

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*des Kreises Borken
2022/2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	6
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Borken	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Ausgangslage des Kreises Borken	10
0.2.1 Strukturelle Situation	10
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	12
0.3.1 IKZ - Ergebnisse	12
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für den Kreis Borken	18
0.4 Überörtliche Prüfung	20
0.4.1 Grundlagen	20
0.4.2 Prüfungsbericht	20
0.5 Prüfungsmethodik	21
0.5.1 Kennzahlenvergleich	21
0.5.2 Strukturen	22
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	22
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	23
0.6 Prüfungsablauf	23
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	25
1. Finanzen	35
1.1 Managementübersicht	35
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	38
1.3 Haushaltssituation	39
1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen	40
1.3.2 Haushaltsstatus	44
1.3.3 Ist-Ergebnisse	45
1.3.4 Plan-Ergebnisse	51
1.3.5 Eigenkapital	54
1.3.6 Schulden und Vermögen	56
1.4 Haushaltssteuerung	62
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	63
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	64
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	66
1.4.4 Fördermittelmanagement	70
1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen	73
2. Tax Compliance Management System	79

2.1	Managementübersicht	79
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	79
2.3	Ausgangslage	80
2.4	Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS	81
2.5	Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS	82
2.5.1	Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten	82
2.5.2	Bestands- und Risikoanalyse	84
2.5.3	Informationsbeschaffung und –bereitstellung	86
2.5.4	Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung	87
2.5.5	Überwachung und Verbesserung des TCMS	89
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	91
3.	Informationstechnik	92
3.1	Managementübersicht	92
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	93
3.3	IT-Profil	94
3.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	95
3.3.2	IT-Kosten	97
3.3.3	Digitalisierung	103
3.3.4	Prozessmanagement	112
3.3.5	IT-Sicherheit	114
3.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	116
3.4	IT an Schulen	119
3.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	123
4.	Hilfe zur Erziehung	124
4.1	Managementübersicht	124
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	126
4.3	Strukturen	127
4.3.1	Umgang mit den Strukturen	131
4.3.2	Präventive Angebote	131
4.4	Organisation und Steuerung	132
4.4.1	Organisation	132
4.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	134
4.4.3	Finanzcontrolling	135
4.4.4	Fachcontrolling	136
4.5	Verfahrensstandards	137
4.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	137
4.5.2	Prozesskontrollen	143
4.6	Personaleinsatz	144
4.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	145
4.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	146

4.7	Leistungsgewährung	146
4.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	146
4.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	156
4.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	167
4.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	169
5.	Hilfe zur Pflege	173
5.1	Managementübersicht	173
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	174
5.3	Demografische Entwicklung	175
5.4	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	177
5.4.1	Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	177
5.4.2	Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	178
5.5	Organisation und Personaleinsatz	190
5.5.1	Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	190
5.5.2	Personaleinsatz Hilfe zur Pflege	191
5.5.3	Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde	195
5.6	Steuerung und Controlling	197
5.6.1	Pflegeinfrastruktur	197
5.6.2	Finanz- und Fachcontrolling	202
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	204
6.	Bauaufsicht	207
6.1	Managementübersicht	207
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	208
6.3	Baugenehmigung	208
6.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	209
6.3.2	Rechtmäßigkeit	211
6.3.3	Geschäftsprozesse	212
6.3.4	Schnittstellen	213
6.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	215
6.3.6	Digitalisierung	219
6.3.7	Personaleinsatz	221
6.3.8	Bauberatung	225
6.3.9	Dauer der Genehmigungsverfahren	227
6.3.10	Transparenz und Steuerung	230
6.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	233
7.	Vergabewesen	236
7.1	Managementübersicht	236
7.2	Inhalte, Ziele und Methodik	237
7.3	Organisation des Vergabewesens	238
7.3.1	Organisatorische Regelungen	238

