbau einer entsprechenden Netzwerkstruktur initiiert. Aufgrund dieses Beschlusses wurde im Fachbereich Soziales die Koordinationsstelle Altenhilfe und ein Arbeitskreis gegründet. In diesem Arbeitskreis werden alle in Herne in der Pflege und in der offenen Altenarbeit tätigen Verbände, Institutionen und Organisationen beteiligt. Es wurden entsprechende Arbeitsgruppen (z.B. „teil- und vollstationärer Bereich“, „Seniorbürger*innen“, „offene Altenhilfe“) gebildet. Mit der Einführung des Landespflegegesetzes wurde dieser Arbeitskreis dann ergänzt um die Betroffenenvertretungen (Selbsthilfebeirat, Behindertenbeirat, Seniorenbeirat) und dann als Pflegekonferenz der Stadt Herne konstituiert. Die Zusammenarbeit wird von der Verwaltung positiv beurteilt.

Den örtlichen Akteuren wird nun die Möglichkeit der Mitgliedschaft in der kommunalen Konferenz Alter und Pflege geboten nach § 8 APG NRW. Diese Konferenz tagt zweimal jährlich. Die Geschäftsführung erfolgt durch den Fachbereich Soziales in Person des Altenhilfekoordinators. Es werden regelmäßig die verschiedensten relevanten Berichte wie Tätigkeitsbericht der Heimaufsicht oder soziodemografische Auswertungen vorgestellt. Des Weiteren werden Investitionsvorhaben für teil- und vollstationäre Pflegeeinrichtungen gem. § 8 Abs. 2 Nr. 7 APG NRW durch die jeweiligen Investoren vorgestellt und der kommunalen Konferenz Alter und Pflege die Möglichkeit einer Stellungnahme gegeben.

Quartiersmanagement

→ Feststellung

Die Stadt Herne fördert Initiativen zum Quartiersmanagement und der kleinräumigen Vernetzung der Akteure.

Das Quartiersmanagement soll in einer Kommune bzw. in den Stadtteilen eine ständige Verbindung zwischen den Bürgern und der Stadtverwaltung schaffen. Es berät pflegebedürftige Menschen, Nachbarn, Vereine und Initiativen im „Quartier“ und nimmt für eine Kommune eine koordinierende, kooperative und vermittelnde Rolle ein.

Es gibt in **Herne** zwei ausgewiesene Quartiersprojekte von zwei unterschiedlichen Wohlfahrtsverbänden, die durch den alten „Landesförderplan Alter und Pflege“ als altengerechte Quartiere gefördert wurden bzw. noch werden. Daneben gibt es ein Quartiersprojekt eines Wohlfahrtsverbandes, das in Anlehnung an die bestehenden Quartiere durch die Stiftung Wohlfahrtspflege gefördert wird. Alle Projekte wurden durch entsprechende positive Stellungnahmen der Stadt Herne initiiert. Die Quartiere vernetzen sich auch untereinander. Es wurde z.B. in einem Quartier die Aktion „Freundlicher Nachbar“ begründet, an der dann auch andere Quartiere Interesse bekundet haben und nun ebenfalls an einer Umsetzung arbeiten. In einem anderen Quartier wurde eine eigene Internetpräsenz aufgebaut. In Kooperation mit dem ZWAR-Netzwerk haben sich zudem mehrere Interessengruppen innerhalb der Quartiere gebildet.

Freiwillige Zuschüsse werden für die drei stadtteilbezogenen, nichtstädtischen, ganzheitlichen Seniorenberatungsstellen in Form von Personalkostenzuschüssen gezahlt. Ab 2019 betragen diese Zuschüsse 33.000 Euro pro Beratungsstelle. Diese drei Seniorenberatungsstellen sind (neben den zwei städtischen) Teil des Beratungskonzeptes nach § 6 APG NRW.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Der alternden Bevölkerung stehen auch in Herne zukünftig weniger pflegende Angehörige und potentielle Pflegefachkräfte gegenüber.		
F2	Im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten ist die Bevölkerung in Herne wirtschaftlich schlechter gestellt als der Durchschnitt. Es ist davon auszugehen, dass hier mehr Menschen die Leistungen der Hilfe zur Pflege in Anspruch nehmen müssen.		
F3	Ende 2017 mussten noch 75 Leistungsbezieher außerhalb von und 4 Leistungsbezieher in Einrichtungen neu begutachtet und Pflegegrade zugeordnet werden. Heute spielen diese Fälle keine Rolle mehr.		
F4	Leistungen der Hilfe zur Pflege erhalten in Herne unterdurchschnittlich viele ältere Menschen.		
F5	Die ambulante Quote in Herne ist niedrig. In den meisten kreisfreien Städten erreichen die Leistungen der Hilfe zur Pflege mehr Menschen, die außerhalb eines Pflegeheims versorgt werden. Die Befürchtung, dass die niedrige ambulante Quote in Herne auf eine schlechte Zugangssteuerung zurück zu führen ist, kann kennzahlen-gestützt nicht bestätigt werden.		
F6	Die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege belasten in Herne den städtischen Haushalt weniger stark als in den meisten anderen kreisfreien Städten. Dies liegt insbesondere an der niedrigen Anzahl der Fälle und nicht so sehr an den Kosten im Einzelfall.		
F7	Die Hilfe zur Pflege und Unterhalteranziehung sind dank einheitlich festgelegter Entscheidungskriterien in Herne so organisiert, dass eine effektive und rechtmäßige Sachbearbeitung möglich ist.	E7	Die Stadt Herne sollte alle Arbeitsprozesse einheitlich dokumentieren und die festgelegten Entscheidungskriterien als Checklisten hinterlegen, auch um zukünftige Einarbeitungen zu dokumentieren.
F8	Es bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten bei der IT-Unterstützung der Sachbearbeitung, durch den Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems sowie beim Wissensmanagement.	E8	Die Stadt Herne sollte den IT-Einsatz bei der Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege optimieren; hierzu gehören insbesondere die Einführung der automatischen Bescheiderstellung in allen Bereichen und die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems.

	Feststellung		Empfehlung
F9	Zentrale personalwirtschaftliche Maßnahmen wie Wiederbesetzungssperren konterkarieren bei Fluktuation eine kontinuierliche Aufgabenerledigung; die nahtlose Einarbeitung ist dadurch erschwert. Ein neues Einarbeitungskonzept könnte diese Unzulänglichkeiten versuchen aufzufangen. Auch liegt die gezielte und nachhaltige Personalentwicklung nicht in der Hand des Fachbereiches.	E9.1	Die Stadt Herne sollte beim Wiedererlangen finanzieller Handlungsspielräume das derzeit praktizierte Verfahren von Wiederbesetzungssperren überprüfen. Durch eine unmittelbare Nachfolgebesezung können Überlastung der Sachbearbeitung sowie finanzielle Risiken beispielsweise durch fehlerhafte Bescheide reduziert werden. Auch sollte dann der Fachbereich größere Autonomie in der gezielten Personalentwicklung erhalten.
		E9.2	Die gpaNRW empfiehlt die Überarbeitung des Einarbeitungskonzeptes und den verstärkten Einsatz von Maßnahmen des Wissensmanagements. Das soll trotz Personalfuktuation gleichzeitig der Erleichterung der Einarbeitung und der Sicherung der Arbeitsqualität dienen.
F10	Das Hilfeverfahren bei der Stadt Herne ist gut entwickelt. Dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ wird insbesondere durch den gezielten Einsatz von eigenen Pflegefachkräften nach-gekommen, die im Netzwerk mit den Seniorenberatungsstellen und anderen Akteuren die individuelle Beratung pflegebedürftiger Menschen und die wiederholte Begutachtung ihrer Situation übernehmen.		
F11	Die städtische Pflegeberatung ist in Herne bereits gut etabliert. Durch ihre statistische Dokumentation können die Erfolge nachgehalten und Entwicklungen nachvollzogen werden.		
F12	Die Stadt Herne nutzt die vorhandenen Instrumente zur bewussten Entwicklung der Pflegelandschaft. Sie ist dazu mit allen Akteuren im Gespräch und betreibt Netzwerkarbeit.		
F12	Die Stadt Herne fördert Initiativen zum Quartiersmanagement und der kleinräumigen Vernetzung der Akteure.		

Tabelle 2: Anzahl der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege Stadt Herne

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen					
Leistungsbezieher von Pflegegeld				52	
Leistungsbezieher von Pflegesachleistungen				108	

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Leistungsbezieher von Geld- und Pflegeleistungen (Kombileistungen)				./.	
Leistungsbezieher in einer 24-Stunden-Betreuung außerhalb von Einrichtungen				1	
(noch) nicht eingestufte Leistungsbezieher nach § 138 SGB XII				75	
Summe				236	
Hilfe zur Pflege in Einrichtungen					
Leistungsbezieher von Tagespflege				13	
Leistungsbezieher von Kurzzeitpflege				34	
Leistungsbezieher von Nachtpflege				./.	
Leistungsbezieher der stationären Pflege				572	
(noch) nicht eingestufte Leistungsbezieher nach § 138 SGB XII				4	
Summe				623	
Summe der Leistungsbezieher gesamt				859	

Tabelle 3: Aufwendungen Hilfe zur Pflege in Euro Stadt Herne

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen				1.178.164	
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen				5.519.561	
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2				./.	
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2				./.	
Summe				6.697.725	

Tabelle 4: Erträge aus Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege in Euro Stadt Herne

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Ersatz von sozialen Leistungen außerhalb von Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro				25	
Ersatz von sozialen Leistungen in Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro				19.823	
Summe der Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro				19.848	

→ 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
Arbeitsuchende nach dem
SGB II der Stadt Herne 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	7
→ Kosten für Unterkunft und Heizung	9
→ Einmalige Leistungen	11
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	13

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herne im Prüfgebiet Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Als Anlage haben wir die Feststellungen und Empfehlungen zu diesem Prüfgebiet tabellarisch zusammengefasst. Diese Zusammenfassung gibt allein die chronologische Reihenfolge wieder und gibt keine Priorisierung vor.

Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II

In Herne sind die **sozioökonomischen Strukturen** schwächer als bei den meisten anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen. Hier gibt es eine hohe SGB II-Quote, viele Menschen ohne Schulabschluss und eine niedrige Kaufkraft. Die Verwaltung hat nur einen begrenzten direkten Einfluss auf diese Faktoren.

In Herne gibt es eine **hohe finanzielle Belastung** des städtischen Haushaltes durch Kosten für Unterkunft und Heizung mit **über 57 Mio. Euro jährlich**. Die Verwaltung muss deshalb den hohen Transferaufwendungen mit guter Steuerung und Sachbearbeitung begegnen.

Das **Controlling** der Aufwendungen für Leistungen nach dem SGB II ist in Herne gut aufgestellt. Über ein etabliertes Berichtswesen und verschiedene Kennzahlen werden die Entwicklungen beobachtet und die Verwaltung gesteuert.

Entgegen der grundsätzlichen Empfehlung der gpaNRW verzichtet Herne allerdings auf die Aufstellung eines formellen **schlüssigen Konzeptes zu den Kosten der Unterkunft**, sondern behilft sich wegen des eher entspannten und preiswerten Wohnungsmarktes mit einer Orientierung an der Wohngeldtabelle.

Die Arbeitsanweisungen der Verwaltung erlauben der Sachbearbeitung eine wirtschaftliche und nach unterschiedlichen Bedarfen differenzierte Gewährung **einmaliger Leistungen**, insbesondere von Erstausstattungen von Wohnungen.

→ 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.

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 eine 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	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB-II Quote in Prozent ¹	19,0	8,4	13,2	15,7	18,3	24,2	22
Schulabgänger ohne Schulabschluss je 100 Schulabgänger des Schuljahres 2015/2016	6,6	3,3	4,8	5,4	6,5	11,8	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) ²	19.225	18.463	20.949	21.777	23.553	27.067	22
Monatlicher Bestand Bedarfsgemeinschaft mit Zahlungsanspruch auf Kosten für Unterkunft im Jahrdurchschnitt	11.696	5.916	10.785	14.939	23.904	58.119	22
Monatlicher Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für Kosten für Unterkunft in Euro im Jahresdurchschnitt	414	391	404	420	450	502	22

1) Stand Dezember 2016

2) Stand Kaufkraftbericht 2018

Die sozioökonomische Situation in **Herne** ist vergleichsweise ungünstig. Hier sind besonders viele Menschen auf staatliche Einkommensersatzleistungen nach dem SGB II angewiesen. Auch sind besonders viele Schulabgänger ohne 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 dem Risiko einer längeren Arbeitslosigkeit auszugehen. Die Kaufkraft in Herne ist gering. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Einwohnerinnen und Einwohnern ist somit als niedrig einzustufen.

Unterdurchschnittlich hoch ist der monatliche Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für Kosten für Unterkunft. Es lässt sich damit ableiten, dass in Herne ein günstiges Mietniveau vorliegt und auch Wohnungen des preiswerten Wohnungsmarktsegments verfügbar sind. Dies birgt grundsätzlich das zusätzliche Risiko, dass Personen, die auf SGB II-Leistungen angewiesen sind, nach Herne zuziehen. Damit steigt die Gefahr, dass zukünftig die Anzahl der SGB II-Leistungsbezieher in Herne weiter steigen wird. Sie konkurrieren zunehmend mit dem Zuzug durch Flüchtlinge, dem EU-Ausland und insbesondere Südosteuropa um Wohnraum auf dem Wohnungsmarkt.

→ 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 Controlling-Instrumente in Herne sind gut entwickelt, da beispielsweise das Berichtswesen sowie das Steuern über Kennzahlen institutionalisiert sind.

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 eine 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.

Herne verfolgt das Ziel, die Integration in Erwerbstätigkeit zu verbessern und den langfristigen Leistungsbezug zu vermeiden. Der Erfolg wird bemessen an einer Integrationsquote, dem Bestand an Langzeitleistungsbeziehern sowie durch Beobachtung der Entwicklung der Bedarfsgemeinschaften. Die Zielerreichung wird durch die Geschäftsführung des Jobcenters laufend verglichen und der Trägerversammlung in den Sitzungen vorgelegt. Die regelmäßigen Berichte zur Zielerreichung werden durch anlassbezogene Berichte sowie stadtintern Quartalsberichte flankiert. Adressaten der stadtinternen Berichterstattung sind der Verwaltungsvorstand sowie der Ausschuss für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Senioren.

Das gemeinsame Sozialcontrolling des Fachbereiches Soziales und des Jobcenters belegt, dass sich intensiv mit dem Thema auseinandergesetzt wird und auch inhaltlich verschiedene Maßnahmen zur Optimierung ausführlich diskutiert werden.

Steuerung der Leistungsgewährung

→ Feststellung

Herne verfügt über kein schlüssiges Konzept zu den Kosten der Unterkunft.

Eine Kommune sollte über ein schlüssiges Konzept zur Ermittlung der angemessenen Unterkunftskosten verfügen. Für Kaltmiete, kalte Betriebskosten und warme Betriebskosten (Heizkosten) hat eine Kommune in diesem Konzept 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.

Herne hat kein solches schlüssiges Konzept zur Ermittlung der angemessenen Unterkunftskosten aufgestellt. Hier erfolgt die Angemessenheitsprüfung anhand der Wohngeldtabelle zuzüglich eines Sicherheitszuschlages. Dies ist rechtlich zulässig. Die Anpassung erfolgt jeweils bei Vorlage einer neuen Wohngeldtabelle. Die nächste Anpassung erfolgt deshalb voraussichtlich zum 1. Januar 2020. Es werden dazu Inserate ausgewertet und eine Bruttokaltmiete ermittelt. Da keine Vorgaben für den Mietpreis pro qm bestehen, wird die Produkttheorie nicht beachtet.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt grundsätzlich die Aufstellung eines schlüssigen Konzeptes zur Ermittlung der angemessenen Unterkunftskosten.

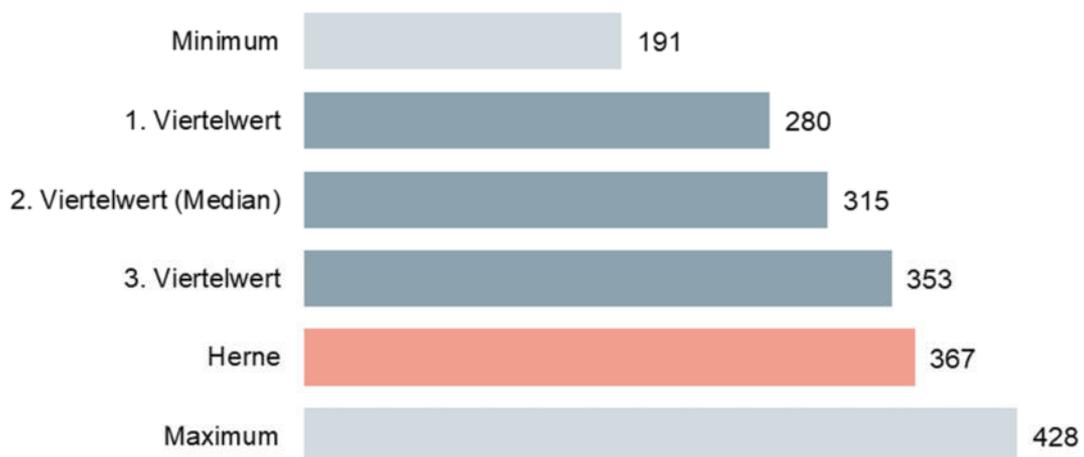
→ Kosten für Unterkunft und Heizung

→ Feststellung

Die Kosten für Unterkunft und Heizung belasten den Haushalt in Herne besonders stark.

Ziel jeder Kommune sollte es sein, die Aufwendungen bei bedarfsgerechter Versorgung so niedrig wie möglich zu halten. Das kann bei der Leistungsgewährung beispielsweise durch eine möglichst niedrige Angemessenheitsgrenze, eine wirtschaftliche Durchsetzung der Angemessenheitsgrenzen oder die Überprüfung der Neben- und Betriebskostenabrechnung erreicht werden. Ein Anspruch auf Heizkosten besteht zunächst jeweils in Höhe der tatsächlichen Kosten. Wird ein festgelegter Grenzwert überschritten, so sollte von einer Kommune eine Einzelfallprüfung durchgeführt werden.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro 2017

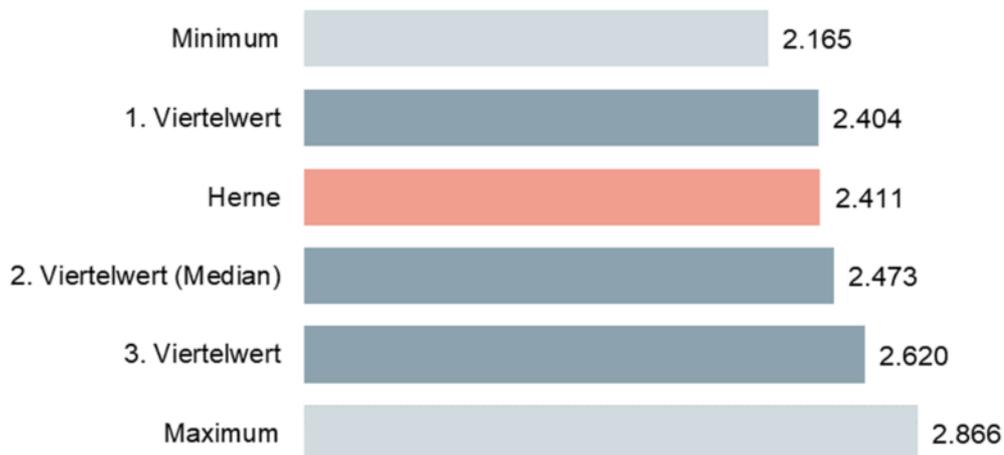


In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Herne erreicht auf den Einwohner bezogen eine hohe Platzierung bei den Kosten für Unterkunft und Heizung im Vergleich der kreisfreien Städte. Da hier viele Menschen auf SGB II-Leistungen und somit auch auf Unterstützung bei Unterkunft und Heizung angewiesen sind, belasten diese den städtischen Haushalt besonders stark.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher in Euro 2017



Auf den einzelnen Leistungsbezieher gerechnet, ergibt sich eine unterdurchschnittliche Platzierung für **Herne**. Die ist insbesondere auf das vergleichsweise niedrige Mietniveau zurück zu führen.

Werden die Richtwerte der Mietobergrenzen überschritten, greifen Richtlinien im Fachbereich zur Einleitung eines Senkungsverfahrens. Hierbei handelt es sich grundsätzlich um eine Einzelfallprüfung. Sie umfasst neben einer Prognose der Wirtschaftlichkeit vor der Aufforderung zur Senkung der Kosten auch die Einbeziehung des Leistungsbeziehers bei der Wohnungssuche und die Nachhaltigkeit dieser Bemühungen. In der Regel erlaubt der Markt in Herne das Finden adäquaten Wohnraums. Die finanziellen Auswirkungen dieser Maßnahmen wurden bislang nicht dokumentiert und beziffert.

Die kalten Nebenkosten und die Heizkosten werden jährlich nach einer Verfügung des Fachbereiches geprüft. Dazu werden vom Leistungsberechtigten die entsprechenden Belege angefordert und durch die Sachbearbeitung entsprechend der Verfügung überprüft. Auch hier werden die finanziellen Auswirkungen der Prüfungen bislang nicht nachgehalten und summiert.

→ **Empfehlung**

Die Verwaltung sollte künftig die Erfolge bei der Überprüfung und Senkung der Kosten für Unterkunft und Heizung erfassen und ausweisen.

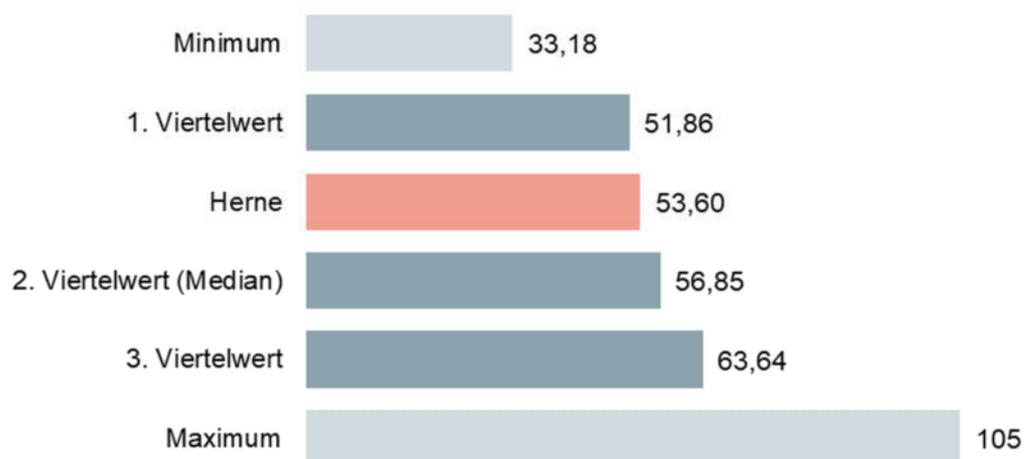
→ Einmalige Leistungen

→ Feststellung

Die Verfügung des Fachbereiches ermöglicht der Sachbearbeitung eine bedarfsgerechte Gewährung einmaliger Leistungen unter Beachtung wirtschaftlicher Gesichtspunkte.

