

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Rheine im Jahr  
2021*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>5</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Rheine	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Rheine	9
0.2.1 Strukturelle Situation	9
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	11
0.3.1 IKZ - Ergebnisse	12
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Rheine	20
0.4 Überörtliche Prüfung	21
0.4.1 Grundlagen	21
0.4.2 Prüfungsbericht	21
0.5 Prüfungsmethodik	23
0.5.1 Kennzahlenvergleich	23
0.5.2 Strukturen	23
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	24
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	24
0.6 Prüfungsablauf	24
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	26
<b>1. Finanzen</b>	<b>37</b>
1.1 Managementübersicht	37
1.1.1 Haushaltssituation	37
1.1.2 Haushaltssteuerung	38
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	38
1.3 Haushaltssituation	39
1.3.1 Haushaltsstatus	40
1.3.2 Ist-Ergebnisse	42
1.3.3 Plan-Ergebnisse	45
1.3.4 Eigenkapital	49
1.3.5 Schulden und Vermögen	52
1.4 Haushaltssteuerung	60
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	60
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	62
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	65

1.4.4	Fördermittelmanagement	68
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	72
<b>2.</b>	<b>Informationstechnik</b>	<b>80</b>
2.1	Managementübersicht	80
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	81
2.3	IT-Profil	82
2.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	83
2.3.2	IT-Kosten	86
2.3.3	Digitalisierung	91
2.3.4	Prozessmanagement	102
2.3.5	IT-Sicherheit	105
2.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	108
2.4	IT an Schulen	110
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	114
<b>3.</b>	<b>Hilfe zur Erziehung</b>	<b>116</b>
3.1	Managementübersicht	119
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	120
3.3	Strukturen	121
3.3.1	Strukturkennzahlen	122
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	124
3.3.3	Präventive Angebote	125
3.4	Organisation und Steuerung	127
3.4.1	Organisation	128
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	129
3.4.3	Finanzcontrolling	133
3.4.4	Fachcontrolling	134
3.5	Verfahrensstandards	136
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	136
3.5.2	Prozesskontrollen	145
3.6	Personaleinsatz	146
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	147
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	148
3.7	Leistungsgewährung	149
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	149
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	159
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	173
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	175
<b>4.</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>183</b>
4.1	Managementübersicht	183
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	184

4.3	Baugenehmigung	184
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	184
4.3.2	Rechtmäßigkeit	187
4.3.3	Geschäftsprozesse	189
4.3.4	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	190
4.3.5	Digitalisierung	192
4.3.6	Personaleinsatz	193
4.3.7	Bauberatung	196
4.3.8	Dauer der Genehmigungsverfahren	198
4.3.9	Transparenz und Steuerung	200
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	202
<b>5.</b>	<b>Verkehrsflächen</b>	<b>205</b>
5.1	Managementübersicht	205
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	206
5.3	Steuerung	207
5.3.1	Datenlage	207
5.3.2	Straßendatenbank	209
5.3.3	Kostenrechnung	210
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	212
5.4	Prozessbetrachtung	213
5.4.1	Aufbruchmanagement	213
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	217
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	221
5.5.1	Strukturen	221
5.5.2	Bilanzkennzahlen	222
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	223
5.6.1	Alter und Zustand	224
5.6.2	Unterhaltung	226
5.6.3	Reinvestitionen	227
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	229
<b>6.</b>	<b>gpa-Kennzahlenset</b>	<b>233</b>
6.1	Inhalte, Ziele und Methodik	233
6.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	233
6.3	gpa-Kennzahlenset	235
	<b>Kontakt</b>	<b>243</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Rheine

### 0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Bei der Stadt Rheine besteht Handlungsbedarf, die **Haushaltssituation** zu verbessern. Die Stadt unterliegt aktuell keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie plant jedoch mittelfristig mit einer Inanspruchnahme ihrer Rücklagen. Im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2020 ist es der Stadt Rheine gelungen, ausschließlich positive Jahresergebnisse auszuweisen. Ab 2021 rechnet sie allerdings mit **negativen Jahresergebnissen**, unter anderem auch durch die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie. Der Haushaltsausgleich erfolgt planerisch nur noch fiktiv durch Inanspruchnahme der **Ausgleichsrücklage**. Ab 2024 wird darüber hinaus eine Inanspruchnahme der **allgemeinen Rücklage** erforderlich. Auch unter Berücksichtigung der außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG<sup>1</sup> kann die Stadt **keinen ausgeglichenen Haushalt** darstellen.

**Handlungsbedarf** für die Stadt Rheine sieht die gpaNRW darin, zeitnah wieder einen Haushaltsausgleich zur Stabilisierung des Eigenkapitals zu erzielen. Die **Eigenkapitalausstattung** in Rheine ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Allerdings wird die Ausgleichsrücklage bis 2024 planmäßig und vollständig aufgezehrt sein. Die Möglichkeit, über eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage den Haushaltsausgleich auch in defizitären Jahren sicherstellen zu können besteht ab diesem Zeitpunkt nicht mehr.

Bei ausgeglichenen Haushalten bis 2020 kann die Stadt Rheine positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit erreichen. Diese benötigt sie, um die Aufnahme von **Krediten zur Liquidität**

<sup>1</sup> Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG)

**tätssicherung** zu vermeiden. Durch die geplanten negativen Salden aus der Verwaltungstätigkeit wird die Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten in den nächsten Jahren unvermeidbar. Dies auch vor dem Hintergrund, dass sich die Stadt nicht alleine auf die in den letzten Jahren positive Entwicklung der Steuererträge und der Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich verlassen kann. Die sich abzeichnende Entwicklung ist daher nur mit einer umfangreichen **Haushaltskonsolidierung** einzugrenzen. Überschüsse benötigt die Stadt zudem, um die mittelfristig geplanten umfangreichen **Investitionen in das Anlagevermögen** finanzieren zu können. Soweit keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, werden diese Investitionen nur über neue Kredite finanziert werden können. Aktuell stellt sich die **Verschuldungssituation** in Rheine noch als vergleichsweise gering dar.

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

Die Stadt Rheine überträgt nicht ausgeschöpfte **Haushaltsermächtigungen** in höherem Umfang in die Folgejahre als die Mehrzahl der großen kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Mit **Ermächtigungsübertragungen** sollte sie künftig zurückhaltender umgehen und ihre Haushaltsansätze realitätsnäher veranschlagen. Dies insbesondere im investiven Bereich, da die entsprechenden Haushaltsermächtigungen jährlich nur zu ca. 55 Prozent ausgeschöpft werden. Positiv bewerten wir in diesem Zusammenhang, dass zwischenzeitlich die entsprechende Dienstanweisung überarbeitet und vom Rat der Stadt Rheine im Frühjahr 2022 beschlossen wurde. Die Regelungen finden bereits ab dem Haushaltsjahr 2022 Anwendung.

Die Akquise und Verwaltung von **Fördermitteln** erfolgt in der Stadt Rheine grundsätzlich **dezentral** und eigenverantwortlich durch die jeweiligen Facheinheiten. Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln hat die Stadt bisher nicht festgelegt. In Teilen gibt es ein Fördercontrolling mit Berichtswesen. So werden die politischen Gremien bei fachbereichsübergreifenden Förderprogrammen oder größeren Projekten in regelmäßigen Abständen bzw. anlassbezogen informiert.

Die Stadt Rheine ist Mitglied im Zweckverband KAAW (Kommunale ADV-Anwendergemeinschaft West) und bezieht von dort überwiegend strategisch-administrative **IT-Leistungen**. Operativ-technische Aspekte nimmt die Stadtverwaltung in eigener Verantwortung wahr.

Die Stadt Rheine stattet ihre Verwaltungsarbeitsplätze zu vergleichsweise **geringen Kosten** mit IT aus. Dieses Ergebnis ist umso positiver, da die Stadt Rheine trotz geringer Kosten ein hohes **IT-Sicherheitsniveau** vorweisen kann. Allerdings bestehen Risiken im Bereich der IT-Sicherheit bei den **Schulen**. Für die IT-Ausstattung ihrer Schulen hat die Stadt Rheine aber bereits einen guten Steuerungsprozess implementiert.

Aus ihrem **IT-Betriebsmodell** nutzt die Stadt Rheine die sich ergebenden **Kostenvorteile**. So bietet das städtische Betriebsmodell der weitestgehend eigenverantwortlichen IT-Bereitstellung

alle strategischen Möglichkeiten, die IT unmittelbar und zielgerichtet zu gestalten. Die sich hieraus ergebenden Möglichkeiten der **IT-Steuerung** werden umfänglich genutzt. Den entsprechenden IT-Risiken für eine sichere und funktionsfähige IT begegnet die Stadt Rheine mit ausgewogenen Strukturen und Maßnahmen.

Die Stadt Rheine befindet sich auf einem guten Weg zur **digitalen Transformation** ihrer Verwaltung. Sie erfüllt die rechtlichen Anforderungen und erarbeitet gegenwärtig eine übergreifende **Digitalisierungsstrategie**. Hierauf aufbauend kann sie die Digitalisierung ihrer Prozesse weiter vorantreiben und sich dabei auf die sehr guten Grundlagen ihres **Prozessmanagements** stützen. Um ein systematisches Prozessmanagement nachhaltig zu verankern, muss die Stadt Rheine allerdings die erforderlichen **Personalressourcen** bemessen und dauerhaft bereitstellen.

Die Stadt Rheine hat bereits einen medienbruchfreien **Rechnungsbearbeitungsprozess** implementiert. Die Effizienz könnte noch gesteigert werden, indem die Stadt die Verknüpfung zwischen Bestellwesen und Bezahlvorgang systematisch nutzt.

Die **örtliche Rechnungsprüfung** bietet der Stadt Rheine die Chance, über Beratungen und interne Prüfungen, zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT-Bereitstellung beizutragen. Derzeit sichern die Rahmenbedingungen notwendige Prüfhandlungen ab. Bei der digitalen Transformation ihrer Verwaltung sollte die Stadt Rheine berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können.

Die **Hilfen zur Erziehung** erfordern in Rheine einen hohen Zuschussbedarf. Die Gründe hierfür liegen in den interkommunal **höchsten Aufwendungen** des einzelnen Hilfefalls und einem sehr niedrigen **Anteil ambulanter Hilfefälle**. Wenngleich die Zahl der Hilfeplanfälle bezogen auf 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahre (**Falldichte**) vergleichsweise unterdurchschnittlich ausfällt, verursachen sowohl die ambulanten wie die stationären Hilfeplanfälle in Rheine hohe bzw. höchste Aufwendungen. Die Stadt Rheine gehört damit zu den 25 Prozent der Städte mit dem höchsten **Fehlbetrag**. Daher sollte die Stadt die Gründe genauer analysieren und möglichst gegensteuern, um eine Trendumkehr bei den Fallzahlen und den Kosten zu bewirken. Die gpaNRW sieht hier in der Verbesserung der Zugangs- und Fallsteuerung bei den Hilfen zur Erziehung noch Möglichkeiten, den Anteil kostengünstigerer ambulanter Hilfefälle deutlich zu erhöhen.

Das Jugendamt der Stadt Rheine bindet die Hilfen zur Erziehung über den Familienbericht in die **Gesamtstrategie** ein, die eine Stärkung des Familiensystems zum Ziel hat. Dies befürwortet die gpaNRW ebenso wie die Teilnahme der Stadt Rheine am Vergleichsring „Integrierte Berichterstattung in NRW IBNRW“.

Im Bereich der **Steuerung** des Jugendamtes sieht die gpaNRW noch Verbesserungspotenzial, wenn es unterhalb der Produktebene der Hilfe zur Erziehung um die differenzierte Kosten- und Ertragsentwicklung in den einzelnen Hilfearten geht. Die technischen Auswerte- und Analyse-möglichkeiten der **Jugendamtssoftware** bedürfen hierbei allerdings einer weiteren Optimierung.

Ein **Fachcontrolling** mit durchgängig definierten Prozessen ist in Rheine noch nicht vorhanden. Die Auswertungen zur Wirksamkeit von Hilfestellung beziehen sich aktuell auf die Einzelhilfen. Fallübergreifende Ergebnisse werden noch nicht zusammengeführt und ausgewertet. Verbesserungspotenzial sieht die gpaNRW hier insbesondere bei der technischen Erweiterung der

bestehenden Möglichkeiten (z.B. Anbieterverzeichnis). Nach Auskunft der Verwaltung wurden die Fachanwendungen inzwischen um zusätzliche statistische Erfassungs- und Auswertemöglichkeiten erweitert.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Rheine hält die **gesetzlichen Fristen** im Baugenehmigungsverfahren in der Regel ein. Seit dem 01. Dezember 2021 erhebt sie zudem die Gebühren für baurechtliche Angelegenheiten entsprechend der „Gebührenfestsetzung bei Tarifstellen mit Rahmensätzen“ gemäß der Empfehlung des Arbeitskreises Bauaufsicht des Städtetags NRW.

Die Stadt Rheine weist im interkommunalen Vergleich 2020 ein überdurchschnittliches Fallaufkommen je 10.000 Einwohner auf. Zudem ist die Zahl der Bauanträge – wie auch in den Vergleichskommunen – steigend. Die gesetzliche Frist gemäß § 64 Absatz 2 Bauordnung NRW hält die Stadt Rheine.

Für die Bauaufsicht setzt die Stadt Rheine eine **fachspezifische Software** ein. Allerdings sind die Anträge bzw. Vorgänge zurzeit nicht medienbruchfrei zu bearbeiten, sodass die Papierakte noch das führende Medium darstellt. Die Stadt hat die Mitarbeitenden in der Bauaufsicht zum Teil mit der für die Digitalisierung notwendigen Hard- und Software bereits ausgestattet. Ein Dokumentenmanagementsystem wird zurzeit ebenfalls installiert. Trotz der bisherigen Anstrengungen sollte die Stadt Rheine die **Digitalisierung** in der Bauaufsicht weiter forcieren und die entsprechende Ressourcen zur Verfügung stellen. Zu begrüßen ist daher, dass für weitere Investitionen entsprechende Haushaltsmittel eingeplant wurden.

Der Prozess des **einfachen Baugenehmigungsverfahrens** weist in der Stadt Rheine noch Optimierungsmöglichkeiten auf, ist insgesamt aber schon gut gegliedert. Auch die Sicherstellung des Vier-Augen-Prinzips (**Korruptionsprävention**) ist in Rheine durchgängig gesichert. Im Vergleich aller 35 großen kreisangehörigen Kommunen ist die Zahl der eingeholten Stellungnahmen je Bauantrag in Rheine unterdurchschnittlich. Zu dem minimalen Anteil bei den zurückgenommenen und dem vergleichsweise geringen Anteil abgelehnter Bauanträge 2020 tragen auch die persönliche Bauberatung und die Informationen auf der Homepage der Stadt bei.

Die Belastung in der Sachbearbeitung - gemessen an den Fällen je Vollzeit-Stelle - ist in Rheine hoch. Gegenüber dem Jahr 2019 steigt im Jahr 2020 die Zahl der unerledigten Bauanträge. Gleichzeitig weist die Stadt Rheine unterdurchschnittliche Gesamtlaufzeiten von einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren aus. Verfahrensoptimierungen sieht die gpaNRW noch in einer individuellen Handhabung einzuräumender Fristen bei unvollständigen oder mangelhaften Bauanträgen.

Das **Verkehrsflächenmanagement** ist bei der Stadt Rheine dem Fachbereich Planen und Bauen (Produkt 5.30 "Mobilitäts- und Verkehrsplanung") zugeordnet. Dort werden auch die **investiven Maßnahmen** geplant und umgesetzt. Die **betriebliche Erhaltung** und die **Instandhaltung** obliegt den Technischen Betrieben Rheine (TBR) im Zuge der gegenseitigen Leistungsbeziehungen. Aktuelle technische und bilanzielle Daten stehen im Verkehrsflächenmanagement zur Verfügung. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW hier noch in der weiteren Anreicherung zusätzlicher Informationen in der **Straßendatenbank**. Gesonderte und doppelte Datenerfassungen könnten dadurch vermieden werden, die bisherige gute Zusammenarbeit zwischen dem Finanz- und Verkehrsflächenmanagement würde weiter verbessert.

Die Finanzdaten zu den **Verkehrsflächen** schreibt die Stadt Rheine nur über jährliche Gesamtsummen fort. Differenzierte Auswertungen sind weder im konsumtiven, noch im investiven Bereich möglich. Die für ein Finanzcontrolling sinnvolle Kostenrechnung ist nicht vorhanden.

Als Flächenkommune unterhält die Stadt Rheine mehr Verkehrsflächen als ein Großteil der Vergleichskommunen. Konsequenterweise stellen sich deshalb auch **überdurchschnittliche Bilanzwerte** dar. Diese verzeichneten aber in der Zeitreihe 2006 bis 2020 deutliche **Wertverluste** in Höhe von ca. 70 Mio. Euro.

Diese Wertverluste ergeben sich aus den festgesetzten Abschreibungen und den gleichzeitig nicht auskömmlichen **Reinvestitionen**. Das Reinvestitionsengagement der Stadt Rheine kann allerdings mangels differenzierter Buchungsstrukturen nicht konkret ermittelt werden. Die zur Orientierung herangezogenen Gesamtinvestitionen der Jahre 2015 bis 2020 bewegen sich im interkommunalen Vergleich auf durchschnittlichem Niveau. Ziel der Stadt Rheine sollte es aber sein, weiterhin Substanzverluste zu verhindern bzw. auszugleichen. Allerdings stellt sich das tatsächliche Zustandsbild der Verkehrsflächen laut der letzten Zustandserhebung 2019 positiv dar.

In der **Unterhaltung** ihrer Verkehrsflächen setzt die Stadt Rheine jährlich weniger Mittel für ein, als die FGSV<sup>2</sup> mit ihrem Richtwert empfiehlt. Dennoch ist nach Maßgabe der aktuellen Zustandszuordnungen und der mehrjährigen konzeptionellen Planungsgrundlagen von einer sachgerechten Unterhaltungsplanung auszugehen.

Die Stadt Rheine arbeitet im Verkehrsflächenmanagement mit strategischen Zielen und zukunftsorientierten Konzepten. Darauf aufbauend sind auch Kennzahlen und Zielwerte definiert, mit denen die **Steuerung** unterstützt wird.

Das **Aufbruchmanagement** der TBR ist prozessorientiert bereits gut aufgestellt. Gleichwohl könnten z.B. noch durch verbindliche Baubeginn-Anzeigen oder Nachweise aus den Einzelphasen der Bauausführung Optimierungen erreicht werden. Auch die geplante Integration der Prozessdokumentationen in die Straßendatenbank ist als weiterer Schritt unbedingt zu befürworten.

## 0.2 Ausgangslage der Stadt Rheine

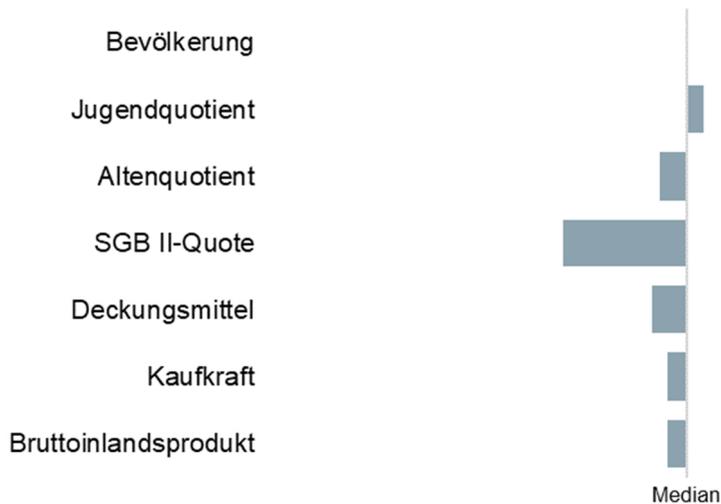
### 0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Rheine. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen<sup>3</sup>. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Median der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der großen kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

<sup>2</sup> Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen

<sup>3</sup> IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

## Strukturmerkmale Stadt Rheine 2021



Die strukturelle Situation der Stadt Rheine und die demografische Entwicklung wurden im Vorbericht zur letzten überörtlichen Prüfungen – zuletzt 2017 – jeweils ausführlich beschrieben. Veränderungen der wesentlichen Strukturkennzahlen im interkommunalen Vergleich sind überwiegend nur marginal festzustellen. Dies zeigt die Betrachtung der Kennzahlen aus den Vergleichsjahren 2015 zu 2021. Die im letzten Prüfungsbericht getroffenen Aussagen und Feststellungen diesbezüglich treffen daher grundsätzlich weiterhin und vollumfänglich zu.

Der seinerzeit prognostizierte leichte Bevölkerungsrückgang bis 2040 von ca. 1,5 Prozent wird aktuell nicht mehr berechnet. Vielmehr geht IT NRW inzwischen von einer nahezu stabilen bzw. unveränderten Bevölkerungszahl bis 2040 aus. Die weiterhin „junge Bevölkerung“ der Stadt Rheine mit einem entsprechend überdurchschnittlichen Jugendquotienten und einem unterdurchschnittlichen Altenquotienten hat sich seit 2015 verstetigt.

Die im interkommunalen Vergleich der großen kreisangehörigen Städte sehr geringen allgemeinen Deckungsmittel aus Zuweisungen und Steuern für den städtischen Haushalt konnten zwar zwischen 2015 und 2021 um 329 Euro je Einwohner gesteigert werden. Dennoch bildet dieser Trend nur die allgemeine zeitliche Entwicklung aller Vergleichskommunen in diesem Zeitraum ab. Weiterhin liegen die allgemeinen Deckungsmittel in Rheine ca. acht Prozent unter denen aller Vergleichskommune mit mehr als 60 Tsd. Einwohnern.

Als größte Stadt im Kreis Steinfurt und zweitgrößte des Münsterlandes weist Rheine strukturell eine deutliche Oberzentrumsfunktion auf. Geprägt u.a. durch größere mittelständische Betrieben des Metall- und Maschinenbausektor sowie Betriebe zur Herstellung von Nahrungs- und Futtermittel ist in den letzten Jahrzehnten eine Vielzahl von Bildungs- und Fortbildungseinrichtungen (Schwerpunkte: Gesundheit und Soziales) in Rheine entstanden.

Zusammen mit einer höheren Arbeitsplatzzentralität haben diese Strukturen aber nicht verhindert, dass die Stadt Rheine sowohl bei der Kaufkraft je Einwohner als auch beim Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen im interkommunalen Vergleich zu dem Viertel der Kommunen mit den geringsten Werten zählt.

## 0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Feststellungen und Handlungsempfehlungen der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2017 wurden dem Haupt- und Finanzausschusses am 14. November 2017 vorgestellt. Im Anschluss sind verschiedene Empfehlungen umgesetzt worden oder befinden sich noch in der Umstellungsphase.

Als Beispiele sind hier unter anderem zu nennen:

- Aufbau eines Gebäudekatasters,
- zusätzliche Mittelbereitstellung für investive Maßnahmen an Schulen,
- Erstellung eines Straßenerhaltungskonzepts,
- Änderungen der Bemessungsgrundlage bei der Besteuerung von Gewinnspielautomaten,
- Optimierung der Personalbedarfsplanung mittels einer Altersstrukturanalyse,
- Aufbau und Implementierung eines Wissen-Managements in der Verwaltung,
- Verwendung einer einheitlichen Software für das Online-Anmeldeverfahren für die Kindertagesbetreuung,
- Anpassung der Beitragsgrenzen für die Elternbeiträge,
- regelmäßige Überprüfung der freiwilligen Zuschüsse an die Träger der freien Jugendhilfe.

Ein Teil der getroffenen Empfehlungen des Prüfungsberichtes wurden nach politischer Beratung oder aufgrund diverser Entwicklungen nicht oder noch nicht von der Stadt Rheine weiterverfolgt.

## 0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

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

### **0.3.1 IKZ - Ergebnisse**

Wir haben die 35 großen kreisangehörigen Kommunen vollständig geprüft und stellen nachfolgend die Ergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

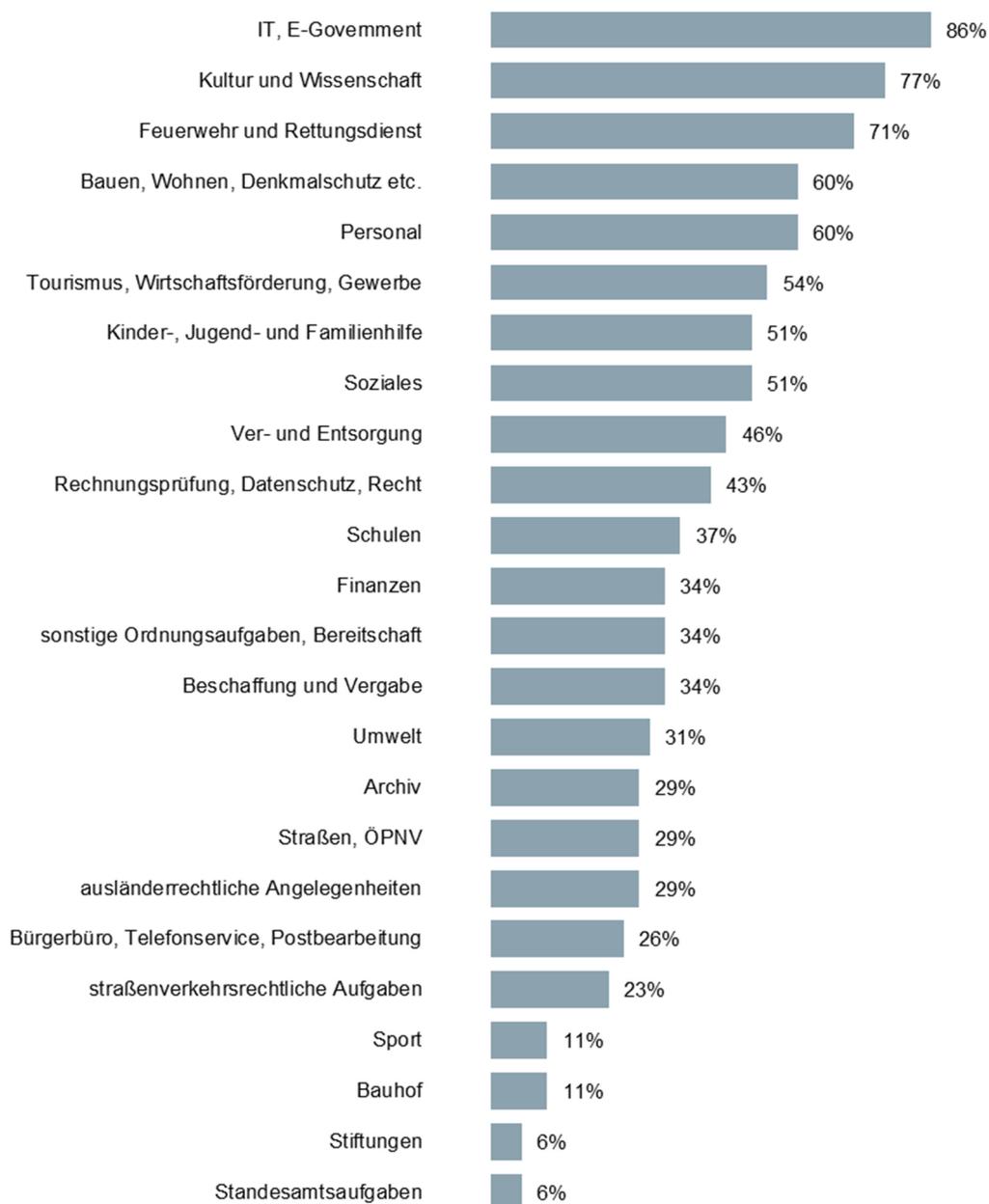
#### **0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte**

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

<sup>4</sup> Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbg.nrw), S. 34f

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

### Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2021

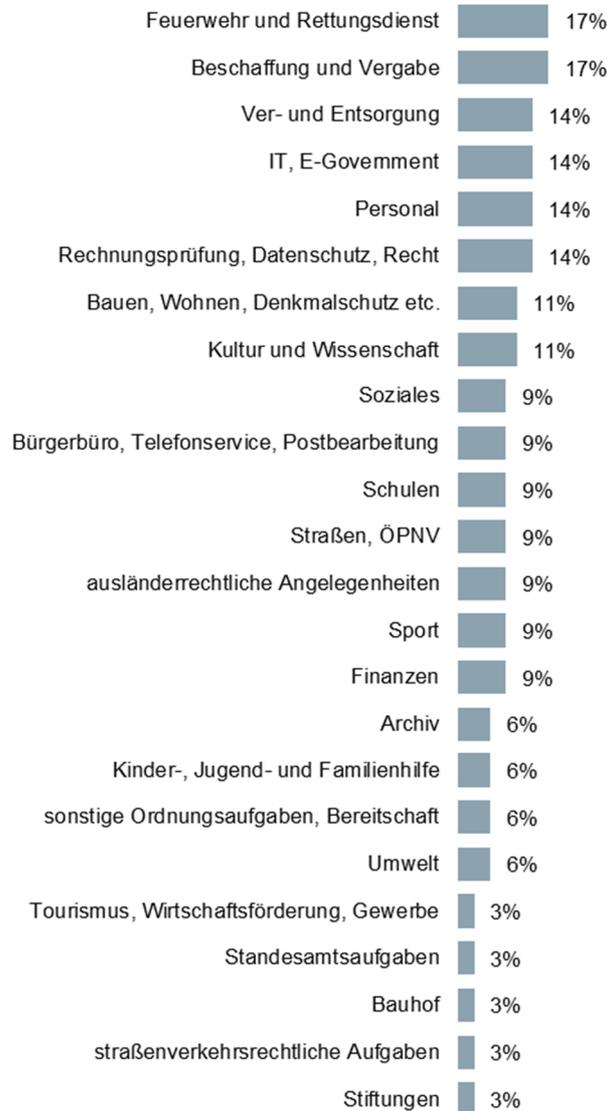


Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch für Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung bilden auch einzelne, teils zeitlich befristete Projekte, die Basis einer Kooperation.

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den Auswertungen gemeinschaftliche Aufgabenerfüllungen im Bereich des Sports, des Bauhofs, bei den Stiftungen sowie den Standesamtsaufgaben.

### 0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

#### Geplante Aufgabenfelder IKZ



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

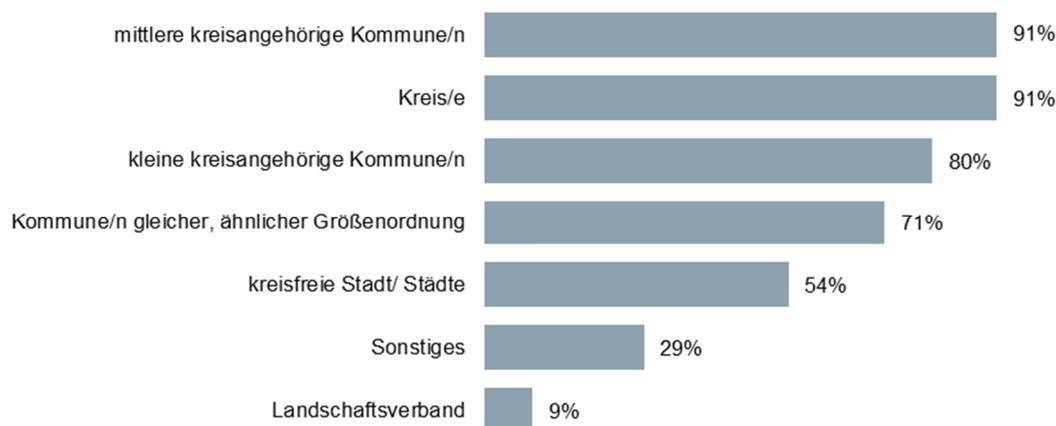
Bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche Beschaffung und Vergabe sowie Feuerwehr und Rettungsdienst dominierend. Als weitere wesentliche Aufgabenfelder wurden die Bereiche Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, Ver- und Entsorgung sowie Kultur und Wissenschaft genannt.

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

### 0.3.1.3 Kooperationspartner

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

#### Kooperationspartner IKZ 2021



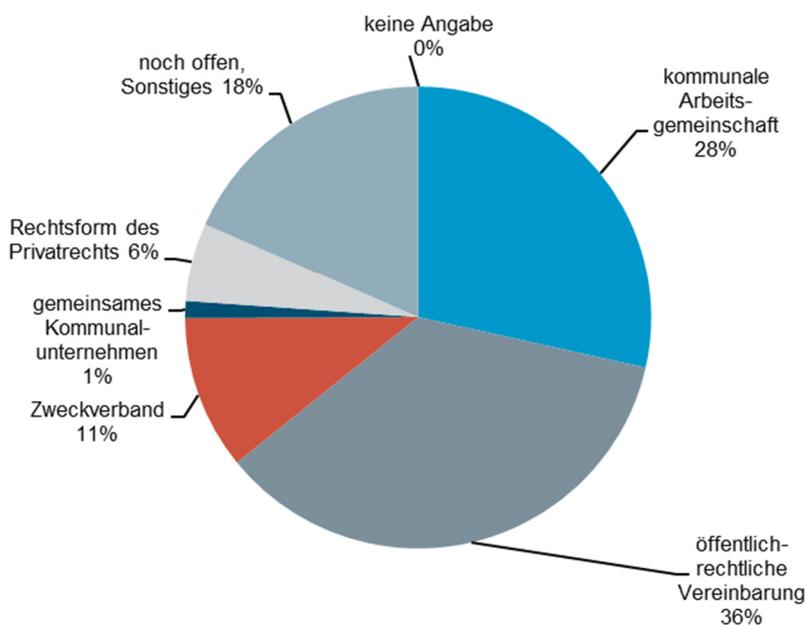
Die großen kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen.

### 0.3.1.4 Rechtsformen

Die Kommunen arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung

basieren auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen<sup>6</sup>.

### Rechtsformen IKZ 2021



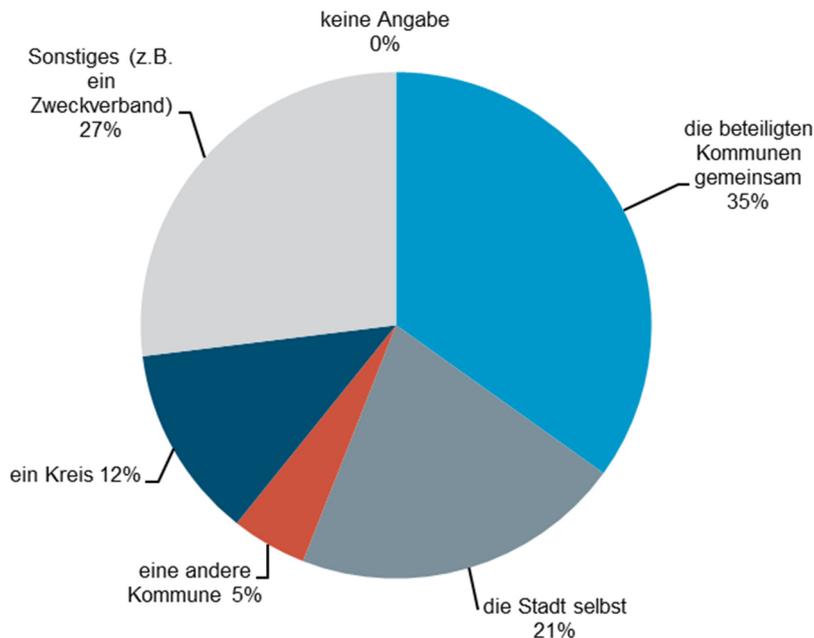
Etwas mehr als ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Für knapp 30 Prozent aller Kooperationen sind kommunale Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rund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

#### 0.3.1.5 Aufgabendurchführung

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

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

### Aufgabendurchführung IKZ 2021



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

#### 0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

## Ziele IKZ



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

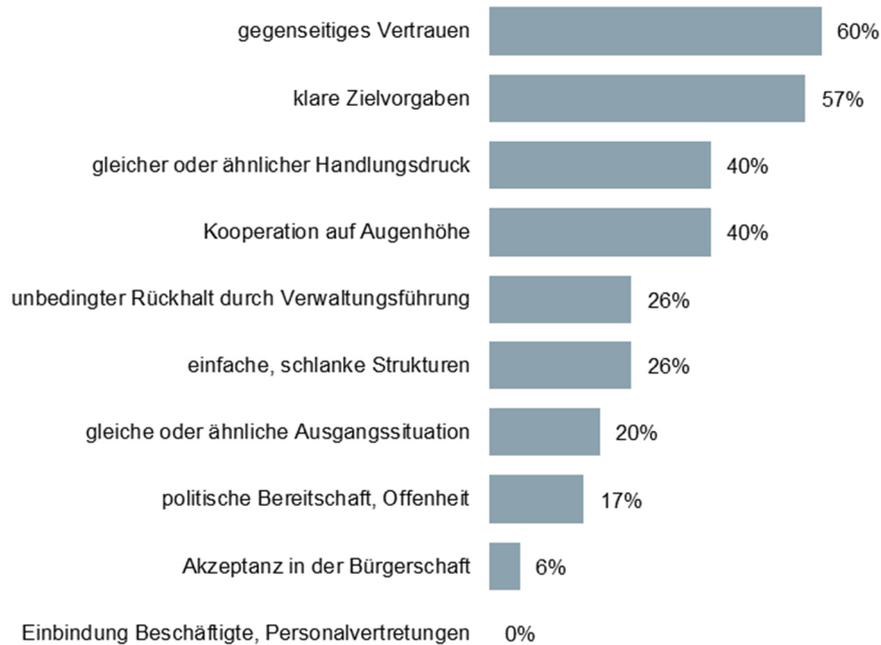
Die Sicherung der Aufgabenerfüllung sowie die Verbesserung sowohl der Qualität der Aufgabenerfüllung als auch der Service- und Bürgerorientierung sind weitere wesentliche Ziele, die Kommunen mit der Initiierung und Umsetzung ihrer IKZ-Projekte verfolgen. Die weiteren genannten Ziele sind demgegenüber von deutlich geringerer Bedeutung bei der Zusammenarbeit.

### 0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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

## Erfolgsfaktoren IKZ



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

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

Bemerkenswert ist dabei, dass z.B. die Faktoren Vertrauen, gleicher Handlungsdruck und Kooperation auf Augenhöhe eine deutlich höhere Priorität besitzen bzw. erfolgskritischer gesehen werden als z. B. die Unterstützung durch die Verwaltungsspitze oder die Bereitschaft der Politik zur interkommunalen Zusammenarbeit.

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

### 0.3.1.8 Hindernisse

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

## Hindernisse IKZ



Korrespondierend zur Zielpriorität (vgl. Abschnitt 0.3.1.6) ist hier der meistgenannte Hinderungsgrund zur Umsetzung von IKZ die offensichtlich mangelnde Wirtschaftlichkeit.

Auffällig ist, dass von mehr als der Hälfte der befragten Kommunen auch organisatorische Probleme für die erfolgreiche Realisierung von IKZ-Vorhaben genannt wurden. Ebenfalls sehr häufig werden interne Widerstände als Hemmnis für eine erfolgreiche Zusammenarbeit genannt. Bei den befragten mittleren kreisangehörigen Kommunen lagen die Werte für diese beiden Gründe deutlich niedriger.

Ebenso verhält es sich mit den politischen Widerständen und den rechtlichen Hindernissen. Auch hier ist der Anteil höher als bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Insgesamt wird aber deutlich, dass nach den drei am häufigsten genannten Hindernissen, die übrigen Hindernisse weit weniger von Bedeutung sind, wenn es um eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten geht bzw. diese Hindernisse zu überwinden sind.

### 0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Rheine

Die Stadt Rheine arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenfeldern sowohl innerhalb des Kreises Steinfurt als auch mit Nachbarkreisen sowie mit angrenzenden niedersächsischen Kommunen zusammen. Die thematischen Schwerpunkte betreffen dabei das gesamte Spektrum der personalwirtschaftlichen Themen sowie der Informationstechnik. Die Stadt Rheine befindet sich damit bei der Mehrzahl der Kommunen, die diese Themen der Zusammenarbeit bei dieser Abfrage am häufigsten (über 50 Prozent) genannt haben. Die fortschreitende Digitalisierung und der Fachkräftemangel in der Kommunalverwaltung stellen die Zusammenarbeit oder Kooperation von daher häufig als alternativlos dar.

Die Online-Befragung der gpaNRW hat zunächst bewusst die formelle interkommunale Zusammenarbeit nach dem GkG NRW abgefragt (siehe auch 0.3.1.4 Rechtsformen), sodass die weiteren Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) zunächst unberücksichtigt bleiben. Gleichwohl zeigen gerade diese Aktivitäten, von denen die Stadt Rheine mehr als 50 aufgelistet hat, die ganze Vielfalt und Bandbreite des Themenspektrums auf, bei denen sich Kommunen und weitere Akteure aus dem öffentlichen und privaten Sektor gegenseitige Hilfe und Unterstützung bei der Aufgabenerledigung versprechen.

Exemplarisch sind hier für die Stadt Rheine zu nennen das Pilotprojekt „Mentoring im Münsterland“, in dem es um die systematische Entwicklung des Führungskräftenachwuchses für das Münsterland bzw. die Region geht. Eine weitere informelle Zusammenarbeit besteht in einer kreisweiten Unterstützung bei der Ermittlung und Berechnung der sachgerechten Stellenaussstattung (Stellenbedarfsberechnung).

Über die bestehenden formellen Projekte zur Zusammenarbeit hinaus beabsichtigt die Stadt Rheine weitere Projekte zu initiieren z.B. eine interkommunale Karriereplattform (Personalrecruiting) oder die Bestellung einer IT-Sicherheitsbeauftragten.

## 0.4 Überörtliche Prüfung

### 0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen<sup>7</sup>. Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

### 0.4.2 Prüfungsbericht

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

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik. Als

<sup>7</sup> § 75 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

Schwerpunktthema haben wir ein Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit mit in den Bericht aufgenommen.

- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.
- Das gpa-Kennzahlenset enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlenset aufgebaut ist.

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

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

#### 0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

**Feststellungen**, die eine Stellungnahme der Kommune während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. Eine entsprechende Feststellung wurde bei der Prüfung der Stadt Rheine nicht getroffen.

#### 0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

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

## 0.5 Prüfungsmethodik

### 0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

### 0.5.2 Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese können zum Teil unmittelbar gesteuert werden. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kommune einwirkende, Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind,

zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild einer Kommune. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich – in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ ein.

### 0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

### 0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

## 0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Rheine wurde in der Zeit von Mai 2021 bis April 2022 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Rheine die Daten des Vergleichsjahres 2020. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2016 bis 2020.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Olaf Schwickardi
Finanzen	Mario Deckers
Informationstechnik	Martina Passon
Hilfe zur Erziehung	Thomas Riemann
Bauaufsicht	Hermann Ptok
Verkehrsflächen	Andreas Meyer

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

Am 04. April 2022 wurde der Verwaltungsvorstand der Stadt Rheine im Rahmen eines Abschlussgespräches über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 13. Oktober 2022

Im Auftrag

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Olaf Schwickardi

Projektleitung

## 0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

### Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Die Stadt Rheine konnte Aufwandssteigerungen der letzten Jahre im Wesentlichen durch steigende Steuererträge und nicht steuerbare Haushaltspositionen ausgleichen. Von einer weiteren positiven Entwicklung, insbesondere bei den Steuererträgen, kann nicht ohne weiteres ausgegangen werden. Es werden daher Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen nötig sein, um sich Handlungsspielräume langfristig zu erhalten. Die gpaNRW sieht diesbezüglich Handlungsbedarf.		
F2	Im investiven Bereich nimmt die Stadt Rheine die Planansätze regelmäßig nur zu geringen Anteilen in Anspruch. Der Haushalt bietet somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.	E2	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Rheine, ihre investiven Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen realitätsnäher zu veranschlagen.
F3	Das Fördermittelmanagement ist in der Stadt Rheine dezentral organisiert mit dem Schwerpunkt im Fachbereich Planen und Bauen. Die Fördermittelakquise der Stadt ist geeignet, Fördermittel erfolgreich in Anspruch zu nehmen. Dennoch besteht bei der Fördermittelakquise Verbesserungspotenzial.	E3	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Rheine, strategische Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln zu formulieren. Dies sowohl für Unterhaltungs- als auch für Investitionsmaßnahmen.
F4	Die Stadt Rheine verfügt im Fördermanagement nicht über ein Berichtswesen, welches mit einem regulären Controlling vergleichbar wäre. Darüber hinaus besteht weiterer Verbesserungsbedarf bei der Fördermittelbewirtschaftung.	E4	Die Stadt Rheine sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
<b>Informationstechnik</b>			
F1	Das IT-Betriebsmodell bietet der Stadt Rheine eine gute Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. Die zentrale IT-Steuerung ist jedoch durch fehlende formalisierte Vorgaben gefährdet.	E1	Die Stadt Rheine sollte für die dezentralen Software-Beschaffungen durch die Fach- und Sonderbereiche einen formalisierten Standard-Prozess etablieren.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die strategische Grundlage zur digitalen Transformation der Stadt Rheine befindet sich im Aufbau und damit auf einem guten Weg.	E2	Die gpaNRW bestärkt die Stadt Rheine darin, ihren initiierten Prozess zur Strategiekonzeption mit Priorität zum Abschluss zu bringen und damit eine verbindliche Digitalisierungsstrategie in Kraft zu setzen. Um einen dauerhaft guten Umsetzungsstand zu gewährleisten, sollte die Stadt Rheine über die Projektphase hinaus feste Stellenanteile für die Digitalisierung einsetzen.
F3	Die Stadt Rheine kommt den Anforderungen des EGovG formalrechtlich nach. Das Online-Angebot der Stadt Rheine kann der Intention der Digitalisierung allerdings noch besser gerecht werden.	E3	Die Stadt Rheine sollte fixieren, wann sie welche OZG-Prozesse bereitstellen wird. Mit dem Umstieg auf das neue Finanzverfahren sollte sie zudem die online-Bezahlungsmöglichkeiten für Verwaltungsleistungen ausbauen. Darüber hinaus sollte die Stadt Rheine die Voraussetzungen schaffen, um elektronische Rechnungen im Finanzverfahren medienbruchfrei weiterzuverarbeiten.
F4	Die Stadt Rheine hat einen medienbruchfreien Rechnungsbearbeitungsprozess implementiert, der gut technisch unterstützt wird. Es zeigen sich nur noch vereinzelte Verbesserungsoptionen.	E4	Die Stadt Rheine sollte die Möglichkeit der Vormerkungen intensiver nutzen, um für mehr Rechnungen Buchungsinformationen in den Workflow zu übergeben und die sachlich/rechnerische Prüfung noch besser zu unterstützen.
F5	Über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, hat die Stadt Rheine begonnen, ihre Verwaltung zu digitalisieren. Die teilweise noch fehlende Formalisierung gefährdet den weiteren Fortschritt der Digitalisierung.	E5	Aufbauend auf den schon identifizierten Prozessen sollte die Stadt Rheine mit der Digitalisierungsstrategie einen verbindlichen Projektplan zur verwaltungsweiten Einführung der E-Akte erarbeiten.
F6	Die Stadt Rheine hat sehr gute Grundlagen für ein systematisches Prozessmanagement aufgebaut. Viele Anforderungen befinden sich schon in der Umsetzung. Insofern gibt es nur wenige Optimierungsansätze.	E6	Nach der Einführung sollte die Stadt Rheine die Aufgaben des zentralen Prozessmanagements ermitteln, mit Zeitanteilen versehen und in feste Stellen überführen, um auch über die Projektphase hinaus das Prozessmanagement zu verstetigen. Zudem sollte sie eine Qualitätssicherung für die dezentralen Prozessaufnahmen der Fachbereiche verankern. Durch einen flexiblen Personaleinsatz über Fachbereichsgrenzen hinaus kann die Stadt Rheine möglichen Personalengpässen bei Prozessanalysen entgegensteuern.
F7	Die Stadt Rheine erreicht ein hohes IT-Sicherheitsniveau. Gleichwohl besteht Handlungsbedarf beim Notfallkonzept.	E7	Die Stadt Rheine sollte mit Priorität ein formelles Notfallvorsorgekonzept erarbeiten.
F8	Die Rahmenbedingungen der örtlichen IT-Prüfung der Stadt Rheine sichern notwendige Prüfhandlungen ab. Die übrigen Prüfhandlungen werden zunehmend durch IT unterstützt. Damit ist die Stadt Rheine auf einem guten Weg.	E8	Die Stadt Rheine sollte die Effizienz ihrer örtlichen IT-Prüfung durch eine stärkere IT-Unterstützung erhöhen. Dazu sollte sie bei der digitalen Transformation ihrer Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze auch für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können.

Feststellung		Empfehlung	
F9	Die Stadt Rheine hat einen systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung ihrer Schulen implementiert. Risiken bestehen durch konzeptionelle Defizite im Bereich der IT Sicherheit.	E9	Die Stadt Rheine sollte für ihre Schulen IT-Sicherheitsrichtlinien sowie ein daraus abgeleitetes Sicherheitskonzept erstellen.
		E6	Nach der Einführung sollte die Stadt Rheine die Aufgaben des zentralen Prozessmanagements ermitteln, mit Zeitanteilen versehen und in feste Stellen überführen, um auch über die Projektphase hinaus das Prozessmanagement zu verstetigen. Zudem sollte sie eine Qualitätssicherung für die dezentralen Prozessaufnahmen der Fachbereiche verankern. Durch einen flexiblen Personaleinsatz über Fachbereichsgrenzen hinaus kann die Stadt Rheine möglichen Personalengpässen bei Prozessanalysen entgegensteuern.
		E7	Die Stadt Rheine sollte mit Priorität ein formelles Notfallvorsorgekonzept erarbeiten.
<b>Hilfe zur Erziehung</b>			
F1	Stadtteilbezogene Besonderheiten in Rheine sind den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) und der Spezialdienste aus der Praxis bekannt. Auswertungen für einzelne Sozialräume werden vereinzelt gezogen. Eine Auswertung über die Entwicklung in einzelnen Stadtteilen bzw. Sozialräumen im Bereich der Jugendhilfe erfolgt bisher nicht regelmäßig.	E1	Die Stadt Rheine sollte, gerade vor dem Hintergrund der weiter wachsenden Bevölkerung, die regelmäßigen Auswertungen zu einzelnen Sozialbezirken intensivieren (Strukturen, Fallzahlen, soziale Angebote vor Ort etc.). Diese Erkenntnisse sollten in die bedarfsgerechte sozialräumliche Weiterentwicklung der Infrastruktur einfließen
F2	Die Stadt Rheine bezuschusst mit rund 1,5 Mio. Euro jährlich eine Vielzahl freier Träger, die präventive Angebote erbringen. Weiterhin legt die Stadt Rheine Wert auf eine gute Beratungsleistung der eigenen Mitarbeiter im ASD, um der Hilfe zur Erziehung vorgelagerte niederschwellige Hilfen zu erbringen. Bisher erhebt die Stadt Rheine keine gebündelten Informationen über die Anzahl der Fälle sowie deren weiterer Werdegang in den niederschwelligen Hilfen. Die Steuerung eines bedarfsorientierten Angebotes wird damit erschwert.	E2.1	Um die Beratungsleistung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bereich des Jugendamtes der Stadt Rheine sichtbar zu machen, sollten die Beratungsfälle und die Anzahl vermittelter niederschwelliger Hilfen erfasst werden. Eine zusätzliche Erfassung der Anzahl der Fälle, die später in einem Hilfeplanverfahren münden, kann Aufschluss über die Wirksamkeit der Beratungsleistung geben.
		E2.2	Die Stadt Rheine sollte regelmäßig über Tätigkeitsberichte die niederschwelligen Angebote der pauschal bezuschussten freien Träger zusätzlich überprüfen. Es sollte ein kennzahlenbasiertes Controlling eingeführt werden, um eine Steuerung der präventiven Angebote zu ermöglichen.
F3	Die Stadt Rheine verfügt mit dem Familienbericht über eine schriftlich fixierte Gesamtstrategie, die die Hilfe zur Erziehung mit einbindet. Die Verknüpfung von Zielsetzungen und Kennzahlen zeigt noch Optimierungsbedarf.	E3.1	Kennzahlen und Zielvorgaben bei der Hilfe zur Erziehung sollten so entwickelt und verknüpft werden, dass der Zielerreichungsgrad transparent wird.

Feststellung		Empfehlung	
		E3.2	Das Jugendamt der Stadt Rheine sollte das Kennzahlentableau bei der Hilfe zur Erziehung um die in diesem Bericht verwendeten Kennzahlen erweitern. Diese sollten auch weiter fortgeschrieben werden.
F4	Das Jugendamt der Stadt Rheine vollzieht ein Finanzcontrolling bei der Hilfe zur Erziehung im Sinne einer Budgetüberwachung. Zusätzlich beschreiben Kennzahlen die Haushaltsbelastung und die Entwicklung bei den kostenintensiven Fällen über einen kurzen Zeitraum. Wirkungszusammenhänge bei der Hilfe zur Erziehung und deren interkommunale Einordnung verdeutlichen diese im Haushalt verwendeten Kennzahlen bisher jedoch nicht.		
F5	Ein systematisches Fachcontrolling gibt es in Rheine bisher nicht. Jedoch wurden bereits Maßnahmen zur Qualitätssicherung auf der Leitungsebene ergriffen. Für die einzelne Hilfe bewerten die Beteiligten deren Wirksamkeit anhand von Zielvorgaben. Übergeordnete Auswertungen zur Wirksamkeit der Hilfen gibt es noch nicht.	E5.1	Die Stadt Rheine sollte die technischen Auswertemöglichkeiten der neuen Jugendamtssoftware auch für das Fachcontrolling intensiv nutzen. Auffälligkeiten bei der Wirksamkeit und bei Kostenentwicklungen der einzelnen Hilfearten sollte das Jugendamt dann im Bedarfsfall anbieterbezogen aufbereiten und hieraus Erkenntnisse für Qualitätsdialoge mit den freien Trägern ziehen.
		E5.2	Das Anbieterverzeichnis in der Jugendamtssoftware sollte so aktualisiert werden, dass eine Trägerauswahl nach pädagogischen, räumlichen und wirtschaftlichen Aspekten erfolgen kann.
F6	Das Jugendamt der Stadt Rheine regelt per Dienstanweisung und Schnittstellenbeschreibung bereits verbindliche Verfahrensabläufe bei der Neu- und Weiterbewilligung von Hilfen zur Erziehung. Jedoch sind noch nicht alle Verfahrensschritte im Detail erfasst und mit Standards hinterlegt. Der Grad der Digitalisierung in den Verfahrensabläufen zeigt noch Optimierungspotenzial.	E6.1	Die Stadt Rheine sollte die bestehenden Prozess- und Verfahrensstandards bei der Hilfe zur Erziehung weiterentwickeln und zu einem Qualitätshandbuch zusammenführen.
		E6.2	Das Jugendamt sollte mit Blick auf die neu implementierte Jugendamtssoftware nachdrücklich auf die elektronische Aktenführung hinarbeiten.
F7	Die Stadt Rheine verfügt bereits über verbindliche Festlegungen und Standards im Hilfe-planverfahren. Diese umfassen aber noch nicht alle wesentlichen Abläufe und Prozesse und Schnittstellen.	E7.1	Das Jugendamt sollte den Prozess der Fallerhebung hinsichtlich der Verfahrensstandards und Schnittstellen weiterentwickeln.
		E7.2	Das Jugendamt in Rheine sollte die Aufgaben des Beratungsteams als eigenständigen Prozess definieren und mit Verfahrensstandards hinterlegen.
		E7.3	Entscheidungsprozesse bei der Hilfe zur Erziehung sollten hinsichtlich der kostenintensiven Hilfearten hierarchisch gestaffelt sein und Wirtschaftlichkeitsaspekte wie mit

Feststellung		Empfehlung	
			abdecken. Dazu zählen bspw. Obergrenzen von bewilligten Fachleistungsstunden, Laufzeitbegrenzungen oder die Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten.
F8	Die Stadt Rheine steuert die Neu- und Weiterbewilligung aller Hilfen zur Erziehung über einen Entscheidungsvorbehalt der ASD-Leitung. Ansonsten steuern die ASD-Fachkräfte die Hilfefälle aus der gelebten Praxis heraus und erfüllen in weiten Teilen die durch die gpaNRW vorgegebenen Verfahrensstandards. Insbesondere die Ausgestaltung des Anbieterverzeichnisses und die Berichte der Leistungserbringer zeigen aber Optimierungsbedarf.	E8.1	Das Jugendamt der Stadt Rheine sollte das Anbieterverzeichnis für die ASD-Fachkräfte so gestalten, dass es Mindestvorgaben beispielsweise wie Stundensätze oder Betreuungspauschalen, Erfahrungseinschätzungen des Jugendamtes sowie das Leistungsangebot als Auswahlkriterien enthält.
		E8.2	Die Stadt Rheine sollte mit den Leistungsanbietern vereinbaren, dass die Trägerberichte qualitative Mindestvorgaben enthalten.
		E8.3	Das Fachcontrolling und die Fallsteuerung sollten im Jugendamt der Stadt Rheine hinsichtlich Auffälligkeiten bei Falllaufzeiten, Fallkosten, Wirksamkeit der Hilfen und Zusammenarbeit mit dem Leistungsanbieter eng aufeinander abgestimmt werden.
F9	Die Geltendmachung und Vereinnahmung von Kostenerstattungsansprüchen unterliegt keiner Prozessoptimierung besondere Verfahrensstandards.		
F10	Die Stadt Rheine erfasst die Kostenerstattungen bei der Hilfe zur Erziehung nicht auf separaten Ertragskonten. Durch die fehlende Haushaltstransparenz ist eine Prüfung der zeitnahen und umfassenden Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen durch die gpaNRW nicht möglich.	E10.1	Die Stadt Rheine sollte Standards für das Aufgabenportfolio der WiJu entwickeln, verschriftlichen und deren Einhaltung verbindlich regeln.
		E10.2	Das Jugendamt der Stadt Rheine sollte im Rahmen des Controllings ein differenziertes Bild darüber abgeben, inwieweit Kostenerstattungsansprüche für UMA und Vollzeitpflegefälle und weitere Hilfen geltend gemacht worden sind und vereinnahmt wurden.
F11	Die wesentlichen Abläufe im ASD in der Stadt Rheine werden durch das Mitzeichnen der ASD-Leitung begleitet. Kontrollsysteme der aktuell eingesetzten Jugendamtssoftware kommen bei der Fallfreigabe zum Einsatz. Die Prozesskontrollen unterliegen keinen speziellen Verfahrensstandards.	E11.1	Das Jugendamt der Stadt Rheine sollte auch Verfahrensstandards für Prozesskontrollen definieren. Dabei geht es insbesondere um die Einbindung der Führungskräfte und eine Festlegung, ob die Kontrollen routinemäßig oder stichprobenartig bei bestimmten Hilfearten erfolgen sollen. Dazu sollten die Leitungskräfte Zugriff auf die wichtigsten Kontroll- und Auswertemöglichkeiten bei der eingesetzten Jugendamtssoftware haben.

Feststellung		Empfehlung	
		E11.2	Bei der Einführung der neuen Fachanwendung im Bereich des ASD der Stadt Rheine sollte viel Wert auf die Einrichtung von automatisierten Kontrollmechanismen für Wiedervorlagefristen oder Altersgrenzen gelegt werden.
		E11.3	Das Jugendamt der Stadt Rheine sollte die Einarbeitung neuer Beschäftigter im ASD auf Basis eines Konzeptes bzw. Leitfadens durchführen.
F12	Die ASD-Fachkräfte der Stadt Rheine bearbeiten im Jahr 2020 so viele Fälle, dass der Personalrichtwert der gpaNRW geringfügig überschritten wird. Das deutet auf eine ausgewogene Personalausstattung im ASD hin.		
F13	Die überwiegende Zahl der Vergleichskommunen ist durch die Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung geringer belastet, was auf einen hohen Anteil an kostenintensiven Hilfen in Rheine zurückzuführen ist. Mehr als die Hälfte dieser Fälle sind kostenintensive stationäre Unterbringungen.	E13	Die Stadt Rheine sollte die Gründe, auch im Zusammenhang mit der Corona Pandemie, für die hohen Fallkosten eruieren und nach Möglichkeit gegensteuern.
F14	Die Stadt Rheine hat einen vergleichsweise niedrigen Anteil an ambulanten Hilfen. Hier weisen die meisten Vergleichsstädte höhere Anteile auf.	E14	Die Stadt Rheine sollte bei konstanter Falldichte den Anteil ambulanter Hilfen nach Möglichkeit erhöhen.
F15	Die Stadt Rheine weist vergleichsweise hohe Fallaufwendungen bei der SPFH auf. Wegen der niedrigen Falldichte bleibt die Belastung für den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung aber noch moderat.	E15	Die Stadt Rheine sollte die Laufzeiten der Sozialpädagogischen Familienhilfe regelmäßig auswerten und die Hilfen sobald wie möglich beenden.
F16	Bei der Vollzeitpflege verzeichnet die Stadt Rheine hohe fall- und einwohnerbezogene Transferaufwendungen. Jedoch erhält sie für einen beträchtlichen Teil der Fälle Kostenerstattungen. Das gilt auch für die wenigen aber teuren UMA-Fälle. Dazu kommt ein sehr hoher Anteil an ortsfremden Unterbringungen mit einer Kostenerstattungspflicht für die Stadt Rheine, die zwar nicht die Falldichte aber in der Konsequenz den Fehlbetrag bei der Hilfe zur Erziehung mit belasten.	E16	Die Stadt Rheine sollte bei den Vollzeitpflegefällen die bereits angewandten Verfahrensstandards zu Rückführungen in die Herkunftsfamilie weiterentwickeln und in das Hilfeplanverfahren als eigenständigen Prozess verbindlich integrieren.
F17	Die Heimerziehung in der Stadt Rheine ist geprägt durch eine hohe Falldichte aufgrund steigender Fallzahlen bei den eigenen Fällen und steigende Transferaufwendungen. Das verursacht hohe Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Dadurch wird in Rheine der Fehlbetrag bei der Hilfe zur Erziehung insgesamt stark belastet.	E17.1	Die Stadt Rheine sollte die Zugangssteuerung bei den Heimfällen engmaschig im Rahmen des Controllings begleiten. Außerdem sollte sie die Auswahl der Leistungsanbieter hinterfragen. Entscheidungen sollten im Rahmen einer Kostenhierarchie durch Leitungskräfte getroffen werden.
		E17.2	Um die Verweildauer zu verkürzen, sollte bei den Unterbringungen nach § 34 SGB VIII die Rückführungsarbeit je nach Fallkonstellation intensiviert werden.

Feststellung		Empfehlung	
F18	Die Stadt Rheine erfährt über die Aufwendungen der Eingliederungshilfe eine höhere Belastung beim Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung als die überwiegende Mehrzahl der Vergleichsstädte. Ein hoher Anteil vergleichsweise teurer ambulanter Hilfen insbesondere durch Integrationshelfer/Schulbegleitung ist der Grund dafür.	E18.1	Die Stadt Rheine sollte sicherstellen, dass alle Schritte zur Prüfung der Teilhabeeinträchtigung konsequent eingehalten werden.
		E18.2	Das Fachcontrolling im Jugendamt der Stadt Rheine sollte die Eingliederungshilfen hinsichtlich der hohen fallbezogenen Transferleistungen genauer analysieren und nach Möglichkeit gegensteuern.
		E18.3	Die Stadt Rheine sollte die Aufwendungen für die Integrationshelfer/Schulbegleitung in einem separaten Sachkonto erfassen, um die Fallkosten ermitteln zu können.
		E18.4	Die Stadt Rheine sollte die Gründe analysieren, warum die Fallkosten bei den Integrationshilfen/Schulbegleitungen vergleichsweise hoch sind. Sowohl die Anbieterkosten als auch der Umfang der Hilfestellung sollten hinterfragt werden.
		E18.5	Poolösungen können ein wirtschaftlicheres Handeln ermöglichen und Synergien eröffnen. Die Stadt Rheine sollte diese Möglichkeit in prüfen.
F19	Bei den Hilfen für junge Volljährige hat die Stadt Rheine in 2020 im ambulanten Bereich erhöhte und im stationären Bereich niedrige Aufwendungen je Helfefall. Dies ist vor allem auf eine gezielte und effiziente Verselbstständigungsarbeit zurückzuführen. Dadurch sind die Verweildauern bei Heimunterbringungen junger Volljähriger kurz.		
<b>Bauaufsicht</b>			
F1	Die Stadt Rheine hält die gesetzlichen Fristen in der Regel ein. Es gibt jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten bei den Ermessensentscheidungen und den Gebühren.	E1.1	Die Stadt Rheine sollte die bestehenden Ermessensentscheidungen in das geplante Dokumentenmanagementsystem einpflegen und mit einem Stichwortverzeichnis versehen.
		E1.2	Die Stadt Rheine sollte den Gebührenrahmen ausschöpfen, um eine möglichst hohe Aufwandsdeckung zu erzielen. Die festgesetzten Gebühren sollten – zumindest stichprobenartig – hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüft werden.
F2	Die Stadt Rheine hat die Entscheidungsprozesse noch nicht verbindlich geregelt. Die Stadt Rheine hat noch keine Checklisten/Arbeitshilfe für das Bearbeiten von Bauanträge erstellt. Voraussetzungen zur digitalen Annahme und Bearbeitung von Bauanträgen müssen noch geschaffen werden.	E2.1	Die Stadt Rheine sollte Entscheidungsprozesse durch Checklisten/Arbeitshilfen vereinheitlicht werden, um Entscheidungen rechtssicher treffen zu können.