7.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	244
7.3.3	Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung	245
7.3.4	Einsatz einer Vergabemanagementsoftware	247
7.3.5	Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen	249
7.4	Allgemeine Korruptionsprävention	250
7.5	Sponsoring	253
7.6	Bauinvestitionscontrolling	254
7.7	Nachtragswesen	257
7.7.1	Abweichungen vom Auftragswert	258
7.7.2	Organisation des Nachtragswesens	261
7.8	Maßnahmenbetrachtung	262
7.9	Anlage: Ergänzende Tabellen	263
8.	Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün	269
8.1	Managementübersicht	269
8.2	Inhalte, Ziele und Methodik	270
8.3	Verkehrsflächen	270
8.3.1	Steuerung	271
8.3.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	276
8.3.3	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	279
8.3.4	Erhaltung der Verkehrsflächen	282
8.4	Straßenbegleitgrün	288
8.4.1	Steuerung	288
8.4.2	Strukturen	290
8.4.3	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	291
8.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	293
	Kontakt	295

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Borken

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung des Kreises Borken 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 sowie des Ukraine-Krieges. Die Ereignisse haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche und auch auf die Kreise und ihre Kommunen. Sie belasten die kommunalen Haushalte und beeinflussen gegebenenfalls auch die in dieser überörtlichen Prüfung betrachteten Handlungsfelder. Soweit möglich, haben wir die Auswirkungen in den Teilberichten thematisiert.

Im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2020 hat sich die **Haushaltssituation** des Kreises Borken verbessert. Er hat weitgehend positive Jahresergebnisse erzielt, die sich zu einem Überschuss von insgesamt 10,6 Mio. Euro summieren. Dadurch hat sich das Eigenkapital des Kreises erhöht. Im interkommunalen Vergleich der Kreise bleibt die Eigenkapitalausstattung mit 9,6 Prozent jedoch niedrig. Bei der Eigenkapitalquote 2, die auch Sonderposten für Zuwendungen berücksichtigt, erreicht der Kreis Borken mit 45,3 Prozent dagegen einen der höchsten Werte. Der Kreis konnte demnach einen Großteil seines Sachanlagevermögens über Zuwendungen Dritter finanzieren. Die Erträge aus der Auflösung der Sonderposten vermindern die Belastung durch Abschreibungen und entlasten somit dauerhaft den Kreishaushalt. Dies begünstigt auch den Umlagebedarf, der beim Kreis Borken geringer ist als bei allen anderen Kreisen.

Hiervon profitieren die 17 kreisangehörigen Kommunen, auf deren Finanzsituation der Kreis Rücksicht zu nehmen hat. Auch wenn keine der Städte und Gemeinden im Kreis Borken verpflichtet ist, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, ergibt sich aus den weitgehend negativen Plandaten der Kommunen das Erfordernis, die Kreisumlage möglichst niedrig zu halten.

Zur Entlastung der kreisangehörigen Kommunen hat der Kreis Borken die Folgejahre mit einer nicht auskömmlichen Umlage geplant. Mit einem Haushaltsdefizit von 2,5 Mio. Euro konnte im Jahr 2021 eine deutliche Verbesserung gegenüber den Plandaten erzielt werden. Gleichwohl sollte der Kreis Borken darauf achten, eine Ausgleichsrücklage in gewisser Höhe vorzuhalten. Diese kann bei unerwarteten Ergebnisverschlechterungen eingesetzt werden, um die kreisangehörigen Kommunen zu entlasten.

Die positive Finanzlage spiegelt sich auch im niedrigen Schuldenstand wider. Trotz der geringen Kreditverbindlichkeiten besteht kein Investitions- oder Sanierungsstau beim Gebäude- und

Verkehrsinfrastrukturvermögen. Der Kreis Borken kann notwendige Baumaßnahmen bislang durch eigene liquide Mittel sowie die Inanspruchnahme von Förderprogrammen und pauschalen Zuweisungen finanzieren.