Eine Kommune sollte mit Vorgaben sicherstellen, dass eine bedarfsgerechte Gewährung von einmaligen Leistungen stattfindet. So sollte eine Kommune für die Erstausstattungen 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 Erstaussstattung 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 2017



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



In **Herne** sind die Aufwendungen für einmalige Leistungen der Kommune unterdurchschnittlich hoch. Für die Sachbearbeitung hat der Fachbereich eine Verfügung erlassen, nach der gearbeitet wird. Diese umfasst im Wesentlichen nach Anzahl der Personen gestaffelte Pauschalen für die Erstaussstattung eines Haushaltes. Im Einzelfall, etwa bei Schwerbehinderung, kann hiervon

abgewichen werden. Tatbestände zur Reduzierung, etwa bei Zuzug aus einer Flüchtlingsunterkunft, sind ebenso vorhanden. Ebenso wird auf den caritativen Markt für Gebrauchtmöbel zurückgegriffen. Auch der Außendienst kann zum Einsatz kommen, um den tatsächlichen Bedarf zu überprüfen. Die Abgrenzung zu einem Erhaltungs- und Ergänzungsbedarf, der aus den Regelbedarfen zu bestreiten ist und den der Bund trägt, wird beachtet.

→ 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 Controlling-Instrumente in Herne sind gut entwickelt, da beispielsweise das Berichtswesen sowie das Steuern über Kennzahlen institutionalisiert sind.		
F2	Herne verfügt über kein schlüssiges Konzept zu den Kosten der Unterkunft.	E2	Die gpaNRW empfiehlt grundsätzlich die Aufstellung eines schlüssigen Konzeptes zur Ermittlung der angemessenen Unterkunftskosten.
F3	Die Kosten für Unterkunft und Heizung belasten den Haushalt in Herne besonders stark.	E3	Die Verwaltung sollte künftig die Erfolge bei der Überprüfung und Senkung der Kosten für Unterkunft und Heizung erfassen und ausweisen.
F4	Die Verfügung des Fachbereiches ermöglicht der Sachbearbeitung eine bedarfsgerechte Gewährung einmaliger Leistungen unter Beachtung wirtschaftlicher Gesichtspunkte.		

→ 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
Herne im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Steuerung	5
Datenlage	5
Straßendatenbank	5
Kostenrechnung	6
Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	7
→ Prozessbetrachtung	9
Aufbruchmanagement	9
Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	13
→ Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	17
Strukturen	17
Bilanzkennzahlen	17
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	19
Alter und Zustand	19
Unterhaltung	21
Reinvestition	22
→ Finanzierung	24
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	25

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herne 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

Die **Stadt Herne** konnte für die überörtliche Prüfung der Verkehrsflächen alle notwendigen Daten zur Verfügung stellen. Bei Bilanzdaten und Investitionen entsprechen die Werte nicht der Definition der gpaNRW. Neben den Straßen ist auch das Straßenbegleitgrün enthalten. Eine Differenzierung wird nicht vorgenommen. Somit ist eine Berücksichtigung im interkommunalen Vergleich teilweise nicht möglich. Gleichwohl werden die Kennzahlen zur Orientierung dargestellt.

Das Verkehrsflächenmanagement befindet sich bei der Stadt Herne derzeit im Umbruch. Die zurzeit noch in Papierform geführten Straßenakten werden von der aktuell im Aufbau befindlichen Straßendatenbank abgelöst. Dadurch schafft die Stadt Herne die Grundlage, den gesamten Aufgabenbereich zu optimieren.

Mit der durchgeführten Zustandserfassung hat die Stadt Herne eine aktuelle Datenlage ihrer Straßen. Befestigte Wirtschaftswege sind in der Stadt Herne nicht vorhanden. Danach befindet sich der Großteil der Straßen in einem guten bis mittleren Zustand. Dies entspricht dem Anlagenabnutzungsgrad bzw. dem Alter der Straßen. Über alle Straßen betrachtet ist die Hälfte der Nutzungsdauer überschritten. Ein erhebliches Risiko ist aktuell für die Stadt Herne nicht zu erkennen. Allerdings liegen sowohl die Unterhaltungsaufwendungen als auch die Reinvestitionen zum Teil deutlich unter dem Richtwert. Hierauf sollte die Stadt Herne insbesondere ihr Augenmerk richten und gegebenenfalls Anpassungen vornehmen.

Das Aufbruchmanagement ist bei der Stadt Herne gut aufgestellt. Die für das kommende Jahr geplante Digitalisierung wird mit dem Aufbau der Fachsoftware die Prozesse in diesem Aufgabenbereich deutlich verbessern.

Auch in der Zusammenarbeit von Fachabteilung (Abt. 53/4) und Kämmerei können mit Hilfe der Straßendatenbank die Arbeitsabläufe optimiert werden.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet wie die Kommunen mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen.

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf den Prozess des Aufbruchmanagements und die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung 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

Die Daten der Stadt Herne können teilweise nicht im interkommunalen Vergleich berücksichtigt werden, da die Bilanzwerte und Investitionen nicht differenziert werden.

Eine Kommune muss die für die Steuerung erforderlichen Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben.

Die **Stadt Herne** hat die Verkehrsflächen mit insgesamt rund 4,9 Mio. qm angegeben. Hierbei handelt es sich ausschließlich um Straßenflächen. Wirtschaftswege sind in der Stadt Herne nicht vorhanden.

In den Bilanzdaten sowie in den Investitionen sind bei der Stadt Herne neben den Werten für die Straße auch die Werte für das Straßenbegleitgrün enthalten. Die Stadt Herne orientiert sich hier an der Begrifflichkeit der öffentlichen Straße gemäß des Straßen- und Wegegesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen. Eine Differenzierung wird nicht vorgenommen. Nach der Definition der gpaNRW gehört das Straßenbegleitgrün nicht zu den hier betrachteten Straßendaten. Daher können die Daten der Stadt Herne teilweise nicht in den interkommunalen Vergleich einfließen. Lediglich zur Orientierung werden die Kennzahlen dargestellt.

Straßendatenbank

→ Feststellung

Mit dem Aufbau einer softwarebasierten Straßendatenbank optimiert die Stadt Herne die interne Datenlage.

Eine 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 Straßendaten werden bei der **Stadt Herne** bisher in sog. Straßenakten bzw. Baumaßnahmenakten geführt. Hierbei handelt es sich um unterschiedliche Informationen zu den Straßen, die in schriftlicher Form in den Akten gesammelt werden. Um die Datenlage zu optimieren, baut die Stadt Herne aktuell eine Straßendatenbank auf. Als Grundlage hierfür wurde in 2017 eine Zustandserfassung der Straßen durchgeführt. Die Daten wurden bereits ausgewertet, sodass die nunmehr vorhandenen Flächen- und Zustandsdaten aktuell sind. Zurzeit werden die entsprechenden Daten in die Software eingepflegt sowie die Datenbank auf die individuellen Verhältnisse der Stadt Herne konfiguriert. Ab 2020 plant die Stadt Herne den Echtbetrieb der Straßendatenbank.

In der Vergangenheit hat die Stadt Herne die Straßenakten lediglich bei durchgeführten Maßnahmen aktualisiert. Mit der neuen Straßendatenbank beabsichtigt die Stadt Herne, regelmäßig eine Zustandserfassung durchzuführen und die Straßendatenbank fortzuschreiben.

Neben der systematischen Zustandserfassung sollen regelmäßig Straßenkontrollen bzw. Straßenbegehungen durchgeführt und dokumentiert werden. Diese sind zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit und zur Abwicklung des Straßenbetriebsdienstes erforderlich. Der bauliche Zustand der Verkehrsflächen wird bei der regelmäßigen Straßenbegehung grundsätzlich nicht systematisch erfasst. Es werden Mängel und Schäden an den Verkehrsflächen aufgenommen, die durch betriebliche und bauliche Unterhaltungsmaßnahmen beseitigt werden sollen.

In der Stadt Herne werden entsprechende Begehungen durch sog. „Wegebegeher“ durchgeführt. Hierfür existiert eine Dienstanweisung, in der die entsprechenden Kontrollaufgaben hinterlegt sind. Die Kontrollen werden anhand eines Kontrollberichts dokumentiert und Schäden an den Bauhof gemeldet.

Kostenrechnung

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat bislang keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt. Der Ressourceneinsatz kann nicht in der tatsächlichen Höhe auf Vollkostenbasis dargestellt werden.

Für die interne Steuerung benötigt eine Kommune eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

Eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen ist in der **Stadt Herne** nicht vorhanden. Das Einführen bzw. Vorhalten einer Kostenrechnung ist gesetzlich nicht normiert. Insoweit besteht hierzu keine Verpflichtung. Dennoch erachtet die gpaNRW eine Kostenrechnung für sinnvoll. Aufbau und Gliederungstiefe kann sich am Bedarf der Stadt Herne orientieren. Das NKF bietet als externes Rechnungswesen in aller Regel keine ausreichend differenzierte Gliederungstiefe.

→ Empfehlung

Die Stadt Herne sollte eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen aufbauen.

Zunächst sind dafür alle Kostenarten, die im Zusammenhang mit den Verkehrsflächen entstehen, zu erfassen. Dies schließt neben den Leistungen des Bauhofs auch die Kosten des Verwaltungspersonals sowie die Fremdvergaben ein. Im zweiten Schritt sind diese Kostenarten auf Kostenstellen zu verteilen.

Die Kostenrechnung sollte die Stadt Herne nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aufbauen und Aufwand sowie Nutzen gegeneinander abwägen. Die Stadt kann hier individuell entscheiden, bis zu welcher Gliederungstiefe sie die Kosten ermitteln und in der Folge auswerten möchte.

Die Struktur und Gliederung sollte in der Kostenrechnung und in der Straßendatenbank identisch sein. Optimaler Weise ist beides in einem System integriert oder über eine Schnittstelle miteinander verknüpft.

Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat für das Verkehrsflächenmanagement strategische Ziele formuliert. Allerdings kann die Zielerreichung nicht gemessen werden, da entsprechende Kennzahlen nicht ermittelt werden.

Eine Kommune sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW 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.

Für die Erhaltung und Erneuerung der Verkehrsflächen verfolgt die **Stadt Herne** folgende Strategie:

- Bedarfsorientierte Planung und Herstellung öffentlicher Verkehrsflächen unter optimalem Einsatz vorhandener Ressourcen,
- Substanzerhaltung der Verkehrsflächen,
- Verbesserung der Mobilität der Nutzer unter Berücksichtigung der Verkehrssicherheit.

Die strategischen Zielvorgaben sind entscheidend für das strategische Erhaltungsmanagement. Dadurch können die Folgen strategischer Zielvorgaben und auch politischer Randbedingungen aufgezeigt werden. Die Verwaltungsführung hat für die Ausgestaltung der Strategie folgende Ziele formuliert:

- Ausrichtung der Verwaltung an den Notwendigkeiten des demografischen Wandels,
- klimafreundliche Mobilität,
- Digitalisierung,
- Bürgerfreundlichkeit,

- Radwegeausbau.

Entsprechende Kennzahlen, um die Erreichung dieser oder auch daraus abgeleiteter Ziele zu messen, hat die Stadt Herne nicht gebildet. Allerdings stellt sie die finanziellen Auswirkungen der entsprechenden Maßnahmen in regelmäßigen (quartalsweisen) Finanzzwischenberichten dar. Diese Berichte erfolgen an den Verwaltungsvorstand und den Rat der Stadt Herne.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte die strategischen Ziele für die Straßenunterhaltung mit messbaren Zielvorstellungen ergänzen und diese festschreiben. Hieran sollte sie die finanziellen und personellen Ressourcen ausrichten. Die Zielerreichung sollte die Stadt über Kennzahlen messen und hierüber regelmäßig berichten.

→ 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.

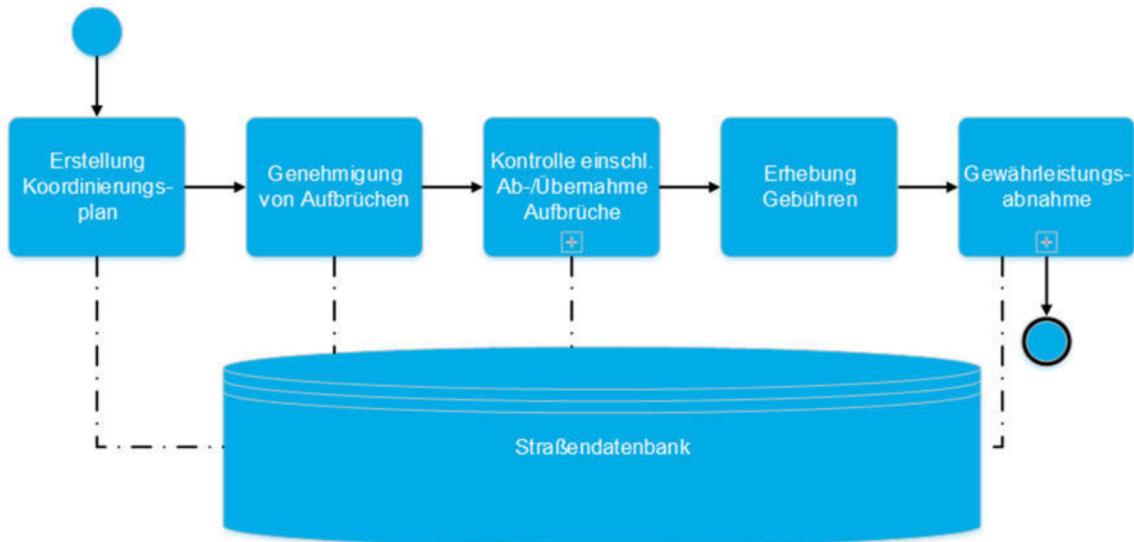
→ **Feststellung**

Das Aufbruchmanagement der Stadt Herne ist gut aufgestellt. Die Koordination der Aufbrüche erfolgt frühzeitig und regelmäßig mit den Versorgungsträgern. Durchzuführende Maßnahmen werden während der Bauphasen sowie zum Ende der Gewährleistungsfristen flächendeckend und engmaschig kontrolliert. Mit der geplanten Fachsoftware wird das Aufbruchmanagement digitalisiert und der gesamte Prozess optimiert.

Das Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst geringgehalten werden. Dazu muss eine Kommune in enger Abstimmung mit allen Beteiligten die Aufbrüche koordinieren und bündeln und mit eigenen Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen kombinieren. Zudem muss sie die Kontrolle und Übernahme der Aufbrüche bis hin zur Gewährleistungsabnahme in den Prozess integrieren, um so die ordnungsgemäße und fachgerechte Wiederherstellung des Aufbruchs sicher zu stellen. Dieser Prozess sollte optimaler Weise digital über die Straßendatenbank mit einem webbasierten Portal ablaufen, zu dem alle Beteiligten Zugang haben.

Die Grafik zeigt die einzelnen Teilprozesse des Aufbruchmanagements. Die gpaNRW hat in dieser Prüfung den Schwerpunkt auf die Kontrolle und Übernahme sowie die Gewährleistungsabnahme gelegt. Die Koordinierung der Aufbrüche und deren Genehmigung haben wir als wesentliche Voraussetzung in die Betrachtung einbezogen.

Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Für das Aufbruchmanagement ist in der **Stadt Herne** im Fachbereich 53 (Tiefbau und Verkehr) die Abteilung 53/1 (Straßenunterhaltung) zuständig.

Die Stadt Herne und die im Stadtgebiet tätigen Vorhabenträger unterrichten sich frühzeitig über die beabsichtigten Baumaßnahmen im Straßenraum. Dafür legen die Vorhabenträger bis zum 31. Oktober ein Jahresmaßnahmenprogramm für das Folgejahr der Stadt vor. Die Stadt Herne fasst alle geplanten Maßnahmen der Vorhabenträger sowie die eigenen Maßnahmen in einer Maßnahmenliste zusammen und stellt diese den Beteiligten zur Verfügung. Nach dem Aufbau der Straßendatenbank sollen diese Maßnahmen als Koordinierungsplan in der Datenbank über ein Portal dargestellt und den Beteiligten zugänglich gemacht werden.

Weiterhin koordiniert die Stadt monatliche Besprechungen mit allen Vorhabenträgern, sogenannte „Versorgungsträgerbesprechungen“. Hier werden die geplanten sowie die aktuellen Maßnahmen besprochen und abgestimmt. Somit ist ein regelmäßiger Informationsaustausch gewährleistet.

Die Aufbruch(Aufgrabungs-)genehmigungen werden in der Stadt Herne ebenfalls vom Fachbereich Tiefbau und Verkehr erlassen. Davon abzugrenzen sind die „Verkehrsrechtlichen Anordnungen“, für die der Fachbereich 44 (Öffentliche Ordnung) zuständig ist.

Nach Eingang des Antrages wird dieser mit dem Koordinierungsplan abgestimmt und intern geprüft. Je nach Größe der Maßnahme gibt es in der weiteren Bearbeitung zwei Vorgehensweisen. Für Maßnahmen kleiner 20 Meter gilt lediglich eine Anzeigepflicht; der Antrag gilt grundsätzlich als genehmigt. Bei Maßnahmen größer 20 Meter erfolgt ein schriftlicher, hausinterner Umlauf des Antrags zwecks Beteiligung weiterer Abteilungen. Liegen keine Hinderungsgründe vor, ergeht ein Genehmigungsbescheid. In Einzelfällen ist eine Terminverschiebung oder auch eine Versagung notwendig. Die Stadt Herne plant mit der neuen Fachsoftware zukünftig auch das Genehmigungsverfahren zu digitalisieren. Das schriftliche Umlaufverfahren soll entfallen.

→ **Feststellung**

Mit der geplanten Digitalisierung kommt es zu einer effektiveren Bearbeitung des Genehmigungsverfahrens.

Die Genehmigungen mit den entsprechenden Informationen werden aktuell noch in schriftlicher Form in den jeweiligen Straßenakten gesammelt. Zukünftig sollen die Daten in der Straßendatenbank erfasst werden.

Vor Beginn der Arbeiten erhält die Stadt vom Vorhabenträger eine Baubeginnanzeige. Dies erfolgt in der Regel 14 Tage vor Baubeginn. Darin sind die notwendigen Informationen wie das ausführende Unternehmen oder auch der Ausführungszeitraum enthalten.

Vor Baubeginn findet mit den beteiligten Parteien (Stadt Herne, Vorhabenträger, ausführendes Unternehmen) ein gemeinsamer Vor-Ort-Termin statt, um den Ausgangszustand der Fläche vor Beginn der Maßnahme festzustellen sowie den Bauablauf zu besprechen. Der Ausgangszustand wird entsprechend dokumentiert.

Für die Durchführung des Aufbruchs macht die Stadt Herne konkrete Vorgaben. Diese ergeben sich aus der Anlage zum Wegenutzungsvertrag („Technische Vertragsbedingungen zum Wegenutzungsvertrag“). Die Vorgaben „wurden auf der Basis der allgemeinen technischen Vertragsbedingungen (ATV) und der zusätzlichen technischen Vertragsbedingungen und Richtlinien für Aufgrabungen in Verkehrsflächen (ZTV-A-StV) erstellt und um Erfahrungen, die sich bei der Abwicklung von Aufgrabungen im öffentlichen Straßenraum auf dem Gebiet der Stadt Herne ergeben haben, ergänzt“.

→ **Feststellung**

Durch die Vorgaben für die Durchführung der Aufbrüche macht die Stadt Herne den ausführenden Unternehmen konkrete Handlungsvorgaben.

Da Aufbrüche dem Infrastrukturvermögen die größten Schäden zufügen, führt die Stadt Herne flächendeckende Kontrollen der Aufbrüche durch. In der Regel werden die Aufbrüche täglich kontrolliert. Stellen die Kontrolleure Mängel fest, werden diese durch Fotos, schriftliche Protokolle oder auch Mängelanzeigen dokumentiert. Die ausführende Firma bzw. der Vorhabenträger werden aufgefordert, die Mängel zu beseitigen. Grundsätzlich fordert die Stadt vom Vorhabenträger sogenannte Fremdkontrollen ein. Hierbei kann es sich um die Vorlage von Fotos oder anderen Nachweisen (z.B. Verdichtungskontrollen) handeln. Bei Unstimmigkeiten oder Verdacht führt die Stadt Eigenkontrollen mit eigenem Gerät durch.

Nach Beendigung der Arbeiten erhält die Stadt vom Vorhabenträger eine Fertigstellungsanzeige per E-Mail. Für die Abnahme bzw. Übernahme des Aufbruchs findet bei größeren Baumaßnahmen (über 20 m Länge) ein Vor-Ort-Termin mit den Beteiligten statt. Kleinere Baumaßnahmen werden durch den Kontrolleur ohne weitere Beteiligte eigenständig kontrolliert. Werden Mängel festgestellt, wird ein gemeinsamer Vor-Ort-Termin vereinbart.

Die Abnahme bzw. Übernahme wird in einem Abnahmeprotokoll dokumentiert, welches alle Beteiligten abschließend unterzeichnen. Werden Mängel festgestellt, werden diese entsprechend im Protokoll festgehalten und der Vorhabenträger mit Fristsetzung aufgefordert, die Mängel zu beseitigen. Die Mängelbeseitigung wird überprüft und dokumentiert. Die Dokumentation mittels Protokoll wird in Schriftform der jeweiligen Straßenakte hinzugefügt. Mit der neuen Fachsoftware soll zukünftig die Dokumentation in der Straßendatenbank erfolgen.

Die Straßen in der Stadt Herne werden regelmäßig durch Wegebegeher begangen. Diese kontrollieren die Verkehrssicherheit auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen im Stadtgebiet Herne. Im Laufe der Gewährleistungsfrist werden die Aufbrüche im Zuge dieser routinemäßigen Streckenkontrollen durch die Wegebegeher kontrolliert. Werden Mängel festgestellt, werden diese an den für die Aufbrüche zuständigen Kontrolleur gemeldet. Dieser dokumentiert die Mängel, zeigt sie dem Vorgabenträger an und kontrolliert die Mängelbeseitigung.

Zum Ende der Gewährleistungsfrist findet die endgültige Gewährleistungsabnahme statt. Hierfür kontrolliert die Stadt Herne erneut die Aufbrüche auf Mängel. Die endgültige Gewährleistungsabnahme wird protokolliert. Stellt der Kontrolleur Mängel fest, findet mit den Beteiligten der Baumaßnahme ein Vor-Ort-Termin statt. Der Vorhabenträger wird mit Fristsetzung aufgefordert, die Mängel zu beseitigen. Auch hier findet wieder eine Kontrolle und eine Dokumentation der Mängelbeseitigung statt. In Einzelfällen veranlasst die Stadt Kernbohrungen.

Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

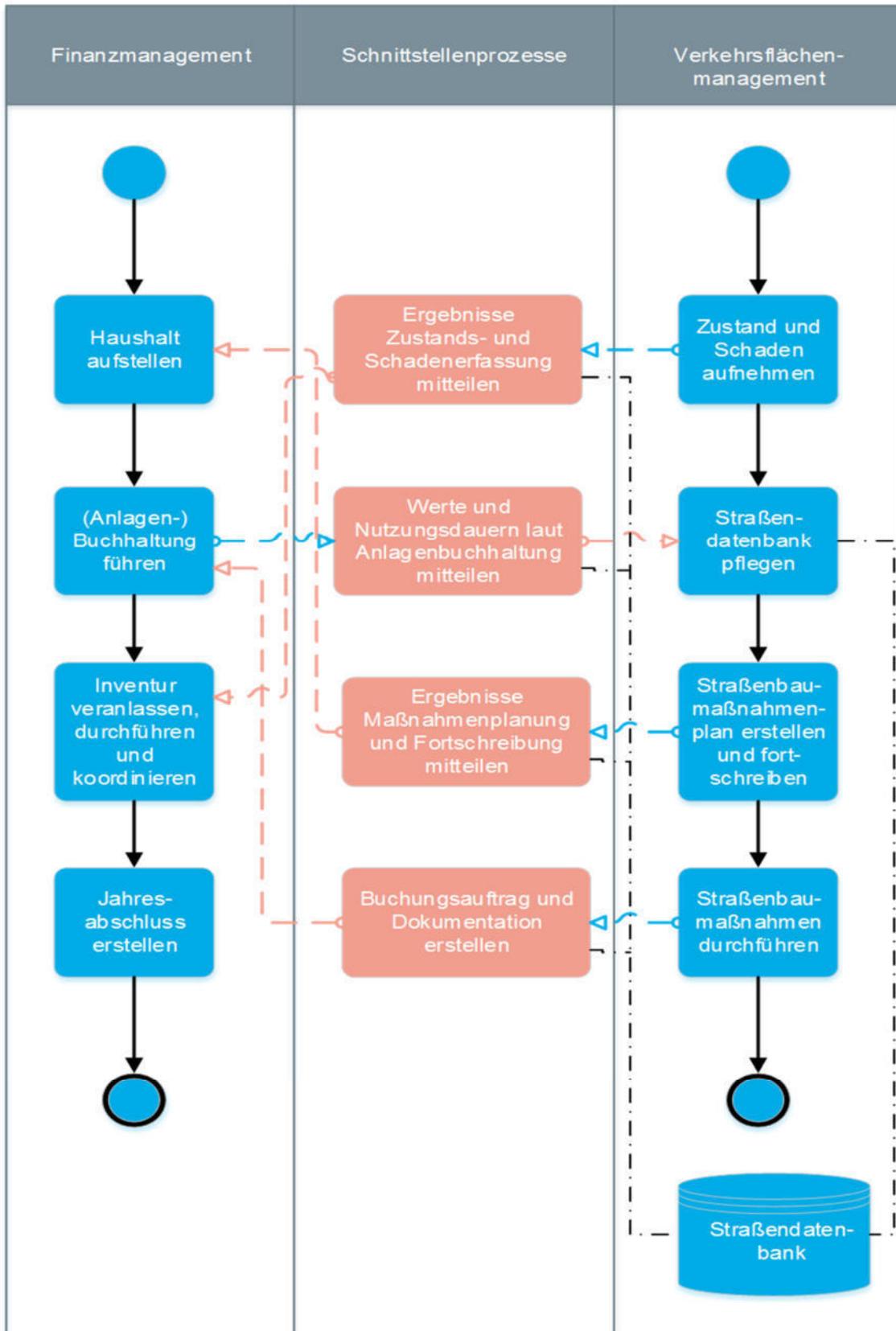
→ Feststellung

Bei der Stadt Herne stehen die Fachabteilung (Abt. 53/4) und die Kämmerei in einem engen Informationsaustausch. Der Abgleich von Daten für das Straßenvermögen findet weitestgehend in Papierform statt. Mit dem Einsatz einer Fachsoftware (Straßendatenbank) wird die Grundlage geschaffen, die vorhandenen Abläufe zu digitalisieren und so die Schnittstellenprozesse zu optimieren.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in einer Kommune eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die eine Kommune bedienen muss.

Schnittstellenprozess



In der **Stadt Herne** stimmen sich Fachabteilung - Abteilung 53/4 Verwaltungsangelegenheiten, Controlling, Zuwendungen und Kämmerei regelmäßig über den Anlagenbestand der Verkehrsflächen ab. Die Buchwerte der Verkehrsflächen werden ausschließlich in der Finanzsoftware der Kämmerei geführt. Diese sind nach Straßenabschnitten (Knoten-Kanten-Modell) unterteilt.

In der Fachabteilung werden die entsprechenden Straßendaten noch in schriftlicher Form geführt. Aktuell wird eine Straßendatenbank in elektronischer Form aufgebaut. Allerdings wird es zunächst keine digitale Schnittstelle zwischen der Fachsoftware und der Finanzsoftware geben. Die Stadt Herne befindet sich hier noch in der Abstimmung, ob, wann und in welcher Form eine mögliche digitale Schnittstelle zwischen den beiden Programmen erstellt wird. Ein systematischer Datenaustausch soll jedoch in regelmäßigen Abständen über einen Datenim- und export durchgeführt werden.

Mit jeder gebuchten investiven Auszahlung geht ein Beleg mit Informationen zur durchgeführten Maßnahme sowie der Rechnung an die Anlagenbuchhaltung, die die entsprechende Buchung im Anlagevermögen vornimmt. In der Vergangenheit wurde das Straßenvermögen lediglich auf Straßenabschnitte gebucht. Ein Straßenabschnitt besteht allerdings aus mehreren Teileinrichtungen (z.B. Straße, Gehweg, Straßenbegleitgrün), die nicht immer alle gleichzeitig erneuert/ verändert werden. Bei neuen Maßnahmen werden nunmehr die Straßenabschnitte entsprechend den Teileinrichtungen unterteilt und die Buchungen differenziert durchgeführt. In der Straßendatenbank können somit zukünftig alle Erneuerungen/ Veränderungen teileinrichtungsscharf abgerufen werden.

Eine Inventur wurde bei der Stadt Herne zuletzt im Jahr 2017 durchgeführt. Die vorgenommene Zustandserfassung diente hierfür als Grundlage. Nach einer ersten Auswertung durch die Fachabteilung stimmen die Werte aus der Zustandserfassung mit den Buchwerten aus der Anlagenbuchhaltung überwiegend überein. Erhebliche Abweichungen liegen nicht vor. Die Daten aus der Zustandserfassung, wie Zustand, Restnutzungsdauer, Zeitwert, werden in der Straßendatenbank, die aktuell aufgebaut wird, hinterlegt. Für die Inventur gibt es bestimmte Richtlinien, die von der Kämmerei erstellt werden.

Ergeben sich aufgrund von Investitionen oder des Straßenzustandes Änderungen bei der (Rest-)Nutzungsdauer, werden diese nach Absprache zwischen Fachabteilung und Kämmerei angepasst.

Mit dem Aufbau der neuen Straßendatenbank sollen zukünftig neben den durchgeführten Maßnahmen auch die Maßnahmenplanungen in der Datenbank hinterlegt werden. Dies ist aktuell nicht der Fall. Der Informationsfluss für die Haushaltsplanung wird durch Haushaltsplanänderungen sowie entsprechender Erläuterungsberichte sichergestellt. Unterjährige Anpassungen werden durch regelmäßige Finanzzwischenberichte, Anträge, Nachbewilligungen oder auch Umschreibung von Maßnahmen gewährleistet. Dies erfolgt in enger Abstimmung mit der Kämmerei.

Zum Jahresende findet zwischen Fachabteilung und Kämmerei ein Abgleich über alle in dem laufenden Jahr durchgeführten Maßnahmen statt. So wird gewährleistet, dass alle Maßnahmen mit den korrekten Werten in der Anlagenbuchhaltung berücksichtigt werden.

Bei der Stadt Herne gilt das Finanzverfahren der Kämmerei als führendes System für die Werte und Nutzungsdauern der Anlagegüter des Verkehrsvermögens. Bei buchhalterischen Fragen stimmen sich Kämmerei und Fachabteilung eng miteinander ab.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte mittelfristig eine digitale Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware einrichten. So kann gewährleistet werden, dass ein nahezu automatisierter, digitaler Austausch und Abgleich der Daten zwischen Fachabteilung und Kämmerei stattfindet.

Auch sollten Fachabteilung und Kämmerei entsprechende Zugriffsrechten (Leserechte) auf die jeweilige Software erhalten. So können Fachabteilung und Kämmerei eigenständig die jeweils erforderlichen Informationen einsehen.

→ Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

Strukturen

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat die höchste Einwohnerdichte aller kreisfreien Städte in NRW. In Verbindung mit dem kleinen Stadtgebiet werden für die Einwohner nicht viele Verkehrsflächen benötigt.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann eine Kommune in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	3.049	793	1.504	2.068	2.503	3.049	23
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	30,98	29,06	31,20	33,15	40,40	45,83	22
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	9,45	3,63	4,85	6,44	8,35	11,92	22

Die Fläche der **Stadt Herne** beträgt rund 51 qkm. Die Einwohnerzahl wird von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember 2017 mit rund 156.500 angegeben. Im Betrachtungsjahr 2017 befinden sich in der Unterhaltungspflicht der Stadt Herne rund 4,9 Mio. qm Verkehrsflächen. Hierbei handelt es sich um Straßenflächen. Wirtschaftswege sind in der Stadt Herne nicht vorhanden.

Im interkommunalen Vergleich gehört Herne zu den kreisfreien Städten mit den geringsten Verkehrsflächen je Einwohner. Dies ist in Zusammenhang zu sehen mit dem vergleichsweise kleinen Stadtgebiet. Im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten hat die Stadt Herne das kleinste Stadtgebiet.

Die Stadt Herne bildet die höchste Einwohnerdichte aller kreisfreien Städte in NRW ab. Durch diese hohe Einwohnerdichte wird in der Folge nicht so viel Verkehrsfläche je Einwohner benötigt.

Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat ein im Verhältnis zur geringen Verkehrsfläche hohes Verkehrsflächenvermögen. Aufgrund der hohen Differenz zwischen Abschreibungen und Investitionen in die Verkehrsflächen ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen rückläufig.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	16,41*	3,95	8,55	10,58	15,41	25,62	21
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	48,53*	11,50	21,06	32,50	45,16	75,93	21

* Die Daten der Stadt Herne sind nicht im interkommunalen Vergleich enthalten.

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der **Stadt Herne**, welches langfristig zu erhalten ist. Die Bilanzkennzahlen stellen die Bedeutung dieses Vermögensteils heraus.

In der Stadt Herne beträgt der Bilanzwert der Verkehrsflächen zum Stichtag 31. Dezember 2017 rund 249,2 Mio. Euro. Der Bilanzwert beinhaltet auch die Werte der Flächen, die sich zum Bilanzstichtag noch im Bau befinden.

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Bilanzwert Verkehrsflächen) an der Bilanzsumme. Beide hier dargestellten Kennzahlen liegen im oberen Bereich. Dies macht deutlich, dass die Stadt Herne ein im Verhältnis zur geringen Verkehrsfläche hohes Verkehrsflächenvermögen hat.

Bilanzkennzahl Herne im Zeitverlauf

	2014	2015	2016	2017
Verkehrsflächenquote in Prozent	18,23	18,09	17,25	16,41

Im Zeitverlauf zeigt sich, dass die Verkehrsflächenquote in der Stadt Herne rückläufig ist. An den absoluten Zahlen ist zu erkennen, dass sich der Bilanzwert auch tatsächlich reduziert.

Bilanzwert Verkehrsflächen 2014 bis 2017

	2014	2015	2016	2017
Bilanzwert Verkehrsflächen in Mio. Euro	266,9	260,6	254,4	249,2

Der Grund für diesen Werteverzehr liegt an der Differenz zwischen Abschreibungen und Investitionen in die Verkehrsflächen. Die Abschreibungen sind in Herne deutlich höher als die Investitionen. Die Abschreibungen liegen in den Jahren 2014 bis 2017 im Mittel bei rund 10,5 Mio. Euro, die Investitionen im Mittel bei rund 5,3 Mio. Euro. Im Jahr 2018 ist die Differenz noch deutlicher. Hier liegen die Abschreibungen bei 10,8 Mio. Euro und die Investitionen bei 1,6 Mio. Euro. Der Bilanzwert Verkehrsflächen hat eine Höhe von 241,2 Mio. Euro.

→ 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.

Einflussfaktoren 2017

Kennzahlen	Richtwert	Herne
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,71
Reinvestitionsquote in Prozent	100	42,88*
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	59,50

* Die Daten der Stadt Herne sind nicht im interkommunalen Vergleich enthalten.

Alter und Zustand

→ Feststellung

Der überwiegende Teil der Straßenflächen befindet sich in einem guten bis mittleren Zustand. Über alle Flächen betrachtet wurde bereits die Hälfte der Nutzungsdauer überschritten.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	59,50	40,00	49,50	60,11	76,67	87,50	20

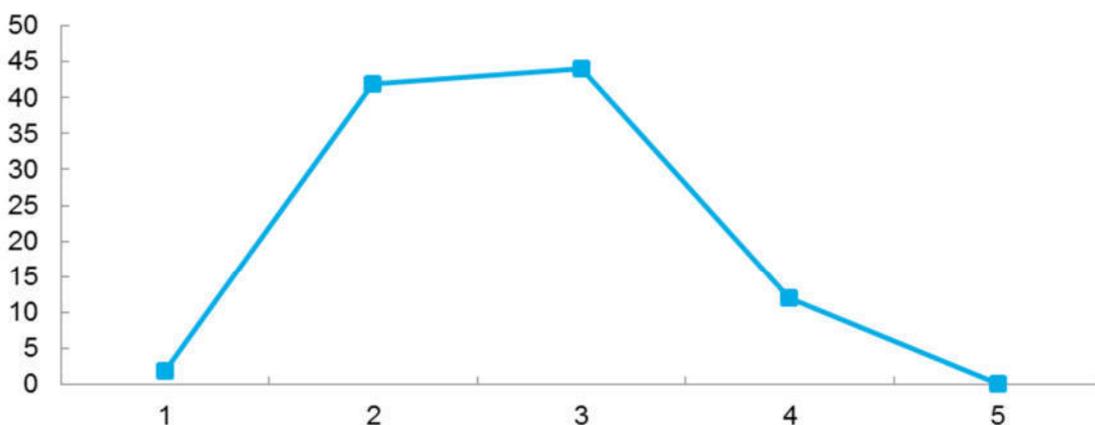


Als Nutzungsdauer hat die **Stadt Herne** für die Verkehrsflächen 50 Jahre festgelegt. Die Restnutzungsdauer beträgt rund 20 Jahre. Daraus ergibt sich ein Anlagenabnutzungsgrad von rund 60 Prozent. Damit liegt der Wert über dem Richtwert und im interkommunalen Vergleich im Bereich des Median. Bei der letzten Prüfung durch die gpaNRW lag der Anlagenabnutzungsgrad im Jahr 2011 noch bei 54 Prozent. Hier hat sich eine leichte Verschlechterung ergeben.

Neben dem Alter spielt auch der Zustand eine Rolle, inwieweit Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen notwendig sind. Ist das Vermögen in einem dem Alter entsprechenden Zustand? Oder ist der tatsächliche Zustand besser als das Alter vermuten lässt?

Für die Stadt Herne liegen aktuelle Erkenntnisse zum Zustand der Verkehrsflächen vor. In 2017 wurde in einem visuellen und messtechnischen Verfahren eine Zustandserfassung der Straßen durchgeführt. Als Ergebnis dieser Zustandserfassung wurden die Flächen wie folgt bewertet:

Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenfläche in Prozent 2017



Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5
1,85	41,93	44,04	12,09	0,08

Zustandsklasse 1 ist die beste, 5 die schlechteste Zustandsklasse.

An der Verteilung der Zustandsklassen ist zu erkennen, dass sich jeweils rund 45 Prozent der Straßen in einem guten bis sehr guten Zustand bzw. in einem mittleren Zustand befinden. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund dieser Verteilung der Zustandsklassen kurzfristig keine regelmäßig und außergewöhnlich hohen Investitionen ausgelöst werden.

→ **Empfehlung**

Mittelfristig sollte die Stadt Herne kontinuierlich Investitionen durchführen, um das vorzeitige Abrutschen in einen schlechteren Zustand zu verhindern.

Unterhaltung

→ **Feststellung**

Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Herne in ihre Straßen liegen unterhalb des Richtwertes. Die aktuelle Zustandserfassung zeigt jedoch, dass sich hieraus noch kein erhebliches Risiko ergibt.

Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.

Unterhaltungsaufwendungen 2017

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	0,71	0,42	0,65	0,77	0,93	1,44	21



Die **Stadt Herne** hat im Betrachtungsjahr 2017 für die Unterhaltung ihrer Straßen rund 3,5 Mio. Euro aufgewendet. In den Aufwendungen sind Personalaufwendungen der Verwaltung sowie Eigen- und Fremdleistungen für die Unterhaltung enthalten.

Wird der 4-Jahres-Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2017 betrachtet, ergeben sich Aufwendungen von 0,73 Euro je qm. Für das Jahr 2018 sind es 0,77 Euro je qm. Insgesamt liegen diese Werte im interkommunalen Vergleich im Bereich des Median, aber unter dem Richtwert von 1,30 Euro je qm.

Um zu beurteilen, ob der Richtwert vollumfänglich anzusetzen ist, sind weitere Aspekte und Einflussfaktoren zu beurteilen. So ist beispielsweise die Unterhaltung von Anliegerstraßen in der Regel günstiger als die von Hauptverkehrsstraßen. Diese werden vom Schwerlastverkehr kaum belastet, sodass hier der Richtwert nicht zwingend erreicht werden muss.

Weiterhin ist die aktuelle Zustandserfassung der Stadt Herne in die Beurteilung einzubeziehen. Hieraus ergibt sich, dass sich der überwiegende Teil der Straßenflächen in einem guten bis mittleren Zustand befindet. Gravierende Beschädigungen liegen über alle Flächen betrachtet noch nicht vor. Somit bilden die im Verhältnis zum Richtwert geringen Unterhaltungsaufwendungen noch kein erhebliches Risiko für die Stadt Herne ab.

→ **Empfehlung**

Um auch zukünftig einen Unterhaltungstau zu vermeiden, sollte die Stadt Herne regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren, wie Zustände der Straßen oder Höhe der (Re-)Investitionen, auswerten und bei Bedarf die Unterhaltungsaufwendungen anpassen.

Reinvestition

→ **Feststellung**

Die Höhe der Reinvestitionen liegt deutlich unter den Abschreibungen. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für die Stadt Herne ein Risiko darstellen.

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.

Reinvestitionsquote 2017

Kennzahlen	Kommune	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Reinvestitionsquote in Prozent	42,88*	8,48	25,69	38,70	51,52	91,89	20

* Die Daten der Stadt Herne sind nicht im interkommunalen Vergleich enthalten.

Die Reinvestitionsquote der **Stadt Herne** von rund 43 Prozent im Betrachtungsjahr 2017 stellt lediglich eine Momentaufnahme dar. Bei den Reinvestitionen ist der Blick auf die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen zu richten. Nicht jedes Jahr ist eine Reinvestition in Höhe der Abschreibungen erforderlich. Die gpaNRW betrachtet in dieser Prüfung mit vier Jahren nur einen kleinen Ausschnitt gemessen an der gesamten Nutzungsdauer.

Reinvestitionsquote 2014 bis 2017

	2014	2015	2016	2017
Reinvestitionsquote in Prozent	44,79	29,61	35,27	42,88

Die Abschreibungen sind in Herne deutlich höher als die Reinvestitionen. Sie haben eine Höhe von rund 10,5 Mio. Euro pro Jahr. Die Reinvestitionen liegen im Mittel bei rund 4,0 Mio. Euro. Daraus ergibt sich eine durchschnittliche Reinvestitionsquote für die Jahre 2014 bis 2017 von rund 38 Prozent. Im interkommunalen Vergleich liegt dieser Wert im mittleren Bereich. Im Jahr 2018 hat die Stadt Herne lediglich rund 1,6 Mio. Euro reinvestiert. Dies ergibt eine Reinvestitionsquote von rund 15 Prozent.

Eine geringe Reinvestitionsquote kann über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel sein. Setzt sich die Differenz aus Abschreibungen und Reinvestitionen aber über einen längeren Zeitraum hin fort, so sind damit Risiken sowohl für den Haushalt und die Bilanz als auch für den Zustand der Verkehrsflächen verbunden.

→ **Empfehlung**

Um einen Reinvestitionsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Herne regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren, wie Zustände der Straßen oder Höhe Unterhaltungsaufwendungen, auswerten und bei Bedarf die Reinvestitionen anpassen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf den Werteverzehr der Verkehrsflächen in der Bilanzsumme.

→ Finanzierung

→ Feststellung

Die Stadt Herne beteiligt ihre Bürger an der Finanzierung der Straßenbaumaßnahmen. Die Stadt beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung.

Eine Kommune 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.

Die Erschließungsbeitragssatzung der **Stadt Herne** regelt, dass die Stadt zehn Prozent des beitragsfähigen Erschließungsaufwandes trägt. Dementsprechend entfallen 90 Prozent des Aufwandes auf die Beitragspflichtigen. Dies entspricht der Regelung der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes.

Die Anteile der Beitragspflichtigen, die die Stadt Herne in ihrer KAG-Satzung festgelegt hat, bewegen sich im mittleren Bereich des Korridors, den die Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes vorsieht. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Anteile, die die Stadt Herne für die Fahrbahn festgelegt hat. Zudem ist die Spannweite der Mustersatzung aufgeführt.

Beitragsanteile Fahrbahn in Prozent

Straßenart	Spannbreite Beitragsanteil gemäß Mustersatzung	Beitragsanteil Herne
Anliegerstraßen	50-80	60
Haupterschließungsstraßen	30-60	40
Hauptverkehrsstraßen	10-40	20
Hauptgeschäftsstraßen	40-70	50

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	Die Daten der Stadt Herne können teilweise nicht im interkommunalen Vergleich berücksichtigt werden, da die Bilanzwerte und Investitionen nicht differenziert werden.		
F2	Mit dem Aufbau einer softwarebasierten Straßendatenbank optimiert die Stadt Herne die interne Datenlage.		
F3	Die Stadt Herne hat bislang keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt. Der Ressourceneinsatz kann nicht in der tatsächlichen Höhe auf Vollkostenbasis dargestellt werden.	F3	Die Stadt Herne sollte eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen aufbauen.
F4	Die Stadt Herne hat für das Verkehrsflächenmanagement strategische Ziele formuliert. Allerdings kann die Zielerreichung nicht gemessen werden, da entsprechende Kennzahlen nicht ermittelt werden.	E4	Die Stadt Herne sollte die strategischen Ziele für die Straßenunterhaltung mit messbaren Zielvorstellungen ergänzen und diese festschreiben. Hieran sollte sie die finanziellen und personellen Ressourcen ausrichten. Die Zielerreichung sollte die Stadt über Kennzahlen messen und hierüber regelmäßig berichten.
F5	Das Aufbruchmanagement der Stadt Herne ist gut aufgestellt. Die Koordination der Aufbrüche erfolgt frühzeitig und regelmäßig mit den Versorgungsträgern. Durchzuführende Maßnahmen werden während der Bauphasen sowie zum Ende der Gewährleistungsfristen flächendeckend und engmaschig kontrolliert. Mit der geplanten Fachsoftware wird das Aufbruchmanagement digitalisiert und der gesamte Prozess optimiert.		
F6	Mit der geplanten Digitalisierung kommt es zu einer effektiveren Bearbeitung des Genehmigungsverfahrens.		
F7	Durch die Vorgaben für die Durchführung der Aufbrüche macht die Stadt Herne den ausführenden Unternehmen konkrete Handlungsvorgaben.		
F8	Bei der Stadt Herne stehen die Fachabteilung (Abt. 53/4) und die Kämmerei in einem engen Informationsaustausch. Der Abgleich von Daten für das Straßenvermögen findet weitestgehend in Papierform statt. Mit dem Einsatz einer Fachsoftware (Straßendatenbank) wird die Grundlage geschaffen, die vorhandenen Abläufe zu digitalisieren und so die Schnittstellenprozesse zu optimieren.	E8	Die Stadt Herne sollte mittelfristig eine digitale Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware einrichten. So kann gewährleistet werden, dass ein nahezu automatisierter, digitaler Austausch und Abgleich der Daten zwischen Fachabteilung und Kämmerei stattfindet.