Feststellung		Empfehlung	
		E2.2	Alle in Papierform eingereichten Anträge und Antragsunterlagen sollten zu einem möglichst frühen Zeitpunkt eingescannt werden.
		E2.3	Die Stadt Rheine sollte eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung ermöglichen, um die Bearbeitungszeit zu optimieren und erforderliche Ressourcen zur Verfügung stellen.
F3	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in Rheine klar gegliedert. Ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip wird sichergestellt. Es bieten sich aber noch Optimierungsmöglichkeiten.	E3.1	Die Stadt Rheine sollte für nachzuliefernde Unterlagen keine pauschale Frist von vier Wochen vorgeben. Diese Frist sollte Rheine nach einer Einzelfallbeurteilung angemessen kurz wählen, um das Verfahren zu beschleunigen.
		E3.2	Die Stadt Rheine sollte die Voraussetzung zur elektronischen Einholung von bauaufsichtlichen Entscheidungen und Stellungnahmen schaffen und die notwendigen Ressourcen bereitstellen.
F4	Die Stadt Rheine setzt eine Fachsoftware ein. Allerdings ist die Digitalisierung insgesamt in der Bauaufsicht noch nicht weit fortgeschritten.	E4	Die Stadt Rheine sollte die Digitalisierung in der Bauaufsicht forcieren und die notwendigen Ressourcen bereitstellen.
F5	Die Zahl der zurückgenommenen Bauanträge ist in Rheine im Jahr 2020 unterdurchschnittlich. Die Informationen auf der Internetseite der Stadt Rheine zur Baugenehmigung sind ausführlich, jedoch noch ausbaufähig.	E5	Die Stadt Rheine sollte die Informationen zur Baugenehmigung auf Ihrer Internetseite erweitern. Hilfreich sind auch Antworten auf „Häufige Fragen“ oder der Hinweise zur Vermeidung von „häufig gemachten Fehlern“.
F6	Die Stadt Rheine hat allgemeine Ziele und Kennzahlen für die Bauaufsicht definiert. Zur Steuerung der Bauaufsicht nutzt die Stadt diese Kennzahlen jedoch nicht.	E6	Die Stadt Rheine sollte die entwickelten Kennzahlen zur Steuerung nutzen. Zudem sollte die Stadt die Kennzahlen aus diesem Bericht – insbesondere im Personalbereich – fortschreiben und Zielwerte definieren sowie ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen.
<b>Verkehrsflächen</b>			
F1	Das Verkehrsflächenmanagement verfügt über aktuelle technische und bilanzielle Daten. Auswertungen zur Flächenentwicklung der Vorjahre sind programmtechnisch aber nicht möglich. Steuerungsrelevant arbeitet die Stadt nur mit bilanziellen Abnutzungsgraden. Insofern wird die tatsächliche Situation in der Fläche ggf. im Einzelfall nicht realistisch abgebildet. Die Finanzdaten schreibt die Stadt nur über jährliche Gesamtsummen fort. Differenzierte Auswertungen sind weder im konsumtiven, noch im investiven Bereich möglich.	E1.1	Die Stadt Rheine sollte prüfen, inwieweit künftig auch die Historie der Flächenentwicklung abrufbar in der Straßendatenbank verfügbar gehalten werden könnte.
		E1.2	Die Stadt Rheine sollte gewährleisten, dass alle bewertungsrelevanten Straßenbaumaßnahmen in korrekter Form auch im Hinblick auf die Zustandszuordnungen fortgeschrieben werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.3	Die Stadt Rheine sollte zukünftig die Nutzungsdauern in der Gewichtung nach Flächenanteilen bemessen und darauf basierend fortschreiben. Nur so lassen sich die tatsächlichen Verhältnisse realistisch widerspiegeln.
F2	Das Verkehrsflächenmanagement arbeitet mit einer Straßendatenbank. Diese ist an sich auch auf aktuellem Stand. Allerdings stehen Daten aus Vorjahren nicht zur Verfügung. Dies betrifft bspw. auch die Zustandszuordnungen. Zudem erscheint auch bspw. die Integration von Aufbaudaten, Verkehrsdaten und anderer Aspekte sinnvoll.	E2	Die Stadt Rheine sollte prüfen, inwieweit die Straßendatenbank im Hinblick auf bislang nicht erfasste Aspekte wie Datenhistorie, Aufbaudaten, Verkehrsdaten u. a. erweitert und damit zum zentralen Erfassungssystem ergänzt werden könnte.
F3	Das Verkehrsmanagement der Stadt Rheine nutzt zur Steuerung ihres Ressourceneinsatzes noch keine Kostenrechnung. Detailanalysen können im Einzelfall insofern nur über manuelle Berechnungen und bspw. die Berücksichtigung pauschaler Zuschlagssätze vorgenommen werden	E3.1	Die Erhaltungsaufwendung sollten im Steuerungsinteresse künftig differenzierter aufbereitet werden.
		E3.2	Die Stadt Rheine sollte im Verkehrsflächenmanagement eine Kostenrechnung einführen, um darüber den vollständigen Ressourceneinsatz transparent abbilden zu können.
F4	Das Aufbruchmanagement der TBR ist prozessorientiert bereits gut aufgestellt. Optimierungsmöglichkeiten sind bspw. im Hinblick auf bislang nicht eingeforderte Baubeginnanzeigen oder Nachweise aus den Einzelphasen der Ausführung zu beschreiben. Die geplante Integration der Prozessdokumentationen in die Straßendatenbank ist zu befürworten.	E4.1	Die Stadt Rheine sollte den Vorhabenträgern die abgestimmten Maßnahmen über eine Projekt- / Maßnahmendatenbank zugänglich machen. Idealerweise sollte auch diese Plattform zur Vermeidung doppelter Datenerfassung in Verbindung mit der Straßendatenbank arbeiten.
		E4.2	Die TBR sollten im Interesse der sachgerechten Projektdokumentation auch Baubeginnanzeigen einfordern.
		E4.3	Im Interesse sachgerechter Maßnahmendokumentationen und nicht zuletzt im Interesse von Gewährleistungsfragen sollte der Vorhabenträger grundsätzlich dazu verpflichtet werden, die jeweiligen Phasen der Ausführung darzulegen. Wobei diese Dokumentationen dann auch in allen Fällen in die Datenbank mit aufgenommen werden sollten.
		E4.4	Die Stadt Rheine sollte sich im Interesse vollständiger Maßnahmendokumentationen immer die maßgeblichen Qualitätsnachweise zur Ab-/Übernahme vorlegen lassen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Trotz enger Abstimmung zwischen dem Finanz- und Verkehrsflächenmanagement verursacht die getrennte Datenhaltung in Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank zusätzlichen Arbeitsaufwand. Es besteht das Risiko differierender Daten Grundlagen. Schnittstellenverluste drohen zudem, weil die Anlagenbuchhaltung die Verkehrsflächen nicht flächenorientiert, sondern nur nach Anschaffungs- und Herstellungskosten verbucht. Differenzierungen nach Investitionen und Reinvestitionen oder Aufwandsarten sind mangels detaillierter Buchungsstrukturen nicht möglich.	E5.1	Die Stadt Rheine sollte die vorgeschriebenen körperlichen Inventuren künftig im gesetzlich festgelegten Zeitrahmen vornehmen.
		E5.2	Die Stadt Rheine sollte gewährleisten, dass die Buch- und Zeitwerte in der Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank künftig annähernd die gleichen tatsächlichen Werte und Verhältnisse widerspiegeln.
		E5.3	Die Anlagenbuchhaltung und die Straßendatenbank werden als unabhängige und getrennte Systeme gepflegt. Es sollte geprüft werden, ob ggf. programmtechnische Verknüpfungen realisiert werden können, um doppelte Datenhaltungen und dadurch bedingten doppelten Arbeitsaufwand soweit wie möglich zu reduzieren.
		E5.4	Die Stadt Rheine sollte bezogen auf die Verkehrsflächen die Finanzbuchhaltung tiefer strukturieren und differenzierter buchen. Die pauschale Zuordnung des Straßennetzes auf nur ein Konto ist im Steuerungsinteresse nicht zielführend.
F6	Die Datenlage zu Alter und Zustand der Verkehrsflächen stellt sich nicht deckungsgleich dar. Gemessen am Anlagenabnutzungsgrad ergeben sich Hinweise auf eine tendenzielle Überalterung im Verkehrsflächenvermögen. Die aktuellen Zustandszuordnungen zeigen aber ein positiveres Bild. In der Konsequenz ist nicht auszuschließen, dass die Bemessung der Abschreibungen mit ihren Auswirkungen auf die Bilanz und Ergebnisrechnung nicht den tatsächlichen örtlichen Verhältnissen entspricht.	E6	Die Stadt Rheine sollte überprüfen, ob die bilanziell festgelegten Gesamtnutzungsdauern tatsächlich den jeweiligen technischen Nutzungsdauern entsprechen.
F7	Die Stadt Rheine setzt jährlich weniger Mittel für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen ein, als die FGSV empfiehlt. Dennoch ist nach Maßgabe der aktuellen Zustandszuordnungen und der mehrjährigen konzeptionellen Planungsgrundlagen von einer sachgerechten Unterhaltungsplanung auszugehen.	E7	Das Unterhaltungsengagement sollte mindestens beibehalten werden. Wobei die Stadt Rheine im Interesse des Substanzerhalts künftig vorsorglich auch den Richtwert der FGSV in ihre Planung der Verkehrsflächenunterhaltung mit einbeziehen sollte.
F8	Die Reinvestitionen der Stadt Rheine können mangels differenzierter Buchungsstrukturen nicht analysiert werden. Die zu Orientierung herangezogenen Gesamtinvestitionen der Jahre 2015 bis 2020 geben Hinweise auf ein durchschnittliches Investitionsengagement.	E8.1	Die Auszahlungen für Investitionen sollten im Steuerungsinteresse künftig differenzierter aufbereitet und gebucht werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E8.2	Aufgrund der sinkenden Bilanzwerte sollte die Stadt Rheine im Rahmen ihrer zukunftsorientierten Maßnahmenplanungen auch den Reinvestitionsbedarf weiter sachgerecht im Fokus halten.

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

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

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

### 1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Bei der Stadt Rheine besteht **Handlungsbedarf**, die Haushaltssituation zu verbessern. Die Stadt unterliegt aktuell keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie plant jedoch mittelfristig mit einer Inanspruchnahme ihrer Rücklagen.

Im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2020 ist es der Stadt gelungen, ausschließlich positive Jahresergebnisse auszuweisen. Ab 2021 rechnet die Stadt allerdings mit negativen Jahresergebnissen, unter anderem auch durch die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie. Der Haushaltsausgleich erfolgt planerisch nur noch fiktiv durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage. Ab 2024 wird darüber hinaus eine Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage erforderlich. Auch unter Berücksichtigung der außerordentlichen Erträge nach dem Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-CIG) kann die Stadt keinen ausgeglichenen Haushalt darstellen.

Handlungsbedarf für die Stadt Rheine sieht die gpaNRW darin, entgegen ihrer Planungen zeitnah wieder einen Haushaltsausgleich zur Stabilisierung des Eigenkapitals zu erzielen. Die **Eigenkapitalausstattung** in Rheine ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Allerdings wird die Ausgleichsrücklage bis 2024 planmäßig vollständig aufgezehrt sein. Die Möglichkeit, über eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage den Haushaltsausgleich auch in defizitären Jahren sicherstellen zu können besteht ab diesem Zeitpunkt nicht mehr.

Bei ausgeglichenen Haushalten kann die Stadt positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit erreichen. Diese benötigt die Stadt, um die Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung zu vermeiden. Allerdings erwartet die Stadt in den kommenden Jahren hohe negative Salden aus der Verwaltungstätigkeit. Eine daraus resultierende Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten wird sie nur mit einer umfangreichen Haushaltskonsolidierung eingrenzen können. Überschüsse benötigt die Stadt zudem, um Investitionen finanzieren zu können. Die Stadt Rheine plant mittelfristig Investitionen in ihr Anlagevermögen in einem erheblichen Umfang. Diese belasten den Haushalt der Stadt zusätzlich. Soweit der Stadt keine anderen Mittel zur Verfügung

stehen, wird sie solche Investitionen nur über neue Kredite finanzieren können. Aktuell stellt sich die **Verschuldungssituation** in Rheine vergleichsweise gering dar.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie kann die Stadt Rheine über eine Isolierung und Berücksichtigung als außerordentliche Erträge abfedern. Bedenklich stimmt jedoch die Tatsache, dass die mittelfristig eingeplanten Fehlbedarfe keinen rückläufigen Verlauf nehmen.

### 1.1.2 Haushaltssteuerung

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

Der Stadt Rheine ist es in der Vergangenheit insbesondere durch steigende Steuererträge und nicht steuerbare Haushaltspositionen gelungen, Aufwandssteigerungen teilweise zu kompensieren. Eigene Anstrengungen sind daher erforderlich, um künftig, entgegen der mittelfristigen Haushaltsplanung, einen Haushaltsausgleich zu realisieren. Anders als in der Planung ausgewiesen muss es Ziel der Stadt sein, in der Zukunft positive Jahresabschlüsse zu erreichen. Die Stadt kann sich dabei nicht alleine auf die Entwicklung der Steuererträge und der Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich verlassen.

Die Stadt Rheine überträgt nicht ausgeschöpfte **Haushaltsermächtigungen** in höherem Umfang in Folgejahre als die Mehrzahl der anderen großen kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Mit Ermächtigungsübertragungen sollte sie künftig zurückhaltender umgehen. Dies insbesondere im investiven Bereich. Ihre diesbezüglichen Haushaltsermächtigungen schöpft sie jährlich nur zu ca. 55 Prozent aus.

Die Akquise und Verwaltung von **Fördermitteln** erfolgt in Rheine grundsätzlich dezentral und eigenverantwortlich durch die jeweiligen Facheinheiten. Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln hat die Stadt bisher nicht festgelegt. In Teilen gibt es ein Fördercontrolling mit Berichtswesen. So werden die politischen Gremien bei fachbereichsübergreifenden Förderprogrammen oder größeren Projekten in regelmäßigen Abständen bzw. anlassbezogen informiert.

## 1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:

- Liegen der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor?
- Hat die Kommune ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
- Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
- Wie geht die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen um?
- Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?

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

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

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

## 1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Stadt Rheine 2016 bis 2022

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

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

Seit dem 01. Januar 2019 ist in dem neu in die Gemeindeordnung NRW eingefügten § 116a eine Befreiung von der Aufstellung des Gesamtabschlusses geregelt. Bei Vorliegen der dort genannten Voraussetzungen ist eine Gemeinde von der Pflicht, einen Gesamtabschluss und einen Gesamtlagebericht aufzustellen, befreit. Über das Vorliegen der Voraussetzungen hat der Rat für jedes Haushaltsjahr zu entscheiden. Die Stadt Rheine wird von einer etwaigen Befreiungsmöglichkeit keinen Gebrauch machen.

#### 1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Rheine unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie erzielt 2016 bis 2020 ausschließlich Jahresüberschüsse, plant jedoch mittelfristig bis 2025 ausschließlich negative Jahresergebnisse. Hierdurch wird sie ihre Rücklagen und damit ihr Eigenkapital sukzessive verringern. Aufgrund der geplanten Verringerung der allgemeinen Rücklage ab 2024 unterliegt die Stadt ab diesem Zeitpunkt zudem aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

*Der Haushaltsstatus soll nicht die Handlungsfähigkeit einer Kommune einschränken. Dies wäre der Fall, wenn eine Kommune aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen ist. Hierzu zählt die Genehmigung eines Haushaltssanierungsplanes oder Haushaltssicherungskonzeptes sowie einer geplanten Verringerung der allgemeinen Rücklage. Damit aufsichtsrechtliche Maßnahmen*

nicht erforderlich werden oder beendet werden können, bedarf es rechtlich ausgeglichener Haushalte nach § 75 Abs. 2 GO NRW.

#### Haushaltsstatus Stadt Rheine 2016 bis 2022

Haushaltsstatus	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ausgeglichener Haushalt	X	X	X	X	X		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt						X	X

#### Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Rheine 2016 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	4,89	0,29	6,17	0,64	4,88
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	4,89	5,18	11,35	11,99	16,87
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	243	243	243	243	243
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	4,89	0,29	6,17	0,64	4,88
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	-0,56	0,19	0,04	0,14	0,01
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>positives Ergebnis</b>				

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

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro*	-0,84	-2,46	-9,23	-6,81	-7,44
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	16,03	13,57	4,34	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	243	243	243	241	233
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	-0,84	-2,46	-9,23	-4,34	0,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	-2,47	-7,44
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Fehlbetragsquote in Prozent	0,32	0,95	3,60	2,75	3,09

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

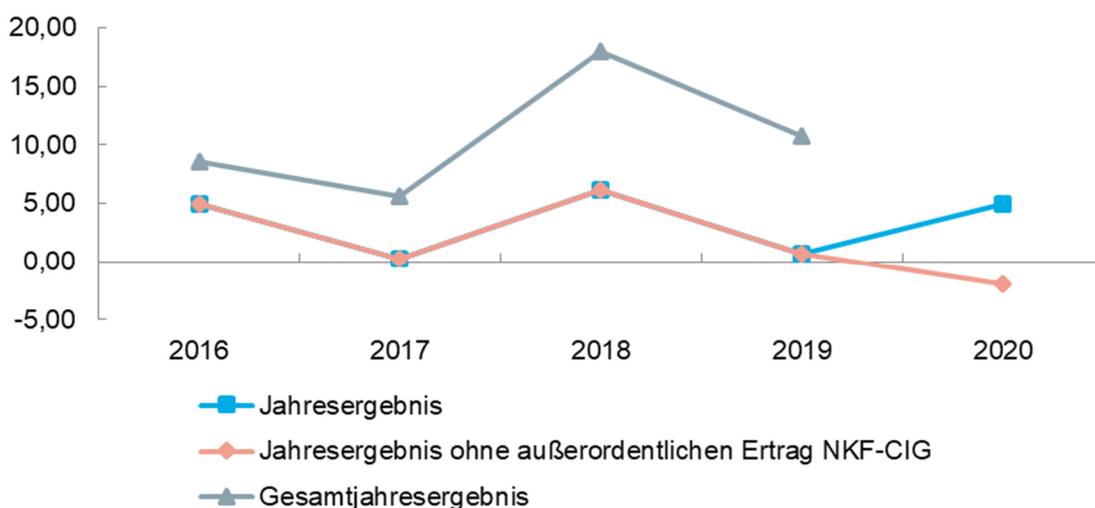
Mit den zum 01. Januar 2019 in Kraft getretenen Änderungen der Gemeindeordnung NRW haben sich auch die Regelungen bezüglich der Zuführung von Jahresüberschüssen an die Rücklagen geändert. Die Zuführungsmöglichkeit an die Ausgleichsrücklage ist an die Voraussetzung gebunden, dass die allgemeine Rücklage einen Bestand in Höhe von mindestens drei Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses der Kommune aufweist. Darüber hinaus ist ein Jahresüberschuss zunächst der allgemeinen Rücklage zuzuführen, soweit in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund entstandener Fehlbeträge der Ergebnisrechnung die allgemeine Rücklage reduziert wurde. Für Rheine ergibt sich hieraus zunächst keine Änderung. Falls die Stadt entgegen der Planung Überschüsse erzielt, könnte sie diese weiter der Ausgleichsrücklage zuführen, solange sie vorher die allgemeine Rücklage nicht verringern musste.

### 1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Ergebnisrechnungen 2016 bis 2020 weisen ausschließlich positive Jahresergebnisse aus. Im Betrachtungszeitraum können die erzielten Erträge die Aufwendungen der Stadt decken. Auch die strukturelle Haushaltssituation ist ausgeglichen.

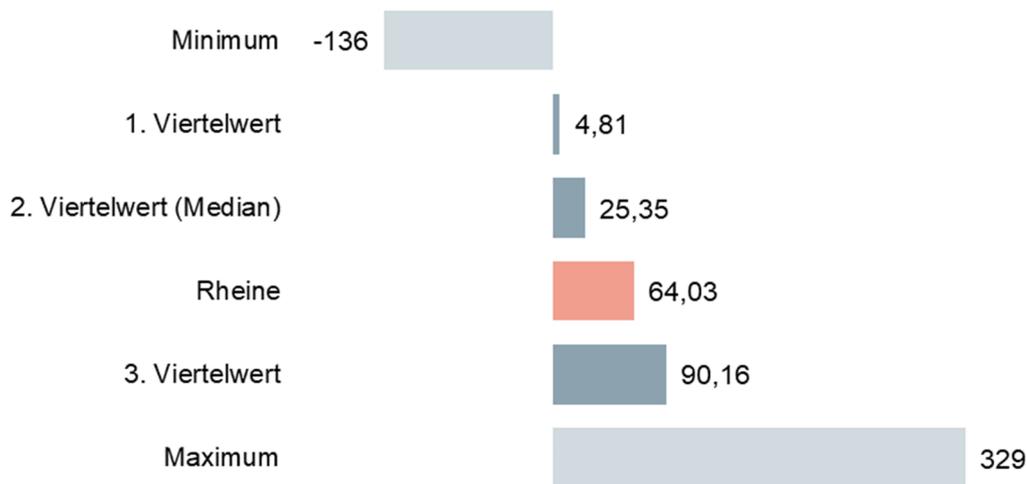
*Der Haushalt muss gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.*

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



Das Jahresergebnis der **Stadt Rheine** schwankt im Betrachtungszeitraum zwischen 300.000 Euro und 6,3 Mio. Euro. Im Eckjahresvergleich ergeben sich kaum Veränderungen. 2020 erzielt die Stadt mit rund fünf Mio. Euro ein nahezu gleichlautendes Ergebnis wie 2016 (4,9 Mio. Euro). Dies allerdings nur unter Berücksichtigung des außerordentlichen Ertrages nach dem NKF-CIG. Die dargestellten Schwankungen ergeben sich in erster Linie bei den Ertragspositionen „Zuwendungen und allgemeine Umlagen“ sowie „Sonstige ordentliche Erträge“. Das Ressourcenaufkommen der Stadt reicht jedoch in allen Jahren des Betrachtungszeitraums aus, um den Ressourcenverbrauch zu decken.

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2020, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären?

Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2016 bis 2020 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2020 wesentlich beeinflusst hat. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

#### Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Mio. Euro 2020“

Stadt Rheine	
<b>Jahresergebnis</b>	<b>4,88</b>
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich	-81,34
Hinzurechnungen Sondereffekte	8,58
<b>= bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-67,88</b>
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	74,20
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>6,32</b>

Wir haben das Jahresergebnis neben den pandemiebedingten Sondereffekten um weitere rund 11,3 Mio. Euro bereinigt, insbesondere aufgrund von Veränderungen bei Rückstellungen.

Die Ergebnisrechnung der Stadt Rheine ist 2020 auch strukturell ausgeglichen. Im Vergleich zur letzten Prüfung hat sich das „strukturelle Ergebnis“ um rund sieben Mio. Euro verbessert. Seinerzeit hat die gpaNRW für 2016 ein negatives „strukturelles Ergebnis“ von rund eine Mio. Euro ermittelt.

Die letzten Jahresergebnisse der Stadt profitieren jedoch auch von hohen Steuererträgen und von hohen Erträgen des kommunalen Finanzausgleichs. Ohne diese außerordentlich positive Entwicklung wäre die Ist-Situation der Stadt Rheine weniger gut. So sind die Durchschnittswerte der Gewerbesteuer und der Anteile an den Gemeinschaftssteuern der Jahre 2016 bis 2020 rund 2,8 Mio. Euro niedriger als die Gewerbesteuer und die Anteile an den Gemeinschaftssteuern von rund 85,5 Mio. Euro, die die Stadt 2020 erhalten hat.

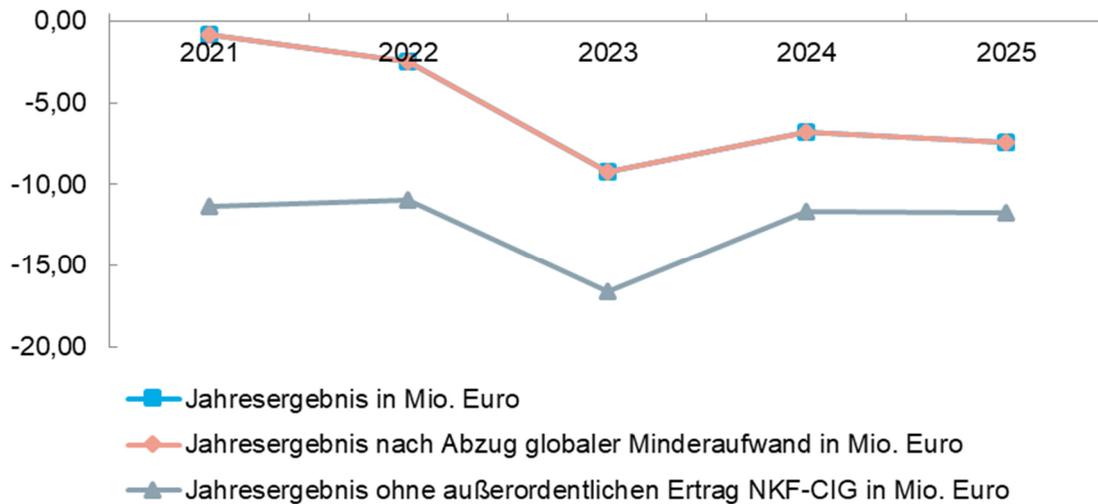
Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zu Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

### 1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Rheine plant ab 2021 bis zum Ende der mittelfristigen Planung negative Jahresergebnisse. Auch durch die Isolierung der coronabedingten Schäden und den Ausgleich durch außerordentliche Erträge kann die Stadt einen ausgeglichenen Haushalt mittelfristig nicht darstellen. Die Stadt plant risikoarm. Dies gilt auch für den Planungszeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW nicht.

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

#### Jahresergebnisse Stadt Rheine 2021 bis 2025



Die **Stadt Rheine** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2022 für 2025 ein Defizit von rund 7,4 Mio. Euro. Die außerplanmäßigen Erträge nach dem NKF-CIG verbessern die Jahresergebnisse 2021 bis 2025 in Summe um rund 35,5 Mio. Euro (auf die diesbezüglichen Ausführungen zum Eigenkapital wird an dieser Stelle verwiesen).

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

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

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuer	46,41	62,56	16,16	6,16

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
	(46,43)		(16,14)	(6,15)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	30,85 (29,99)	41,56	10,71 (11,56)	6,14 (6,74)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	8,27 (6,31)	7,75	-0,52 (1,44)	-1,29 (4,20)
Schlüsselzuweisungen	23,68 (26,25)	24,43	0,75 (-1,82)	0,63 (-1,43)
Übrige Erträge	121	123	2,16	0,35
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen	42,02	48,89	6,87	3,08
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	47,40	44,42	-2,98	-1,29
Übrige Aufwendungen	136	173	37,76	5,03

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

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

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

## Gewerbesteuer

Bis 2025 rechnet die Stadt Rheine mit einem Zugang bei den Gewerbesteuererträgen von jährlich durchschnittlich 6,2 Prozent im Vergleich zum Ist 2020. 2020 hat die Stadt Erträge bei der Gewerbesteuer von rund 46,4 Mio. Euro erzielen können. Dennoch wurde der Haushaltsansatz 2021 mit 46,6 Mio. Euro unter Berücksichtigung der coronabedingten Auswirkungen vorsichtig kalkuliert.

Die Fortschreibung ab 2022 liegt über den laut Orientierungsdaten vom 17. August 2021<sup>9</sup> prognostizierten Steigerungsraten. Ursächlich hierfür sind nach Aussage der Stadt langjährige Erfahrungswerte bei der Ansatzkalkulation. Die Stadt Rheine führt regelmäßig Gespräche mit den größten Gewerbesteuerzahlern. Die Ergebnisse dieser Gespräche und Umfragen fließen bei

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

der Planung der Gewerbesteuererträge ein, so dass bei den Planwerten nicht nur die Orientierungsdaten, sondern auch lokale Entwicklungen berücksichtigt werden.

Zudem erschließt die Stadt Rheine aktuell ein neues Gewerbegebiet, in dem sich ein neuer großer Gewerbesteuerzahler ansiedeln wird. In 2024 werden die erste Veranlagung für 2022 und entsprechende Festsetzungen von Vorauszahlungen für 2023 und 2024 erwartet.

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

### **Gemeindeanteil an der Einkommensteuer**

Den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer hat die Stadt für 2022 mit 35,4 Mio. Euro veranschlagt. Bei der Ermittlung des Haushaltsansatzes hat sie die ab 2021 gültige und gegenüber den Vorjahren erhöhte Schlüsselzahl zugrunde gelegt. Die Stadt erzielt hierdurch Mehrerträge im Vergleich zur bisherigen Schlüsselzahl von rd. 1,6 Mio. Euro. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer leistet neben der Gewerbesteuer einen erheblichen Beitrag zum Haushaltsausgleich. Den Ansatz für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer hat die Stadt auf Grundlage der Orientierungsdaten unter Einbeziehung der November-Steuerschätzung 2021 berechnet und ebenfalls auf dieser Grundlage für die Folgejahre fortgeschrieben.

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

### **Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer**

Beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer kalkuliert die Stadt Rheine für 2022 mit einem Betrag von rund 7,3 Mio. Euro. Diesen Wert schreibt sie in Anlehnung an die Orientierungsdaten 2023 bis 2025 unter Einbeziehung der November-Steuerschätzung 2021 für die Folgejahre fort. Auch hier hat die Stadt bei der Kalkulation die neuen Schlüsselzahlen berücksichtigt. Bei dieser Ertragsposition ergeben sich hierdurch Verbesserungen von rund 192.000 Euro.

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

### **Schlüsselzuweisungen**

Die Stadt Rheine plant für 2022 mit Schlüsselzuweisungen auf der Grundlage der Modellrechnung zum GFG 2022 in Höhe von rd. 26,2 Mio. Euro.

Die Fortschreibung für 2023 und die Folgejahre erfolgt deutlich darunter und unterhalb der Orientierungsdaten. Die Stadt weicht bei ihrer mittelfristigen Planung bewusst von den prognostizierten Steigerungsraten der Orientierungsdaten ab. Sie nimmt stattdessen eine individuelle Betrachtung der Kriterien zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen vor.

So erfolgt bei der Finanzausgleichsmasse ein Abgleich der Steigerungsraten aus den Orientierungsdaten des Vorjahres mit den aktuellen Orientierungsdaten. Die durchschnittliche Abweichung der vergangenen Jahre wird sodann für das Planjahr in Abzug gebracht. Beim Bedarf schreibt die Stadt die im Bescheid bzw. in der Modellrechnung für das Planjahr enthaltenen Werte für Rheine und alle anderen Kommunen unverändert fort. Die Steuerkraft für die Stadt Rheine wird aus den Plandaten des Haushaltsplanes errechnet. Für die anderen Kommunen berücksichtigt die Stadt die Orientierungsdaten, ebenfalls mit den für Rheine vorgenommenen Abzügen bei den Realsteuern. Diese in Rheine praktizierte Berechnungsmethode führt zu den mittelfristig veranschlagten Ansätzen.

Die vorstehende Kalkulation wurde schlüssig und nachvollziehbar dargelegt. Zusätzlich in Kaufgenommene haushaltswirtschaftliche Risiken sieht die gpaNRW in der Position Schlüsselzuweisungen deshalb nicht. Allgemeine Planungsrisiken bestehen beispielsweise in einer sich verschlechternden konjunkturellen Entwicklung, Änderungen an den Grundsätzen der Verteilung der Schlüsselzuweisungen und einer Verschlechterung der Haushaltslage des Landes.

## **Personalaufwendungen**

Die Personalaufwendungen hat die Stadt Rheine für 2022 insgesamt mit rund 46,8 Mio. Euro veranschlagt. Sie liegen damit um rund 4,8 Mio. Euro über dem Ist des Jahres 2020. Die Aufwendungen für 2022 hat die Stadt mitarbeiterbezogen geplant. Berücksichtigt hat sie insbesondere bereits beschlossene Besoldungs- und Tarifierpassungen. Des Weiteren resultieren die Erhöhungen der Personalaufwendungen unter anderem aus Stellenzuwachsen und der Schaffung zeitlich befristeter Stellen. Der Anteil der Personalaufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen (Personalintensität) ist im interkommunalen Vergleich gering. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen 2020 eine höhere Personalintensität aus (siehe Tabelle 3 im Anhang). Eine vergleichsweise geringe Personalausstattung der Stadt Rheine verdeutlicht auch die Personalquote 2. Die Stadt Rheine setzt mit 5,56 Vollzeitstellen je 1.000 Einwohner unter 21 Vergleichskommunen die wenigsten Stellen im Kernbereich der Verwaltung ein. Die mittelfristige Fortschreibung ab 2023 erfolgt gegenüber 2022 mit Steigerungssätzen von insgesamt rd. 4,4 Prozent.

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

## **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen**

Bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen kalkuliert die Stadt Rheine ausgehend vom Ist 2020 bis 2025 mit einem durchschnittlichen jährlichen Rückgang von 1,3 Prozent. Der für 2025 veranschlagte Betrag von 44,4 Mio. Euro liegt um rund drei Mio. Euro unter dem tatsächlichen Ergebnis 2020 von 47,4 Mio. Euro. Dies entspricht einem Rückgang von 6,3 Prozent.

Betrachtet man die Vorjahre, so wird deutlich, dass diese Entwicklung im Grunde auf die vergleichsweise hohen Ansätze für die Jahre 2021 und 2022 zurückzuführen ist, die dann ab 2023 wieder rückläufig sind.

Ausschlaggebend sind umfangreiche Sanierungsmaßnahmen, die bis 2022 im Haushaltsplan berücksichtigt worden sind. So umfassen die Ansätze unter anderem die geplante Sanierung des Rathauszentrums mit einem konsumtiven Volumen von rund 18 Mio. Euro. Ebenso wirken sich umfangreiche Sanierungsarbeiten im Rahmen der Grundschuloffensive und die Umsetzung des Medienentwicklungsplans in den Schulen aus.

Die Planung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen beinhaltet in der Regel keine (Preis-)Steigerungen, um so den Druck zum wirtschaftlichen Handeln in der Verwaltung hochzuhalten. Höhere Ansätze werden lediglich berücksichtigt, wenn Preissteigerungen vertraglich festgelegt sind oder sich der Leistungsumfang wesentlich ändert.

Auch in der Position der Kalkulation von Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sieht die gpaNRW kein zusätzlich in Kauf genommenes Risiko.

### **Außerordentliche Erträge**

In der mittelfristigen Finanzplanung bis 2025 verschlechtern sich die geplanten Jahresergebnisse. Dies ist in erster Linie auf die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie zurückzuführen. Das Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) sieht vor, dass die Corona verursachten Belastungen isoliert und als außerordentlicher Ertrag eingeplant werden. 2021 bis 2025 führt dies zu einer Verbesserung der Jahresergebnisse von insgesamt rund 35 Mio. Euro. Dennoch schafft es die Stadt Rheine nicht, ihren Haushalt mittelfristig auszugleichen.

### **Übrige Erträge und Aufwendungen**

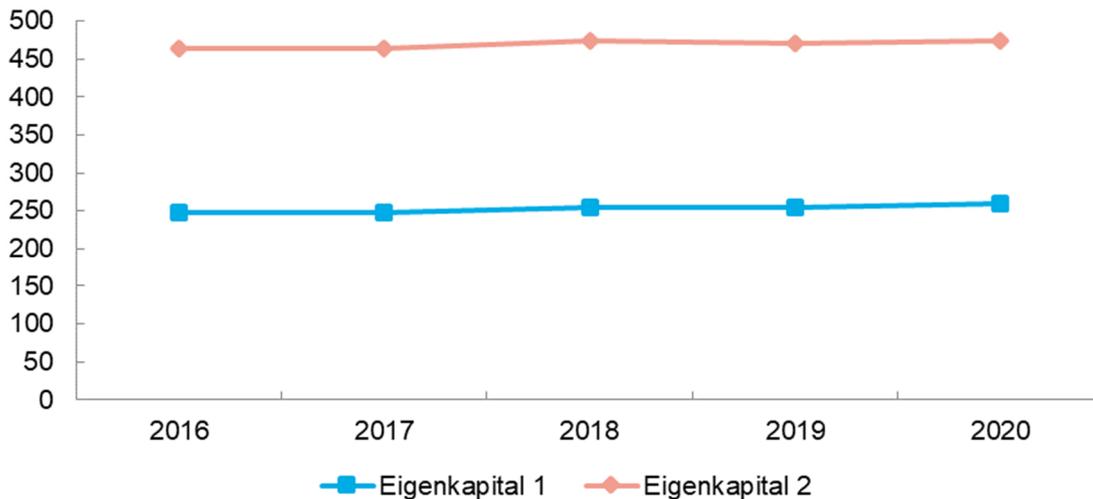
Bei den übrigen Erträgen und Aufwendungen, hierzu zählt zum Beispiel die Kreisumlage, welche die Stadt nachvollziehbar geplant hat, haben sich bei der Analyse keine berichtsrelevanten Aspekte ergeben.

#### **1.3.4 Eigenkapital**

- Die Stadt Rheine weist zum 31. Dezember 2020 Eigenkapital von rund 260 Mio. Euro aus. Dieses soll bis zum Ende der mittelfristigen Planung um rund 26,8 Mio. Euro sinken. Die Stadt verfügt über eine vergleichsweise überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung.

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

**Eigenkapital Stadt Rheine in Mio. Euro 2016 bis 2020**



**Eigenkapital Stadt Rheine in Mio. Euro 2016 bis 2020**

Kennzahl	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital 1	248	248	254	255	260
Eigenkapital 2	464	465	473	471	474

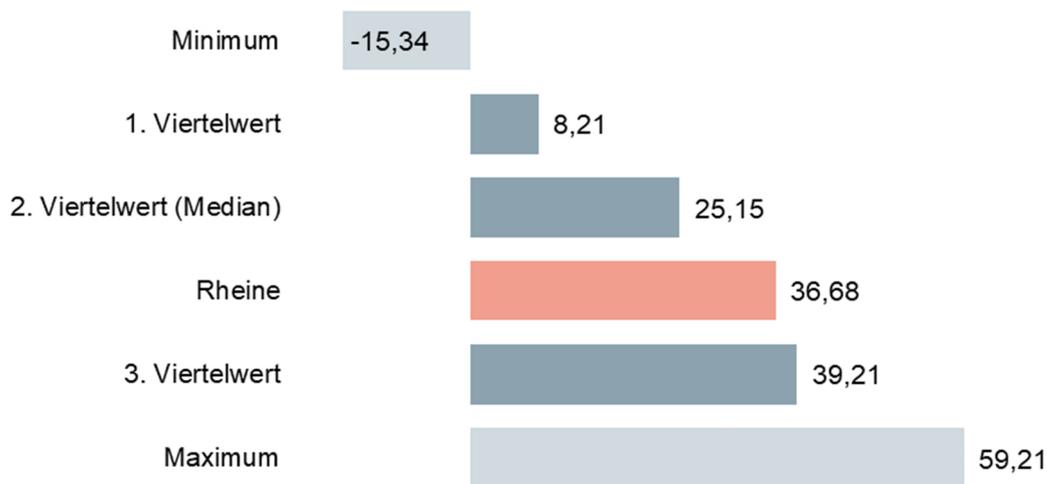
Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

Das Eigenkapital der **Stadt Rheine** entwickelt sich im Eckjahresvergleich (2016 bis 2020) steigend und nimmt um insgesamt rund 12,4 Mio. Euro zu (Eigenkapital 1). Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt Rheine seit Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement 2006 ununterbrochen in der Lage ist, Eigenkapital auszuweisen. Allerdings hat die Stadt ihr Eigenkapital gegenüber dem in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Wert von rund 348 Mio. Euro auf rund 260 Mio. Euro zum 31. Dezember 2020 verringern müssen. Hierin enthalten ist eine Ausgleichsrücklage mit einem Bestand von rund 16,9 Mio. Euro.

Die Stadt plant mittelfristig ausschließlich Jahresfehlbeträge und dadurch eine sukzessive Verschlechterung ihrer Eigenkapitalausstattung. Diese soll sich bis 2025 um insgesamt rund 26,8 Mio. Euro verringern. Mit der für 2024 und 2025 geplanten Verringerung der allgemeinen Rücklage sind entsprechende aufsichtsrechtliche Maßnahmen verbunden.

Aktuell stellt sich Eigenkapitalausstattung unter den Vergleichsstädten wie folgt dar:

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Rheine erzielt im Vergleichsjahr 2020 eine Eigenkapitalquote 1, die mit 36,7 Prozent über dem Median liegt. Unter Berücksichtigung der Sonderposten (Eigenkapitalquote 2) weisen mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen ein geringeres Eigenkapital aus.

Das Eigenkapital wird durch die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG gestützt. Deshalb betrachtet die gpaNRW zudem die Eigenkapitalquote 1, bereinigt um die Höhe der Bilanzierungshilfe. Diese liegt in Rheine bei 36,1 Prozent. Die Stadt positioniert sich hierdurch im interkommunalen ebenfalls über dem Median. Bei der Eigenkapitalquote 2 liegt die Stadt Rheine auch bei dieser Betrachtung über dem dritten Viertelwert.

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

Die von der Stadt für 2020 aktivierte und bis 2025 veranschlagte Bilanzierungshilfe des NKF-CIG von insgesamt 42,4 Mio. Euro kann in 2025 optional gegen das Eigenkapital gebucht werden<sup>10</sup>. Dies würde zu einer entsprechenden weiteren Eigenkapitalreduzierung führen. Sollte sich die Stadt aber stattdessen dafür entscheiden den Betrag ab 2025 über 50 Jahre abzuschreiben, erhöht sich der Konsolidierungsbedarf zum Ausgleich der künftigen Haushalte um rund 847.000 Euro jährlich.

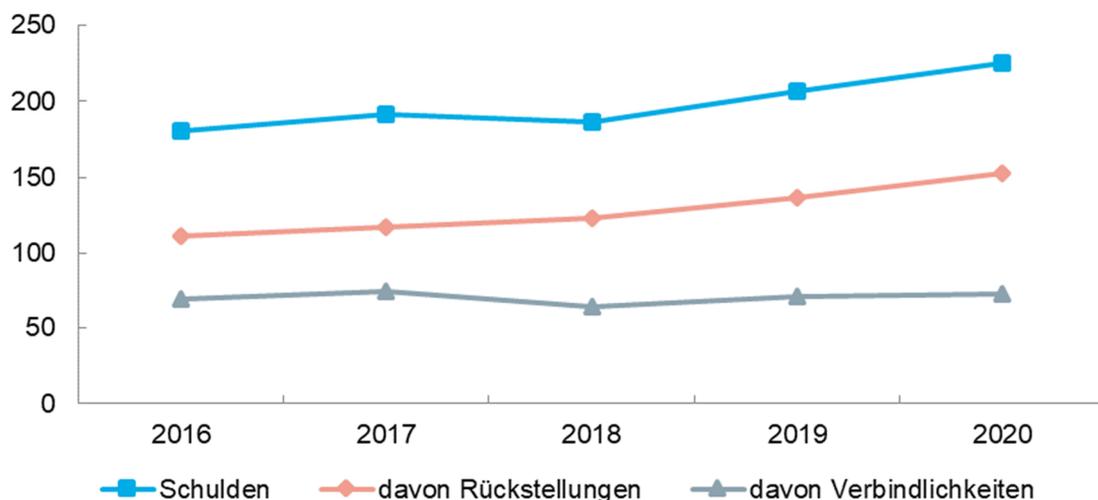
### 1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Schulden der Stadt Rheine sind im interkommunalen Vergleich, auch auf Konzernebene, gering. Die Stadt plant zum dauerhaften Erhalt ihres Vermögens in den kommenden Jahren Investitionen von 257 Mio. Euro. Der hohe Finanzierungsbedarf für Investitionen wird zu einem deutlichen Anstieg der Schulden führen. Dies wird die künftigen Handlungsspielräume einschränken.

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

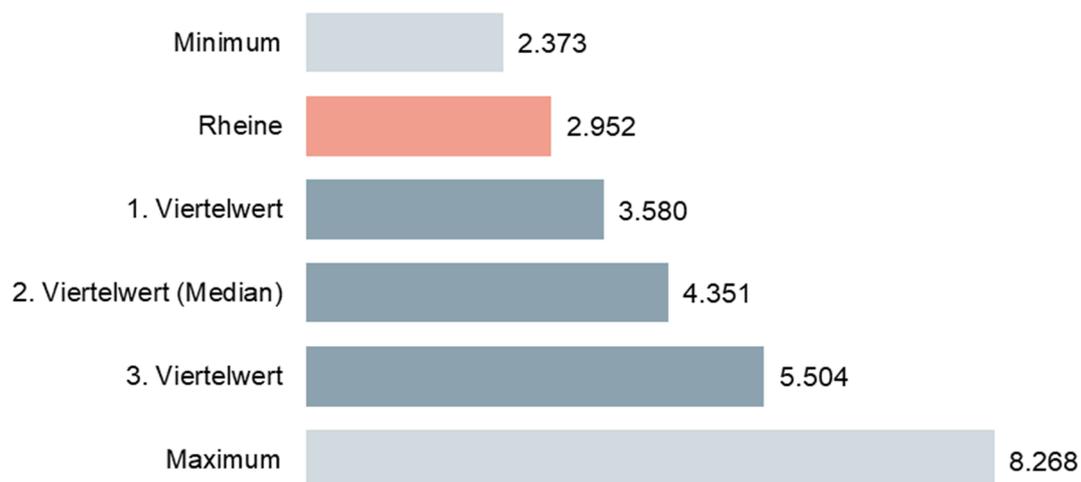
Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein.

**Schulden Stadt Rheine in Mio. Euro 2016 bis 2020**



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

### Schulden je Einwohner in Euro 2020



Der interkommunale Vergleich enthält Werte von 25 Kommunen.

Sowohl die Rückstellungen als auch die Verbindlichkeiten der **Stadt Rheine** erhöhen sich im Eckjahresvergleich (2016 bis 2020). Während die Rückstellungen um rund 40,9 Mio. Euro zunehmen, steigen die Verbindlichkeiten im gleichen Zeitraum um rund 3,7 Mio. Euro an. Bei den Rückstellungen tragen mit einer Zuführung von 19,9 Mio. Euro insbesondere die Pensionsrückstellungen und mit einer Zuführung von 19,4 Mio. Euro die Instandhaltungsrückstellungen zu dem Anstieg bei, während bei den Verbindlichkeiten in erster Linie Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung zu dem vorstehend genannten Anstieg führen.

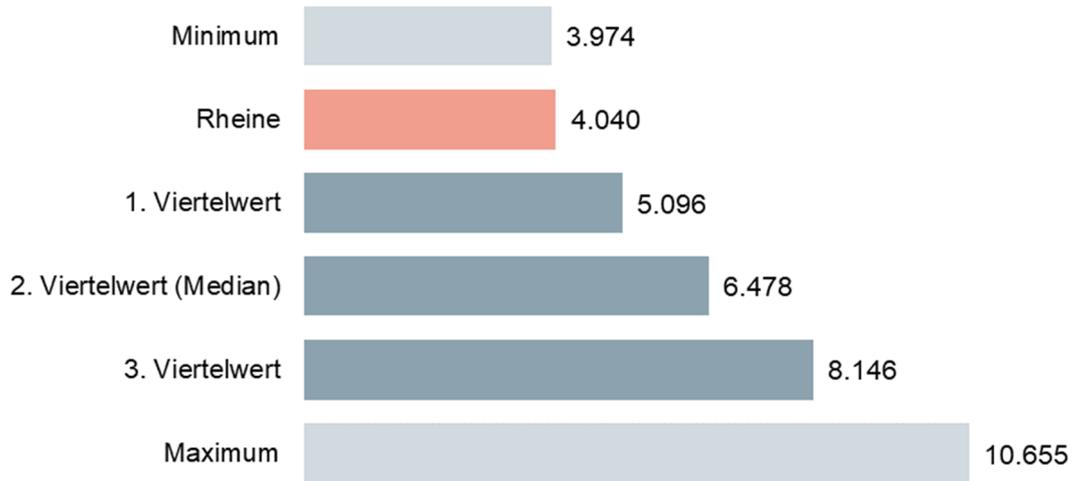
Insgesamt weist die Stadt Rheine vergleichsweise unterdurchschnittliche Schulden je Einwohner aus.

### Gesamtschulden Stadt Rheine in Mio. Euro 2013 bis 2020

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sonderposten für den Gebührenaussgleich Gesamtbilanz	0,03	0,02	0,00	0,00	0,00	5,08	3,84	2,99
Rückstellungen Gesamtbilanz	140	149	153	157	164	170	181	199
Gesamtverbindlichkeiten	131	125	135	135	146	132	161	157

Gesamtschulden	271	274	288	292	310	307	346	359
----------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

### Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen.

Auch bei den Gesamtschulden der Stadt Rheine (Konzern) nehmen im Eckjahresvergleich (2013 bis 2020) sowohl die Rückstellungen als auch die Verbindlichkeiten einen zunehmenden Verlauf. Ursächlich sind hier in erster Linie ebenfalls deutliche Erhöhungen bei den Pensionsrückstellungen mit rund 57,6 Mio. Euro und den Instandhaltungsrückstellungen mit rund 18,9 Mio. Euro sowie Zuwächse bei den Investitionskrediten von rund 21,2 Mio. Euro. Demgegenüber stehen Abgänge unter anderem bei den sonstigen Rückstellungen mit rund 18,0 Mio. Euro.

Die Sonderposten für den Gebührenaussgleich spielen in Rheine lediglich eine untergeordnete Rolle. Insgesamt weist die Stadt Rheine 2018 vergleichsweise geringe Gesamtschulden je Einwohner aus.

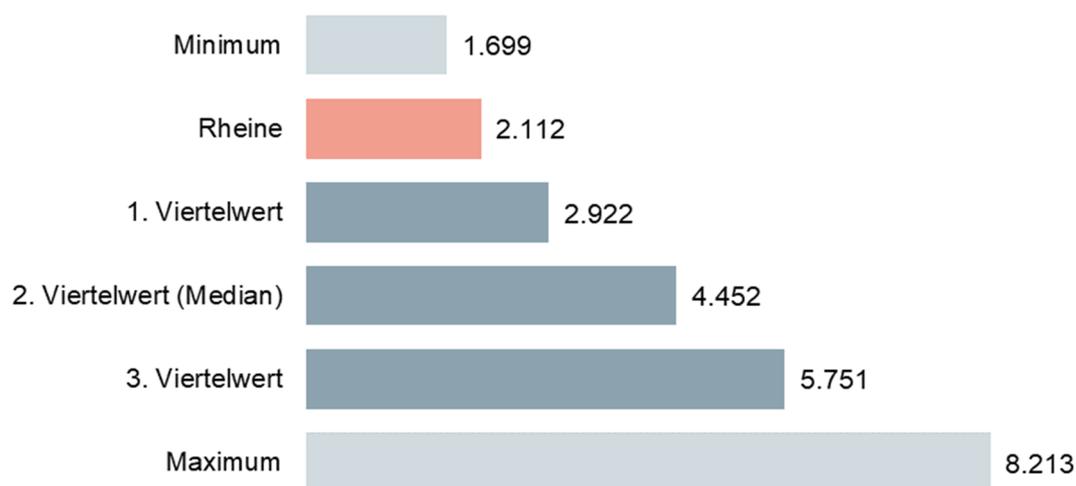
### 1.3.5.1 Verbindlichkeiten

#### Verbindlichkeiten Stadt Rheine in Mio. Euro 2016 bis 2020

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Gesamtverbindlichkeiten (Konzern)	135	146	132	161	157
davon Investitionskredite	96,39	101	99,65	116	112
davon Liquiditätskredite	0	0	0	0,81	2,56
<b>Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der Stadt Rheine</b>					
Verbindlichkeiten	68,82	74,11	63,57	70,70	72,58
davon Investitionskredite	48,56	48,46	46,54	47,15	44,99
davon Liquiditätskredite	0	0	0	0,81	2,56

Bei den Gesamtverbindlichkeiten hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der Stadt Rheine verwendet. Soweit von anderen Kommunen für einzelne Jahre noch keine Gesamtabschlüsse vorlagen, hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten aus Gesamtabschlüssen anderer Kommunen verglichen.

#### Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Rheine je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Rheine (Konzern) belaufen sich 2019 auf 2.112 Euro je Einwohner. Bei 16 Vergleichskommunen liegt Rheine mit diesem Wert unter dem ersten Viertelwert. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen demnach höhere Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner aus. Von den Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner entfallen 929 Euro auf den Kernhaushalt der Stadt. Dieser Wert liegt ebenfalls unter dem ersten Viertelwert von 27 Vergleichskommunen.

Kredite zur Liquiditätssicherung hat die Stadt im Betrachtungszeitraum lediglich 2019 und 2020 aufgenommen. Es handelt sich dabei um Kredite im Zusammenhang mit dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“. Aufgrund der mittelfristigen Finanzplanung kann die weitere Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung künftig jedoch nicht ausgeschlossen werden. Bei den Verbindlichkeiten für Investitionen zeigt sich im Kernhaushalt der Stadt eine schwankende, aber abnehmende Entwicklung. Von 2016 bis 2020 sind diese um rund 3,6 Mio. Euro zurückgegangen.

2020 belaufen sich die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts der Stadt Rheine auf rund 72,6 Mio. Euro. Einwohnerbezogen positioniert sich die Stadt mit diesem Wert im interkommunalen Vergleich wie folgt:

**Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2020**

Rheine	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum
952	850	1.439	2.493	3.430	6.104

In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



### 1.3.5.2 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

**Salden der Finanzplanung Stadt Rheine in Mio. Euro 2021 bis 2025**

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-10,99	-16,49	-15,90	-3,88	-2,67
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-37,91	-22,58	-71,42	-47,10	-25,34
<b>= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag</b>	<b>-48,90</b>	<b>-39,06</b>	<b>-87,32</b>	<b>-50,98</b>	<b>-28,01</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	34,66	19,19	66,42	39,97	16,86
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>-14,24</b>	<b>-19,87</b>	<b>-20,90</b>	<b>-11,00</b>	<b>-11,15</b>

Bei den geplanten negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit werden die Auswirkungen der Corona-Pandemie sichtbar. Die im Ergebnisplan als außerordentlicher Ertrag dargestellte Haushaltsbelastung durch die COVID-19-Pandemie führt dort zwar zu einer Ergebnisverbesserung. In der Finanzrechnung spiegelt sich dies jedoch nicht in gleicher Weise wider, da bei dieser Buchungs- und Bilanzierungshilfe keine tatsächliche Liquidität fließt. Treten die geplanten negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit im Ist ein, sind diese über entsprechende Liquiditätskredite zu finanzieren.

Aus der obigen Tabelle wird zudem die umfangreich geplante Investitionstätigkeit der Stadt Rheine sichtbar. Aufgrund der fehlenden Überschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit sind die geplanten Investitionen neben den Zuwendungen Dritter vor allem über Investitionskredite zu finanzieren. Die bisher vergleichsweise niedrige Verschuldung der Stadt Rheine wird sich dadurch in den nächsten Jahren deutlich erhöhen. Insgesamt wird dadurch der Handlungsspielraum für zukünftige Generationen im Betrachtungszeitraum in hohem Umfang verringert. In der Ergebnisplanung hat die gpaNRW keine wesentlichen zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken festgestellt. Wenn die Ergebnisrechnung annähernd so verläuft wie geplant, wird es auch in der Finanzrechnung zu keinen großen Abweichungen kommen. Hiervon ausgenommen sind die im Bericht dargestellten Risiken, wie etwa die Zahlungsverpflichtungen für künftig entstehende Pensionszahlungen.

### 1.3.5.3 Rückstellungen

**Rückstellungen Stadt Rheine in Mio. Euro 2016 bis 2020**

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Pensionsrückstellungen	101	106	112	116	121
Instandhaltungsrückstellungen	2,13	1,90	3,52	10,31	21,58
Sonstige Rückstellungen	7,99	9,19	7,40	9,78	9,54
<b>Summe der Rückstellungen</b>	<b>111</b>	<b>117</b>	<b>123</b>	<b>136</b>	<b>152</b>

Die Stadt Rheine hat für die zukünftigen Pensionslasten Rückstellungen gebildet. Unter den Wertpapieren des Anlagevermögens bilanziert die Stadt zum 31. Dezember 2020 rund 15,4 Mio. Euro Fondsvermögen (Versorgungsfonds der Kommunalen Versorgungskasse Westfalen-Lippe). Weitere Finanzanlagen zur Sicherung der zukünftigen Zahlungsverpflichtungen an ihre Versorgungsempfänger sowie zur Begrenzung zukünftiger Pensionslasten hat die Stadt nicht erworben.

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

Seit 2019 hat die Stadt Rheine verstärkt Instandhaltungsrückstellungen gebildet. Zurückzuführen ist dies auf Rückstellungen für die Sanierung des Rathauszentrums. Hierfür wurden 2019 acht Mio. Euro und 2020 weitere zehn Mio. Euro bilanziert.

Unter den sonstigen Rückstellungen bildet die Stadt vorrangig Rückstellungen für noch zu übertragende Grundstücke aufgrund eines Baulastträgerwechsels (2020 rund 2,6 Mio. Euro), für drohende Gewerbesteuerzurückzahlungen aufgrund von Klageverfahren (2020 rund 1,8 Mio. Euro) sowie für Urlaub, Überstunden und Altersteilzeit (2020 insgesamt rund 2,8 Mio. Euro) ab.

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

#### **1.3.5.4 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen**

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

Ein schlechter Zustand des Anlagevermögens deutet auf einen Sanierungsbedarf und damit auf anstehende Investitionsmaßnahmen hin. Absehbare Reinvestitionen müssen finanziert werden. Je schlechter der Zustand des Anlagevermögens ist, umso höher ist das Risiko zukünftiger Haushaltsbelastungen.

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

Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran. So haben wir Informationen zur Altersstruktur und zum Zustand des Straßenvermögens aus der Prüfung der Verkehrsflächen übernommen. Daneben betrachtet die gpaNRW im Folgenden das Anlagevermögen der Schulen, welches den Großteil des

städtischen Anlagevermögens unter der Bilanzposition „Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte“ ausmacht.

### Anlagenabnutzungsgrade in Prozent

Vermögensgegenstand	(Durchschnittliche) GND Rheine	Durchschnittliche RND Rheine 31.12.2020	Anlagenabnutzungsgrad	Restbuchwert in Mio. Euro zum 31.12.2020 (Anlagenbuchhaltung)
Schulgebäude	60	31	48,44	76,02
Schulgebäude – Turn-, Sport- und Mehrzweckhallen	60	16	73,22	7,06
Verkehrsflächen	44	19	57,63	135

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

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

Für die Schulgebäude hat die Stadt Rheine eine durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer von 60 Jahren festgelegt. Die NKF-Rahmentabelle sieht hier eine Nutzungsdauer von 40 bis 80 Jahren vor. Die Anlagenabnutzungsgrade der Schulgebäude erreichen in der Stadt Rheine gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer nicht die Hälfte der durchschnittlichen Gesamtnutzungsdauer. Lediglich mit rund acht Mio. Euro werden Restbuchwerte zum 31. Dezember 2020 im Zeitraum bis 25 Jahren vollständig abgenutzt sein. Dies entspricht einem Anteil am Gesamtrestbuchwert von rund 10,6 Prozent. Der Großteil der Restbuchwerte wird somit erst im Zeitraum ab 25 Jahren vollständig abgenutzt sein. Insgesamt befinden sich die Schulgebäude der Stadt Rheine gemessen am Anlagenabnutzungsgrad in einem guten Zustand. Die Stadt hat dennoch im Schulbereich einen hohen tatsächlichen Investitionsbedarf ausgemacht. Darüber hinaus ist jedoch kurz- bis mittelfristig kein weiterer hoher Bedarf zu erwarten.

Bei den Hallen setzt die Stadt in der Regel die längst möglichen Gesamtnutzungsdauern fest. Dies hat zur Folge, dass sich die Abschreibungen über die maximal zulässigen Zeiträume verteilen. Dadurch sinkt zwar die jährliche Belastung durch die Abschreibungen. Andererseits bergen lange Nutzungsdauern aber auch das Risiko, dass die Stadt einen Vermögensgegenstand vorzeitig außerplanmäßig abschreiben und Ersatz beschaffen muss. Die Anlagenabnutzung bei den Hallen erreicht in Rheine gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer nahezu drei Viertel der Gesamtnutzungsdauer. In einem Umfang von rund 1,8 Mio. Euro werden Vermögenswerte im Bereich der Hallen bereits in den nächsten zehn Jahren abgeschrieben sein. Dies entspricht einem Anteil am Gesamtrestwert der Hallen von rund 25 Prozent. Kurz- und mittelfristig erforderliche erhebliche Investitionen in das Hallenvermögen können somit nicht ausgeschlossen werden. Darüber hinaus werden auch langfristig erforderliche Investitionen den Haushalt der Stadt künftig zusätzlich belasten. Eine Finanzierung mit vorhandenen liquiden Mitteln wird nach aktueller Haushaltsplanung nicht möglich sein.

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

Die Investitionsquote 2020 insgesamt beträgt in der Stadt Rheine 124 Prozent. Die Summe der Investitionen übersteigt somit den Werteverzehr in diesem Jahr. Dies gilt jedoch nicht für alle Jahre der Betrachtung. Zwar erreicht die Stadt auch 2016 und 2017 Investitionsquoten von mehr als 100 Prozent, diese liegen jedoch 2018 und 2019 leicht darunter.

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

Die Stadt Rheine plant 2022 bis 2025 Baumaßnahmen mit einem Volumen von rund 186 Mio. Euro. Hiervon entfallen rund 52 Mio. Euro auf den Neubau der Elsa-Brändström-Realschule, rund 35 Mio. Euro auf die Attraktivierung des Rathauszentrums und rund 33 Mio. Euro auf Baumaßnahmen an öffentlichen Verkehrsflächen.

Insgesamt belaufen sich die Investitionen der Stadt im gleichen Zeitraum auf rund 257 Mio. Euro. Damit liegen sie deutlich über dem in diesem Zeitraum zu erwartenden Werteverzehr und sind geeignet, das dauerhaft benötigte Anlagevermögen langfristig zu erhalten.

## 1.4 Haushaltssteuerung

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

### 1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Stadt Rheine hält die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung nicht ein. Den Jahresabschluss 2020 konnte die Stadt in der gesetzlichen Frist feststellen. Dies gilt nicht für die Feststellung des Gesamtabschlusses 2020.
- Der Stadt Rheine liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Sie verfügt über ein unterjähriges ganzheitliches Finanzberichtswesen.

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

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

*Darüber hinaus sollte eine Bürgermeisterin bzw. ein Bürgermeister sowie eine Kämmerin bzw. ein Kämmerer den Verwaltungsvorstand und die politischen Entscheidungsträger über den*

*Stand der Haushaltsbewirtschaftung und über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informieren. Die Entscheidungsträger müssen in der Lage sein, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.*

Der Rat der **Stadt Rheine** hat den Haushalt 2020 am 14. Januar 2020 beschlossen. Der Bürgermeister konnte die Haushaltssatzung 2020 somit nicht fristgerecht beim Landrat des Kreises Steinfurt anzeigen. Nach § 80 Absatz 5 GO NRW soll die Anzeige spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen. Hinsichtlich der Beschlussfassung über den Haushalt 2021 hat die Stadt von § 60 Absatz 2 GO NRW Gebrauch gemacht und diese auf den Haupt-, Digital- und Finanzausschuss übertragen. Die Beschlussfassung erfolgte am 16. März 2021. Auch die Anzeige der Haushaltssatzung 2021 konnte somit, trotz der Corona-bedingten Verlängerung der Anzeigefrist, nicht fristgerecht erfolgen. Den Haushalt 2022 hat der Rat am 18. Januar 2022 beschlossen, so dass auch diesbezüglich eine fristgerechte Anzeige nicht erfolgen konnte.

Den Jahresabschluss 2020 hat der Rat der Stadt am 16. November 2021 festgestellt. Die Frist nach § 96 Absatz 1 GO NRW konnte die Stadt somit einhalten. Die Gemeindeordnung sieht vor, den Jahresabschluss bis spätestens 31. Dezember des Folgejahres festzustellen.

Die Stadt Rheine hat die Gesamtabchlüsse zum Zeitpunkt der Prüfung bis 2020 aufgestellt. Den Gesamtabchluss 2019 hat der Haupt-, Digital- und Finanzausschuss der Stadt am 27. April 2021 bestätigt. Die Gemeindeordnung sieht vor, den Gesamtabchluss bis zum 30. September des Folgejahres aufzustellen und bis zum 31. Dezember des Folgejahres festzustellen. Die Frist konnte die Stadt somit nicht einhalten. Dies gilt auch für den Gesamtabchluss 2020, den der Bürgermeister am 07. Dezember 2021 in den Rat eingebracht hat. Eine Bestätigung war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht erfolgt.

Die Stadt verfügt über ein produktorientiertes Finanzcontrolling. Grundlage für dieses Controlling sind die Zielbildung und die Definition von Kennzahlen sowie ein darauf basierendes Berichtswesen. Das Berichtswesen ist zentrales Instrument des Controllings. Ziel ist die aktuelle Information der Verantwortlichen auf allen Ebenen der Verwaltung und der Politik. Die Berichterstattung soll die Führungskräfte bzw. die Politik unter anderem bei der Zielerreichung, bei der Umsetzung von geplanten Maßnahmen, bei der Erfassung/Kontrolle des aktuellen Sachstands und bei der Einschätzung von zukünftigen Entwicklungen unterstützen.

Die Wahrnehmung der Controllingfunktionen und die Berichterstellung erfolgt dezentral. Jeder Fach-/Sonderbereich erstellt auf Basis seiner Budgets (Leistungs- und Finanzdaten) einen eigenen Bericht zum Politikplan. Der Fachbereich Finanzen, Wohn- und Grundstücksmanagement erstellt zusätzlich auf Basis aller Fach- und Sonderbereichsberichte einen Gesamtbericht für die Verwaltung, der mit dem Kämmerer abzustimmen ist.

Die Berichte umfassen insbesondere

- die Darstellung der Ziele,
- die Darstellung der Kennzahlen und ihrer Abweichungen,
- die Darstellung des Teil-Ergebnisplans und der Abweichungen bei den Ergebnis- und Aufwandsarten (Berichtszeilen) sowie

- Abweichungen bei den Investitionsmaßnahmen.

Zudem werden in den Berichten zu den jeweiligen Stichtagen die Planwerte und die Prognosewerte zum Jahresende miteinander verglichen und dargestellt.

Die unterjährigen Berichte sind für die Stichtage 31. Mai und 31. Oktober eines Haushaltsjahres zu erstellen. Zusätzlich ist zu berichten, wenn aufgrund von Abweichungen oder absehbaren Entwicklungen zeitnah wichtige Entscheidungen getroffen werden müssen. Nach Ablauf eines Haushaltsjahres (nach Erstellung des Jahresabschlusses) sind die Jahresabschlussberichte der Fach-/Sonderbereiche und der Gesamtbericht zu erstellen.

Berichtsempfänger sind der Verwaltungsvorstand und die jeweils zuständigen politischen Gremien (Fachausschüsse). Der Verwaltungsvorstand und die Fachausschüsse sollen die Berichte zeitnah beraten und gegebenenfalls Maßnahmen beschließen, um die Zielerreichung zu gewährleisten.

## 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

### → Feststellung

Die Stadt Rheine konnte Aufwandssteigerungen der letzten Jahre im Wesentlichen durch steigende Steuererträge und nicht steuerbare Haushaltspositionen ausgleichen. Von einer weiteren positiven Entwicklung, insbesondere bei den Steuererträgen, kann nicht ohne weiteres ausgegangen werden. Es werden daher Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen nötig sein, um sich Handlungsspielräume langfristig zu erhalten. Die gpaNRW sieht diesbezüglich Handlungsbedarf.

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

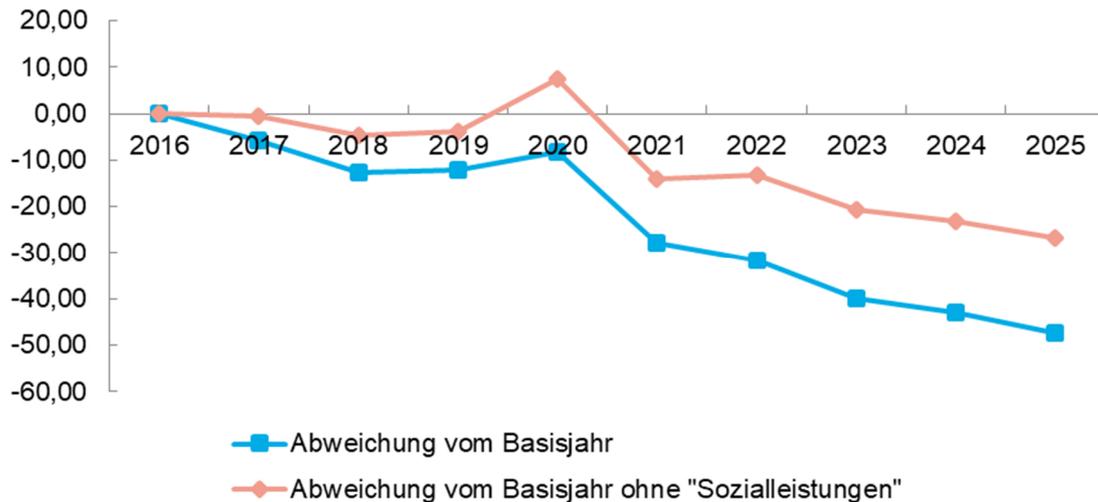
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung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

Die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe haben einen maßgeblichen Einfluss auf die Jahresergebnisse. Diese Positionen stehen

im Zusammenhang mit der Finanzierung sozialer Leistungen und können von der Stadt nur eingeschränkt beeinflusst werden. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2016 entwickeln. Die Tabellen 9 und 10 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

#### Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Rheine in Mio. Euro 2016 bis 2025



Die Trendkurve der bereinigten Jahresergebnisse nimmt im Eckjahresvergleich 2016 bis 2020 einen negativen Verlauf. Gegenüber 2016 verschlechtert sich das Jahresergebnis 2020 um rund 8,2 Mio. Euro. Es entwickelt sich damit gegenläufig zu dem Ist-Ergebnis. Dieses stellt sich 2020 leicht verbessert gegenüber 2016 dar. Die positive Ergebnisentwicklung basiert damit wesentlich auf der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich.

Daneben verzeichnet die Stadt Rheine Konsolidierungserfolge bei den nicht bereinigten Haushaltspositionen. Die Stadt hat die Erträge in diesen Bereichen seit 2016 um rund 16,4 Mio. Euro bzw. rund 18,7 Prozent gesteigert. Den größten Anteil daran haben

- Zuwendungen und allgemeine Umlagen (rund drei Mio. Euro),
- Kostenerstattungen und –umlagen (rund 3,1 Mio. Euro) sowie
- Finanzerträge (rund 8,4 Mio. Euro).

Die Aufwendungen haben im gleichen Zeitraum stärker zugenommen (um rund 42,3 Mio. Euro). Die Steigerungsrate von 29,2 Prozent ist ebenfalls höher als bei den Erträgen. Belastend wirken hier insbesondere

- die Personal- und Versorgungsaufwendungen mit einer Steigerung von rund 10,6 Mio. Euro,
- die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (plus rund 16,9 Mio. Euro) und
- die Transferaufwendungen (plus rund 12,9 Mio. Euro).

Von 2020 auf 2021 gehen die bereinigten Jahresergebnisse deutlich zurück. Hier zeigt sich der Übergang von den Ist- zu den Planwerten. In den vergangenen Jahren sind die Jahresergebnisse oftmals deutlich besser als ursprünglich geplant ausgefallen. Ob dies auch für 2021 gilt, war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht absehbar. Der Rückgang der bereinigten Jahresergebnisse ist daher Ausdruck einer vorsichtigen Planung der Stadt.

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ stellt sich das bereinigte Jahresergebnis 2020 positiv und um rund 46,4 Mio. Euro besser dar. Die zusätzlich herausgerechneten Positionen haben daran einen unterschiedlich großen Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: 7,6 Mio. Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 38,8 Mio. Euro

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

Ab 2021 sinkt auch die Trendkurve ohne Sozialleistungen kontinuierlich - dies in ähnlichem Umfang wie mit Sozialleistungen. Die Stadt Rheine kann die steigenden Aufwendungen nicht aus eigener Kraft kompensieren.