	Feststellung		Empfehlung
			Auch sollten Fachabteilung und Kämmerei entsprechende Zugriffsrechte (Leserchte) auf die jeweilige Software erhalten. So können Fachabteilung und Kämmerei eigenständig die jeweils erforderlichen Informationen einsehen.
F9	Die Stadt Herne hat die höchste Einwohnerdichte aller kreisfreien Städte in NRW. In Verbindung mit dem kleinen Stadtgebiet werden für die Einwohner nicht viele Verkehrsflächen benötigt.		
F10	Die Stadt Herne hat ein im Verhältnis zur geringen Verkehrsfläche hohes Verkehrsflächenvermögen. Aufgrund der hohen Differenz zwischen Abschreibungen und Investitionen in die Verkehrsflächen ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen rückläufig.		
F11	Der überwiegende Teil der Straßenflächen befindet sich in einem guten bis mittleren Zustand. Über alle Flächen betrachtet wurde bereits die Hälfte der Nutzungsdauer überschritten.	E11	Mittelfristig sollte die Stadt Herne kontinuierlich Investitionen durchführen, um das vorzeitige Abrutschen in einen schlechteren Zustand zu verhindern.
F12	Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Herne in ihre Straßen liegen unterhalb des Richtwertes. Die aktuelle Zustandserfassung zeigt jedoch, dass sich hieraus noch kein erhebliches Risiko ergibt.	E12	Um auch zukünftig einen Unterhaltungsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Herne regelmäßig die Einflussfaktoren, wie Zustände der Straßen oder Höhe der (Re-)Investitionen, auswerten und bei Bedarf die Unterhaltungsaufwendungen anpassen.
F13	Die Höhe der Reinvestitionen liegt deutlich unter den Abschreibungen. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für die Stadt Herne ein Risiko darstellen.	E13	Um einen Reinvestitionsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Herne regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren, wie Zustände der Straßen oder Höhe Unterhaltungsaufwendungen, auswerten und bei Bedarf die Reinvestitionen anpassen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf den Werteverzehr der Verkehrsflächen in der Bilanzsumme.
F14	Die Stadt Herne beteiligt ihre Bürger an der Finanzierung der Straßenbaumaßnahmen. Die Stadt beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung.		

→ 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
Herne im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Friedhofswesen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens	5
→ Steuerung und Organisation	7
Strukturen und Prozesse	7
Strategische und operative Ausrichtung	7
Datenlage/ IT	9
Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung	10
→ Gebühren	12
→ Flächenmanagement	16
Ausgangslage	16
Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation	19
Entwicklung künftiger Flächenbedarf	20
→ Grünpflege	22
Ausgangslage	22
Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen	22
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	25

→ Managementübersicht

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

Als Anlage haben wir die Feststellungen und Empfehlungen zu diesem Prüfgebiet tabellarisch zusammengefasst. Diese Zusammenfassung gibt allein die chronologische Reihenfolge wieder und gibt keine Priorisierung vor.

Friedhofswesen

Die kommunalen Friedhöfe der **Stadt Herne** haben eine besondere Bedeutung. Sie dienen, neben dem eigentlichen Bestattungszweck, auch der Naherholung und haben eine parkähnliche Funktion. Dies liegt begründet in der geringen Erholungs- und Grünfläche im Stadtgebiet. Vor diesem Hintergrund hat sich die Stadt Herne auf den Friedhöfen, insbesondere auf dem Südfriedhof, als größtem kommunalen Friedhof, einen hohen Pflegestandard auferlegt. Diese Selbstverpflichtung schlägt sich nieder in hohen Unterhaltungskosten für Grün- und Wegeflächen.

Für die interne Steuerung und Organisation des Friedhofsmanagements stehen der Stadt Herne, insbesondere durch den Einsatz einer Fachsoftware, umfangreiche Daten zur Verfügung. Mit der Umsetzung einzelner Maßnahmen kann dieser Bereich weiter optimiert werden.

Der in der Vergangenheit stattgefundenen Strukturwandel im Bestattungswesen ist auch bei der Stadt Herne deutlich zu erkennen. Die Anzahl der kommunalen Bestattungen hat sich spürbar verringert. Bei den Sarg- und Urnenbestattungen hat sich die Anzahl in den letzten rund 20 Jahren umgekehrt. Mittlerweile werden von den kommunalen Bestattungen in Herne rund 75 Prozent als Urnenbestattung durchgeführt. Und die Nachfrage, insbesondere nach Urnennischen in Kolumbarien, ist weiter steigend. Dadurch ergibt sich ein reduzierter Flächenbedarf und weiter steigende Flächenüberhänge.

Die Stadt Herne hat sich frühzeitig mit den Konsequenzen dieses Strukturwandels auseinandergesetzt. Mit der Schließung von Friedhöfen bzw. Friedhofsteilen hat sie bereits weitreichende Maßnahmen zur nachhaltigen Flächenreduzierung eingeleitet. Weiterhin konzentriert sie sich bei der Belegungsplanung auf den Kernbereich der Friedhöfe, um die Außenflächen zu reduzieren.

Mittel- bis langfristig sollten die Maßnahmen zu einer Reduzierung der Kosten führen, mit dem Ziel, Gebührenerlöse und Kosten ausgeglichen darzustellen. Aktuell ist eine Kostendeckung nicht vorhanden.

→ 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

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.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2017

Grund- Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl der kommunalen Friedhöfe	4	1	7	11	21	55	23
Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm	536.046	37.538	596.067	1.235.603	1.872.821	4.851.200	23
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	40,71	5,38	45,25	63,39	76,51	93,15	23
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,65	1,06	1,46	1,73	2,04	6,23	23
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	34,75	34,75	46,72	53,72	61,66	69,60	23
Erholungs- und Grünfläche in qm je Einwohner	114	114	180	275	423	878	23

In der **Stadt Herne** existieren aktuell vier kommunale Friedhöfe, auf denen ohne Nutzungseinschränkungen Bestattungen durchgeführt werden können. Daneben gibt es drei weitere kommunale Friedhöfe, die sich im Schließungsprozess befinden. Einer dieser Friedhöfe (Waldfriedhof) befindet sich auf dem Gebiet der Stadt Herten, da die Stadt Herne seinerzeit keine entsprechenden Flächen auf dem eigenen Stadtgebiet zur Verfügung hatte. Neben den kommunalen Friedhöfen existieren noch zehn konfessionelle Friedhöfe sowie ein privater Friedhof. Damit in Zusammenhang steht die geringe Fläche der kommunalen Friedhöfe. Die Konsequenz dieser Verteilung ist, dass der Anteil der kommunalen Beisetzungen in Herne geringer ausfällt als bei den Vergleichskommunen. Mit rund 41 Prozent liegt dieser Wert im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten im unteren Bereich.

Dennoch haben die kommunalen Friedhöfe in der Stadt Herne eine besondere Bedeutung. Neben dem eigentlichen Bestattungszweck dienen die Friedhöfe auch der Naherholung und haben eine parkähnliche Funktion. In § 2 Abs. 2 der Friedhofssatzung wird dies entsprechend formuliert: „Die städtischen Friedhöfe erfüllen gleichzeitig die Funktion von öffentlichen Grünanlagen.“

Sie sind daher in ihrer Gestaltung parkähnlich eingerichtet und bilden somit wesentliche Elemente des Stadtgrüns. In ihnen sind Beerdigungsflächen und die Einrichtung des Bestattungswesens eingebunden.“ Dies resultiert aus der geringen Erholungs- und Grünfläche im Stadtgebiet. Die entsprechenden Kennzahlen im Verhältnis zur Gemeindefläche aber auch in Bezug zu den Einwohnern machen dies deutlich. Im interkommunalen Vergleich bilden diese Kennzahlen den Minimalwert ab.

In der Vergangenheit hat sich die Bestattungskultur gewandelt. Der Trend von Sarg- zu Urnenbestattungen ist deutlich zu erkennen. Auch werden vermehrt pflegeärmere Grabarten nachgefragt. Parallel dazu ist die Zahl der Bestattungen stark zurückgegangen. Dies hat zur Folge, dass die auf den Friedhöfen vorhandenen Grabfelder nicht mehr genutzt werden und es zu Flächenüberhängen kommt. Die Pflege der freien Flächen muss von der Stadt Herne organisiert werden. Bei anhaltendem Trend werden tendenziell weitere Bestattungsflächen nicht mehr benötigt.

Die Stadt Herne hat sich dieser Thematik angenommen und bereits im Jahr 2004 unter der Überschrift „Senkung der Friedhofsgebühren“ ein Gesamtkonzept erstellt mit dem Ziel, „vertretbare“ Gebühren sicherzustellen.

Dabei hatte die Verwaltung den Auftrag, insbesondere

- eine Erhöhung der Belegungsdichte,
- die Reduzierung von Pflegestandards,
- die Reduzierung von Nutzungszeiten,
- die prognostizierte Fallzahlenentwicklung sowie
- die Schließung von Friedhöfen

zu prüfen. Weitere Ausführungen zu diesem Konzept und dessen Umsetzung sind in den nachfolgenden Absätzen zu finden.

→ 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 grundsätzliche Koordination aller Aufgaben des Friedhofsmanagements erfolgt zentral im Fachbereich Stadtgrün. Es ist somit gewährleistet, dass ein regelmäßiger, ständiger Informationsaustausch zwischen den handelnden Akteuren im Fachbereich gegeben ist.

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.

Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen befindet sich in der **Stadt Herne** im Dezernat V, Fachbereich Stadtgrün. Hier werden u.a. die Gebühren kalkuliert, die Unterhaltungstätigkeiten auf den Friedhöfen koordiniert sowie Ausbauprojekte geplant.

Die Abteilung 1 – Verwaltung des Fachbereiches Stadtgrün steuert das Friedhofswesen. Neben der Gebührenkalkulation wird hier die finanzielle Planung und Abwicklung durchgeführt. Auch wird an dieser Stelle die strategische Ausrichtung des Friedhofswesens vorbereitet. Weiterhin wird in der Verwaltungsabteilung ein Teil des operativen Verwaltungsgeschäfts abgewickelt. Insbesondere werden Anträge der Bestatter bearbeitet, die Terminvergabe organisiert sowie Bescheide erstellt. Ebenso wird hier der laufende Schriftverkehr geführt.

Auf dem Südfriedhof, dem größten Friedhof der Stadt Herne, ist ein Friedhofsverwaltungsbüro eingerichtet. Dieses dient als Anlaufpunkt für Angehörige und Bürger. Hier werden überwiegend Grabmalanträge sowie Angelegenheiten der Gewerbetreibenden bearbeitet. Auf den kleineren Nebenfriedhöfen existieren Friedhofsbüros. Auch diese bieten eine Anlaufstelle für Angehörige und Bürger. Verwaltungstätigkeiten werden in diesen Friedhofsbüros nicht wahrgenommen.

Strategische und operative Ausrichtung

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat durch das Friedhofskonzept die strategische Ausrichtung des Friedhofswesens vorgegeben. Dieses Konzept bildet den Handlungsrahmen für die operative Ausrichtung der Verwaltung.

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.

Die Vorschläge der **Stadt Herne** aus dem 2004 erstellten Konzept, insbesondere die Schließung von Friedhöfen bzw. Friedhofsteilen mit den entsprechenden Auswirkungen auf die Gebühren, wurden vom Rat im Jahr 2005 als Satzungsänderungen beschlossen. Durch diesen Ratsbeschluss wurde die strategische Ausrichtung des Friedhofswesens vorgegeben. Aufgrund der Langfristigkeit der Maßnahmen bildet das Konzept auch heute noch den Handlungsrahmen für die operative Ausrichtung der Verwaltung.

Kennzahlen bildet die Stadt Herne bewusst nicht ab. Wie bereits dargestellt, dienen die Friedhöfe neben dem Friedhofszweck auch gewollt der Naherholung und haben insoweit einen parkähnlichen Charakter. Die Stadt Herne hat in diesem Zusammenhang dargestellt, dass mögliche Kennzahlenvergleiche nicht aussagekräftig sind, zu falschen Interpretationen führen und einer ständigen Argumentation oder auch Rechtfertigung bedürfen. Gleichwohl können Kennzahlen, selbst wenn diese nur stadintern verglichen werden, positive wie negative Entwicklungen darstellen und für strategische sowie operative Entscheidungen eine Hilfestellung bieten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte ein Kennzahlensystem aufbauen und regelmäßig auswerten. Dadurch kann die Steuerung unterstützt werden.

Regelmäßig werden allerdings die Entwicklung der Bestattungszahlen, das Grabwahlverhalten und damit zusammenhängend der notwendige Flächenbedarf analysiert. Neben der Gebührekalkulation ist diese Analyse sowohl für die operative als auch strategische Ausrichtung des Friedhofswesens notwendig. So wurde in der Folge beispielsweise ab dem Jahr 2012 ein weiterer Friedhof geschlossen.

Ein Berichtswesen, durch das regelmäßig steuerungsrelevante Informationen geliefert werden, ist nicht vorhanden. Entsprechende Informationen stehen zwar zur Verfügung und können aufbereitet werden, werden allerdings lediglich anlassbezogen erstellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte im Friedhofsbereich ein regelmäßiges Berichtswesen aufbauen. Hier kann der Fachbereich Stadtgrün proaktiv vorgehen und regelmäßig steuerungsrelevante Informationen liefern. So sind alle Entscheidungsträger regelmäßig über die Entwicklungen im Friedhofsbereich informiert.

Datenlage/ IT

→ **Feststellung**

Insbesondere durch den Einsatz einer Fachsoftware ergibt sich eine umfassende und systematisierte Datenlage, mit der die Friedhofsverwaltung aktiv in Steuerung und Organisation unterstützt wird.

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 Friedhofwesens. 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 grds. über eine geeignete, integrierte Fachsoftware verfügen.

Für die Verwaltung der Friedhöfe setzt die **Stadt Herne** eine Fachsoftware ein. Mit diesem Verfahren werden die Anforderungen der Friedhofsverwaltung vollständig abgedeckt. So werden hier alle Bestattungsfälle hinterlegt, Gebührenbescheide erstellt, Grabmalangelegenheiten sowie der laufende Schriftverkehr bearbeitet. Auch erfolgt die finanztechnische Abwicklung über die Fachsoftware. Hierfür ist eine Schnittstelle zum Finanzverfahren der Stadt eingerichtet. Allerdings ist es weiterhin notwendig, die Daten „manuell“ für die kassenmäßige Verbuchung weiterzuverarbeiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte die vorhandene Schnittstelle soweit aktualisieren, dass eine automatisierte Buchung der Daten umgesetzt wird. Fach- und Finanzsoftware bieten entsprechende Möglichkeiten.

Sämtliche steuerungsrelevante Daten wie Flächen, Anzahl der Grabstellen oder auch Nutzungsdauern sind hinterlegt, werden aktuell gepflegt und können ausgewertet werden. Freie Grabstellen sind teilweise noch nicht in der Software berücksichtigt. Aufgrund der hohen Anzahl können diese lediglich sukzessive eingepflegt werden.

Zwar ist es der Stadt Herne aktuell möglich, Entwicklungen und Tendenzen im Friedhofsbereich zu erfassen und auszuwerten, allerdings ist nur mit einer vollständigen Datenlage eine gesicherte, ganzheitliche Betrachtung der Friedhöfe sichergestellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte möglichst zeitnah alle notwendigen Daten in die Fachsoftware einpflegen.

Aktuell ist ein Modul in der Friedhofsfachsoftware im Aufbau, mit dem die grafische Darstellung der einzelnen Grabstätten möglich ist. Hierdurch werden dann Sachinformationen mit den geografischen Informationen zu den einzelnen Grabstätten zusammengeführt. Dadurch erhält der Nutzer einen ganzheitlichen Blick mit allen Informationen zu den Grabstätten. Auch für dieses Modul ist eine vollständige Datenbasis notwendig.

→ **Feststellung**

Soweit es um die Möglichkeiten der grafischen Darstellung von Grabstätten geht, ist positiv festzustellen, dass die Stadt Herne zurzeit diesen Bereich optimiert und ausbaut.

Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

→ **Feststellung**

In der Stadt Herne besteht im Friedhofswesen eine spürbare Konkurrenzsituation. Eine aktive Öffentlichkeitsarbeit ist daher besonders wichtig. Hierzu gibt es in der Stadt Herne bereits gute Ansätze.

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.

Die **Stadt Herne** führt ihre Öffentlichkeitsarbeit mit unterschiedlichen Maßnahmen durch. Zum einen ist auf der Homepage der Stadt Herne der Bereich Friedhöfe ausführlich dargestellt. Hier werden neben den entsprechenden Satzungen und allgemeinen Informationen („Was tun im Todesfall?“) spezielle Informationen zu den einzelnen Friedhöfen gegeben, Friedhofspläne dargestellt sowie die Schließung von Friedhöfen und Friedhofsteilen erläutert. Weiterhin werden Informationen zu Grabpflege und Bepflanzung, Neuanlage von Grabstätten, Grabmale, Grabsteinkontrolle sowie zu jüdischen Friedhöfen zur Verfügung gestellt.

Neben dem Internetauftritt hat die Stadt Herne in Zusammenarbeit mit einem Verlag die Broschüre „Der Friedhofswegweiser“ herausgebracht. Unter den Schlagworten Informationen, Hinweise, Standorte, Historie, Anschriften, Inserate werden umfangreiche Informationen zum Friedhofswesen insgesamt dargestellt. Die erste Auflage ist ca. sechs Jahre alt. Aktuell wird an einer zweiten Auflage gearbeitet.

Weiterhin gibt es bei der Stadt Herne erste Überlegungen, einen sogenannten „Tag des Friedhofes“ durchzuführen. An diesem könnten alle Leistungen rund um das Friedhofswesen vorgestellt werden.

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 vorhanden ist. Bei der Stadt Herne besteht diese Konkurrenzsituation. Neben den städtischen Friedhöfen existieren zehn weitere konfessionelle sowie ein privater Friedhof. Insbesondere von dem privaten Friedhofsbetreiber wird eine offensive Werbung (u.a. in der Lokalzeitung) durchgeführt.

2017 wurden lediglich rd. 41 Prozent der Herner Sterbefälle auf den städtischen Friedhöfen beigesetzt. In der durchschnittlichen Betrachtung der letzten zehn Jahre liegt der Wert bei rd. 50 Prozent. Es wird deutlich, dass die Stadt Herne hier noch Potenzial hat, den Anteil zu erhöhen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte ihre Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung rund um das Friedhofswesen weiter ausbauen. Die Neuauflage der umfangreichen Broschüre sowie die mögliche Durchführung eines Friedhofstages sind dabei gute und richtige Ansätze, die auch umgesetzt werden sollten.

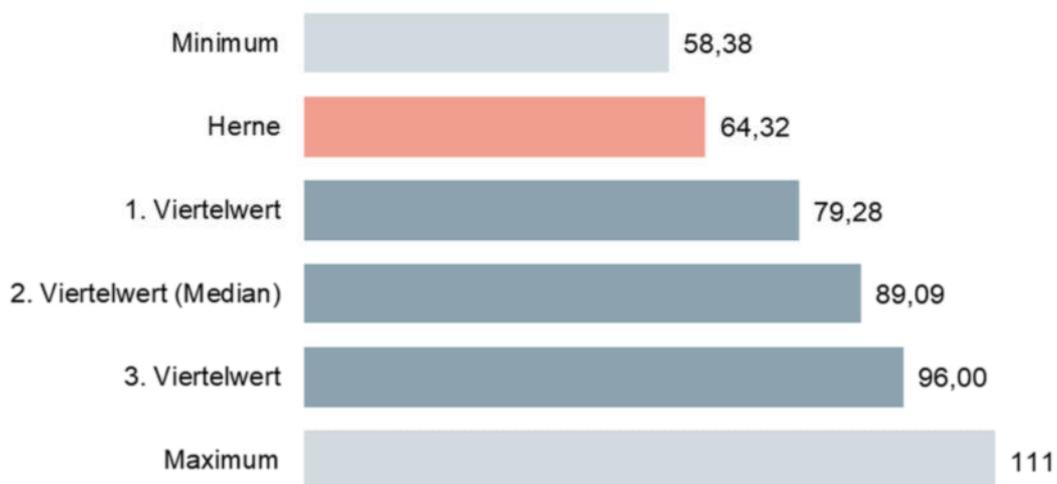
→ Gebühren

→ Feststellung

Im Betrachtungsjahr 2017 sind die Bestattungszahlen eingebrochen. Daraus ergibt sich ein geringer Kostendeckungsgrad. Bei durchschnittlichen Bestattungszahlen liegt der Kostendeckungsgrad im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich.

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.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent 2017



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



Der Kostendeckungsgrad der **Stadt Herne** liegt im Betrachtungsjahr 2017 im interkommunalen Vergleich im unteren Bereich. Die gebührenrelevanten Erlöse liegen bei rund 1,9 Mio. Euro, die entsprechenden Kosten bei rund drei Mio. Euro. Von den Gesamtkosten hat die Stadt Herne

bereits einen Kostenanteil, der auf die Erholungsfunktion der Friedhöfe für alle Einwohner entfällt, in Abzug gebracht. Dieser wird als öffentlicher Grünanteil direkt aus der Gesamtdeckung des Kernhaushaltes der Stadt Herne finanziert. In 2017 betragen die Kosten des öffentlichen Grünanteils rund 490.000 Euro. Dies entspricht 20 Prozent der Kosten der Nutzungsrechte.

Der niedrige Kostendeckungsgrad liegt begründet in einem „Einbruch“ der Bestattungszahlen im Betrachtungsjahr 2017 auf 883 Bestattungen. In 2016 lag der Kostendeckungsgrad bei rund 95 Prozent bei 967 Bestattungen und 2018 bei rund 82 Prozent bei 1.105 Bestattungen. Mit Ausnahme des Jahres 2017 sind in der Stadt Herne in den letzten 13 Jahren rund 1.000 bis 1.100 Bestattungen zu verzeichnen.

Grabnutzungsgebühren

→ Feststellung

Bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren schöpft die Stadt Herne die gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten aus. Durch die regelmäßigen Gebührenkalkulationen werden aktuelle Entwicklungen und Preissteigerungen berücksichtigt. Über die Äquivalenzziffern, wie Fläche, Nutzungsdauer, Fallzahlen, kann die Stadt Herne den Leistungen die entsprechenden Kostenanteile zuordnen.

Alle Nutzungsberechtigten¹ sollten angemessen am Gebührenaufkommen beteiligt werden. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die **Stadt Herne** kalkuliert die Gebühren in einem zweijährlichen Rhythmus. Die letzte Gebührenerhöhung wurde für den Kalkulationszeitraum 2016/ 2017 vorgenommen. Für den Zeitraum 2018/ 2019 konnten die Gebühren stabil gehalten werden. Aktuell werden die Gebühren für die Jahre 2020/ 2021 kalkuliert. Der größte Teil der notwendigen Daten ist im Fachbereich Stadtgrün vorhanden. Darüber hinaus besteht ein Zugriff auf die Finanzsoftware der Kämmerei, um weitere Informationen zu erhalten.

In der Gebührenkalkulation werden Gemeinkosten (Overheadkosten) berücksichtigt. Hierbei handelt es sich um Kosten für Aufgaben von anderen Fachbereichen und Abteilungen, die für das Friedhofswesen erbracht werden. Diese Kosten fließen als Verwaltungskostenerstattung in die Gebührenkalkulation. Darüber hinaus werden auch die fachbereichsinternen Overheadkosten einbezogen.

Das aufgewandte Vermögen wird angemessen verzinst. Hierzu verwendet die Stadt Herne den aktuell gültigen Zinssatz. Die Abschreibungen berechnet sie auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten.

Für die Kostenrechnung hat die Stadt Herne Kostenstellen definiert, z.B. Bestattungen (Ein-, Aus-, Umbettung), Trauerfeier (Trauerfeier, Zellen, Orgelnutzung, Abschiedsräume), Nutzungsrechte. Diesen werden die entsprechenden Kosten entweder direkt oder über ein definiertes

¹ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

Umlageverfahren, insbesondere nach den getätigten Arbeitsstunden des operativen Bereichs, zugeordnet.