#### 1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Rheine dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt eher niedrig sind. Einen wesentlichen Anteil an den allgemeinen Deckungsmitteln haben die Steuererträge. Durch die Wahl der Hebesätze kann die Kommune die Höhe ihrer Steuererträge unmittelbar beeinflussen.

Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW. Steuererhöhungen können in Einzelfällen angemessen sein und auch der Finanzierung von individuellen Standards dienen, wenn diese trotz Konsolidierungsbedarf weiter aufrechterhalten werden sollen. Ziel einer Kommune muss immer der ausgeglichene Haushalt gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW sein.

2015 hat die **Stadt Rheine** den Hebesatz der Grundsteuer B letztmalig von 480 Punkte auf 600 Punkte erhöht. Die letzte Erhöhung des Hebesatzes der Gewerbesteuer hat sie 2011 vorgenommen. Der Hebesatz wurde seinerzeit von 403 Punkte auf 430 Punkte angehoben. Der Haushaltsplan 2022 sieht für 2022 gleichbleibende Realsteuerhebesätze vor.

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

### Realsteuerhebesätze 2021 im Vergleich

	Rheine	Kreisangehörige Kommunen mit 60.000 und mehr Einwohnern	Kommunen im Kreis Steinfurt	Kommunen im Regierungsbezirk Münster	fiktive Sätze nach dem GFG 2021
Grundsteuer A	440	312	327	284	223
Grundsteuer B	600	575	519	578	443
Gewerbsteuer	430	456	436	449	418

Mit dem von ihr festgelegten Hebesatz für die Grundsteuer B liegt die Stadt im obenstehenden Vergleich deutlich über den jeweils abgebildeten Durchschnittswerten. Dagegen liegt der Hebesatz für die Gewerbesteuer unter sämtlichen Vergleichswerten. Die mittelfristige Haushaltsplanung sieht keine weiteren Erhöhungen der Realsteuerhebesätze vor.

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Die Stadt Rheine überträgt nicht ausgeschöpfte konsumtive Aufwandsermächtigungen und investive Auszahlungsermächtigungen einwohnerbezogen in einem überdurchschnittlichen Umfang. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt geregelt.

#### → Feststellung

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

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

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

Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, die die **Stadt Rheine** bei den ordentlichen Aufwendungen übertragen hat. Der Ansatzerhöhungsgrad zeigt, zu welchem Anteil diese den ursprünglichen Haushaltsansatz erhöht haben. In einem weiteren Analyseschritt wird gezeigt, inwieweit die Stadt ihre Ansätze einschließlich der Ermächtigungsübertragungen (= fortgeschriebener Ansatz) tatsächlich in Anspruch genommen hat. Dies wird über die Kennzahl „Grad der Inanspruchnahme“ abgebildet.

### Ordentliche Aufwendungen Stadt Rheine 2016 bis 2020

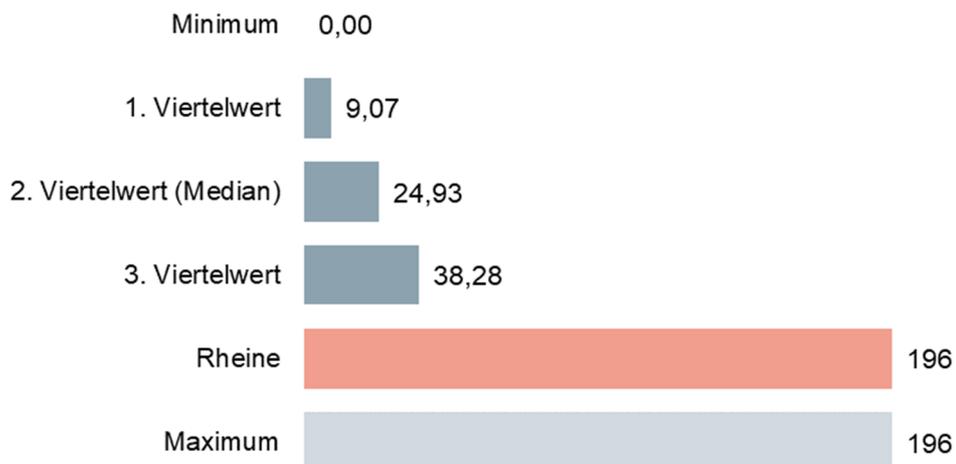
Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	176	185	191	207	211
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	4,31	3,45	3,90	2,98	14,94
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>2,45</b>	<b>1,86</b>	<b>2,04</b>	<b>1,44</b>	<b>7,09</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	181	189	195	210	226
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>2,39</b>	<b>1,83</b>	<b>2,00</b>	<b>1,42</b>	<b>6,62</b>
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	182	194	201	215	223
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>101</b>	<b>103</b>	<b>103</b>	<b>102</b>	<b>98,96</b>

Die Stadt Rheine hat ihre Aufwendungen im Betrachtungszeitraum lediglich 2020 in ausreichender Höhe veranschlagt. Dies gilt in Bezug auf ihre Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zudem auch für 2017 und 2019.

In den Jahren 2016 bis 2020 hat sie Ermächtigungen von durchschnittlich rund 5,9 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen. Die Planansätze hat sie hierdurch im Schnitt um knapp drei Prozent erhöht. Einwohnerbezogen überträgt die Stadt Rheine Ermächtigungen im interkommunalen Vergleich 2016 bis 2019 in einem überdurchschnittlichen Umfang. Dies gilt insbesondere für 2020. In diesem Jahr stellt Rheine den Maximalwert unter den Vergleichskommunen. Mit rund acht Mio. Euro entfallen dabei mehr als die Hälfte der Übertragungen nach 2020 auf Transferaufwendungen für den Breitbandausbau.

Der Vergleich „Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner 2020“ stellt sich wie folgt dar:

### Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2020



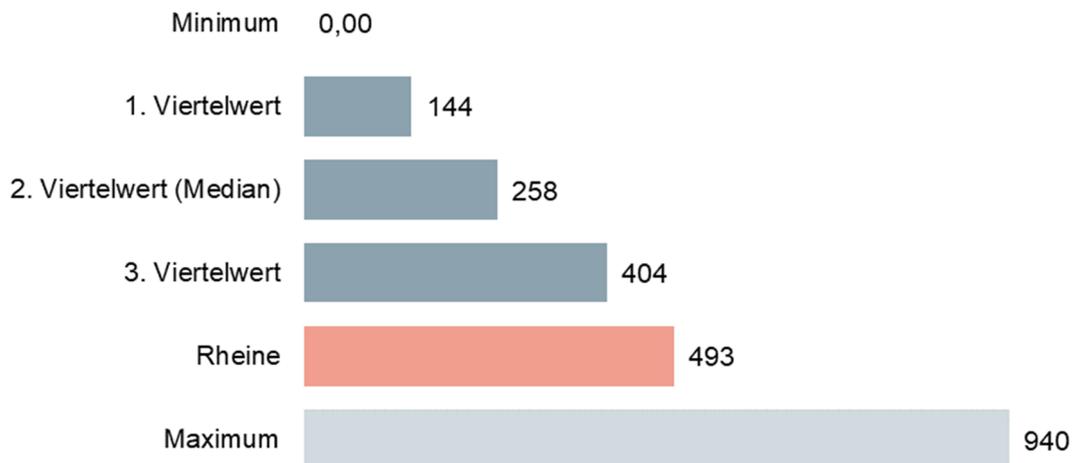
Der Vergleich enthält Werte von 23 großen kreisangehörigen Kommunen.

**Investive Auszahlungen Stadt Rheine 2016 bis 2020**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	24,45	28,34	35,00	38,38	56,78
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	25,53	29,44	20,80	27,31	37,60
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>104</b>	<b>104</b>	<b>59,44</b>	<b>71,14</b>	<b>66,40</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	49,98	57,78	55,81	65,69	94,23
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>51,08</b>	<b>50,95</b>	<b>37,28</b>	<b>41,57</b>	<b>39,90</b>
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	25,28	39,98	28,76	33,40	51,03
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>50,58</b>	<b>69,18</b>	<b>51,53</b>	<b>50,85</b>	<b>54,15</b>

In den Jahren 2016 bis 2020 hat die Stadt Rheine investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich 28,1 Mio. Euro übertragen. Dieser Wert ist verglichen mit den anderen großen kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen hoch. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen übertragen 2020 je Einwohner geringere investive Auszahlungsermächtigungen.

**Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2020**



Der Vergleich enthält Werte von 23 großen kreisangehörigen Kommunen.

Ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen schöpfte die Stadt Rheine in den fünf Betrachtungsjahren im Durchschnitt nur zu ca. 55 Prozent aus.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Rheine, ihre investiven Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen realitätsnäher zu veranschlagen.

Zu den nach § 22 KomHVO vorgesehenen örtlichen Regelungen über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt Rheine im Januar 2019 eine neue entsprechende Dienstanweisung erlassen. Diese beinhaltet Regelungen zu folgenden Fragestellungen:

- Automatische Übertragung bei Zweckbindung,
- Bedarfsorientierte Übertragungen,
  - Prüfung des Umfangs der Ermächtigungsübertragungen,
  - Ermächtigungsübertragungen für Investitionen,
  - Ermächtigungsübertragungen bei Über- und Außerplanmäßigkeit,
- Zuständigkeit,
- Informationspflicht gegenüber dem Rat und
- Angaben im Anhang des Jahresabschlusses.

Die Stadt Rheine hat auf Empfehlung der gpaNRW zwischenzeitlich die vorbezeichnete Dienstanweisung überarbeitet und vom Rat der Stadt Rheine im Frühjahr 2022 beschließen lassen. Die Regelungen der neuen Dienstanweisung finden bereits ab dem Haushaltsjahr 2022 Anwendung.

Im Hinblick auf eine effektive Haushaltssteuerung befürwortet die gpaNRW die Überarbeitung und Weiterentwicklung der bisher getroffenen Regelungen bezüglich der Übertragung von Ermächtigungen.

#### 1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

##### 1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Das Fördermittelmanagement ist in der Stadt Rheine dezentral organisiert mit dem Schwerpunkt im Fachbereich Planen und Bauen. Die Fördermittelakquise der Stadt ist geeignet, Fördermittel erfolgreich in Anspruch zu nehmen. Dennoch besteht bei der Fördermittelakquise Verbesserungspotenzial.

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

Eine schriftlich fixierte strategische Vorgabe zur Akquirierung von Fördermitteln gibt es in **Rheine** nicht. Ziel der Verwaltung ist es jedoch, im Rahmen der Haushaltsplanung und -bewirtschaftung möglichst viele Fördergelder zu erzielen. Aus diesem Grund ist im Fachbereich Planen und Bauen vor einigen Jahren eine Stelle zum Fördermanagement eingerichtet worden, da in diesem Bereich eine deutliche Zunahme von Förderprojekten in Anzahl und finanziellem Umfang zu verzeichnen war.

Das Fördermanagement im Fachbereich Planen und Bauen nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Neue Förderprogramme werden dahingehend geprüft, ob sie auf geplante Maßnahmen der Stadt Anwendung finden können. Umgekehrt werden für Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen Fördermöglichkeiten geprüft. Hierdurch konnte und kann die Stadt erfolgreich an vielen Förderprogrammen partizipieren.

In der Stadt Rheine werden die Fördermittel dezentral von den Fach- und Sonderbereichen beantragt und verwaltet. Das insgesamt höchste Fördervolumen wird im Fachbereich Planen und Bauen akquiriert und bewirtschaftet. Bei fachbereichsübergreifenden, langjährigen Förderprogrammen erfolgt die Beantragung und Verwaltung von Fördermitteln in Teilen durch den Fachbereich Finanzen, Wohn- und Grundstücksmanagement.

Auch für sogenannte Sonderprojekte, die auf der Grundlage eines Integrierten Handlungskonzeptes eine Vielzahl von fachbereichsübergreifenden Maßnahmen beinhalten, wird das Fördermanagement im Fachbereich Planen und Bauen tätig. Hierfür werden die Fördermittelakquise, die Beantragung und die Verwaltung der Fördermittel durchgeführt. Dabei konnten und können erfolgreich verschiedene Maßnahmen und auch Förderprogramme kombiniert werden.

Eine Richtlinie oder Dienstanweisung oder einen in sonstiger Weise festgelegten Prozess zum Fördermittelmanagement gibt es Rheine noch nicht. Die Stadt beschäftigt sich jedoch aktuell mit dieser Thematik.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Rheine, strategische Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln zu formulieren. Dies sowohl für Unterhaltungs- als auch für Investitionsmaßnahmen.

Auch einen zentralen Überblick über Förderprogramme oder Fördermöglichkeiten gibt es derzeit nicht. Der Fachbereich Planen und Bauen nutzt verschiedene Datenbanken zur Recherche, u. a. die Förderdatenbank des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie und den Förderfinder Mobilität.NRW etc. Weitere Informationsquellen sind Newsletter von Netzwerken wie Soziale Stadt, Städtenetz. Homepage der Fördergeber. Es werden regelmäßig mögliche Fördermittelgeber, wie z. B. Bezirksregierung, Ministerien u.a. kontaktiert. Zusätzlich erfolgt in einigen Bereichen ein interkommunaler Austausch. Die Fachbereiche Finanzen sowie Planen und Bauen leiten regelmäßig Infos, z. B. vom Städte- und Gemeindebund NRW, zu möglichen Förderungen unmittelbar an die Fach- und Sonderbereiche weiter.

Eine externe Beratung bei der Fördermittelakquise nutzt die Stadt bisher nicht. Allerdings gibt es derzeit Überlegungen, auch auf eine externe Fördermittelberatung zurückzugreifen und künftig verstärkt entsprechende Portale zu nutzen. Hierzu sind jedoch noch Abstimmungsprozesse innerhalb der Verwaltung erforderlich.

Ein Scheitern von Fördermittelanträgen war in der Vergangenheit u. a. auf die Überzeichnung der Förderprogramme zurückzuführen. Weitere Gründe sind u. a. umständliche Antragsverfahren, umfangreiche/komplizierte Förderbestimmungen und Schwierigkeiten bei der Anpassung von Projekten an Förderprogramme/-bestimmungen. Nach Meinung der Stadt ist bei einigen Förderprogrammen die Beantragung sehr umfangreich und zeitaufwendig und mit hohem Bürokratismus verbunden. Für den Fachbereich Finanzen war dies bislang jedoch noch kein Hinderungsgrund. Gleiches gilt für den Fachbereich Planen und Bauen, der mit dem Fördermanagement das notwendige Fachwissen und die Erfahrung hat, das Antragsverfahren ordnungsgemäß abzuwickeln.

#### 1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

##### → Feststellung

Die Stadt Rheine verfügt im Fördermanagement nicht über ein Berichtswesen, welches mit einem regulären Controlling vergleichbar wäre. Darüber hinaus besteht weiterer Verbesserungsbedarf bei der Fördermittelbewirtschaftung.

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

Nach Aussage der **Stadt Rheine** konnte die Rückzahlung von Fördermitteln in der Regel vermieden werden. Teilweise mussten Mittel nach der Prüfung von Verwendungsnachweisen zurückgezahlt werden, weil Förderbestimmungen wegen fehlendem Fachwissen (z.B. zum Vergaberecht, zur Förderfähigkeit u. a.) nicht vollständig eingehalten worden sind. Diese wenigen Fälle liegen allerdings schon einige Jahre zurück. Ein Fördermanagement sowie die zentrale Vergabestelle im Fachbereich Planen und Bauen waren seinerzeit noch nicht eingerichtet.

Das Einhalten von Auflagen, Bedingungen und Fristen des Förderbescheids liegt in der Verantwortlichkeit der jeweiligen Fach- und Sonderbereiche. Derzeit gibt es Überlegungen ein kostenfreies Portal für die Verwaltung der Fördermittel zu nutzen und dies den Fachbereichen zur Verfügung zu stellen. Hierzu sind jedoch noch Abstimmungsprozesse innerhalb der Verwaltung erforderlich. Aber auch hier wären die Fach- und Sonderbereiche dezentral verantwortlich. Jedoch könnten Fristen besser kontrolliert werden.

Auch das rechtzeitige Abrufen von Fördermitteln liegt in der Verantwortlichkeit der jeweiligen Fach- und Sonderbereiche. Im Fachbereich Planen und Bauen werden die Fördermittel in der Regel nach Bedarf zwei Mal im Jahr abgerufen. Die Stadt tritt grundsätzlich in Vorleistung. In einigen Fällen könnten die Mittel entsprechend dem Ausgabenstand eher abgerufen werden, dies ist aber aus Zeitgründen (Personalressource) nicht möglich.

Ein Fördercontrolling mit separatem Berichtswesen existiert in der Stadt Rheine derzeit nur in Teilen. Bei fachbereichsübergreifenden Förderprogrammen oder größeren Projekten werden

die politischen Gremien in regelmäßigen Abständen bzw. anlassbezogen informiert. Zuständigkeiten in Bezug auf ein Fördercontrolling sind ebenfalls nicht geregelt. Die Verwaltungsleitung wird jedoch über den aktuellen Stand von Förderprojekten informiert. Auch den politischen Gremien wird zu allen Fördermaßnahmen mindestens einmal jährlich berichtet, anlassbezogen auch häufiger.

Aktuell gibt es noch keine zentrale Datenbank oder Softwarelösung. Im Fachbereich Planen und Bauen sind die Fördermaßnahmen in einer Excel-Liste aufgeführt. Derzeit gibt es Überlegungen das kostenfreie Portal der NRW.BANK für die Verwaltung der Fördermittel zu nutzen und dies den Fachbereichen zur Verfügung zu stellen. Hierzu sind jedoch ebenfalls noch Abstimmungsprozesse innerhalb der Verwaltung erforderlich.

→ **Empfehlung**

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

## 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Haushaltssteuerung**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>					
F1	Die Stadt Rheine konnte Aufwandssteigerungen der letzten Jahre im Wesentlichen durch steigende Steuererträge und nicht steuerbare Haushaltspositionen ausgleichen. Von einer weiteren positiven Entwicklung, insbesondere bei den Steuererträgen, kann nicht ohne weiteres ausgegangen werden. Es werden daher Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen nötig sein, um sich Handlungsspielräume langfristig zu erhalten. Die gpaNRW sieht diesbezüglich Handlungsbedarf.	62			
F2	Im investiven Bereich nimmt die Stadt Rheine die Planansätze regelmäßig nur zu geringen Anteilen in Anspruch. Der Haushalt bietet somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.	65	E2	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Rheine, ihre investiven Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen realitätsnäher zu veranschlagen.	68
F3	Das Fördermittelmanagement ist in der Stadt Rheine dezentral organisiert mit dem Schwerpunkt im Fachbereich Planen und Bauen. Die Fördermittelakquise der Stadt ist geeignet, Fördermittel erfolgreich in Anspruch zu nehmen. Dennoch besteht bei der Fördermittelakquise Verbesserungspotenzial.	68	E3	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Rheine, strategische Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln zu formulieren. Dies sowohl für Unterhaltungs- als auch für Investitionsmaßnahmen.	69
F4	Die Stadt Rheine verfügt im Fördermanagement nicht über ein Berichtswesen, welches mit einem regulären Controlling vergleichbar wäre. Darüber hinaus besteht weiterer Verbesserungsbedarf bei der Fördermittelbewirtschaftung.	70	E4	Die Stadt Rheine sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	71

**Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020**

Kennzahlen	Rheine	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>							
Aufwandsdeckungsgrad	93,89	91,67	96,58	97,77	101	109	25
Eigenkapitalquote 1	36,68	-15,34	8,21	25,15	39,21	59,21	25
Eigenkapitalquote 2	66,81	3,28	36,33	46,59	56,29	71,70	25
Fehlbetragsquote	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
<b>Vermögenslage</b>							
Infrastrukturquote	31,24	0,00	22,66	27,13	32,51	43,47	25
Abschreibungsintensität	6,93	0,47	4,01	5,68	6,80	8,14	24
Drittfinanzierungsquote	44,74	26,89	44,41	56,92	66,24	84,77	24
Investitionsquote	124	49,51	90,39	119	181	263	24
<b>Finanzlage</b>							
Anlagendeckungsgrad 2	99,40	51,16	77,53	87,51	95,56	109	25
Liquidität 2. Grades	51,48	12,03	31,73	62,88	112	329	25
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	74,15	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	3,88	3,51	6,38	10,15	17,27	32,81	25
Zinslastquote	0,84	0,15	0,76	1,16	1,69	3,46	25
<b>Ertragslage</b>							
Netto-Steuerquote	50,43	30,76	43,20	45,59	48,66	55,56	20
Zuwendungsquote	30,61	21,46	28,77	31,49	37,26	45,85	25
Personalintensität	18,82	17,15	20,24	23,42	24,17	30,06	25
Sach- und Dienstleistungsintensität	21,23	7,11	12,37	16,09	18,12	30,39	25

Kennzahlen	Rheine	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	47,45	35,54	43,31	45,87	48,05	51,67	25

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

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

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

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

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	4,89	0,29	6,17	0,64	4,88	
Gewerbesteuer	41,59	44,15	46,29	53,71	46,41	46,43
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	27,02	28,58	31,25	32,28	30,85	29,99
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	3,98	4,96	6,80	7,54	8,27	6,31
Ausgleichsleistungen	2,67	2,81	2,96	3,07	3,13	2,93
Schlüsselzuweisungen	25,93	25,53	30,90	25,24	23,68	26,25
Zuweisung nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz	0,00	0,00	0,00	0,00	5,20	1,04
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	0,54	1,05	1,45	1,33	1,83	1,24
<b>Summe der Erträge</b>	<b>102</b>	<b>107</b>	<b>120</b>	<b>123</b>	<b>119</b>	<b>114</b>
Steuerbeteiligungen	6,66	7,42	7,41	7,56	3,70	6,55
Allgemeine Kreisumlage	32,83	33,67	33,16	33,24	34,33	33,45
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>39,50</b>	<b>41,09</b>	<b>40,57</b>	<b>40,80</b>	<b>38,04</b>	<b>40,00</b>
<b>Saldo</b>	<b>62,23</b>	<b>65,97</b>	<b>79,09</b>	<b>82,36</b>	<b>81,34</b>	<b>74,20</b>

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

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	248	248	254	255	260
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>248</b>	<b>248</b>	<b>254</b>	<b>255</b>	<b>260</b>
Sonderposten für Zuwendungen	136	139	143	142	141

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Sonderposten für Beiträge	80,44	77,63	75,73	74,40	72,28
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>464</b>	<b>465</b>	<b>473</b>	<b>471</b>	<b>474</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>652</b>	<b>664</b>	<b>668</b>	<b>687</b>	<b>709</b>

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

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	48,56	48,46	46,54	47,15	44,99
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00	0,00	0,00	0,81	2,56
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	3,54	2,46	2,29	2,59	4,66
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	3,45	3,26	2,76	3,34	4,08
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	1,94	3,44	1,92	3,23	0,98
Sonstige Verbindlichkeiten	2,53	2,60	2,20	1,79	2,69
Erhaltene Anzahlungen	8,79	13,89	7,86	11,80	12,62
<b>Verbindlichkeiten</b>	<b>68,82</b>	<b>74,11</b>	<b>63,57</b>	<b>70,70</b>	<b>72,58</b>
Rückstellungen	111	117	123	136	152
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Schulden</b>	<b>180</b>	<b>191</b>	<b>186</b>	<b>207</b>	<b>225</b>

**Tabelle 6: Gesamtschulden Stadt Rheine in Mio. Euro 2016 bis 2020**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Verbindlichkeiten	135	146	132	161	157
Rückstellungen	157	164	170	181	199
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0,00	0,00	5,08	3,84	2,99
<b>Gesamtschulden</b>	<b>292</b>	<b>310</b>	<b>307</b>	<b>346</b>	<b>359</b>

**Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Stadt Rheine in Mio. Euro 2016 bis 2020**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	96,39	101	99,65	116	112
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00	0,00	0,00	0,81	2,56
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	3,54	2,46	2,29	2,59	4,66
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	7,72	9,00	9,64	13,30	11,19
Sonstige Verbindlichkeiten	18,60	20,32	12,85	15,25	13,88
Erhaltene Anzahlungen	8,79	13,89	7,86	12,33	13,16
<b>Gesamtverbindlichkeiten</b>	<b>135</b>	<b>146</b>	<b>132</b>	<b>161</b>	<b>157</b>

**Tabelle 8: Rückstellungen Stadt Rheine in Mio. Euro 2016 bis 2020**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Pensionsrückstellungen	101	106	112	116	121
Instandhaltungsrückstellungen	2,13	1,90	3,52	10,31	21,58
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO und § 37 Abs. 5 und 6 KomHVO	7,99	9,19	7,40	9,78	9,54
<b>Summe der Rückstellungen</b>	<b>111</b>	<b>117</b>	<b>123</b>	<b>136</b>	<b>152</b>

**Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Rheine in Mio. Euro 2016 bis 2025**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Jahresergebnis</b>	<b>4,89</b>	<b>0,29</b>	<b>6,17</b>	<b>0,64</b>	<b>4,88</b>	<b>-0,84</b>	<b>-2,46</b>	<b>-9,23</b>	<b>-6,81</b>	<b>-7,44</b>
Gewerbesteuer	41,59	44,15	46,29	53,71	46,41	46,55	51,00	55,08	59,75	62,56
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	27,02	28,58	31,25	32,28	30,85	32,60	35,41	37,35	39,50	41,56
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	3,98	4,96	6,80	7,54	8,27	8,01	7,26	7,47	7,62	7,75
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	3,22	3,85	4,41	4,39	10,17	2,70	3,47	3,58	3,66	3,76
Schlüsselzuweisungen vom Land	25,93	25,53	30,90	25,24	23,68	26,50	26,18	21,11	23,69	24,43
<b>Summe der Erträge</b>	<b>102</b>	<b>107</b>	<b>120</b>	<b>123</b>	<b>119</b>	<b>116</b>	<b>123</b>	<b>125</b>	<b>134</b>	<b>140</b>
Steuerbeteiligungen	6,66	7,42	7,41	7,56	3,70	3,79	4,15	4,48	4,86	5,09
Allgemeine Kreisumlage	32,83	33,67	33,16	33,24	34,33	34,88	36,37	35,08	36,70	38,64
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>39,50</b>	<b>41,09</b>	<b>40,57</b>	<b>40,80</b>	<b>38,04</b>	<b>38,67</b>	<b>40,52</b>	<b>39,56</b>	<b>41,56</b>	<b>43,73</b>
<b>Saldo der Bereinigungen</b>	<b>62,23</b>	<b>65,97</b>	<b>79,09</b>	<b>82,36</b>	<b>81,34</b>	<b>77,69</b>	<b>82,80</b>	<b>85,03</b>	<b>92,65</b>	<b>96,33</b>
Saldo der Sondereffekte	2,21	-0,36	-0,84	-10,14	-8,58	8,74	5,91	5,32	3,16	3,14
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-59,56</b>	<b>-65,32</b>	<b>-72,08</b>	<b>-71,59</b>	<b>-67,88</b>	<b>-87,28</b>	<b>-91,17</b>	<b>-99,58</b>	<b>-103</b>	<b>-107</b>
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-5,77	-12,52	-12,03	-8,32	-27,72	-31,61	-40,02	-43,07	-47,36

**Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Rheine in Mio. Euro 2016 bis 2020**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-59,56</b>	<b>-65,32</b>	<b>-72,08</b>	<b>-71,59</b>	<b>-67,88</b>	<b>-87,28</b>	<b>-91,17</b>	<b>-99,58</b>	<b>-103</b>	<b>-107</b>
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-3,64	-5,77	-7,95	-6,37	-7,57	-8,78	-9,20	-9,34	-9,26	-9,48
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-27,06	-30,06	-30,72	-32,47	-38,79	-35,47	-39,82	-40,82	-41,38	-41,87
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>	<b>-28,86</b>	<b>-29,50</b>	<b>-33,41</b>	<b>-32,74</b>	<b>-21,52</b>	<b>-43,03</b>	<b>-42,15</b>	<b>-49,42</b>	<b>-51,98</b>	<b>-55,57</b>
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-0,63	-4,55	-3,88	7,34	-14,16	-13,29	-20,56	-23,12	-26,71

## 2. Informationstechnik

### 2.1 Managementübersicht

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

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

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

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

#### **Informationstechnik**

Die Stadt Rheine ist Mitglied im Zweckverband KAAW (Kommunale ADV-Anwendergemeinschaft West) und bezieht von dort überwiegend strategisch-administrative IT-Leistungen. Operativ-technische Aspekte nimmt die Stadtverwaltung in eigener Verantwortung wahr.

Die Stadt Rheine stattet ihre Verwaltungsarbeitsplätze zu geringen Kosten mit IT aus. Dieses Ergebnis ist umso positiver, da die Stadt Rheine trotz geringer Kosten ein hohes IT-Sicherheitsniveau vorweisen kann.

Allerdings bestehen Risiken im Bereich der IT-Sicherheit bei den Schulen. Für die IT-Ausstattung ihrer Schulen hat die Stadt Rheine schon einen guten Steuerungsprozess implementiert.

Aus ihrem Betriebsmodell nutzt die Stadt Rheine die sich ergebenden Kostenvorteile. So bietet das städtische Betriebsmodell der weitestgehend eigenverantwortlichen IT-Bereitstellung der Stadt Rheine alle strategischen Möglichkeiten die IT unmittelbar und zielgerichtet zu gestalten. Die sich hieraus ergebenden Möglichkeiten der IT-Steuerung werden umfänglich genutzt. Den entsprechenden IT-Risiken für eine sichere und funktionsfähige IT begegnet die Stadt Rheine mit ausgewogenen Strukturen und Maßnahmen.

Die Stadt Rheine befindet sich auf einem guten Weg zur digitalen Transformation ihrer Verwaltung. So erfüllt sie die rechtlichen Anforderungen und erarbeitet gegenwärtig eine übergreifende Digitalisierungsstrategie. Hierauf aufbauend kann sie die Digitalisierung ihrer Prozesse weiter vorantreiben und sich dabei auf die sehr guten Grundlagen ihres Prozessmanagements stützen. Um ein systematisches Prozessmanagement nachhaltig zu verankern, muss die Stadt Rheine die erforderlichen Personalressourcen bemessen und dauerhaft bereitstellen.

Die Stadt Rheine hat einen medienbruchfreien Rechnungsbearbeitungsprozess implementiert, der gut technisch unterstützt wird. Die Effizienz könnte noch gesteigert werden, indem die Stadt Rheine die Verknüpfung zwischen Bestellwesen und Bezahlvorgang systematisch nutzt.

Die örtliche Rechnungsprüfung bietet der Stadt Rheine die Chance, über Beratungen und interne Prüfungen, zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT-Bereitstellung beizutragen. Derzeit sichern die Rahmenbedingungen notwendige Prüfhandlungen ab. Bei der digitalen Transformation ihrer Verwaltung sollte die Stadt Rheine berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können.

## 2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Fokus der IT-Prüfung steht die „IT in der Kernverwaltung“. Daher betrachtet die gpaNRW nicht nur die Organisationseinheit, die den IT-Betrieb sicherstellt, sondern sie untersucht sämtliche IT-Aufgaben der Kernverwaltung. Diese Aufgaben können zentral, beispielsweise in einer IT-Abteilung, aber auch dezentral in Fachämtern erledigt werden. Auch die Leistungserbringung durch Externe, z. B. durch kommunale Rechenzentren oder im Wege anderer Formen interkommunaler Zusammenarbeit, berücksichtigen wir in unserer Prüfung.

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt die Ziele,

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

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

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

## 2.3 IT-Profil

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

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

Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

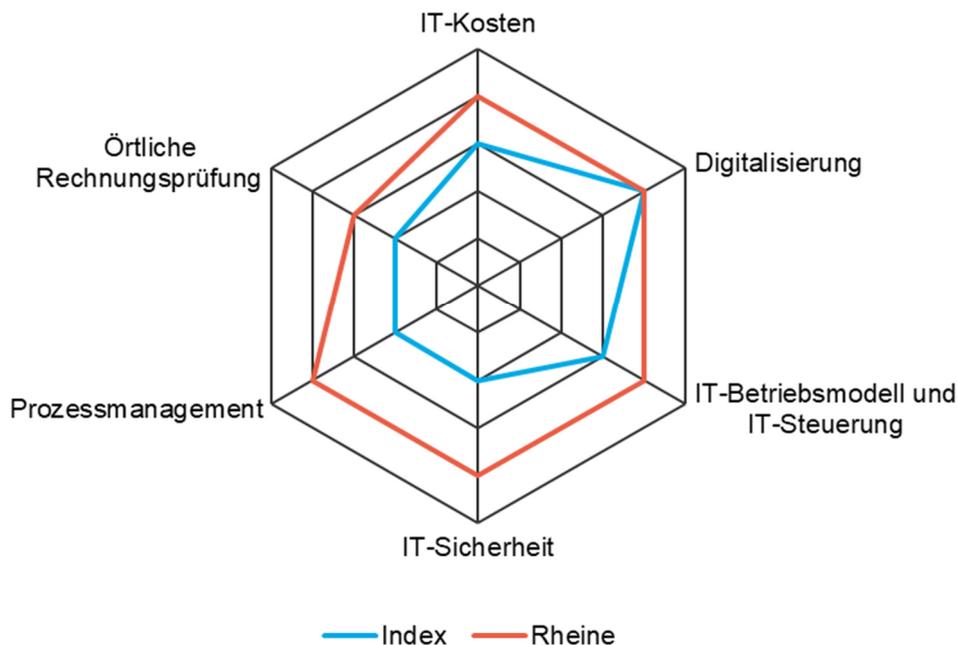
- **IT-Kosten:** Wie hoch ist der Ressourceneinsatz für die IT-Leistungen in der Kernverwaltung?
- **Digitalisierung:** Wie weit ist die digitale Transformation in der Verwaltung vorangeschritten?
- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und -Kosten das Ergebnis eines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

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

Im Idealfall sollte das IT-Profil möglichst starke Ausprägungen bei den Einzelaspekten aufzeigen. Folglich sollte die Fläche, die sich innerhalb der miteinander verbundenen Werte ergibt,

möglichst groß sein. Unabhängig von der Ausprägung der einzelnen Werte muss eine Kausalität zwischen Ursache und Wirkung des IT-Einsatzes erkennbar sein. Erfahrungsgemäß bedingt eine höhere Qualität auch höhere Kosten.

### IT-Profil der Stadt Rheine



- Das IT-Profil der Stadt Rheine ist gut ausgeprägt. Qualitätsaspekte und Ressourceneinsatz stehen in einem sehr guten Verhältnis. Dennoch bestehen Ansatzpunkte, das IT-Profil noch weiter zu stärken. Die bisher sehr geringen Kosten bieten der Stadt Rheine dazu Spielraum.

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

#### 2.3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

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

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

→ **Feststellung**

Das IT-Betriebsmodell bietet der Stadt Rheine eine gute Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. Die zentrale IT-Steuerung ist jedoch durch fehlende formalisierte Vorgaben gefährdet.

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

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

Obgleich die **Stadt Rheine** Mitglied der Kommunalen Anwendergemeinschaft für Informations- und Kommunikationstechniken (KAI) und der Kommunalen ADV – Anwendergemeinschaft West (KAAW) ist, betreibt sie für die Bereitstellung von IT-Leistungen eine eigene IT-Serverstruktur und betreut die IT-Arbeitsplätze. Zudem erbringt die Stadt Rheine IT-Leistungen auch für Kunden außerhalb der Kernverwaltung. Dies sind insbesondere die KAI und die technischen Betriebe Rheine AöR. Für ihre Leistungen vereinnahmt die Stadt Rheine entsprechende Erträge.

Die KAI ist ein Zusammenschluss von Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen mit einem Einzugsgebiet von rund 600.000 Einwohnern. Im Gegensatz zu typischen Datenzentralen bzw. Rechenzentren bietet die KAI keine technische Infrastruktur an, da besonderer Wert auf Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Mitgliedskommunen gelegt wird. Wichtigste Leistung der KAI ist die eigenprogrammierte Anwendung KIS-Finanzen.

Auch die KAAW erbringt keine Rechenzentrumsleistungen. Allerdings bietet sie ihren Mitgliedskommunen administrative, organisatorische und konzeptionelle Angebote. So nutzt die Stadt Rheine gemeinschaftlich beschaffte IT-Dienstleistungen und profitiert von den von der KAAW zentral bereitgestellten Beratungs-, Steuerungs-, Koordinations- und Kommunikationsfunktionen (z. B. Shared-Service-Leistungen für ausgewählte Bereiche).

Da die KAAW keine umfassenden Rechenzentrumsleistungen bietet, liegt die Verantwortlichkeit für Bereitstellung und Haltung der jeweiligen Fachanwendungen und Infrastruktur in erster Linie bei den Mitgliedskommunen. Die Stadt Rheine stellt ihre IT fast vollständig eigenverantwortlich bereit. So unterhält sie sowohl die Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung, als auch das File-Hosting in Eigenregie. Auch die IT-Infrastruktur, wie das Datennetz sowie Firewalls und Router betreibt sie selbstständig. Die zentrale IT der Stadt Rheine hostet und betreut darüber hinaus auch die

meisten Fachverfahren. Nur wenige Anwendungen, wie das Fachverfahren für das Personenstandswesen und für die Zeiterfassung werden extern gehostet.

Zur Wahrnehmung der eigenen Interessen gegenüber und innerhalb der KAAW hat die Stadt Rheine Einflussmöglichkeiten entsprechend der Verbandssatzung. In der regelmäßig stattfindenden Verbandsversammlung werden gemeinsam Beschlüsse gefasst. Darüber hinaus ist die Verbandsversammlung für die Verabschiedung des Haushaltes des Zweckverbandes verantwortlich. Damit entscheidet die Stadt Rheine die strategische Ausrichtung und das Leistungsportfolio der KAAW mit. Auf diese Weise können im Verbandsgebiet beispielsweise einheitliche Standards auch in grundsätzlichen IT-Sicherheitsfragen erreicht werden.

Die Zusammenarbeit mit der KAAW bietet der Stadt Rheine große Flexibilität, bedingt jedoch auch gleichzeitig einen entsprechenden Steuerungsaufwand. Das Betriebsmodell ermöglicht der Stadt letztendlich, sich jeweils für die wirtschaftlichste Lösung zu entscheiden und diese nach eigenen Bedarfen umsetzen. Da es keinen Abnahmepflicht bei der KAAW gibt, besteht auch immer die Möglichkeit den Anbieter einer Leistung zu wechseln oder die Aufgabe selbst wahrzunehmen. Die Stadt Rheine prüft IT-Leistungen, die im Zuständigkeitsbereich der IT-Abteilung wahrgenommen werden, auf Wirtschaftlichkeit und legt diese bei „make-or-buy“-Entscheidungen zugrunde. Die Stadt Rheine nutzt damit die Flexibilität, die ihr das gewählte Betriebsmodell bietet.

Die zur IT-Steuerung relevanten Informationen können mit verhältnismäßigem Aufwand aufbereitet werden. Der Verwaltungsvorstand erhält diese Informationen nicht automatisch in festgelegten Abständen, sondern anlassbezogen. Dabei erfolgt der Austausch mit dem Verwaltungsvorstand durch die Fachbereichsleitung Interner Service. Aus diesem Austausch ergeben sich Impulse für neue IT-Projekte beidseitig aus der IT und der Verwaltungsführung.

Bei der Stadt Rheine liegt bereits eine formalisierte IT-Strategie als zentrales Steuerungsinstrument für die Ausrichtung der städtischen IT vor. Auf dieser Basis setzt die Stadt Rheine seit dem Jahr 2021 ihre Strategie "Mobiles Arbeiten" um. Zukünftig werden die Bereiche IT und Telekommunikation stärker integriert. Darüber hinaus werden mit dem Umbau des Rathauszentrums die Bereiche der Verwaltungs-IT und der Schul-IT stärker kooperieren und gemeinsame Ressourcen nutzen.

Aufbauorganisatorisch ist die IT als Abteilung „Technikunterstützte Informationsverarbeitung (TUIV)“ im Fachbereich 7 – Interner Service angesiedelt. Die Verantwortung für die IT liegt in letzter Konsequenz beim Bürgermeister.

Die Stadt Rheine stellt die IT für die Kernverwaltung zentral und dezentral bereit. Während die zentrale TUIV für die Bereitstellung und den Betrieb des Computernetzwerkes, für die Datenverarbeitung, für die Hardwareausstattung sowie für die Bereitstellung und den Betrieb von Standardanwendungen zuständig ist, obliegt die konkrete Beschaffung der Fachanwendungen dezentral den Fach- und Sonderbereichen. Für die Beschaffung der Hardware gibt es einen Leistungskatalog mit definierten Gerätetypen. Dadurch ist sichergestellt, dass innerhalb der Stadtverwaltung eine große Homogenität erhalten bleibt. Einheitliche, formalisierte Vorgaben für die dezentral durch die Fach- und Sonderbereiche durchgeführten Beschaffungen der Fachanwendungen existieren allerdings gegenwärtig nicht. Dies führt dazu, dass die IT-Abteilung nicht immer zu Beginn der Überlegungen von den Fach- und Sonderbereichen beteiligt wird. Eine früh-

zeitige Beteiligung ist jedoch wichtig, um von Anfang an sicherzustellen, dass die zu beschaffenden Fachanwendungen in die IT-Struktur der Stadt Rheine passen. Hier sollte die Stadt Rheine die Abläufe für die dezentralen Beschaffungen der Fachanwendungen in einem Standardprozess beschreiben. Diesen Prozess können die Fach- und Sonderbereiche als Checkliste für die Beschaffung von Fachanwendungen nutzen. Auf diese Weise kann die Stadt Rheine den Ablauf bei der dezentralen Beschaffung von Fachanwendungen einheitlich festlegen und sicherstellen, dass die IT-Abteilung frühzeitig in den Prozess eingebunden wird.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte für die dezentralen Software-Beschaffungen durch die Fach- und Sonderbereiche einen formalisierten Standard-Prozess etablieren.

### 2.3.2 IT-Kosten

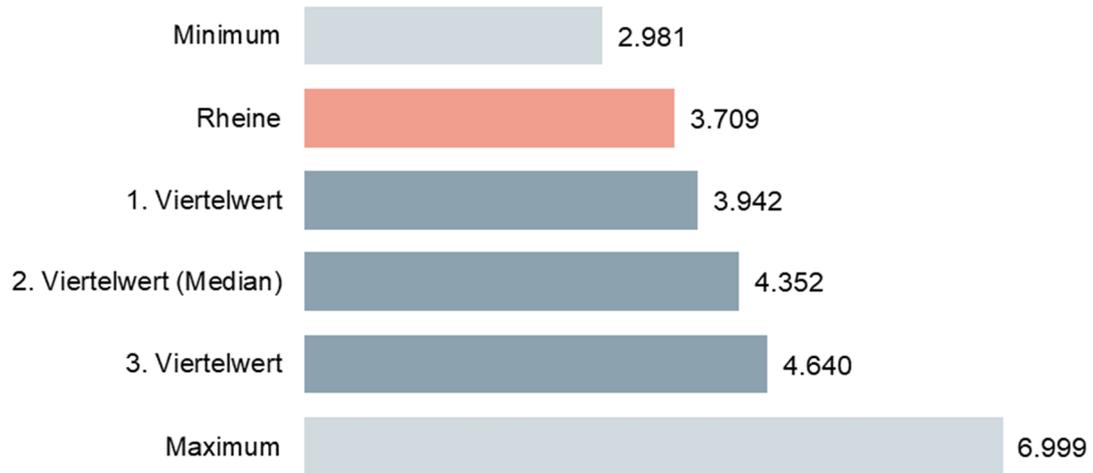
Die gpaNRW erhebt die Kosten für die IT-Leistungen, die die Kernverwaltung in Anspruch nimmt. Dabei geht es nicht nur um die Kosten in der zentralen IT-Organisationseinheit, sondern auch um solche, die gegebenenfalls dezentral in Fachämtern etc. anfallen. Auch IT-Leistungen, die durch Externe erbracht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

- Die Stadt Rheine stattet die Arbeitsplätze in ihrer Kernverwaltung zu geringen Kosten mit IT aus. Dabei profitiert sie von kompensierenden Erträgen für IT-Leistungen von externen Kunden.

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

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

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



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



Die IT-Kosten der Stadt Rheine liegen auf einem niedrigen Niveau. Mehr als drei Viertel der geprüften Kommunen stellen einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu höheren Kosten bereit.

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

- IT-Endgeräte:

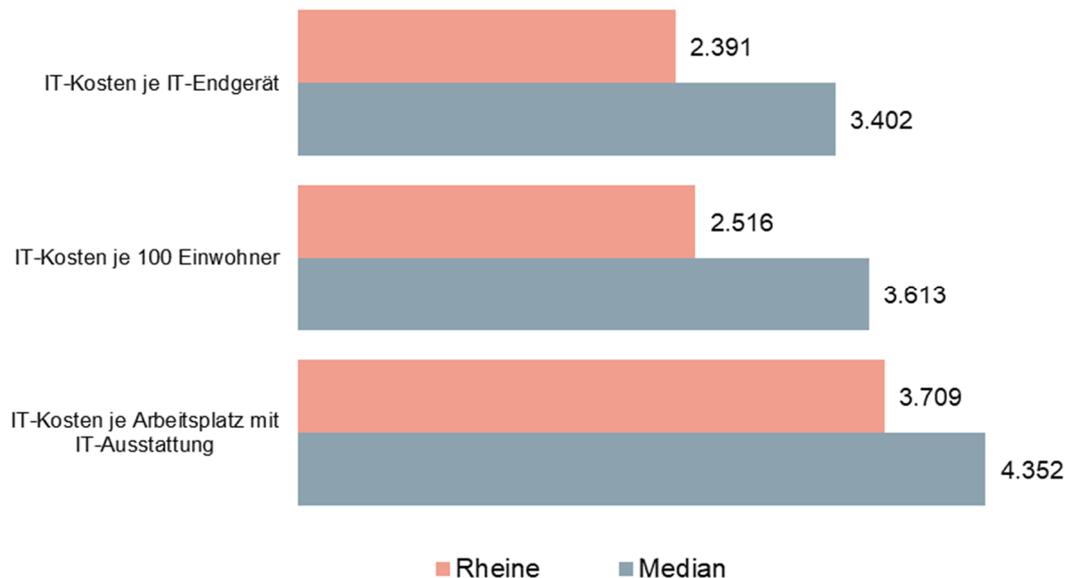
Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität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

- Einwohner:

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

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

### IT-Kosten der Stadt Rheine in alternativen Bezugsgrößen in Euro 2020



Die Kennzahlen der Stadt Rheine weisen über alle Bezugsgrößen hinweg eine ähnliche Ergebnistendenz auf. Dennoch fällt auf, dass die IT-Kosten der Stadt Rheine im Einwohnerbezug und je IT-Endgerät noch deutlicher unter dem Median liegen. Dies liegt daran, dass die Bezugsgrößen unterschiedlich stark ausgeprägt sind.

- Die Stadt Rheine muss innerhalb der Kernverwaltung weniger Arbeitsplätze mit IT ausstatten, als die meisten der geprüften Kommunen. Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner liegt bei der Stadt Rheine mit gut 68 unter dem Median von 80 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung.
- Für diese Arbeitsplätze stellt die Stadt Rheine allerdings mehr IT-Endgeräte bereit als die meisten der geprüften Kommunen. Auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung entfallen 1,55 IT-Endgeräte. Der Median liegt bei 1,21 IT-Endgeräten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

IT-Kosten steigen oder fallen nicht proportional mit der Zahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung oder der IT-Endgeräte. Das liegt daran, dass die technische Grundinfrastruktur fixe Kosten verursacht, die sich nur bei größeren Kapazitätsanpassungen verändern. Insofern fallen Kennzahlenwerte bei höheren Ausstattungsmengen, wie bei der Stadt Rheine, tendenziell negativer aus.

- Realistisch sind die Kosten der Stadt Rheine noch etwas geringer, als es sich aus der arbeitsplatzbezogenen Kennzahl ergibt.

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

**IT-Kostenbestandteile der Stadt Rheine in Prozent 2020**

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Stadt Rheine	28	67	5
Interkommunaler Durchschnitt	21	75	4

Die Kostenstruktur der Stadt Rheine weicht etwas vom interkommunalen Durchschnitt der geprüften Städte ab. Die Ursache dafür liegt in den unterschiedlichen IT-Betriebsmodellen.

Der höhere Anteil an Personalkosten bei zugleich niedrigerem Sachkostenanteil bei der Stadt Rheine ist Ausdruck der weitgehend autonomen IT-Bereitstellung. Während die eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursacht, werden die Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht. Viele der bisher geprüften Städte haben einen großen Anteil der IT-Aufgaben an einen Dienstleister ausgelagert. Daher liegen die anteiligen Personalkosten der meisten Vergleichskommunen niedriger und deren Sachkostenanteile höher.

Das Betriebsmodell der Stadt Rheine führt dazu, dass im Gegensatz zu Kommunen mit ausgelagerten IT-Systemen die typischen Kosten für übergeordnete Leistungen, beispielsweise eines IT-Zweckverbands, entfallen. Auf der anderen Seite trägt die Stadt Rheine hierdurch selbst ein großes Risiko in technisch-organisatorischer Hinsicht. Dies gilt insbesondere auch für das Finanzverfahren, das bei den meisten Kommunen die höchsten Aufwendungen für Fachanwendungen erzeugt. Allerdings verursacht das in der Stadt Rheine eingesetzte Verfahren lediglich laufende Wartungs- und Pflegekosten. Das seit 2008 im Einsatz befindliche System ist bereits abgeschrieben und führt im interkommunalen Vergleich zu äußerst geringen jährlichen Aufwendungen. Nach eigenen Angaben wird die Stadt Rheine zum 01. Januar 2023 ein neues Finanzverfahren einführen. Insbesondere auch deshalb, weil notwendige Schnittstellen zu anderen Verfahren im bisherigen Finanzverfahren nicht vorhanden bzw. nicht einzurichten sind.

Da die Stadt Rheine mehr IT-Aufgaben selbst wahrnimmt als die meisten der geprüften Städte, fallen die Personalkosten in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit 1.167 Euro auch höher aus als bei den meisten Städten. Der Median liegt bei 966 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

Die quantitative Personalausstattung der Stadt Rheine zeigt, dass auf eine IT-Vollzeit-Stelle rechnerisch gut 68 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung entfallen. Der Median aller geprüften Städte liegt bei 76 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung. Hier sind jedoch auch Städte berücksichtigt, die viele IT-Aufgaben an einen Dienstleister ausgelagert haben. Bei Städten mit einem vergleichbaren IT-Betriebsmodell wie bei der Stadt Rheine entfallen auf eine IT-Vollzeit-Stelle durchschnittlich 93 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung. Somit erscheint die quantitative Personalausstattung der Stadt Rheine zunächst im Vergleich zu Städten mit vergleichbarer IT-Auslagerung erhöht. Das IT-Personal der Stadt Rheine erbringt allerdings auch IT-Leistungen für Kunden außerhalb der Kernverwaltung, deren Arbeitsplätze in dieser Prüfung unberücksichtigt sind. Diese IT-Leistungen werden über entsprechende Erträge kompensiert. Bereinigt man die Stellenanteile um die Stellenanteile für Kunden außerhalb der Kernverwaltung, so entfallen auf eine IT-Vollzeit-Stelle bei der Stadt Rheine 92 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung. Insofern sind die quantitative

Personalausstattung und die resultierenden Kosten der Stadt Rheine nachvollziehbar und unkritisch.

### 2.3.3 Digitalisierung

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

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

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

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

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

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

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

wird es zudem schwieriger, anforderungsgerechtes Personal zu gewinnen und dauerhaft zu halten.

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

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

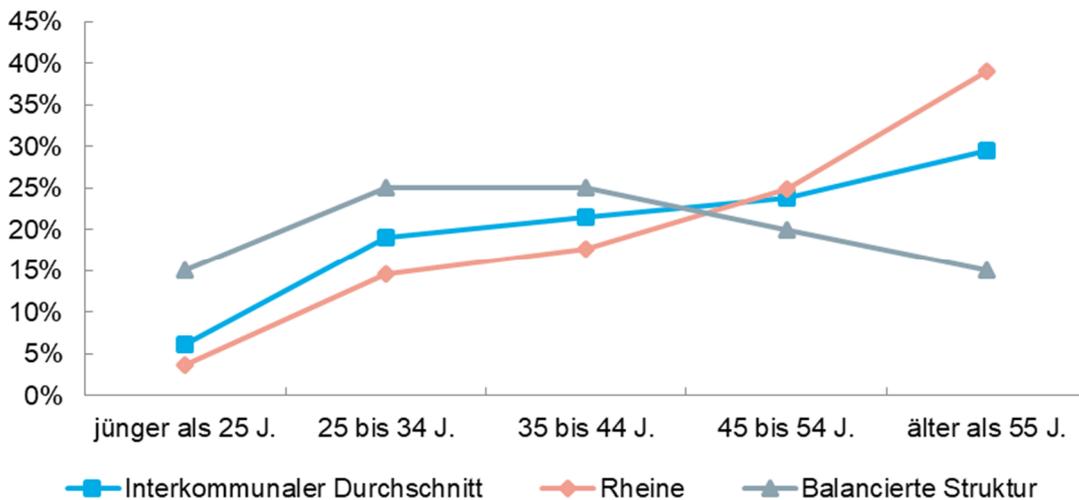
### **2.3.3.1 Demografische Ausgangslage**

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

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

<sup>11</sup> Hartmut Buck, Bernd Dworschak und Alexander Schletz: Analyse der betrieblichen Altersstruktur. Fraunhofer IAO (Hrsg.), 2005 (abgerufen am 23. Mai 2018) [http://www.ruhr-uni-bochum.de/imperia/md/content/zda/infopool/alterstrukturanalyse\\_iao\\_1\\_.pdf](http://www.ruhr-uni-bochum.de/imperia/md/content/zda/infopool/alterstrukturanalyse_iao_1_.pdf)

### Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung der Stadt Rheine in Prozent 2021



- Die Altersstruktur der Stadt Rheine ist stärker alterszentriert als im interkommunalen Durchschnitt. Damit liegt diese, noch mehr als bei den meisten der geprüften großen kreisangehörigen Städte, oberhalb der balancierten Altersstruktur. Ihre Altersstruktur gibt der Stadt Rheine einen zusätzlichen Anlass, die Digitalisierung innerhalb der Stadtverwaltung mit hoher Priorität voranzutreiben.

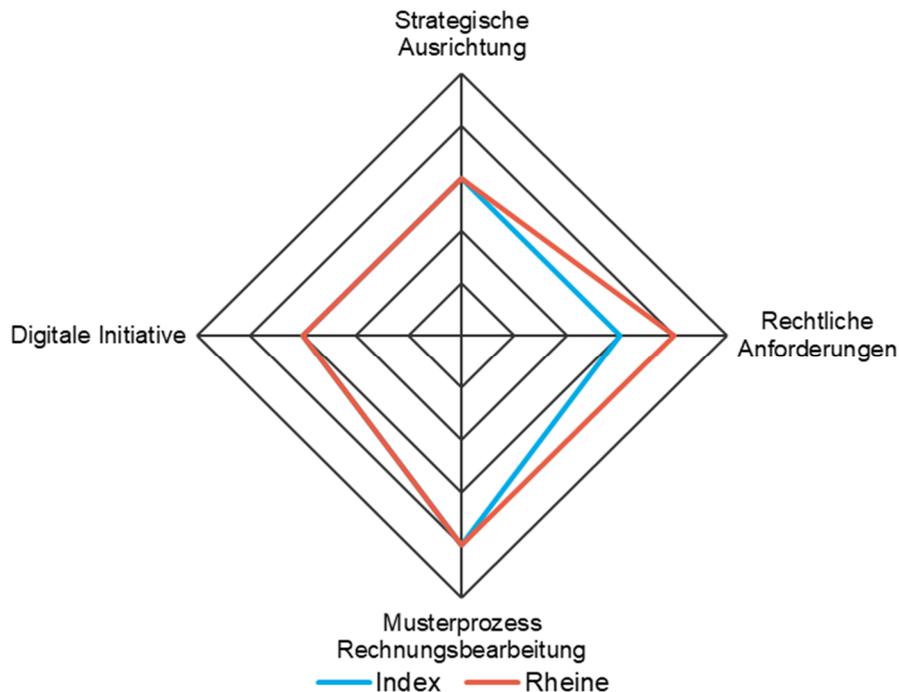
#### 2.3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

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

Das folgende Netzdiagramm zeigt den Digitalisierungsstand der **Stadt Rheine** in den vorgeannten Themenfeldern. Innenliegende Werte bedeuten eine geringe Ausprägung, außenliegende Werte eine hohe Ausprägung. Die Indexlinie gibt Orientierungswerte wieder. Dabei handelt es sich, abhängig vom gewerteten Aspekt, entweder um einen durch die gpaNRW gesetzten Mindestwert oder um einen interkommunalen Durchschnittswert.

## Stand der Digitalisierung in der Stadt Rheine 2021



- Die Stadt Rheine erarbeitet gegenwärtig die strategischen Grundlagen für die digitale Transformation ihrer Verwaltung. Darauf aufbauend kann sie die Digitalisierung ihrer Prozesse weiter vorantreiben. Insofern erreicht die Stadt Rheine über die rechtlichen Anforderungen hinaus bislang einen durchschnittlichen Sachstand.

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

### 2.3.3.2.1 Strategische Ausrichtung

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

#### → Feststellung

Die strategische Grundlage zur digitalen Transformation der Stadt Rheine befindet sich im Aufbau und damit auf einem guten Weg.

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

- *Eine Kommune sollte die Verantwortung für die digitale Transformation regeln und die dahinterstehende Funktion mit hinreichenden Weisungsrechten ausstatten.*
- *Eine Kommune sollte eine verbindliche und allen Beteiligten bekannte Strategie zur digitalen Transformation haben und diese kontinuierlich fortschreiben.*

- *Eine Kommune sollte eine verbindliche „Roadmap“ zur digitalen Transformation der Verwaltung besitzen. Darin ist festzulegen welche Projekte in welchem Zeitraum geplant und umgesetzt werden.*
- *Eine Kommune sollte ihre Beschäftigten frühzeitig und systematisch in die digitale Transformation einbinden. Dazu sollte sie den zu erwartenden Nutzen aus Sicht der Beschäftigten aufzeigen und ihre Erfahrungen und Ideen nutzen. Darüber hinaus sollte die Kommune ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für neue Verfahren und Workflows adäquat anleiten und qualifizieren.*

Bei der **Stadt Rheine** besteht grundsätzlich eine dezentrale Organisations-, Personal- und Finanzressourcenhoheit in den jeweiligen Fach- und Sonderbereichen. Dies umfasste zunächst auch die Verantwortung für die digitale Transformation der Verwaltung. Inzwischen hat die Stadt Rheine jedoch umgesteuert und die Verantwortung für die Einführung der E-Akte und für das zentrale digitale Antragsmanagement (Formular-Server) im Bereich Organisation gebündelt.

Der Bereich Organisation bringt aus seiner Rolle als Dienstleister die Digitalisierung in den Fach- und Sonderbereichen nach vorne. So ist die Funktion des „Chief Digital Officers (CDO)“ im Organisationsbereich implementiert. Der CDO koordiniert, bündelt und steuert den Digitalisierungsprozess der Stadt. Zudem wurde zum Haushaltsjahr 2018 eine auf fünf Jahre befristete Stelle mit dem Schwerpunkt Digitalisierung und E-Government geschaffen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nach der Projektphase auch dauerhafte Aufgaben im Bereich der Digitalisierung und des E-Governments auszuüben sind. Die Stadt Rheine sollte die entsprechenden Aufgaben mit Zeitanteilen ermitteln und in feste Stellen überführen, um auch dauerhaft einen guten Umsetzungsstand bei der Digitalisierung aufrechtzuerhalten.

Da Politik und Verwaltung der Stadt Rheine die Digitalisierung als wichtiges Zukunftsthema sehen, gibt es einen Haupt-, Digital- und Finanzausschuss sowie einen politischen Arbeitskreis Digitales.

Gegenwärtig erstellt die Stadt Rheine eine übergreifende Digitalisierungsstrategie. In diesen Prozess sind vor allem der Verwaltungsvorstand und die Leitungen der Fach- und Sonderbereiche eingebunden. Zudem sind die Beschäftigtenvertretung (Personalrat, Gleichstellung, Schwerbehindertenvertretung) sowie weitere Bereiche wie Geoinformation und Technische Betriebe Rheine AöR involviert. Die Strategie soll top down auf die Fach- und Sonderbereiche herunter gebrochen werden. Einzelne Bausteine für die Digitalisierung gibt es schon bei der Stadt Rheine. So ist die Einführung des Prozessmanagements oder der E-Akte jeweils mit Konzepten hinterlegt, die im Kontext der Digitalisierungsstrategie evaluiert werden.

Bei der Verknüpfung der Bausteine in die übergreifende Digitalisierungsstrategie plant die Stadt Rheine konkrete Projekte mit Zeiträumen und stimmt die einzelnen Projekte aufeinander ab.

Die Digitalisierungsstrategie soll den Beschäftigten der Stadt Rheine bekannt gemacht werden. Regelmäßige Informationen dazu sollen über das Intranet „RheineWiki“ erfolgen. Ein konkreter zeitlicher Horizont, der die Kommunikation mit den Beschäftigten verbindlicher macht, fehlt noch.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW bestärkt die Stadt Rheine darin, ihren initiierten Prozess zur Strategiekonzeption mit Priorität zum Abschluss zu bringen und damit eine verbindliche Digitalisierungsstrategie in Kraft zu setzen. Um einen dauerhaft guten Umsetzungsstand zu gewährleisten, sollte die Stadt Rheine über die Projektphase hinaus feste Stellenanteile für die Digitalisierung einsetzen.

**2.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen**

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Rheine kommt den Anforderungen des EGovG formalrechtlich nach. Das Online-Angebot der Stadt Rheine kann der Intention der Digitalisierung allerdings noch besser gerecht werden.

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

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

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

**Überblick über die Umsetzung der rechtlichen Anforderungen im Jahr 2021**

Anforderung	Status der Stadt Rheine	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Elektronischer Zugang	erfüllt	9 von 14
De-Mail	erfüllt	14 von 14
Online-Angebot	teilweise erfüllt	0 von 14
E-Payment	teilweise erfüllt	6 von 14

Anforderung	Status der Stadt Rheine	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Elektronische Rechnungen	teilweise erfüllt	8 von 14
Roadmap OZG	teilweise erfüllt	4 von 14

Die Stadt Rheine erfüllt formal alle gesetzlichen Anforderungen, sodass daraus kein unmittelbarer Handlungsbedarf resultiert. Damit repräsentiert die Stadt Rheine den Umsetzungsstand der meisten großen kreisangehörigen Städte. Nur wenige Kommunen kommen den gesetzlichen Anforderungen nicht hinreichend nach. Dennoch gibt es Unterschiede darin, in welcher Form bzw. mit welcher Intention die Kommunen diese erfüllen. Wie auch bei der Stadt Rheine, bestehen meist noch Möglichkeiten, der Intention des Gesetzgebers besser gerecht zu werden.

Ebenso wie viele geprüfte Städte hat auch die Stadt Rheine einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet. Dabei kann sie sowohl unverschlüsselte als auch verschlüsselte Dokumente empfangen und bietet eine adäquate Verschlüsselung an. Auf ihrer Internetseite gibt sie die erforderlichen Informationen.

Den geforderten elektronischen Zugang durch De-Mail stellt die Stadt Rheine bereit.

Das Online-Angebot der Stadt Rheine ist gut. Es basiert gegenwärtig zur Hälfte auf Formularen im sogenannten PDF-Format. Dennoch ist die Stadt Rheine schon weiter als viele andere Städte und bietet für immer mehr Verwaltungsleistungen eine Online-Beantragung an. Dafür setzt die Stadt Rheine über ihr Antragsmanagement „intelligente“ Formulare ein. Zudem bindet sie das Servicekonto.NRW bei Formularen ein. Die Stadt Rheine hat damit bereits gute Voraussetzungen geschaffen, um elektronisch eingehende Antragsdaten medienbruchfrei weiterverarbeiten zu können.

Die Bürger der Stadt Rheine können bei der Bestellung von Urkunden und im Bereich der Stadtbibliothek elektronisch zahlen. Hier sind andere Städte schon weiter als die Stadt Rheine und bieten für eine Vielzahl ihrer Verwaltungsleistungen online-Bezahlungsmöglichkeiten an. Da die Stadt Rheine ein neues Finanzverfahren einsetzen wird, plant sie, die erforderliche Schnittstelle im neuen Verfahren zu implementieren. Dann kann die Stadt Rheine für mehr Verwaltungsleistungen online-Bezahlungsmöglichkeiten anbieten.

Die Stadt Rheine erfüllt die rechtlichen Anforderungen insofern, dass sie XRechnungen empfangen kann. Sie verarbeitet die strukturierten Datensätze aber noch nicht medienbruchfrei weiter. Aktuell befindet sich die Stadt Rheine noch in einer Übergangsphase. Gegenwärtig erfolgt eine Benachrichtigung, wenn eine XRechnung im E-Rechnungsportal eingegangen ist. Die Rechnung wird manuell abgerufen, als PDF dargestellt und dann im E-Rechnungsworkflow weiterverarbeitet. Aus ökonomischen und ökologischen Gründen erfolgen die Arbeitsschritte komplett papierlos. Die Stadt Rheine strebt eine unmittelbare Verarbeitung von XRechnungen mit der Umstellung auf ein neues Finanzverfahren zum 01.01.2023 an.

Die Stadt Rheine ist durch die Vorgaben des OZG verpflichtet, bis Ende 2022 zahlreiche Verwaltungsleistungen elektronisch über ein Verwaltungsportal bereitstellen. Die Intention des Gesetzgebers geht darüber hinaus, dass Leistungen nur online verfügbar sind. Sie zielt vielmehr darauf ab, dass diese auch tatsächlich durch die Bürger und die Unternehmen genutzt und akzeptiert werden. Um dies in der vorgegebenen Zeit umsetzen zu können, arbeiten Bund, Länder und Kommunen gemeinsam in sogenannten Digitalisierungslaboren. Hier entwickeln Experten

aus den Bereichen Recht, IT und Organisation „Blaupausen“ und verwendbare Komponenten für alle Beteiligte. Auf Landesebene arbeiten das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW sowie der KDN und d-NRW zudem am Portalverbund.NRW. Ziel ist es, ein Rahmenportal zu schaffen, das die Onlineangebote der Kommunen integrieren kann.

Ähnlich wie die meisten der großen kreisangehörigen Städte, hat auch die Stadt Rheine ihren eigenen Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG noch nicht vollständig verbindlich beschrieben. Dennoch hat die Stadt Rheine bereits einen wesentlichen Meilenstein erreicht, indem sie in ihrem Prozessregister bereits die OZG-relevanten Prozesse identifiziert hat. Über ein hinterlegtes, auswertbares Attribut hat die Stadt Rheine zudem ihre OZG-Prozesse priorisiert. Im nächsten Schritt gilt es nun, die priorisierten OZG-Prozesse in zeitlicher Hinsicht konkret zu formalisieren.

Zu den OZG-Prozessen zählen auch die Baugenehmigungen und Bauvorbescheide. Hier plant die Stadt Rheine das vom Land entwickelte Bauportal NRW anzubinden, um die Anträge elektronisch anzunehmen. Weitere Erläuterungen dazu finden sich im Teilbericht Bauaufsicht.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte fixieren, wann sie welche OZG-Prozesse bereitstellen wird. Mit dem Umstieg auf das neue Finanzverfahren sollte sie zudem die online-Bezahlungsmöglichkeiten für Verwaltungsleistungen ausbauen. Darüber hinaus sollte die Stadt Rheine die Voraussetzungen schaffen, um elektronische Rechnungen im Finanzverfahren medienbruchfrei weiterzuverarbeiten.

### **2.3.3.2.3 Musterprozess Rechnungsbearbeitung**

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

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

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

verarbeiten. Die gpaNRW prüft, inwieweit die Verwaltungen dazu bereits auf IT-Unterstützung zurückgreifen können.

→ **Feststellung**

Die Stadt Rheine hat einen medienbruchfreien Rechnungsbearbeitungsprozess implementiert, der gut technisch unterstützt wird. Es zeigen sich nur noch vereinzelt Verbesserungsoptionen.

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

- **Scannen:** *Eine Kommune sollte eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess scannen. Sobald eine Rechnung in elektronischer Form vorliegt, sollte sie diese medienbruchfrei in einem digitalen Workflow weiterverarbeiten.*
- **Optische Texterkennung:** *Eine Kommune sollte Technologien nutzen, um Rechnungen automatisiert auszulesen und relevante Informationen wie Rechnungsdatum, Rechnungsbetrag, Buchungstext, Rechnungsnummer, Zahlungsbedingungen und IBAN automatisch in den Workflow übertragen.*
- **Automatisierte Datenergänzung:** *Das Finanzverfahren einer Kommune sollte einen Datenabgleich anhand eindeutiger Kriterien wie z.B. der IBAN oder der USt-ID gewährleisten und, falls vorhanden, weitere Informationen wie z.B. eine Kreditorenummer automatisiert ergänzen.*
- **Automatisierte Dubletten-Prüfung:** *Im Rahmen des Datenabgleichs sollte das eingesetzte Finanzverfahren einer Kommune auch inhaltsgleiche Datensätze identifizieren, um Doppelbuchungen zu vermeiden.*
- **Schnittstelle zum Vergabeprozess:** *Eine Kommune sollte Schnittstellen zum Auftrags- und Vergabewesen nutzen, um die Rechnungsdaten mit den Auftragsdaten automatisiert abzugleichen.*
- **Elektronische Bearbeitungshinweise:** *Im Workflow einer Kommune sollten automatisiert Informationen für die Bearbeiter an zeitkritischen Schnittstellen generiert werden. Dazu zählen beispielsweise Informationen über nächste Bearbeitungsschritte, offene Anordnungen im Finanzverfahren etc.*
- **Digitaler Belegzugriff:** *Nach Abschluss des Buchungsvorgangs sollte eine Kommune aus dem Buchungsvorgang unmittelbar auf den digitalisierten Beleg zugreifen können.*

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

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

Anforderung	Status der Stadt Rheine	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Scannen	erfüllt	6 von 15
Optische Texterkennung	erfüllt	7 von 15
Automatisierte Datenergänzung	erfüllt	8 von 15
Automatisierte Dubletten-Prüfung	erfüllt	9 von 15
Schnittstelle zum Vergabeprozess	teilweise erfüllt	1 von 15
Elektronische Bearbeitungshinweise	erfüllt	8 von 15
Digitaler Belegzugriff	erfüllt	10 von 15

Der überwiegende Teil der geprüften Städte hat bereits einen Workflow zur Rechnungseingangsbearbeitung etabliert und damit den Grundstein für einen effizienten Prozessablauf gelegt. Beim Einsatz von technischer Unterstützung unterscheiden sich die geprüften Städte dennoch deutlich. Während einige Wenige ihren Prozess fast vollständig automatisiert haben, ist in den meisten Kommunen weiterhin manuelles Eingreifen erforderlich. Hier ist die Stadt Rheine schon weiter als viele andere Städte und hat bereits einen technisch gut unterstützten Workflow implementiert.

Eingehende Papierrechnungen scannt die Stadt Rheine frühzeitig im Prozess. PDF-Rechnung und auch andere Dokumente gehen über ein zentrales Mailpostfach ein. Nach einer manuellen Sichtung der Dokumente schiebt ein Mitarbeiter die Rechnungen in einen Unterordner. Von dort werden sie automatisiert in den Workflow übertragen. Damit ist die Stadt Rheine weiter als viele andere Städte.

Eine optische Texterkennung überträgt automatisiert Rechnungsdaten in den Workflow. In dieser technischen Unterstützung liegt ein besonderes Potenzial, die Sachbearbeitung zu entlasten und die Prozesseffizienz zu steigern. Wie rund die Hälfte der geprüften Städte nutzt die Stadt Rheine diese Möglichkeit. Obwohl die Stadt Rheine bereits trainierbare OCR-Technologien einsetzt, gibt es bei vielen Rechnungen ein Feld, das nicht korrekt ausgelesen wurde. Um ihre manuellen Korrekturen zu reduzieren, sollte die Stadt Rheine die Probleme analysieren. Dabei sollte sie auch prüfen, ob eine andere Hardware-Ausstattung bessere Scan-Ergebnisse liefert.

In einer weiteren Ausbaustufe ermöglicht eine Schnittstelle zum Bestellwesen einen automatisierten Abgleich zwischen Bestellung und Eingangsrechnung. Einige Städte nutzen hier bereits die Mittelreservierung, um Kontierungsinformationen in den Workflow zu übertragen. Einen automatisierten Datenabgleich hat bisher nur eine der geprüften Städte eingeführt.

Die Stadt Rheine bildet hier keine Ausnahme. Vergebene Aufträge können grundsätzlich mit sogenannten „Vormerkungen“ abgebildet werden. Diese Vormerkungen dienen der Mittelreservierung. Bisher arbeitet vor allem der Baubereich mit Vormerkungen. Die Stadt Rheine nutzt zwar bereits sogenannte Buchungsregeln. Darüber werden im Workflow durch den eingelesebenen Zahlungsempfänger und der Kundennummer automatisiert das betroffene Budget (Produkt) vorgeschlagen. Dies könnte die Stadt Rheine ausbauen, indem sie mehr Bestellungen und Aufträge strukturiert erfasst und diese mit der Rechnungsbearbeitung verknüpft. So könnte sie auf

Basis der reservierten Mittel zielgerichtet die erforderlichen Kontierungsinformationen in den Workflow übertragen. In einem weiteren Schritt könnte die Stadt Rheine die Prüfung der rechnerischen und sachlichen Richtigkeit automatisieren.

Die Prüfung auf inhaltsgleiche Datensätze, automatisierte Datenergänzungen, elektronische Bearbeitungshinweise und auch der nachträgliche Zugriff auf den Beleg werden in vielen geprüften Städten technisch unterstützt und bilden bereits zum jetzigen Zeitpunkt einen Mehrwert gegenüber der analogen Bearbeitung. Auch hier nutzt die Stadt Rheine bereits die technischen Möglichkeiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte die Möglichkeit der Vormerkungen intensiver nutzen, um für mehr Rechnungen Buchungsinformationen in den Workflow zu übergeben und die sachlich/rechnerische Prüfung noch besser zu unterstützen.

#### 2.3.3.2.4 Digitale Initiative

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

→ **Feststellung**

Über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, hat die Stadt Rheine begonnen, ihre Verwaltung zu digitalisieren. Die teilweise noch fehlende Formalisierung gefährdet den weiteren Fortschritt der Digitalisierung.

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

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

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

Die **Stadt Rheine** setzt ein zentrales DMS ein. Sie plant die allgemeine Schriftgutverwaltung bis 2025 verwaltungsweit auszurollen. In den Bereichen Planung und Bau, Ausländerakte, Personalakte, Buchhaltung, SEPA-Mandate, Steueramt sowie Steuerakte und Wohngeldakte hat sie

bereits elektronische Akten eingeführt. Zudem sind rund 150 Mitarbeiter/innen in 50 Rechtegruppen in der allgemeinen Schriftgutverwaltung implementiert. Flankierend nutzt die Stadt Rheine auch E-Akten-Funktionalitäten von Fachverfahren wie beispielsweise VOIS/ADVIS.

Die Stadt Rheine schreibt gegenwärtig ihre Strategie zur digitale Aktenführung aus den Jahren 2013/2019 fort. Für die Einführung der E-Akten gibt es bereits einen inhaltlichen Umsetzungsplan. Um einen positiven Einstieg zu finden, konnten sich zunächst die Fach- und Sonderbereiche melden, die Interesse an einer E-Akte haben. In der Bauaufsicht lässt die Stadt Rheine ihre Altakten über ein externes Unternehmen digitalisieren. Inzwischen identifiziert die Stadt Rheine über ihr Prozessmanagement die Prozesse, für die die allgemeine Schriftgutverwaltung mit Priorität eingeführt werden soll. Diesen Umsetzungsstand gilt es nun in einem detaillierten Projektplan mit Zeitvorgaben, Prioritäten und Ressourcen zusammenzufassen. Die Stadt Rheine plant, diesen Projektplan mit der Digitalisierungsstrategie festzulegen.

Zudem bietet die Stadt Rheine bereits einzelne interne und externe Leistungen aus unterschiedlichen Verwaltungsbereichen medienbruchfrei an. Bei den externen Leistungen handelt es sich insbesondere um Prozesse aus dem im Bereich Standesamtswesen wie Anforderung von Geburts-, Ehe- und Sterbeurkunden.

Auch intern bietet die Stadt Rheine erste medienbruchfreie Leistungen an. Dies sind neben dem Rechnungsworkflow insbesondere Prozesse aus dem Personalbereich wie Bewerbermanagement, Zeiterfassung sowie die Anmeldung für Seminare. Zudem nutzt die Stadt Rheine digitale Prozesse für Mitarbeiterumfragen und die Buchung für einen Corona-Testtermin. Auch Sitzungsvorlagen erstellt die Stadt Rheine komplett digital über ihr Ratsinformationssystem.

Auf diesem Digitalisierungsniveau kann die Stadt Rheine aufbauen und ihre Prozesse weiter digitalisieren.

→ **Empfehlung**

Aufbauend auf den schon identifizierten Prozessen sollte die Stadt Rheine mit der Digitalisierungsstrategie einen verbindlichen Projektplan zur verwaltungsweiten Einführung der E-Akte erarbeiten.

### 2.3.4 Prozessmanagement

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

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

Im Idealfall sollte daher einem IT-Einsatz immer eine Verwaltungsprozessbetrachtung vorausgehen. Diese Intention ist auch in § 12 EGovG verankert. Nur so besteht die Möglichkeit, ineffektive und ineffiziente Verwaltungsprozesse zu identifizieren und auf Optimierungspotenziale,

z.B. auch durch einen IT-Einsatz, systematisch zu untersuchen. Sie bilden damit die Grundlage, um konkrete IT-Leistungsanforderungen zu definieren und über die Wirtschaftlichkeit von IT-Leistungen zu urteilen.

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

#### → **Feststellung**

Die Stadt Rheine hat sehr gute Grundlagen für ein systematisches Prozessmanagement aufgebaut. Viele Anforderungen befinden sich schon in der Umsetzung. Insofern gibt es nur wenige Optimierungsansätze.

*Das Prozessmanagement einer Kommune sollte folgende Anforderungen erfüllen:*

- **Strategische Vorgaben:** *Eine Kommune sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen. Dazu sollte sie verbindlich beschreiben, welche Ziele sie mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Sie sollte insbesondere festlegen, welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird. Die Vorgaben sollten auch die Optimierung von Prozessen zum Ziel haben.*
- **Personalausstattung:** *Eine Kommune sollte hinreichende Personalressourcen mit der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenz besitzen. Die Aufgabe des Prozessmanagements sollte in den Stellenbeschreibungen verankert sein. Eine Kommune sollte die Personalressourcen von zentraler Stelle entsprechend der gesetzten Prioritäten einsetzen.*
- **Operative Vorgaben:** *Eine Kommune sollte verbindlich regeln, wie Prozesse erhoben, analysiert und dokumentiert werden. Wichtig ist dabei, dass sich der Detaillierungsgrad am Zweck orientiert und die Ergebnisse in einem verwaltungseinheitlichen Standard dargestellt bzw. dokumentiert werden. Der Standard sollte sich an der Vorgabe des Landes NRW (BPMN 2.0)<sup>12</sup> orientieren.*
- **Fachverfahren:** *Eine Kommune sollte verwaltungseinheitlich ein Fachverfahren einsetzen, das geeignet ist, Prozesse fach- und anforderungsgerecht zu dokumentieren und zu analysieren.*
- **Interne Vernetzung:** *Eine Kommune sollte gewährleisten, dass die Bereiche IT-Steuerung, operative IT und Organisation bzw. das Prozessmanagement eng miteinander vernetzt sind.*
- **Prozessüberblick:** *Eine Kommune sollte ihre Prozesse kennen. Das bedeutet, dass sie mindestens eine vollständige Auflistung ihrer Verwaltungsprozesse besitzen sollte.*

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

- **Stand der Umsetzung:** Eine Kommune sollte bereits Prozesse entsprechend ihrer Vorgaben erhoben, dokumentiert, analysiert und optimiert haben. Aktuelle IT-Anforderungen sollten auf Prozessbetrachtungen basieren.

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

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

Anforderung	Status der Stadt Rheine	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Strategische Vorgaben	teilweise erfüllt	0 von 15
Personalausstattung	erfüllt	1 von 15
Operative Vorgaben	erfüllt	2 von 15
Fachverfahren	erfüllt	7 von 15
Interne Vernetzung	teilweise erfüllt	2 von 15
Prozessüberblick	erfüllt	2 von 15
Stand der Umsetzung	teilweise erfüllt	0 von 15

Auf den ersten Blick erfüllen nur wenige Kommunen die zuvor beschriebenen Anforderungen an ein systematisches und zielgerichtetes Prozessmanagement. Die meisten Städte stehen erst am Anfang, sodass sie derzeit oftmals nur Teilanforderungen erfüllen. Für die gpaNRW ist die Anforderung hingegen erst erfüllt, wenn alle Teilaspekte umgesetzt sind.

Im Gegensatz zu den meisten der geprüften Städte hat die Stadt Rheine ihre Aufgaben, Ziele und Prioritäten für das Prozessmanagement schon verbindlich festgeschrieben. Damit hat sie die Basis geschaffen, um ihre Ressourcen zielgerichtet einzusetzen. Das Prozessmanagement der Stadt Rheine soll die Digitalisierung ihrer Verwaltungsprozesse unterstützen. Daneben ist das Wissensmanagement ein führendes Motiv für Prozessaufnahmen. Da sich die Stadt Rheine gegenwärtig noch im Einführungsprojekt befindet, nimmt sie Prozesse aktuell noch überwiegend bedarfsorientiert auf. Zukünftig plant sie jedoch auf Grundlage ihrer beiden wesentlichen Zielsetzungen, Prozesse für Analysen systematisch aus ihrem Prozessregister zu priorisieren. Perspektivisch wird die Stadt Rheine dann die strategischen Anforderungen vollständig erfüllen.

Das Prozessmanagement der Stadt Rheine ist zentral und dezentral organisiert.

Die Stadt Rheine erfüllt gegenwärtig als einzige der geprüften Städte die Anforderungen an die Personalausstattung. An zentraler Stelle, im Bereich der Organisation (Fachbereich Interner Service), setzt die Stadt Rheine zwei Vollzeit-Stellen für Fragen des Fachverfahrens und für die zentrale Steuerung ein. Den erforderlichen Stellenbedarf hat die Stadt Rheine in einer Potenzialanalyse unter Berücksichtigung ihres Ziel- und Zeitplanes ermittelt. Die Stellen sind auf fünf Jahre befristet. Für ein kontinuierliches Prozessmanagement werden jedoch über die Projektphase hinaus zentrale Aufgaben zu erfüllen sein. Die Stadt Rheine sollte nach der Einführungsphase die dauerhaften Aufgaben des Prozessmanagements beschreiben und basierend auf ihrer Projekterfahrung mit Zeitanteilen versehen. Diese Zeitanteile sollte sie Stellenbeschreibungen verankern und in feste Stellen überführen.

Das dezentrale Prozessmanagement liegt bei den Fach- und Sonderbereichscontroller/innen und umfasst Prozessaufnahmen und –analysen. Die zentralen und dezentralen Aufgabenwahrnehmungen machen eine zentrale Steuerung der Personalressourcen und einheitliche Umsetzung des Prozessmanagements besonders anspruchsvoll, da Reibungsverluste entstehen können. Um gleichwohl zentral zu steuern, hat die Stadt Rheine die dezentralen Aufgaben in den jeweiligen Stellenbeschreibungen verankert und ein Umsetzungskonzept erarbeitet. Die Produktverantwortlichen sollen zukünftig die Aufgabe des Prozessmanagements als Führungsaufgabe wahrnehmen. Auch Schulungen für die Fach- und Sonderbereichscontroller/innen sind bereits geplant. Darauf aufbauend sollte die Stadt Rheine über einen Workflow zur Qualitätssicherung eine einheitliche Vorgehensweise bei Prozessanalysen gewährleisten. Sofern sich Personalengpässe in einzelnen Fach- und Sonderbereichen abzeichnen, sollte die Stadt Rheine Personal für Prozessanalysen unabhängig von Fachbereichsgrenzen flexibel einsetzen oder auf die zentrale Methodenkompetenz im Organisationsbereich zurückgreifen.

Als eine von wenigen Städten erfüllt die Stadt Rheine die Anforderungen an operative Vorgaben. Die Prozessaufnahmen basieren bei der Stadt auf einem Handbuch mit Modellierungskonventionen. Zudem hat die Stadt Rheine die Detailtiefe für Prozessmodellierungen geregelt. Insofern nimmt sie Prozesse nach Erfordernis auf.

Ebenso wie rund die Hälfte der geprüften Städte setzt die Stadt Rheine für das Prozessmanagement ein Fachverfahren ein.

Die Bereiche IT und Prozessmanagement sind bei der Stadt Rheine über die Stelle des CDO, der die Bereiche Digitalisierung und Prozessmanagement verantwortet, miteinander vernetzt. Informationstechnik nutzt die Stadt Rheine aktuell teilweise als Maßnahme für Prozessoptimierungen. Mit dem weiteren Ausbau des Prozessmanagements plant die Stadt Rheine, ihre Prozesse zukünftig noch gezielter durch IT-Einsatz zu optimieren.

Die Stadt Rheine hat bereits ein Register aller Verwaltungsprozesse der Stadt aufgebaut. Dabei hat sie für jeden Prozess Basisinformationen erfasst, um entsprechend ihrer strategischen Zielsetzung Prozesse für detaillierte Analysen zu priorisieren.

Da die Stadt Rheine ihr Prozessmanagement derzeit noch ausbaut, hat sie bisher Pilotprozesse aufgenommen und analysiert. Dabei hat sie rund zehn Prozesse systematisch dokumentiert. Für die Zukunft beabsichtigt sie, IT-Anforderungen systematisch über Prozessbetrachtungen zu beschreiben.

#### → **Empfehlung**

Nach der Einführung sollte die Stadt Rheine die Aufgaben des zentralen Prozessmanagements ermitteln, mit Zeitanteilen versehen und in feste Stellen überführen, um auch über die Projektphase hinaus das Prozessmanagement zu verstetigen. Zudem sollte sie eine Qualitätssicherung für die dezentralen Prozessaufnahmen der Fachbereiche verankern. Durch einen flexiblen Personaleinsatz über Fachbereichsgrenzen hinaus kann die Stadt Rheine möglichen Personalengpässen bei Prozessanalysen entgegensteuern.

### 2.3.5 IT-Sicherheit

In einer modernen Verwaltung werden nahezu alle Prozesse und Fachaufgaben mit IT gesteuert bzw. unterstützt. Im Zuge der fortlaufenden Digitalisierung wird die Durchdringung der IT in

den Verwaltungsprozessen weiter steigen. Schon bei dem aktuellen Stand der Digitalisierung würde bei einem Ausfall der IT die Arbeit in nahezu allen Verwaltungsbereichen vollständig zum Erliegen kommen. Die Verwaltung ist mehr denn je davon abhängig, dass die IT möglichst störungsfrei funktioniert und die zu verarbeitenden Daten angemessen geschützt sind.

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

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

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

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

#### → **Feststellung**

Die Stadt Rheine erreicht ein hohes IT-Sicherheitsniveau. Gleichwohl besteht Handlungsbedarf beim Notfallkonzept.

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

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

In den interkommunalen Vergleich sind 13 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

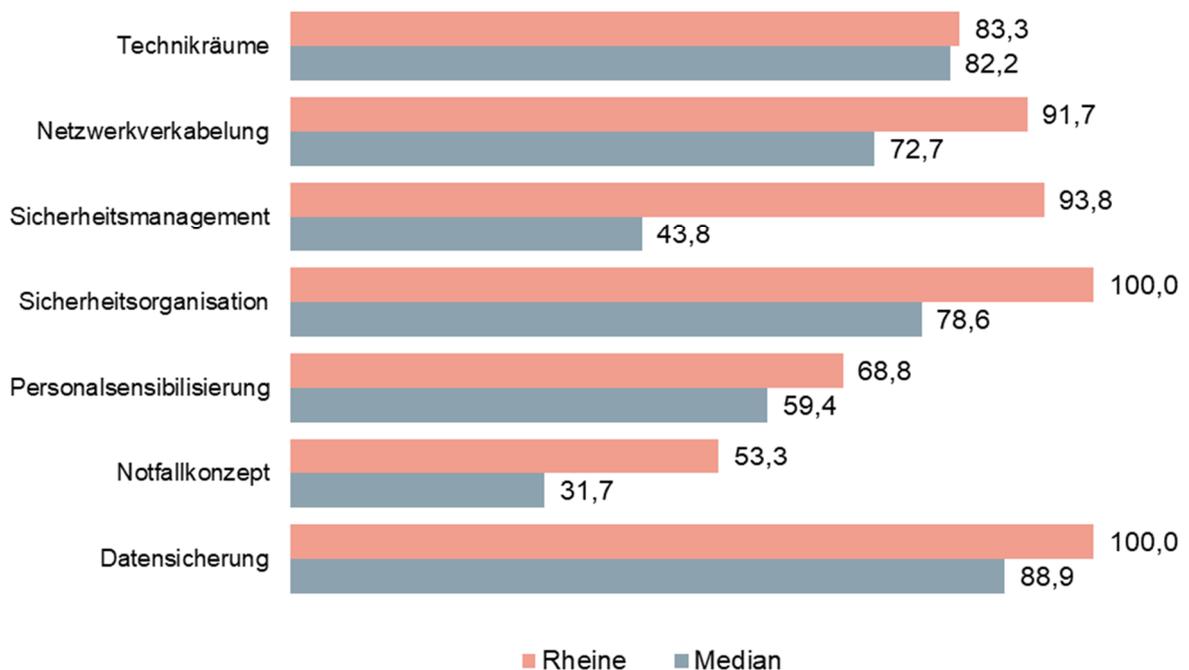
### Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2021



Mit den umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit erzielt die Stadt Rheine im Verhältnis zu den geprüften großen kreisangehörigen Städten einen Spitzenplatz. Der mit dieser Prüfung festgestellte Gesamterfüllungsgrad beträgt 81,9 Prozent, der Mittelwert liegt derzeit bei 75,0 Prozent.

In den einzelnen Prüfungsaspekten stellen sich die Ergebnisse für die Stadt Rheine wie folgt dar:

### Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2021



Das erreichte Sicherheitsniveau wird insbesondere durch eine gute technische und räumliche Infrastruktur, sowie durch die bereits umgesetzten Maßnahmen im Bereich des Sicherheitsmanagements und der Sicherheitsorganisation begünstigt. Handlungsbedarf besteht jedoch im Bereich der Notfallvorsorge. Da die Stadt Rheine die IT-Leistung fast ausschließlich eigenverantwortlich erbringt, sollte insbesondere ein formelles Notfallvorsorgekonzept erarbeitet werden, um bestmöglich auf potentielle Notfälle vorbereitet zu sein.

#### → Empfehlung

Die Stadt Rheine sollte mit Priorität ein formelles Notfallvorsorgekonzept erarbeiten.

## 2.3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

Auch darüber hinaus kann die örtliche Prüfung erheblich zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT-Bereitstellung beitragen. So obliegt es ihr beispielsweise zu prüfen, ob technische und organisatorische Sicherheitsmaßnahmen hinreichend umgesetzt werden.

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

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

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

### → **Feststellung**

Die Rahmenbedingungen der örtlichen IT-Prüfung der Stadt Rheine sichern notwendige Prüfhandlungen ab. Die übrigen Prüfhandlungen werden zunehmend durch IT unterstützt. Damit ist die Stadt Rheine auf einem guten Weg.

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

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

Die **Stadt Rheine** führt im Rahmen ihrer Möglichkeiten regelmäßig örtliche IT-Prüfungen durch. Dabei konnte sie in den letzten fünf Jahren viele Prüfaspekte der Informationstechnik aufgreifen. Die nachfolgende Tabelle stellt dar, welche Prüfaspekte die Stadt Rheine dabei in den letzten fünf Jahren aufgreifen konnte und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen Städten aussieht.

**Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2017 bis 2021**

Prüfaspekte	Hat die Stadt Rheine diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Städte haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	teilweise	12 von 15
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz (Updates etc.)	ja	7 von 15
Sonstige einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	nein	5 von 15
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten (Strategie-)Zielen	ja	3 von 15
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionsmaßnahmen im IT-Bereich	nein	1 von 15
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen	ja	4 von 15
Maßnahmen und Regelungen zum Datenschutz	ja	7 von 15
Rollen- und Berechtigungskonzepte	ja	10 von 15
Anwendungslizenzen	nein	2 von 15
Weitergehende Aspekte der Informationssicherheit (Technisch organisatorische Regelungen und Maßnahmen, Schutzbedarf der eingesetzten IT-Systeme und Infrastrukturräume, Notfallvorsorge)	ja	7 von 15

Wie die Tabelle zeigt, sind die Prüfaspekte, die bei der Stadt Rheine unberücksichtigt geblieben sind, auch bei vielen anderen Städten nicht aufgegriffen worden. Wie in nahezu allen Fällen geäußert, liegt auch bei der Stadt Rheine der Grund dafür in mangelnden Personalressourcen.

Die Stadt Rheine hat mehr als die Hälfte der exemplarisch aufgeführten Aspekte bereits geprüft. Seit einem Führungswechsel bei der örtlichen Rechnungsprüfung rückt auch die Prüfung der Programme zur IT-gestützten Buchführung immer stärker in den Fokus. Damit erreicht die Stadt Rheine zwar einen Sachstand wie die meisten geprüften Städte. Gleichwohl besitzen auch die übrigen Prüfaspekte eine praktische Relevanz. Sie können wesentlich dazu beitragen, die IT der Kommune wirtschaftlicher und die zugrundeliegenden Prozesse effizienter zu machen.

Die Prüfhandlungen, bei denen die IT nicht selbst im Fokus steht, führt die Stadt Rheine im weitesten Sinne mit IT-Unterstützung durch. Dabei setzt sie jedoch kein Fachverfahren ein. Masendaten analysiert die Stadt Rheine mit programmierten Excel-Tools. Darüber zieht sie Stichproben und kann auf weitere prüfungsrelevante Kriterien filtern. Mit dem Umstieg auf das neue

Finanzverfahren werden sich, nach eigenen Angaben, perspektivisch die Analysemöglichkeiten weiter verbessern.

Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das digitale Datenvolumen ist, desto größer ist die Notwendigkeit, aber auch das Potenzial von Massendatenanalysen. Grundsätzlich können Massendatenanalysen die Transparenz und den Informationsgehalt von Daten erhöhen und Erkenntnisse bringen, die sonst nicht oder zumindest nur schwer erkannt werden können. Dadurch ist die örtliche Rechnungsprüfung in der Lage ein breiteres Betrachtungsfeld, in kürzerer Zeit und mit weniger Personalaufwand nach Auffälligkeiten zu untersuchen und damit die Ressourcen effizienter dort einzusetzen, wo es erforderlich ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte die Effizienz ihrer örtlichen IT-Prüfung durch eine stärkere IT-Unterstützung erhöhen. Dazu sollte sie bei der digitalen Transformation ihrer Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze auch für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können.

## 2.4 IT an Schulen

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

Vielerorts muss verstärkt in Infrastruktur und Ausstattung investiert werden, um einen zeitgemäßen Unterricht mit digitalen Werkzeugen gewährleisten zu können. Für diesen schon vor der Pandemie begonnenen Aufholprozess standen und stehen Fördermittel aus unterschiedlichen Quellen zur Verfügung.

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

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

Die Kommunen sind als Schulträger für die "äußeren" Schulangelegenheiten zuständig. Darunter fallen alle Bereiche, die die Verwaltung, die Schulgebäude und -gelände sowie deren Ausstattung betreffen. Im Hinblick auf die IT haben die Kommunen gemäß § 79 des Schulgesetzes

NRW (SchulG) eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.

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

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

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

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

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

#### → **Feststellung**

Die Stadt Rheine hat einen systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung ihrer Schulen implementiert. Risiken bestehen durch konzeptionelle Defizite im Bereich der IT Sicherheit.

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

- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in einer konkreten Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.*
- **Ressourcenüberblick:** *Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.*
- **Ausstattungsprozess:** *Eine Kommune sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu harmonisieren und den Prozess zu vereinfachen.*
- **Rollen und Verantwortung:** *Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support, verbindlich regeln.*

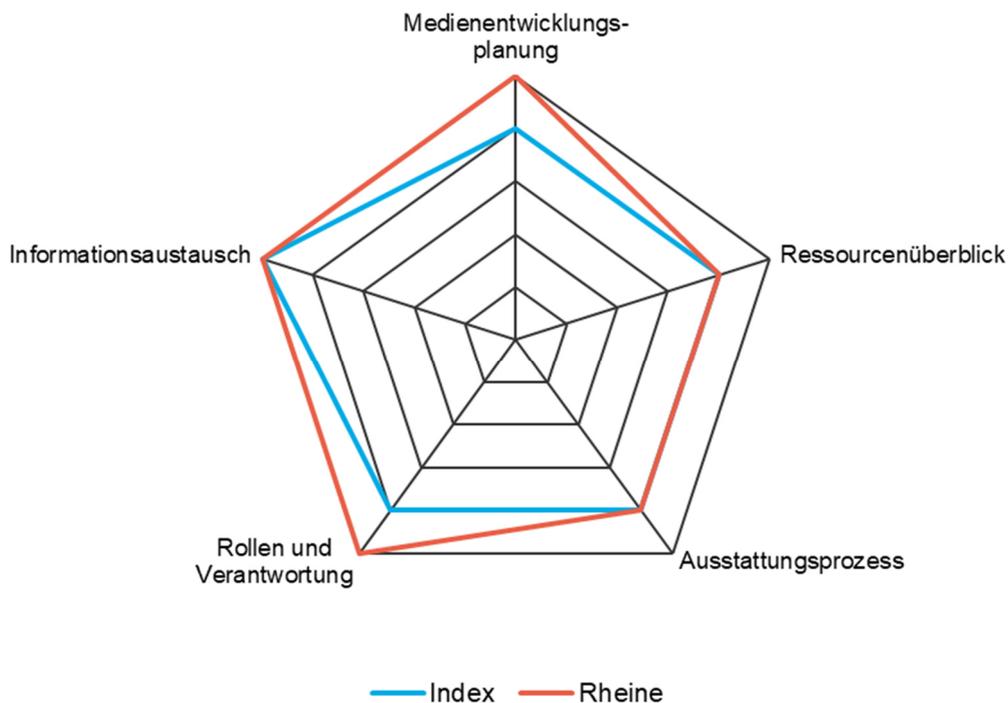
*Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die resultierende Verantwortung klar sein. Die Sicherstellung des Supports bedingt zudem hinreichende Personalressourcen.*

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

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

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

### Rahmenbedingungen der Stadt Rheine zur Digitalisierung der Schulen 2021



- Die Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen sind bei der Stadt Rheine gut ausgeprägt. Bei vielen geprüften Aspekten erreicht die Stadt Rheine einen sehr guten Wert. Während die Stadt Rheine eine Verbesserung ihres Ressourcenüberblickes bereits gestartet hat, besteht bei der IT-Sicherheit weiterhin Handlungsbedarf in konzeptioneller Hinsicht.

Die Stadt Rheine hat bei der Digitalisierung ihrer Schulen bereits wichtige Meilensteine erreicht.

So basiert die IT-Ausstattung ihrer Schulen auf einem Medienentwicklungsplan. Die Projektplanung beschränkt sich gegenwärtig noch auf die technische Umsetzung der Schul-IT. Die Budgetplanung für die Infrastruktur erfolgte zunächst pauschal. Aktuell stellt die Stadt Rheine

ihre Budgetplanung auf eine konkrete Projektplanung mit laufenden Kosten sowie Wiederbeschaffungsmanagement um.

Die Stadt Rheine hat die Zuständigkeiten für den First- und Second-Level-Support verbindlich geregelt. Bei den Schulen liegen der pädagogische Support und der technische Support im First-Level. Dafür hat jede Schule einen oder mehrere Medienbeauftragte benannt. Diese sind die erste Anlaufstelle, wenn es Probleme mit der eingesetzten Technik gibt. Der Second-Level-Support ist mit entsprechenden Stellen in der Schulverwaltung angesiedelt. Darüber hinaus sind hier Stellenanteile für IT-Beschaffungen eingerichtet.

Der regelmäßige Austausch zwischen den Beteiligten ist bei der Stadt Rheine schon gut abgesichert. So hat die Stadt Rheine eine Steuerungsgruppe als interdisziplinäres Abstimmungsgremium eingerichtet, um die Digitalisierung ihrer Schulen umzusetzen. Darüber hinaus findet monatlich ein "digitaler Stammtisch" der Schul-IT mit medienbetreuenden Lehrkräften statt. Ein regelmäßiger Kontakt zu Schulleitungen sowie die Stadtschulleiterkonferenz runden den guten Kommunikationsprozess der Stadt Rheine ab.

Die Stadt Rheine besitzt allerdings bislang keinen hinreichenden Überblick über die vollständige IT-Ausstattung ihrer Schulen, da sich an vielen Schulen noch „Altbestände“ aus der Ausstattung von Fördervereinen befinden. Seit dem Jahr 2017 erfolgt die Beschaffung durch Fördervereine zwar zentral über die Schul-IT in der Schulverwaltung. Zuvor wurde die Schulverwaltung aber nicht involviert. Die Stadt Rheine hat die Inventarisierung der IT-Ausstattung an den Schulen bereits initiiert, so dass zukünftig die Ausstattung und die Kosten der Schul-IT zentral in der Buchhaltung erfasst sind.

Standards für die IT-Ausstattung ihrer Schulen hat die Stadt Rheine teilweise definiert: Für Hardware gibt es Einzellieferungs- und Rahmenverträge. Gegenwärtig bereitet die Stadt Rheine einen Warenkorb vor. Bei der IT-Sicherheit der Schulen bestehen aber Defizite im konzeptionellen Bereich. In Bezug auf die steigende Abhängigkeit der Schul-IT von einer funktionierenden und verfügbaren IT-Infrastruktur ist es erforderlich, ein umfassendes Notfall- und Sicherheitsmanagement zu etablieren. Dies stellt die konzeptionelle Basis für eine nachhaltig wirksame Informationssicherheit dar. Zudem muss Informationssicherheit in allen Bereichen gelebt werden. Dazu gehört neben der Erarbeitung eines IT-Sicherheitskonzepts auch die Integration der Schulen in den Sicherheitsprozess.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte für ihre Schulen IT-Sicherheitsrichtlinien sowie ein daraus abgeleitetes Sicherheitskonzept erstellen.

## 2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Informationstechnik</b>					
F1	Das IT-Betriebsmodell bietet der Stadt Rheine eine gute Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. Die zentrale IT-Steuerung ist jedoch durch fehlende formalisierte Vorgaben gefährdet.	84	E1	Die Stadt Rheine sollte für die dezentralen Software-Beschaffungen durch die Fach- und Sonderbereiche einen formalisierten Standard-Prozess etablieren.	86
F2	Die strategische Grundlage zur digitalen Transformation der Stadt Rheine befindet sich im Aufbau und damit auf einem guten Weg.	94	E2	Die gpaNRW bestärkt die Stadt Rheine darin, ihren initiierten Prozess zur Strategiekonzeption mit Priorität zum Abschluss zu bringen und damit eine verbindliche Digitalisierungsstrategie in Kraft zu setzen. Um einen dauerhaft guten Umsetzungsstand zu gewährleisten, sollte die Stadt Rheine über die Projektphase hinaus feste Stellenanteile für die Digitalisierung einsetzen.	96
F3	Die Stadt Rheine kommt den Anforderungen des EGovG formalrechtlich nach. Das Online-Angebot der Stadt Rheine kann der Intention der Digitalisierung allerdings noch besser gerecht werden.	96	E3	Die Stadt Rheine sollte fixieren, wann sie welche OZG-Prozesse bereitstellen wird. Mit dem Umstieg auf das neue Finanzverfahren sollte sie zudem die online-Bezahlmöglichkeiten für Verwaltungsleistungen ausbauen. Darüber hinaus sollte die Stadt Rheine die Voraussetzungen schaffen, um elektronische Rechnungen im Finanzverfahren medienbruchfrei weiterzuverarbeiten.	98
F4	Die Stadt Rheine hat einen medienbruchfreien Rechnungsbearbeitungsprozess implementiert, der gut technisch unterstützt wird. Es zeigen sich nur noch vereinzelte Verbesserungsoptionen.	99	E4	Die Stadt Rheine sollte die Möglichkeit der Vormerkungen intensiver nutzen, um für mehr Rechnungen Buchungsinformationen in den Workflow zu übergeben und die sachlich/rechnerische Prüfung noch besser zu unterstützen.	101
F5	Über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, hat die Stadt Rheine begonnen, ihre Verwaltung zu digitalisieren. Die teilweise noch fehlende Formalisierung gefährdet den weiteren Fortschritt der Digitalisierung.	101	E5	Aufbauend auf den schon identifizierten Prozessen sollte die Stadt Rheine mit der Digitalisierungsstrategie einen verbindlichen Projektplan zur verwaltungsweiten Einführung der E-Akte erarbeiten.	102

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Stadt Rheine hat sehr gute Grundlagen für ein systematisches Prozessmanagement aufgebaut. Viele Anforderungen befinden sich schon in der Umsetzung. Insofern gibt es nur wenige Optimierungsansätze.	103	E6	Nach der Einführung sollte die Stadt Rheine die Aufgaben des zentralen Prozessmanagements ermitteln, mit Zeitanteilen versehen und in feste Stellen überführen, um auch über die Projektphase hinaus das Prozessmanagement zu verstetigen. Zudem sollte sie eine Qualitätssicherung für die dezentralen Prozessaufnahmen der Fachbereiche verankern. Durch einen flexiblen Personaleinsatz über Fachbereichsgrenzen hinaus kann die Stadt Rheine möglichen Personalengpässen bei Prozessanalysen entgegensteuern.	105
F7	Die Stadt Rheine erreicht ein hohes IT-Sicherheitsniveau. Gleichwohl besteht Handlungsbedarf beim Notfallkonzept.	106	E7	Die Stadt Rheine sollte mit Priorität ein formelles Notfallvorsorgekonzept erarbeiten.	107
F8	Die Rahmenbedingungen der örtlichen IT-Prüfung der Stadt Rheine sichern notwendige Prüfhandlungen ab. Die übrigen Prüfhandlungen werden zunehmend durch IT unterstützt. Damit ist die Stadt Rheine auf einem guten Weg.	108	E8	Die Stadt Rheine sollte die Effizienz ihrer örtlichen IT-Prüfung durch eine stärkere IT-Unterstützung erhöhen. Dazu sollte sie bei der digitalen Transformation ihrer Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze auch für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können.	110
F9	Die Stadt Rheine hat einen systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung ihrer Schulen implementiert. Risiken bestehen durch konzeptionelle Defizite im Bereich der IT Sicherheit.	111	E9	Die Stadt Rheine sollte für ihre Schulen IT-Sicherheitsrichtlinien sowie ein daraus abgeleitetes Sicherheitskonzept erstellen.	113

### 3. Hilfe zur Erziehung

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>5</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Rheine	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Rheine	9
0.2.1 Strukturelle Situation	9
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	11
0.3.1 IKZ - Ergebnisse	12
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Rheine	20
0.4 Überörtliche Prüfung	21
0.4.1 Grundlagen	21
0.4.2 Prüfungsbericht	21
0.5 Prüfungsmethodik	23
0.5.1 Kennzahlenvergleich	23
0.5.2 Strukturen	23
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	24
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	24
0.6 Prüfungsablauf	24
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	26
<b>1. Finanzen</b>	<b>37</b>
1.1 Managementübersicht	37
1.1.1 Haushaltssituation	37
1.1.2 Haushaltssteuerung	38
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	38
1.3 Haushaltssituation	39
1.3.1 Haushaltsstatus	40
1.3.2 Ist-Ergebnisse	42
1.3.3 Plan-Ergebnisse	45
1.3.4 Eigenkapital	49
1.3.5 Schulden und Vermögen	52
1.4 Haushaltssteuerung	60
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	60
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	62
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	65

1.4.4	Fördermittelmanagement	68
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	72
<b>2.</b>	<b>Informationstechnik</b>	<b>80</b>
2.1	Managementübersicht	80
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	81
2.3	IT-Profil	82
2.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	83
2.3.2	IT-Kosten	86
2.3.3	Digitalisierung	91
2.3.4	Prozessmanagement	102
2.3.5	IT-Sicherheit	105
2.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	108
2.4	IT an Schulen	110
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	114
<b>3.</b>	<b>Hilfe zur Erziehung</b>	<b>116</b>
3.1	Managementübersicht	119
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	120
3.3	Strukturen	121
3.3.1	Strukturkennzahlen	122
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	124
3.3.3	Präventive Angebote	125
3.4	Organisation und Steuerung	127
3.4.1	Organisation	128
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	129
3.4.3	Finanzcontrolling	133
3.4.4	Fachcontrolling	134
3.5	Verfahrensstandards	136
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	136
3.5.2	Prozesskontrollen	145
3.6	Personaleinsatz	146
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	147
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	148
3.7	Leistungsgewährung	149
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	149
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	159
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	173
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	175
<b>4.</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>183</b>
4.1	Managementübersicht	183
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	184

4.3	Baugenehmigung	184
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	184
4.3.2	Rechtmäßigkeit	187
4.3.3	Geschäftsprozesse	189
4.3.4	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	190
4.3.5	Digitalisierung	192
4.3.6	Personaleinsatz	193
4.3.7	Bauberatung	196
4.3.8	Dauer der Genehmigungsverfahren	198
4.3.9	Transparenz und Steuerung	200
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	202
<b>5.</b>	<b>Verkehrsflächen</b>	<b>205</b>
5.1	Managementübersicht	205
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	206
5.3	Steuerung	207
5.3.1	Datenlage	207
5.3.2	Straßendatenbank	209
5.3.3	Kostenrechnung	210
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	212
5.4	Prozessbetrachtung	213
5.4.1	Aufbruchmanagement	213
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	217
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	221
5.5.1	Strukturen	221
5.5.2	Bilanzkennzahlen	222
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	223
5.6.1	Alter und Zustand	224
5.6.2	Unterhaltung	226
5.6.3	Reinvestitionen	227
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	229
<b>6.</b>	<b>gpa-Kennzahlenset</b>	<b>233</b>
6.1	Inhalte, Ziele und Methodik	233
6.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	233
6.3	gpa-Kennzahlenset	235
	<b>Kontakt</b>	<b>243</b>

## 3.1 Managementübersicht

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

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

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

Es ist derzeit nicht abzuschätzen und zu beurteilen, wie sich die Auswirkungen der Pandemie künftig auf die Fallzahlen und Aufwendungen in der Hilfe zur Erziehung auswirken werden. In der Prüfung werden die Daten der Jahre 2017 bis 2020 abgefragt. Hierdurch kann im Rahmen der Prüfung dargestellt werden, wie sich die Kennzahlen im ersten Pandemie-Jahr 2020 im Vergleich zu den Vorjahren positionieren.

### Hilfe zur Erziehung

Die Stadt Rheine kennzeichnen überwiegend belastende soziostrukturelle Rahmenbedingungen. Das könnte mit dazu beitragen, dass die Stadt Rheine im Jahr 2020 höhere Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren aufweist als die überwiegende Zahl der Vergleichsstädte. Die Fallaufwendungen stellen sogar den Maximalwert im landesweiten Vergleich. Das ist trotz niedriger Falldichte auf einen hohen Anteil an teuren stationären Hilfen im Vergleich zu den anderen Städten zurückzuführen. Dadurch ist der Fehlbetrag bei der Hilfe zur Erziehung im interkommunalen Vergleich in Rheine ebenfalls höher als bei der Mehrzahl der Vergleichsstädte.

Die niedrigere Falldichte der Stadt Rheine ist auch von einem Rückgang bei den „Unbegleiteten Minderjährigen Ausländern“ (UMA) begünstigt. Dagegen sollte die Stadt den Anstieg bei den selbst installierten eigenen stationären und ambulanten Hilfen sowie den damit einhergehenden Fallkostenanstieg genauer analysieren. Diese Entwicklungen könnte Indiz für eine Optimierung der Zugangs- und Fallsteuerung bei der Hilfe zur Erziehung sein. Mutmaßlich sind hier auch die ab 2020 bedingte Auswirkungen der Corona Pandemie zusätzlich zu berücksichtigen.

Das Jugendamt der Stadt Rheine bindet die Hilfen zur Erziehung über den Familienbericht in die **Gesamtstrategie** ein, die eine Stärkung des Familiensystems zum Ziel hat. Dies befürwortet die gpaNRW ebenso wie die Teilnahme der Stadt Rheine am Vergleichsring „Integrierte Berichterstattung in NRW IBNRW“. Hierdurch kann das Jugendamt strategisch relevante Informationen aus Kennzahlenvergleichen abgerufen.

Im Jugendamt der Stadt Rheine gibt es ein Finanzcontrolling zur Budgetüberwachung. Dieses basiert auf einer Rahmenrichtlinie der Stadt Rheine. Es überwacht schwerpunktmäßig die positiven und negativen Abweichungen zu den Haushaltsansätzen. Die Hilfe zur Erziehung wird über das entsprechende Produkt im Haushalt vollumfänglich abgebildet. Ein untergeordnetes Finanzcontrolling, welches die Kosten- und Ertragsentwicklung in den einzelnen Hilfearten überwacht, gibt es in Rheine noch nicht. Das erschwert die Steuerungsmöglichkeiten bei der Hilfe zur Erziehung. Die technischen Auswerte- und Analysemöglichkeiten der Jugendamtssoftware hinsichtlich des Finanzcontrollings bedürfen einer weiteren Optimierung. Zusätzlich sollte der Prozess des Finanzcontrollings definiert und strukturiert, die Zuständigkeiten sollten klar beschrieben sein.

Ein Fachcontrolling bei der Hilfe zur Erziehung, welches auf definierten Prozessen bzw. einem festgelegten System beruht, gibt es in Rheine bisher noch nicht. Neu- und Weiterbewilligungen werden durchgängig durch die Leitungskräfte mitentschieden. Gestützt wird diese Vorgehensweise durch eine Dienstanweisung sowie Vorgaben durch die Jugendamtssoftware. Die Auswertungen zur Wirksamkeit beziehen sich aktuell auf die Einzelhilfen. Fallübergreifende Ergebnisse werden nicht zusammengeführt und ausgewertet. Verbesserungspotenzial sieht die gpaNRW insbesondere bei der technischen Erweiterung der Auswertemöglichkeiten der Jugendamtssoftware sowie durch eine Einbindung weiterer Qualitätskriterien z.B. in das Anbieterverzeichnis. Im Verlauf dieser Prüfung hat das Jugendamt die Fachanwendungen für die Hilfen zur Erziehung um zusätzliche statistische Erfassungs- und Auswertemöglichkeiten erweitert, die eine differenzierte Betrachtung der einzelnen Hilfefälle zukünftig ermöglicht.

Für die Fallsteuerung und Prozesskontrollen bei der Hilfe zur Erziehung gibt es in der Stadt Rheine Qualitätsstandards in Form einer Dienstanweisung sowie Schnittstellenbeschreibungen. Damit unterliegen Neu- und Weiterbewilligungen von Hilfen einem verbindlichen und strukturiertem Verfahren. Die gpaNRW sieht hier eine gute Basis für die Entwicklung hin zu einem Qualitätshandbuch, welches alle wesentlichen Prozesse, Verfahrensabläufe und Standards für die Hilfe zur Erziehung enthalten sollte.

## 3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik<sup>13</sup> 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.

<sup>13</sup> Nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPg)

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

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

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

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

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

### 3.3 Strukturen

- Der Anteil unter 21-Jähriger an der Gesamtbevölkerung ist in Rheine überdurchschnittlich hoch. Gleichzeitig liegt aber auch die Jugendarbeitslosenquote höher als in den meisten anderen Vergleichsstädten. Der Anteil Alleinerziehender im SGB II-Bezug stellt NRW-weit in den 35 großen kreisangehörigen Städten sogar den aktuellen Höchstwert.

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

Die Stadt Rheine ist dem Jugendamtstyp 9 und der Belastungsklasse 3 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund zugeordnet. Diese Kategorie beinhaltet Jugendämter kreisangehöriger Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohner und Einwohnerinnen und einer geringen Kinderarmut. Eine geringe Kinderarmut bedeutet nach der Statistik, dass der Anteil der SGB II-Bezieher der unter 15-Jährigen zwischen 12,65 Prozent und 18 Prozent liegt. Rheine hat 2019 nach den Daten „Wegweiser Kommune der Bertelsmann-Stiftung“ einen Anteil von 14,2 Prozent. Laut AKJ Bericht 2019 weisen neben der Stadt Rheine immerhin 22 kreisangehörige Kommunen über 50.000 Einwohner eine geringe bis sehr geringe Kinderarmut auf. Bei 17 weiteren kreisangehörigen Kommunen über 50.000 Einwohner ist die Kinderarmut dagegen hoch. Bei elf sogar sehr hoch.

Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Rheine zeigen im interkommunalen Vergleich der mittleren kreisangehörigen Städte folgende Ausprägung:

### 3.3.1 Strukturkennzahlen

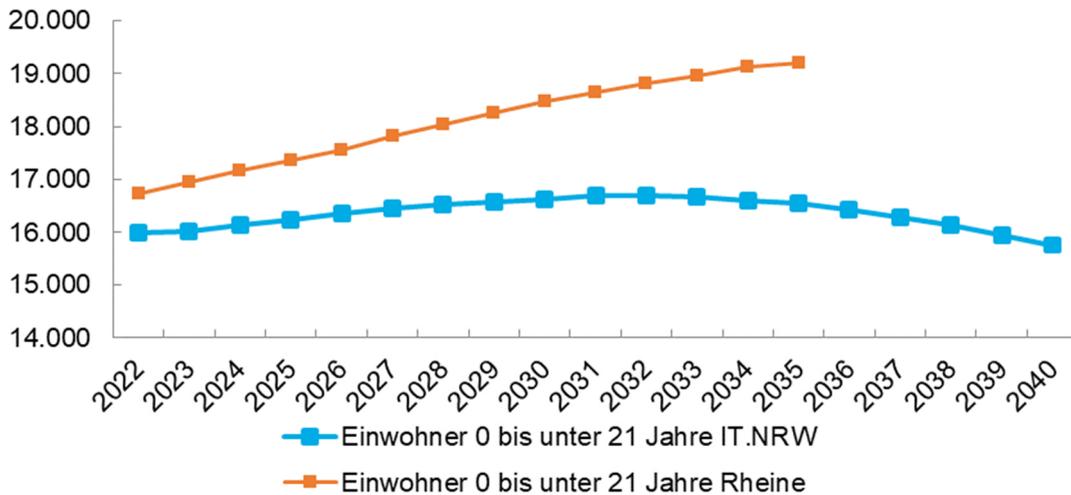
#### Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Rheine im Jahr 2020

Kennzahlen	Rheine	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	20,96	17,88	19,28	19,93	21,00	21,99	35
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent	3,70	0,60	2,65	3,30	4,00	7,50	35
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	21,82	15,61	17,27	18,23	19,61	21,82	35
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent	7,78	1,42	4,32	5,34	7,18	10,46	35

Für eine zielgerichtete Kinder- und Jugendhilfeplanung ist es wichtig, Erkenntnisse über die sozialen Strukturen im Stadtgebiet zu gewinnen. Nur so können Umfang und Bedarf der Hilfestellung im Wirkungsbereich des ASD besser eingeschätzt werden.

In diesem Zusammenhang bildet die gpaNRW im Rahmen dieser Prüfung diverse Kennzahlen mit Bezug auf die Jugendeinwohner. Dazu betrachten wir zunächst den Anteil der 0 bis unter 21-jährigen Einwohner an der Gesamtbevölkerung. Er beträgt in Rheine 20,96 Prozent und ist höher als in den meisten anderen Vergleichsstädten. Demnach zählen etwas mehr als ein Fünftel der Einwohner in Rheine zur potenziellen Zielgruppe für die Hilfe zur Erziehung.

### Einwohnerprognose 0 bis unter 21 Jahren Stadt Rheine und IT.NRW von 2022 bis 2040



Nach den Prognosedaten von IT.NRW wird die Anzahl der Einwohner unter 21 Jahren in Rheine bis zum Jahr 2032 weiter leicht ansteigen. Erst für den Zeitraum danach prognostiziert IT.NRW einen allmählichen Rückgang der Einwohner in dieser Altersgruppe. Die Prognosedaten der Stadt Rheine weisen einen durchgängigen Anstieg bis 2035 bei dieser Bevölkerungsgruppe aus. Diese basieren auf dem Wohnraumversorgungskonzept der Stadt Rheine mit Stand Oktober 2021.

Der Anteil arbeitslose SGB II-Bezieher von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Jugendarbeitslosenquote) ist in der Stadt Rheine ebenfalls hoch. Hier weisen mehr als 50 Prozent der Vergleichsstädte niedrigere Jugendarbeitslosenquoten auf. Daher geht die gpaNRW hier davon aus, dass die Einflussnahme der Jugendarbeitslosenquote auf die Hilfe zur Erziehung nicht unbedeutend ist. Allerdings betrifft die Jugendarbeitslosenquote mit den über 15-jährigen Kindern und Jugendlichen nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

Der Anteil alleinerziehender Bedarfsgemeinschaften, bezogen auf alle Bedarfsgemeinschaften im SGB II, ist mit 21,82 Prozent in Rheine im landesweiten Vergleich am höchsten. Laut dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ TU Dortmund“ wirkt sich neben dem Transferleistungsbezug auch der Familienstatus auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung aus. Alleinerziehende müssen oftmals Mehrbelastungen gerecht werden. Hierdurch kann es zu Überlastungserscheinungen und Erziehungsdefiziten kommen, sodass Hilfen erforderlich werden. Erkennbar wird das daran, dass sowohl ambulante als auch stationäre Hilfen vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen werden<sup>14</sup>. Der hohe Anteil Alleinerziehender im SGB II-Bezug in Rheine könnte sich damit belastend auch auf den Bereich der Hilfe zur Erziehung auswirken.

Auch der Anteil an Schulabgängern, die ohne Abschluss die allgemeinbildenden Schulen verlassen, ist in Rheine hoch. Mehr als 75 Prozent der Vergleichsstädte weisen hier niedrigere Prozentwerte auf. Daher wird sich auch dieser Faktor in Rheine mit hoher Wahrscheinlichkeit

<sup>14</sup> Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik, Monitor Hilfen zur Erziehung 2018, [www.dji.de](http://www.dji.de), Download 20.12.2021

belastend auf die Hilfe zur Erziehung auswirken. Etwas entlastend wirkt der Umstand, dass diese Zielgruppe mit den über 15-jährigen Kinder und Jugendlichen wiederum nur ein Teil der für die Hilfen zur Erziehung maßgeblichen Zielgruppe ausmacht.

Folgende weitere Faktoren können dazu führen, dass verstärkt Hilfen zur Erziehung in Anspruch genommen werden:

- SGB II-Quote
- Bildungsarmut
- Anteil Familien mit Migrationshintergrund

Über die SGB II-Quote erfährt die Stadt Rheine keine zusätzliche Belastung. Diese ist 2021 im landesweiten Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen mit 8,17 Prozent unauffällig (Median: 11,58 Prozent).

Bildungsarmut steht in einem engen Zusammenhang mit der sozioökonomischen Herkunft. In kaum einem anderen Land bestimmt die soziale Lage eines Kindes so sehr seine Bildungsbeziehung und Bildungschancen wie in Deutschland<sup>15</sup>. So beschreibt es das deutsche Jugendinstitut auf seiner Homepage. Bescheinigt wird der Zusammenhang zwischen Bildungschancen und sozialer Herkunft durch eine Studie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) von 2018<sup>16</sup>. In Rheine deutet die niedrige SGB II-Quote zunächst nicht auf eine Bildungsarmut hin. Dagegen sind die hohen Anteile an Alleinerziehenden, auch derer im SGB II-Bezug, sowie der Anteil an Schulabgängern, die ohne Abschluss die allgemeinbildenden Schulen verlassen, belastende Indikatoren für die Bildungsarmut.

Im Vergleichsjahr 2019 und darüber hinaus sinken die Fallzahlen der unbegleiteten UMA so stark, dass sie nach Aussage der Verantwortlichen keine besonderen Auswirkungen mehr auf die Entwicklung der Hilfe zur Erziehung in Rheine haben. Wir gehen später im Bericht noch genauer darauf ein. Dagegen ist der Zuzug von Flüchtlingsfamilien weiterhin ein großes Thema in der Stadt Rheine. Auf die Fallzahlen bei der Hilfe zur Erziehung wirkt sich das laut Fachamt zum Prüfungszeitpunkt aber nicht besonders aus, da diese sich stabil zeigen.

### 3.3.2 Umgang mit den Strukturen

#### → **Feststellung**

Stadtteilbezogene Besonderheiten in Rheine sind den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) und der Spezialdienste aus der Praxis bekannt. Auswertungen für einzelne Sozialräume werden vereinzelt gezogen. Eine Auswertung über die Entwicklung in einzelnen Stadtteilen bzw. Sozialräumen im Bereich der Jugendhilfe erfolgt bisher nicht regelmäßig.

<sup>15</sup> Deutsches Jugendinstitut Homepage „Über uns“ [www.dji.de/ueber-uns](http://www.dji.de/ueber-uns), Download 26.01.2020

<sup>16</sup> <http://www.oecd.org/newsroom/educational-disadvantage-starts-from-age-10.htm>

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

Die **Stadt Rheine** geht in ihren eigenen Prognosen davon aus, dass die Einwohnerzahlen in den kommenden Jahren noch deutlich ansteigen werden. Ein Anstieg wird auch in der Bevölkerungsgruppe der unter 21-jährigen erwartet. Gründe hierfür sind vor allem in den neu ausgewiesene Baugebieten zu finden. In diesem Zusammenhang legt die Stadt Rheine Wert auf eine strategische Ausrichtung aller Betreuungs- und Hilfsangebote für Kinder und Jugendliche im Stadtgebiet. Die Ansiedlung der relevanten Fachabteilungen in einem „Sozialdezernat“ wird hier als hilfreich empfunden. Die Entwicklung von Kindertagesstätten, Schulen, Jugendhilfe etc. wird von einer übergreifenden Planstelle vorangetrieben. Relevante Strukturdaten sind der Stadt Rheine bekannt und werden regelmäßig fortgeschrieben.

Laut Fachamt ist das Fallaufkommen bei der Hilfe zur Erziehung gleichmäßig auf das Stadtgebiet von Rheine verteilt. In den nächsten Jahren erwartet die Stadt Rheine trotz Bevölkerungswachstum ein stabiles Fallaufkommen im Bereich der Hilfe zur Erziehung. Nennenswerte Brennpunkte existieren nicht. Die Strukturen und Besonderheiten in den einzelnen Stadtvierteln sind den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durch die tägliche Praxis bekannt und werden auch teamübergreifend kommuniziert. Die Stadt Rheine hat die zwölf Stadtteile in 23 Bezirke aufgeteilt. Die Bezirke wurden in zehn Bereiche gruppiert, um Auswertungen übersichtlicher zu gestalten. Die Stadt Rheine hat im Jahr 2020 damit begonnen, Auswertungen für einzelne Bereiche durchzuführen. Diese sollen fortan regelmäßig mit in die strukturellen Planungen einfließen. Der ASD ist in der Praxis in die Bezirke „links und rechts der Ems“ eingeteilt. Aus Sicht des Jugendamtes der Stadt Rheine hat sich diese Einteilung bewährt.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte, gerade vor dem Hintergrund der weiter wachsenden Bevölkerung, die regelmäßigen Auswertungen zu einzelnen Sozialbezirken intensivieren (Strukturen, Fallzahlen, soziale Angebote vor Ort etc.). Diese Erkenntnisse sollten in die bedarfsgerechte sozialräumliche Weiterentwicklung der Infrastruktur einfließen.

Die Verwaltung weist darauf hin, dass derzeit der erste Sozialbericht für die Stadt Rheine erstellt wird und im Sozialausschuss beraten werden soll. Diese Form der Berichterstattung soll zukünftig regelmäßig jährlich mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen erfolgen. Darüber hinaus hat das Jugendamt die Fachanwendungen zur Hilfe zur Erziehung um zusätzliche statistische Erfassungs- und Auswertemöglichkeiten erweitert, die eine differenzierte Betrachtung der einzelnen Hilfefälle ermöglicht.

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

### 3.3.3 Präventive Angebote

#### → **Feststellung**

Die Stadt Rheine bezuschusst mit rund 1,5 Mio. Euro jährlich eine Vielzahl freier Träger, die präventive Angebote erbringen. Weiterhin legt die Stadt Rheine Wert auf eine gute Beratungsleistung der eigenen Mitarbeiter im ASD, um der Hilfe zur Erziehung vorgelagerte nie-

derschwellige Hilfen zu erbringen. Bisher erhebt die Stadt Rheine keine gebündelten Informationen über die Anzahl der Fälle sowie deren weiterer Werdegang in den niederschwelligen Hilfen. Die Steuerung eines bedarfsorientierten Angebotes wird damit erschwert.

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

Die **Stadt Rheine** legt Wert auf umfassende präventive Angebote. Ziel ist es, niederschwellige Hilfen bereits bei sich anbahnenden Problemlagen frühzeitig und unkompliziert anzubieten. Die präventiven Angebote des Jugendamtes der Stadt Rheine stützen sich auf verschiedene Säulen, diese sind vor allem:

- Die „Frühen Hilfen“ in der Stadt Rheine,
- eine ausgeprägte Netzwerkarbeit, koordiniert durch Mitarbeiter des ASD,
- die (einem Hilfeplanverfahren vorgelagerte) Beratung durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ASD und der Spezialdienste,
- die finanzielle Unterstützung und die enge Zusammenarbeit mit freien Trägern, die niederschwellige Hilfen im Stadtgebiet anbieten.

Im Bereich der „Frühen Hilfen“ hat die Stadt Rheine eine Vielzahl an Angeboten auf der eigenen Homepage aufgeführt, um diese für Interessierte publik zu machen. In Kooperation mit dem Kreis Steinfurt und den anderen kreisangehörigen Kommunen bietet die Stadt Rheine darüber hinaus die Möglichkeit, über eine Online-Datenbank sämtliche Frühen Hilfen übersichtlich abzurufen. In dem Rahmen werden unterschiedliche Präventivmaßnahmen angeboten. Dazu zählen Gesprächsangebote, Vernetzungen mit anderen Familien, Familienhebammenprojekt, Kurse für Eltern und Kinder in Kooperation mit diversen freien Trägern oder auch eine psychologische Beratung für erkrankte Elternteile.

Die Stadt Rheine fördert zudem eine ausgeprägte Netzwerkarbeit verschiedener Akteure im Bereich Kinder – und Jugendarbeit. Jährlich wird ein Treffen organisiert, um den Austausch untereinander zu fördern und die Sensibilität für gefährdete Kinder und Jugendliche hochzuhalten. Neben freien Trägern, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus der städtischen Kinder- und Jugendarbeit beteiligt sich auch medizinisches Fachpersonal wie Kinderärzte und Hebammen daran. Ziel ist es, ein undurchlässiges Netz zu spannen, um frühzeitig die Hilfsbedürftigkeit einzelner Kinder und Jugendliche zu erkennen.

Familien, Kinder und Jugendliche, die den Kontakt zum Jugendamt der Stadt Rheine suchen, erhalten schnelle und unkomplizierte Beratungsangebote durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ASD und der Spezialdienste. In den Verfahrensstandards, die das Vorgehen bei Anfragen an das Jugendamt regeln, ist festgelegt, dass dem Hilfeplanverfahren, sofern im Einzelfall kein direktes Eingreifen erforderlich ist, zunächst mindestens zwei Beratungstermine vorge-

schaltet werden. Ziel ist es, mit schneller und konkreter Hilfestellung das Installieren einer aufwendigeren Hilfe zur Erziehung vorzubeugen. Bisher werden die angebotenen Beratungsleistungen des Jugendamtes der Stadt Rheine quantitativ nicht erfasst. Auch ist nicht bekannt, wie viele Beratungsfälle später doch eine Hilfe zur Erziehung mit Hilfeplanverfahren benötigen. Eine Beurteilung der Wirksamkeit der eigenen Beratung ist damit nicht möglich.

→ **Empfehlung**

Um die Beratungsleistung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bereich des Jugendamtes der Stadt Rheine sichtbar zu machen, sollten die Beratungsfälle und die Anzahl vermittelter niederschwelliger Hilfen erfasst werden. Eine zusätzliche Erfassung der Anzahl der Fälle, die später in einem Hilfeplanverfahren münden, kann Aufschluss über die Wirksamkeit der Beratungsleistung geben.

Um die Wirkung der installierten präventiven Angebote messbar zu machen, ist es unerlässlich einen Überblick über den Umfang der Leistungen, sowohl der Beratung durch den ASD als auch durch die freien Träger, zu haben. Die Stadt Rheine wendet jährlich rund 1,5 Mio. Euro freiwillige Leistungen an freie Träger für niederschwellige Angebote der Jugendhilfe auf. Hierin enthalten sind z.B. Transferaufwendungen für Jugendberatungsstellen, Ehe- Familien und Lebensberatungsstellen, Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen, Drogenberatungsstellen usw. Die Fachkräfte im ASD pflegen eine enge Zusammenarbeit mit den Beratungsstellen, um passgenaue niederschwellige Hilfen vermitteln zu können. Die Vielzahl an niederschwelligen Hilfen wirkt sich eventuell sogar auf die Fallzahlen bei der Hilfe zu Erziehung aus. Die Falldichte, also die einwohnerbezogene Anzahl der Fälle im Hilfeplanverfahren, ist in 2020 mit 30,32 sogar niedriger als der mittlere Wert aller Vergleichskommunen (Median: 32,37 Fälle). Näheres zur Falldichte enthält der Abschnitt 4.7.1.4.

Bisher werden die Inanspruchnahme und die Wirkung der niederschwelligen Hilfen freier Träger nicht strukturiert erfasst. Jedoch finden nach Angaben der Verwaltung regelmäßige, standardisierte Qualitätsdialoge zwischen der Leitung im Jugendamt und den beauftragten Trägern von pauschalierten Vertragsleistungen statt. Über diese Analysen werden die Bedarfssituation ermittelt und Anpassungen für den kommenden Vertragszeitraum getroffen. Dazu können jährliche Tätigkeitsberichte der freien Träger die Steuerungsqualität weiter verbessern, um auf deren Grundlage Kennzahlen zur Inanspruchnahme, der Qualität der Hilfen und die Wirksamkeit der Angebote zu bilden. Diese bilden die Grundlage für eine bedarfsorientierte Steuerung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte regelmäßig über Tätigkeitsberichte die niederschwelligen Angebote der pauschal bezuschussten freien Träger zusätzlich überprüfen. Es sollte ein kennzahlenbasiertes Controlling eingeführt werden, um eine Steuerung der präventiven Angebote zu ermöglichen.

## 3.4 Organisation und Steuerung

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

### 3.4.1 Organisation

- Die Zuordnung des Sonderbereiches „Bildung und Jugend“ und des Fachbereiches 8 „Schulen, Soziales, Migration und Integration“ in einem Dezernat in Rheine bietet eine geeignete Grundlage der Zusammenarbeit bei Zielgruppenüberschneidungen, insbesondere in den Bereichen Jugend und Schule. Im ASD sind die Aufgaben für Pflegekinder, für Reintegration und Verselbstständigung und UMA sowie für die Eingliederungshilfe spezialisiert.

*Eine gute Organisation zeichnet sich durch klare Strukturen und Zuständigkeiten sowie optimierte Arbeitsabläufe aus. In der Aufbauorganisation sollte möglichst eine gemeinsame Gliederung der Bereiche Jugend, Schule und Soziales auf Dezernatsebene erfolgen. Das ermöglicht Synergien bei der Aufgabenerledigung.*

Der ASD im Jugendamt der Stadt Rheine ist dem Sonderbereich 2 „Bildung und Jugend“ zugeordnet. Aus Sicht der gpaNRW ist die Aufgabenzuordnung Jugend und Bildung in einer, wenn auch dem Jugendamt übergeordneten Organisationseinheit, sinnvoll, da beide Fachabteilungen teilweise dieselbe Zielgruppe ansprechen. So sind gemeinsame Maßnahmen sowie Vernetzungen und Synergien möglich, z.B. im Rahmen der Schulsozialarbeit.

Der ASD ist zentral im Jugendamt der Stadt Rheine untergebracht und hat keine Außenstellen. Das Jugendamt befindet sich im Rathaus. Die Aufgaben der Hilfe zur Erziehung werden in den beiden Sachgebieten „Förderung junger Menschen und Familien Allgemeiner Sozialer Dienst“ und „Förderung junger Menschen und Familien Spezialdienste“ wahrgenommen. Der Pflegekinderdienst und die Eingliederungshilfe sowie die Betreuung der UMA sind in Rheine als Spezialdienst organisiert.

Das Sachgebiet umfasst folgende weitere Aufgabenbereiche, die bei der weiteren Analyse im Rahmen dieser Prüfung jedoch weitestgehend außen vor bleiben:

- Beratung in Fragen der Erziehung,
- Beratung bei familiären Konflikten, Problemen und Krisen,
- Beratung bei Trennungskonflikten, bei Sorgerechts- und Umgangsfragen,
- Mitwirkung im familiengerichtlichen Verfahren zum Sorgerecht oder zum Umgangsrecht.

Der ASD in der Stadt Rheine ist nicht sozialraumorientiert aufgestellt. Die Zuständigkeiten richten sich nach Bezirken, Stadtteilen und Straßen. Dazu kommt eine Unterteilung der Zuständigkeiten nach der linken oder rechten Lage zur Ems.