Im Jahr 2003 wurde die Kalkulation strukturell verändert. Bis dahin diente ausschließlich die Fläche und Nutzungsdauer als Maßstab. Ab 2003 werden die Infrastrukturkosten nach Fallzahlen aufgeteilt. In der weiteren Gebührenkalkulation werden die Kosten für die weiteren Belegungsflächen über grabart-spezifisch definierte Äquivalenzziffern verteilt. Hier verwendet die Stadt Herne die Faktoren Fläche, Nutzungsdauer und Fallzahlen.

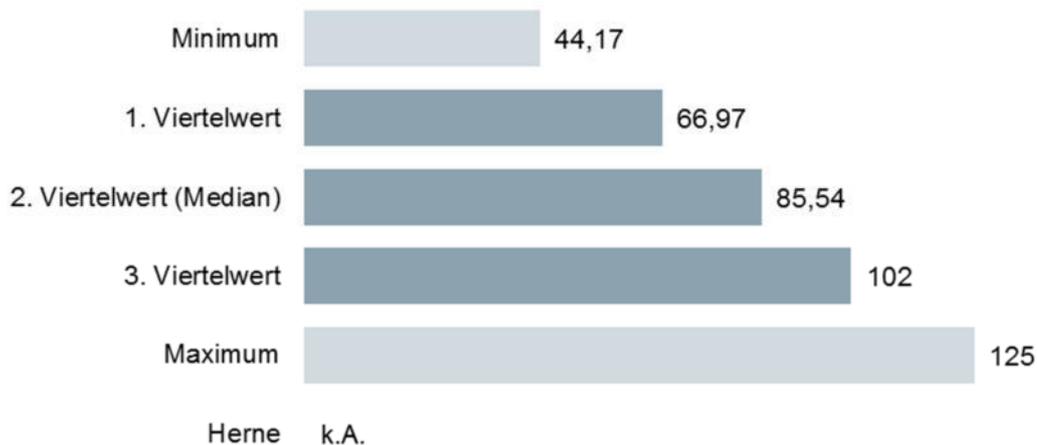
Nutzungsgebühren für Trauerhallen

→ Feststellung

Die Stadt Herne kann die Kosten für ihre Trauerhallen nicht beziffern. Somit kann ein Kostendeckungsgrad nicht dargestellt werden.

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.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kostendeckungsgrad der **Stadt Herne** kann nicht dargestellt werden, da die Kosten für die Trauerhallen nicht valide beziffert werden können. Dem Fachbereich Stadtgrün liegen lediglich Gesamtkosten vor, die sich auf den gesamten Friedhof beziehen. Auch befinden sich in den entsprechenden Gebäudekomplexen noch weitere Räumlichkeiten, die in den Gesamtkosten enthalten sind. Eine Abgrenzung findet nicht statt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte die Kosten soweit differenzieren, dass eine möglichst nutzungsspezifische Aufteilung und Abrechnung vorgenommen werden kann. Mit diesen Daten kann die interne Steuerung verbessert werden.

Der Kostendeckungsgrad sollte für alle Trauerhallen differenziert dargestellt werden können, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen zu beurteilen. Hierauf aufbauend kann die Stadt denn entsprechende Maßnahmen ergreifen (z.B. Aufgabe von Trauerhallen, Übergabe an Bestatter, Umbau zum Beispiel in Kolumbarien).

Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent 2017

Kennzahl	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent	65,01	16,23	48,96	62,13	66,97	90,49	22

Die Nutzungen der Trauerhallen im Verhältnis zu der Anzahl der gesamten Beisetzungen liegen im interkommunalen Bereich im oberen Bereich. Die Stadt Herne sieht hier allerdings auch eine spürbare Konkurrenzsituation. Trauerhallen werden ebenfalls von Bestattern und dem privaten Friedhofsträger angeboten.

→ Flächenmanagement

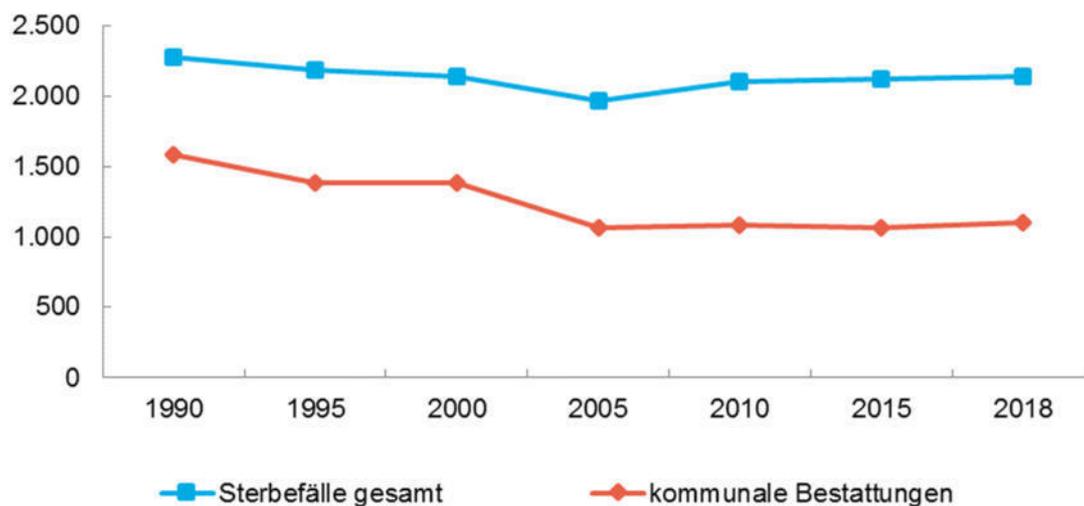
Ausgangslage

Der Flächenbedarf hängt neben anderen wichtigen Faktoren wesentlich von der Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle sowie dem örtlichen Nachfrageverhalten ab.

Für die **Stadt Herne** ist es wichtig, die Entwicklung der Bevölkerung, der Sterbefälle und der Beisetzungen auf den kommunalen Friedhöfen im Blick zu behalten. Diese Einflussfaktoren bestimmen, in welcher Form sie zukünftig Flächen auf den Friedhöfen vorhalten sollte. Vor diesem Hintergrund ist auch eine Analyse der einzelnen Entwicklungen nötig, um Tendenzen erkennen zu können.

Die Bevölkerung in der Stadt Herne ist in der Vergangenheit stetig gesunken. Lag sie Anfang der 1990er Jahre noch bei rund 180.000 Einwohnern, hat sie sich bis zum Betrachtungsjahr 2017 um rund 15 Prozent auf 156.490 Einwohner reduziert. Die Bevölkerungsmodellrechnung 2040 von IT.NRW geht davon aus, dass die Bevölkerungszahl in der Stadt Herne weiter um rund fünf Prozent abnehmen wird, auf dann rund 148.500 Einwohner.

Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen



In der Betrachtung aller Sterbefälle in der Stadt Herne zeigt sich, dass seit 1990 die Zahlen konstant geblieben sind. Auch die Prognosezahlen bis zum Jahr 2040 zeigen kein hiervon abweichendes Bild.

Bei den Bestattungszahlen sind dagegen wesentliche Veränderungen eingetreten. Zu Beginn der 1990er Jahre haben auf den städtischen Friedhöfen noch rund 1.500 Bestattungen stattgefunden. Bereits zehn Jahre später, Anfang der 2000er Jahre, haben sich die kommunalen Bestattungen um ca. 13 Prozent auf rund 1.300 verringert. Anschließend gab es bis zu den Jahren 2005/ 2006 einen weiteren Einbruch um ca. 20 Prozent auf rund 1.050 Bestattungen. Zu dieser Zeit hat die Stadt Herne reagiert, ein Friedhofsentwicklungskonzept erstellt und entsprechende

Maßnahmen ergriffen. So wurden ab dem Jahr 2006 insbesondere Friedhöfe und Friedhofsteile geschlossen. Parallel dazu wurden die Friedhofsgebühren gesenkt. So hat es die Stadt Herne ab dem Jahr 2010 geschafft, den Abwärtstrend der Bestattungszahlen zu stoppen. Diese haben sich seitdem bei rund 1.000 bis 1.100 eingependelt. Insgesamt bleibt festzustellen, dass sich die Anzahl der Bestattungen in dem genannten Zeitraum um rund ein Drittel reduziert hat.

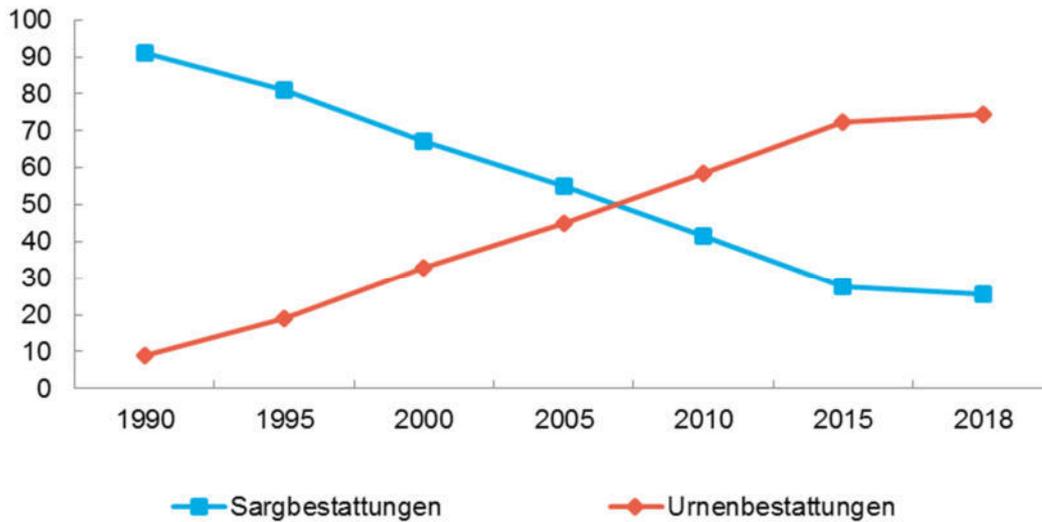
Interessant ist in diesem Zusammenhang die Entwicklung des kommunalen Anteils der Beisetzungen am Gesamtbeisetzungsaufkommen in der Stadt Herne. Anfang der 1990er Jahre wurden noch mehr als zwei Drittel aller Sterbefälle auf den städtischen Friedhöfen beigesetzt. Mit Blick auf die rückläufigen Bestattungen hat sich auch dieser Anteil in den folgenden Jahren kontinuierlich verringert. Im Betrachtungsjahr 2017 liegt dieser Anteil lediglich bei rund 41 Prozent, im Mittel der letzten zehn Jahre allerdings bei rund 50 Prozent. Dies bedeutet, dass lediglich rund die Hälfte aller Sterbefälle auf den städtischen Friedhöfen beigesetzt wird.

Anteile Beisetzungen Stadt Herne 2017

Kennzahl	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	27,29	13,59	21,69	27,29	34,73	50,24	23
Anteil Beisetzungen Urnengräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	43,26	3,85	39,48	47,93	57,79	72,60	23
Anteil Beisetzungen weitere Grabarten am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	29,45	0,00	8,83	26,82	31,63	73,08	23

Von den kommunalen Beisetzungen wurden bei der Stadt Herne im Betrachtungsjahr 2017 rund ein Viertel als Sargbeisetzung und rund drei Viertel als Urnenbeisetzung durchgeführt. Auch hier zeigt ein Blick in die Historie den Wandel im Bestattungswesen - weg von den Sargbeisetzungen, hin zu den Urnenbeisetzungen.

Entwicklung Sarg- und Urnenbestattungen



Zu Beginn der 1990er Jahre lag der Anteil der Urnenbestattungen noch bei unter zehn Prozent. Bereits zehn Jahre später hat sich dieser Wert mehr als verdreifacht. Im Jahr 2000 haben rund ein Drittel der Bestattungen als Urnenbestattung stattgefunden. Dieser Trend hat sich stetig weiterentwickelt. Zwischen 2005 und 2010 war bereits jede zweite Bestattung eine Urnenbestattung. Seit dem Jahr 2010 bietet die Stadt Herne die Bestattungsform Urnennischen in Kolumbarien an. Die Nachfrage nach dieser Bestattungsform war von Beginn an so groß, dass die Stadt Herne kaum mit dem Bau von Kolumbarien Schritt halten kann. Diese hohe Nachfrage nach Kolumbarien hat den Trend von Sarg zur Urne noch einmal verstärkt. Allerdings hat hier auch eine Verschiebung von den „normalen“ Urnen zu den Kolumbarien stattgefunden. Aktuell sind die Urnennischen in Kolumbarien neben den Urnen im Wahlgrab die häufigste Bestattungsform, die in Herne durchgeführt wird. Da die Nachfrage nach Urnengräbern, insbesondere nach Urnennischen in Kolumbarien, weiter steigend ist, wird sich der Anteil von aktuell rund 75 Prozent Urnenbestattungen vermutlich weiter erhöhen.

Die Friedhofslandschaft der Stadt Herne wurde ursprünglich für rund 180.000 Einwohner konzipiert. Die Einwohnerzahlen und das Bestattungsverhalten haben sich in der Vergangenheit in der Stadt Herne deutlich verändert. Dies hat zur Folge, dass sich der Bedarf an Friedhofsfläche kontinuierlich verringert. Im Rahmen des Friedhofskonzeptes hat die Stadt Herne in 2004 für jeden einzelnen Friedhof eine Friedhofsbedarfsplanung vorgenommen. Auch hat sie die Kostensituation der einzelnen Friedhöfe untersucht. Als Ergebnis dieser Planung hat die Stadt Herne in einem ersten Schritt ab dem Jahr 2006 den Ostfriedhof (Horsthauser Friedhof) und den Röhlinghauser Friedhof sowie weitere Flächen auf den anderen Friedhöfen geschlossen. Aufgrund der weiteren Entwicklungen im Friedhofsbereich wurde in einem zweiten Schritt ab dem Jahr 2012 der Waldfriedhof geschlossen.

Auf den geschlossenen Friedhöfen bzw. Friedhofsteilen werden keine neuen Nutzungsrechte mehr vergeben. Für bestehende Rechte an Wahlgräbern gilt eine beschränkte Weiterbenutzung

der Grabstätte. Unter bestimmten Voraussetzungen sind hier noch Bestattungen möglich. Friedhofsteilflächen, die für den eigentlichen Bestattungszweck nicht mehr benötigt werden, werden zum Teil aufgeforstet oder nach Möglichkeit auch extensiv gepflegt.

Es handelt sich um einen sehr langfristigen Prozess, bis ein Friedhof tatsächlich „geschlossen“ und entwidmet werden kann. Somit ist es außerordentlich wichtig, sich frühzeitig mit den örtlichen Entwicklungen zu beschäftigen und entsprechende Maßnahmen einzuleiten. Dies hat die Stadt Herne getan. In den nachfolgenden Abschnitten wird beschrieben, wie sich die Stadt Herne mit dieser Thematik auseinandersetzt.

Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation

→ Feststellung

Bei der Stadt Herne ist lediglich ein geringer Anteil der Friedhofsfläche als Grabfläche belegt. Ein sogenannter „Flickenteppich“ ist deutlich zu erkennen und schränkt die Umgestaltungsmöglichkeiten ein.

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.

In der **Stadt Herne** stellt sich die Belegungssituation wie folgt dar:

Flächenanteile der Grabarten

Kennzahl	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil belegte Fläche Erdgräber an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	11,64	4,33	8,70	10,80	12,66	24,59	17
Anteil belegte Fläche Urnengräber an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	1,12	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 Kennzahlen zur belegten Fläche im Verhältnis zur gesamten Friedhofsfläche machen deutlich, dass lediglich 13 Prozent der Gesamtfläche als Grabfläche belegt ist. Der überwiegende Teil der Flächen besteht aus Grün- und Wegeflächen sowie aus freien, nicht belegten Grabflächen. Im Rahmen einer vor Ort durchgeführten Besichtigung von verschiedenen Friedhöfen wurde deutlich, dass auch auf den Friedhöfen der Stadt Herne ein sogenannter „Flickenteppich“

vorhanden ist. Dabei handelt es sich um einzelne, nicht mehr belegte Gräber auf den Grabfeldern, die von der Stadt gepflegt werden müssen. Eine weitere Auffälligkeit ist genau die gegensätzliche Situation, wenn nur noch einzelne Grabstätten auf ansonsten bereits abgeräumten Grabfeldern vorhanden sind. Hier muss die Stadt die gesamte Infrastruktur wie Zuwegung und teilweise auch Wasserstellen vorhalten und unterhalten. Ein Rückbau oder eine anderweitige Nutzung ist oftmals nicht möglich. Somit ergeben sich bei solchen Fällen auch nur eingeschränkt Möglichkeiten, die entsprechenden Flächen pflegearm zu gestalten.

Entwicklung künftiger Flächenbedarf

→ Feststellung

Die Stadt Herne betreibt ein aktives und vorausschauendes Flächenmanagement. Durch die Zentralisierung von neuen Grabfeldern und Grabformen auf den Kernbereich der Friedhöfe nutzt sie die vorhandenen und auch freiwerdenden Flächen für eine optimierte Flächenauslastung. Gleichwohl setzen insbesondere laufende Ruhe- und Nutzungsfristen bestehender Gräber sowie nur langfristig abbaubare Flächenüberhänge einer konsequenten Flächenkonzentration Grenzen.

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.

Wie bereits in den vorherigen Absätzen dargestellt, hat sich die **Stadt Herne** bereits frühzeitig mit der Entwicklung des Flächenbedarfs beschäftigt und mit der Schließung von Friedhöfen bereits weitreichende Maßnahmen zur nachhaltigen Flächenreduzierung eingeleitet. Allerdings wirken sich diese Maßnahmen erst langfristig aus, da vielfach noch bestehende Nutzungs- und Ruhefristen einer Umgestaltung bzw. Umnutzung der Friedhofsflächen entgegenstehen.

Neben den bereits eingeleiteten Maßnahmen analysiert die Stadt Herne regelmäßig die Entwicklung der Bestattungszahlen, das Grabwahlverhalten sowie den notwendigen Flächenbedarf. Bei den Grabarten ergibt sich für die städtischen Friedhöfe folgendes Bild:

Entwicklung der Grabarten

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2017	208
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2018 bis 2022	832
Neukäufe Urnengräber (Reihen-, Wahlgrab und am Baum) 2017	203
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2018 bis 2022	91
Neukäufe weitere Grabarten (Kolumbarien, Urnengemeinschaftsgräber) 2017	201
Fünfjahresmittel der freiwerdenden weiteren Grabstellen 2018 bis 2022	0

An dieser Darstellung ist zu erkennen, wie viele Gräber im Betrachtungsjahr 2017 neu erworben werden und wie viele Gräber jedes Jahr aufgrund des Ablaufs des Nutzungsrechtes frei werden.

Sehr auffällig ist die Entwicklung bei den Erdgräbern. Den 208 Neukäufen stehen 832 freiwerdende Erdgrabstellen gegenüber. Jedes Jahr fallen somit über 600 Erdgräber an die Stadt Herne zurück, deren Flächen gepflegt werden müssen. Sollten die Nutzungsrechte an Erdgräbern verlängert werden, verringert sich die Zahl entsprechend. Dies ist allerdings lediglich bei Wahlgräbern möglich und macht nur einen geringen Teil aus. Besonders zu berücksichtigen ist dabei, dass neben jährlich freiwerdenden Grabstellen bereits jetzt rund 22.000 freie Erdgrabstellen vorhanden sind.

Bei den Urnengrabstellen ist die Anzahl der Neukäufe noch höher als die der freiwerdenden Urnengrabstellen. Hierfür gibt es zwei Gründe. Zum einen ist die Nachfrage nach Urnengrabstellen weiterhin hoch. Zum anderen war die Verbreitung der Urnengrabstellen in den 90er Jahren noch nicht sehr groß (diese Ruhefristen laufen in dem o.g. Zeitraum 2018 bis 2022 aus), sondern hat von da an erst deutlich zugenommen. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der deutlich gestiegenen Nachfrage nach Urnengräbern in den 2000er Jahren auch die freiwerdenden Urnengrabstellen in den Folgejahren nach dem hier genannten Zeitraum (2018 bis 2022) zunehmen werden. Die bereits freien Urnengrabstellen hat die Stadt Herne mit 1.740 beziffert.

Zu den weiteren Grabarten gehören bei der Stadt Herne die anonymen Urnengräber sowie die Kolumbarien. Da diese Grabarten erst seit 1999 bzw. 2010 angeboten werden, sind die Ruhefristen noch nicht abgelaufen. Somit werden in dem genannten Zeitraum (2018 bis 2022) noch keine Grabstellen frei.

Für die Stadt Herne ist es auch zukünftig wichtig, ein aktives und vorausschauendes Flächenmanagement zu betreiben.

Diese Herausforderung hat die Stadt Herne angenommen. Vorrangiges Ziel bei der Anlage neuer Grabfelder ist daher ganz bewusst, die Außenbereiche der Friedhöfe möglichst nicht zu belegen. Die Planung konzentriert sich vielmehr auf den inneren Bereich der Friedhöfe und ist nach Möglichkeit auf die in diesem Bereich vorhandenen Flächen ausgerichtet.

Beispielhaft kann hier die Aufstellung neuer Kolumbarien genannt werden. Durch die anhaltend hohe Nachfrage nach dieser Grabart baut die Stadt Herne kontinuierlich dieses Angebot aus. Die neuesten Kolumbarien hat sie auf eine freie Fläche auf einem Erdgrabfeld in direkter Angrenzung zu den vorhandenen Erdgräbern aufgestellt. So ist es der Stadt Herne hierdurch konkret gelungen, die auf diesem Grabfeld vorhandenen Flächen optimal auszulasten. Die Stadt Herne plant, die weiteren Kolumbarien nach Möglichkeit auch in dieser Form aufzustellen.

Durch die Zentralisierung auf den Kernbereich der Friedhöfe reduziert die Stadt Herne mittel- bis langfristig die Außenflächen. Die Wegeflächen können zurückgebaut werden. Insgesamt ergeben sich dadurch auf Dauer weniger Unterhaltungsaufwendungen. Dies hat allerdings dort seine Grenzen, wo sich noch einzelne aktive Gräber innerhalb bestehender Grabfelder befinden. Eine weitere Einschränkung ergibt sich durch den Denkmalschutz. Bei der Stadt Herne stehen Teile des größten Friedhofes, dem Südfriedhof, unter Denkmalschutz. Dies ist bei der Beplanung bzw. Anpassung der Flächen zu beachten. So müssen z.B. vorhandene Sichtachsen bestehen bleiben, sodass auf diesen Flächen bspw. keine Kolumbarien aufgestellt werden dürfen.

→ 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.

Grün und Wegeflächen/ Bäume auf den Friedhöfen in Herne 2017

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Fläche Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	78,86	45,69	71,06	77,34	81,78	89,68	23
Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsfläche	6	3	6	7	10	12	21

Entsprechend der geringen Flächenanteile für Erd- und Urnengräber ist der Flächenanteil für Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfriedhofsfläche hoch. Dies wurde auch bei einer Besichtigung der Friedhöfe der **Stadt Herne** deutlich.

Auf den kommunalen Friedhöfen in der Stadt Herne stehen im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten annähernd durchschnittlich viele Bäume je qm Friedhofsfläche. Auffällig ist in der Stadt Herne allerdings der besonders alte Baumbestand. Insbesondere auf dem Südfriedhof, dem größten Friedhof der Stadt Herne, ist dies deutlich zu erkennen.

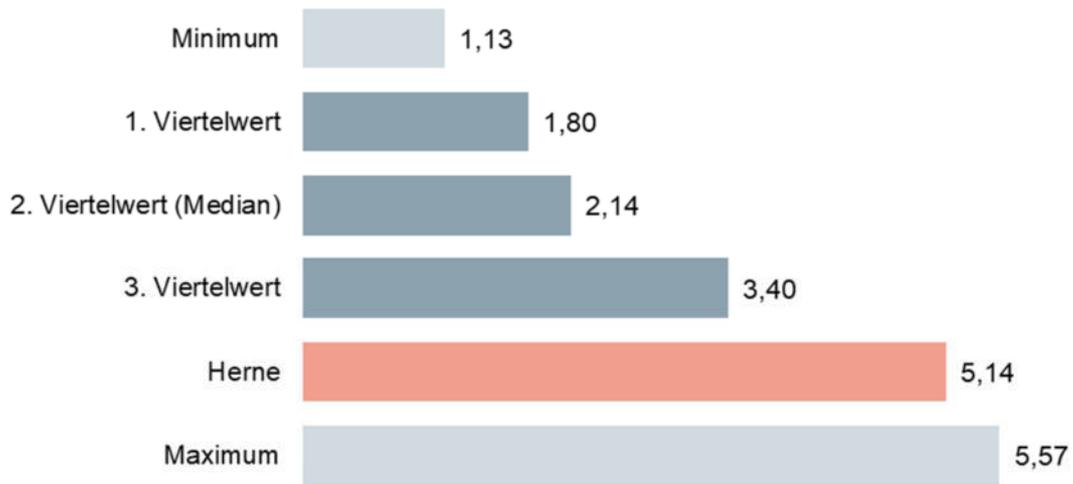
Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen liegen bei der Stadt Herne im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten im oberen Bereich. Die Friedhöfe haben eine besondere Bedeutung und einen hohen Pflegestandard. Dies führt zu hohen Unterhaltungskosten.

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 Gebührentwicklung sowie den städtischen Haushalt nehmen.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2017



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



Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegefläche liegen bei der **Stadt Herne** im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich. Nach Angaben der Stadt Herne ist der sich selbst auferlegte hohe Pflegestandard, insbesondere auf dem Südfriedhof als größten Friedhof der Stadt Herne, ursächlich für die hohen Kosten. Dies ist in Zusammenhang mit der örtlichen Bedeutung der Friedhöfe in der Stadt Herne zu sehen.

Die Rasenpflege ist auf den Friedhöfen vollständig vergeben. Hier ist der Pflegestandard, also die Art und Häufigkeit der Leistung, klar beschrieben. Bei den Eigenleistungen hat die Stadt Herne keine Pflegestandards definiert. Es existiert jedoch für die Friedhöfe ein Grundverständnis über die Qualität der Grünanlagen sowie der auszuführenden Arbeiten. Die unterschiedliche Intensität der Pflege ergibt sich aus der Bepflanzung der Flächen.

→ Empfehlung

Die Stadt Herne sollte auch für die eigenen Leistungen Pflegestandards definieren. Hierdurch erreicht die Stadt eine verbesserte Grundlage für die interne Steuerung.

Mit einer gezielten Steuerung dieser Standards besteht dann die Möglichkeit, make-or-buy-Vergleiche durchzuführen und zu analysieren, ob bestimmte Leistungen anders wirtschaftlicher erbracht werden können. Auch kann durch eine Standardisierung gleichartiger Pflegeleistungen

die Wirtschaftlichkeit positiv beeinflusst bzw. die Kosten gesenkt werden. Dadurch könnte der Deckungsbeitrag gestärkt werden.

Um die Unterhaltungskosten langfristig zu reduzieren, setzt die Stadt Herne unterschiedliche Maßnahmen um. So werden beispielsweise Gehölzflächen zusammengefasst oder Begrenzungsbepflanzungen aufgenommen, wenn Gräber entfallen. Ziel ist es, für die Grünflächenpflege eine „störungsfreie“ Fläche herzustellen. Weiterhin wird auf den vielen Rasenflächen nur noch ein Randstreifen als begehbarer Fläche regelmäßig gemäht. Die übrigen Rasenflächen werden extensiv gepflegt. Mit diesen Maßnahmen macht die Stadt Herne gute Erfahrungen.

Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum in Euro 2017

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum in Euro	25,00	4,70	10,41	15,55	20,42	32,44	15

Im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten liegen die Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum im oberen Bereich. Wie bereits dargestellt, ist auf den Friedhöfen der Stadt Herne ein besonders alter Baumbestand vorhanden. Dieser erfordert in Herne ein hohes Kontrollintervall und erzeugt viele Pflegemaßnahmen.

Ab 2017 sind zwei Meisterstellen, die lange unbesetzt waren, wiederbesetzt. Deren Aufgabe umfasst die Vergabe von Baumpflegemaßnahmen, die in der Stadt Herne von externen Unternehmen durchgeführt werden. Durch diese Wiederbesetzung der Stellen konnte begonnen werden, den Rückstau, der in diesem Bereich entstanden ist, aufzuarbeiten. Hier liegen auch noch Schäden aus dem Jahr 2014 vor, die der Pfingststurm „Ela“ verursacht hat. Diese Aufarbeitung führt nach Angaben der Stadt Herne kurzfristig zu höheren Kosten. Die Stadt Herne geht davon aus, dass sich mittel- bis langfristig die Kosten wieder reduzieren.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die grundsätzliche Koordination aller Aufgaben des Friedhofsmanagements erfolgt zentral im Fachbereich Stadtgrün. Es ist somit gewährleistet, dass ein regelmäßiger, ständiger Informationsaustausch zwischen den handelnden Akteuren im Fachbereich gegeben ist.		
F2	Die Stadt Herne hat durch das Friedhofskonzept die strategische Ausrichtung des Friedhofswesens vorgegeben. Dieses Konzept bildet den Handlungsrahmen für die operative Ausrichtung der Verwaltung.	E2.1	Die Stadt Herne sollte ein Kennzahlensystem aufbauen und regelmäßig auswerten. Dadurch kann die Steuerung unterstützt werden.
		E.2.2	Die Stadt Herne sollte im Friedhofsbereich ein regelmäßiges Berichtswesen aufbauen. Hier kann der Fachbereich Stadtgrün proaktiv vorgehen und regelmäßig steuerungsrelevante Informationen liefern. So sind alle Entscheidungsträger regelmäßig über die Entwicklungen im Friedhofsbereich informiert.
F3	Insbesondere durch den Einsatz einer Fachsoftware ergibt sich eine umfassende und systematisierte Datenlage, mit der die Friedhofsverwaltung aktiv in Steuerung und Organisation unterstützt wird.	E3.1	Die Stadt Herne sollte die vorhandene Schnittstelle soweit aktualisieren, dass eine automatisierte Buchung der Daten umgesetzt wird. Fach- und Finanzsoftware bieten entsprechende Möglichkeiten.
		E3.2	Die Stadt Herne sollte möglichst zeitnah alle notwendigen Daten in die Fachsoftware einpflegen.
F4	Soweit es um die Möglichkeiten der grafischen Darstellung von Grabstätten geht, ist positiv festzustellen, dass die Stadt Herne zurzeit diesen Bereich optimiert und ausbaut.		
F5	In der Stadt Herne besteht im Friedhofswesen eine spürbare Konkurrenzsituation. Eine aktive Öffentlichkeitsarbeit ist daher besonders wichtig. Hierzu gibt es in der Stadt Herne bereits gute Ansätze.	E5	Die Stadt Herne sollte ihre Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung rund um das Friedhofswesen weiter ausbauen. Die Neuauflage der umfangreichen Broschüre sowie die mögliche Durchführung eines Friedhofstages sind dabei gute und richtige Ansätze, die auch umgesetzt werden sollten.
F6	Im Betrachtungsjahr 2017 sind die Bestattungszahlen eingebrochen. Daraus ergibt sich ein geringer Kostendeckungsgrad. Bei durchschnittlichen Bestattungszahlen liegt der Kostendeckungsgrad im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich.		

Feststellung			Empfehlung
F7	Bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren schöpft die Stadt Herne die gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten aus. Durch die regelmäßigen Gebührenkalkulationen werden aktuelle Entwicklungen und Preissteigerungen berücksichtigt. Über die Äquivalenzziffern, wie Fläche, Nutzungsdauer, Fallzahlen, kann die Stadt Herne den Leistungen die entsprechenden Kostenanteile zuordnen.		
F8	Die Stadt Herne kann die Kosten für ihre Trauerhallen nicht beziffern. Somit kann ein Kostendeckungsgrad nicht dargestellt werden.	E8	Die Stadt Herne sollte die Kosten soweit differenzieren, dass eine möglichst nutzungsspezifische Aufteilung und Abrechnung vorgenommen werden kann. Mit diesen Daten kann die interne Steuerung verbessert werden.
F9	Bei der Stadt Herne ist lediglich ein geringer Anteil der Friedhofsfläche als Grabfläche belegt. Ein sogenannter „Flickenteppich“ ist deutlich zu erkennen und schränkt die Umgestaltungsmöglichkeiten ein.		
F10	Die Stadt Herne betreibt ein aktives und vorausschauendes Flächenmanagement. Durch die Zentralisierung von neuen Grabfeldern und Grabformen auf den Kernbereich der Friedhöfe nutzt sie die vorhandenen und auch freiwerdenden Flächen für eine optimierte Flächenauslastung. Gleichwohl setzen insbesondere laufende Ruhe- und Nutzungsfristen bestehender Gräber sowie nur langfristig abbaubare Flächenüberhänge einer konsequenten Flächenkonzentration Grenzen.		
F11	Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen liegen bei der Stadt Herne im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten im oberen Bereich. Die Friedhöfe haben eine besondere Bedeutung und einen hohen Pflegestandard. Dies führt zu hohen Unterhaltungskosten.	E11	Die Stadt Herne sollte auch für die eigenen Leistungen Pflegestandards definieren. Hierdurch erreicht die Stadt eine verbesserte Grundlage für die interne Steuerung.

→ 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 Herne
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Bauaufsicht	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Baugenehmigung	5
Strukturelle Rahmenbedingungen	5
Rechtmäßigkeit	8
Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	9
Geschäftsprozesse	10
Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens	11
Laufzeit von Bauanträgen	12
Personaleinsatz	16
Digitalisierung	19
Transparenz	21
→ Bauberatung	23
→ Bauordnung	24
Bauüberwachung	24
Bauzustandsbesichtigungen	24
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	26

→ Managementübersicht

Als Anlage hat die gpaNRW die Feststellungen und Empfehlungen zur überörtlichen Prüfung der Bauaufsicht tabellarisch zusammengefasst. Diese Zusammenfassung gibt allein die chronologische Reihenfolge wieder und gibt keine Priorisierung vor.

Bauaufsicht

Die Bauaufsicht der Stadt Herne befindet sich derzeit im Umbruch. Grund sind weniger die mit dem Erlass der neuen Landesbauordnung NRW einhergehenden Änderungen. Vielmehr hat die Verwaltung im maßgeblichen Prüfungszeitraum viele Prozesse und Abläufe auf den Prüfstand gestellt und organisatorische Zuordnungen verändert bzw. optimiert. So befinden sich einige Maßnahmen derzeit noch in der Umsetzungsphase und haben noch nicht ihre Wirkung entfalten können.

Die Bauaufsicht verfügt bereits über effektive Prozessabläufe. Die gesetzlich vorgegebenen Fristen von einer Woche nach Eingang eines Bauantrages (§ 72 Abs. 1 BauO NRW) werden immer, die sechs-Wochen-Frist nach § 68 Abs. 8 BauO NRW fast immer eingehalten.

Bei der Bearbeitung von Bauanträgen erreicht sie eine unterdurchschnittliche Leistungskennzahl. Der Personaleinsatz bei den förmlichen Vorbescheiden ist durchschnittlich.

Bei den normalen Baugenehmigungsverfahren erreicht die Stadt Herne im Vergleichsjahr 2018 maximale Gesamtlaufzeiten. Auf dieses normale Genehmigungsverfahren entfallen fast 15 Prozent der Bauanträge. Im Vergleich ist das ein unterdurchschnittlicher Anteil. Die Prozesslaufzeiten im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren sind überdurchschnittlich. Der Grund für die langen Prozesslaufzeiten ab Antragsingang begründet sich durch das Vervollständigen der Anträge durch die Antragsteller. Hier räumt die Stadt Herne längere Fristen ein als andere kreisfreie Städte. Die meisten Bauanträge kann die Stadt Herne innerhalb von 50 Tagen ab Vollständigkeit entscheiden.

Die Bauberatung wird von den Mitarbeitenden erledigt, die in der übrigen Zeit die Genehmigungsanträge bearbeiten. Ab 2019 wurde das Personal stundenweise verstärkt. Die Beratungsleistungen werden durch ausführliche Informationen auf der städtischen Homepage ergänzt.

Bauzustandsbesichtigungen werden in Herne häufig durchgeführt. Die Ermessensentscheidungen für oder gegen eine solche Besichtigung sollte dokumentiert werden.

→ 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 Anträge und das Genehmigungsverfahren.

Strukturelle Rahmenbedingungen

Die **Stadt Herne** ist nach Angaben von IT NRW mit 156.490 Einwohnern und einer Fläche von 51,42 qkm im Vergleich eine kleine kreisfreie Stadt Nordrhein-Westfalens. Die Fläche ist die kleinste und die Einwohnerzahl liegt im unteren Viertel der Vergleichskommunen. Es handelt sich in Herne um ein sehr verdichtetes Stadtgebiet.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2017

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle Baugenehmigung je 100.000 EW	369	337	445	500	593	713	23
Fälle Baugenehmigungen je qkm	11,24	4,61	8,19	8,69	11,70	18,32	23
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	18,51	8,87	15,89	17,91	21,42	63,96	22
Anteil der Anträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	81,14	34,85	76,30	81,00	83,48	90,09	22
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in Prozent	0,35	0,31	0,56	0,94	1,67	4,31	23

Die Stadt Herne weist in 2017 einen durchschnittlichen Anteil an vereinfachten Genehmigungsverfahren auf. In 2018 haben die Anträge im vereinfachten Verfahren von 427 auf 496 zugenommen. Im interkommunalen Vergleich ergeben sie mit 85,06 Prozent einen überdurchschnittlichen Anteil (Median = 81,40 Prozent).

Auch die Anträge im normalen Genehmigungsverfahren sind von 42 auf 46 gestiegen. Der Anteil von 14,94 Prozent ist im Vergleich zu den übrigen kreisangehörigen Kommunen unterdurchschnittlich (Median = 18,21 Prozent).

Freistellungsverfahren hatte die Stadt Herne 2018 nicht.

Die Anzahl der Vorbescheide ist mit 52 gleichgeblieben.

In Herne werden einwohnerbezogen weniger Baugenehmigungen beantragt, als in 75 Prozent der Vergleichskommunen. Gleichartige Anträge werden hier zusammengefasst eingereicht. Beispiel dafür sind Reihenhäuser, die in anderen Kommunen teilweise einzeln beantragt werden. In Herne reichen Investoren einen Antrag ein, der dann mehrere Gebäudeblöcke zusammenfasst.

Große Projekte der letzten Jahre waren mehrere Krankenhausumbauten und -sanierungen und Neubauten für Logistik-Unternehmen.

Einfluss auf die Baugenehmigungsverfahren haben erforderliche externe Stellungnahmen oder Gutachten für die sieben Störfallbetriebe, die in der Stadt vertreten sind. Hier müssen die Vorschriften der Richtlinie Seveso III ¹berücksichtigt werden. Daneben gibt es zwei Autobahnen im Stadtgebiet. Von StraßenNRW müssen dafür bei vielen Genehmigungsanträgen Stellungnahmen eingeholt werden. Aufgrund der zahlreichen Verkehrswege und der hohen Baudichte sind Lärmemissionen regelmäßig in den Antragsverfahren zu beachten. Der Denkmalschutz muss wegen der zahlreich vorhandenen denkmalgeschützten Bebauung regelmäßig beteiligt werden.

Die Anzahl der intern oder extern eingeholten Stellungnahmen hat Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren.

Weitere Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2018

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	4,41	1,05	2,09	3,00	4,58	8,71	14
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	0,12	0,05	0,08	0,12	0,25	0,68	14

Die Stadt Herne weist eine mittlere Kennzahl an extern eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen je Genehmigungsverfahren auf. Intern werden mehr Stellungnahmen eingeholt, als das bei der Hälfte der Kommunen üblich ist. Die Stellungnahmen werden in der Verwaltung nach Möglichkeit gebündelt an die Bauaufsicht geschickt. Z.B. gibt es eine gemeinsame Stellungnahme für den Fachbereich Stadtplanung und Umwelt und der Unteren Denkmalbehörde. Für die Sachbearbeitung vereinfachen die zusammengefassten Stellungnahmen die Bearbeitung eines Antrags nicht. Sie müssen weiterhin einzeln in die Bewertung der Genehmigungsfähigkeit einfließen. Die jeweiligen Auflagen und Hinweise müssen dafür geprüft und berücksichtigt werden.

Ebenso wenig verkürzen die zusammengefassten Stellungnahmen die Bearbeitungsdauer. Den beteiligten Fachämtern wird in der Regel eine Frist von vier Wochen eingeräumt. Hier kommt es regelmäßig zu Verzögerungen. 2017 war das beispielsweise bei der Feuerwehr der Fall. Derzeit

¹ Richtlinie 2012/18/EU vom 4. Juli 2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen

kommen diese Stellungnahmen wieder fristgerecht. Zur Optimierung der Bearbeitungszeiten finden momentan Gespräche mit den beteiligten Fachämtern statt.

Die Frist für externe Stellungnahmen ist gem. BauO NRW auf zwei Monate befristet. Dennoch unterstellt die Bauaufsicht in Herne, dass keine Antwort nicht eine positive Stellungnahme bedeutet. Geht also fristgerecht keine Stellungnahme ein, wird erneut nachgefragt und die Frist verlängert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte die neue gesetzliche Regelung des § 71 Abs. 2 und 3 BauO NRW 2018 nutzen, um das Genehmigungsverfahren durch konsequente Fristsetzung zu beschleunigen.

Mit der neuen Bauordnung (BauO NRW 2018) setzt die Stadt Herne die benannte rechtliche Vorgabe der Positivfiktion nicht eingegangener Stellungnahmen grundsätzlich um. Lediglich bei einer Unentbehrlichkeit der Stellungnahme (z.B. Äußerung der Brandschutzdienststelle) wird an die Abgabe der Stellungnahme erinnert.

Ein Teil der internen Stellungnahmen müsste entbehrlich sein, da die Stadt Herne über ein GIS-System verfügt. In diesem Programm sind für nahezu das gesamte Stadtgebiet u.a.

- die vorhandene Bebauung
- die vorhandenen Bebauungspläne
- Straßen und Wege
- Luftbilder
- Leitungstrassen für Gas- und Wasserleitungen und Entwässerungseinrichtungen
- Höhenlinien
- Katasterkarten
- Umweltdaten
- Baulasten

eingetragen. Für rund 40 Prozent des Stadtgebietes gibt es Bebauungspläne. Das GIS-System ist seit 2018 teilweise auch für Antragstellende freigeschaltet.

Die Bauaufsicht kann mit den vorliegenden Informationen beurteilen, ob eine Stellungnahme überhaupt erforderlich ist. Zur Entlastung aller beteiligten Fachämter sollte dennoch geklärt werden, in welchen Bereichen Stellungnahmen zwingend erforderlich sind. Ggf. ist das Geo-Portal nicht in allen Bereichen auf dem aktuellen Stand. Die Stadt ist verwaltungsintern im Gespräch, um die Fristen im Stellungnahmeverfahren zu minimieren. In diesem Zusammenhang beabsichtigt die Stadt für die Antragsverfahren bei der Bauaufsicht den Zugriff auf Informationen aus den Geodaten mit dem Fachbereich Vermessung und Kataster zu optimieren.

Es gibt eine regelmäßige Baugesuchsrunden mit dem Fachbereich Stadtplanung und Umwelt. Bei großen Bauvorhaben werden diese im Vorfeld fachbereichsübergreifend vorbesprochen.

Damit sollen die internen Stellungnahmen reduziert bzw. das Beteiligungsverfahren beschleunigt werden.

Auf die Bearbeitungszeiten bei externen Stellen hat die Bauaufsicht keinen Einfluss. Die Frist von zwei Monaten wird von einigen Behörden regelmäßig ausgeschöpft.

→ **Empfehlung**

Die Anzahl der intern eingeholten Stellungnahmen sollte weitestgehend minimiert werden.

Nach Angabe der Stadt Herne wird diese Empfehlung 2019 bereits umgesetzt.

Rechtmäßigkeit

→ **Feststellung**

In Herne ist eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung gegeben, da die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben eingehalten werden.

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 **Stadt Herne** hält die Frist von einer Woche gemäß § 72 Abs. 1 BauO NRW 2000 nach Eingang des Bauantrages (§ 69 BauO NRW 2000) immer ein. Diese Frist wurde in der ab dem 01. Januar 2019 gültigen BauO NRW in § 71 Abs. 1 auf zwei Wochen nach Eingang des Bauantrags verlängert. Daher wird die Stadt Herne bei Beibehaltung der bisherigen Praxis die Frist auch künftig einhalten können. Entscheidungen und Stellungnahmen nach § 72 Abs. 2 BauO NRW 2000 holt die Bauaufsicht gleichzeitig ein. Die Genehmigungsanträge werden eingescannt. Die beteiligten Fachbereiche erhalten Zugriffsrechte auf die digitalen Antragsdaten.

Die in § 68 Abs. 8 BauO NRW 2000 geregelte Sechs-Wochenfrist nach Eingang des Bauantrags hält die Stadt Herne ein. Die Angrenzer benachrichtigt die Stadt nach § 74 Abs. 3 BauO NRW 2000 in den gesetzlich vorgeschriebenen Fällen.

Den Baubeginn gemäß § 77 Abs. 1 BauO NRW 2000 überwacht die Stadt ebenfalls grundsätzlich. Sie bietet zudem den Service, den Antragsteller schriftlich zu informieren, sofern die Erlöschung der Baugenehmigung droht.

Eine einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen der Sachbearbeiter stellt die Stadt über ihre Software sicher. Es gilt bei der Bauaufsicht mindestens das vier-Augen-Prinzip. Das richtet sich nach Art und Komplexität des Antrags. Einfache Vorgänge werden von den Sachbearbeitern und der jeweiligen Fachstelle unterzeichnet. Bei Ablehnungen oder Negativbescheiden unterschreiben daneben auch die Abteilungs- und die Fachbereichsleitung. Auch die Stabsstelle ist bei verschiedenen Verwaltungsvorgängen eingebunden.

Für zahlreiche Fälle hat die Bauaufsicht Standards definiert. Anhand einer Stichwortliste kann die Sachbearbeitung im Intranet diese finden. Neben Begriffen aus dem Baurecht sind auch Definitionen zu verschiedenen Paragrafen der BauO und Protokolle von Dienstbesprechungen mit dem Ministerium hinterlegt. Verweise zum Ortsrecht und Erlasse des Bauministeriums sind ebenfalls verlinkt. Ergänzt wird die Sammlung mit zahlreichen Gerichtsentscheidungen.

Die Gebührenberechnung wird von den mit der Genehmigung befassten Mitarbeitern im EDV-Programm vorgenommen und von den Vorgesetzten stichprobenhaft geprüft.

Das Rechnungsprüfungsamt hat 2018 Baugenehmigungsverfahren geprüft. Dabei wurden mehrere abgeschlossenen Baugenehmigungen untersucht. Beanstandungen haben sich dabei nicht ergeben.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ Feststellung

In Herne sind gute Vorabinformationen durch den Internetauftritt und die Bauberatung vorhanden.