Der ASD verfügt im Jahr 2019 über insgesamt 17,54 tatsächlich besetzte Vollzeit-Stellen. Im Vergleichsjahr 2020 sind es 15,87 tatsächlich besetzte Vollzeit-Stellen. Der Pflegekinderdienst ist mit 2,93 Vollzeit-Stellen in 2019 und 3,32 Vollzeit-Stellen in 2020 spezialisiert. Bei der Eingliederungshilfe sind es 2,19 und 2,09 tatsächlich besetzte Vollzeit-Stellen.

Die ASD-Leitung in der Stadt Rheine ist bei der Abteilungsleitung „Kinder, Jugend und Familienhilfe Dienste“ angesiedelt. Sie hat die Fach- und Dienstaufsicht über die Fachkräfte im ASD. Die Fach- und Dienstaufsicht über die Spezialdienste obliegt der Sachgebietsleitung „Förderung

junger Menschen und Familien Spezialdienste“. Zwischen den beiden und innerhalb der Sachgebiete erfolgen im wöchentlichen Rhythmus Besprechungen. Auf der Leitungsebene erfolgen die Austausche im 14-tägigen Rhythmus. Auf der Dezernatsebene finden die Arbeitstreffen monatlich statt. Die kollegialen Beratungen innerhalb des ASD, an denen in der Regel auch die ASD-Sachgebietsleitung teilnimmt, erfolgen nach Angaben des Fachamtes aus der gelebten Praxis heraus im Bedarfsfall. Aus Sicht der gpaNRW gewährleisten diese Arbeitstreffen den notwendigen Informationsaustausch. So können neue Informationen wie z.B. rechtliche Änderungen, Verfahrensänderungen, aktuelle Richtlinien etc. von allen Fachkräften zur Kenntnis genommen werden. Diese Informationen sind in Rheine zusätzlich zentral in einem EDV-Ordner für alle Fachkräfte im Jugendamt einsehbar hinterlegt.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) ist nach dem Organigramm der Stadt Rheine dem Sachgebiet „Förderung junger Menschen und Familien Spezialdienste“ zugeordnet. Die Fachkräfte der WiJu sitzen ebenfalls in Räumen des Jugendamtes im Rathaus. Sie verfügt in 2019/20 über 3,29 und 3,45 Vollzeit-Stellen.

Die Jugendhilfeplanung in Rheine ist als Stabstelle „Sozial- und Jugendhilfeplanung“ bei der Leitung des Dezernates II organisiert. Die Sozial- und Jugendhilfeplanung ist jeweils mit einer halben Vollzeit-Stelle berücksichtigt. Der Schwerpunkt der Jugendhilfeplanung liegt nach Angaben des Fachamtes bei der Kindergartenbedarfsplanung. Aus Sicht der gpaNRW ist die Zusammenlegung von Sozial- und Jugendhilfeplanung durchaus sinnvoll, da hier zentral auch strukturelle Daten, die für die Planungen bei der Hilfe zur Erziehung wesentlich sind, zusammengeführt werden. Wir verweisen hierzu auf die aktuell laufenden Planungen und erste Zwischenschritte hin zu einer regelmäßigen Sozialberichterstattung und einer integrierten Sozialplanung in Rheine. Hier sind bereits Basisauswertungen zur strukturellen Bevölkerungssituation in Rheine erfolgt.

Nach § 78 SGB VIII sollen Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Bildung von Arbeitsgemeinschaften (AG) anstreben. Darin sollen auch die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe sowie die Träger geförderter Maßnahmen vertreten sein. Die Stadt Rheine verfügt beispielsweise über nachfolgend aufgeführte formelle Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII.

- Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII "Ambulante Hilfen zur Erziehung"
- Arbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendarbeit nach § 78 SGB VIII

Aus Sicht der gpaNRW ist die Zusammenarbeit und Vernetzung der maßgeblichen Akteure in Rheine bei der Hilfe zur Erziehung umfassend und vielschichtig organisiert.

### 3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

#### → Feststellung

Die Stadt Rheine verfügt mit dem Familienbericht über eine schriftlich fixierte Gesamtstrategie, die die Hilfe zur Erziehung mit einbindet. Die Verknüpfung von Zielsetzungen und Kennzahlen zeigt noch Optimierungsbedarf.

*Eine Kommune sollte über eine von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt getragene Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung verfügen. Die Entwicklung der Gesamtstrategie sollte die gesamte Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und weitere angrenzende*

*Aufgabenbereiche einbeziehen. Am Gesamtziel ist zu messen, welche Ressourcen erforderlich sind, um das vereinbarte Ziel und die gewünschten Wirkungen zu erreichen. Die Gesamtsteuerung sollte sicherstellen, dass eine Kommune ihre gesetzten Ziele durch geeignete Maßnahmen erreicht. Bei Abweichungen muss sie zeitnah Nachsteuern und Maßnahmen anpassen.*

Die ordentlichen Aufwendungen bei den Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien in der **Stadt Rheine** zählen zu den höheren Beträgen im städtischen Haushalt. Deren Anteil betrug im Jahr 2020 rund zehn Prozent. Hinzu kommen steigende Transferaufwendungen über den gesamten Prüfungszeitraum. Aus Sicht der gpaNRW haben solche Entwicklungen, aber auch wegen ihrer Außenwirkung, grundsätzlich eine hohe Bedeutung für die strategischen Planungen einer Stadt.

Eine die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe tangierende gesamtstrategische Zielsetzung ist in Rheine im Familienbericht der Stadt manifestiert. Im April 2008 wurde der erste Familienbericht für die Stadt Rheine vorgelegt. Der Bericht enthält zahlreiche Aussagen zur Situation von Familien mit Kindern in Rheine. Die bisherigen Ergebnisse sind in die internen Planungen des Sonderbereichs 2 „Jugend und Bildung“ beispielsweise bei der KITA-Bedarfsplanung oder im kommunalen Kinder- und Jugendförderplan der Stadt Rheine mit eingeflossen. Die strategische Kernaussage des Familienberichtes lautet:

- „Familienfreundlichkeit ist ein ressortübergreifendes Ziel, das von der Stadt Rheine verfolgt wird.“<sup>17</sup>

Das Jugendamt und die Hilfe zur Erziehung werden von dieser strategischen Zielsetzung mit umfasst, da hier die gleichen Zielgruppen angesprochen werden. Dadurch entstehen mögliche Synergien bei der Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung aber auch mit kooperierenden Dritten wie beispielsweise Schulen, Kitas, Trägern der Kinder- und Jugendhilfe usw. im Tagesgeschäft und darüber hinaus. Das betrifft insbesondere die folgenden Themenschwerpunkte des Familienberichtes:

- „Differenzierende Betrachtung der Stadtgebiete bzgl. Quartiere erforderlich“
- „Fortführung und Weiterentwicklung bisher umgesetzter Maßnahmen zur Verbesserung der Familienfreundlichkeit, um auch den sich wandelnden Bedürfnissen und Bedarfen der Familien Rechnung zu tragen.“
- „Zentrale Bedeutung der Infrastruktureinrichtungen Bildung & Betreuung“
- „Insbesondere die offene Kinder- und Jugendarbeit kann im Hinblick auf Kinder und Jugendliche aus solchen Familien Angebote vorhalten, die nur mit geringen finanziellen Aufwendungen für die Teilnehmenden verbunden sind.“
- „Bei der Weiterentwicklung von Familienbelangen in der Verwaltung sollte besonderes Augenmerk auf die Bedürfnisse bildungsferner Familien und Familien mit begrenzten finanziellen Mitteln gerichtet werden. Dies bezieht sich insbesondere auf die Barrierefreiheit von Sprache und Kommunikation.“

<sup>17</sup> Familienbericht Rheine 2021, [www.rheine-buergerinfo.de](http://www.rheine-buergerinfo.de), Download vom 10.03.2022

- „Vonseiten der Politik gilt es Gelegenheiten zu schaffen und zu gestalten, die unmittelbare Kontakte insbesondere zu bildungsferneren Familien und Familien in prekären Lebenslagen ermöglichen.“
- Neben der Fortschreibung des Familienberichts würde der Aufbau eines kennzahlenbasierten Monitoringsystems für den Bereich Familie mit dazu beitragen, dass zukünftig anstehende Entscheidungen bezüglich Familien möglichst auf der Grundlage konkreter Daten getroffen werden.

Dahingehend befinden sich im Haushalt der Stadt Rheine beim Produkt 2101 „Förderung junger Menschen und Familien“ Zielsetzungen, die auf eine Stärkung des Familiensystems hin ausgerichtet sind:

- Kinder und Jugendliche werden vor Gefährdungen kurzfristig geschützt.
- Im Rahmen der Hilfe zur Erziehung stehen Eltern geeignete ambulante unterstützende Hilfen und teilstationäre ergänzende Hilfen (Tagesgruppen) zur Verfügung.
- Im Rahmen der Hilfe zur Erziehung stehen Eltern geeignete stationäre Hilfen in Form von ersetzenden Hilfen (Wohngruppenunterbringungen, Vollzeitpflege) zur Verfügung.
- Es existieren ausreichend, sich an den Bedarf orientierende Beratungsstellen und Präventionsprojekte.
- Seelisch behinderte oder von Behinderung bedrohte Kinder und Jugendliche erhalten nach individuellem Bedarf Eingliederungshilfe.

Aus Sicht der gpaNRW sind diese Zielvorgaben im Haushalt der Stadt Rheine hinsichtlich der gesetzlichen Vorgaben und sozialpädagogischen Notwendigkeiten in Rheine gut nachvollziehbar. Hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung bei der Hilfe zur Erziehung in Rheine gibt es keine konkreten Zielvorgaben. Hier bietet sich eine Verknüpfung zum produktbezogenen Kennzahlentableau im Haushalt der Stadt Rheine an. So kann Zielsetzung und der Zielerreichungsgrad den Stand der Dinge bei der Hilfe zur Erziehung besser verdeutlichen. Hinsichtlich der Aussagekraft sollten die Kennzahlenentwicklungen über mehr als zwei Jahre dargestellt werden, damit längerfristige oder außergewöhnliche Entwicklungen bei den Fallzahlen- und Finanzentwicklungen sichtbar werden.

#### → **Empfehlung**

Kennzahlen und Zielvorgaben bei der Hilfe zur Erziehung sollten so entwickelt und verknüpft werden, dass der Zielerreichungsgrad transparent wird.

Für Schwerpunktaufgaben im Bereich der Hilfe zur Erziehung sind im Produkt Kennzahlen hinterlegt.

- Verhältnis Heimerziehung zu ambulanten und teilstationären Leistungen,
- Verhältnis Rückkehr zum Ursprungssystem zu Heimerziehung,
- Verhältnis Verselbstständigung zu Heimerziehung,
- Verhältnis Heimerziehung zu Adoption und Vollzeitpflege,

- Verhältnis ambulanter Eingliederungshilfe zu altersgleicher Bevölkerung (Kinder < 18 Jahren),
- Verhältnis stationärer Eingliederungshilfe zu altersgleicher Bevölkerung (Kinder < 18 Jahren).

Zusätzlich sind zwei Spitzenkennzahlen ausgewiesen, die den zeitlichen Verlauf bei der Belastung des städtischen Haushaltes darstellen sollen:

- „Der Deckungsgrad berechnet sich aus dem Verhältnis von Erträgen (ordentliche Erträge und Erträge aus interner Leistungsverrechnung) zu Aufwendungen (ordentliche Aufwendungen und Aufwendungen aus interner Leistungsverrechnung).“
- „Der Zuschuss je Einwohner/in beziffert das Defizit/den Überschuss der Aufwendungen (ordentliche Aufwendungen und Aufwendungen aus interner Leistungsverrechnung) zu den Erträgen (ordentliche Erträge und Erträge aus interner Leistungsverrechnung) pro Einwohner/in.“

Die Kennzahlen im Produkthaushalt der Hilfe zur Erziehung vermitteln einen ersten Eindruck darüber, wie effektiv sich Steuerungsmaßnahmen des Jugendamtes auf die Haushaltsbelastung und kostenintensive Fallarten auswirken. Das betrifft sowohl den Grundsatz kostengünstige ambulante Hilfen den teuren stationären Hilfen vorzuziehen. Aber auch das Verhältnis innerhalb der stationären Hilfearten steht im Fokus. Hinzu kommen Kennzahlen zur Effizienz von Rückkehr- und Verselbständigungsmaßnahmen bei den teuren Heimunterbringungen. Zur Beurteilung der Kennzahlen zieht die Stadt Rheine im Haushalt lediglich das Vorjahresergebnis heran. Dadurch erhält der Leser nur begrenzt Informationen zum Zeitverlauf. Eine weitergehende Betrachtung in der Zeitreihe oder ein interkommunaler Vergleich bietet das Kennzahlentableau des Produkthaushaltes nicht. Ergänzen könnte die Stadt Rheine das Kennzahlentableau um weitere Wirtschaftlichkeitskennzahlen für die Hilfe zur Erziehung insgesamt und zu den einzelnen Hilfearten. Dazu kann sie die in diesem Bericht verwendeten Kennzahlen weiter fort-schreiben.

#### → **Empfehlung**

Das Jugendamt der Stadt Rheine sollte das Kennzahlentableau bei der Hilfe zur Erziehung um die in diesem Bericht verwendeten Kennzahlen erweitern. Diese sollten auch weiter fort-geschrieben werden.

Die Teilnahme der Stadt Rheine am Vergleichsring „Integrierte Berichterstattung in NRW IBNRW“, der durch eine externe Beratungsgesellschaft angeboten wird, sieht die gpaNRW grundsätzlich positiv. Der Vergleichsring, an dem weitere Kommunen unterschiedlicher Größe aus NRW teilnehmen, bietet der Stadt Rheine die Möglichkeit, Kennzahlenvergleiche für ausgewählte Zeiträume vorzunehmen. Dies beinhaltet auch Zeitreihenvergleiche. Durch den Vergleich mit anderen Städten kann die Stadt Rheine Auffälligkeiten bei den Kennzahlen hinterfragen, zielgerichtet Maßnahmen ergreifen und dadurch negativen Entwicklungen bei den Fallzahlen und Aufwendungen entgegenwirken. So weist dieser Bericht für Rheine im Jahr 2020 eine Anzahl an Hilfen zur Erziehung je 1.000 Einwohner unter 18 Jahren aus, die unter dem IBNRW-Mittel liegt. Außerdem zeigt sich der Anteil an stationären Hilfefällen in Rheine im IBNRW Bericht überdurchschnittlich.

### 3.4.3 Finanzcontrolling

#### → Feststellung

Das Jugendamt der Stadt Rheine vollzieht ein Finanzcontrolling bei der Hilfe zur Erziehung im Sinne einer Budgetüberwachung. Zusätzlich beschreiben Kennzahlen die Haushaltsbelastung und die Entwicklung bei den kostenintensiven Fällen über einen kurzen Zeitraum. Wirkungszusammenhänge bei der Hilfe zur Erziehung und deren interkommunale Einordnung verdeutlichen diese im Haushalt verwendeten Kennzahlen bisher jedoch nicht.

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

Nach Angaben des Jugendamtes der **Stadt Rheine** handelt es sich beim Finanzcontrolling um eine reine Budgetüberwachung. Dazu werden gemäß der geltenden Rahmenleitlinie „Controlling und Berichtswesen“ der Stadt Rheine zweimal pro Jahr für den Verwaltungsvorstand und den Fachausschuss Teiljahresabschlussberichte bis zur Produktebene erstellt. Der Bericht informiert die Leser über die positiven und negativen Planabweichungen bei den einzelnen Aufwands- und Ertragsarten im Produkt und enthält die Gründe für Budgetabweichungen. Die Hilfen zur Erziehung werden hier vollumfänglich über das Produkt 2101 Förderung junger Menschen und Familien abgebildet.

Aus Sicht der gpaNRW vollzieht das Finanzcontrolling bei der Hilfe zur Erziehung eine reine Haushaltsüberwachung auf Produktbasis. Ein untergeordnetes Finanzcontrolling, welches die Kostenentwicklung in den einzelnen Hilfearten überwacht, gibt es in Rheine nicht. Es werden auch keine Abweichungsanalysen durchgeführt, wenn das Ziel nicht oder nicht vollständig erreicht wurde. Das erschwert aus Sicht der gpaNRW die Steuerungsmöglichkeiten, Kostensteigerungen gezielt entgegenzuwirken.

Um das Finanzcontrolling effizienter zu gestalten, müsste die Stadt Rheine die bestehende Schnittstelle zwischen der Jugendamts- und Finanzsoftware soweit technisch möglich intensiver nutzen. Das Abrufen von steuerungsrelevanten Daten und Informationen zum Finanzcontrolling sollte über die Finanz- und Jugendamtssoftware ohne größeren Aufwand erfolgen. Hier sieht die gpaNRW noch weitere Optimierungsmöglichkeiten, indem der Prozess des Finanzcontrollings definiert und strukturiert wird und Zuständigkeiten klar beschrieben werden. Außerdem sollte das Jugendamt die Wirkungszusammenhänge bei der Hilfe zur Erziehung über weitere Kennzahlen, wie bspw. Falldichte oder den Ausbaugrad von ambulanten Hilfen und Zielvorgaben dazu konkretisieren. Dadurch befähigt sich das Jugendamt, zusätzlich Informationen zur

finanziellen Entwicklung bei der Hilfe zur Erziehung für die verschiedenen Adressaten (Amtsleitung, Verwaltungsführung, Politik) zu erstellen. Das schafft Transparenz und unterstützt die Steuerung bei der Hilfe zur Erziehung wesentlich. Laut Angaben des Fachamtes nutzt das Jugendamt seit Jahresbeginn eine neue Fachanwendung. Diese bietet die Grundvoraussetzung für eine qualitativ und inhaltlich bessere Verzahnung mit dem Finanzbereich. Das wiederum stärkt das Finanzcontrolling und verbessert die Steuerungsmöglichkeiten bei der Hilfe zur Erziehung.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt der Stadt Rheine sollte die Abläufe und Zuständigkeiten beim Finanzcontrolling für die Hilfe zur Erziehung eindeutig festlegen. Über die intensiviertere Verknüpfung der Finanz- und Jugendamtssoftware und deren technischen Auswerte- und Analysemöglichkeiten sollte eine regelmäßige Berichterstattung auch auf Ebene der prägnanten Hilfearten erfolgen.

Wie im Bericht bereits aufgeführt, nimmt die Stadt Rheine am Vergleichsring IBNRW teil. Aus Sicht der gpaNRW bietet diese Informationsquelle Vergleichswerte aus anderen Kommunen, die eine erste Grundlage für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung beim ASD in Rheine sein könnten. Nach Angaben des Fachamtes werden die Angaben des Berichtes intern genutzt. Auswertungen für Dritte wie Verwaltungsführung oder Politik gibt es nicht. Der Bericht enthält auch zahlreiche Hilfestellungen in Form von Hinweisen für das Controlling. Beispielsweise stellt der Bericht folgende für die Hilfe zur Erziehung relevante Kennzahlen für die Jahre 2018 bis 2020 zur Verfügung:

- Anzahl HzE pro 1.000 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren,
- Zuschussbedarf HzE pro Einwohner unter 18 Jahren,
- Anzahl Eingliederungshilfen nach § 35a pro 1.000 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren,
- Zuschussbedarf Eingliederungshilfen pro Einwohner unter 18 Jahren.

### 3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Ein systematisches Fachcontrolling gibt es in Rheine bisher nicht. Jedoch wurden bereits Maßnahmen zur Qualitätssicherung auf der Leitungsebene ergriffen. Für die einzelne Hilfe bewerten die Beteiligten deren Wirksamkeit anhand von Zielvorgaben. Übergeordnete Auswertungen zur Wirksamkeit der Hilfen gibt es noch nicht.

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

In der **Stadt Rheine** unterliegt das Fachcontrolling keinem konkreten System bzw. Prozess. Laut Fachamt beschränkt sich das Fachcontrolling auf Qualitätskontrollen durch die Teamleitungen des ASD, der WiJu und des Pflegekinderdienstes (PKD). Diese beziehen jeden einzelnen

Hilfefall mit ein, der dann nach erfolgter Inaugenscheinnahme durch die Leitungskraft freigegeben wird. Gestützt wird diese Vorgehensweise durch die Dienstanweisung „Fallerhebung – Wann ist ein Fall ein Fall?“ und den Vorgaben in der Jugendamtssoftware im Jugendamt der Stadt Rheine. Darüber hinaus erfolgen Informations- und Erfahrungsaustausche zur Wirksamkeit von Hilfen und zu den Leistungsanbietern im Bedarfsfall bei kollegialen Beratungen. Die Einschätzung der Wirksamkeit einzelner Hilfen erfolgt aktuell im Rahmen formulierter Hilfeplanziele nach den S.M.A.R.T.<sup>18</sup> Regeln. Die Hilfeplanfortschreibung unterliegt dann gemäß Dienst-anweisung einer festgelegten Frist und es sind vorgegebene Inhalt zu reflektieren. Je nach Hilfeart schwankt die Frist für die Hilfeplanfortschreibung zwischen drei und sechs Monaten. Dabei sind die ASD-Fachkräfte gehalten, die Hilfeplanvorlage der Jugendamtssoftware zu nutzen.

Nach Angaben des Fachamtes erfolgt keine systematische Zusammenführung der Ergebnisse hinsichtlich der Zielerreichung und Wirksamkeit der Hilfen. Auch weitere Auswertungen zu Abbruchquoten und Anzahl der benötigten Fachleistungsstunden sowie trägerbezogene Auswertungen werden nicht erstellt.

Aus Sicht der gpaNRW zielt ein Fachcontrolling zusätzlich zur Umsetzung von Qualitäts- und Verfahrensstandards auf die Evaluierung der Wirksamkeit der Hilfen bei den Trägern. Informationen dazu geben beispielsweise trägerbezogene Auswertungen zum Grad der Zielerreichung, der Verweil- oder Betreuungsdauer, der Anzahl der geleisteten Fachleistungsstunden oder auch die Zahl der unplanmäßigen Beendigungen. Das Fachamt sollte dann die Ergebnisse zusammenfassen, analysieren und ein Wissensmanagement aufbauen. Aus den Erkenntnissen können genauere Vorgaben - beispielsweise für präventive Maßnahmen oder für das Leistungsangebot der freien Träger - konzipiert werden. Die Ergebnisse sollten in die Qualitätsdialoge mit den Trägern einfließen. Nach Angaben des Fachamtes nutzt das Jugendamt seit Beginn des Jahres eine neue Fachanwendung. Aus Sicht der gpaNRW sollten alle technischen Möglichkeiten der Fachanwendung genutzt werden, um das Fachcontrolling so effizient wie möglich zu gestalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte die technischen Auswertemöglichkeiten der neuen Jugendamtssoftware auch für das Fachcontrolling intensiv nutzen. Auffälligkeiten bei der Wirksamkeit und bei Kostenentwicklungen der einzelnen Hilfearten sollte das Jugendamt dann im Bedarfsfall anbieterbezogen aufbereiten und hieraus Erkenntnisse für Qualitätsdialoge mit den freien Trägern ziehen.

Informationen zu den Leistungsanbietern wie Pflegesätze sowie Qualitäts- und Leistungsvereinbarungen standen dem ASD zum Prüfungszeitpunkt nicht zur Verfügung. Seit Beginn des Jahres können die ASD-Fachkräfte laut Fachamt zumindest über die neue Jugendamtssoftware auf eine Datenbank zugreifen, die die Leistungsanbieter namentlich auflistet.

→ **Empfehlung**

Das Anbieterverzeichnis in der Jugendamtssoftware sollte so aktualisiert werden, dass eine Trägersauswahl nach pädagogischen, räumlichen und wirtschaftlichen Aspekten erfolgen kann.

<sup>18</sup> „spezifisch, messbar, attraktiv, realistisch, terminiert“

## 3.5 Verfahrensstandards

### 3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

#### → **Feststellung**

Das Jugendamt der Stadt Rheine regelt per Dienstanweisung und Schnittstellenbeschreibung bereits verbindliche Verfahrensabläufe bei der Neu- und Weiterbewilligung von Hilfen zur Erziehung. Jedoch sind noch nicht alle Verfahrensschritte im Detail erfasst und mit Standards hinterlegt. Der Grad der Digitalisierung in den Verfahrensabläufen zeigt noch Optimierungspotenzial.

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

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

Detailliert beschriebene Arbeitsabläufe und Prozessbeschreibungen für die Hilfe zur Erziehung in der Stadt Rheine gibt es beim ASD sowie in den Spezialdiensten Pflegekinderdienst und Eingliederungshilfe. Diese liegen in Form von Dienstanweisungen und Schnittstellenbeschreibungen vor. Bei der Dienstanweisung handelt es sich um die Dienstanweisung „Fallerhebung – Wann ist ein Fall ein Fall?“ Diese ist für alle Fachkräfte der Hilfe zur Erziehung in der Stadt Rheine verbindlich. Die Dienstanweisung dient dazu, den Vorgang der Fallerhebung (Fallzugangssteuerung) zu optimieren. Außerdem soll sie ein standardisiertes und verbindliches Verfahren zur Vorgehensweise im Hilfeplanverfahren für die Fachkräfte des Jugendamtes der Stadt Rheine sicherstellen. In der Dienstanweisung sind in Textform die rechtlichen Grundlagen, Begriffsdefinitionen, Kernprozesse und damit einhergehende Verfahrensabläufe und -standards enthalten. Einzuhaltende Fristen werden differenzier nach ASD und Spezialdiensten sowie Anzahl der Hilfeplanfortschreibungen in Tabellenform präsentiert. Der Kernprozess der Fallerhebung in der Stadt Rheine wird in Form eines Ablaufschemas (Flussdiagramm) und einer Arbeitsschritttabelle übersichtlich dargestellt. Für den ASD und die Spezialdienste Pflegekinderdienst und Eingliederungshilfe gelten zusätzliche Schnittstellenbeschreibungen, die die Zuständigkeiten hinsichtlich der Fallbearbeitung bzw. Fallführung regeln. Die gpaNRW sieht hier die Stadt Rheine - gerade mit Blick auf die neu implementierte Jugendamtssoftware - auf einem guten Weg, die Prozessqualität bei der Hilfe zur Erziehung nachhaltig zu verbessern. Dazu sollte sie hinsichtlich der Wirksamkeit der Hilfen weitere Qualitätskriterien entwickeln. Zu nennen wären hier beispielsweise Reintegrations- und Rückführungsmodelle, Berichtswesen oder Abläufe/Kriterien zu kollegialen Beratungen oder Fallkonferenzen sowie Entscheidungshierarchien bei kostenintensiven Hilfearten. Zusätzlich könnte eine Zusammenfassung aller Regelungen in Form eines Qualitätshandbuches erfolgen, welches dann alle Prozess- und Verfahrensstandards an einem Ort bündelt.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte die bestehenden Prozess- und Verfahrensstandards bei der Hilfe zur Erziehung weiterentwickeln und zu einem Qualitätshandbuch zusammenführen.

Aktuell stehen den ASD-Fachkräften über einen zentralen EDV-Ordner und der Fachanwendung Dokumentationsvorlagen wie Anamnesebögen oder Hilfeplanprotokolle zur Verfügung, so dass Prozessabläufe in den Akten eine gewisse Transparenz und Einheitlichkeit aufweisen.

Die neu eingeführte Jugendamtssoftware in Rheine erfasst und dokumentiert nach Angaben des Anbieters einen Fall im Sinne eines ganzheitlichen Fallmanagements. Dazu zählen die ersten Beratungstätigkeiten, die Erstellung eines Hilfeplans und dessen Controlling und der Abschluss der Hilfe. Daher sollte aus Sicht der gpaNRW dieses Verfahren grundsätzlich in der Lage sein, alle Verwaltungsprozesse bei den Hilfen zur Erziehung digital zu bearbeiten. Die aktuell verfügbaren Fachverfahren bieten in der Regel einheitliche Vorgaben für das Hilfeplanverfahren. Auf diese kann sich die Stadt Rheine bei der Weiterentwicklung der Prozessbeschreibungen bei der Hilfe zur Erziehung stützen. Nach Angaben des Fachamtes soll zunächst die WiJu im Laufe des Jahres auf die digitale Aktenführung umgestellt werden. Für den ASD steht noch kein Zeitplan für die Umstellung fest. Immerhin ist mit der Einführung der neuen Fachanwendung eine wichtige Voraussetzung für die Digitalakte geschaffen worden. Bis dahin werden im ASD der Stadt Rheine noch Papierakten geführt, was zu einem gewissen Mehraufwand durch Doppelarbeiten führt.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte mit Blick auf die neu implementierte Jugendamtssoftware nachdrücklich auf die elektronische Aktenführung hinarbeiten.

### 3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**

Die Stadt Rheine verfügt bereits über verbindliche Festlegungen und Standards im Hilfeplanverfahren. Diese umfassen aber noch nicht alle wesentlichen Abläufe und Prozesse und Schnittstellen.

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

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

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

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

Das Hilfeplanverfahren ist in der **Stadt Rheine** in der Dienstanweisung „Fallerhebung – Wann ist ein Fall ein Fall?“ als Kernprozess definiert und mit verbindlichen Abläufen und Standards hinterlegt. Die Dienstanweisung setzt sich sehr detailliert mit der Fallerhebung im Vorfeld des eigentlichen Hilfeplanverfahrens auseinander. Aus Sicht der gpaNRW sind Regelungen im Sinne einer Fallzugangssteuerung geeignet, Einfluss auf das örtliche Fallaufkommen in einer Stadt zu nehmen. Das Verfahren bei Kindeswohlgefährdung ist in Rheine per weiterer Dienstanweisung geregelt und stellt einen Prozess außerhalb des Hilfeplanverfahrens nach § 36 SGB VIII dar. Es bleibt deshalb in unserer Betrachtung außen vor.

### **Falleingangsphase**

In der Stadt Rheine startet das Verfahren mit der Falleingangsphase. Diese wird durch einen eingehenden Anruf, eine schriftliche Mitteilung (Brief, Fax, E-Mail) oder eine persönliche Kontaktaufnahme initiiert. Das kann auch durch einen externen Kooperationspartner z.B. bei Präventionsprojekten geschehen. Die Kontaktaufnahme erfolgt bei der fallzuständigen ASD-Fachkraft oder bei deren Verhinderung beim täglich wechselnden Bereitschaftsdienst innerhalb der ASD-Teams. Soweit möglich, erfolgt die Prüfung der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit bereits zu diesem Zeitpunkt. An den Wochenenden stellt ein externer Träger die Rufbereitschaft für das Jugendamt der Stadt Rheine sicher. Dies erfolgt im Rahmen einer Kooperation mit dem Jugendamt des Kreises Steinfurt. Laut Dienstanweisung soll dem Hilfeersuchenden innerhalb von vier Wochen ein persönlicher Erstkontakt durch die fallzuständige ASD-Fachkraft angeboten werden. Über die Arbeitsschrittabelle zum Prozess Fallerhebung erhält die ASD-Fachkraft weitere Informationen über die Aufgabeninhalte beim Falleingang und die handelnden Akteure sowie Dokumentationsvorgaben.

### **Erstkontakt**

Im Erstkontakt erörtert die ASD-Fachkraft das Anliegen des Hilfeersuchenden. Auf dieser Grundlage erfolgt eine erste Einschätzung des Sachverhaltes über das weitere Vorgehen in Form eines Aktenvermerkes.

## Entscheidung

Laut Dienstanweisung stehen der ASD-Fachkraft vier mögliche Handlungswege für die weitere Vorgehensweise zur Verfügung:

- Der Kontakt zur Familie ist zu beenden, wenn kein Anliegen vorliegt.
- Es erfolgt der Verweis an einen freien Träger (Beratungsstelle, Kooperationspartner mit niederschweligen Angeboten etc.).
- Ein Beratungssetting (max. fünf Beratungstermine) wird angeboten.
- Die Fallerhebung (mind. zwei Termine) wird unterbreitet.

Sollte sich beim Beratungssetting im Jugendamt ein erhöhter Bedarf zeigen, dann ist die Fallerhebung vorzunehmen (weitere zwei Termine). Einzig der Prozess Fallerhebung ist für die Vorbereitung des Hilfeplanverfahrens in der Stadt Rheine maßgeblich. Aus Sicht der gpaNRW ist diese Vorgehensweise als wirkungsvolles Maßnahme im Sinne einer Fallzugangsteuerung zu werten. Die unauffällige Falldichte bei der Hilfe zur Erziehung in Rheine ist ein Indiz dafür. Wir gehen im Kapitel 4.7.1.4 Falldichte noch genauer darauf ein.

## Fallerhebung

Eine Fallerhebung im ASD der Stadt Rheine erfolgt in drei Schritten. Zunächst werden alle fallrelevanten Daten zusammengetragen und falls noch nicht geschehen die örtliche und sachliche Zuständigkeit geklärt. Im nächsten Schritt erfolgt auf Basis der zusammengetragenen Informationen die sozialpädagogische Diagnostik durch die fallzuständige ASD-Fachkraft. Laut Dienstanweisung sind mindestens zwei Methoden dafür vorgesehen. Für den ASD, PKD sowie den Bereich der UMA ist das beispielsweise das Genogramm. Die weiteren Methoden wie Familienbrett/Netzwerkkarte, Ressourcencheck, Zeitstrahl/Chronik, Hausbesuch (mit Fragen für einen Vermerk) und Selbsteinschätzungsbogen stehen dann der ASD-Fachkraft zur Auswahl. Laut Dienstanweisung soll die Fallerhebung innerhalb von drei Monaten abgeschlossen werden. Die Datenauswertung erfolgt dann durch ein Beratungsteam. Mit Blick auf die Spezialdienste im ASD sollte das Jugendamt bei den Prozess- und Verfahrensstandards die Schnittstellen zu den Spezialdiensten miterfassen und auf die unterschiedlichen Vorgehensweisen und Zuständigkeiten bei der Vollzeitpflege und Eingliederungshilfe verweisen. Auch die Prozessübersichten sollten dahingehend aktualisiert werden. Verweise auf Arbeitshilfen zur Prüfung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit wären ebenfalls hilfreich.

### → Empfehlung

Das Jugendamt sollte den Prozess der Fallerhebung hinsichtlich der Verfahrensstandards und Schnittstellen weiterentwickeln.

## Beratungsteam (Kollegiale Reflexion)

Der Fall wird dann im Rahmen einer „Kollegialen Reflexion“ erörtert. Diese kann bei Dienstgesprächen des Sozialen Dienstes oder als eigenständiges Fachgespräch stattfinden. Mindestvoraussetzung ist die Teilnahme von wenigstens zwei sozialpädagogischen/sozialarbeiterischen Fachkräften der Kinder- und Jugendhilfe. Hierbei geht es um die Auswertung der gesammelten Informationen und die Abgabe einer Einschätzung über das weitere Vorgehen. Hier bietet es sich aus Sicht der gpaNRW an, ebenfalls konkrete Vorgaben und Standards für die kollegiale

Reflexion verbindlich festzulegen. Diese sollten auf die Passgenauigkeit und Wirtschaftlichkeit der Hilfe mit ausgerichtet sein. Eine frühzeitige Einbindung der WiJu hinsichtlich der Informationen zu Wirtschaftlichkeitsaspekten ist angeraten.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt in Rheine sollte die Aufgaben des Beratungsteams als eigenständigen Prozess definieren und mit Verfahrensstandards hinterlegen.

### **Entscheidungsprozesse Hilfeplanung**

Die fallzuständige ASD-Fachkraft bewertet den im Beratungsteam besprochenen Sachverhalt und die Entscheidungsvorschläge. Kommt sie zu dem Schluss, dass eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist, wird den Personensorge- oder Erziehungsberechtigten eine Hilfe zur Erziehung angeboten. Dazu holt sich die ASD-Fachkraft über die ASD-Leitung die Genehmigung über die getroffene Entscheidung ein. Die Fallfreigabe durch die ASD-Leitung erfolgt über die Fachanwendung. Bei Auffälligkeiten wie Abweichungen von Entscheidungsvorschlägen des Beratungsteams oder hohen Kosten wird der Sachverhalt zwischen ASD-Leitung und fallzuständiger ASD-Fachkraft nochmals erörtert und dann entschieden. Aus Sicht der gpaNRW ist ein Entscheidungsvorbehalt auf der Teamleiterenebene vom Grundsatz her zunächst eine richtige Vorgehensweise. Jedoch zeigt sich mit Blick auf den sehr hohen Fehlbetrag und hohe Aufwendungen bei der Hilfe zur Erziehung ein Bedarf zum Gegensteuern. Hier könnte beispielsweise das Jugendamt den Entscheidungsprozess als strukturiertes Verfahren im Rahmen einer Fallkonferenz durchführen. Hierzu verweisen wir auf unsere Empfehlung zum Beratungsteam. Dabei sollte das Jugendamt genau vorgeben, wie der Beschluss für eine Hilfeart erfolgt. So sollte beispielsweise der Beschluss für eine stationäre Hilfe einstimmig sein. Ansonsten wird die Amtsleitung bzw. bei besonders kostenintensiven Fällen die Dezernatsebene hinzugezogen, die dann eine abschließende Entscheidung trifft. Außerdem sollte das Jugendamt wirtschaftliche Aspekte, wie Obergrenzen von bewilligten Fachleistungsstunden, Laufzeitbegrenzungen oder die Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten, in den Entscheidungsprozessen berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Entscheidungsprozesse bei der Hilfe zur Erziehung sollten hinsichtlich der kostenintensiven Hilfearten hierarchisch gestaffelt sein und Wirtschaftlichkeitsaspekte wie mit abdecken. Dazu zählen bspw. Obergrenzen von bewilligten Fachleistungsstunden, Laufzeitbegrenzungen oder die Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten.

### **Hilfeplangespräch**

Mit der hilfeersuchenden Familie und dem Leistungsanbieter führt die ASD-Fachkraft anschließend ein Hilfeplangespräch. Bei gegenseitigem Einvernehmen erfolgt dann die abschließende Antragstellung für die Hilfe zur Erziehung und die Bescheiderteilung durch die WiJu. Das erste Hilfeplangespräch hat die ASD-Fachkraft innerhalb einer Frist von vier bis sechs Wochen zu dokumentieren. Die WiJu erhält am Tage des ersten Hilfeplangesprächs das ausgefüllte Hilfeplanprotokoll von der fallzuständigen ASD-Fachkraft. Die Dienstanweisung enthält klare Vorgaben hinsichtlich der Inhalte und der zu verwendenden Arbeitshilfen. Das Gleiche gilt für die Hilfeplanfortschreibung. Diese soll laut Dienstanweisung bei den ASD-Fällen nach sechs, bei den

Vollzeitpflegefällen nach zwölf, bei Fällen mit Rückkehr und Verselbstständigungsoptionen und UMA-Fällen nach drei und bei der Eingliederungshilfe ebenfalls nach sechs Monaten erfolgen.

Die Stadt Rheine legt viel Wert auf Rückkehroptionen in die Herkunftsfamilien und die Verselbstständigung von Jugendlichen ab dem 17. Lebensjahr. Dazu hat sie im ASD das Fachteam „Reintegration und Verselbstständigung, UMA“ implementiert, das sich diesen beiden Themen schwerpunktmäßig widmet. Forciert wird dabei die Kooperation mit Trägern, die über etablierte Konzepte zur Reintegration und Verselbstständigung verfügen. Die Vorgehensweise resultiert aus der Teilnahme der Stadt Rheine am Modellprojekt „Hilfe zur Selbstständigkeit – Gelingende Übergänge gestalten“ des Landesjugendamtes Westfalen, welches im Zeitraum von Dezember 2016 bis Juni 2019 durchgeführt und wissenschaftlich begleitet wurde. Dadurch ist die Angebotsstruktur in Rheine für junge Menschen verbessert worden. Fehlende Angebote konnten geschaffen werden, Doppelstrukturen wurden aufgelöst und der Zugang wurde niederschwelliger. Die Steuerung in der Hilfeplanung wurde intensiviert. Im Ergebnis stuft die gpaNRW die Vorgehensweise insbesondere bei der Verselbstständigung als gelungen ein. Das zeigt sich an der im interkommunalen Vergleich sehr hohen Verselbstständigungsquote in Rheine. Wir gehen im Kapitel 4.7.2.5 § 41 SGB VIII Junge Volljährige noch genauer darauf ein.

### 3.5.1.2 Fallsteuerung

#### → Feststellung

Die Stadt Rheine steuert die Neu- und Weiterbewilligung aller Hilfen zur Erziehung über einen Entscheidungsvorbehalt der ASD-Leitung. Ansonsten steuern die ASD-Fachkräfte die Hilfefälle aus der gelebten Praxis heraus und erfüllen in weiten Teilen die durch die gpaNRW vorgegebenen Verfahrensstandards. Insbesondere die Ausgestaltung des Anbieterverzeichnisses und die Berichte der Leistungserbringer zeigen aber Optimierungsbedarf.

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

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

Wie bereits im vorherigen Kapitel beschrieben, regelt das Jugendamt der **Stadt Rheine** das Verfahren des Falleinganges bei der Hilfe zur Erziehung in eine Dienstanweisung. Darin ist auch der Prozess des Falleinganges zumindest grob skizziert. Die Fallverteilung in Rheine erfolgt anhand einer Liste, die die ASD-Fachkräfte auf Bezirke und Straßen aufteilt. Näheres zur Rufbereitschaft haben wir bereits im vorherigen Kapitel bei der Falleingangsphase beschrieben.

Eine dokumentierte Einbindung der WiJu per ausgefülltem Hilfeplanprotokoll erfolgt in der Stadt Rheine laut der gültigen Dienstanweisung am Tag nach dem 1. Hilfeplangespräch. Da ab hier Art und Umfang der Hilfe zur Erziehung ausreichend konkretisiert ist, kann aus Sicht der gpaNRW die WiJu frühzeitig eventuelle Kostenerstattungsansprüche prüfen.

Die Auswahl der Leistungsanbieter erfolgt laut Jugendamt durch die fallverantwortliche ASD-Fachkraft. Dieser Entscheidung liegen in der Regel Vorschläge aus dem Beratungsteam zugrunde. Durch Gegenzeichnen der ASD-Teamleitung unterliegt die Trägersauswahl einem Entscheidungsvorbehalt. Ein Anbieterverzeichnis stand dem Jugendamt zum Prüfungszeitpunkt nicht zur Verfügung. Die Anbietersauswahl erfolgt ausschließlich anhand der Erfahrungswerte der ASD-Fachkräfte und Informationen aus Recherchen. Aktuell steht den ASD-Fachkräfte innerhalb der neuen Jugendamtssoftware ein Anbieterverzeichnis zur Verfügung, was nach Angaben des Fachamtes eine reine Auflistung von Trägern darstellt.

#### → **Empfehlung**

Das Jugendamt der Stadt Rheine sollte das Anbieterverzeichnis für die ASD-Fachkräfte so gestalten, dass es Mindestvorgaben beispielsweise wie Stundensätze oder Betreuungspauschalen, Erfahrungseinschätzungen des Jugendamtes sowie das Leistungsangebot als Auswahlkriterien enthält.

Um den Aspekt der Wirtschaftlichkeit stärker zu berücksichtigen, sollten bei der Fallentscheidung vom Grundsatz her Angebote von verschiedenen Leistungsanbietern in Betracht gezogen werden. Gibt es mehrere gleich geeignete Angebote, so muss das günstigste Angebot gewählt werden. Dabei ist auch das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten hinsichtlich der Trägersauswahl mit zu berücksichtigen.

Die Entscheidung über die Hilfe erfolgt in Rheine, wie bereits beschrieben, durch die fallverantwortliche ASD-Fachkraft. Die Fallfreigaben erfolgen dann durch die ASD-Leitung innerhalb der Fachanwendung. Bei Auffälligkeiten kann die ASD-Leitung die Weiterbearbeitung des Falles so lange verhindern, bis es zu einer Klärung des Sachverhaltes kommt. So ist sichergestellt, dass beispielsweise Mehraufwendungen durch kostenintensive Hilfen auch durch die Leitungsebene hinterfragt und mitentschieden werden. Aus Sicht der gpaNRW muss dazu sichergestellt sein, dass die ASD-Leitung bei der Fallfreigabe die wesentlichen Entscheidungskriterien ohne größeren Aufwand abrufen kann. Wir verweisen hierzu auf unsere Empfehlungen zum Kapitel 4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren.

Die Dienstanweisung weist auf die Zusammenarbeit zwischen Leistungsnehmern und Leistungserbringer hin. Dazu werden nach Angaben des Fachamtes im Vorfeld zu den Hilfeplangesprächen Berichte der Träger eingefordert. Gesonderte Verfahrensstandards zum Berichtswesen hat das Jugendamt der Stadt Rheine nicht festgelegt. Abgeleistete Fachleistungsstunden müssen die Leistungsanbieter über Stundenzettel nachweisen. Aus Sicht der gpaNRW sollte das Fachamt Qualitätsstandards für die Berichte vorgeben und die Mindestinhalte für einen Bericht mit den Trägern vertraglich vereinbaren. Dazu könnte beispielsweise ein standardisiertes

Dokument entwickelt werden, welches die Inhalte zu Fallverläufen und Mitteilungsfristen verbindlich vorgibt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte mit den Leistungsanbietern vereinbaren, dass die Trägerberichte qualitative Mindestvorgaben enthalten.

Nach Angaben des Fachamtes erfolgt keine Auswertung der Laufzeiten der Hilfen. Jedoch gibt die Dienstanweisung für die erste Hilfeplanfortschreibung mit jeweils drei Monaten engmaschige Wiedervorlagefristen für die installierten Hilfen vor. Zusätzlich werden ambulante Hilfen für zunächst höchstens ein Jahr bewilligt. Ansonsten steuern die ASD-Fachkräfte den Umfang der Hilfeleistung über das individuelle Hilfeplanverfahren und die darin enthaltenen Zielvorgaben.

→ **Empfehlung**

Das Fachcontrolling und die Fallsteuerung sollten im Jugendamt der Stadt Rheine hinsichtlich Auffälligkeiten bei Falllaufzeiten, Fallkosten, Wirksamkeit der Hilfen und Zusammenarbeit mit dem Leistungsanbieter eng aufeinander abgestimmt werden.

Sollte bei einem Leistungsanbieter ein Maßnahmenabbruch drohen, intensiviert laut Fachamt die zuständige ASD-Fachkraft die Betreuung des Kindes bzw. Jugendlichen. Es werden Maßnahmen erörtert und beschossen, die den Hilfeabbruch verhindern sollen. Das können andere oder ergänzende Hilfen sowie Anpassungen der Zielformulierungen in den Hilfeplanverfahren sein.

### **Auswirkungen der Corona-Pandemie**

Die Corona-Pandemie und die damit verbundenen Corona-Regeln stellte auch den ASD der **Stadt Rheine** vor neue Herausforderungen bei der täglichen Arbeit. Dazu zählen technische Probleme hinsichtlich der Zugriffsmöglichkeiten auf die städtische IT und eingeschränkt verfügbarer Hardware in Form von Notebooks für Beschäftigte im Homeoffice. Daher ging das Jugendamt bereits nach Pandemiebeginn dazu über, einen normalen Betriebsablauf unter Beachtung von Corona-Schutzmaßnahmen sicherzustellen.

Um die Abstandsgebote einhalten zu können, hat das Jugendamt eine Durchmischung der ASD-Teams im täglichen Arbeitsprozess und mit Blick auf die Raumnutzung so gut wie möglich vermieden. Das Arbeiten im Homeoffice stellte die ASD-Fachkräfte in Rheine vor so große technische Probleme, dass eine Fallbearbeitung kaum möglich war. Zum einen fehlte es an einer ausreichenden Ausstattung mit Laptops und Mobiltelefonen. Zum anderen bereitete die Anbindung an die Jugendamtssoftware aus dem Homeoffice heraus Probleme. Außerdem fehlte der Zugriff auf die Papierakten im Homeoffice. Dadurch waren zeitweise wichtige Informationen im Hilfeplanverfahren für die Fachkräfte nicht einsehbar, was die Fallsteuerung im Homeoffice erschwerte bzw. unmöglich machte. Lediglich der Pflegekinderdienst konnte aufgrund der Arbeitsweise das Homeoffice stärker nutzen.

In der alltäglichen Arbeit im ASD sind laut Fachamt die notwendigen Gespräche mit den Hilfesuchenden bzw. Hilfeempfängern, über Inaugenscheinnahmen erfolgt. Dazu stehen den ASD-Fachkräften Masken und Schutzkleidung zur Verfügung. Für Gespräche im Jugendamt sind spezielle Besprechungsräume eingerichtet worden, die die Einhaltung der Corona-Schutzmaß-

nahmen ermöglichen. Laut Fachamt sind die Präsenztermine aber insgesamt dort zurückgefahren worden, wo sie nicht dringend erforderlich waren. In den Fällen von Kindeswohlgefährdungen erfolgten laut Fachamt aber immer Inaugenscheinnahmen durch den ASD. Hier wurden die strengen Abläufe während der Corona-Pandemie nicht abgeändert.

Insgesamt ist die Anzahl insbesondere der ambulanten Hilfen laut Fachamt während der Corona-Pandemie angestiegen. Unklar bleibt jedoch, ob das auf die Pandemie zurückzuführen ist. Trotz phasenweise geltenden stringenten Corona-Regeln wurden gesetzte Standards wie Fristen und Abläufe laut Fachamt nach Möglichkeit eingehalten. Die Fallzahlenentwicklung im ASD der Stadt Rheine zeigt seit 2020 eine steigende Tendenz. Auch die Meldungen einer möglichen Kindeswohlgefährdung sind gestiegen. Jedoch führen nicht alle Meldungen in Rheine zu einem Hilfeplanverfahren. Im Jahr 2020 waren es knapp 20 % und damit weniger, als in der Hälfte der Vergleichskommunen.

### 3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

#### → **Feststellung**

Die Geltendmachung und Vereinnahmung von Kostenerstattungsansprüchen unterliegt keiner Prozessoptimierung besondere Verfahrensstandards.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Rheine erfasst die Kostenerstattungen bei der Hilfe zur Erziehung nicht auf separaten Ertragskonten. Durch die fehlende Haushaltstransparenz ist eine Prüfung der zeitnahen und umfassenden Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen durch die gpaNRW nicht möglich.

*Grundsätzlich ist für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung das örtliche Jugendamt zuständig. Die örtliche Zuständigkeit ist in §§ 86 ff. SGB VIII geregelt. Unter bestimmten Voraussetzungen hat das Jugendamt, das die Hilfen zur Erziehung gewährt, gegenüber einem anderen örtlichen oder überörtlichen Träger der Jugendhilfe gemäß §§ 89 ff. SGB VIII einen Kostenerstattungsanspruch auf Erstattung der Aufwendungen. Die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen erfolgen in der Regel durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Diese sollte deshalb möglichst früh in den Hilfeplanprozess einbezogen werden. Für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen sollten Prozesse und Standards definiert sein, um zu gewährleisten, dass diese zeitnah und umfassend geltend gemacht werden.*

In der **Stadt Rheine** erfolgt die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen in der WiJu. Standards und Checklisten gibt es in der WiJu der Stadt Rheine nicht.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte Standards für das Aufgabenportfolio der WiJu entwickeln, verschriftlichen und deren Einhaltung verbindlich regeln.

Nach Angaben des Fachamtes setzt die Überprüfung der Kostenerstattungsansprüche ein, sobald ein neuer Fall mit allen erforderlichen Unterlagen vom ASD bei der WiJu eingeht. Bei laufenden Fällen wird sie über relevante neue Sachverhalte informiert. Dazu erhält die WiJu die Durchschriften der Hilfeplanprotokolle. Sobald die Voraussetzungen für Kostenerstattungsan-

sprüche bekannt sind, werden die Anträge zur Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen gestellt. Dabei ist die zuständige WiJu-Fachkraft für die Bezifferung der Höhe der Kostenerstattung und Einhaltung der Fristen und Zahlungseingänge verantwortlich.

Weiteren Optimierungsbedarf sieht die gpaNRW hinsichtlich der Haushaltstransparenz bei den Kostenerstattungen. Aktuell führt die Stadt Rheine in ihrer Finanzsoftware beim Produkt 2101 Förderung von jungen Menschen und ihrer Familien nur Ertragskonten auf, die sich nach Angaben des Fachamtes nicht nach den für die überörtliche Prüfung relevanten Kostenerstattungen differenzieren lassen. Dazu zählen insbesondere:

- Kostenerstattungen für eigene Fälle mit nachträglicher Kostenerstattungspflicht Dritter
- Kostenerstattungen für übernommene Fälle mit Kostenerstattungspflicht Dritter § 89 a SGB VIII
- Kostenerstattungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge § 89 d SGB VIII

Die Erträge für diese und auch Kostenerstattungen vom Land und weiteren Dritten werden aktuell bei den allgemeinen Umlagen, Transfererträgen, öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten, Kostenumlagen sowie sonstigen ordentlichen Erträgen verbucht. Das führt dazu, dass keine Kennzahlen zu den Kostenerstattungen gebildet werden konnten. Über den interkommunalen Vergleich und Zeitverlauf erhält die gpaNRW Aussagen darüber, wie hoch und wie zeitnah die Refinanzierungen über die Kostenerstattungen in der WiJu erfolgen. Zeigen sich hier Verzögerungen, dann wirkt sich das temporär belastend auf den städtischen Haushalt aus. Nach Angaben des Fachamtes stellt die Stadt Rheine zum Jahr 2023 auf eine neue Finanzsoftware um. Dann soll eine differenzierte Darstellung der Erträge aus Kostenerstattungen erfolgen.

#### → **Empfehlung**

Das Jugendamt der Stadt Rheine sollte im Rahmen des Controllings ein differenziertes Bild darüber abgeben, inwieweit Kostenerstattungsansprüche für UMA und Vollzeitpflegefälle und weitere Hilfen geltend gemacht worden sind und vereinnahmt wurden.

In Rheine besteht beispielsweise in 2020 bei rund 40 Prozent der Vollzeitpflegefälle ein Kostenerstattungsanspruch. Wir gehen später im Bericht im Kapitel 3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII noch genauer darauf ein.

### 3.5.2 Prozesskontrollen

#### → **Feststellung**

Die wesentlichen Abläufe im ASD in der Stadt Rheine werden durch das Mitzeichnen der ASD-Leitung begleitet. Kontrollsysteme der aktuell eingesetzten Jugendamtssoftware kommen bei der Fallfreigabe zum Einsatz. Die Prozesskontrollen unterliegen keinen speziellen Verfahrensstandards.

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

Im Jugendamt der Stadt Rheine gibt es kein internes Kontrollsystem. Die ASD-Leitung ist über die Fachanwendung gehalten, Hilfefälle für die Bewilligung freizugeben. Ansonsten ist eine weitere Bearbeitung des Falles durch die ASD-Fachkraft nicht möglich. In diesem Zusammenhang überprüft die ASD-Leitung im Zuge der Mitzeichnung bei Neu- und Weiterbewilligungen, bei Kindeswohlgefährdungen aber auch bei Änderungen im Hilfeplanverfahren die Einhaltung der geltenden Standards und Verfahrensabläufe im ASD der Stadt Rheine. Außerdem wird durch das Mitzeichnen das Vier-Augen-Prinzip gewahrt. Für die Kindeswohlgefährdungen gibt es zusätzlich eine Warnliste über die Fachanwendung, die eine engmaschige Fallbegleitung durch die ASD-Leitung ermöglicht.

Weitere gezielte Auswertungen und automatische Kontrollmechanismen sollen mit der neuen Jugendamtssoftware laut Fachamt möglich sein.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt der Stadt Rheine sollte auch Verfahrensstandards für Prozesskontrollen definieren. Dabei geht es insbesondere um die Einbindung der Führungskräfte und eine Festlegung, ob die Kontrollen routinemäßig oder stichprobenartig bei bestimmten Hilfearten erfolgen sollen. Dazu sollten die Leitungskräfte Zugriff auf die wichtigsten Kontroll- und Auswertmöglichkeiten bei der eingesetzten Jugendamtssoftware haben.

→ **Empfehlung**

Bei der Einführung der neuen Fachanwendung im Bereich des ASD der Stadt Rheine sollte viel Wert auf die Einrichtung von automatisierten Kontrollmechanismen für Wiedervorlagefristen oder Altersgrenzen gelegt werden.

## 3.6 Personaleinsatz

Zum Personaleinsatz im Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung betrachtet die gpaNRW schwerpunktmäßig die Stellenausstattung im ASD und in der WiJu.

- Die Stadt Rheine verfügt für den ASD und der WiJu über kein Stellenbemessungsverfahren. Bei der Personalbedarfsplanung im ASD orientiert sich das Jugendamt an einem Personalrichtwert eines externen Institutes.

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

## Personaleinsatz 2020

Kennzahlen	Rheine	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	31	18	26	30	32	49	18
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	140	75	110	136	163	233	18

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

Wir haben die Aufgabeninhalte der Stellen einheitlich definiert. Sofern zusätzliche Aufgaben durch die Mitarbeitenden erledigt werden, sind diese aus den Stellenanteilen herausgerechnet worden.

Nach Angaben des Fachamtes gab es im Betrachtungszeitraum immer mal wieder Fluktuationen im ASD aus den unterschiedlichsten Gründen. Die Spezialdienste waren davon aber kaum betroffen. Stellennachbesetzungen konnten bisher ohne Probleme erfolgen.

Die Stadt Rheine hält für neue Fachkräfte im ASD einen separaten Einarbeitungsordner vor. Verantwortlich für die Einarbeitung neuer Beschäftigte im ASD ist ein Gruppenkoordinator. Die Einarbeitung der neuen Beschäftigten erfolgt nicht auf Basis eines Konzeptes bzw. Leitfadens. Aus Sicht der gpaNRW sind Konzepte bzw. Leitfäden für die einarbeitenden Fachkräfte eine gute Orientierungshilfe, sodass keine relevanten Inhalte ausgelassen werden. Die einzelnen Einarbeitungsprozesse sollen außerdem dokumentiert werden.

### → Empfehlung

Das Jugendamt der Stadt Rheine sollte die Einarbeitung neuer Beschäftigter im ASD auf Basis eines Konzeptes bzw. Leitfadens durchführen.

Nach Angaben der Verwaltung erfolgt bereits die Umsetzung dieser Empfehlung, die in den nächsten Monaten abgeschlossen sein soll.

## 3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

### → Feststellung

Die ASD-Fachkräfte der Stadt Rheine bearbeiten im Jahr 2020 so viele Fälle, dass der Personalrichtwert der gpaNRW geringfügig überschritten wird. Das deutet auf eine ausgewogene Personalausstattung im ASD hin.

Für die Stellenausstattung des ASD 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.

### Entwicklung Hilfefälle je Vollzeit-Stelle ASD im Zeitreihenvergleich

Grunddaten/Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Stellenausstattung ASD	18,23	18,34	17,54	15,87
Hilfeplanfälle absolut	474	475	465	484
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	26	26	27	31

Im Jahr 2020 waren bei der **Stadt Rheine** 15,9 Stellen im ASD tatsächlich besetzt. Auch die Spezialdienste sind in diesen Stellen enthalten. Bezogen auf die rd. 484 Hilfefälle im Jahresdurchschnitt bearbeitet eine Vollzeit-Stelle demnach 31 Hilfeplanfälle. Dieser Leistungswert liegt nur knapp oberhalb des gpa-Personalrichtwert von 30 Fällen je Vollzeit-Stelle im ASD. Die Stadt Rheine verfügt nach Angaben des Fachamtes nicht über eine Personalbedarfsplanung bzw. ein Stellenbemessungsverfahren für den ASD. Bislang orientierte sich das Jugendamt in Rheine hinsichtlich der Stellenausstattung im ASD an einem Richtwert von 30 Fällen je Vollzeit-Stelle eines externen Institutes. Mit Einführung der neuen Fachanwendung beabsichtigt das Jugendamt die Stellenbemessung mittelfristig an Prozessen auszurichten.

### 3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

- Die Stellen in der WiJu der Stadt Rheine bearbeiten im Jahr 2020 so viele Fälle, dass der Personalrichtwert der gpaNRW exakt erreicht wird. Das deutet auf eine angemessene Stellenausstattung in der WiJu hin.

Für die Stellenausstattung der WiJu 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.

### Entwicklung Hilfefälle je Vollzeit-Stelle Wirtschaftliche Jugendhilfe im Zeitreihenvergleich

Grunddaten/Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Stellenausstattung WiJu	3,14	3,38	3,29	3,45
Hilfeplanfälle absolut	474	475	465	484
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	151	140	141	140

Die Stadt Rheine setzt im Jahr 2020 in der WiJu 3,45 Vollzeit-Stellen zur Aufgabenerledigung in der Sachbearbeitung ein. Bei rund 484 zu bearbeitenden Fällen ergibt das einen Leistungswert von 140 Hilfefällen je Vollzeit-Stelle. Das entspricht exakt dem gpa-Richtwert. Seit 2018 zeigt sich die Fallbelastung in der WiJu weitestgehend unverändert. Die gpaNRW bewertet die Stellenausstattung der Stadt Rheine als ausgewogen.

## 3.7 Leistungsgewährung

### 3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Die Stadt Rheine weist einen höheren Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren bei der Hilfe zur Erziehung auf als die überwiegende Mehrzahl der Vergleichsstädte. Das ist auf vergleichsweise hohe fallbezogene Aufwendungen zurückzuführen, das wiederum resultierend auch aus einem sehr niedrigen Anteil an kostengünstigen ambulanten Hilfen.

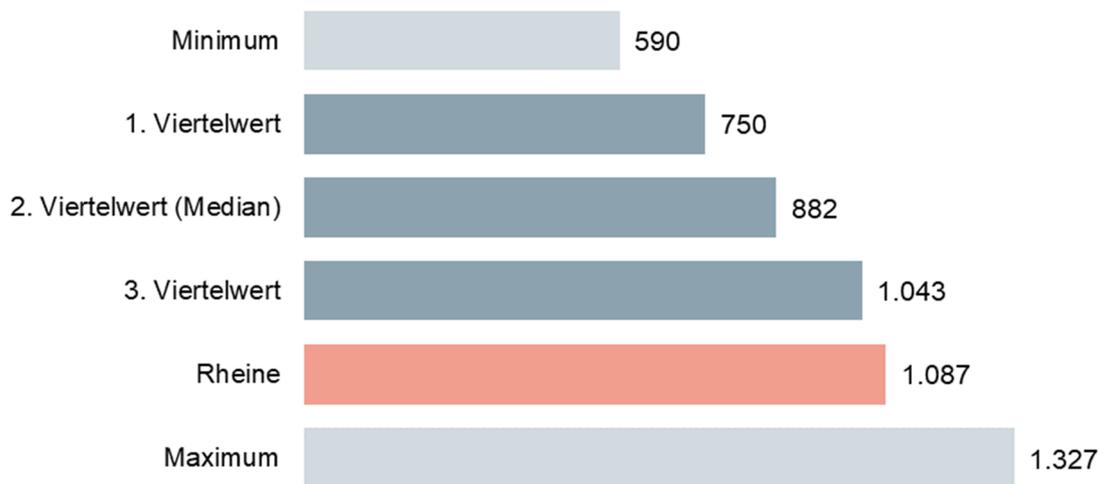
*Eine Kommune sollte den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.*

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

Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für die Hilfe zur Erziehung der **Stadt Rheine** ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis des Produktes (Leistung) „2101 Förderung junger Menschen und Familien“ des Haushaltplanes der Stadt Rheine gleichzusetzen. Das Jugendamt der Stadt Rheine hat die Aufwendungen und Erträge nach den Vorgaben zur Datenanforderung der gpaNRW zusammengestellt und aufbereitet. Beispielsweise enthält das ordentliche Ergebnis im oben genannten Produkt die Begleitung und Mitwirkung bei Verfahren nach dem Jugendgerichtsgesetz. Diese werden in dieser Prüfung nicht berücksichtigt und bereinigt.

Im Vergleichsjahr 2020 beläuft sich der Fehlbetrag bei der Hilfe zur Erziehung auf rund 17,4 Mio. Euro. In Bezug zu den 15.974 Einwohnern der Altersgruppe 0 bis unter 21 Jahre ergibt sich im interkommunalen Vergleich folgende Kennzahlenpositionierung:

### Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2020



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



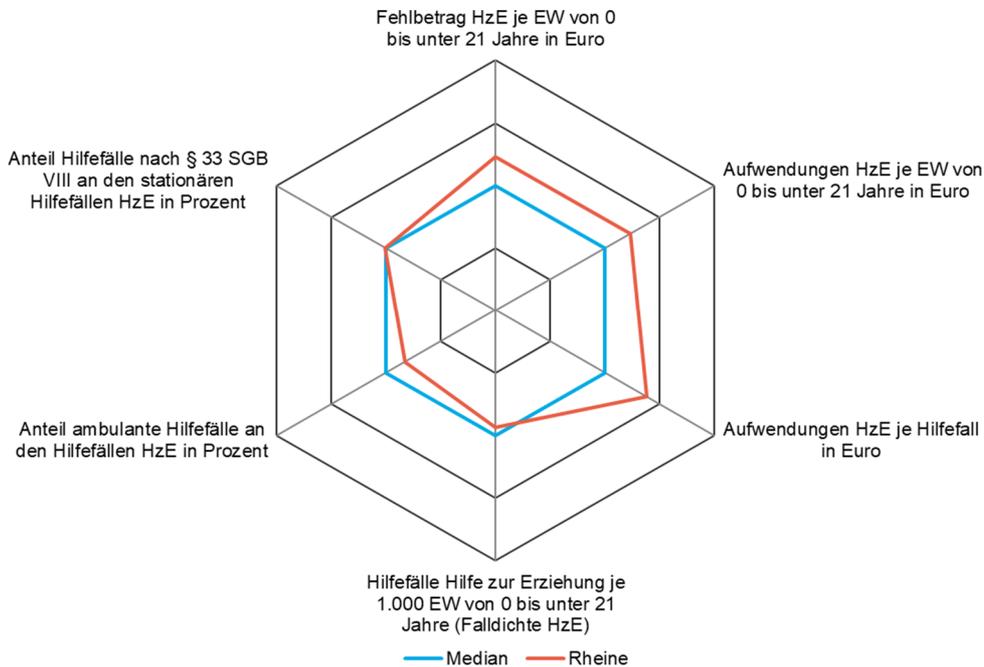
### Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro

2019	2020
867	1.087

Der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre bei der Hilfe zur Erziehung steigt von 2019 nach 2020 deutlich. Das liegt hauptsächlich an rückläufigen Erträgen und steigenden Transferaufwendungen. Diese Entwicklung ist in Rheine nach Angaben des Fachamtes auch auf die Auswirkungen der Corona Pandemie in den Prozessabläufen bei der Hilfe zur Erziehung zurückzuführen. Die überwiegende Mehrzahl der Vergleichsstädte weist trotz Corona-Pandemie eine niedrigere Belastung durch den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung bezogen auf die Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren auf.

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

## Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2020



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

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

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

- Die wichtigsten Einflussgrößen auf den Fehlbetrag bei der Hilfe zur Erziehung in der Stadt Rheine weisen insgesamt belastende Größenordnungen auf. So sind die Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung hoch und der Anteil an kostengünstigen ambulanten Hilfen niedrig. Begünstigend wirkt sich dagegen die vergleichsweise niedrige Falldichte aus. Der Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen in der Stadt Rheine ist geringfügig höher als im Mittel der Vergleichskommunen. Er wirkt sich daher positiv auf den Fehlbetrag bei der Hilfe zur Erziehung aus.

Die Entwicklung der Kennzahlen des Netzdiagrammes in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 wird in Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

### 3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

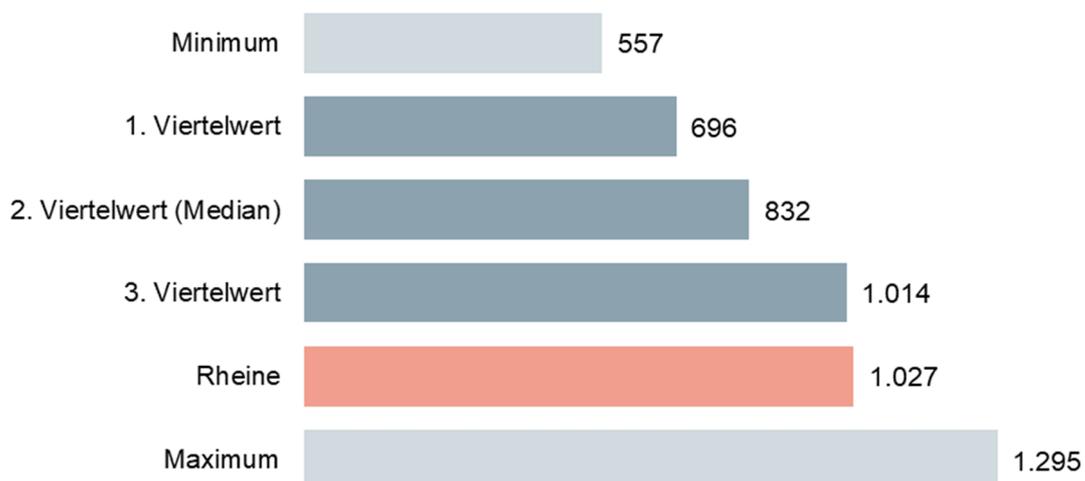
Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe bzw. Besoldungsgruppe in die Aufwendungen eingerechnet. Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Kommune betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

#### → Feststellung

Die überwiegende Zahl der Vergleichskommunen ist durch die Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung geringer belastet, was auf einen hohen Anteil an kostenintensiven Hilfen in Rheine zurückzuführen ist. Mehr als die Hälfte dieser Fälle sind kostenintensive stationäre Unterbringungen.

#### Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2020

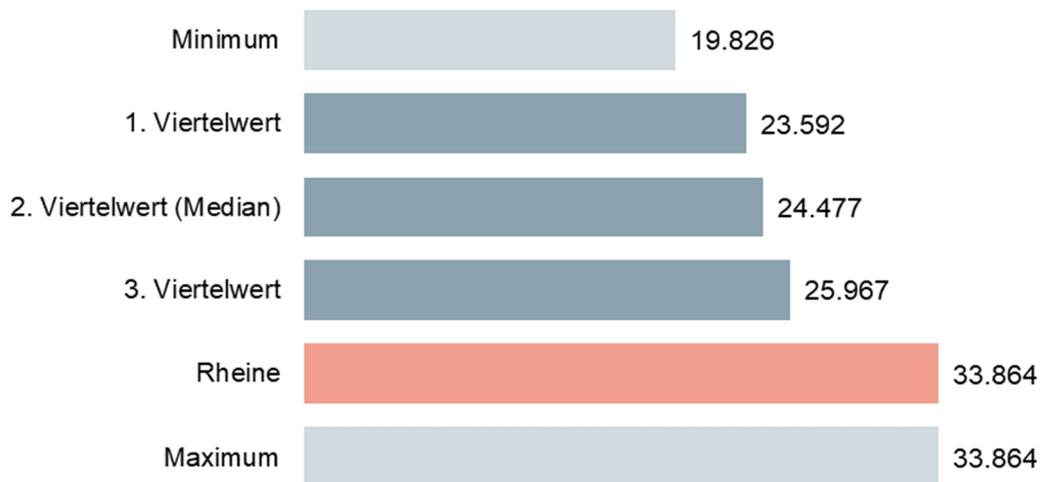


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 22 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Entscheidend für die Beurteilung der Gesamtsituation sind aber neben den einwohnerbezogenen Aufwendungen die Aufwendungen je Hilfefall. Im Jahr 2020 wurden in Rheine insgesamt rund 484 Hilfefälle bearbeitet, davon rund 239 ambulante und rund 245 stationäre Fälle. Insgesamt verausgabte die Stadt Rheine mehr als 16 Mio. Euro Transferaufwendungen für die Hilfe zur Erziehung.

#### Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020



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



Keine Vergleichsstadt hat höhere fallbezogenen Aufwendungen als die Stadt Rheine.

Wie sich die Aufwendungen je Hilfefall, getrennt nach ambulanten und stationären Aufwendungen, im Zeitverlauf entwickeln, zeigt die nachfolgende Tabelle:

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
----------	------	------	------	------

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	28.329	31.157	33.756	33.864
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	12.985	14.317	15.866	15.121
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	43.175	46.525	50.228	52.174

Der starke Anstieg bei den Aufwendungen je Hilfefall flacht zum Jahr 2020 hin deutlich ab. Bezogen auf den Gesamtzeitraum verbleibt dennoch ein Anstieg um rund 5.500 Euro je Hilfefall. Bis zum Jahr 2019 sind steigende Transferleistungen sowie insgesamt rückläufige Fallzahlen ursächlich dafür. In 2020 fällt der Fallanstieg proportional höher aus, als der Anstieg bei den Transferaufwendungen. Ähnliches gilt für die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall. Diese steigen im gleichen Zeitraum um rund 2.100 Euro. Die Entwicklung bei den Fallzahlen und Transferaufwendungen verläuft hier ähnlich, wobei der Fallanstieg hier so hoch ausfällt, dass sich trotz steigender ambulanter Transferaufwendungen der Kennzahlenwert verringert. Die stationären Aufwendungen je Hilfefall steigend dagegen im gesamten Betrachtungszeitraum. Seit 2017 erhöhten sich die Aufwendungen je stationärem Hilfefall um fast 9.000 Euro. Das liegt an gestiegenen stationären Transferaufwendungen. Die Fallzahlen zeigen sich im Betrachtungszeitraum dagegen recht stabil.

Nachfolgend betrachten wir die Aufwendungen je Hilfefall für das Jahr 2020 getrennt nach ambulanten und stationären Aufwendungen je Hilfefall im interkommunalen Vergleich. Über die Positionierung können wir einschätzen, wie groß die jeweilige Belastung im Vergleich zu den anderen Kommunen ausfällt.

#### Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2020

Kennzahlen	Rheine	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	15.121	7.598	9.807	11.426	13.016	17.548	22
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	52.174	34.462	40.041	46.109	48.876	52.910	22

Bei den ambulanten und stationären Aufwendungen je Hilfefall verzeichnet die überwiegende Mehrzahl der Vergleichsstädte eine niedrigere Belastung als Rheine.

#### → Empfehlung

Die Stadt Rheine sollte die Gründe, auch im Zusammenhang mit der Corona Pandemie, für die hohen Fallkosten eruieren und nach Möglichkeit gegensteuern.

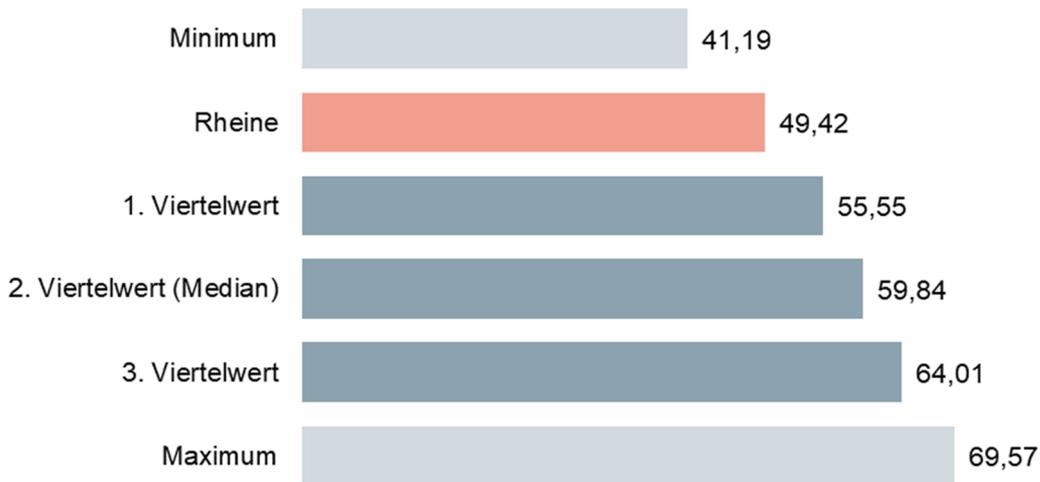
#### 3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

#### → Feststellung

Die Stadt Rheine hat einen vergleichsweise niedrigen Anteil an ambulanten Hilfen. Hier weisen die meisten Vergleichsstädte höhere Anteile auf.

In der **Stadt Rheine** sind in 2020 rund 239 der 484 Fälle den ambulanten Hilfen zuzuordnen. Das entspricht einem Anteil von rund 49 Prozent.

**Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020**



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



Die Stadt Rheine hat einen niedrigeren Anteil an kostengünstigen ambulanten Hilfefällen als die Mehrzahl der Vergleichsstädte. Im Zeitverlauf ist der Anteil der ambulanten Hilfefälle recht konstant.

**Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent im Zeitreihenvergleich**

2017	2018	2019	2020
48,87	47,94	47,97	49,42

Im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung ist der Anteil ambulanter Hilfen etwas gestiegen. In 2014 lag der Anteil noch bei 46,4 Prozent. Hinsichtlich des Grundsatzes, mehr ambulante statt stationäre Hilfen einzuleiten, gab es bei der Hilfe zur Erziehung in der Stadt Rheine seit 2014 somit eine geringfügige Verbesserung von den stationären hin zu den ambulanten Fällen. Ambulante Einzelhilfen sind meistens deutlich günstiger als insbesondere stationäre Heimunterbringungen. Deshalb ist ein hoher Anteil ambulanter Hilfen grundsätzlich positiv zu sehen, jedoch bei möglichst konstanter Falldichte. Der interkommunale Vergleich zeigt, dass die Stadt

Rheine ihre Potenziale hier noch nicht ausschöpft. Wir gehen im Kapitel 4.7.1.4 noch genauer auf die Falldichte ein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte bei konstanter Falldichte den Anteil ambulanter Hilfen nach Möglichkeit erhöhen.

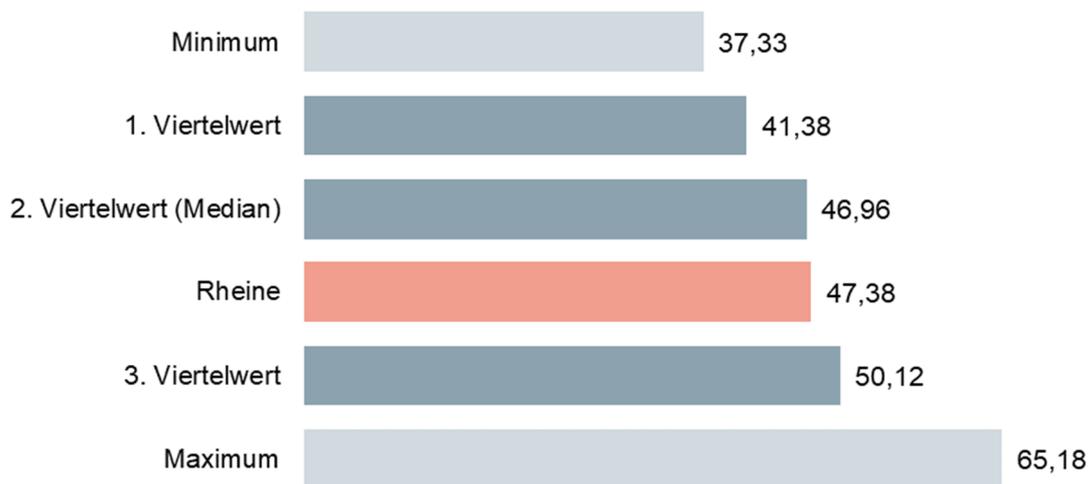
### 3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Über den Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfen über dem Median erfährt die Stadt Rheine eine Entlastung. Hinzu kommen weitere Unterbringungen in auswärtigen Pflegefamilien als günstige Alternative zu den Heimunterbringungen.

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

Die **Stadt Rheine** positioniert sich mit ihrem Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

**Anteil Vollzeitpflegefälle nach §§ 33, 41 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2020**



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



Die Stadt Rheine verzeichnet im Jahr 2020 einen geringfügig höheren Anteil an Vollzeitpflegefällen nach §§ 33 und 41 SGB VIII und an den stationären Hilfefällen als die Hälfte der Vergleichskommunen. Im Vergleichsjahr waren rund 116 Fälle von insgesamt 245 stationären Hilfefällen in Vollzeitpflege untergebracht.

#### Anteil Hilfefälle nach §§ 33, 41 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent im Zeitreihenvergleich

2017	2018	2019	2020
51,54	52,54	48,98	47,38

Der Anteil Vollzeitpflegefälle steigt zunächst und zeigt ab 2018 eine rückläufige Entwicklung. In Rheine überwiegt der Anteil der Kinder, die über den ASD in eigenen Pflegefamilien untergebracht werden mit 59 Prozent. 41 Prozent der Pflegekinder in Pflegefamilien vor Ort kommen aus anderen umliegenden Kommunen. Dieser Anteil ist in der Mehrzahl der Vergleichsstädte niedriger (Median: 39 Prozent). Die pädagogische Fallzuständigkeit wechselt nach zwei Jahren zum Jugendamt der Stadt Rheine. Für die Kinder aus anderen Kommunen erhält die Stadt Rheine eine Kostenerstattung. Die Kosten werden vom grundzuständigen Jugendhilfeträger nach Geltendmachung erstattet. Die Stadt Rheine bringt ihrerseits sehr viele Kinder in ortsfremden Pflegefamilien unter. Hier erreicht die Stadt Rheine mit über 80 Prozent fast den Maximalwert von 83 Prozent. Diese Fälle wirken sich in unserer Betrachtung weder auf die Falldichte noch auf den Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen aus, da hier keine Betreuung durch den ASD erfolgt. Diese Vorgehensweise als Alternative zu den teuren Heimunterbringungen ist aus Sicht der gpaNRW zu befürworten.

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

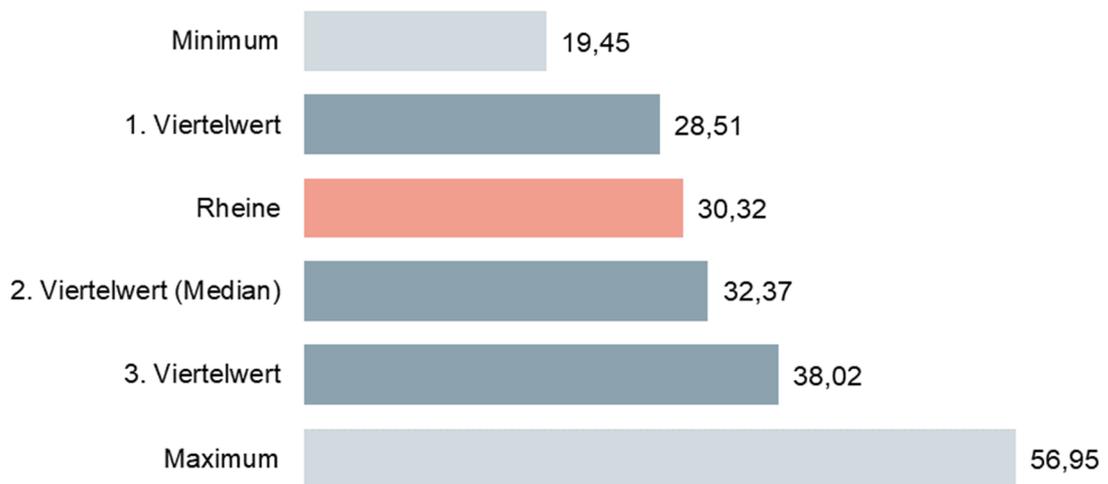
#### 3.7.1.4 Falldichte

- Die Stadt Rheine profitiert bei der Falldichte von einem Rückgang der UMA-Fallzahlen im ambulanten und stationären Bereich. Gleichwohl ist bei den selbst installierten ambulanten und stationären Fällen ein Anstieg zu verzeichnen. Trotzdem ist die Falldichte in 2020 immer noch niedriger als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen.

Die gpaNRW definiert die Falldichte als die Anzahl der Hilfefälle für Hilfen zur Erziehung je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre.

Die **Stadt Rheine** weist in 2020 rund 484 Hilfeplanfälle auf. Bezogen auf 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahre liegt die Falldichte bei rund 30 Hilfeplanfällen.

### Falldichte HzE 2020



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



### Fallzahlen im Zeitverlauf

Grunddaten/Kennzahl	2017	2018	2019	2020
ambulante Hilfefälle	232	228	223	239
davon ambulante Hilfefälle für UMA	9,00	12,42	10,83	4,82
ambulante Hilfefälle ohne UMA	223	215	212	235
stationäre Hilfefälle	241	248	242	245
davon stationäre Hilfefälle für UMA	28,00	19,67	9,33	4,27
stationäre Hilfefälle ohne UMA	213	228	233	241
<b>Hilfefälle gesamt</b>	<b>473</b>	<b>476</b>	<b>465</b>	<b>484</b>
<b>davon Hilfefälle für UMA gesamt</b>	<b>37</b>	<b>32,09</b>	<b>20,16</b>	<b>9,09</b>
<b>Hilfefälle gesamt ohne UMA</b>	<b>436</b>	<b>443,91</b>	<b>444,84</b>	<b>474,91</b>
<b>Falldichte</b>	<b>29,7</b>	<b>29,62</b>	<b>29,17</b>	<b>30,32</b>

Die Anzahl der Hilfefälle zeigt sich bis 2018 recht stabil und ist in 2019 sogar rückläufig. Bis dahin profitiert die Stadt Rheine von dem deutlichen Rückgang der UMA-Fallzahlen. Im Jahr 2020 steigen die Fallzahlen bei den selbst installierten Fällen so stark an, dass der Fallrückgang bei den UMA einen Anstieg der Falldichte nicht mehr verhindert. Das gilt sowohl für die ambulanten wie auch für die stationären Hilfen. Auch wenn die Falldichte in der Stadt Rheine immer noch niedriger ausfällt als bei der Hälfte der Vergleichsstädte, sollte sie die Fallzahlenentwicklung gerade bei den selbst installierten Fällen verstärkt in den Fokus nehmen, insbesondere bei den teuren Hilfen. Das gilt auch vor dem Hintergrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie.

### 3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die Hilfearten, die den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung am stärksten beeinflussen. Dazu zählen wir die Hilfearten, deren gerundeter Anteil an den gesamten Transferaufwendungen bei der Hilfe zur Erziehung mindestens fünf Prozent beträgt. In Rheine sind das die:

- Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII (7,1 Prozent),
- Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII (12,1 Prozent),
- Heimerziehung und sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII (45,2 Prozent),
- Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII (13,1 Prozent) und
- Hilfe zur Erziehung für junge Volljährige § 41 SGB VIII (8,6 Prozent).

Die Transferaufwendungen der nachfolgend aufgeführten Hilfearten sind gering und bleiben daher bei den nachfolgenden Analysen außen vor.

**Hilfearten nach § 27 ff. SGB VIII mit einem Anteil an den Transferaufwendungen HzE gesamt von weniger als fünf Prozent 2020**

Hilfeart	Anteil an den Aufwendungen HzE gesamt in Prozent 2020
Erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	0,3
Erziehungsberatung nach § 28 SGB VIII	0,3
Soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII	0
Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII	1,6
Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	2,0

**3.7.2.1 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)**

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Rheine weist vergleichsweise hohe Fallaufwendungen bei der SPFH auf. Wegen der niedrigen Falldichte bleibt die Belastung für den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung aber noch moderat.

Die Stadt Rheine hat im Jahr 2020 insgesamt rund 1.171.000 Euro für rund 98 Hilfefälle nach § 31 SGB VIII verausgabt.

**Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020**

Kennzahl	Rheine	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	11.963	6.744	8.234	9.569	11.170	13.119	19
Ambulante Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	73,33	0,00	57,51	78,05	90,83	177	20
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	6,13	0,00	6,02	7,33	9,70	14,30	20
Anteil ambulante Hilfen mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	54,55	50,00	57,70	62,96	69,46	80,65	16

Kennzahl	Rheine	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil ambulante Hilfen mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	45,45	19,35	30,54	37,05	42,30	50,00	16

### Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII im Zeitverlauf 2017 bis 2020

Kennzahl/Grundzahl	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	9.977	10.850	11.449	11.963
Ambulante Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	71,24	71,63	67,45	73,33
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	7,14	6,60	5,89	6,13
Hilfefälle	114	106	94,00	97,91

Die Aufwendungen für einen Fall der Sozialpädagogischen Familienhilfe sind in Rheine höher als bei der überwiegenden Mehrzahl der Vergleichsstädte. Auf die Zielgruppe der 0 bis unter 21-Jährigen bezogen zeigt sich ein anderes Bild im interkommunalen Vergleich. Mehr als die Hälfte der Vergleichsstädte weisen höhere Werte auf. Hier kommt zum Tragen, dass die Stadt Rheine bei der SPFH eine vergleichsweise niedrige Falldichte hat. So ist die Belastung für den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung durch die SPFH in Rheine noch moderat, auch wenn die Fallkosten vergleichsweise hoch sind. Wir verweisen hierzu auf unsere Ausführungen zum Angebotsvergleich bei mehreren geeigneten Leistungsanbietern im Kapitel 4.5.2.1 Fallsteuerung.

Die Laufzeiten von Hilfen wirken sich auf die Falldichte aus. Im Jahr 2020 waren die Laufzeiten der beendeten Hilfefälle in Rheine länger als bei den meisten Vergleichsstädten. In rund 45 Prozent der beendeten Hilfefälle hatte Rheine eine Laufzeit von über 18 Monaten. Der 3. Viertelwert der Fälle mit dieser Laufzeit liegt hier bei rund 42 Prozent. Die etwas längeren Laufzeiten wirken sich erhöhend auf die Falldichte und auf die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.

#### → Empfehlung

Die Stadt Rheine sollte die Laufzeiten der Sozialpädagogischen Familienhilfe regelmäßig auswerten und die Hilfen sobald wie möglich beenden.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

### 3.7.2.2 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung eines Kindes/Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in einer Pflegefamilie. Neben der normalen Pflegefamilie gibt es verschiedene Formen der Vollzeitpflege, z.B. sonderpädagogische Pflegestellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder/Jugendliche.

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

#### → Feststellung

Bei der Vollzeitpflege verzeichnet die Stadt Rheine hohe fall- und einwohnerbezogene Transferaufwendungen. Jedoch erhält sie für einen beträchtlichen Teil der Fälle Kostenerstattungen. Das gilt auch für die wenigen aber teuren UMA-Fälle. Dazu kommt ein sehr hoher Anteil an ortsfremden Unterbringungen mit einer Kostenerstattungspflicht für die Stadt Rheine, die zwar nicht die Falldichte aber in der Konsequenz den Fehlbetrag bei der Hilfe zur Erziehung mit belasten.

Laut Fachamt erfolgt die Unterbringung der Kinder durch den ASD in Bereitschaftspflege- und Kurzzeitpflegefamilien, die über den Pflegekinderdienst (PKD) in Rheine und Umgebung vorgehalten werden. Dazu greift der PKD im Bedarfsfall auch auf Pflegefamilien freier Jugendhilfeträger zurück. Die Fallverantwortung verbleibt im ASD, auch nach der Unterbringung in der Bereitschaftspflege bei einem externe Träger. Dazu erfolgen Abstimmungen mit dem PKD und den Fachkräften des externen Trägers. Das Angebot an Pflegestellen ist laut Mitteilung des Fachamtes umfangreich. Nach den in Rheine geltenden Standards erfolgen auf Dauer ausgelegte Unterbringungen in der Regel außerhalb von Rheine, um eine räumliche Trennung zu gewährleisten. Die Pflegekinder haben nach Angaben des Fachamtes zudem unterschiedliche pädagogische und diagnostische Bedarfe. Auch ist die gute Beziehung zwischen Pflegeeltern und Pflegekind ein wichtiges Kriterium. Der Wohnort des Kindes ist laut Fachamt nachrangig, da Umgangskontakte zu den leiblichen Eltern auch mit einer Entfernung geplant und umgesetzt werden können. Örtliche Unterbringungen erfolgen nach Angaben des Fachamtes oft im Rahmen der Verwandtenpflege. Häufig werden die Pflegefamilien in Rheine von den umliegenden Jugendämtern belegt. Interessierte Eltern können sich über die Homepage der Stadt Rheine und direkt beim Pflegekinderdienst über das Pflegeelternsein informieren. Pandemiebedingt ist die Anwerbung von neuen Pflegefamilien jedoch erschwert.

Für die Aufgaben der Vollzeitpflege setzt die Stadt Rheine einen Pflegekinderdienst als Spezialdienst im ASD mit 3,3 Vollzeit-Stellen ein. Dem PKD obliegt die Akquise, Eignungsprüfung, Qualifizierung, Fortbildung, Vermittlung, Beratung und Begleitung von Pflegefamilien. Bei Unterbringungen in Pflegeverhältnissen bei externen Trägern erfolgt die Betreuung durch Fachkräfte vor Ort. Die Hilfeplanung obliegt ebenfalls dem PKD.

Über gesonderte Standards in der Hilfeplanung verfügen der Pflegekinderdienst und der ASD in der Stadt Rheine zum Teil. Positiv ist aus Sicht der gpaNRW, dass die Schnittstellen zwischen ASD und PKD hinsichtlich der Zuständigkeiten für die Fallverantwortung (Hilfeplanverfahren)

und die Umsetzung der Vollzeitpflege genau beschrieben sind. Zusätzlich verweisen wir hier auf die Empfehlungen zum Kapitel 4.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards.

Für die Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII wendet die Stadt Rheine im Jahr 2020 rund 1.984.000 Euro für rund 106 Hilfefälle mit Hilfeplanverfahren auf. Das entspricht einem Anteil von rund 12 Prozent an den Gesamtaufwendungen für die Hilfe zur Erziehung. In 2020 gab es zwei UMA-Fälle.

### Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahl	Rheine	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	18.721	13.304	14.700	16.442	18.633	33.082	22
Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	124	51	79	96	127	216	22
Anteil Hilfefälle für UMA an den Hilfefällen in Prozent	2,31	0,00	0,00	0,00	1,26	3,52	21
Stationäre Transferaufwendungen für UMA je Hilfefall	42.572	11.309	12.213	13.595	17.132	42.572	7
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	6,64	3,14	4,91	5,56	7,61	9,39	22
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen in Prozent	40,57	9,20	29,32	39,16	41,80	54,69	16
Anteil Hilfefälle mit Kostenerstattungspflicht an den Hilfefällen nach § 33 SGB VIII in Prozent	80,19	3,26	27,12	38,05	58,29	83,44	19

### Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII im Zeitverlauf 2017 bis 2020

Kennzahl/ Grundzahl	2017	2018	2019	2020
Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	17.229	19.679	18.998	18.721
Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	118	143	127	124

Kennzahl/ Grundzahl	2017	2018	2019	2020
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen in Prozent	37,18	34,79	36,24	40,57
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	6,87	7,26	6,66	6,64

Die Falldichte bei der Vollzeitpflege ist wie der Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen etwas höher als bei der Hälfte der Vergleichsstädte. In diesem Zusammenhang ist auch der hohe UMA-Anteil an den Vollzeitfällen interessant, obwohl es sich hierbei absolut nur um 2,5 Fälle handelt. Die Aufwendungen je Hilfefall diese Fälle belaufen sich auf 42.572 Euro und bilden den Maximalwert im Vergleich. Laut Fachamt handelt es sich bei den UMA-Pflegeverhältnissen um Gastfamilien im Projekt JuMeGa (Junge Menschen in Gastfamilien) eines kirchlichen Trägers. Der Tagespflegesatz liegt hier bei 109,57 Euro. Die Maßnahme wird jedoch über Kostenerstattungen für die UMA refinanziert, sodass für den Haushalt der Stadt Rheine keine zusätzlichen Belastungen entstehen. Trotzdem wirkt sich das kennzahlenerhöhend im interkommunalen Vergleich der fallbezogenen Transferaufwendungen bei der Vollzeitpflege aus. Die Fallzahlen in der Vollzeitpflege sind seit 2018 tendenziell rückläufig. Das führt dazu, dass der Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen in Rheine ebenfalls zurückgeht. Hier ist aber relevant, dass der Anteil der Vollzeitpflegefälle mit einer Kostenerstattungspflicht wegen der Unterbringung außerhalb von Rheine mit am höchsten im landesweiten Vergleich ist. Diese Fälle machen sich bei der Falldichte nicht bemerkbar, da sie nach zwei Jahren wegen des Zuständigkeitswechsels nicht mehr durch den ASD in Rheine betreut werden.

Die Stadt Rheine kann bei rund 41 Prozent der Vollzeitpflegefälle nur bedingt Einfluss auf die Höhe der Transferaufwendungen nehmen. Mehr als die Hälfte der Vergleichsstädte weisen hier niedrigere Anteile auf. Grund dafür ist, dass diese Fälle Fremdunterbringungen anderer Jugendämter sind. Die Zuständigkeit für die Fremdunterbringung geht nach Ablauf von zwei Jahren auf das Jugendamt der Stadt Rheine über. Das Jugendamt hat dann gegenüber der abgebenden Stadt einen Kostenerstattungsanspruch. Kostenerstattungen decken mit Ausnahme der anteiligen Personalaufwendungen für den Pflegekinderdienst und die WiJu die Unterbringungskosten und wirken sich damit nahezu neutral auf den Fehlbetrag aus. Wir verweisen hierzu mangels Daten zu den Kostenerstattungen auf unsere Empfehlung zum Kapitel 4.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche.

Anders ist das bei den eigenen Vollzeitpflegefällen. Im Jahr 2020 gab es in Rheine rund 63 Fälle ohne Kostenerstattungsanspruch. Wie sich diese Aufwendungen für die selbst installierten Vollzeitpflegefälle im interkommunalen Vergleich positionieren, bleibt ebenfalls unklar, weil keine Finanzdaten für die Vollzeitpflegefälle mit Kostenerstattungsanspruch und Kostenerstattungspflicht vorliegen. Hier zeigt sich, wie wichtig die hilfearbeitbezogene Auswertung von Kostenerstattungen für die Einschätzung der Belastung durch die eigenen Vollzeitpflegefälle für den städtischen Haushalt ist.

Hinsichtlich der Verweildauern sieht die gpaNRW wegen der erhöhten Falldichte Optimierungsbedarf. Rund 64 Prozent der Vollzeitpflegefälle haben Laufzeiten von über 24 Monaten. Der Anteil der Fälle mit Laufzeiten von mehr als 36 Monaten ist mit 50 Prozent höher als bei den meisten Vergleichsstädten. Hier sollte der Spezialdienst „Reintegration und Verselbstständigung,

UMA“ die Verfahrensstandards zu den Rückführungen weiterentwickeln. Der Rückführungsprozess sollte im Hilfeplanverfahren als verbindlicher und eigenständiger Prozess definiert sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte bei den Vollzeitpflegefällen die bereits angewandten Verfahrensstandards zu Rückführungen in die Herkunftsfamilie weiterentwickeln und in das Hilfeplanverfahren als eigenständigen Prozess verbindlich integrieren.

Die Stellenzahl im Pflegekinderdienst (PKD) der Stadt Rheine steigt im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2020 von 1,19 auf 3,32 Vollzeit-Stellen. Damit ist eine Stellenausweitung trotz sinkender Fallzahlen erfolgt. Inwieweit die Fachkräfte über die Vollzeitpflegefälle in 2020 belastet werden zeigt nachfolgende Kennzahl.

**Personaleinsatz Pflegekinderdienst 2020**

Kennzahlen	Rheine	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle PKD	32	17	29	32	34	63	16

Die erfolgte Stellenausweitung in 2020 führt zu einer Fallbelastung je Vollzeit-Stelle, die nah am gpaNRW Richtwert von 30 Fällen liegt. Die Betrachtung des Zeitverlaufes erklärt die Notwendigkeit der Stellenerweiterung.

**Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle PKD im Zeitreihenvergleich**

2017	2018	2019	2020
57	48	36	32

Hierbei zeigt sich, dass die Fallbelastung im PKD bis 2018 bezogen auf den gpaNRW Richtwert sehr hoch war. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass in Rheine die Fallbetreuung nicht dem PKD, sondern dem ASD obliegt. In anderen ist der PKD auch für die Hilfepläne zuständig.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

**3.7.2.3 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII**

→ **Feststellung**

Die Heimerziehung in der Stadt Rheine ist geprägt durch eine hohe Falldichte aufgrund steigender Fallzahlen bei den eigenen Fällen und steigende Transferaufwendungen. Das verursacht hohe Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Dadurch wird in Rheine der Fehlbetrag bei der Hilfe zur Erziehung insgesamt stark belastet.

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

Im Jahr 2020 wendet die **Stadt Rheine** rund 7.407.000 Euro und damit rund 45,2 Prozent der Gesamtaufwendungen für rund 105 Hilfefälle nach § 34 SGB VIII auf. Damit verursachen die Heimunterbringungen nach § 34 SGB VIII den größten Anteil an den Gesamtaufwendungen. Mehr als die Hälfte der Vergleichsstädte weisen hier niedrige Belastungen auf (Median: 43,6 Prozent).

Teure Auslandsunterbringungen gibt es in Rheine in 2020 nicht. Der Anteil an Heimunterbringungen für UMA ist mit rund 1,5 Prozent vernachlässigbar (1. Viertelwert: 3,6 Prozent).

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

**Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2020**

Kennzahlen	Rheine	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	70.608	62.167	68.274	71.240	72.840	78.395	22
Stationäre Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	464	196	311	362	442	606	22
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte)	6,57	3,04	4,16	5,10	6,15	8,34	22
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	39,39	13,16	40,88	50,00	58,68	71,64	20
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	24,24	14,29	18,61	23,07	28,24	55,88	20
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	15,15	0,00	6,83	9,21	11,66	42,86	19
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	21,21	0,00	9,20	17,86	22,67	57,89	18
Hilfefälle in Einrichtungen (stationär) mit Rückführung in die Herkunftsfamilie	10,49	1,09	8,65	10,49	19,33	34,03	11

Mehr als die Hälfte der Vergleichsstädte weisen in 2020 für die Heimerziehung höhere Aufwendungen je Hilfefall aus. Bezogen auf die Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren sind die Aufwen-

dungen jedoch höher als beim überwiegenden Teil der Vergleichsstädte. Das liegt an der vergleichsweise hohe Falldichte bei den Heimunterbringungen. Diese positioniert sich im Viertel der Vergleichsstädte mit den höchsten Werten. Wie sich die Fallzahlen entwickelt haben, zeigt nachfolgende Tabelle:

**Hilfefälle/UMA Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform gerundet nach § 34 SGB VIII im Zeitreihenvergleich**

Grundzahl	2017	2018	2019	2020
Hilfefälle in Einrichtungen § 34 SGB VIII	95,3	93,5	96,5	105
Hilfefälle in Einrichtungen UMA § 34 SGB VIII	13,6	7,92	2,08	1,55
Eigene Hilfefälle in Einrichtungen § 34 SGB VIII	81,8	85,6	94,4	103
Hilfefälle in Einrichtungen § 34 SGB VIII mit Rückführung in die Herkunftsfamilie	11	19	10	11

Während die UMA-Fallzahlen bis 2020 deutlich zurückgehen, steigen die eigenen Hilfefälle nach § 34 SGB VIII in Rheine im gesamten Betrachtungszeitraum kontinuierlich an. Der Fallanstieg bei den eigenen Fällen führt zu deutlichen Aufwandssteigerungen für die Heimunterbringung um rund 1,5 Mio. Euro seit 2017. Diese Entwicklung belastet den städtischen Haushalt in Rheine spürbar.

Dem Fallanstieg in der Stadt Rheine bei den Heimunterbringungen steht eine moderate Rückführungsquote in die Herkunftsfamilie gegenüber. Mit elf Fällen erreicht die Stadt Rheine 2020 lediglich einen Anteil von rund 10,5 Prozent. Das entspricht dem mittleren Wert aller Vergleichsstädte (Median). Nach Angaben des Fachamtes ist die Rückführung fester Bestandteil im Hilfeplanverfahren. Sollte die Rückführung keine Option mehr sein, soll das in der Hilfeplanung durch die ASD-Fachkraft dokumentiert werden. Das Jugendamt kooperiert bei Bedarf mit einem Träger, der sich auf Rückführungen spezialisiert hat. Ein eigenes Rückführungskonzept besitzt die Stadt Rheine nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte die Zugangssteuerung bei den Heimfällen engmaschig im Rahmen des Controllings begleiten. Außerdem sollte sie die Auswahl der Leistungsanbieter hinterfragen. Entscheidungen sollten im Rahmen einer Kostenhierarchie durch Leitungskräfte getroffen werden.

Rund 64 Prozent der Hilfefälle nach § 34 SGB VIII haben eine Verweildauer von bis zu zwei Jahren. Dagegen weisen rund 36 Prozent der Fälle lange Verweildauern von über 24 Monaten auf. Im interkommunalen Vergleich weisen annähernd 75 Prozent der Vergleichsstädte niedrigere Werte auf.

→ **Empfehlung**

Um die Verweildauer zu verkürzen, sollte bei den Unterbringungen nach § 34 SGB VIII die Rückführungsarbeit je nach Fallkonstellation intensiviert werden.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

### 3.7.2.4 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

→ **Feststellung**

Die Stadt Rheine erfährt über die Aufwendungen der Eingliederungshilfe eine höhere Belastung beim Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung als die überwiegende Mehrzahl der Vergleichsstädte. Ein hoher Anteil vergleichsweise teurer ambulanter Hilfen insbesondere durch Integrationshelfer/Schulbegleitung ist der Grund dafür.

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 ASD geprüft werden, ob durch eine möglicherweise festgestellte seelische Störung eine Beeinträchtigung der Teilhabe vorliegt und ein Anspruch auf Eingliederungshilfe begründet ist.

Im Jugendamt der **Stadt Rheine** gibt es einen Spezialdienst für die Eingliederungshilfe. Dieser verfügt in 2020 über 2,09 Vollzeit-Stellen. Der Spezialdienst für die Eingliederungshilfe in Rheine der Abteilung „Förderung junger Menschen und Familien (2101-2) zugeordnet.

Die Verfahrensstandards für die Zuständigkeitsprüfung und der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung in der Stadt Rheine sind in der Dienstanweisung „Wann ist ein Fall ein Fall – Prozesskette für die Eingliederungshilfe gem. § 35a SGB VIII“ erfasst. Die Prozesskette sieht neben der Zuständigkeitsprüfung auch zwingend die Einholung einer fachärztlichen Stellungnahme zur Einschätzung der seelischen Gesundheit des Kindes vor. In einem weiteren verbindlichen Schritt erfolgt dann die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung durch die Fachkraft. Dazu erfolgen Gespräche mit Eltern, Ärzten, Schulen und den Kindern zur Informationsbeschaffung. Der Fachkraft stehen dazu standardisierte Arbeitshilfen, wie ein Elternfrage- und Selbsteinschätzungs-sowie Diagnosebogen zur Feststellung der Teilhabebeeinträchtigung, zur Verfügung. Bei schulischen Hilfen ist eine Hospitation in der Schule verbindlich vorgeschrieben. Die Verfahrensstandards zur Eingliederungshilfe in Rheine werden durch eine zusätzliche Schnittstellenbeschreibung zum ASD, die die Zuständigkeiten bei der Fallbetreuung regelt, ergänzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte sicherstellen, dass alle Schritte zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung konsequent eingehalten werden.

Im Jahr 2020 wendet die Stadt Rheine rund 2.150.000 Euro für rund 89 Hilfefälle nach § 35a SGB VIII auf. Das entspricht einem Anteil von 13,1 Prozent an den Gesamtaufwendungen für die Hilfe zur Erziehung. Rund 84 Fälle sind den ambulanten Hilfefällen und rund fünf Fälle den stationären Hilfefällen zuzurechnen. Die ambulanten Hilfefälle bei der Eingliederungshilfe sind in Rheine die dominierende Größe. So belaufen sich die ambulanten Aufwendungen nach § 35a SGB VIII im Jahr 2020 auf rund 1.638.000 Euro. Für die fünf stationären Hilfefälle nach § 35a SGB VIII wendet die Stadt Rheine rund 512.000 Euro auf.

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

**Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2020**

Kennzahlen	Rheine	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	24.129	8.344	15.103	17.863	23.513	34.313	22
Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	135	30,34	73,68	95,58	134	229	22
Hilfefälle § 35a SGB VII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VII)	5,58	2,28	3,98	5,56	7,33	11,19	22
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	19.579	6.885	11.048	12.738	15.021	21.175	22
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	93.964	49.970	66.746	80.598	88.612	145.193	22
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	80,12	32,62	37,09	49,13	63,92	80,49	20

Die überwiegende Mehrzahl der Vergleichskommunen hat niedrigere Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall und Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren als die Stadt Rheine. Bei den ambulanten und stationären Aufwendungen je Hilfefall ergibt sich das gleiche Bild.

→ **Empfehlung**

Das Fachcontrolling im Jugendamt der Stadt Rheine sollte die Eingliederungshilfen hinsichtlich der hohen fallbezogenen Transferleistungen genauer analysieren und nach Möglichkeit gegensteuern.

Inwieweit hier die Stadt Rheine eine Aufwandsbelastung über die Integrationshelfer/Schulbegleitung erfährt, lässt sich mangels konkreter Kostenzuordnung innerhalb der Finanzsoftware der Stadt Rheine nicht separat herauslesen. Wegen des sehr hohen Anteils an Integrationshelfern/Schulbegleitungen an den ambulanten Eingliederungshilfen dürfte die Belastung aber maßgeblich für die Höhe der ambulanten Transferaufwendungen sein. Das deutet darauf hin, dass die Integrationshelfer/Schulbegleitungen mit einem großen Stundenumfang oder mit hohen Kosten je Fachleistungsstunde eingesetzt sind. Seit 2017 hat sich die Anzahl der Fälle mit In-

tegrationshelfer/Schulbegleitung in Rheine von 31 auf 67 Fälle erhöht. Im interkommunalen Vergleich 2020 ist die Falldichte bei dieser Hilfeart mit rund 4,2 Fällen je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre sehr hoch und entspricht dem 3. Viertelwert). Hier sollte die Stadt Rheine auch analysieren, warum in Rheine eine vergleichsweise hohe Anzahl Kinder und Jugendlicher von seelischer Behinderung bedroht und dadurch teilhabebeeinträchtigt ist, sodass eine Integrationshilfe/Schulbegleitung bewilligt wird. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Stadt Rheine von der Schule die bisherigen schulischen Förderleistungen erfragt und Empfehlungen zur geeigneten Förderung einfordert. Bezieht sich eine mögliche Teilhabe einschränkung auf den schulischen Bereich, so muss geklärt werden, ob dies durch ein geeignetes schulisches Förderkonzept abgedeckt werden kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte die Aufwendungen für die Integrationshelfer/Schulbegleitung in einem separaten Sachkonto erfassen, um die Fallkosten ermitteln zu können.

Die gpaNRW geht davon aus, dass vor allem die vollumfänglichen (35 Stunden/Woche) Schulbegleitungen maßgeblich für die hohen Aufwendungen je ambulanten Hilfefall bei der Eingliederungshilfe sind. Die Stadt Rheine sollte die Gründe für diese Entwicklung analysieren und Maßnahmen dagegen ergreifen. Dazu sollten die Anbieterkosten hinterfragt werden. So sollten beispielsweise auch geforderte Qualifikationen für die Schulbegleitungen hinterfragt werden, da sie ausschlaggebend für die Kosten sind. Je nach Unterstützungsbedarf muss nicht zwingend ein Sozialpädagoge bzw. eine Sozialpädagogin eingesetzt werden. Auch kann die Stadt prüfen, ob sich an den Schulstandorten sogenannte Poollösungen realisieren lassen. Bei der Poollösung geht es um die Unterstützung des Lernens und Lebens mehrerer Kinder in der Klassengemeinschaft. Hierbei bekommt nicht jedes Kind einen persönlichen Integrationshelfer, sondern ein Integrationshelfer betreut mehrere Kinder. Das hat den Vorteil, dass nicht mehrere zusätzliche Personen im Klassenraum sind. Außerdem sind Vertretungsregelungen einfacher zu organisieren. Schließlich ist dies auch kostengünstiger. Über die Eingliederungshilfe und darin eingebunden die Umsetzung von Poollösungen haben die Landesjugendämter eine Arbeitshilfe veröffentlicht, die dazu konkrete Beispiele enthält<sup>19</sup>.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte die Gründe analysieren, warum die Fallkosten bei den Integrationshilfen/Schulbegleitungen vergleichsweise hoch sind. Sowohl die Anbieterkosten als auch der Umfang der Hilfestellung sollten hinterfragt werden.

→ **Empfehlung**

Poollösungen können ein wirtschaftlicheres Handeln ermöglichen und Synergien eröffnen. Die Stadt Rheine sollte diese Möglichkeit in prüfen.

Insgesamt zeigt sich die Falldichte bei der Eingliederungshilfe in der Stadt Rheine im interkommunalen Vergleich noch unauffällig. Hier weist die Hälfte der Vergleichsstädte eine höhere Fallbelastung auf.

<sup>19</sup> Arbeitshilfe Zusammenarbeit von Jugendämtern und Schulen im Kontext von Eingliederungshilfen gemäß § 35a SGB VIII

und (sonder-)pädagogischer Förderung, [www.lwl-handesjugendamt.de](http://www.lwl-handesjugendamt.de), Download vom 19.05.2022

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

### 3.7.2.5 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

Bei den Hilfen für junge Volljährige hat die Stadt Rheine in 2020 im ambulanten Bereich erhöhte und im stationären Bereich niedrige Aufwendungen je Hilfsfall. Dies ist vor allem auf eine gezielte und effiziente Verselbstständigungsarbeit zurückzuführen. Dadurch sind die Verweildauern bei Heimunterbringungen junger Volljähriger kurz.

In der Stadt Rheine besteht nach Angaben des Fachamtes ein hohes politisches Interesse daran, junge Volljährige auf ihrem Weg in die Verselbstständigung intensiv zu unterstützen. Auf den Spezialdienst und die Teilnahme an dem Modellprojekt des LWL "Hilfe zur Selbstständigkeit - gelingende Übergänge gestalten" haben wir im Bericht bereits hingewiesen. Basierend auf dem Modellprojekt hat die Stadt Rheine das Übergangskonzept entwickelt. Daraus hervorgegangen sind in Rheine u.a. folgende Ergebnisse:

- Der Spezialdienst „Team Reintegration und Verselbstständigung des Jugendamtes Rheine“ steuert die Hilfen zur Erziehung bzw. Hilfen für junge Volljährige gezielt hin zur Unterstützung der Persönlichkeitsentwicklung und selbstständigen Lebensführung.
- Das niedrigschwellige Projekt „Jugend stärken im Quartier“ begleitet junge Menschen im Übergang von Schule in den Beruf (gem. §13 SGB VIII) und holt die jungen Menschen dort ab, wo sie stehen.
- Eine Jugendberatungsstelle in Rheine eines Wohlfahrtsverbandes berät junge Menschen und unterstützt sie bei den Übergängen in ein selbstständiges Leben.
- Es gibt in Rheine ein vielfältiges Angebot an Maßnahmen bei den Jugendhilfeträgern, welche an den Bedarfen der jungen Menschen ausgerichtet sind und die Verselbstständigung fördern.

Bei der Hilfeplanung für die jungen Volljährigen gelten in Rheine neben der bestehenden Dienstanweisung für die Fallbearbeitung keine weiteren besonderen Verfahrensstandards. Die Stadt Rheine gewährt Hilfen an junge Volljährige, wenn eine hohe Mitwirkungsbereitschaft des Jugendlichen vorhanden ist und ein erzieherischer Bedarf besteht. Laut Fachamt legt der ASD bei den jungen Volljährigen viel Wert auf die Verselbstständigung des jungen Menschen. Daher sind der Kontakt zu entsprechenden Berufsausbildungsstellen sowie berufsfördernde Maßnahmen Bestandteil des Hilfeplanverfahrens. Die Hilfeplanverfahren werden nach Angaben des Fachamtes auch engmaschiger nachgehalten. Das führt in vielen Fällen zu verkürzten Falllaufzeiten bei den jungen Volljährigen. Hier erzielt die Stadt Rheine bei den Laufzeiten für die stationären Hilfsfälle bis zwölf Monate mit einem Anteil von 75 Prozent sogar den interkommunalen Bestwert.

Für rund 15 ambulante Fälle nach § 41 SGB VIII entstehen im Jahr 2020 rund 129.000 Euro Aufwendungen. Die Aufwendungen für stationäre Erziehungshilfen für junge Volljährige liegen 2020 bei rund 1.288.000 Euro für rund 28 Hilfefälle.

Im Jahr 2020 wendet die Stadt Rheine 8,6 Prozent der HzE-Aufwendungen für die jungen Volljährigen auf. 75 Prozent der Vergleichskommune weisen hier höhere Anteile aus (1. Viertelwert: 8,7 Prozent). Dagegen ist der Anteil der Hilfefälle für junge Volljährige an allen Hilfefällen HzE insgesamt mit rund 8,9 Prozent leicht erhöht. (Median: 8,8 Prozent).

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

#### Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Rheine	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	32.817	13.541	25.888	30.521	35.377	48.317	22
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 18 bis unter 21 Jahre in Euro	536	133	476	587	755	1.078	22
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VII)	16,34	9,84	14,50	20,71	22,52	35,86	22
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	8.713	4.317	6.571	7.811	8.780	11.525	21
Anteil Hilfefälle für UMA an den ambulanten Hilfefällen in Prozent	30,70	0,00	5,26	15,48	21,89	48,13	19
Ambulante Transferaufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	10.422	2.500	7.149	8.066	10.805	12.671	16
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	45.413	22.154	38.519	46.640	53.513	59.850	22
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	21.078	8.069	13.258	15.987	18.155	25.716	22
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	43.452	11.706	47.084	54.772	60.835	80.297	22
Anteil der Hilfefälle nach § 41 SGB VIII für Heimerziehung mit Vermittlung in Wohnraum an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII für Heimerziehung in Prozent	58,42	0,00	5,45	36,63	52,51	83,33	13

Die Stadt Rheine weist bei den Hilfefällen nach § 41 SGB VIII eine niedrigere Falldichte auf als die Hälfte der Vergleichsstädte. Davon sind rund 34 Prozent ambulante Hilfen. Der größere Anteil an stationären Hilfefällen ist geprägt durch vergleichsweise moderate Fallkosten. Die ambulanten Fallaufwendungen zeigen sich dagegen im interkommunalen Vergleich etwas erhöht. Etwa ein Drittel der ambulanten Aufwendungen bei den jungen Volljährigen entfallen in 2020 auf die UMA. Hier weist Rheine einen der höchsten UMA-Anteile bei den ambulanten Hilfen für junge Volljährige auf. Für diese Fälle erhält die Stadt Rheine jedoch Kostenerstattungen, so dass hierüber keine Belastung für den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung erfolgt.

Bei der Vollzeitpflege handelt es sich im Vergleichsjahr 2020 um insgesamt zehn Fälle. Die Fallaufwendungen der Vollzeitpflege sind im interkommunalen Vergleich bei den meisten Vergleichsstädten niedriger. Trotzdem sind diese Fälle immer noch deutlich günstiger als die Heimunterbringungen bei den jungen Volljährigen in der Stadt Rheine.

Bei den Heimunterbringungen der jungen Volljährigen stellt sich die Situation wie folgt dar: Für die rund zehn jungen Volljährigen in Heim- oder Wohngruppenunterbringungen entstehen in 2020 rund 35 Prozent der Gesamtaufwendungen der jungen Volljährigen. Nur wenige Vergleichsstädte verfügen hier über noch niedrige Anteile. Die Fallkosten für diese Hilfeart sind bei der überwiegenden Mehrzahl der Vergleichsstädte höher. Auch der Anteil an Heimunterbringungen bei den stationären Hilfen für junge Volljährige fällt in Rheine mit rund 36 Prozent niedriger als bei den meisten Vergleichsstädten aus (1. Viertelwert 41 Prozent). Dabei kommt positiv zum Tragen, dass die Verweildauer der jungen Volljährigen in der Heimunterbringung in Rheine mit am kürzesten ausfällt. Das ist nicht zuletzt auf die vergleichsweise hohe Verselbstständigungsquote in Rheine zurückzuführen. Kaum eine andere Vergleichsstadt hat mehr junge Volljährige in eine eigene Wohnung vermittelt.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

### 3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

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

#### Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. SGB 2020

Kennzahlen	Rheine	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	30.474	12.783	35.121	46.161	55.773	109.501	21
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	1,88	0,76	1,76	2,57	3,37	5,77	21

Die UMA-Zuweisungen sind in Rheine im Betrachtungszeitraum 2017 (36 Fälle) bis 2020 (neun Fälle) stark zurückgegangen. Der Anteil der Hilfefälle für UMA ist in Rheine niedriger als bei der Mehrzahl der Vergleichsstädte. Durch den Fallrückgang sanken auch die Transferaufwendungen von 1.364.000 Euro auf 277.000 Euro in 2020 mehr als deutlich. Das ergibt einen Anteil von rund 1,7 Prozent an den Transferaufwendungen gesamt. Für die Stadt Rheine ist die Belastung durch die UMA Fälle zum Ende des Betrachtungszeitraumes zunächst nicht mehr prägnant. Mit Blick auf die aktuellen geopolitischen Entwicklungen ist jedoch mit einem Anstieg der UMA-Fallzahlen landesweit zu rechnen.

Diese Kosten für die UMA werden vom Land erstattet, sodass sich die Aufwendungen in der Konsequenz nicht auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung auswirken. Die Fallkosten zeigen sich im interkommunalen Vergleich unauffällig. Der überwiegende Teil der Vergleichsstädte weist hier höhere Aufwendungen auf.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

## 3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Hilfe zur Erziehung**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Strukturen</b>					
F1	Stadtteilbezogene Besonderheiten in Rheine sind den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) und der Spezialdienste aus der Praxis bekannt. Auswertungen für einzelne Sozialräume werden vereinzelt gezogen. Eine Auswertung über die Entwicklung in einzelnen Stadtteilen bzw. Sozialräumen im Bereich der Jugendhilfe erfolgt bisher nicht regelmäßig.	124	E 1	Die Stadt Rheine sollte, gerade vor dem Hintergrund der weiter wachsenden Bevölkerung, die regelmäßigen Auswertungen zu einzelnen Sozialbezirken intensivieren (Strukturen, Fallzahlen, soziale Angebote vor Ort etc.). Diese Erkenntnisse sollten in die bedarfsgerechte sozialräumliche Weiterentwicklung der Infrastruktur einfließen.	8
F2	Die Stadt Rheine bezuschusst mit rund 1,5 Mio. Euro jährlich eine Vielzahl freier Träger, die präventive Angebote erbringen. Weiterhin legt die Stadt Rheine Wert auf eine gute Beratungsleistung der eigenen Mitarbeiter im ASD, um der Hilfe zur Erziehung vorgelagerte niederschwellige Hilfen zu erbringen. Bisher erhebt die Stadt Rheine keine gebündelten Informationen über die Anzahl der Fälle sowie deren weiterer Werdegang in den niederschwelligen Hilfen. Die Steuerung eines bedarfsorientierten Angebotes wird damit erschwert.	125	E2.1	Um die Beratungsleistung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bereich des Jugendamtes der Stadt Rheine sichtbar zu machen, sollten die Beratungsfälle und die Anzahl vermittelter niederschwelliger Hilfen erfasst werden. Eine zusätzliche Erfassung der Anzahl der Fälle, die später in einem Hilfeplanverfahren münden, kann Aufschluss über die Wirksamkeit der Beratungsleistung geben.	127
			E2.2	Die Stadt Rheine sollte regelmäßig über Tätigkeitsberichte die niederschwelligen Angebote der pauschal bezuschussten freien Träger zusätzlich überprüfen. Es sollte ein kennzahlenbasiertes Controlling eingeführt werden, um eine Steuerung der präventiven Angebote zu ermöglichen.	127
<b>Organisation und Steuerung</b>					
F3	Die Stadt Rheine verfügt mit dem Familienbericht über eine schriftlich fixierte Gesamtstrategie, die die Hilfe zur Erziehung mit einbindet. Die Verknüpfung von Zielsetzungen und Kennzahlen zeigt noch Optimierungsbedarf.	129	E3.1	Kennzahlen und Zielvorgaben bei der Hilfe zur Erziehung sollten so entwickelt und verknüpft werden, dass der Zielerreichungsgrad transparent wird.	131

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Das Jugendamt der Stadt Rheine sollte das Kennzahlentableau bei der Hilfe zur Erziehung um die in diesem Bericht verwendeten Kennzahlen erweitern. Diese sollten auch weiter fortgeschrieben werden.	132
F4	Das Jugendamt der Stadt Rheine vollzieht ein Finanzcontrolling bei der Hilfe zur Erziehung im Sinne einer Budgetüberwachung. Zusätzlich beschreiben Kennzahlen die Haushaltsbelastung und die Entwicklung bei den kostenintensiven Fällen über einen kurzen Zeitraum. Wirkungszusammenhänge bei der Hilfe zur Erziehung und deren interkommunale Einordnung verdeutlichen diese im Haushalt verwendeten Kennzahlen bisher jedoch nicht.	133	E4	Das Jugendamt der Stadt Rheine sollte die Abläufe und Zuständigkeiten beim Finanzcontrolling für die Hilfe zur Erziehung eindeutig festlegen. Über die intensiviertere Verknüpfung der Finanz- und Jugendamtssoftware und deren technischen Auswerte- und Analysemöglichkeiten sollte eine regelmäßige Berichterstattung auch auf Ebene der prägnanten Hilfearten erfolgen.	134
F5	Ein systematisches Fachcontrolling gibt es in Rheine bisher nicht. Jedoch wurden bereits Maßnahmen zur Qualitätssicherung auf der Leitungsebene ergriffen. Für die einzelne Hilfe bewerten die Beteiligten deren Wirksamkeit anhand von Zielvorgaben. Übergeordnete Auswertungen zur Wirksamkeit der Hilfen gibt es noch nicht.	134	E5.1	Die Stadt Rheine sollte die technischen Auswertemöglichkeiten der neuen Jugendamtssoftware auch für das Fachcontrolling intensiv nutzen. Auffälligkeiten bei der Wirksamkeit und bei Kostenentwicklungen der einzelnen Hilfearten sollte das Jugendamt dann im Bedarfsfall anbieterbezogen aufbereiten und hieraus Erkenntnisse für Qualitätsdialoge mit den freien Trägern ziehen.	135
			E5.2	Das Anbieterverzeichnis in der Jugendamtssoftware sollte so aktualisiert werden, dass eine Trägerauswahl nach pädagogischen, räumlichen und wirtschaftlichen Aspekten erfolgen kann.	135
<b>Verfahrensstandards</b>					
F6	Das Jugendamt der Stadt Rheine regelt per Dienstanweisung und Schnittstellenbeschreibung bereits verbindliche Verfahrensabläufe bei der Neu- und Weiterbewilligung von Hilfen zur Erziehung. Jedoch sind noch nicht alle Verfahrensschritte im Detail erfasst und mit Standards hinterlegt. Der Grad der Digitalisierung in den Verfahrensabläufen zeigt noch Optimierungspotenzial.	136	E6.1	Die Stadt Rheine sollte die bestehenden Prozess- und Verfahrensstandards bei der Hilfe zur Erziehung weiterentwickeln und zu einem Qualitätshandbuch zusammenführen.	136
			E6.2	Das Jugendamt sollte mit Blick auf die neu implementierte Jugendamtssoftware nachdrücklich auf die elektronische Aktenführung hinarbeiten.	137
F7	Die Stadt Rheine verfügt bereits über verbindliche Festlegungen und Standards im Hilfeplanverfahren. Diese umfassen aber noch nicht alle wesentlichen Abläufe und Prozesse und Schnittstellen.	137	E7.1	Das Jugendamt sollte den Prozess der Fallerhebung hinsichtlich der Verfahrensstandards und Schnittstellen weiterentwickeln.	139

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E7.2	Das Jugendamt in Rheine sollte die Aufgaben des Beratungsteams als eigenständigen Prozess definieren und mit Verfahrensstandards hinterlegen.	140
			E7.3	Entscheidungsprozesse bei der Hilfe zur Erziehung sollten hinsichtlich der kostenintensiven Hilfearten hierarchisch gestaffelt sein und Wirtschaftlichkeitsaspekte wie mit abdecken. Dazu zählen bspw. Obergrenzen von bewilligten Fachleistungsstunden, Laufzeitbegrenzungen oder die Wahl des günstigsten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Angeboten.	140
F8	Die Stadt Rheine steuert die Neu- und Weiterbewilligung aller Hilfen zur Erziehung über einen Entscheidungsvorbehalt der ASD-Leitung. Ansonsten steuern die ASD-Fachkräfte die Hilfefälle aus der gelebten Praxis heraus und erfüllen in weiten Teilen die durch die gpaNRW vorgegebenen Verfahrensstandards. Insbesondere die Ausgestaltung des Anbieterverzeichnisses und die Berichte der Leistungserbringer zeigen aber Optimierungsbedarf.	141	E8.1	Das Jugendamt der Stadt Rheine sollte das Anbieterverzeichnis für die ASD-Fachkräfte so gestalten, dass es Mindestvorgaben beispielsweise wie Stundensätze oder Betreuungspauschalen, Erfahrungseinschätzungen des Jugendamtes sowie das Leistungsangebot als Auswahlkriterien enthält.	142
			E8.2	Die Stadt Rheine sollte mit den Leistungsanbietern vereinbaren, dass die Trägerberichte qualitative Mindestvorgaben enthalten.	143
			E8.3	Das Fachcontrolling und die Fallsteuerung sollten im Jugendamt der Stadt Rheine hinsichtlich Auffälligkeiten bei Falllaufzeiten, Fallkosten, Wirksamkeit der Hilfen und Zusammenarbeit mit dem Leistungsanbieter eng aufeinander abgestimmt werden.	143
F9	Die Geltendmachung und Vereinnahmung von Kostenerstattungsansprüchen unterliegt keiner Prozessoptimierung besondere Verfahrensstandards.	144			
F10	Die Stadt Rheine erfasst die Kostenerstattungen bei der Hilfe zur Erziehung nicht auf separaten Ertragskonten. Durch die fehlende Haushaltstransparenz ist eine Prüfung der zeitnahen und umfassenden Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen durch die gpaNRW nicht möglich.	144	E10.1	Die Stadt Rheine sollte Standards für das Aufgabenportfolio der WiJu entwickeln, verschriftlichen und deren Einhaltung verbindlich regeln.	144
			E10.2	Das Jugendamt der Stadt Rheine sollte im Rahmen des Controllings ein differenziertes Bild darüber abgeben, inwieweit Kostenerstattungsansprüche für UMA und Vollzeitpflegefälle und weitere Hilfen geltend gemacht worden sind und vereinnahmt wurden.	145

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F11	Die wesentlichen Abläufe im ASD in der Stadt Rheine werden durch das Mitzeichnen der ASD-Leitung begleitet. Kontrollsysteme der aktuell eingesetzten Jugendamtssoftware kommen bei der Fallfreigabe zum Einsatz. Die Prozesskontrollen unterliegen keinen speziellen Verfahrensstandards.	145	E11.1	Das Jugendamt der Stadt Rheine sollte auch Verfahrensstandards für Prozesskontrollen definieren. Dabei geht es insbesondere um die Einbindung der Führungskräfte und eine Festlegung, ob die Kontrollen routinemäßig oder stichprobenartig bei bestimmten Hilfearten erfolgen sollen. Dazu sollten die Führungskräfte Zugriff auf die wichtigsten Kontroll- und Auswertemöglichkeiten bei der eingesetzten Jugendamtssoftware haben.	146
			E11.2	Bei der Einführung der neuen Fachanwendung im Bereich des ASD der Stadt Rheine sollte viel Wert auf die Einrichtung von automatisierten Kontrollmechanismen für Wiedervorlagefristen oder Altersgrenzen gelegt werden.	146
<b>Personaleinsatz</b>					
			E11.3	Das Jugendamt der Stadt Rheine sollte die Einarbeitung neuer Beschäftigter im ASD auf Basis eines Konzeptes bzw. Leitfadens durchführen.	147
F12	Die ASD-Fachkräfte der Stadt Rheine bearbeiten im Jahr 2020 so viele Fälle, dass der Personalrichtwert der gpaNRW geringfügig überschritten wird. Das deutet auf eine ausgewogene Personalausstattung im ASD hin.	147			
<b>Leistungsgewährung</b>					
F13	Die überwiegende Zahl der Vergleichskommunen ist durch die Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung geringer belastet, was auf einen hohen Anteil an kostenintensiven Hilfen in Rheine zurückzuführen ist. Mehr als die Hälfte dieser Fälle sind kostenintensive stationäre Unterbringungen.	152	E13	Die Stadt Rheine sollte die Gründe, auch im Zusammenhang mit der Corona Pandemie, für die hohen Fallkosten eruieren und nach Möglichkeit gegensteuern.	154
F14	Die Stadt Rheine hat einen vergleichsweise niedrigen Anteil an ambulanten Hilfen. Hier weisen die meisten Vergleichsstädte höhere Anteile auf.	154	E14	Die Stadt Rheine sollte bei konstanter Falldichte den Anteil ambulanter Hilfen nach Möglichkeit erhöhen.	156
F15	Die Stadt Rheine weist vergleichsweise hohe Fallaufwendungen bei der SPFH auf. Wegen der niedrigen Falldichte bleibt die Belastung für den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung aber noch moderat.	160	E15	Die Stadt Rheine sollte die Laufzeiten der Sozialpädagogischen Familienhilfe regelmäßig auswerten und die Hilfen sobald wie möglich beenden.	161
F16	Bei der Vollzeitpflege verzeichnet die Stadt Rheine hohe fall- und einwohnerbezogene Transferaufwendungen. Jedoch erhält sie für einen beträchtlichen Teil der Fälle Kostenerstattungen. Das gilt auch für die wenigen aber teuren UMA-Fälle. Dazu kommt ein sehr hoher Anteil an ortsfremden Unterbringungen mit einer Kostenerstattungspflicht für die Stadt Rheine, die zwar nicht die	162	E16	Die Stadt Rheine sollte bei den Vollzeitpflegefällen die bereits angewandten Verfahrensstandards zu Rückführungen in die Herkunftsfamilie weiterentwickeln und in das Hilfeplanverfahren als eigenständigen Prozess verbindlich integrieren.	165

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
	Falldichte aber in der Konsequenz den Fehlbetrag bei der Hilfe zur Erziehung mit belasten.				
F17	Die Heimerziehung in der Stadt Rheine ist geprägt durch eine hohe Falldichte aufgrund steigender Fallzahlen bei den eigenen Fällen und steigende Transferaufwendungen. Das verursacht hohe Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Dadurch wird in Rheine der Fehlbetrag bei der Hilfe zur Erziehung insgesamt stark belastet.	165	E17.1	Die Stadt Rheine sollte die Zugangssteuerung bei den Heimfällen engmaschig im Rahmen des Controllings begleiten. Außerdem sollte sie die Auswahl der Leistungsanbieter hinterfragen. Entscheidungen sollten im Rahmen einer Kostenhierarchie durch Leitungskräfte getroffen werden.	167
			E17.2	Um die Verweildauer zu verkürzen, sollte bei den Unterbringungen nach § 34 SGB VIII die Rückführungsarbeit je nach Fallkonstellation intensiviert werden.	168
F18	Die Stadt Rheine erfährt über die Aufwendungen der Eingliederungshilfe eine höhere Belastung beim Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung als die überwiegende Mehrzahl der Vergleichsstädte. Ein hoher Anteil vergleichsweise teurer ambulanter Hilfen insbesondere durch Integrationshelfer/Schulbegleitung ist der Grund dafür.	168	E18.1	Die Stadt Rheine sollte sicherstellen, dass alle Schritte zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung konsequent eingehalten werden.	168
			E18.2	Das Fachcontrolling im Jugendamt der Stadt Rheine sollte die Eingliederungshilfen hinsichtlich der hohen fallbezogenen Transferleistungen genauer analysieren und nach Möglichkeit gegensteuern.	169
			E18.3	Die Stadt Rheine sollte die Aufwendungen für die Integrationshelfer/Schulbegleitung in einem separaten Sachkonto erfassen, um die Fallkosten ermitteln zu können.	170
			E18.4	Die Stadt Rheine sollte die Gründe analysieren, warum die Fallkosten bei den Integrationshilfen/Schulbegleitungen vergleichsweise hoch sind. Sowohl die Anbieterkosten als auch der Umfang der Hilfestellung sollten hinterfragt werden.	170
			E18.5	Poolösungen können ein wirtschaftlicheres Handeln ermöglichen und Synergien eröffnen. Die Stadt Rheine sollte diese Möglichkeit in prüfen.	170

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F19	Bei den Hilfen für junge Volljährige hat die Stadt Rheine in 2020 im ambulanten Bereich erhöhte und im stationären Bereich niedrige Aufwendungen je Hilfefall. Dies ist vor allem auf eine gezielte und effiziente Verselbstständigungsarbeit zurückzuführen. Dadurch sind die Verweildauern bei Heimunterbringungen junger Volljähriger kurz.	171			

**Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	75.338	76.018	76.107	76.218
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	13.197	13.332	13.284	13.331
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	15.955	16.018	15.956	15.974

**Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
<b>Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro</b>				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	13.423.064	14.784.620	15.709.684	16.401.884
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	841	923	985	1.027
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	28.329	31.157	33.756	33.864
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	3.006.991	3.257.052	3.542.058	3.619.299
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	12.985	14.317	15.866	15.121
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	10.416.074	11.527.568	12.167.625	12.782.585
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	43.175	46.525	50.228	52.174

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
<b>Falldichte HzE</b>				
Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	29,70	29,62	29,17	30,32
<b>Anteil ambulanter Hilfen in Prozent</b>				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	48,87	47,94	47,97	49,42
<b>Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent</b>				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	51,54	52,54	49,98	47,38

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
<b>Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII</b>				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	62.877	15.322	3.381	45.694
Hilfefälle	6,08	2,42	0,92	2,18
<b>Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Hilfen Erziehungsbeistand gesamt in Euro	102.927	99.220	12.356	1.917
Hilfefälle	9,00	3,67	1,75	0,27
<b>Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII</b>				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	1.136.625	1.147.437	1.076.245	1.171.336
Hilfefälle	113,92	105,75	94,00	97,91
<b>Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	296.933	322.022	346.343	319.515
Hilfefälle	6,83	7,42	7,92	5,09

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
<b>Vollzeitpflege § 33 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	1.888.089	2.288.112	2.018.561	1.984.468
Hilfefälle	109,59	116,27	106,25	106,00
<b>Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	5.888.539	6.053.289	6.366.360	7.406.773
Hilfefälle	95,33	93,50	96,50	105,0
<b>Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII</b>				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	855.572	1.341.649	2.024.309	2.149.666
Hilfefälle	44,50	59,92	68,26	89,09
<b>Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	1.419.117	1.503.880	1.815.748	1.417.049
Hilfefälle	55,00	58,33	59,40	43,18
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte § 41 SGB VII)	19,94	21,72	22,23	16,34
<b>Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer</b>				
Aufwendungen für UMA in Euro	1.364.124	1.075.029	527.719	277.011
Hilfefälle	37,00	32,09	20,16	9,09

## 4. Bauaufsicht

### 4.1 Managementübersicht

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

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

Ob und inwieweit sich die Corona-Pandemie auf die Bautätigkeit in 2020 ausgewirkt hat, berücksichtigen wir individuell auf Basis der Besprechungsergebnisse mit der jeweiligen Kommune in unseren Ausführungen.