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

Die **Stadt Herne** hält auf Ihrer Internetseite zahlreiche Vorabinformationen für Antragsteller vor. Die Antrags-Formulare erhält man auf der Homepage der Architektenkammer. Sie sind hierhin verlinkt. Damit sind die Formulare auf aktuellem Stand. Die Stadt sucht weiterhin beständig nach Möglichkeiten zur Optimierung ihrer Vorabinformationen und weitet diese ggf. aus.

Der Anteil der zurückgewiesenen und der zurückgenommenen Bauanträge stellt sich für Herne im interkommunalen Vergleich wie folgt dar.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2018

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	4,09	0,30	2,73	5,45	10,48	30,43	20
Anteil zurückgenommene Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	8,18	0,97	3,57	4,89	6,28	8,18	15

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Ein geringer Anteil der Zurückweisungen lässt den Rückschluss zu, dass die Bauwilligen in Herne in der Regel gut informiert sind.

Im Jahr 2018 wies Herne überdurchschnittlich viele vereinfachte Bauantragsverfahren auf. Der Median beträgt 81,40 Prozent, Herne weist 85,06 Prozent auf. Bei diesen ist in der Regel die Komplexität der Antragsunterlagen nicht so hoch wie bei den normalen Genehmigungsverfahren, so dass es den Antragstellern in diesen Fällen leichter fällt, die Unterlagen beizubringen. Eine Rücknahme von Bauanträgen ist in Herne häufiger zu verzeichnen. Hier kommt die Stadt

Herne verstärkt ihrem Beratungsauftrag nach und empfiehlt regelmäßig den Antragstellern die (kostengünstigere) Rücknahme.

Dabei hängt eine gute Information der Bauwilligen nicht von der Höhe des Personaleinsatzes in der Bauberatung ab: 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.

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

Die Stadt Herne erhält häufig unvollständige oder nicht genehmigungsfähige Anträge.

Die BauO NRW schreibt vor, dass der Antragsteller zeitnah über seinen unvollständigen oder fehlerhaften Antrag informiert wird. Er erhält in Herne eine Nachlieferungsfrist von vier Wochen. Reicht er die fehlenden Unterlagen nicht nach, bekommt er eine Erinnerung und einzelfallbezogen weitere vier Wochen Frist. Bessert er seinen Antrag nicht nach, werden Anträge zurückgewiesen. Herne weist einen Wert an zurückgewiesenen Anträgen unter dem Median aus. Die zurückgenommenen Anträge liegen über dem Median. Bei diesen Anträgen waren die Unvollständigkeiten in der Regel so erheblich, dass dem Antragsteller geraten wurde, den Antrag zurückzuziehen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne hat ihre Verwaltungsabläufe an die neue Rechtslage angepasst. Diese sieht eine Rücknahmefiktion für unvollständige Bauanträge vor. Eine großzügige Fristgewährung ist nun nicht mehr möglich.

Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess digital und führt parallel die vorgeschriebene Papierakte. Die Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens wird konsequent fortgeführt.

Eine 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 bei der **Stadt Herne** in der Bauaufsicht eingesetzte Software bietet sowohl für vereinfachte als auch normale Genehmigungsverfahren Checklisten an, an denen sich die Sachbearbeiter bei der Abarbeitung von Bauanträgen orientieren. Der gesamte Bearbeitungsprozess ist im Programm hinterlegt. Die Sachbearbeiter können die einzelnen Schritte nacheinander abarbeiten. Es sind ebenso Textbausteine und Vorlagen hinterlegt.

Für Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung sind nach Aussagen der Stadt keine Checklisten vorhanden. Fälle in der Genehmigungsfreistellung kommen in den Vergleichsjahren 2017 und 2018 in Herne nur selten bzw. nicht vor. Die Stadt Herne hat im interkommunalen Vergleich die wenigsten Freistellungsverfahren je Einwohner. Nach Ansicht der gpaNRW unterstützt eine Checkliste die Sachbearbeitung gerade dann, wenn es sich nicht um Routinefälle handelt.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht Herne sollte für Freistellungsverfahren eine Checkliste aufstellen.

Der Empfehlung will die Stadt Herne folgen.

Die Bearbeitung von Anträgen erfolgt in Herne sowohl digital als auch mit einer Papierakte. Die medienbruchfreie Bearbeitung ist nicht möglich. Daneben liegen die technischen Voraussetzungen für einen vollständig digitalen Genehmigungsantrag bei den Antragstellern regelmäßig nicht vor.

Auf die Einbindung eines Dokumentenmanagementsystems im laufenden Antragsverfahren hat die Stadt bisher verzichtet. Hierzu fehlten bislang die rechtlichen und technischen Voraussetzungen. Geplant ist, die abgeschlossenen Bauakten zu digitalisieren und die Papierakten dann zu entsorgen.

Für die einzelnen Verantwortungsbereiche in der Bauaufsicht hat Herne entsprechende Verfügungen erlassen. Auch für die Entscheidungsbefugnisse und die hiermit verbundenen Grenzen der Entscheidungsbefugnisse liegen in Herne entsprechende Verfügungen (Unterschriftsbefugnisse, Entscheidungsbefugnisse) vor.

Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens

→ **Feststellung**

Der Ablauf des Genehmigungsverfahrens weist keine Besonderheiten auf.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit die Verfahren rechtssicher abgewickelt werden können. Schnittstellen sollte eine Kommune auf ein Minimum reduzieren und notwendige Beteiligungen in möglichst kurzer Zeit abschließen. Zudem sollte sie mehrfache Vollständigkeitsprüfungen oder unnötige Beteiligungen vermeiden, um das Verfahren zu beschleunigen.

Bei der **Stadt Herne** stellt sich der Verfahrensablauf bis einschließlich 2018 folgendermaßen dar. Die Bauanträge gehen zentral in der Bauaufsicht ein. Die Abteilungsleitung sichtet sie. Nachdem durch das Team Service (= Registratur) eine Akte angelegt wurde, wird der Antrag eingescannt und an die zuständige Teamleitung weitergeleitet. Diese sichtet den Antrag und weist ihn an einen Sachbearbeiter weiter. Dabei wird beachtet, dass die Mitarbeiter gleichmäßig ausgelastet sind. Der Verfahrensablauf stellt sicher, dass ein Antrag spätestens am zweiten Tag an den Sachbearbeiter weitergegeben ist.

Nachdem festgestellt wurde, ob der Antrag gravierende Mängel enthält, erfolgt die formale Prüfung auf Vollständigkeit. Bei gravierenden Mängeln wird er gebührenpflichtig zurückgewiesen.

Der Antragsteller erhält eine Bestätigung, dass sein Antrag eingegangen ist und welche Unterlagen nachgereicht werden müssen. Die Frist dafür beträgt vier Wochen. Ggf. wird eine Nachfrist von vier Wochen eingeräumt, wenn die fehlenden Unterlagen nicht fristgerecht vorliegen. Die Stadt Herne agiert bei den Fristen großzügig und lässt dem Antragsteller letztlich so viel Zeit, wie er benötigt.

Sobald der Genehmigungsantrag vollständig und mängelfrei vorliegt, wird festgestellt, welche Fachbereiche und Dienststellen eine Stellungnahme abgeben müssen. Der Antrag wird an das Team Service weitergeleitet und das interne und externe Beteiligungsverfahren durchgeführt. Seit Dezember 2018 kann der Antragsteller den Sachstand seines Antrags auch online verfolgen. Er erhält dafür mit der Eingangsbestätigung einen Zugangscode.

Die internen und externen Stellungnahmen werden parallel und digital eingeholt. Sobald alle Stellungnahmen vorliegen, werden sie geprüft. Ggf. müssen weitere Unterlagen nachgefordert werden.

Ist der Antrag letztlich genehmigungsfähig, wird durch die Teamleitung das Abschlussergebnis überprüft. Danach wird die Genehmigung erteilt und gebührenpflichtig verschickt.

Für alle Schreiben hat Herne Textbausteine entwickelt. Sie sind in der verwendeten Software hinterlegt.

→ **Empfehlung**

Der zeitliche Ablauf des Genehmigungsverfahrens sollte durch restriktivere Fristsetzungen für die Vervollständigung der Anträge gestrafft werden. Dies gilt insbesondere im internen Verhältnis der Stadt, jedoch auch bei Stellungnahmen externer Beteiligter.

Mit der BauO NRW von 2018 setzt die Stadt diese Empfehlung bereits um. Nicht fristgerecht vervollständigte Bauanträge werden nun als zurückgenommen gewertet. Nur in begründeten Einzelfällen, z.B. bei der Vorlage aufwendiger Gutachten, wird entsprechend der Handlungsempfehlung des Bauministeriums eine einmalige Fristverlängerung gewährt.

Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**

Die Gesamtlaufzeit von Bauanträgen im normalen Genehmigungsverfahren ist in Herne lang und bildet im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte mit 295 Tagen den Maximalwert. Der großzügige Umgang mit Fristsetzungen sowie eine Vielzahl aufwendigerer Genehmigungsverfahren sind hierfür ursächlich.

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.

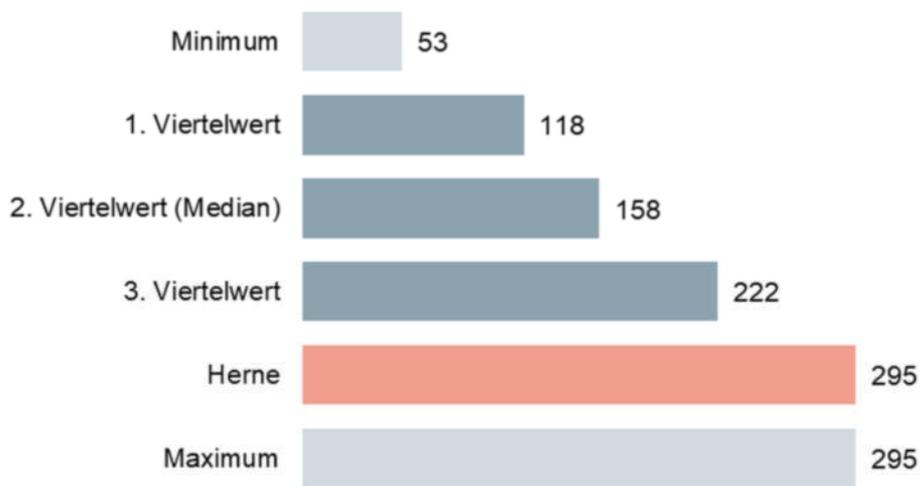
Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die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

Nicht alle Kommunen können die Laufzeiten für den Zeitpunkt nennen, ab dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorliegt.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

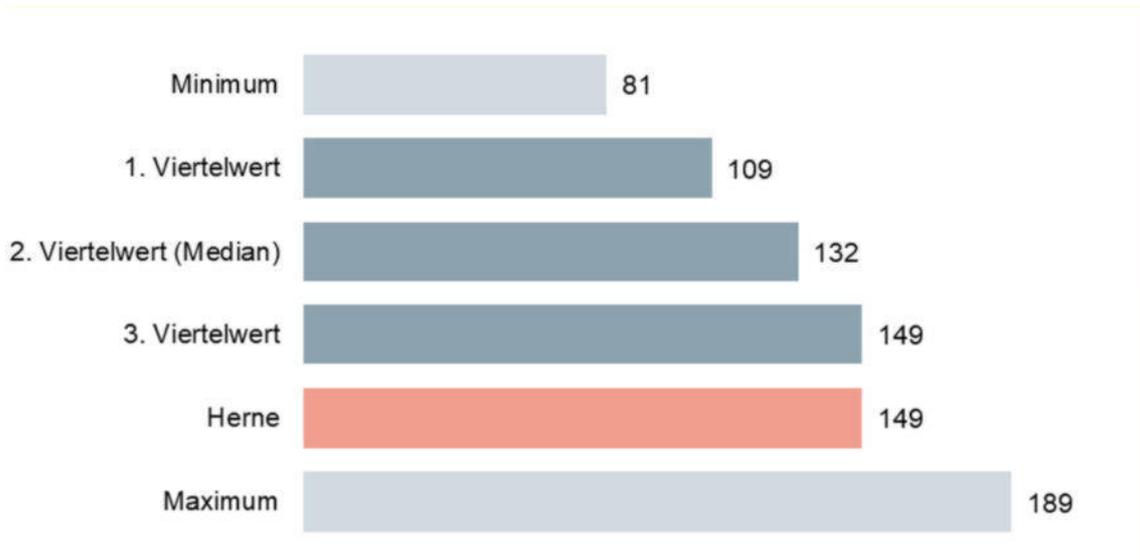


2017 positionierte sich die Stadt Herne bei der Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
261	100	142	152	201	261	16

Die vereinfachten Genehmigungsverfahren positionieren sich wie folgt im interkommunalen Vergleich:

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (vereinfachtes Genehmigungsverfahren) 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 13 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Herne bei der Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (vereinfachtes Genehmigungsverfahren) im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
145	98	116	128	145	176	14

Die im Vergleich maximalen Gesamtlaufzeiten haben in Herne mehrere Gründe.

- Im Prüfungszeitraum der gpaNRW wurden in der Bauaufsicht weitreichende organisatorische Maßnahmen umgesetzt. So ist der Fachbereich umgezogen und wurde räumlich zusammengelegt.
- Es ist ebenfalls eine auch personelle Neupositionierung erfolgt, wobei weiterhin Stellenvakanz und eine hohe Fluktuation im Fachbereich charakteristisch sind. Weitere Erläuterungen hierzu finden sich im Berichtsabschnitt Personaleinsatz.
- Einige der auch von der Stadt Herne ausgemachten Schwächen im Verfahren sind mittlerweile behoben, werden allerdings erst künftig ihre Wirkung zeigen. Insoweit können sie noch nicht in dem hier maßgeblichen Zeitraum in den Zahlen zum Ausdruck kommen.

- In den Vergleichsjahren wurden u.a. mit Umbauten an Krankenhäusern komplizierte normale Genehmigungsverfahren durchgeführt, die eine mehrjährige Bearbeitungsdauer hatten. Insoweit haben wenige Anträge die durchschnittliche Gesamtlaufzeit deutlich beeinflusst.
- Die Stellungnahmeverfahren haben ebenfalls Einfluss. Entsprechende Kennzahlen und Hinweise finden sich im Berichtsabschnitt Strukturelle Rahmenbedingungen.
- Als Besonderheit können in Herne die „gebündelten Genehmigungen“ angesehen werden. Gemeinsam mit den Baugenehmigungen werden Entwässerungsgesuche und Baumfällgenehmigungen bearbeitet und verschickt. Das ist ein Vorteil für den Bauherrn, der nur einen Ansprechpartner in der Verwaltung hat. Für die Bauaufsicht bedeutet es Mehrarbeit.
- Haupteinflussfaktor ist, dass die Bauaufsicht den Antragstellern viel Zeit lässt, ihre Anträge zu vervollständigen. Das wird deutlich, wenn die Bearbeitungszeiten ab Vollständigkeit den Gesamtlaufzeiten gegenübergestellt werden:

Bearbeitungszeiten 2018

Kennzahlen	Herne
Durchschnittliche Laufzeit ab Vollständigkeit der Antragunterlagen im normalen Genehmigungsverfahren in Kalendertagen	124
Durchschnittliche Gesamtlaufzeit ab Antragseingang im normalen Genehmigungsverfahren in Kalendertagen	295
Durchschnittliche Laufzeit ab Vollständigkeit der Antragunterlagen im vereinfachten Genehmigungsverfahren in Kalendertagen	53,5
Durchschnittliche Gesamtlaufzeit ab Antragseingang im vereinfachten Genehmigungsverfahren in Kalendertagen	149

Die erheblichen Unterschiede zeigen, dass oft erst nach längeren Zeiträumen die Nachlieferung von Unterlagen erfolgt. Bei den normalen Genehmigungsverfahren beläuft sich dieser Zeitraum durchschnittlich auf 171, bei den vereinfachten Verfahren auf rund 96 Tage.

Die in Herne überwiegend vorkommenden vereinfachten Genehmigungsverfahren (85 Prozent in 2018) werden bei Vorliegen aller Unterlagen in durchschnittlich acht Wochen beschieden. Wie sich die Bearbeitungszeiten auf alle Anträge verteilen, zeigt die folgende Tabelle für die vereinfachten Genehmigungsverfahren. In diesen Zeiträumen sind die Stellungnahmeverfahren enthalten.

Vereinfachte Genehmigungsverfahren 2017

Zeitraum ab Vollständigkeit	Erteilte Genehmigungen Anzahl	Erteilte Genehmigungen in Prozent
zwischen 0 und 50 Tagen	242	66,7
zwischen 51 und 100 Tagen	70	19,3
zwischen 101 und 150 Tagen	26	7,2
länger als 151 Tage	25	6,9

Die Bauaufsicht kann ihre Gesamtlaufzeiten differenziert auswerten. So können für jeden Bearbeitungsschritt die Laufzeiten einzeln dargestellt werden. Z.B. liegen je nach Genehmigungsart die Laufzeiten für die Baulasteneinträge, die Beteiligungsverfahren oder Nachforderungen von Unterlagen vor.

Mit der neuen BauO NRW 2018 wird mit der Rücknahmefiktion die Frist begrenzt, die der Antragsteller zur Vervollständigung seines Antrages hat. Nach § 71 (Behandlung des Bauantrags) setzt die Bauaufsicht eine einmalige Frist zur Nachbesserung. Reicht der Antragsteller die fehlenden Unterlagen nicht rechtzeitig ein, gilt der Antrag als zurückgenommen.

→ Feststellung

Die meisten Bauanträge kann die Stadt Herne innerhalb von 50 Tagen ab Vollständigkeit entscheiden. Die lange Gesamtlaufzeit ab Antragseingang begründet sich durch das Vervollständigen der Anträge durch die Antragsteller. Hier räumt die Stadt Herne längere Fristen ein als andere kreisfreie Städte.

→ Empfehlung

Die Stadt Herne sollte die Gesamtlaufzeiten der Bauanträge deutlich reduzieren, indem sie den Antragstellern kürzere Fristen zur Vervollständigung ihrer Anträge setzt.

Personaleinsatz

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

→ Feststellung

Die Stadt Herne erreicht in der Sachbearbeitung von Baugenehmigungen unterdurchschnittliche Leistungswerte. Bei den förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden entspricht der Personaleinsatz dem Median der Vergleichskommunen.

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

Bei der **Stadt Herne** ist die Abteilung Baugenehmigung und Bauaufsicht dem Fachbereich Recht und Bauordnung zugeordnet. Die Abteilung war in den Jahren bis Ende 2018 in ein Team Service und zwei Flächenteams zur technischen Sachbearbeitung untergliedert. Das Team Service übernimmt seit dem Umzug ins technische Rathaus Ende 2017 die Registratur, das Einschannen der Antragsunterlagen sowie das Beteiligungsverfahren. Außerdem betreuen die Mitarbeitenden des Teams das Bauaktenarchiv an dem Standort Rathaus Wanne.

Seit Anfang 2019 ist die technische Sachbearbeitung in einem Team gebündelt. Die zeitgleiche Ausweisung von drei Fachstellen in diesem Team gewährleistet die inhaltliche Qualität der Antragsbearbeitung.

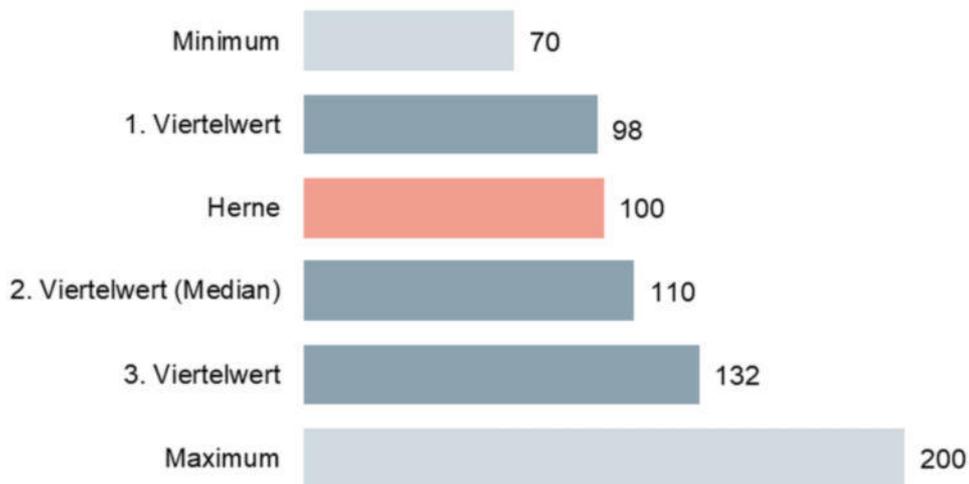
In der Abteilung Baugenehmigungen und Bauaufsicht (im Bericht kurz Bauaufsicht genannt) werden 2017 und 2018 u.a. die Registratur, die Eingangsbearbeitung, Wiedervorlagen und Archivierung erledigt. Weiter ist die Abteilung mit dem Verwaltungs- und Bauordnungsrecht, Ordnungsverfügungen, Ablehnungen und Klageverfahren beschäftigt. Viel Zeit nimmt die Abnahme fliegender Bauten, die Durchführung widerkehrender Prüfungen und die Bearbeitung von ordnungsbehördlichen Verfahren in Anspruch. Baulasten werden in der Bauaufsicht vorbereitet, die Archivierung und Auskünfte dazu erfolgen im Fachbereich Vermessung und Kataster. 2018 wurde der Aufgabenzuschnitt geändert. In der technischen Abteilung der Bauaufsicht werden die ordnungsbehördlichen Verfahren nun nicht mehr bearbeitet.

Die technische und baurechtliche Prüfung von Anträgen aller Verfahren erfolgt bis einschließlich 2018 nach regionalen Zuständigkeiten mit zwei Flächenteams (Team West und Team Ost). Die Teams führen im Wesentlichen vereinfachte Baugenehmigungsverfahren durch. Unabhängig davon werden Sonderverfahren (Genehmigungsverfahren für Sonderbauten) nach fachlichen Schwerpunkten zugewiesen und bearbeitet. Die verfügbaren technischen Sachbearbeitenden werden im Rahmen bestehender Möglichkeiten flexibel eingesetzt. Die Aussteuerung der Anträge und die Personaleinsatzplanung erfolgt durch die Team- und die Abteilungsleitung unter Berücksichtigung einer möglichst gleichmäßigen Auslastung des jeweils verfügbaren Personals und laufender bzw. evtl. anstehender Großprojekte. Zu Beginn 2019 wurden die Teams Ost und West zusammengeführt. Seit März 2019 nimmt dieses Team mit drei Fachstellen die Aufgaben nach Schwerpunkten wahr.

Die Abteilung Baugenehmigungen und Bauaufsicht hat insgesamt 24 Mitarbeitende. Bis Ende 2017 war die Bauaufsicht in verschiedenen Verwaltungsgebäuden untergebracht. Seitdem befinden sich nur noch die Bauakten im Rathaus Wanne.

Die Mitarbeitenden, die die Baugenehmigungen bearbeiten, sind auch für die Bauberatung und die Bauordnung zuständig. Eine Abgrenzung der Zeitanteile für die jeweiligen Aufgaben hat die Bauaufsicht nur schätzen können. Für die Baugenehmigung inklusive der Bauordnung sind 2017 und 2018 10,56 Vollzeitstellen angesetzt. Enthalten sind hier auch Stellenanteile des Fachbereichs 52 Vermessung und Kataster.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Herne im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
91	73	92	115	132	181	21

2017 waren bei der Baugenehmigung fünf Stellen vakant, 2018 waren es unterjährig teilweise bis zu drei Stellen. Die Stadt benötigte mehrere Bewerbungsverfahren, um Mitarbeiter zu finden. Geworben wird u.a. im Internet auf der städtischen Homepage, in Publikationen der Architektenkammer und überörtlichen Fachzeitschriften. Problematisch ist die hohe Fluktuation in der Bauaufsicht. Die Einarbeitungszeiten dauern je nach Qualifikation der neuen Mitarbeiter lange. In der Zeit ist die Belastung für die übrigen höher.