#### **Bauaufsicht**

Die Stadt Rheine weist im interkommunalen Vergleich 2020 ein überdurchschnittliches Fallaufkommen je 10.000 Einwohner auf. Zudem ist die Zahl der Bauanträge – wie auch in den Vergleichskommunen – steigend. Die gesetzliche Frist gemäß § 64 Absatz 2 Bauordnung NRW hält die Stadt Rheine in der Regel ein. Seit dem 01. Dezember 2021 erhebt die Stadt Rheine die Gebühren für baurechtliche Angelegenheiten entsprechend der „Gebührenfestsetzung bei Tarifstellen mit Rahmensätzen“ gemäß der Empfehlung des Arbeitskreises Bauaufsicht des Städtetags NRW.

Für die Bauaufsicht setzt die Stadt Rheine eine fachspezifische Software ein. Allerdings kann die Stadt zurzeit Anträge bzw. Vorgänge nicht medienbruchfrei bearbeiten. Maßgeblich arbeitet die Bauaufsicht noch mit einer Papierakte. Die Stadt hat die Mitarbeitenden in der Bauaufsicht bereits mit einem Teil der für die Digitalisierung notwendigen Hard- und Software ausgestattet. Ein Dokumentenmanagementsystem installiert die Stadt zurzeit. Gleichwohl sollte die Stadt Rheine die Digitalisierung in der Bauaufsicht weiter forcieren und die entsprechende Ressourcen zur Verfügung stellen. Nach Auskunft der Verwaltung sind für weitere Investitionen entsprechende Haushaltsmittel eingeplant.

Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens weist noch Optimierungsmöglichkeiten auf, ist insgesamt aber gut gegliedert. Hierbei stellt Rheine ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip sicher. Die Zahl der eingeholten Stellungnahmen je Bauantrag ist in Rheine unterdurchschnittlich. Zu dem minimalen Anteil bei den zurückgenommenen und dem vergleichsweise geringen Anteil abgelehnter Bauanträge 2020 tragen auch die Bauberatung und die Informationen auf der Homepage der Stadt bei.

Die Belastung in der Sachbearbeitung – gemessen an den Fällen je Vollzeit-Stelle - ist in Rheine hoch. Gegenüber dem Jahr 2019 steigt im Jahr 2020 die Zahl der unerledigten Bauanträge. Gleichzeitig weist die Stadt Rheine niedrige Gesamtlaufzeiten in Kalendertagen von ein-

fachen und normalen Baugenehmigungsverfahren aus. Die eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen bei unvollständigen oder mangelhaften Bauanträgen sollte Rheine individueller handhaben.

Die Stadt Rheine hat Qualitätsziele für die Bauaufsicht definiert. Auch Kennzahlen hat die Stadt – wie zum Beispiel „Zuschuss je Einwohner“ – ebenfalls schon entwickelt. Diese nutzt Rheine bislang aber nicht zur Steuerung der Bauaufsicht.

## 4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befassen wir uns hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben beziehen wir auch die Freistellungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide mit ein. Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der großen kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Daten erheben wir für die Jahre 2019 und 2020, dabei ist 2020 unser interkommunales Vergleichsjahr.

Den Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren stellen wir transparent dar und vergleichen diesen mit anderen Bauaufsichten. Ergeben sich Optimierungsansätze, weisen wir darauf hin.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Kommune im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung, Personaleinsatz und Bauberatung sowie Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kommunen in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW in allen Kommunen im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung in der Sachbearbeitung erfasst. Dabei erheben wir alle vollzeitverrechneten Stellenanteile, die für die definierte Aufgabe eingesetzt sind.

## 4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

### 4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Fällen zusammen, die dem/ der Antragstellenden eine Bautätigkeit ermöglichen. Die Anteile der einzelnen Arten stellen wir verteilt auf die unterschiedlichen Verfahren dar. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen Genehmigungsverfahren, Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren und die Vorlagen im Freistellungsverfahren.

Die **Stadt Rheine** ist nach Angaben von IT.NRW zum 31. Dezember 2019 mit 76.218 Einwohnern eine durchschnittlich große kreisangehörige Stadt Nordrhein-Westfalens. Mit einem Stadtgebiet von 145 qkm gehört die Stadt flächenmäßig zu den größeren Kommunen in diesem Segment.

Für die Berechnung der nachfolgenden Kennzahlen hat die gpaNRW für die Stadt Rheine 522 Fälle im Jahr 2020 ermittelt. Diese resultieren aus 111 Vorlagen für die Genehmigungsfreistellung sowie 37 Anträge im normalen und 374 Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren.

### Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Rheine	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	68	35	43	56	65	97	20
Fälle je qkm	3,60	2,41	3,58	5,26	5,95	7,40	20
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	21,26	0,00	1,07	3,76	10,34	36,89	20
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	71,65	50,46	71,87	81,46	87,78	96,58	15
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	7,09	2,93	8,96	11,96	13,41	18,53	15

Die Stadt Rheine weist in Bezug zur Einwohnerzahl mehr Baugenehmigungen aus als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Da die Gemeindefläche in Rheine überdurchschnittlich ist, zeigt sich eine unterdurchschnittliche Fallzahl an Baugenehmigungen je Quadratkilometer im interkommunalen Vergleich.

Vorlagen im Freistellungsverfahren sind möglich, wenn die Bauvorhaben im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplanes liegen. Eine Prüfpflicht der Gemeinde und Bauaufsichtsbehörde besteht nicht; die Einhaltung der bauordnungsrechtlichen und bauplanungsrechtlichen Vorschriften obliegt bei der Genehmigungsfreistellung allein dem Entwurfsverfasser bzw. dem Bauherrn. Eine tiefgreifende Prüfung der Vorlage ist seitens der Bauaufsicht gesetzlich nicht vorgesehen. Da gemäß § 63 BauO NRW Abs. 3 Satz 3 hierfür keine Prüfpflicht der Gemeinde und der Bauaufsichtsbehörde besteht, entlastet dies die Bauaufsicht.

Der Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren lag in Rheine im Jahr 2019 bei ca. 24 Prozent und ist im Folgejahr gesunken. Gleichwohl ist der ausgewiesene Wert für das Jahr 2020 in der Stadt Rheine hoch. Nach Auskunft der Stadt sind in den Jahren 2019/2020 vor allem Wohngebiete ausgewiesen worden. Der überwiegende Teil der Bauvorhaben in diesen Gebieten wurde in der Freistellung eingereicht. Die Stadt Rheine beschreibt die Freistellungsverfahren rückwirkend durch zeitintensive Beratungen und Kontrollen aufgrund diverser Nachbarbeschwerden als arbeitsintensiv. In den nächsten Jahren wird es weitere neue Baugebiete in der Stadt Rheine geben.

Die Anteile der Anträge im einfachen und normalen Genehmigungsverfahren haben sich in Rheine im Vergleich der Jahre 2019/2020 nur unwesentlich verändert. In diesen Jahren gab es in der Stadt insgesamt elf große Bauvorhaben.

Die gpaNRW hat für diese Prüfung lediglich Grundzahlen aus den Jahren 2019 und 2020 abgefragt. Hieraus lässt sich zwar noch kein Trend erkennen, dennoch zeigen sich Schwankungen bei den Fallzahlen.

#### Entwicklung der Fallzahlen für Rheine

Grundzahlen	2019	2020
Vorlagen im Freistellungsverfahren	124	111
<b>Bauanträge</b>	<b>392</b>	<b>411</b>
Davon Bauanträge im einfachen Verfahren	353	374
Davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	39	37

In Rheine ist die Anzahl der Bauanträge im einfachen Genehmigungsverfahren um 21 Fälle gestiegen. Eine Zunahme der Bauanträge im Jahr 2020 ist in den anderen großen kreisangehörigen Kommunen auch feststellbar. Der Medianwert dieser Kennzahl lag 2019 bei 4,80 Bauanträge je Quadratkilometer und 2020 dann bei 5,26 Bauanträge je Quadratkilometer und ist somit um über 20 Prozent angestiegen.

Während sich die Zahl der einfachen Baugenehmigungsverfahren 2020 in Rheine um ca. sechs Prozent erhöht, steigt der Median der Vergleichskommunen um ca. vier Prozent.

#### 4.3.2 Rechtmäßigkeit

##### → Feststellung

Die Stadt Rheine hält die gesetzlichen Fristen in der Regel ein. Es gibt jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten bei den Ermessensentscheidungen und den Gebühren.

*Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollte das eingesetzte Personal rechtssicher agieren können.*

Die **Stadt Rheine** hält die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Abs. 1 der BauO NRW nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit ein. Eine Ausnahme hiervon besteht gegebenenfalls während der Urlaubszeit.

Das Einhalten der gesetzlich vorgegebenen Arbeitsschritte und Fristen schafft Rechtssicherheit und kann ein Klageverfahren verhindern. Gemäß BauO NRW hat die Bauaufsicht innerhalb einer Frist von sechs Wochen nach Eingang des vollständigen Bauantrages über den Antrag im einfachen Genehmigungsverfahren zu entscheiden. Diese Frist hält die Stadt Rheine nach eigenen Angaben in der Regel ein. Ausnahmen ergeben sich, sobald der Kreis Steinfurt als oberer Bauaufsicht beteiligt wird. Nach Auskunft der Stadt bekommt der Kreis nur ein bis zweimal die Woche Unterlagen per Post. Hierdurch können sich Verzögerungen ergeben. Dann nimmt die Bauaufsicht der Stadt Rheine die Verlängerungsmöglichkeit gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW in Anspruch.

Soweit ausreichend Antragsexemplare von den Bauherren eingereicht werden, holt die Bauaufsicht der Stadt Rheine Entscheidungen und Stellungnahmen gemäß BauO NRW immer gleichzeitig ein, um Verzögerungen zu minimieren. Die Angrenzer benachrichtigt Rheine gem. § 72 BauO NRW häufig. Dies erfolgt meist zum Beispiel bei Überschreitung von Baugrenzen.

Um den Baubeginn gem. § 75 BauO NRW zu überwachen und das Erlöschen von Genehmigungen nachzuhalten, setzt die Stadt Rheine zwei Baukontrolleure ein. Jeweils zum 1. und 15. eines Monats überprüft die Stadt den Baubeginn. Eine schriftliche Erinnerung erfolgt durch die Stadt nicht.

Die Bauaufsicht sollte bei Ermessensentscheidungen darauf achten, objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung anzuwenden. So kann sie eine einheitliche Sachbearbeitung sicherstellen, den Gleichbehandlungsgrundsatz wahren und die nötige Rechtssicherheit herstellen. Für die getroffenen Ermessensentscheidungen sollten die jeweils berücksichtigten Kriterien intern dokumentiert und begründet werden sowie mit einer Stichwortsuchfunktion ausgestattet sein. Hierdurch wird eine einheitliche Grundlage für künftige Ermessensentscheidungen in ähnlich gelagerten Fällen geschaffen. Diese Form des Wissensmanagements erleichtert nicht nur die tägliche Routine, sondern wirkt sich vor allem auch bei Abwesenheit oder Fluktuation von Kolleginnen und Kollegen positiv auf die einheitliche Antragsbearbeitung aus.

In der Stadt Rheine findet einmal im Monat eine Besprechung mit einer Tagesordnung statt. In dieser werden schwierige Fälle aber auch die Auslegung der Bauordnung im Einzelfall besprochen. Entscheidungen über Ermessensentscheidungen erfolgen in Rheine individuell. Wenn diese getroffen sind, gelten diese aber für alle Baubezirke in der Stadt. Diese Entscheidungen hält die Stadt in einem Vermerk fest und stellt diese der Sachbearbeitung elektronisch zur Verfügung. Allerdings hat die Stadt noch kein Stichwortverzeichnis zum Auffinden der Ermessensentscheidungen angelegt. Ein Dokumentenmanagementsystem befindet sich derzeit im Aufbau.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte die bestehenden Ermessensentscheidungen in das geplante Dokumentenmanagementsystem einpflegen und mit einem Stichwortverzeichnis versehen.

Durch die Gebühren lässt sich grundsätzlich ein Teil der durch die Tätigkeit der Bauaufsicht entstehenden Aufwendungen decken. Um beurteilen zu können, ob mit den festgesetzten Gebühren eine hohe Aufwandsdeckung erreicht wird, muss der Aufwand zunächst ermittelt werden. Die Baugebühren alleine bieten keine Möglichkeiten einer höheren Aufwandsdeckung, da sie sich an der Rohbausumme orientieren. Diese kann die Stadt nicht beeinflussen. Bei den Rahmengebühren hat sie die Wahlmöglichkeit, inwieweit der Rahmen ausgeschöpft wird.

Für einheitliche Gebühren im Kreis Steinfurt nutzt die Stadt Rheine seit dem 01. Dezember 2021 die „Gebührenfestsetzung bei Tarifstellen mit Rahmensätzen“, eine Empfehlung des Arbeitskreises Bauaufsicht des Städtetags NRW. Diese ist allerdings nicht auf dem aktuellen Stand und soll aktualisiert werden. Unabhängig davon sind die Gebühren aus Gründen der Bürgerfreundlichkeit in der Stadt Rheine tendenziell eher niedrig. Wenn die Stadt bei unvollständigen Anträgen Unterlagen nachfordert und der Antrag nicht vervollständigt wird, gilt er nach der neuen Rechtslage als zurückgenommen. Die Unterlagen werden an den Antragsteller zurückgesandt. Die Tarifstelle 2.5.2.1 der Verwaltungsgebührenordnung sieht vor, dass für die Vorprüfung von Anträgen auf Vollständigkeit mit schriftlicher Aufforderung zur Vervollständigung oder

zur Mängelbeseitigung Gebühren erhoben werden. Die Stadt Rheine erhebt keine Gebühr nach dieser Tarifstelle. Die Leistungen, die die Beschäftigten durch die Vorprüfung erbracht werden, werden so durch den allgemeinen Haushalt getragen und nicht durch den Verursacher.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte den Gebührenrahmen ausschöpfen, um eine möglichst hohe Aufwandsdeckung zu erzielen. Die festgesetzten Gebühren sollten – zumindest stichprobenartig – hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüft werden.

### 4.3.3 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die Stadt Rheine hat noch keine Checklisten/Arbeitshilfe für das Bearbeiten von Bauanträge erstellt. Voraussetzungen zur digitalen Annahme und Bearbeitung von Bauanträgen müssen noch geschaffen werden.

*Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte festlegen. In diesen Prozessschritten sollten die Schnittstellen auf das notwendige Maß beschränkt sein, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert. Dabei sollte der Gesamtprozess möglichst ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.*

Die **Stadt Rheine** hat das Stadtgebiet in Baubezirke aufgeteilt. Nach Auskunft der Stadt sind die Verantwortungsbereiche in der Bauaufsicht klar geregelt. Um die Prozesse in der Bauaufsicht zu optimieren, setzt die Stadt Rheine seit Mitte des Jahres 2021 eine fachspezifische Software ein. Die Stellenbeschreibungen für die Mitarbeitende in der Bauaufsicht sind nach Aussage der Verwaltung nicht auf dem aktuellen Stand.

Für das Bearbeiten von Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung hat die Stadt keine Checklisten erstellt. Auch für eingehende Bauanträge im einfachen und normalen Genehmigungsverfahren gibt es in Rheine keine Checklisten. Lediglich die Prüfung der Vollständigkeit ist eindeutig definiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte Entscheidungsprozesse durch Checklisten/Arbeitshilfen vereinheitlicht werden, um Entscheidungen rechtssicher treffen zu können.

Die maßgebliche Bauakte führt die **Stadt Rheine** in Papierform. Zur Unterstützung der Sachbearbeiter setzt Rheine eine fachspezifische Software ein, hierin ist auch ein Aktenplan hinterlegt. Allerdings erfolgt die Wiedervorlage von Vorgängen analog. Bauanträge, Sachstandsanfragen und Stellungnahmen von Fachämtern oder anderen Behörden erhält die Stadt in der Regel in Papierform. Im Ergebnis kann die Stadt die Bauanträge nicht medienbruchfrei bearbeiten. Die gpaNRW sieht die digitalen Akte als Voraussetzung für ein beschleunigtes Verfahren an. Zudem bietet die digitale Akte schnellere Zugriffsmöglichkeiten für die beteiligten Parteien auf Informationen und eine spätere digitale Archivierung.

→ **Empfehlung**

Alle in Papierform eingereichten Anträge und Antragsunterlagen sollten zu einem möglichst frühen Zeitpunkt eingescannt werden.

Die Annahme eines elektronisch eingereichten Antrages sowie das digitale Lesen und Stempeln der Bauanträge ist in Rheine noch nicht möglich. Auch das elektronische Weiterleiten von Stellungnahmen und Vorgängen ist in der Stadt Rheine noch nicht möglich. Zurzeit scannt die Stadt noch keine Bauanträge ein. Allerdings werden in Rheine die Altakten über ein externes Unternehmen digitalisiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung ermöglichen, um die Bearbeitungszeit zu optimieren und erforderliche Ressourcen zur Verfügung stellen.

#### 4.3.4 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen Kommunen. Unterschiede sind bei der Betrachtung so leichter erkennbar.

→ **Feststellung**

Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in Rheine klar gegliedert. Ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip wird sichergestellt. Es bieten sich aber noch Optimierungsmöglichkeiten.

*Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit diese die Verfahren rechtssicher abwickeln können. Schnittstellen sollte eine Kommune auf ein Minimum reduzieren und notwendige Beteiligungen in möglichst kurzer Zeit abschließen. Zudem sollte sie mehrfache Vollständigkeitsprüfungen oder unnötige Beteiligungen vermeiden, um das Verfahren zu beschleunigen.*

Bei der **Stadt Rheine** geht der Bauantrag in Papierform in der Poststelle ein. Zunächst stempeln die Mitarbeitende in der Registratur die Bauanträge und leiten diese an der Produktverantwortliche zur Durchsicht weiter. Im Anschluss legt die Registratur eine Papierakte an, erfasst die Stammdaten und vergibt ein Aktenzeichen. Hiernach prüfen die Bauingenieure die Bauanträge auf Vollständigkeit und schreiben eine Eingangsbestätigung.

Ist der Bauantrag nicht vollständig, fordert der zuständige Bauingenieur weitere Unterlagen in der Regel mit einer Fristsetzung nach. Ist der Bauantrag vollständig, erfolgt die Beteiligung interner und externer Stellen. Gemäß den Handlungsempfehlungen des Landes NRW sollen die Unterlagen innerhalb einer angemessenen Frist (§ 71 Absatz 1 Satz 2 BauO NRW 2018<sup>20</sup>) vervollständigt bzw. Mängel beseitigt werden. Diese Frist sollte nicht pauschal festgelegt werden, um dem Einzelfall gerecht zu werden. Ferner wirken sich lange Fristen negativ auf die Gesamtlaufzeit aus. In der Stadt Rheine beträgt die oben genannte Frist pauschal vier Wochen.

<sup>20</sup> Handlungsempfehlung BauO MHKBG NRW 2018

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte für nachzuliefernde Unterlagen keine pauschale Frist von vier Wochen vorgeben. Diese Frist sollte Rheine nach einer Einzelfallbeurteilung angemessen kurz wählen, um das Verfahren zu beschleunigen.

Werden die erforderlichen Unterlagen vom Bauherrn in Rheine nicht nachgereicht, gilt der Antrag als zurückgenommen. Sind die Unterlagen für den Bauauftrag vollständig und die Prüfung durch die zu beteiligenden Stellen abgeschlossen, erstellt die Sachbearbeitung den Genehmigungs- und Gebührenbescheid. Die Genehmigung unterzeichnen der Produktverantwortliche und der zuständige Sachbearbeiter. Hierdurch ist das „Vier-Augen-Prinzip“ im gesamten Prozess gewahrt.

Sofern ein Bauantrag in Rheine abgelehnt werden muss, führt der zuständige Sachbearbeiter eine Anhörung durch. Trägt der Bauherr Gründe vor, die eine Genehmigung des Bauantrages rechtfertigen, wird der Antrag weiterbearbeitet. Den Ablehnungsbescheid unterzeichnet der Produktverantwortliche.

Soweit ausreichende Ausfertigungen des Bauantrages vorliegen, holt die Stadt Rheine Entscheidungen und Stellungnahmen gemäß § 71 Abs. 2 BauO NRW nach Eingang eines Bauantrages gleichzeitig ein. Hierzu nutzt die Stadt bei einer externen Beteiligung das sternförmige Verfahren. Intern erfolgt die Beteiligung nacheinander, da nach Auskunft der Verwaltung der Aufwand für die Registratur zu hoch ist. Stellungnahmen erhält die Stadt Rheine in Papierform.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte die Voraussetzung zur elektronischen Einholung von bauaufsichtlichen Entscheidungen und Stellungnahmen schaffen und die notwendigen Ressourcen bereitstellen.

**Stellungnahmen Bauaufsicht 2020**

Kennzahlen	Rheine	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	4,41	2,12	3,15	3,82	5,45	7,77	17
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	3,80	1,94	2,84	3,81	4,56	6,73	14
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	0,62	0,20	0,37	0,58	0,82	1,63	14

Die Anzahl der intern oder extern eingeholten Stellungnahmen hat Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren. Für das Jahr 2019 verzeichnet die Stadt Rheine 1.566 Stellungnahmen, im Jahr 2020 sind es 247 Stellungnahmen mehr. Gleichzeitig ist die Zahl der Bauanträge von 392 Bauanträge im Jahr 2019 auf 411 Bauanträge im Jahr 2020 ge-

stiegen. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich Rheine bei den eingeholten Stellungnahmen je Bauantrag überdurchschnittlich. Die Zahl der intern eingeholten Stellungnahmen je Bauantrag liegt am Median.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Naturschutz- oder Trinkwassergebiete die Arbeit der Bauaufsicht. Außerdem wirken sich Einrichtungen wie Bahnanlagen sowie Denkmäler auf die Betätigung der Bauaufsicht aus. Dadurch sind unterschiedliche Behörden/ Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. Nach Information durch die Bauaufsicht weist die Stadt Rheine keine besonderen Strukturen auf, die sich auf die Anzahl der Stellungnahmen auswirkt.

### 4.3.5 Digitalisierung

#### → Feststellung

Die Stadt Rheine setzt eine Fachsoftware ein. Allerdings ist die Digitalisierung insgesamt in der Bauaufsicht noch nicht weit fortgeschritten.

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

Aus Sicht der gpaNRW können elektronisch eingereichte Bauanträge grundsätzlich den Erfassungs- Bearbeitungs- und Archivierungsaufwand reduzieren. Eingehende Anträge können medienbruchfrei weiterverarbeitet werden. Durch ein digitales Beteiligungsverfahren lassen sich zudem die Durchlaufzeiten der Bauanträge reduzieren und Doppelerfassungen vermeiden.

Neben der Übernahme der von den Antragstellern eingereichten Daten in die Fachsoftware können im Beteiligungsverfahren die zu beteiligenden Stellen in anderen Kommunen teilweise mittlerweile ihre Stellungnahmen unmittelbar in die Fachsoftware der Bauaufsicht eingeben. Insofern führt die Digitalisierung an dieser Stelle ebenfalls zu einer Reduzierung des Eingabeaufwands der Sachbearbeitung in der Bauaufsicht.

Die Stadt **Rheine** kann aktuell noch keine Bauanträge elektronisch annehmen. Auch das Weiterleiten von Unterlagen sowie das Bearbeiten von Stellungnahmen ist elektronisch zurzeit nicht möglich. In der Bauaufsicht der Stadt Rheine gehen Anträge noch in Papierform ein, diese scannt die Stadt nicht ein. Lediglich die Altakten lässt Rheine über ein externes Unternehmen digitalisieren. In der eingesetzten Software für die Bauaufsicht gibt es einen Aktenplan, anhand dessen Vorgänge abgelegt werden und den Vertretungskräften die Arbeit erleichtern. Wiedervorlagen führt die Stadt Rheine aber noch in Papierform. Zur Vorbereitung auf die Digitalisierung der Bauaufsicht hat die Stadt bereits einen Teil der hierfür notwendigen Hard- und Software beschafft. Die weiteren Investitionen für die Ausstattung sind nach Auskunft der Stadt in der Haushaltsplanung berücksichtigt.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmi-

gungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe<sup>21</sup> wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBG auch die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Ziel soll es sein, dass

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

Das MHKBG NRW entwickelt derzeit im Rahmen des Modellprojekts eine Anwendung, mit der Bauanträge auf elektronischem Wege an die zuständige Bauaufsichtsbehörde versendet werden können, soweit die betroffenen Kommunen sich diesem System anschließen. Den Verfahrensstand können interessierte Kommunen über das Bauportal NRW<sup>22</sup> verfolgen. Das Bauportal.NRW sieht zunächst verschiedene Optionen vor, wie sich die unteren Bauaufsichtsbehörden anschließen können. Der Antragsassistent soll noch im Jahr 2021 zunächst mit dem einfachen Baugenehmigungsverfahren nach § 64 BauO NRW starten. Weitere Antragsverfahren sollen anschließend sukzessiv entwickelt und zur Nutzung freigegeben werden. Attraktiv ist eine Anbindung an das Bauportal.NRW auch in finanzieller Hinsicht. Das Land wird die Nutzung für die digitale Antragsannahme und die Bauvorlagen kostenfrei anbieten.

Die Stadt **Rheine** plant eine Anbindung an das Bauportal NRW gemäß der „Option 2“. Danach nimmt die Bauaufsicht den Antrag, aber nicht die Bauvorlagen elektronisch an. Diese werden wie bisher papierbasiert in entsprechender Anzahl bei der Bauaufsicht eingereicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte die Digitalisierung in der Bauaufsicht forcieren und die notwendigen Ressourcen bereitstellen.

#### 4.3.6 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn die Kommune es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigungsbearbeitung zugeordnet hat. Dies beinhaltet auch das Personal, das die förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet oder Bauberatungen durchführt. Diese aufgabenorientierte Personalerfassung macht die Daten vergleichbar.

<sup>21</sup> aus den mittleren kreisangehörigen Kommunen sind dies Ennepetal und Xanten

<sup>22</sup> [www.bauportal.nrw/bauantrag](http://www.bauportal.nrw/bauantrag)

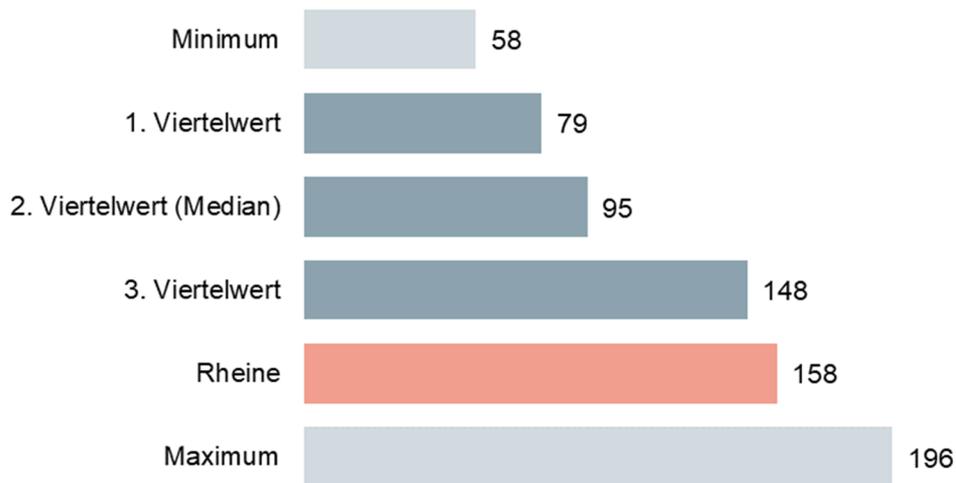
- **Der hohe Wert der Kennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle für die Sachbearbeitung in der Bauaufsicht der Stadt Rheine, zeigt die im Vergleich hohe Belastung durch die neuen Fallengänge auf.**

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

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Anträgen und Vorlagen zusammen, die die Sachbearbeitung aus dem Bereich Baugenehmigung inklusive förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide und Bauberatung zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden in Rheine somit die 37 Anträge im normalen Genehmigungsverfahren, 374 Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren und die 111 Vorlagen im Freistellungsverfahren sowie die 30 förmlichen Bauvoranfragen.

Auf der Basis von 552 Fällen hat die gpaNRW die nachfolgende Kennzahl für die **Stadt Rheine** ermittelt. In die Berechnung sind 3,50 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung eingeflossen.

**Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020**



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



Die Personalkennzahl darf nie isoliert betrachtet werden. Vielmehr ist diese im Zusammenhang mit den anderen von der gpaNRW erhobenen Daten zu sehen. Hier spielen neben der Laufzeit auch die Prozessgestaltung eine wichtige Rolle. Auch die Zahl an unerledigten Fälle aus Vorjahren und der Digitalisierungsgrad wirken sich auf die Fälle je Vollzeitstelle in der Sachbearbeitung aus.

Auch im Jahr 2019 weist die Stadt Rheine mit 151 Fällen je Vollzeit-Stelle eine vergleichsweise hohe Zahl an Bauanträgen (siehe Kapitel: „Strukturelle Rahmenbedingungen“) aus. Mit diesem Wert positionierte sich die Stadt nahe dem Maximum. Im Jahr 2020 steigen die Fälle je Vollzeitstelle in der Sachbearbeitung um sieben Fälle. Nach Information der Verwaltung ist die Belastungsgrenze der Sachbearbeitung in der Bauaufsicht erreicht. Eine Veränderung der Vollzeitstellen ist in der Stadt Rheine für die Zukunft nicht geplant. Gleichwohl gelingt es der Stadt die eingehenden Bauanträge zeitnah sowohl im einfachen wie auch im normalen Genehmigungsverfahren zu bearbeiten (siehe Kapitel: „Dauer der Genehmigungsverfahren“). Hierzu trägt auch der Einsatz von Mitarbeitenden mit Architektur- und Bauingenieurstudium und die mehrjährige Berufserfahrung in der Bauaufsicht bei. Zudem spricht die geringe Zahl der zurückgenommenen Bauanträge für eine gute Qualität in der Bauberatung (siehe nachfolgendes Kapitel 5.3.7). Die Stadt Rheine weist sowohl im Jahr 2019 wie auch in 2020 lediglich drei zurückgenommene Bauanträge aus.

Kennzahl	Rheine	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in Prozent	6,57	6,57	22,55	28,08	57,12	230	13

Die Zahl der unerledigten Fälle aus Vorjahren in Rheine bildet im interkommunalen Vergleich das Minimum. Gleichwohl steigen diese in der Stadt Rheine. Zum 01. Januar 2019 sind es in der Stadt zehn unerledigte Fälle, am 01. Januar 2020 weist die Rheine 27 unerledigte Fälle aus. Werden zu den 552 Fälle im Jahr 2020 die 27 unerledigten Fälle zum 01. Januar 2020 addiert, erhöhen sich die Fälle je Vollzeit-Stelle in der Sachbearbeitung auf 169 Fälle.

Die nachfolgende Kennzahl bildet die „Bescheide je Vollzeit-Stelle“ in der Sachbearbeitung der Bauaufsicht ab.

Kennzahlen	Rheine	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (incl. Bauberatung)	104	43	62	82	116	163	19

Die Stadt Rheine weist zwar eine überdurchschnittlich hohe Zahl an Bescheiden je Vollzeit-Stelle aus. Gleichwohl sollte die Stadt Rheine die Auslastung der Sachbearbeitung beobachten, damit es bei weiter steigenden Fallbelastungen nicht zu Überlastungen kommt. Der verstärkte Einsatz der Digitalisierung kann sich entlastend auf die Bearbeitung der Bauanträge auswirken (siehe Kapitel: „Digitalisierung“).

Eine geringe Antragszahl je Vollzeit-Stelle bedeutet nicht zwangsläufig weniger belastete Sachbearbeiter. Vielmehr sollte es das Ziel sein, Arbeiten der Bauaufsicht, wie die Umsetzung der Digitalisierung der Bauverwaltung oder ggf. bauordnungsrechtliche Prüfaufgaben usw. dann verstärkt zu erledigen.

Die nachfolgenden Kennzahlen bildet die gpaNRW als Streudiagramm ab, da zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht ausreichend valide Daten aus den großen kreisangehörigen Kommunen vorlagen, die sich nur auf den Bereich der Förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide beziehen.

**Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020**



**Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020**



**4.3.7 Bauberatung**

→ **Feststellung**

Die Zahl der zurückgenommenen Bauanträge ist in Rheine im Jahr 2020 unterdurchschnittlich. Die Informationen auf der Internetseite der Stadt Rheine zur Baugenehmigung sind ausführlich, jedoch noch ausbaufähig.

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

### Zurückgenommene und abgelehnte Bauanträge 2020

Kennzahlen	Rheine	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	0,73	0,73	3,62	6,09	11,12	15,46	18
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	0,55	0,00	0,51	2,61	4,62	7,39	19

Die Stadt Rheine hat für die Bauberatung keine zentrale Anlaufstelle eingerichtet. Vielmehr erfolgt die Beratung der Bauinteressenten durch die zuständigen Sachbearbeiter der vier Bezirke. Auf der Internetseite hat die Stadt Rheine neben den Ansprechpartnern, auch die Kontaktdaten und Besuchszeiten veröffentlicht. Zudem erhält der Bauinteressent auf dieser Seite Informationen zu Abstandsflächen, Baulasten, Nutzungsänderungen etc.. Auch Informationen über Bauvoranfrage/Bauvorbescheid und Bauüberwachung/Bauzustandsbesichtigung hat die Stadt neben den gültigen Rechtsvorschriften hinterlegt. Über den eingerichteten Onlinedienst können verschiedene Formulare direkt am Bildschirm ausgefüllt und anschließend gedruckt werden. Die aktuellen Baugebiete hat die Stadt Rheine unter dem Menüpunkt „Bauen in Rheine“ abgelegt.

Weiterreichende Information über den Ablauf des Baugenehmigungsverfahrens oder welche Unterlagen für den Bauantrag benötigt werden sind auf der Internetseite der Stadt nicht ersichtlich. Hier besteht aus Sicht der gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeit.

#### → Empfehlung

Die Stadt Rheine sollte die Informationen zur Baugenehmigung auf Ihrer Internetseite erweitern. Hilfreich sind auch Antworten auf „Häufige Fragen“ oder der Hinweise zur Vermeidung von „häufig gemachten Fehlern“.

Wir haben in den zurzeit zwölf geprüften großen kreisangehörigen Kommunen den Personaleinsatz in der Bauberatung abgefragt. Die absoluten Zahlen verteilen sich wie folgt:

### Zahl Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung 2020



Für die Bauberatung hat die Stadt Rheine insgesamt 1,27 Vollzeit-Stellen für das Jahr 2020 ermittelt. Mit diesem Wert liegt Rheine über dem Median von 1,18 Vollzeit-Stellen der Vergleichskommunen. Dabei wertet dieser Vergleich den Personaleinsatz nicht, da der Personaleinsatz

nur ein Baustein von vielen (Internet, Broschüren, Flyer, etc.) für ein gutes Informationsangebot ist und die Kommunen individuell unterschiedliche Schwerpunkte setzen.

#### 4.3.8 Dauer der Genehmigungsverfahren

→ Die Stadt Rheine weist bei den Baugenehmigungsverfahren geringe Gesamtlaufzeiten aus.

*Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte eine Kommune ab dem 01. Januar 2019<sup>23</sup> bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.*

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln, z. B. zur Beteiligung politischer Gremien, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden etc. ab. Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kommunen die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten o. ä. Bearbeitungsunterbrechungen.

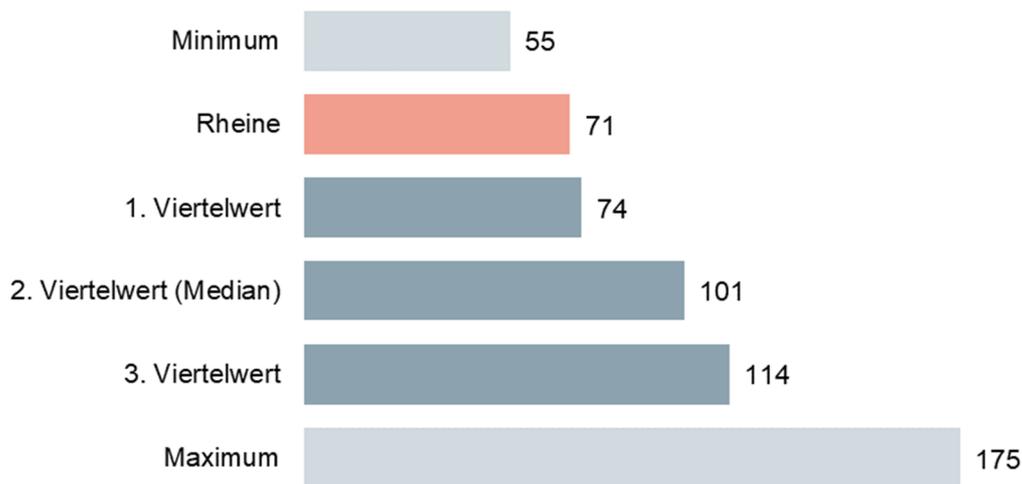
Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Da wir die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachten, fließen zurückgenommene Anträge bei der Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

<sup>23</sup> Seit dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018).

### Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



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



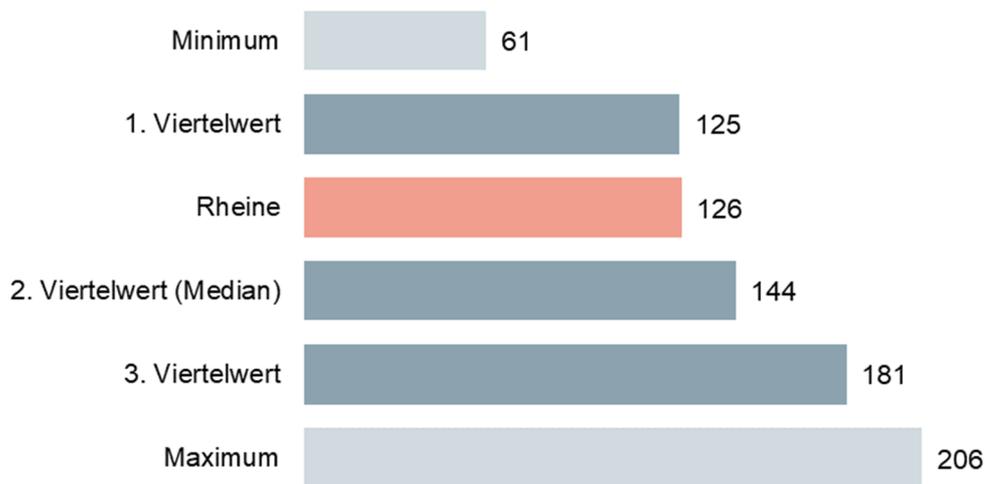
Die Gesamtlaufzeit der Stadt Rheine liegt unter dem 1. Viertelwert ist damit niedrig. 75 Prozent der geprüften Kommunen weisen eine höhere Gesamtlaufzeit aus. Im Vergleich zum Jahr 2019 hat sich die Gesamtlaufzeit in der Stadt lediglich um vier Tage erhöht. Auf die Gesamtlaufzeiten wirken sich auch externe Faktoren, wie lange Wartezeiten für Stellungnahmen und das Nachreichen von Unterlagen durch die Antragsteller mit möglichen Fristverlängerungen, aus.

Ist ein Bauantrag unvollständig oder weist erhebliche Mängel auf, fordert die Bauaufsicht der Stadt Rheine den Bauherrn zur Behebung der Mängel auf (§ 71 Absatz 1 Satz 2 BauO NRW 2018). Die bereits beschriebene pauschale Frist (siehe Kapitel: „Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens“) kann sich negativ auf die Gesamtlaufzeit auswirken.

Im Jahr 2020 betrug in Rheine die Laufzeit ab Vervollständigung des Antrags durch den Antragstellenden für das einfache Baugenehmigungsverfahren 30 Kalendertage. Mit diesem Wert bildet die Stadt Rheine im interkommunalen Vergleich ebenfalls das Minimum. Hier wirkt sich der klare Prozessablauf sowie die langjährige Erfahrung der Sachbearbeiter positiv aus. Der Median beträgt 56 Tage im Jahr 2020. Gleichwohl benötigt die Stadt Rheine 41 Tage für die Vervollständigung der Unterlagen. Durch eine angemessene individuelle Frist für das Nachfordern von Unterlagen kann die Stadt die Gesamtlaufzeiten für das einfache Baugenehmigungsverfahren positiv beeinflussen (siehe Kapitel: „Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens“).

Neben den dargestellten Gesamtlaufzeiten von einfachen Genehmigungsverfahren, die den größten Anteil an Anträgen in Rheine betreffen, gibt es normale Genehmigungsverfahren.

### Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



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



Die Gesamtlaufzeit im Jahr 2020 bei den normalen Genehmigungsverfahren liegt am 1. Viertelwert und ist damit kurz. Im Jahr 2020 betrug in Rheine die Laufzeit ab Vervollständigung des Antrags durch den Antragstellenden für das normale Baugenehmigungsverfahren – wie bei dem einfachen Baugenehmigungsverfahren - 30 Kalendertage. Auch mit diesem Wert bildet die Stadt Rheine das Minimum im interkommunalen Vergleich. Der Median beträgt 86 Tage ab Vervollständigung des Antrags durch den Antragstellenden im Jahr 2020.

Gemäß § 91 Satz 2 und 3 BauO NRW 2018 haben „Bauaufsichtsbehörden... über die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren jährlich zum 31. Dezember Bericht zu erstatten.“ Mit Stand vom November 2021 gibt es noch keine Vorgaben z. B. seitens des Landes, nach welchen Kriterien die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren zu ermitteln ist. Ergänzende Verwaltungsvorschriften gibt es bislang nicht. Ebenfalls wurde noch keine Rechtsverordnung durch die oberste Bauaufsichtsbehörde verabschiedet, die den Inhalt, die Art, die Form und den Umfang der Berichtspflicht festlegt.

#### 4.3.9 Transparenz und Steuerung

##### → Feststellung

Die Stadt Rheine hat allgemeine Ziele und Kennzahlen für die Bauaufsicht definiert. Zur Steuerung der Bauaufsicht nutzt die Stadt diese Kennzahlen jedoch nicht.

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

Die **Stadt Rheine** bildet im Haushaltsplan für das Jahr 2021 für das Produkt „Planen und Bauen“ unter anderem folgende allgemeine Produktziele ab:

- Die Entscheidungen der Bauaufsichts- und der Denkmalbehörde sind rechtmäßig.
- Für vollständige Bauanträge werden die Bescheide innerhalb von 4 Wochen (Wohn- u. Nebengebäude) bzw. 6 Wochen (gewerbliche Gebäude) erteilt.
- Denkmäler und denkmalwerte Bausubstanz werden erhalten.

Neben diesen allgemeinen Zielen stellt Rheine den:

- Zuschuss je Einwohner,
- Anteil gewonnener Klagen zu verlorenen Verfahren,
- Anteil der erteilten Genehmigungen innerhalb der vorgegebenen Fristen dar.

Nach Auskunft der Stadt Rheine werden die genannten Kennzahlen nicht zur Steuerung genutzt. Diese Kennzahlen werden, nach Ablauf des Jahres, abgefragt und im Haushaltsplan abgebildet. Allerdings werden nur durch eine klare Definition des Soll-Zustandes und dem darauf abgestimmten Einsatz von Kennzahlen zum Abbilden des Ist-Zustandes Stärken oder Schwachstellen bewusst und im Soll-Ist-Vergleich Optimierungsmöglichkeiten erkennbar. Insofern fehlt dieser Schritt, so dass keine Steuerungsunterstützung erzielt werden kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte die entwickelten Kennzahlen zur Steuerung nutzen. Zudem sollte die Stadt die Kennzahlen aus diesem Bericht – insbesondere im Personalbereich – fortschreiben und Zielwerte definieren sowie ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen.

## 4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

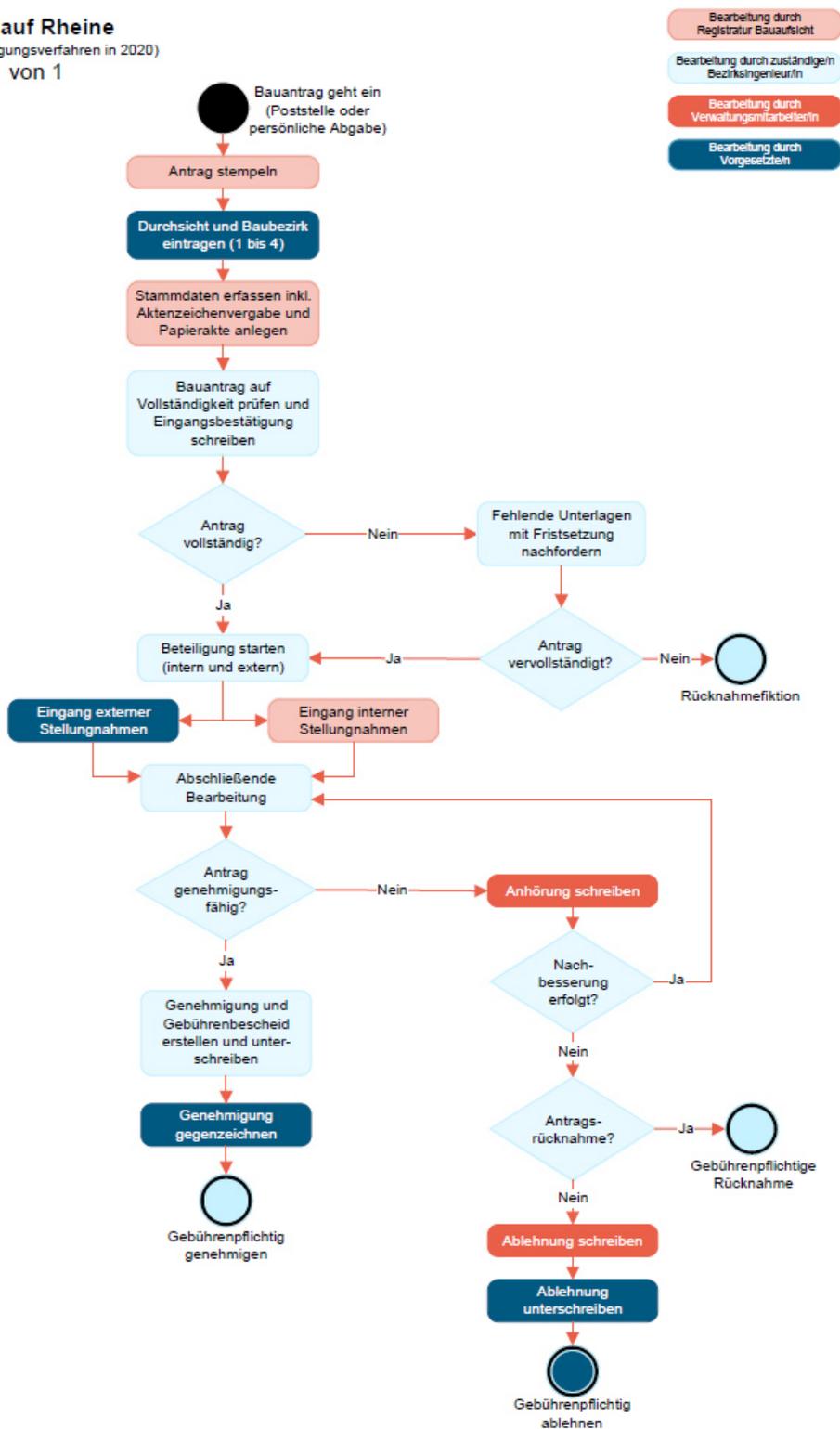
**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 – Bauaufsicht**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Baugenehmigung</b>					
F1	Die Stadt Rheine hält die gesetzlichen Fristen in der Regel ein. Es gibt jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten bei den Ermessensentscheidungen und den Gebühren.	187	E1.1	Die Stadt Rheine sollte die bestehenden Ermessensentscheidungen in das geplante Dokumentmanagementsystem einpflegen und mit einem Stichwortverzeichnis versehen.	188
			E1.2	Die Stadt Rheine sollte den Gebührenrahmen ausschöpfen, um eine möglichst hohe Aufwandsdeckung zu erzielen. Die festgesetzten Gebühren sollten – zumindest stichprobenartig – hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüft werden.	189
F2	Die Stadt Rheine hat noch keine Checklisten/Arbeitshilfe für das Bearbeiten von Bauanträge erstellt. Voraussetzungen zur digitalen Annahme und Bearbeitung von Bauanträgen müssen noch geschaffen werden.	189	E2.1	Die Stadt Rheine sollte Entscheidungsprozesse durch Checklisten/Arbeitshilfen vereinheitlicht werden, um Entscheidungen rechtssicher treffen zu können.	8
			E2.2	Alle in Papierform eingereichten Anträge und Antragsunterlagen sollten zu einem möglichst frühen Zeitpunkt eingescannt werden.	189
			E2.3	Die Stadt Rheine sollte eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung ermöglichen, um die Bearbeitungszeit zu optimieren und erforderliche Ressourcen zur Verfügung stellen.	189
F3	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in Rheine klar gegliedert. Ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip wird sichergestellt. Es bieten sich aber noch Optimierungsmöglichkeiten.	190	E3.1	Die Stadt Rheine sollte für nachzuliefernde Unterlagen keine pauschale Frist von vier Wochen vorgeben. Diese Frist sollte Rheine nach einer Einzelfallbeurteilung angemessen kurz wählen, um das Verfahren zu beschleunigen.	191
			E3.2	Die Stadt Rheine sollte die Voraussetzung zur elektronischen Einholung von bauaufsichtlichen Entscheidungen und Stellungnahmen schaffen und die notwendigen Ressourcen bereitstellen.	191

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die Stadt Rheine setzt eine Fachsoftware ein. Allerdings ist die Digitalisierung insgesamt in der Bauaufsicht noch nicht weit fortgeschritten.	192	E4	Die Stadt Rheine sollte die Digitalisierung in der Bauaufsicht forcieren und die notwendigen Ressourcen bereitstellen.	193
F5	Die Zahl der zurückgenommenen Bauanträge ist in Rheine im Jahr 2020 unterdurchschnittlich. Die Informationen auf der Internetseite der Stadt Rheine zur Baugenehmigung sind ausführlich, jedoch noch ausbaufähig.	196	E5	Die Stadt Rheine sollte die Informationen zur Baugenehmigung auf Ihrer Internetseite erweitern. Hilfreich sind auch Antworten auf „Häufige Fragen“ oder der Hinweise zur Vermeidung von „häufig gemachten Fehlern“.	197
F6	Die Stadt Rheine hat allgemeine Ziele und Kennzahlen für die Bauaufsicht definiert. Zur Steuerung der Bauaufsicht nutzt die Stadt diese Kennzahlen jedoch nicht.	200	E6	Die Stadt Rheine sollte die entwickelten Kennzahlen zur Steuerung nutzen. Zudem sollte die Stadt die Kennzahlen aus diesem Bericht – insbesondere im Personalbereich – fortschreiben und Zielwerte definieren sowie ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen.	201

## Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2020

**Prozessablauf Rheine**  
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)  
Seite 1 von 1



## 5. Verkehrsflächen

### 5.1 Managementübersicht

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

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

#### Verkehrsflächen

Das Verkehrsflächenmanagement ist bei der **Stadt Rheine** dem Fachbereich Planen und Bauen (Produkt 5.30 "Mobilitäts- und Verkehrsplanung") zugeordnet. Dort werden auch die **investiven Maßnahmen** geplant und umgesetzt. Die **betriebliche Erhaltung** und die **Instandhaltung** obliegt den Technischen Betrieben Rheine (TBR) im Zuge der gegenseitigen Leistungsbeziehungen. Aktuelle technische und bilanzielle Daten stehen im Verkehrsflächenmanagement zur Verfügung. Auswertungen zur archivierten Flächenentwicklung sind programmtechnisch aber nicht möglich. Zudem könnten weitere Informationen gebündelt in der Straßendatenbank erfasst und gepflegt werden, um gesonderte und doppelte Datenerfassungen und daraus ggf. resultierende Datendifferenzen zu vermeiden. Dies gilt insbesondere für die an sich gute Zusammenarbeit zwischen dem Finanz- und Verkehrsflächenmanagement.

Die Finanzdaten schreibt die Stadt nur über jährliche Gesamtsummen fort. Differenzierte Auswertungen sind weder im konsumtiven, noch im investiven Bereich möglich. Im Sinne eines Finanzcontrollings verzichtet sie dabei auch auf den Einsatz einer Kostenrechnung.

Die Stadt Rheine arbeitet im Verkehrsflächenmanagement mit strategischen Zielen und zukunftsorientierten Konzepten. Darauf aufbauend sind auch Kennzahlen und Zielwerte definiert, mit denen die Steuerung unterstützt wird.

Das Aufbruchmanagement der TBR ist prozessorientiert bereits gut aufgestellt, gleichwohl können noch Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

Als Flächenkommune unterhält Rheine mehr Verkehrsflächen als ein Großteil der Vergleichsgruppe. Konsequenterweise stellen sich deshalb auch überdurchschnittliche Bilanzwerte dar. Diese verzeichneten aber in der Zeitreihe 2006 bis 2020 deutliche Wertverluste i. H. v. 70,1 Mio. Euro.

Diese Wertverluste ergeben sich aus den festgesetzten Abschreibungen und weil gegenüberzustellende Reinvestitionen in auskömmlicher Höhe nicht realisiert wurden. Die Stadt arbeitet dabei nur mit bilanziellen Nutzungsdauern und Anlagenabnutzungsgraden. Darüber wird die realistische Situation in der Fläche im Einzelfall möglicherweise nicht realistisch abgebildet. Was nachteilige Folgen auf die Bilanz und Ergebnisrechnung haben könnte, weil ggf. zu viel abgeschrieben wird. Zwar bestätigt auch der hohen bilanzielle Anlagenabnutzungsgrad bereits eine

Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Weshalb dann auch ggf. zunehmender Substanzverlust zu unterstellen wäre. Aber laut der letzten Zustandserhebung 2019 stellt sich ein positiveres Bild dar. Demnach befinden sich die Verkehrsflächen noch in besserem Zustand.

In der Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen setzt die Stadt Rheine jährlich weniger Mittel für ein, als die FGSV<sup>24</sup> mit ihrem Richtwert empfiehlt. Dennoch ist nach Maßgabe der aktuellen Zustandszuordnungen und der mehrjährigen konzeptionellen Planungsgrundlagen von einer sachgerechten Unterhaltungsplanung auszugehen. Eine ggf. konkretere Ausrichtung am Richtwert sollte bei der weiteren Planung Berücksichtigung finden.

Das Reinvestitionsengagement der Stadt Rheine kann mangels differenzierter Buchungsstrukturen nicht konkret analysiert werden. Die zur Orientierung herangezogenen Gesamtinvestitionen der Jahre 2015 bis 2020 bewegen sich im interkommunalen Vergleich auf durchschnittlichem Niveau. Ziel der Stadt Rheine sollte sein, weiterhin Substanzverluste zu verhindern und auszugleichen. Dies wird aber auf Dauer im entsprechenden Umfang jährliche Finanzmittel binden.

## 5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet wie die Kommunen mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen.

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf den Prozess des Aufbruchmanagements und die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Analyse der

<sup>24</sup> Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen

individuellen Situation in der Kommune und der Vergleich zu den definierten Richtwerten entscheidend. Daher verzichtet die gpaNRW hier auf die Darstellung der interkommunalen Vergleiche. Diese sind in der Anlage des Berichtes informatorisch aufgeführt.

## 5.3 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von mindestens 30 bis 60 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen der Kommune zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt die Kommunen verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

### 5.3.1 Datenlage

#### → Feststellung

Das Verkehrsflächenmanagement verfügt über aktuelle technische und bilanzielle Daten. Auswertungen zur Flächenentwicklung der Vorjahre sind programmtechnisch aber nicht möglich. Steuerungsrelevant arbeitet die Stadt nur mit bilanziellen Abnutzungsgraden. Insofern wird die tatsächliche Situation in der Fläche ggf. im Einzelfall nicht realistisch abgebildet. Die Finanzdaten schreibt die Stadt nur über jährliche Gesamtsummen fort. Differenzierte Auswertungen sind weder im konsumtiven, noch im investiven Bereich möglich.

*Eine Kommune muss die für die Steuerung erforderlichen Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben.*

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist bei der **Stadt Rheine** dem Produkt 5.30 "Mobilitäts- und Verkehrsplanung" innerhalb des Fachbereich Planen und Bauen zugeordnet. Dort werden auch die investiven Maßnahmen geplant und umgesetzt. Die betriebliche Erhaltung und die Instandhaltung obliegt den Technischen Betrieben Rheine (TBR) im Zuge der gegenseitigen Leistungsbeziehungen.

Zur Verwaltung des Verkehrsnetzes wird eine Straßendatenbank genutzt (siehe dazu auch das nachfolgende Kapitel 5.3.2). Über diese ist im Grundsatz eine Aufbereitung der Flächenanteile in der Zuordnung nach Straßenkategorien<sup>25</sup> möglich.

Im Sinne der Datenanforderung der gpaNRW lieferte die Stadt Rheine aber keine entsprechenden Flächen für die Vorjahre 2015 bis 2019. Diese Daten liegen zwar archiviert vor. Aber eine

<sup>25</sup> Anliegerstraßen, Haupteerschließungsstraßen inkl. Hauptverkehrs- und der Hauptgeschäftsstraßen sowie befestigte und unbefestigte Wirtschaftswege.

Datenaufbereitung auf der Grundlage der Zeitreihenentwicklung war der Stadt dennoch nicht möglich. Diese Datenhistorie hätte sie nur mit erheblichem manuellem Aufwand darlegen können.

Den Zustand der Verkehrsflächen erfasste die Stadt Rheine erstmalig 2005 zur Erstellung der Eröffnungsbilanz 01. Januar 2006. Weitere darauf aufsetzende Zustandserfassungen erfolgten 2011 und 2019. Auch diese Daten stehen abrufbar nicht mehr in der Datenbank zur Verfügung, obwohl Zustandsveränderungen kontinuierlich fortgeschrieben werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte prüfen, inwieweit künftig auch die Historie der Flächenentwicklung abrufbar in der Straßendatenbank verfügbar gehalten werden könnte.

Die Straßen- und Wegeflächen in der Zuordnung nach Zustandsklassen<sup>26</sup> weisen in Summe leichte Differenzen in Gegenüberstellung zur Flächenauflistung nach Straßenkategorien<sup>27</sup> auf.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte gewährleisten, dass alle bewertungsrelevanten Straßenbaumaßnahmen in korrekter Form auch im Hinblick auf die Zustandszuordnungen fortgeschrieben werden.

Das Finanzmanagement unterstützt das Verkehrsflächenmanagement bei der Fortschreibung der Gesamt- und Restnutzungsdauern. Aufbereitet sind aber nur bilanzielle Nutzungsdauern in der Gewichtung nach Anschaffungs- und Herstellungskosten. Nutzungsdauern in der Gewichtung nach Flächenanteilen (technische Nutzungsdauern) kann die Stadt Rheine zurzeit nicht darlegen.

Im Interesse des Substanzerhalts der Verkehrsflächen spielt die Frage der Nutzungsdauern eine wesentliche Rolle. Der Substanzerhalt kann sowohl aus technischer als auch aus buchhalterischer Sicht bewertet werden. In unseren Prüfungen ist häufig festzustellen, dass sich gerade der bilanzielle Substanzverlust schon hoch darstellt, obwohl sich dies ggf. nicht in den Zuständen der Verkehrsflächen widerspiegelt. Gegenteilig stellt sich im Interesse des Substanzerhalts in der Fläche teilweise Handlungsbedarf dar, obwohl der bilanzielle Abnutzungsgrad das wiederum noch nicht abbildet. Insofern sollten die bilanziellen und technischen Nutzungsdauern in der strategischen Ausrichtung des Flächenmanagements annähernd identisch sein und nicht auseinanderfallen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte zukünftig die Nutzungsdauern in der Gewichtung nach Flächenanteilen bemessen und darauf basierend fortschreiben. Nur so lassen sich die tatsächlichen Verhältnisse realistisch widerspiegeln.

Die Aufwendungen für ihre Verkehrsflächen sowie die Investitionen legt die Stadt Rheine über die jährlichen Gesamtsummen der Jahre 2015 bis 2020 dar. Zur Unterstützung des Controllings nutzt sie aber keine echte Vollkostenrechnung und verbucht auch die investiven Maßnahmen

<sup>26</sup> Zustandsklassen: 1 – sehr guter Zustand, 2 – guter Zustand, 3 zufriedenstellender Zustand, 4 – schlechter Zustand, 5 – sehr schlechter Zustand.

<sup>27</sup> Straßenkategorien: Anliegerstraßen, Hauptverkehrsstraßen, Haupterschließungsstraßen, Hauptgeschäftsstraßen sowie befestigte und unbefestigte Wirtschaftswege.

nicht differenzierter. Hierauf geht die gpaNRW nachfolgend im Kapitel 5.3.3 Kostenrechnung und 5.6.3 Reinvestitionen nochmals ein.

## 5.3.2 Straßendatenbank

### → Feststellung

Das Verkehrsflächenmanagement arbeitet mit einer Straßendatenbank. Diese ist an sich auch auf aktuellem Stand. Allerdings stehen Daten aus Vorjahren nicht zur Verfügung. Dies betrifft bspw. auch die Zustandszuordnungen. Zudem erscheint auch bspw. die Integration von Aufbaudaten, Verkehrsdaten und anderer Aspekte sinnvoll.

*Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Um die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen zu können, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.*

Der **Stadt Rheine** setzt zur Unterstützung des Verkehrsflächenmanagements eine Straßendatenbank (Map Edit) ein. Darin hinterlegt sind

- Leit- und –Funktionsdaten (bspw. Straßenabschnitte in der Klassifizierung Sammelstraßen und Anliegerstraßen),
- Funktionsdaten (funktionale Klassifizierung, z. B. Hauptverkehrsstraße) sowie Flächendifferenzierungen (z. B. nach Fahrbahnen, Radwegen, Gehwegen, Parkstreifen, unbefestigten Flächen und Wirtschaftswegen),
- Zustandsdaten (Zustandswerte als Beschreibung des baulichen Zustands, wobei auch hier die Datenhistorie wie zuvor schon beschrieben fehlt),
- Erhaltungsdaten (Art, Umfang und Jahr der letzten Maßnahme bezogen auf Instandsetzung, Erneuerung und Unterhaltung) – siehe hierzu auch die weiteren Erläuterungen im Kapitel 5.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling,
- Inventardaten (Beleuchtung und Ruhebänke),
- Infrastrukturdaten (beschränkt auf die Entwässerungsanlagen).

Weitere Informationen wie bspw. die Querschnittsdaten (Anordnung und Abmessung der Verkehrsflächen) stehen lageplanorientiert in einem gesonderten geographischen Informationssystem (GIS) zur Verfügung.

Nicht erfasst und fortgeschrieben werden in der Datenbank:

- Aufbaudaten (Anordnung, Arten, Dicke und Einbaujahre aller Befestigungsschichten; mindestens Bauweise und Bauklasse),
- Verkehrsdaten (Verkehrsbelastungen und Verkehrsprognosen),
- Sonstige Aspekte (z. B. Höchstgeschwindigkeit, Nutzung durch ÖPNV, Lärmbelastung, Bedeutung der Straßenabschnitte stadtweit oder überregional, Feinstaubbelastung, Unfalldaten),

- archivierte Daten aus Vorjahren zur Darlegung der Entwicklungshistorie.

Dennoch verfügt die Stadt Rheine damit in großen Teilen bereits über umfangreiche technische Steuerungsgrundlagen.

Die Straßendatenbank in der bisherigen Ausgestaltung dient organisatorisch nicht nur dem Verkehrsflächenmanagement als Steuerungs- und Managementsystem. Das Finanzmanagement hat ebenfalls Zugriff. Beide Organisationseinheiten gewährleisten nach eigenen Angaben, dass die Anlagegüter hinsichtlich der Abschnittsbildung, der Klassifizierung und vergebenen Inventar-nummern übereinstimmen. Ergänzend geht die gpaNRW im Kapitel 5.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement nochmals auf Kooperationsfragen ein.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte prüfen, inwieweit die Straßendatenbank im Hinblick auf bislang nicht erfasste Aspekte wie Datenhistorie, Aufbaudaten, Verkehrsdaten u. a. erweitert und damit zum zentralen Erfassungssystem ergänzt werden könnte.

Eine noch zentralere Datenhaltung und -bündelung sollte zur Steuerungsunterstützung und Realisierung effizienterer Arbeitsprozesse in Betracht gezogen werden. Getrennte oder doppelte Erfassungen bergen immer das Risiko von Datendifferenzen / -fehlern.

### 5.3.3 Kostenrechnung

#### → **Feststellung**

Das Verkehrsmanagement der Stadt Rheine nutzt zur Steuerung ihres Ressourceneinsatzes noch keine Kostenrechnung. Detailanalysen können im Einzelfall insofern nur über manuelle Berechnungen und bspw. die Berücksichtigung pauschaler Zuschlagssätze vorgenommen 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.*

Die **Stadt Rheine** setzt bislang keine Kostenrechnung im Verkehrsflächenmanagement ein. Um die tatsächlichen Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen zu ermitteln, sind daher zunächst immer manuelle Berechnungen erforderlich. Die Eigenleistungen müssen über Zuschlagssätze auf Vollkosten hochgerechnet werden.

Die Höhe der Erhaltungsaufwendungen wie aber auch die Differenzierung, um welche Erhaltungsmaßnahmen es sich dabei gehandelt hat, sind entscheidende Datengrundlagen für eine nachhaltige, wirtschaftliche Steuerung. Diese und noch weitere differenzierte Angaben, die der kommunale Haushalt nicht liefern kann, lassen sich über die Kostenrechnung ermitteln. Es bietet sich an, Erhaltungs-, Instandhaltungs- und Instandsetzungsaufwendungen getrennt auszuweisen. Ebenso erscheint eine Differenzierung nach Straßen, befestigten Wirtschaftswegen und Verkehrsflächen insgesamt hilfreich. So wäre möglich, die zur Verfügung stehenden Mittel bedarfsgerechter zu verteilen und im Sinne einer nachhaltigen Steuerung zielgerichtet und mit den gebotenen Priorisierungen einzusetzen.

→ **Empfehlung**

Die Erhaltungsaufwendung sollten im Steuerungsinteresse künftig differenzierter aufbereitet werden.

Beim Aufbau der Strukturen einer Kostenrechnung sollten insbesondere zwei Aspekte berücksichtigt werden:

- Welcher Differenzierungsgrad wird für die Steuerung benötigt?

„Datenfriedhöfe“ sind unbedingt vermieden werden. Daher sollte die Stadt Rheine in einem ersten Schritt hinterfragen, welche Informationen und Daten für ihre nachhaltige Steuerung relevant sind.

Es wäre wichtig, zwischen den einzelnen Straßenflächen wie Fahrbahn, Geh- und Radwege, Parkflächen, Begleitgrün, unbefestigte Flächen etc. zu differenzieren. Ebenso sollten die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen wie zuvor beschrieben mindestens nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung getrennt dargestellt werden. Eine weitere Differenzierung sollte die Stadt von der individuellen Steuerungsrelevanz abhängig machen.

- Die Strukturen in der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollten in der empfohlenen Differenzierung aufeinander abgestimmt, im Idealfall verknüpft sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte im Verkehrsflächenmanagement eine Kostenrechnung einführen, um darüber den vollständigen Ressourceneinsatz transparent abbilden zu können.

Die Kostenrechnung sollte dabei sowohl die Eigenleistungen auf Vollkostenbasis wie auch die Fremdleistungen enthalten. Da der manuelle Bereich den TBR zugeordnet ist, sollte gewährleistet werden, dass einheitliche/gemeinsame Kostenrechnungsstrukturen aufgebaut werden. Diese sollte alle Kostenarten berücksichtigen. Um die Eigenleistungen auswerten und steuern zu können, müssten hierfür entsprechende Kostenstellen und Kostenträger eingerichtet werden.

Für die Anwendung in der Praxis wäre es wichtig, dass mit der Pflege der Kostenrechnung auf Dauer kein übermäßig großer Erfassungsaufwand entsteht. Allerdings wird der Aufbau ggf. gerade in der Anfangsphase entsprechende Ressourcen binden.

Bei der Installation eines solchen Rechnungssystems sollte dabei auch abgewogen werden, inwiefern bspw. digitalisierte Arbeitserfassungen aufseiten der TBR zu Prozessvereinfachungen beitragen könnten. In den Fokus zu nehmen wären in dieser Hinsicht bspw. die Dateneingabe, wie auch die Weiterverarbeitung.

### 5.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

- Die Stadt Rheine arbeitet im Verkehrsflächenmanagement mit strategischen Zielen. Darauf aufbauend sind auch schon Kennzahlen und Zielwerten definiert, mit denen die Steuerung unterstützt wird.

*Eine Kommune sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW (StrWG NRW) in Verbindung mit § 75 Abs. 1 GO NRW. Diese Leitziele sollte eine Kommune individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte sie die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.*

Die **Stadt Rheine** verfolgt im Interesse der Erhaltung der Verkehrsflächen das Grundsatzziel, den Status Quo des Gesamtzustands zu erhalten. Als operative Ziele hat sie formuliert:

- bedarfsgerechte verkehrliche Planung und Erschließung des Stadtgebiets,
- Erhaltung des Infrastrukturvermögens Straße,
- wirtschaftlicher Betrieb der Beleuchtungs- und Signalanlagen,
- bedarfsgerechte Planung und Bau der Geh- und Radwegeinfrastruktur.

Strategisch konkretisiert werden diese Ziele im örtlichen Straßen- und Wegekonzept sowie bspw. im kommunalen modularen Mobilitätskonzept (KOMM). Aus diesen Konzepten heraus entwickelt die Stadt Rheine auf Basis der bislang vorliegenden Daten Prioritätenlisten.

Sie arbeitet dabei mit Kennzahlen. Beispielhaft zu nennen sind Erhaltungsaufwand je qm Straßenfläche mit der Zielvorgabe von 1,40 Euro. Soll-/Ist-Vergleiche nimmt sie halbjährlich im Berichtswesen zum 31. Mai und 31. Oktober sowie zum jeweiligen Jahresabschluss vor. Berichtet wird dem Verwaltungsvorstand und den Fachausschüssen/dem Rat.

Weitere mögliche strategische Ziele können sein:

- Das Qualitätsniveau aller Verkehrsflächen soll im Durchschnitt besser als der Zustandswert 3,0 sein.
- Der Anteil der Flächen in den Zustandsklassen 4 und 5 soll 15 Prozent nicht überschreiten.

Um diese Zielvorgaben messbar und damit auch steuerbar zu machen, ist eine regelmäßige Zustandserfassung unabdingbar. Zudem ist es erforderlich, die Zustände zwischen den Erfassungen theoretisch fortzuschreiben. Neben den Abschreibungen und möglichen Anlageabgängen als wertmindernde Faktoren sind dabei ebenso Erneuerungsmaßnahmen wie auch Instandsetzungen als verbessernde Faktoren zu berücksichtigen.

## 5.4 Prozessbetrachtung

### 5.4.1 Aufbruchmanagement

Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt werden - das Risiko eines erhöhten Erhaltungsbedarfs oder sogar einer dauerhaften Wertminderung. Um die Substanz des Verkehrsflächenvermögens möglichst zu erhalten, bedarf es daher eines professionellen Aufbruchmanagements.

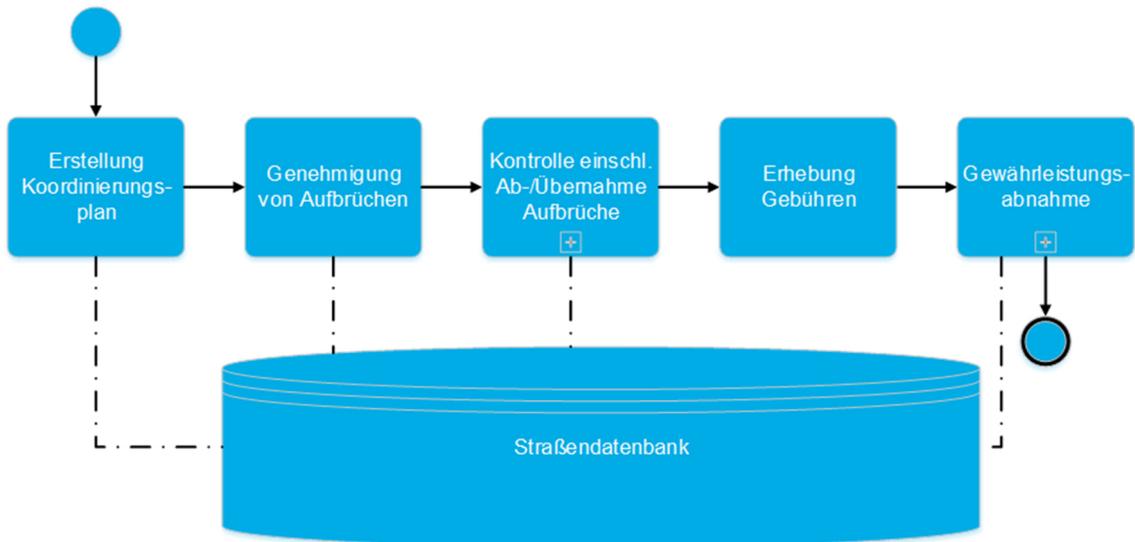
#### → Feststellung

Das Aufbruchmanagement der TBR ist prozessorientiert bereits gut aufgestellt. Optimierungsmöglichkeiten sind bspw. im Hinblick auf bislang nicht eingeforderte Baubeginnanzeigen oder Nachweise aus den Einzelphasen der Ausführung zu beschreiben. Die geplante Integration der Prozessdokumentationen in die Straßendatenbank ist zu befürworten.

*Ein Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst geringgehalten werden. Dazu sollte eine Kommune in enger Abstimmung mit allen Beteiligten die Aufbrüche koordinieren und bündeln und mit eigenen Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen kombinieren. Zudem muss sie die Kontrolle und Übernahme der Aufbrüche bis hin zur Gewährleistungsabnahme in den Prozess integrieren, um so die ordnungsgemäße und fachgerechte Wiederherstellung des Aufbruchs sicher zu stellen. Dieser Prozess sollte optimaler Weise digital über die Straßendatenbank mit einem webbasierten Portal ablaufen, zu dem alle Beteiligten Zugang haben.*

Die Grafik zeigt die einzelnen Teilprozesse des Aufbruchmanagements. Die gpaNRW hat in dieser Prüfung den Schwerpunkt auf die Kontrolle und Übernahme sowie die Gewährleistungsabnahme gelegt. Die Koordinierung der Aufbrüche und deren Genehmigung haben wir als wesentliche Voraussetzung in die Betrachtung einbezogen.

## Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Zur Prozessanalyse bespricht gpaNRW einheitliche checklistenbasierende Fragestellungen mit allen zu prüfenden Kommunen. Über diese Fragen und deren Beantwortung lassen sich evtl. Störungen im Prozessablauf identifizieren.

### 5.4.1.1 Koordinierungsplanung

Im Interesse des zielführenden Aufbruchmanagements erfolgt bereits in der Planungsphase eine sehr enge Abstimmung zwischen den an Aufbrüchen Beteiligten (**TBR, Stadt** und Versorger). Die notwendigen Informationen werden in Gesprächsrunden, telefonisch, per mail sowie in Kürze auch über ein neues Onlineportal ausgetauscht.

Alle geplanten Aufbrüche erfasst und dokumentiert die Stadt. Diese Dokumentationen sind aber für die anderen Beteiligten noch nicht unmittelbar zugänglich. Bspw. steht noch keine Projekt- und Maßnahmendatenbank zur Verfügung. Ebenso pflegt die Stadt Rheine die Informationen aus den Koordinierungsplänen noch nicht in die Straßendatenbank ein. Nach Auskunft der Verwaltung sollen aber Onlinefunktionen aufgebaut werden. Aus Sicht der gpaNRW stellt sich dabei die Frage, inwieweit auch diese Datenstrukturen mit der Straßendatenbank verknüpft werden könnten.

#### → Empfehlung

Die Stadt Rheine sollte den Vorhabenträgern die abgestimmten Maßnahmen über eine Projekt- / Maßnahmendatenbank zugänglich machen. Idealerweise sollte auch diese Plattform zur Vermeidung doppelter Datenerfassung in Verbindung mit der Straßendatenbank arbeiten.

### 5.4.1.2 Genehmigung von Aufbrüchen

Für die Genehmigung der Aufbrüche sind die TBR zuständig. Es ist gewährleistet, dass der jeweilige Koordinierungsplan in die Beurteilung mit einbezogen wird. Für die Genehmigungen wird ein standardisierter Vordruck genutzt.

Die Informationen zur Genehmigung des jeweiligen Aufbruchs (z. B. Zeitraum, Vorhabenträger, Dokumentation des Ist- bzw. Ausgangszustandes) werden aber noch nicht in der Straßendatenbank hinterlegt bzw. als Teilprozess in der Straßendatenbank integriert.

### **5.4.1.3 Kontrolle einschließlich Ab-/Übernahme der Aufbrüche**

#### **5.4.1.3.1 Abwicklung der Baubeginnanzeige**

Im Fall von umfangreichen Maßnahmen dokumentieren die TBR den Ausgangszustand vor Beginn der Maßnahme. Teilweise nimmt der Vorhabenträger bei den Besichtigungen mit teil. Alternativ wird er bspw. auch mit Fotos und schriftlichen Aufzeichnungen in Kenntnis gesetzt. Bei kleineren Maßnahmen verzichten die TBR auf solche Dokumentationen.

Der Vorhabenträger wird aber nicht verpflichtet, eine schriftliche Baubeginnanzeige vorzulegen.

#### **→ Empfehlung**

Die TBR sollten im Interesse der sachgerechten Projektdokumentation auch Baubeginnanzeigen einfordern.

Denn es sollte gewährleistet werden, dass die Startphase der Maßnahme ab der Genehmigung und sachgerecht dokumentiert wird. Für die Vorlage der Baubeginnanzeige sollte auch eine angemessene Frist gesetzt werden (bspw. mindestens eine Woche vor Baubeginn). Zudem sollten mit der Baubeginnanzeige auch verbindliche Angaben zur ausführende Firma, Ansprechpartnern/Innen und dem Ausführungszeitraum eingefordert werden.

#### **5.4.1.3.2 Kontrolle der Ausführung**

Konkrete Vorgaben zur Durchführung des Aufbruchs machen die TBR mit der Genehmigung. Der Vorhabenträger wird aber nicht verpflichtet, alle Phasen der Ausführung zu melden. Dafür nimmt der TBR unangekündigte Stichprobenkontrollen vor. Bei Bedarf werden Dokumentationen durch bspw. Fotos, Mängelanzeigen, Bohrproben u. a. erstellt.

Nur bspw. bei Streitigkeiten verpflichten die TBR den Vorhabenträger, die jeweiligen Phasen der Ausführung durch Vorlage von Fotos und anderen Nachweisen (z.B. Verdichtungskontrollen) zu belegen.

Wenn bei der Ausführung Mängel festgestellt werden, fertigen die TBR umgehend Mängelanzeigen. Der Vorhabenträger wird damit zur Mängelbeseitigung aufgefordert. Dazu erfolgen dann auch Ausführungskontrollen.

Bislang pflegt die Stadt Rheine aber nur im Falle durchgeführter Kontrollen Ausführungsdokumentationen (Fotos, Protokolle) in die Straßendatenbank mit ein.

#### **→ Empfehlung**

Im Interesse sachgerechter Maßnahmendokumentationen und nicht zuletzt im Interesse von Gewährleistungsfragen sollte der Vorhabenträger grundsätzlich dazu verpflichtet werden, die jeweiligen Phasen der Ausführung darzulegen. Wobei diese Dokumentationen dann auch in allen Fällen in die Datenbank mit aufgenommen werden sollten.

### **5.4.1.3.3 Ab-/Übernahme der Aufbruchstelle**

Nach Beendigung der Maßnahme ist der Vorhabenträger verpflichtet, eine Fertigstellungsanzeige vorzulegen. Den Vordruck dafür erhält er vorab mit der Genehmigung.

Die Ab-/Übernahme des Aufbruchs nehmen die TBR durch Inaugenscheinnahme vor Ort wahr. Ein Vorort-Termin mit allen Beteiligten findet i. d. R. aber nur statt, wenn Mängel festgestellt werden.

Die TBR verzichten bislang darauf, dass der Vorhabenträger vor Ab-/Übernahme Qualitätskontrollen vorlegt (z. B. Nachweise über Verdichtungskontrollen, Lieferscheine/Wiegescheine).

#### **→ Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte sich im Interesse vollständiger Maßnahmendokumentationen immer die maßgeblichen Qualitätsnachweise zur Ab-/Übernahme vorlegen lassen.

Die Ab-/Übernahme wird protokolliert. Sofern dabei Mängel festzustellen sind, dokumentieren die TBR diese bspw. mit Fotos. Bei der Begutachtung wird auch der Ausgangszustand zu Beginn der Maßnahme mit einbezogen. Sofern der Vorhabenträger bei dieser Ab-/Übernahme anwesend ist, unterzeichnet auch er das Ab-/Übernahmeprotokoll.

Bei vorliegenden Mängeln wird der Vorhabenträger schriftlich mit Fristsetzung aufgefordert, diese zu beseitigen. Die Ausführung überprüfen die TBR abschließend. Vororttermine mit allen Beteiligten erfolgen dann aber nur nochmals, falls erneut Mängel festgestellt werden.

Die Überprüfung der Mängelbeseitigung wird protokolliert. In Vorbereitung ist dazu auch, dass die Dokumentation der Ab-/Übernahme des Aufbruchs künftig in die Straßendatenbank eingepflegt werden. Dabei sollen dann auch die Zustände des Straßenaufbaus hinterlegt werden.

### **5.4.1.4 Gewährleistungsabnahme**

#### **5.4.1.4.1 Routinemäßige Kontrolle der Aufbruchstellen**

Während der Gewährleistungsfrist kontrollieren die TBR die Aufbrüche regelmäßigen im Rahmen der Verkehrssicherheitskontrollen. Sofern dann Mängel festzustellen sind, erfolgt ebenfalls die umgehende schriftliche Beteiligung der Vorhabenträger und die Mängelbeseitigung wird kontrolliert.

#### **5.4.1.4.2 Gewährleistungsabnahme**

Zum Ende der Gewährleistungsfrist erfolgt nochmals eine verbindliche Inaugenscheinnahme und Mängelüberprüfung. Sind Mängel festzustellen, werden diese den Vorhabenträgern ebenfalls schriftlich angezeigt und zur Beseitigung unter Fristsetzung aufgefordert. Bei Streitigkeiten veranlassen die TBR unter Umständen auch Kernbohrungen und deren Analyse. Die Protokollunterlagen zur Gewährleistungsabnahme sind momentan noch nicht Bestandteil der Straßendatenbank. Die künftige Aufnahme dieser Informationen soll nach Darstellung der Verwaltung aber erfolgen.

## 5.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

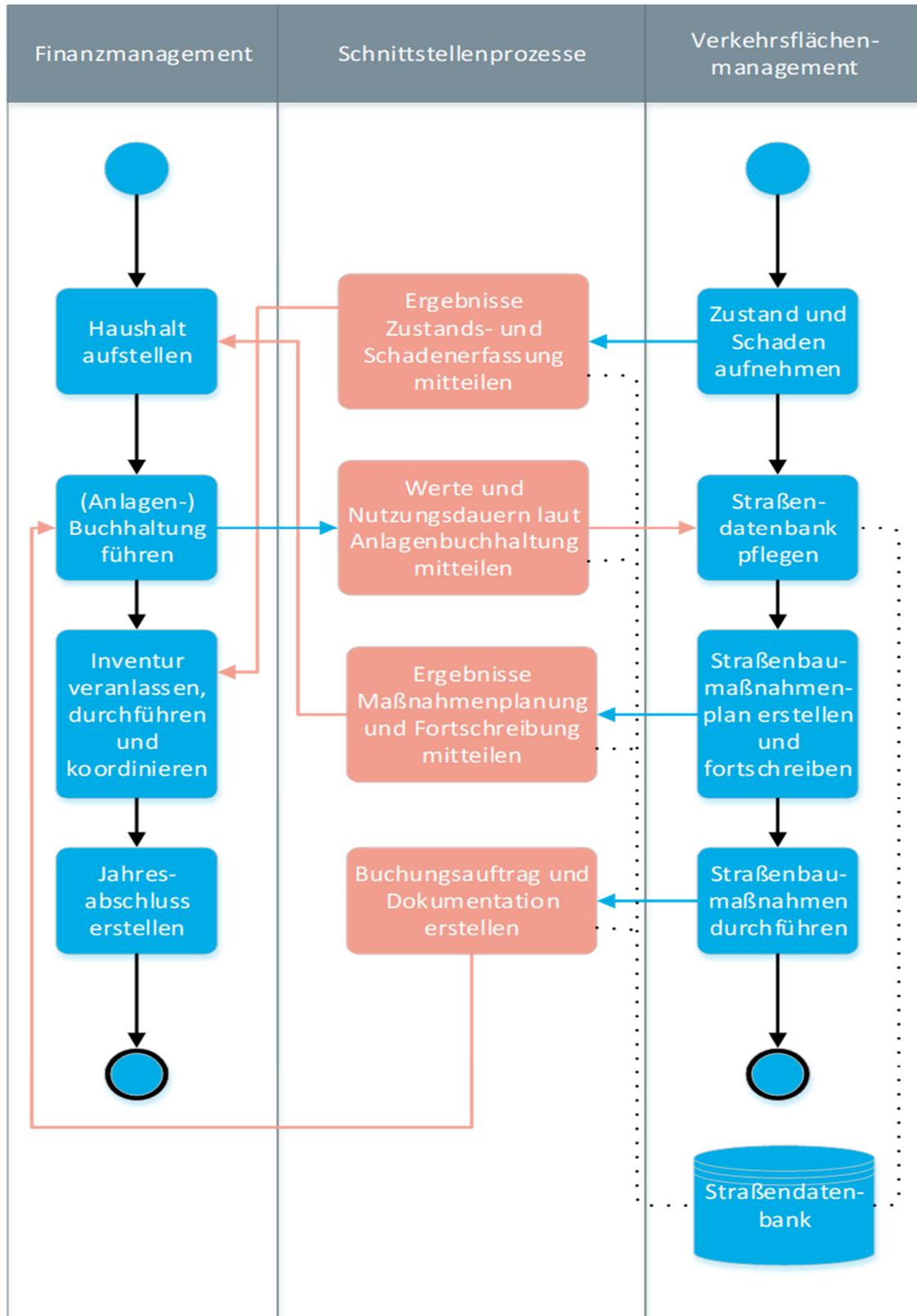
### → **Feststellung**

Trotz enger Abstimmung zwischen dem Finanz- und Verkehrsflächenmanagement verursacht die getrennte Datenhaltung in Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank zusätzlichen Arbeitsaufwand. Es besteht das Risiko differierender Datengrundlagen. Schnittstellenverluste drohen zudem, weil die Anlagenbuchhaltung die Verkehrsflächen nicht flächenorientiert, sondern nur nach Anschaffungs- und Herstellungskosten verbucht. Differenzierungen nach Investitionen und Reinvestitionen oder Aufwandsarten sind mangels detaillierter Buchungsstrukturen nicht möglich.

*Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in einer Kommune eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.*

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die eine Kommune organisieren sollte.

### Schnittstellenprozess



Die Anlagegüter stimmen nach Darstellung der **Stadt Rheine** hinsichtlich der Abschnittsbildung, der Klassifizierung und vergebenen Inventarnummern in der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung überein. Es handelt sich aber um zwei getrennte Systeme. Wobei das Finanzmanagement auf die Straßendatenbank zugreifen kann. Umgekehrt hat das Verkehrsflächenmanagement keinen direkten Zugriff auf die Anlagenbuchhaltung.

Die Geschäftsbuchhaltung fordert den Fachbereich Planen und Bauen, Mobilitäts- und Verkehrsplanung in regelmäßigen Abständen zu einer körperlichen Inventur der Straßen auf. Die Ergebnisse dieser körperlichen Inventur basieren auf den Resultaten der Straßenzustandserfassung, mit der der zuständige Fachbereich Planen und Bauen ein entsprechendes Fachunternehmen beauftragt hat.

Es ist geplant, dass die körperlichen Inventuren auf Basis der Straßenzustandserfassung und -bewertung vorgenommen werden. Sie sollen dann im gesetzlichen vorgegebenen Zeitrahmen von spätestens zehn Jahren<sup>28</sup> erfolgen. Allerdings nahm die Stadt Rheine ihre erste Inventur nach der Eröffnungsbilanz 2006 erst verspätet im Jahr 2019 vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte die vorgeschriebenen körperlichen Inventuren künftig im gesetzlich festgelegten Zeitrahmen vornehmen.

Sofern die Inventuren nicht stattfinden, besteht das Risiko, dass die Buchwerte der Anlagenbuchhaltung nicht realistisch die tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten und Zustände widerspiegeln und berücksichtigen.

Die Zustandserfassung erfolgt durch externe Dritte per Straßenbefahrung. Die internen Inventurrichtlinien sollen dabei beachtet werden. Zusätzlich erfolgen weiterhin turnusmäßige Kontrollen des Straßenzustands durch Straßenwärter der TBR.

Die Bewertung der Vermögensgegenstände nimmt das Verkehrsflächenmanagement vor. Dabei hat es den Grundsatz der Vorsicht zu beachten. Eine durch die Befahrung festgestellte kürzere Restnutzungsdauer passt die Stadt in der Anlagenbuchhaltung an, wenn sie wesentlich ist. Neue Wiederbeschaffungszeitwerte setzt das Finanzmanagement nur in Ausnahmefällen fest.

Den Zustand der Verkehrsflächen und die daraus resultierenden Nutzungsdauern hinterlegt das Verkehrsflächenmanagement in der Straßendatenbank. Veränderte Zeitwerte laut Inventur und Inventurdokumentationen werden darin zurzeit aber noch nicht erfasst. Kritisch erscheint dabei, dass die Buch- und Zeitwerte sowohl in der Anlagenbuchhaltung, wie auch in der Straßendatenbank nicht mehr in allen Fällen den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte gewährleisten, dass die Buch- und Zeitwerte in der Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank künftig annähernd die gleichen tatsächlichen Werte und Verhältnisse widerspiegeln.

Im Zuge der Datenerhebung zur Verkehrsflächenprüfung erhebt die gpaNRW neben anderen Grunddaten auch durchschnittliche Gesamt- und Restnutzungsdauern gewichtet nach Flächen

<sup>28</sup> § 30 Abs. 2 KomHVO NRW.

in Jahren. Die Stadt Rheine kann entsprechende Daten wie zuvor im Kapitel 5.3.1 aus der Anlagenbuchhaltung zurzeit aber nur auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten (AHK) darlegen. Auf die Empfehlung im genannten Kapitel ist nochmals zu verweisen.

Das Verkehrsflächenmanagement als verantwortliche Organisationseinheit für die Straßendatenbank kann - wie beschrieben - nicht auf die Anlagenbuchhaltung zugreifen, um bspw. Buchwerte und andere finanzwirtschaftliche Informationen abzurufen. Ebenso sind die Buchwerte der Jahresabschlüsse nicht in der Straßendatenbank hinterlegt. Dennoch soll laut Verwaltung gewährleistet sein, das Finanz- und das Verkehrsflächenmanagement alle buchhalterischen Auswirkungen auf den Haushalt und den Jahresabschluss berücksichtigen.

Auch um die finanzwirtschaftlichen Planungsgrundlagen auszuweiten sollen zukünftig die Maßnahmenplanungen in die Straßendatenbank integriert werden. Eine entsprechende Systemerweiterung befindet sich im Aufbau.

Für die jährlichen Haushaltsanmeldungen werden aus den Maßnahmenplanungen Prioritätenlisten entwickelt. Notwendige unterjährige Anpassungen erfolgen bedarfsorientiert. Im Berichtswesen zum 31. Mai und 31. Oktober jeden Jahres wird über finanzielle Änderungen berichtet, sofern sie sich in der Abwicklung jeweiliger Maßnahmen ergeben.

Finanz- und Verkehrsflächenmanagement stimmen sich in allen buchhalterischen Fragen eng ab. So werden auch weitergehende Dokumentation neben der Rechnung der Anlagenbuchhaltung zur Verfügung gestellt. Die maßnahmenbezogenen Unterlagen sind aber nicht in der Straßendatenbank hinterlegt. Diese kann damit nicht als Dokumentationssystem für die Jahresabschlüsse dienen.

#### → **Empfehlung**

Die Anlagenbuchhaltung und die Straßendatenbank werden als unabhängige und getrennte Systeme gepflegt. Es sollte geprüft werden, ob ggf. programmtechnische Verknüpfungen realisiert werden können, um doppelte Datenhaltungen und dadurch bedingten doppelten Arbeitsaufwand soweit wie möglich zu reduzieren.

Getrennte Datenhaltungen bergen häufig das Risiko, dass sich im Zeitverlauf differierende Datenbestände entwickeln.

Trotz fehlender flächenrelevanter Zuordnungen sind die verantwortlichen Organisationseinheiten bestrebt, die im jeweiligen Haushaltsjahr abgeschlossenen investiven Maßnahmen für den Jahresabschluss zwischen Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung abzugleichen. Konsumtive Maßnahmen führen die TBR eigenständig durch. Diese erfasst das Finanzmanagement daher nicht nach einzelnen Projekten, weshalb Auswertungen pro Anlagengut hier nicht möglich sind.

Auch Auswertungen nach Beträgen sind aus der Anlagenbuchhaltung heraus nicht möglich. Die Bewertung in der Anlagenbuchhaltung erfolgt nach § 34 Abs. 3 KomHVO nach AHK vor. Abweichend davon sind in der Straßendatenbank nur pauschale Werte nach Flächen und Art des Ausbaus ermittelbar.

Kontenscharfe Auswertungen hält das Verkehrsflächenmanagement nicht für erforderlich. Weil nur in einem Konto für das Straßennetz gebucht wird.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte bezogen auf die Verkehrsflächen die Finanzbuchhaltung tiefer strukturieren und differenzierter buchen. Die pauschale Zuordnung des Straßennetzes auf nur ein Konto ist im Steuerungsinteresse nicht zielführend.

## 5.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

### 5.5.1 Strukturen

- Als flächenmäßig große kreisangehörige Stadt unterhält Rheine auch mehr Verkehrsflächen<sup>29</sup> als ein Teil der Vergleichsgruppe. Dies bedingt konsequenterweise entsprechende finanzwirtschaftliche Belastungen in der Verkehrsflächenunterhaltung.

*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.*

Die **Stadt Rheine** ist mit 145 qkm Gemeindefläche die größte Stadt im Kreis Steinfurt sowie nach Münster die zweitgrößte Stadt im Münsterland. Auch in Gegenüberstellung zu den weiteren 34 Kommunen der Vergleichsgruppe ordnet sich ihre Gemeindefläche überdurchschnittlich ein. Der 3. Viertelwert liegt bei 114 qkm, das Maximum bei 193 qkm.

Die Einwohnerzahl von 76.218 liegt auf durchschnittlichem Niveau (Median 75.610 Einwohnern).

Das Stadtgebiet gliedert sich neben der Kernstadt in 18 weitere Stadt-/Ortsteile in der Fläche. Für die Erschließung dieser Siedlungsstrukturen benötigt die Stadt mehr Verkehrsflächen. Die Straßen und befestigten Wirtschaftswege ordnen sich mit 4.355.789 qm überdurchschnittlich und oberhalb des 3. Viertelwerts von 3.937.106 qm ein. Im Maximum bewirtschaftet eine Stadt 5.424.995 qm Verkehrsfläche.

#### Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Rheine	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	526	379	631	846	1.339	2.102	35

Der Anteil der Verkehrsflächen lag 2020 bezogen auf die Einwohnerzahl bei 57,15 qm. Damit liegt die Stadt Rheine im interkommunalen Vergleich momentan oberhalb des 3. Viertelwerts von 51,85 qm je Einwohner.

<sup>29</sup> Verkehrsfläche im Sinne der folgenden Analysen ist die Summe aller Straßen und befestigten Wirtschaftswege.

Der Anteil der Verkehrsfläche an der Gemeindefläche umfasste drei Prozent. Der Median in diesem Vergleich errechnet sich zurzeit mit 3,36 Prozent.

Auf die Erhaltung der Verkehrsfläche hat das Verhältnis der Flächenarten bzw. Straßenkategorien zueinander Einfluss. Die Erhaltung von Wirtschaftswegen ist grundsätzlich kostengünstiger als die Erhaltung von Straßen. Im Hinblick auf die Straßenkategorien verzeichnen bspw. die Hauptverkehrsstraßen durch den Schwerlastverkehr größere Verkehrsbelastungen als die Anliegerstraßen. Weshalb i. d. R. die Unterhaltung der Hauptverkehrsstraßen mehr Finanzressourceneinsatz bindet. Als Flächenkommune betreut die Stadt Rheine einen überdurchschnittlichen Flächenanteil befestigter Wirtschaftswegen. Der Anteil der Straßenflächen an den Verkehrsflächen insgesamt stellt sich zunächst einmal unterdurchschnittlich dar.

Fokussiert auf die Straßen betreut die Stadt Rheine im aktuellen interkommunalen Vergleich bei den Hauptverkehrsstraßen ein unterdurchschnittlich einzuordnendes Flächenkontingent (Stadt Rheine 10,38 Prozent, Median 22,40 Prozent). Die übrigen Straßenkategorien der Hauptgeschäftstraßen, Haupterschließungsstraßen und Anliegerstraßen weisen dagegen durchschnittliche bis überdurchschnittliche prozentuale Anteile nach. Wobei sich der Anteil der Anliegerstraßen mit 70,94 Prozent knapp unter dem aktuellen Maximum von 74,69 Prozent einfügt.

Die vorstehenden Flächenvergleiche beziehen sich auf das Jahr 2020. Für dieses Jahr standen zum Zeitpunkt der Prüfung nur im begrenzten Umfang Vergleichsdaten zur Verfügung. Denn im Fokus der aktuellen Prüfung steht an sich das Vergleichsjahr 2019. Die Stadt Rheine konnte für 2019 aber keine Daten zur Verfügung stellen. Wie schon empfohlen, sollte die Straßendatenbank im Steuerungsinteresse auch als Archivsystem dienen, um bspw. Abgleiche zur Entwicklung in den Vorjahren zu ermöglichen.

## 5.5.2 Bilanzkennzahlen

- Aufgrund ihres überdurchschnittlichen Verkehrsflächenvolumens weist die Stadt Rheine überdurchschnittliche Bilanzwerte nach. Abgestellt auf die Eröffnungsbilanz 2006 ist es ihr bislang aber nicht gelungen, Wertverluste auskömmlich aufzufangen bzw. auszugleichen. Der Wertverlust summiert sich zwischen 2006 und 2020 auf 70,1 Mio. Euro.

Im Zuge dieser Verkehrsflächenprüfung analysiert die gpaNRW die Bilanzwerte und -kennzahlen der Straßen und Wirtschaftswegen. Die diesbezüglichen Werte entsprechen nicht dem Bilanzposten „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ in der jährlichen Schlussbilanz im Jahresabschluss. Die anteiligen Werte der Wege, Plätze und Verkehrslenkungsanlagen bleiben in den nachfolgenden Analysen außen vor.

Dennoch lässt sich aus den nachfolgenden Analysen die finanzwirtschaftliche Bedeutung der Verkehrsflächen für die **Stadt Rheine** ablesen. Für 2020 sind für die Straßen und Wirtschaftswegen anteilige Bilanzwerte in Höhe von 134,9 Mio. Euro zuzüglich 3,2 Mio. Euro für die Anlagen im Bau zu berücksichtigen.

### Bilanzwerte Straßen und Wirtschaftswege 2006 bis 2013 in Millionen Euro

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bilanzwert	205,1	200,2	194,4	190,0	183,5	178,1	172,5	167,0
Anlagen im Bau	0,5	0,8	1,5	1,9	2,7	2,7	2,9	4,1

### Bilanzwerte Straßen und Wirtschaftswege 2014 bis 2020 in Millionen Euro

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bilanzwert	153,4	149,3	146,4	144,2	143,5	138,6	135,0
Anlagen im Bau	3,3	5,1	4,9	5,0	2,5	2,3	3,2

Die Stadt Rheine weist für 2020 eine Verkehrsflächenquote von 19,50 Prozent nach. Diese Quote bildet den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Bilanzwert Verkehrsflächen einschließlich Anlagen im Bau) an der Bilanzsumme ab. Die Stadt Rheine stellt hier im aktuell noch begrenzten interkommunalen Vergleich ein neues Maximum. Hier ist grundsätzlich aber auch zu bedenken, dass unterschiedlichen Ausgliederungsgrade, abweichende Nutzungszeiträume und Bewertungsspielräume Einfluss auf die Bilanzanteile und Kennzahlen nehmen. Tendenziell bestätigt sich aber das auch wertmäßig umfangreichere Verkehrsflächenvermögen.

Der durchschnittliche Bilanzwert errechnet sich mit 30,99 Euro je qm. Hier berücksichtigt die gpaNRW nur die Vermögenswerte der Verkehrsflächen ohne die Anlagen im Bau. Die Stadt Rheine ordnet sich auch hier leicht überdurchschnittlich ein. Der Median liegt zurzeit bei 30,11 Euro je qm. Gleichwohl ist mit Verweis auf die Entwicklung der Bilanzwerte 2006 bis 2020 bereits ein umfangreicher Vermögensverlust herauszustellen. Das Verkehrsflächenvermögen reduzierte sich in dem Zeitraum um 70,1 Mio. Euro bzw. 34,2 Prozent.

Die Hintergründe, die aus Wertminderungen durch Abschreibungen und Anlagenabgänge sowie investive Wertzuwächse und Zuschreibungen resultieren, analysieren wir nachfolgend näher.

## 5.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je qm zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStr-Kom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote setzt die gpaNRW einen Richtwert von 100

Prozent an. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In der nachfolgenden Tabelle indexieren wir die Richtwerte und stellen die Kennzahlen der **Stadt Rheine** gegenüber.

### Einflussfaktoren 2020

Kennzahlen	Richtwert	Rheine
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,52
Reinvestitionsquote in Prozent	100	k. A.
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	57,63

Die Unterhaltungsaufwendungen und der Anlagenabnutzungsgrad deuten auf Risiken für den Haushalt und die Bilanz hin. Der Anlagenabnutzungsgrad gibt Hinweise auf eine tendenzielle Überalterung im Verkehrsflächenvermögens. Die Kennzahl der Unterhaltungsaufwendungen je qm blieb 2020 deutlich unter dem Richtwert.

Bei der Reinvestitionsquote ist eine Einschätzung nicht möglich. Die Stadt Rheine kann mangels Differenzierung in der Finanzbuchhaltung das anteilige jährliche Volumen nicht aus den Gesamtinvestitionen selektieren.

Nachfolgend untersucht die gpaNRW die drei Einflussfaktoren näher.

### 5.6.1 Alter und Zustand

#### → Feststellung

Die Datenlage zu Alter und Zustand der Verkehrsflächen stellt sich nicht deckungsgleich dar. Gemessen am Anlagenabnutzungsgrad ergeben sich Hinweise auf eine tendenzielle Überalterung im Verkehrsflächenvermögen. Die aktuellen Zustandszuordnungen zeigen aber ein positiveres Bild. In der Konsequenz ist nicht auszuschließen, dass die Bemessung der Abschreibungen mit ihren Auswirkungen auf die Bilanz und Ergebnisrechnung nicht den tatsächlichen örtlichen Verhältnissen entspricht.

*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.*

Den Anlagenabnutzungsgrad ermittelt die gpaNRW nach Maßgabe der örtlich festgelegten Gesamtnutzungsdauern und die dazu in Relation gesetzten durchschnittlichen Restnutzungsdauern der Verkehrsflächen. Auf die diesbezüglichen Ausführungen im Kapitel 5.3.1. und die dort formulierte Empfehlung ist nochmals zu verweisen.

Die Gewichtung der **Stadt Rheine** nach Anschaffungs- und Herstellungskosten erscheint nicht zweckdienlich. Zwar sind darüber alle Abschnitte der Verkehrsflächen auf der Grundlage der

Herstellung erfasst. Aber es besteht das Risiko, dass die vorliegenden Restnutzungsdauern und die daraus resultierenden Anlagenabnutzungsgrade die tatsächlichen Zustände in der Fläche nicht widerspiegeln. In der Folge entsprechen dann auch die Abschreibungen ggf. nicht mehr dem tatsächlichen Wertverzehr. Unter Umständen weisen Teilbereiche der Abschnitte aufgrund unterschiedlicher Abnutzung zwischenzeitlich unterschiedliche Zustände auf. Dies hätte dann abweichende Restnutzungsdauern zur Folge.

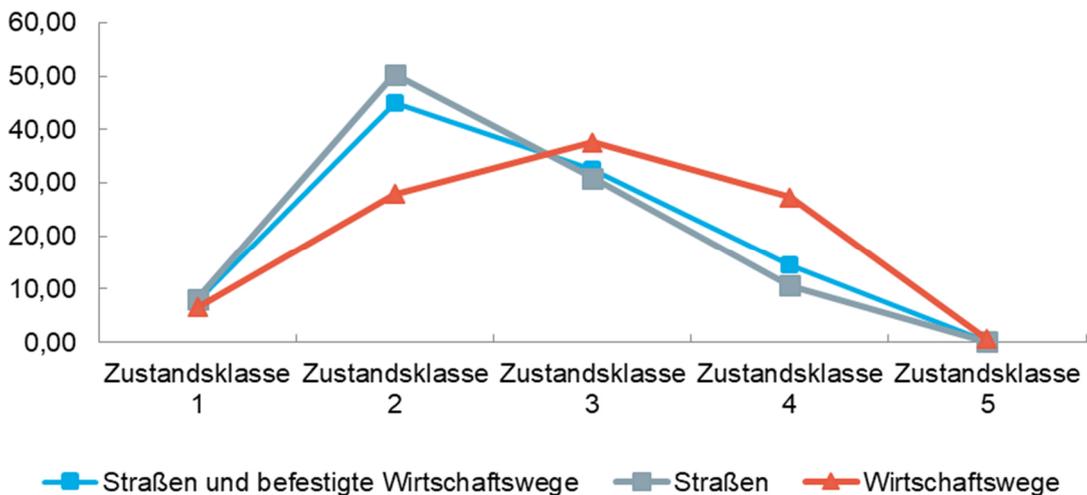
Die Stadt Rheine beziffert die Gesamtnutzungsdauern ihrer Verkehrsflächen in der Gewichtung nach Anschaffungs- und Herstellungskosten mit 43,99 Jahren. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer gibt sie mit 18,64 Jahren an. Der darüber zu ermittelte durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 57,63 Prozent.

Abgestellt auf die dargelegten Nutzungsdauern verschlechterte sich der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad in der Zeitreihe 2015 bis 2020 von 51,80 Prozent auf zuletzt 57,63 Prozent. Die im gleichen Zeitraum aufgelaufenen Abschreibungen summieren sich auf 42,4 Mio. Euro. Der Anlagenabnutzungsgrad gibt einen ersten Hinweis auf den Zustand der Straßen und Wirtschaftswege.

Den technischen Zustand der Verkehrsflächen spiegeln Zustandserfassungen mit Einteilung in Zustandsklassen wider. Die Stadt Rheine erfasste - wie bereits dargestellt - den Zustand ihrer Verkehrsflächen erstmalig in Vorbereitung auf die Eröffnungsbilanz im Jahr 2005 und danach nochmals in 2011 und 2019. In allen Fällen verzichtete sie auf messtechnische Untersuchungen. Sie nahm rein visuelle Zustandsüberprüfungen vor. Aufwändigere messtechnische Erfassungen liefern erfahrungsgemäß genauere Informationen. Vielfach stehen dafür aber auch nicht die finanzwirtschaftlichen Ressourcen zur Verfügung.

Resultierend aus der letzten Erhebung 2019 errechnen sich aus den Flächenangaben der Stadt folgende prozentuale Zustandsverteilungen:

**Verteilung der Zustandsklassen 2019 in Prozent**



Abgestellt auf diese Erhebungsergebnisse befinden sich noch verhältnismäßig umfangreiche Flächenanteile in gutem bis mittlerem Zustand (Klassifizierungen 2 und 3). Der bereits höhere Anlagenabnutzungsgrad bestätigt sich damit nicht.

Der damit infrage stehende Anlagenabnutzungsgrad steht erfahrungsgemäß oft mit niedriger angesetzten Gesamtnutzungsdauern in Verbindung. Wenn diese nicht den tatsächlichen technischen Nutzungsdauern entsprechen. Bspw. verschiedene Nutzungsdauern für die unterschiedlichen Verkehrsflächenkategorien (Anliegerstraßen, Hauptverkehrsstraßen, befestigte Wirtschaftswege, etc.) könnten wie beschrieben ein differenzierteres und realistischeres Bild der Lebensdauern liefern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte überprüfen, ob die bilanziell festgelegten Gesamtnutzungsdauern tatsächlich den jeweiligen technischen Nutzungsdauern entsprechen.

In der Konsequenz könnten auch die aus den Nutzungsdauern resultierenden Abschreibungen ggf. nicht dem tatsächlichen Werteverzehr entsprechen. Dies hätte dann auch Konsequenzen für die Bilanz und Ergebnisrechnung. Da ggf. zu viel Vermögen auf der Aktivseite abgeschrieben wird und sich in der Folge auch das Eigenkapital als Residualgröße auf der Passivseite nicht der Realität entsprechend vermindert.

## 5.6.2 Unterhaltung

→ **Feststellung**

Die Stadt Rheine setzt jährlich weniger Mittel für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen ein, als die FGSV empfiehlt. Dennoch ist nach Maßgabe der aktuellen Zustandszuordnungen und der mehrjährigen konzeptionellen Planungsgrundlagen von einer sachgerechten Unterhaltungsplanung auszugehen.

*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.*

Die Grundlage für die Kennzahl der Unterhaltungsaufwendungen bildet der gesamte Ressourcenverbrauch für die Verkehrsflächenunterhaltung (bzw. an sich die Vollkosten). Einzubeziehen sind neben den Eigen- und Fremdleistungen auch Personalaufwendungen der Verwaltung, Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen abzüglich der Erträge für die Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen. Diese werden dem Richtwert der FGSV gegenübergestellt.

Wie schon in den Kapiteln 5.3.1 und 5.3.3 dargelegt, verbucht die **Stadt Rheine** ihre Aufwendungen nur pauschal. Da sie auch auf eine Kostenrechnung verzichtet, sind Detailanalysen im Zuge dieser Prüfung nicht möglich. Differenziertere Datenaufbereitungen wären auch im eigenen Steuerungsinteresse der Stadt sinnvoll.

Die Unterhaltungsaufwendungen entwickelten sich wie folgt:

### Unterhaltungsaufwendungen 2015 bis 2020 in Euro

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Unterhaltungsaufwendungen in Euro	1.565.636	1.820.565	2.062.861	1.765.743	1.759.246	2.249.199

Der durchschnittliche Mitteleinsatz in den sechs Jahren umfasste 1,87 Mio. Euro.

Die 0,52 Euro je qm Verkehrsfläche der Stadt Rheine in 2020 entsprechen nur 40 Prozent des Richtwerts der FGSV für die langfristige, wirtschaftliche Unterhaltung. Der Mitteleinsatz in den Vorjahren fiel noch niedriger aus. Das Engagement ist nach Maßgabe der vorliegenden Vergleichswerte als unterdurchschnittlich einzustufen.

In den letzten Jahren sind erhebliche Kostensteigerungen im Baubereich zu verzeichnen. Insofern gilt es auch zu bedenken, dass künftig bspw. im Fall von Fremdvergaben bei gleichem Ressourceneinsatz anteilig weniger Maßnahmen möglich sind.

Auf welche Aspekte der Unterhaltung sich das jährliche Engagement der Stadt Rheine bezog, kann mangels detaillierter Daten nicht weiter untersucht werden. Differenzierungen bspw. nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung oder Instandsetzung sind zurzeit nicht möglich.

Trotz der Richtwertunterschreitung geht die gpaNRW insbesondere auf der Grundlage der dargelegten Zustandszuordnungen sowie ihrer strategisch konzeptionellen Ausrichtung (Kapitel 5.3.4) von einer sachorientierten Unterhaltungsplanung aus.

#### → Empfehlung

Das bisherige Unterhaltungsniveau sollte mindestens beibehalten werden. Wobei die Stadt Rheine im Interesse des Substanzerhalts künftig vorsorglich auch den Richtwert der FGSV in ihre Planung der Verkehrsflächenunterhaltung mit einbeziehen sollte.

### 5.6.3 Reinvestitionen

#### → Feststellung

Die Reinvestitionen der Stadt Rheine können mangels differenzierter Buchungsstrukturen nicht analysiert werden. Die zur Orientierung herangezogenen Gesamtinvestitionen der Jahre 2015 bis 2020 geben Hinweise auf ein durchschnittliches Investitionsengagement.

*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.*

Die Reinvestitionsquote errechnet sich aus der Summe der Reinvestitionen in bestehendes Vermögen und den Erträgen aus Zuschreibungen dividiert durch die Summe der Abschreibungen (planmäßige und außerplanmäßige) und den Verlusten aus Anlagenabgängen.

Das Reinvestitionsengagement der **Stadt Rheine** kann im Rahmen dieser Prüfung wie beschrieben nicht analysiert werden. Sie kann mangels differenzierter Buchung zurzeit nur ihre jährlichen Gesamtinvestitionen darlegen. Sachdienlich wäre bspw. die grundsätzliche Differenzierung nach Gesamtinvestitionen, Reinvestitionen, Erneuerungen sowie Um- und Ausbauten.

→ **Empfehlung**

Die Auszahlungen für Investitionen sollten im Steuerungsinteresse künftig differenzierter aufbereitet und gebucht werden.

Um im Hinblick auf das Investitionsengagement zumindest eine Grundorientierung zu erhalten, betrachtete die gpaNRW ansatzweise die Entwicklung der Gesamtinvestitionen. Die Zeitreihenentwicklung stellt sich schwankend dar.

**Gesamtinvestitionen 2015 bis 2020 in Euro**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gesamtinvestitionen in Euro	4.068.537	3.376.344	4.459.942	2.839.443	2.253.547	4.082.862

Die Auszahlungen für Investitionen liegen im Durchschnitt der sechs Jahre bei ca. 3,5 Mio. Euro. Das Engagement der Stadt Rheine ist in Orientierung zu den momentan vorliegenden Vergleichswerten überdurchschnittlich einzuordnen.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der sinkenden Bilanzwerte sollte die Stadt Rheine im Rahmen ihrer zukunftsorientierten Maßnahmenplanungen auch den Reinvestitionsbedarf weiter sachgerecht im Fokus behalten.

Die konzeptionelle Ausrichtung der Stadt Rheine lässt aber erwarten, dass sie ihren Investitionsbedarf weiter bedarfsorientiert plant.

## 5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>Steuerung</b>				
F1	Das Verkehrsflächenmanagement verfügt über aktuelle technische und bilanzielle Daten. Auswertungen zur Flächenentwicklung der Vorjahre sind programmtechnisch aber nicht möglich. Steuerungsrelevant arbeitet die Stadt nur mit bilanziellen Abnutzungsgraden. Insofern wird die tatsächliche Situation in der Fläche ggf. im Einzelfall nicht realistisch abgebildet. Die Finanzdaten schreibt die Stadt nur über jährliche Gesamtsummen fort. Differenzierte Auswertungen sind weder im konsumtiven, noch im investiven Bereich möglich.	187	E1.1 Die Stadt Rheine sollte prüfen, inwieweit künftig auch die Historie der Flächenentwicklung abrufbar in der Straßendatenbank verfügbar gehalten werden könnte.	188
			E1.2 Die Stadt Rheine sollte gewährleisten, dass alle bewertungsrelevanten Straßenbaumaßnahmen in korrekter Form auch im Hinblick auf die Zustandszuordnungen fortgeschrieben werden.	189
			E1.3 Die Stadt Rheine sollte zukünftig die Nutzungsdauern in der Gewichtung nach Flächenanteilen bemessen und darauf basierend fortschreiben. Nur so lassen sich die tatsächlichen Verhältnisse realistisch widerspiegeln.	189
F2	Das Verkehrsflächenmanagement arbeitet mit einer Straßendatenbank. Diese ist an sich auch auf aktuellem Stand. Allerdings stehen Daten aus Vorjahren nicht zur Verfügung. Dies betrifft bspw. auch die Zustandszuordnungen. Zudem erscheint auch bspw. die Integration von Aufbaudaten, Verkehrsdaten und anderer Aspekte sinnvoll.	189	E2 Die Stadt Rheine sollte prüfen, inwieweit die Straßendatenbank im Hinblick auf bislang nicht erfasste Aspekte wie Datenhistorie, Aufbaudaten, Verkehrsdaten u. a. erweitert und damit zum zentralen Erfassungssystem ergänzt werden könnte.	210
F3	Das Verkehrsmanagement der Stadt Rheine nutzt zur Steuerung ihres Ressourceneinsatzes noch keine Kostenrechnung. Detailanalysen können im Einzelfall insofern nur über manuelle Berechnungen und bspw. die Berücksichtigung pauschaler Zuschlagssätze vorgenommen werden	190	E3.1 Die Erhaltungsaufwendung sollten im Steuerungsinteresse künftig differenzierter aufbereitet werden.	191

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Die Stadt Rheine sollte im Verkehrsflächenmanagement eine Kostenrechnung einführen, um darüber den vollständigen Ressourceneinsatz transparent abbilden zu können.	191
<b>Prozessbetrachtung</b>					
F4	Das Aufbruchmanagement der TBR ist prozessorientiert bereits gut aufgestellt. Optimierungsmöglichkeiten sind bspw. im Hinblick auf bislang nicht eingeforderte Baubeginnanzeigen oder Nachweise aus den Einzelphasen der Ausführung zu beschreiben. Die geplante Integration der Prozessdokumentationen in die Straßendatenbank ist zu befürworten.	213	E4.1	Die Stadt Rheine sollte den Vorhabenträgern die abgestimmten Maßnahmen über eine Projekt- / Maßnahmendatenbank zugänglich machen. Idealerweise sollte auch diese Plattform zur Vermeidung doppelter Datenerfassung in Verbindung mit der Straßendatenbank arbeiten.	214
			E4.2	Die TBR sollten im Interesse der sachgerechten Projektdokumentation auch Baubeginnanzeigen einfordern.	215
			E4.3	Im Interesse sachgerechter Maßnahmendokumentationen und nicht zuletzt im Interesse von Gewährleistungsfragen sollte der Vorhabenträger grundsätzlich dazu verpflichtet werden, die jeweiligen Phasen der Ausführung darzulegen. Wobei diese Dokumentationen dann auch in allen Fällen in die Datenbank mit aufgenommen werden sollten.	215
			E4.4	Die Stadt Rheine sollte sich im Interesse vollständiger Maßnahmendokumentationen immer die maßgeblichen Qualitätsnachweise zur Ab-/Übernahme vorlegen lassen.	216
F5	Trotz enger Abstimmung zwischen dem Finanz- und Verkehrsflächenmanagement verursacht die getrennte Datenhaltung in Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank zusätzlichen Arbeitsaufwand. Es besteht das Risiko differierender Datengrundlagen. Schnittstellenverluste drohen zudem, weil die Anlagenbuchhaltung die Verkehrsflächen nicht flächenorientiert, sondern nur nach Anschaffungs- und Herstellungskosten verbucht. Differenzierungen nach Investitionen und Reinvestitionen oder Aufwandsarten sind mangels detaillierter Buchungsstrukturen nicht möglich.	217	E5.1	Die Stadt Rheine sollte die vorgeschriebenen körperlichen Inventuren künftig im gesetzlich festgelegten Zeitrahmen vornehmen.	219
			E5.2	Die Stadt Rheine sollte gewährleisten, dass die Buch- und Zeitwerte in der Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank künftig annähernd die gleichen tatsächlichen Werte und Verhältnisse widerspiegeln.	219

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E5.3	Die Anlagenbuchhaltung und die Straßendatenbank werden als unabhängige und getrennte Systeme gepflegt. Es sollte geprüft werden, ob ggf. programmtechnische Verknüpfungen realisiert werden können, um doppelte Datenhaltungen und dadurch bedingten doppelten Arbeitsaufwand soweit wie möglich zu reduzieren.	220
			E5.4	Die Stadt Rheine sollte bezogen auf die Verkehrsflächen die Finanzbuchhaltung tiefer strukturieren und differenzierter buchen. Die pauschale Zuordnung des Straßennetzes auf nur ein Konto ist im Steuerungsinteresse nicht zielführend.	221
<b>Erhaltung der Verkehrsflächen</b>					
F6	Die Datenlage zu Alter und Zustand der Verkehrsflächen stellt sich nicht deckungsgleich dar. Gemessen am Anlagenabnutzungsgrad ergeben sich Hinweise auf eine tendenzielle Überalterung im Verkehrsflächenvermögen. Die aktuellen Zustandszuordnungen zeigen aber ein positiveres Bild. In der Konsequenz ist nicht auszuschließen, dass die Bemessung der Abschreibungen mit ihren Auswirkungen auf die Bilanz und Ergebnisrechnung nicht den tatsächlichen örtlichen Verhältnissen entspricht.	224	E6	Die Stadt Rheine sollte überprüfen, ob die bilanziell festgelegten Gesamtnutzungsdauern tatsächlich den jeweiligen technischen Nutzungsdauern entsprechen.	226
F7	Die Stadt Rheine setzt jährlich weniger Mittel für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen ein, als die FGSV empfiehlt. Dennoch ist nach Maßgabe der aktuellen Zustandszuordnungen und der mehrjährigen konzeptionellen Planungsgrundlagen von einer sachgerechten Unterhaltungsplanung auszugehen.	226	E7	Das Unterhaltungsengagement sollte mindestens beibehalten werden. Wobei die Stadt Rheine im Interesse des Substanzerhalts künftig vorsorglich auch den Richtwert der FGSV in ihre Planung der Verkehrsflächenunterhaltung mit einbeziehen sollte.	227
F8	Die Reinvestitionen der Stadt Rheine können mangels differenzierter Buchungsstrukturen nicht analysiert werden. Die zu Orientierung herangezogenen Gesamtinvestitionen der Jahre 2015 bis 2020 geben Hinweise auf ein durchschnittliches Investitionsengagement.	227	E8.1	Die Auszahlungen für Investitionen sollten im Steuerungsinteresse künftig differenzierter aufbereitet und gebucht werden.	228
			E8.2	Aufgrund der sinkenden Bilanzwerte sollte die Stadt Rheine im Rahmen ihrer zukunftsorientierten Maßnahmenplanungen auch den Reinvestitionsbedarf weiter sachgerecht im Fokus halten.	228

**Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2020**

Kennzahlen	Kommune	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	57,63	54,52	61,94	71,42	73,39	89,73	7
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,52	0,30	0,46	0,59	1,02	1,48	10
Reinvestitionsquote in Prozent	k. A.	15,21	21,74	45,24	53,60	118	7
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	k. A.	31,47	37,90	48,10	56,77	87,08	6

## 6. gpa-Kennzahlenset

### 6.1 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW stützt die Analysen im Wesentlichen auf Kennzahlen. Dabei haben sich für die einzelnen Handlungsfelder der Kommunen bestimmte Kennzahlen als besonders aussagekräftig und steuerungsrelevant herausgestellt. Diese Schlüsselkennzahlen sind im gpa-Kennzahlenset zusammengefasst. Wir erheben die Kennzahlen kontinuierlich in unseren Prüfungen, um den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung zu ermöglichen.

Für Handlungsfelder, die wir in vorangegangenen Prüfungen untersucht haben, hat die gpaNRW in den aktuellen Prüfungen keinen Bericht erstellt. Analysen, Empfehlungen sowie Hinweise zu Konsolidierungsmöglichkeiten sind aus den vorangegangenen Prüfungsberichten bekannt oder übergreifend unter [www.gpanrw.de](http://www.gpanrw.de) in der Rubrik Service veröffentlicht. Sofern wir das dargestellte Handlungsfeld aktuell geprüft haben, stehen Analysen sowie Feststellungen und Empfehlungen im jeweils genannten Teilbericht.

Bei der Grunddatenerhebung und den Kennzahlenberechnungen hat die gpaNRW Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. Damit ist die Validität der Daten und die interkommunale Vergleichbarkeit der Kennzahlenwerte sichergestellt. Hierzu dienen auch die mit den Verantwortlichen geführten Gespräche.

Die Definitionen der Grunddaten und Kennzahlen stellt die gpaNRW den Kommunen zur Verfügung. So können die Kommunen die Kennzahlen auch außerhalb der Prüfung fortschreiben. Die Kommunen können sie für die strategische und operative Steuerung nutzen und sie in die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse integrieren.

Im Laufe der Prüfungen der großen kreisangehörigen Kommunen fließen sukzessive immer mehr Kommunen in die Vergleiche ein. Die gpaNRW veröffentlicht das gpa-Kennzahlenset in regelmäßigen Abständen auf ihrer Internetseite. So ermöglicht die gpaNRW gerade Kommunen, die zu Beginn eines Segmentes geprüft wurden, die Standortbestimmung in einer größeren Vergleichsgruppe. Unter [www.gpanrw.de](http://www.gpanrw.de) steht das jeweils aktuelle gpa-Kennzahlenset mit interkommunalen Vergleichen zum Download zur Verfügung.

### 6.2 Aufbau des gpa-Kennzahlensets

Das gpa-Kennzahlenset enthält aus den aktuellen Prüfungen der großen kreisangehörigen Kommunen - gegliedert nach den Handlungsfeldern -

- die Werte der jeweiligen Kommune,
- die interkommunalen Vergleichswerte,
- die Anzahl der Vergleichswerte sowie

- das Vergleichsjahr für den interkommunalen Vergleich.

Sofern die gpaNRW die Kennzahlen bereits in einer vorangegangenen Prüfung erhoben hat, enthält die Übersicht auch diese Werte. Bei manchen Kennzahlen haben sich zwischenzeitlich die Grunddatendefinitionen geändert. Ebenso haben wir in dieser Prüfungsrunde einige Kennzahlen erstmals erhoben. In beiden Fällen bilden wir nur die aktuellen Kennzahlenwerte ab und geben in der entsprechenden Spalte für Vorjahre den Hinweis „keine Angabe (k. A.)“. Der Zusatz „k. A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im gpa-Kennzahlenset folgende Vergleichswerte dar:

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

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

Die Zahl der in den interkommunalen Vergleich eingegangenen Daten gibt einen Hinweis auf die statistische Sicherheit der Vergleichswerte. Von der gpaNRW durchgeführte Auswertungen haben gezeigt, dass sich beim weitaus überwiegenden Teil der Kennzahlen schon nach Einbeziehung von 12 bis 15 Vergleichswerten die statistischen Lagemaße ausreichend stabilisiert haben.

Die Kennzahlenwerte des interkommunalen Vergleichs und die zugehörigen Werte der Kommune basieren auf den jeweils aktuellsten vorliegenden Daten. Abhängig von den benötigten Grunddaten lagen während der Prüfung unterschiedliche Datenstände vor. Für jede Kennzahl ist deshalb das Jahr des interkommunalen Vergleichs angegeben. Der aktuelle Wert der Kommune bezieht sich ebenfalls auf das angegebene Vergleichsjahr.

Sofern die gpaNRW das Handlungsfeld aktuell geprüft hat, ist der betreffende Teilbericht in der letzten Spalte benannt.

## 6.3 gpa-Kennzahlenset

### gpa-Kennzahlenset der Stadt Rheine

Handlungsfelder / Kennzahlen	Rheine 2015	Rheine aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Haushaltssituation</b>										
Jahresergebnis je EW* in Euro	-20	64,96	-136	-9,46	31,57	97,67	329	22	2020	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	37,2	36,69	-4,80	12,26	25,45	40,01	59,21	22	2020	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	70,5	66,82	3,28	40,46	49,97	59,12	71,70	22	2020	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW in Euro	1.760	2.112	1.699	2.922	4.452	5.751	8.213	16	2019	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je EW in Euro	125	37,31	-85,83	45,23	143	225	568	22	2020	Finanzen
<b>Personal</b>										
Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 EW (Personalquote 1)	7,94	7,19	7,19	9,95	10,53	12,09	17,53	31	2020	./.
Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 EW (Personalquote 2)	6,45	5,56	5,56	7,19	7,97	8,48	13,33	31	2020	./.
<b>Zahlungsabwicklung</b>										
Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung	k. A.	56.532	13.773	17.369	19.821	22.727	56.532	35	2020	./.
ungeklärte Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen	k. A.	6	5	37	79	214	820	34	2021	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Rheine 2015	Rheine aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	k. A.	1.675	960	1.570	1.804	2.406	4.842	30	2020	/.
Bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	k. A.	1.324	558	1.099	2.001	2.978	4.083	33	2020	/.
<b>Informationstechnik (IT)</b>										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro	k. A.	3.709	2.981	3.942	4.352	4.640	6.999	35	2020	Informationstechnik
<b>Gebäudeportfolio</b>										
Bruttogrundfläche gesamt je 1.000 EW in qm	k. A.	4.601	2.750	3.864	4.433	4.778	9.381	18	2020	/.
Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 EW in qm	k. A.	2.091	1.692	1.833	1.967	2.078	2.176	19	2020	/.
Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 EW in qm	k. A.	127	91	147	238	279	448	19	2020	/.
Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 EW in qm	k. A.	181	61	161	206	276	418	19	2020	/.
Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 EW in qm	k. A.	289	219	287	354	388	593	19	2020	/.
Bruttogrundfläche Feuerwehr und Rettungsdienst je 1.000 EW in qm	k. A.	141	86	102	141	160	292	19	2020	/.
Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 EW in qm	k. A.	349	161	219	349	394	586	19	2020	/.
Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 EW in qm	k. A.	234	36	127	224	290	761	19	2020	/.
Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 EW in qm	k. A.	384	3	82	142	338	5.046	18	2020	/.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Rheine 2015	Rheine aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Bruttogrundfläche sonstige Nutzungen je 1.000 EW in qm	k. A.	807	107	289	601	778	1.034	19	2020	./.
<b>Einwohnermeldeaufgaben</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben	2.486	2.211	735	1.535	1.825	2.238	3.346	26	2020	./.
<b>Personenstandswesen</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen	243	242	145	176	195	219	296	26	2020	./.
<b>Schulen Flächenmanagement</b>										
Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in qm	367	372	301	331	362	392	417	18	2020	./.
Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in qm	345	./.	260	334	554	610	2.486	13	2020	./.
Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in qm	304	385	174	332	364	404	639	18	2020	./.
Bruttogrundfläche Sekundarschulen je Klasse in qm	./.	384	384	454	508	546	570	4	2020	./.
Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in qm	334	402	210	302	330	375	493	18	2020	./.
Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in qm	./.	398	249	328	376	396	647	18	2020	./.
<b>Schulen Bewirtschaftung</b>										
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	8,90	11,94	10,53	12,69	13,99	14,65	18,30	18	2020	./.
Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	13,41	15,06	0,00	16,42	20,02	25,66	36,27	16	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Rheine 2015	Rheine aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	8,41	11,64	9,73	11,64	12,80	13,97	19,43	17	2020	/.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	9,00	8,8	0,0	3,6	8,5	15,9	100	18	2020	/.
Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro	8,33	11,42	6,50	8,14	9,00	10,72	11,55	18	2020	/.
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	81	91,92	59,87	82,77	91	111	124	16	2020	/.
Stromverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	13,90	11,83	8,85	12,07	13,86	14,91	20,63	17	2020	/.
Wasserverbrauch je qm Bruttogrundfläche in Liter	127	120	84,75	120	145	170	209	16	2020	/.
<b>Schülerbeförderung</b>										
Aufwendungen Schülerbeförderung je Schüler in Euro	125	129	80,32	149	177	227	267	16	2020	/.
<b>Schulsekretariate</b>										
Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariate Grundschulen (gpa-Benchmark: 650 Schüler)**	526	508	382	477	533	601	772	18	2020	/.
Schüler je Vollzeit-Stelle weiterführende Schulen (gpa-Benchmark: 630 Schüler)**	559	616	357	459	515	613	677	18	2020	/.
<b>Wohngeld</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	k. A.	783	376	537	666	771	1.283	31	2020	/.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Rheine 2015	Rheine aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII</b>										
Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII außerhalb von Einrichtungen	k. A.	174	142	167	191	242	290	31	2020	./.
<b>Hilfe zur Erziehung</b>										
Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	k. A.	1.087	590	750	882	1.043	1.327	18	2020	Hilfe zur Erziehung
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall in Euro	22.548	33.864	19.826	23.592	24.477	25.967	33.864	22	2020	Hilfe zur Erziehung
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen Hilfe zur Erziehung in Prozent	46,4	49,4	41,2	55,6	59,8	64,0	69,6	22	2020	Hilfe zur Erziehung
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen Hilfe zur Erziehung in Prozent	33,2	47,4	37,3	41,4	47,0	50,1	65,2	22	2020	Hilfe zur Erziehung
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	32,4	30,3	19,5	28,5	32,4	38,0	57,0	22	2020	Hilfe zur Erziehung
<b>Tagesbetreuung für Kinder</b>										
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je EW von 0 bis unter 6 Jahre in Euro	2.312	2.800	1.865	2.668	2.932	3.226	3.616	32	2019	./.
Verhältnis Elternbeiträge zu den Aufwendungen Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent	12,7	14,0	3	11	12	14	19	32	2019	./.
Fehlbetrag Tageseinrichtungen für Kinder je Platz in Euro	3.161	3.580	2.646	3.617	4.070	4.523	5.331	32	2019	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Rheine 2015	Rheine aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Sport Flächenmanagement</b>										
Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in qm	74	73	55	67	73	84	106	18	2020	./.
Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 EW in qm	374	359	221	315	345	430	519	18	2020	./.
Fläche Sportplätze je EW in qm	k. A.	k. A.	2,02	3,01	3,63	4,64	7,17	23	2020	./.
Fläche Spielfelder je EW in qm	k. A.	k. A.	0,63	1,21	1,49	1,87	3,85	23	2020	./.
<b>Bauaufsicht</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Bauaufsicht	k. A.	158	58	88	96	135	196	30	2020	Bauaufsicht
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent	k. A.	0,73	0,73	4,12	6,68	9,37	15,46	26	2020	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	126	57	101	136	187	206	17	2020	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	55	71	74	99	110	175	17	2020	Bauaufsicht
<b>Verkehrsflächen</b>										
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent	k. A.	gpa-Richtwert: 50 Prozent***								Verkehrsflächen
		57,63	54,52	61,94	71,42	73,39	89,73	7	2020	
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	k. A.	gpa-Richtwert: 1,30 Euro***								Verkehrsflächen
		0,52	0,30	0,46	0,59	1,02	1,48	10	2020	
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	k. A.	gpa-Richtwert: 100 Prozent***								Verkehrsflächen
		k. A.	15,21	21,74	45,24	53,60	118	7		

Handlungsfelder / Kennzahlen	Rheine 2015	Rheine aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Straßenbeleuchtung</b>										
Leuchtenstandorte je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche	2,30	3,02	1,43	2,47	3,02	3,75	7,69	15	2020	./.
Aufwendungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k. A.	266	137	267	298	454	1.075	14	2020	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k. A.	131	59,31	122	167	302	599	12	2020	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in Euro	k. A.	43,29	24,91	47,46	74,17	101	199	17	2020	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in kWh	460	494	287	569	664	755	2.025	14	2020	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in kWh	200	163	94	192	223	257	312	20	2020	./.
<b>Park- und Gartenanlagen</b>										
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in qm	10,18	9,93	1,40	6,60	7,73	10,98	21,29	20	2020	./.
Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je qm in Euro	k. A.	1,00	0,59	1,06	1,31	1,66	3,08	19	2020	./.
<b>Spiel- und Bolzplätze</b>										
Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm	13,97	13,56	6,19	11,05	12,97	15,22	27,76	22	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Rheine 2015	Rheine aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro	2,28	2,17	1,27	3,04	3,70	4,96	7,14	22	2020	./.
<b>Straßenbegleitgrün</b>										
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	13,93	13,75	1,07	2,38	5,74	8,30	17,39	20	2020	./.
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	1,45	1,91	0,36	1,32	2,09	2,89	7,34	18	2020	./.

\*EW = Einwohner

\*\*Nähere Informationen zum Benchmark stehen auf unserer Internetseite unter „Service“ - "Handlungsmöglichkeiten und Gute Beispiele".

\*\*\*Hintergründe und Definitionen der einzelnen Richtwerte stehen im Teilbericht Verkehrsflächen.

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

**DE-e** [Poststelle@gpanrw.de-mail.de](mailto:Poststelle@gpanrw.de-mail.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)