Auch in Herne zeigt sich das Problem von Nachfolgebeseetzungen. Die externe Rekrutierung von Fachkräften ist wie in den anderen kreisfreien Städten schwierig.

Dennoch ist es der Stadt Herne gelungen, in 2019 lediglich eine unbesetzte Stelle in der Bauaufsicht auszuweisen.

Förmlichen Bauvoranfragen / Vorbescheide

Im Vorfeld eines Bauantrages können Bauwillige bereits einen Antrag auf einen Vorbescheid stellen. Diese förmlichen Bauvoranfragen hat die gpaNRW ebenso erfasst, wie die daraufhin ergangenen positiven oder negativen Vorbescheide. Für den von der gpaNRW definierten Bereich der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide waren in Herne 2017 und 2018 insgesamt 0,50 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,05 Vollzeit-Stellen für den Overheadanteil eingesetzt.

Personaleinsatz förmliche Voranfragen/Vorbescheide 2018

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Voranfragen/Vorbescheide	94,00	8,67	74,09	93,57	128	335	14
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in Prozent	9,09	0,55	6,07	13,40	16,60	50,00	14
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide je 100.000 Einwohner	0,32	0,12	0,25	0,32	0,58	1,31	15

Herne erreicht bei der Bearbeitung von förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden ein mittleres Ergebnis.

Digitalisierung

→ Feststellung

Die Stadt Herne nutzt eine fachspezifische Software und holt Stellungnahmen digital ein.

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

Die Bauaufsicht der **Stadt Herne** verwendete eine fachspezifische Software, die individuell an die städtischen Bedürfnisse angepasst ist. So wurden zahlreiche Textbausteine für die Kommunikation mit dem Antragsteller entwickelt. Die fachspezifische Software ist mit einem Online-Modul ausgestattet. Mit einem solchen haben verschiedene Fachämter gleichzeitig Zugriff auf die Antragsverfahren. Sie erhalten dafür ein Kennwort. Die Stellungnahmen werden online bearbeitet und vorgelegt.

Neue Bauanträge gehen in Herne ausschließlich in Papierform ein. Elektronisch eingereichte Genehmigungsanträge kann die Stadt auch annehmen. Bisher wird das von den Antragstellern nicht genutzt. Anträge, die per Mail eingehen, werden nicht angenommen. Auch hat es für die

Bauaufsicht wenig Nutzen, da es keinen einheitlichen Standard gibt: Der elektronisch eingereichte Antrag müsste manuell in die fachspezifische Software übernommen werden. Allenfalls das Einscannen der Pläne könnte entfallen.

Es werden je Antrag zwei Exemplare eingereicht. Die Möglichkeit diese einzuscannen nutzt die Stadt seit Ende 2015.

Der angelegten Akte wird gleich nach Eingang ein Aktenzeichen zugeordnet, aufgrund dessen die Akte gefunden werden kann. Zudem ist in der eingesetzten Software hinterlegt, wo sich die Akte zum jeweiligen Zeitpunkt befindet. Diese Aufgaben werden in der Registratur erledigt.

In der Registratur wird für den Antrag ein Formular ausgefüllt, das u.a. die Angaben

- Bauvorhaben liegt im Bebauungsplangebiet oder nicht
- welches Antragsverfahren liegt vor
- welche Ämter oder Behörden müssen beteiligt werden

enthält.

Nach Eingang des Antrags erhält der Antragsteller eine Mitteilung, dass sein Antrag eingegangen ist und welche Unterlagen fehlen. Auch erhält er einen Zugangscode, mit dem der den Bearbeitungsstand online verfolgen kann. Alle Informationen sind in Form von Checklisten im Programm hinterlegt. Mit den vorhandenen Textbausteinen werden die Anschreiben automatisch generiert.

Das interne Beteiligungsverfahren erfolgt in Herne digital. Stellungnahmen von zu beteiligenden Fachbereichen werden per Mail an die Bauaufsicht geschickt. Sie werden im Team Service gesammelt. Sind die Stellungnahmen positiv, werden sie gesammelt an die Sachbearbeitenden weitergeleitet. Negative Stellungnahmen werden direkt weitergeleitet. Diese Vorgehensweise hat sich zur Entlastung der Sachbearbeitung in Herne bewährt.

Ob sich die Durchlaufzeiten der Bauanträge aufgrund der elektronischen Bearbeitung verkürzen, lässt sich zum Zeitpunkt der Berichtserstellung nicht feststellen. Gemessen hat die Stadt die Durchlaufzeiten diesbezüglich nicht. Die Bearbeitung der internen Stellungnahmen der Bauanträge ist einer der Faktoren, der die verwaltungsinterne Bearbeitungszeit am Nachhaltigsten beeinflusst.

→ **Empfehlung**

Die Bearbeitungsdauer für Stellungnahmen sollte für jedes Fachamt separat ermittelt werden, um dann gezielt die Gründe für eine übermäßig lange Bearbeitungszeit festzustellen und zu reduzieren.

Schwierigkeiten bei den Bearbeitungszeiten ergeben sich in den betrachteten Jahren 2017 und 2018 teilweise durch Personalengpässe in den entsprechenden Fachbereichen. Im Rahmen der Optimierung des Beteiligungsverfahrens wurden mit verschiedenen Fachbereiche der Stadt Herne bereits Vereinbarungen zur Abgabe der Stellungnahme getroffen.

Die Bauaufsicht hat einen Aktenplan, anhand dessen Vorgänge abgelegt und z. B. auch von Vertretungskräften direkt aufgefunden werden können.

Die Stadt Herne hat sich mit dem Projekt Herne 2020 als Jahresthema 2019 die Digitalisierung gesetzt. Die Baugenehmigungen sind dabei ein Schwerpunkt. Im Vorfeld wurden dafür alle Prozesse untersucht.

Transparenz

→ **Feststellung**

Kennzahlen dienen der Bauaufsicht in Herne derzeit nicht als Steuerungsgrundlage.

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

Die **Stadt Herne** hat sich als strategisches Ziel für die Aufgabenerfüllung der Bauaufsicht die Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrenslaufzeiten gesetzt. Um das Erreichen der Ziele messen zu können, werden allerdings keine Zielkennzahlen gebildet.

Zudem erfasst die Stadt auch folgende Leistungsdaten und Kennzahlen:

- Erteilte Genehmigungen Wohnungsbau,
- Erteilte Genehmigungen Gewerbebetriebe,
- Erteilte Genehmigungen Garagen/Carports,
- Erteilte sonstige Genehmigungen,
- die Anzahl der Ordnungswidrigkeitsverfahren,
- die Anzahl der Verfahren zur Beitreibung von Gebühren,
- den Aufwandsdeckungsgrad und
- die Personalaufwandsquote.

Die Fall- und Kennzahlen erscheinen jährlich im Haushaltsplan. Unterjährige interne Berichte erstellt die Bauaufsicht nicht. Ein Grund dafür ist, dass die Auswertungen aus der Software nur von wenigen Mitarbeitern vorgenommen werden können. 2019 wurde ein Mitarbeiter eingestellt werden, der ebenfalls diese Auswertungen vornehmen kann.

Fallzahlen wurden schon in der Vergangenheit dazu genutzt, den Personaleinsatz in den Teams zu steuern. Kennzahlen (Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Personal-/Leistungskennzahlen und Strukturkennzahlen) dienen der Bauaufsicht derzeit nicht als Steuerungsgrundlage.

→ **Empfehlung**

Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu können beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.

Im § 91 BauO NRW 2018 ist zukünftig eine Berichtspflicht an die Landesregierung vorgesehen. Die in diesem Zusammenhang jährlich zu liefernden Kennzahlen sollen in einer Rechtsverordnung festgelegt werden. Inwiefern weitere Kennzahlen zur Steuerung abgebildet werden können und die Steuerung der Abteilung unterstützen kann, wird von der Stadt Herne geprüft.

→ Bauberatung

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne stellt Bauwilligen Beratungsleistungen und vollständige Vorabinformationen zur Verfügung.

Im Bereich Bauberatung gibt eine Kommune Bauinteressierten im Wesentlichen Informationen zu planungsrechtlichen und städtebaulichen Fragen.

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

Die **Stadt Herne** setzte in 2017 und 2018 in der Bauberatung 2,0 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,4 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein.

Die Bauberatung wurde im Prüfungszeitraum von den Mitarbeitern erledigt, die für die Bearbeitung der Baugenehmigungen zuständig sind. Sie wurden rotierend dafür eingesetzt. Ab 2019 hat die Bauaufsicht dafür einen Mitarbeiter stundenweise eingestellt. Die allgemeinen Beratungszeiten finden seit Jahren einmal wöchentlich für sechs Stunden statt. Zusätzlich gibt es Beratung nach Terminabsprache und telefonische Auskünfte.

Angegeben sind auf der Homepage u.a. Rechtsgrundlagen zu den verschiedenen Genehmigungsverfahren, aber auch Voraussetzungen und Mindestanforderungen an den Genehmigungsantrag. Auch gibt es Hinweise zu den Kosten für den Antragsteller und der Länge der Gültigkeit einer Genehmigung.

Liegen Antragsunterlagen bei der Beratung vor, werden die auf Wunsch des Antragstellers auf Vollständigkeit durchgesehen. Der Antragsteller soll im Beratungsgespräch erfahren, ob gebaut werden kann oder nicht. Eine rechtlich verbindliche Aussage muss im Prüfungsverfahren getroffen werden, die Beratung kann und darf das nicht leisten.

Eine Bauakte wird beim Beratungsgespräch nicht angelegt. Nur ein Teil der Beratungsgespräche münden tatsächlich in einen Bauantrag. Bei einzelnen Bauvorhaben macht sich die Beratung Notizen. Kommt es zu einem Bauantrag, werden diese dem Antrag beigefügt. Damit sind Aussagen der Beratung auch für den Antragsteller verbindlich.

Zu den Fällen in der Bauberatung gehören nach gpaNRW-Definition neben förmlichen Bauvoranfragen auch Auskünfte aus dem Baulastenkataster. Die Werte für die Stadt Herne liegen im unteren Viertel der Vergleichskommunen.

→ 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 Herne hat zur Entlastung ihrer technischen Mitarbeiter Baukontrolleure für bestimmte Aufgaben eingesetzt. Objektive Kriterien für Ermessenentscheidungen sind bisher nicht schriftlich dokumentiert.

Eine 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.

Die **Stadt Herne** hat zwei Baukontrolleure, die die Einhaltung des Baubeginns kontrollieren und Beschwerden von Bürgern nachgehen. Abnahmen und Kontrollen, ob gemäß der Baugenehmigung gebaut wurde, erledigen diese nicht, da sie nicht über die notwendige Qualifikation verfügen. Insoweit sind hierfür ausschließlich die Mitarbeiter, die auch die Bearbeitung der Baugenehmigungen vornehmen, zuständig. Demzufolge sind an dieser Stelle zeitliche Ressourcen zu berücksichtigen.

Die Baukontrollen durchführenden Sachbearbeitenden haben für ihre Arbeit keine Checkliste oder ein festgelegtes Prüfprotokoll. Es wird geprüft, ob die Bedingungen der Genehmigung eingehalten wurden. Die Stadt erarbeitet hinsichtlich der Durchführung der Bauüberwachung einen Kriterienkatalog, so dass künftig ermessensgerecht belegt werden kann, wann Bauüberwachungen durchgeführt werden.

Eine organisatorische Trennung zwischen den Baugenehmigungsverfahren und den örtlichen Bauüberwachungen sowie Bauzustandsbesichtigungen gibt es in Herne nicht.

Bauzustandsbesichtigungen

→ Feststellung

Bauzustandsbesichtigungen werden in Herne häufiger durchgeführt als das bei mindesten 75 Prozent der Vergleichskommunen der Fall ist.

Die ab 01. Januar 2019 gültige BauO NRW bestimmt in § 84, dass eine 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. Eine Bauaufsichtsbehörde sollte die Ergebnisse der durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen dokumentieren. Führt sie nur Stichproben durch, sollte sie die Gründe hierfür ebenfalls nachvollziehbar dokumentieren. So kann eine Bauaufsichtsbehörde rechtssicher belegen, dass sie ihr Ermessen pflichtgemäß ausgeübt hat. Ob freiwillige Service-Dienstleistungen tatsächlich erbracht werden, sollte eine Kommune sorgfältig unter Berücksichtigung von Kriterien wie Personalausstattung, Bürgerfreundlichkeit, Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung etc. abwägen.

Bauzustandsbesichtigungen 2018

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Pflichtige Bauzustandsbesichtigungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauordnung	164	9,48	37,86	123	164	400	13
Overhead-Anteil Bauordnung in Prozent	10,53	2,60	7,65	10,71	12,89	23,31	19

Zu den Bauzustandsbesichtigungen zählen Rohbau- und Fertigstellungsabnahmen. Bei der Stadt Herne wurden 2017 47 und 2018 27 Rohbauabnahmen durchgeführt. Die Anzahl der Fertigstellungsabnahmen liegt in Herne 2017 bei 265 und 2018 bei 251 Fällen. Dabei wird bei den Genehmigungsverfahren nur in Stichproben geprüft. In welchen Fällen auf Abnahmen verzichtet werden kann, wurde bei einer Abteilungsbesprechung festgelegt. Die Mitarbeiter entscheiden im Einzelfall aber selbst, ob eine Bauzustandsbesichtigung erforderlich ist. Handelt es sich um eine kleinere Baumaßnahme, gibt es in der Regel keine. Bei den normalen Genehmigungsverfahren erfolgt immer eine Abnahme.

Die Ergebnisse der durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen dokumentierten die Mitarbeiter der Stadt Herne in den Bauakten.

→ Empfehlung

Die Stadt Herne sollte die durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen sowie ihre Ermessensentscheidungen für oder gegen eine Bauzustandsbesichtigung dokumentieren.

Auch hinsichtlich der Durchführung von Bauzustandsbesichtigungen erstellt die Stadt eine Bewertung für die einzelnen Bauvorhaben, so dass künftig ermessensgerecht belegt werden kann, wann Bauzustandsbesichtigungen durchgeführt werden.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

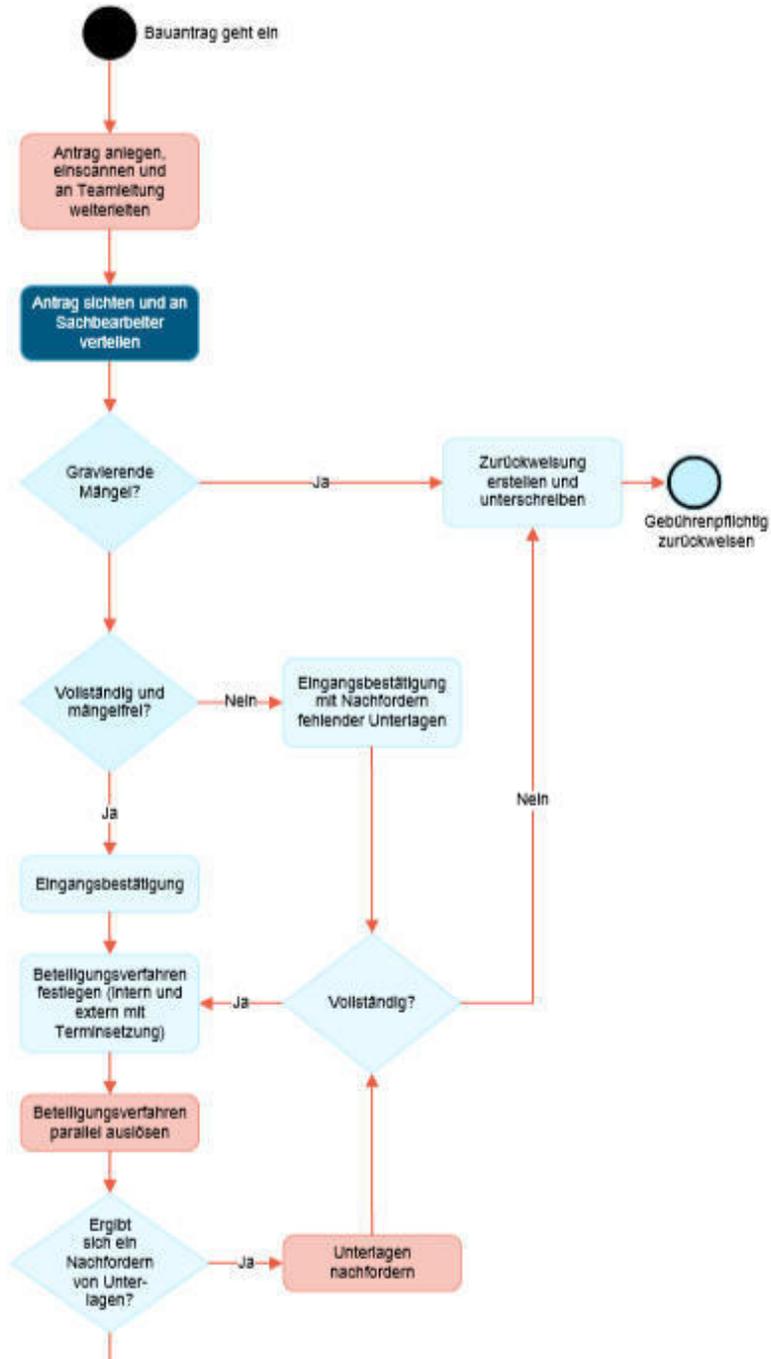
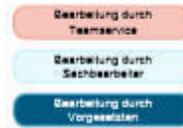
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Bauaufsicht

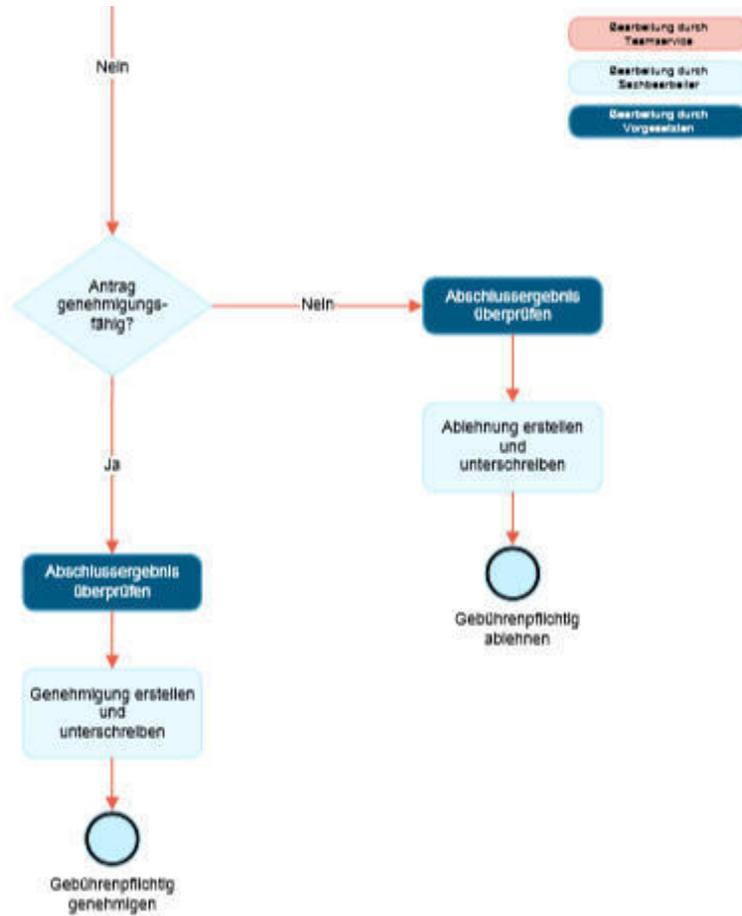
	Feststellung		Empfehlung
F1		E1.1	Die Stadt Herne sollte die neue gesetzliche Regelung des § 71 Abs. 2 und 3 BauO NRW 2018 nutzen, um das Genehmigungsverfahren durch konsequente Fristsetzung zu beschleunigen.
		E1.2	Die Anzahl der intern eingeholten Stellungnahmen sollte weitestgehend minimiert werden.
F2	In Herne ist eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung gegeben, da die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben eingehalten werden.		
F3.1	In Herne sind gute Vorabinformationen durch den Internetauftritt und die Bauberatung vorhanden.		
F3.2	Die Stadt Herne hat ihre Verwaltungsabläufe an die neue Rechtslage angepasst. Diese sieht eine Rücknahmefiktion für unvollständige Bauanträge vor. Eine großzügige Fristgewährung ist nun nicht mehr möglich.		
F4	Die Stadt Herne hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess digital und führt parallel die vorgeschriebene Papierakte. Die Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens wird konsequent fortgeführt.	E4	Die Bauaufsicht Herne sollte für Freistellungsverfahren eine Checkliste aufstellen.
F5	Der Ablauf des Genehmigungsverfahrens weist keine Besonderheiten auf.	E5	Der zeitliche Ablauf des Genehmigungsverfahrens sollte durch restriktivere Fristsetzungen für die Vervollständigung der Anträge gestrafft werden. Dies gilt insbesondere im internen Verhältnis der Stadt, jedoch auch bei Stellungnahmen externer Beteiligter.
F6.1	Die Gesamtlaufzeit von Bauanträgen im normalen Genehmigungsverfahren ist in Herne lang und bildet im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte mit 295 Tagen den Maximalwert. Der großzügige Umgang mit Fristsetzungen sowie eine Vielzahl aufwendigerer Genehmigungsverfahren sind hierfür ursächlich.		

	Feststellung		Empfehlung
F6.2	Die meisten Bauanträge kann die Stadt Herne innerhalb von 50 Tagen ab Vollständigkeit entscheiden. Die lange Gesamtlaufzeit ab Antragseingang begründet sich durch das Vervollständigen der Anträge durch die Antragsteller. Hier räumt die Stadt Herne längere Fristen ein als andere kreisfreie Städte.	E6	Die Stadt Herne sollte die Gesamtlaufzeiten der Bauanträge deutlich reduzieren, indem sie den Antragstellern kürzere Fristen zur Vervollständigung ihrer Anträge setzt.
F7	Die Stadt Herne erreicht in der Sachbearbeitung von Baugenehmigungen unterdurchschnittliche Leistungswerte. Bei den förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden entspricht der Personaleinsatz dem Median der Vergleichskommunen.		
F8	Die Stadt Herne nutzt eine fachspezifische Software und holt Stellungnahmen digital ein.	E8	Die Bearbeitungsdauer für Stellungnahmen sollte für jedes Fachamt separat ermittelt werden, um dann gezielt die Gründe für eine übermäßig lange Bearbeitungszeit festzustellen und zu reduzieren.
F9	Kennzahlen dienen der Bauaufsicht in Herne derzeit nicht als Steuerungsgrundlage..	E9	Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu können beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.
F10	Die Stadt Herne stellt Bauwilligen Beratungsleistungen und vollständige Vorabinformationen zur Verfügung.		
F11	Die Stadt Herne hat zur Entlastung ihrer technischen Mitarbeiter Baukontrolleure für bestimmte Aufgaben eingesetzt. Objektive Kriterien für Ermessensentscheidungen sind bisher nicht schriftlich dokumentiert.		
F12	Bauzustandsbesichtigungen werden in Herne häufiger durchgeführt als das bei mindesten 75 Prozent der Vergleichskommunen der Fall ist.	E12	Die Stadt Herne sollte die durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen sowie ihre Ermessensentscheidungen für oder gegen eine Bauzustandsbesichtigung dokumentieren.

Darstellung Prozessablauf: Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018

Prozessablauf Herne
 (Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018)
 Seite 1 von 2





→ 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