Die zur **Haushaltssteuerung** erforderlichen Informationen liegen der Verwaltungsführung und dem Kreistag durch unterjährige Controllingberichte vor. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten. Die Controllingberichte werden auch den kreisangehörigen Kommunen zur Verfügung gestellt. Dieses transparente Vorgehen der Kreisverwaltung schafft Vertrauen und Akzeptanz bei den Umlagezahlern.

Der Kreis Borken überträgt regelmäßig konsumtive und investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Im investiven Bereich kann der dann zur Verfügung stehende Ansatz jedoch nur zu knapp der Hälfte auch tatsächlich verausgabt werden. Die gpaNRW empfiehlt, Ermächtigungsübertragungen restriktiver einzusetzen und investive Maßnahmen nach Möglichkeit realitätsnäher zu veranschlagen.

Fördermittel erweitern den Handlungsspielraum eines Kreises und leisten einen positiven Beitrag zur Haushaltssituation. Beim Kreis Borken akquirieren und bewirtschaften überwiegend die Fachbereiche die Fördermittel. Der Kreis sollte vorgeben, dass bei der Planung von Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen standardmäßig eine Prüfung auf Fördermöglichkeiten zu erfolgen hat. Aufgrund der dezentralen Organisation des Fördermittelmanagements kann darüber hinaus eine zentrale Datei bzw. eine Förderdatenbank Vorteile bieten und einen guten Überblick über alle laufenden und geplanten Fördermaßnahmen der Verwaltung liefern.

Mit der Einführung eines **Tax Compliance Management Systems (TCMS)** hat sich der Kreis Borken bereits frühzeitig beschäftigt. Er hat schon in 2019 erste Regelungen zum TCMS in einer Richtlinie festgelegt und diese anhand eines schriftlichen Zeit- und Projektplans weiterentwickelt. 2022 wurde ein TCMS-Handbuch erlassen, das Regelungen zu Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten enthält.

Die Arbeitsprozesse zum TCMS des Kreises sind gut aufgebaut. Die Vorgehensweise zur Bestandsanalyse bietet dem Kreis künftig einen guten Überblick über steuerliche Sachverhalte. Auch mit der Überwachung und Verbesserung des TCMS hat sich der Kreis bereits auseinandergesetzt. Seine Planungen hierzu sollte der Kreis noch ausweiten und konkretisieren.

Seine **Informationstechnik (IT)** betreibt der Kreis Borken weitgehend eigenständig. Einige große Fachverfahren werden durch einen IT-Dienstleister (KRZN) bereitgestellt, punktuell bedient er sich der Leistung Dritter. Dieses Betriebsmodell eröffnet dem Kreis Borken eine große Flexibilität und gute Möglichkeiten, seine IT-Leistungen und damit -Kosten bedarfsgerecht zu steuern. Die IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung liegen im interkommunalen Vergleich leicht oberhalb des Medians. Dem stehen überdurchschnittlich gute bzw. sehr gute Ergebnisse bei allen anderen betrachteten Aspekten des IT-Profiles gegenüber.

Bei der Digitalisierung ist der Kreis Borken weiter fortgeschritten als die meisten Vergleichskreise. Wesentlich für eine erfolgreiche digitale Transformation ist ein vorgeschaltetes und systematisches Prozessmanagement. Der Kreis Borken hat dies erkannt und bereits ein Prozessmanagement eingerichtet, das aktiv in der Verwaltungsdigitalisierung eingebunden ist. Auch im Themenfeld IT-Sicherheit arbeitet der Kreis Borken auf einem hohen Niveau.

Die Revision des Kreises Borken nutzt ihre Möglichkeiten zur örtlichen IT Prüfung und trägt damit zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT bei. Auch hier hebt sich der Kreis Borken von den meisten Vergleichskreisen ab. Gleichwohl sollte der Kreis seine örtliche IT-Prüfung weiter stärken und das gute Niveau durch Personalressourcen und fachliche Qualifikationen sichern und ausbauen. Die Rahmenbedingungen für die Digitalisierung der Schulen des Kreises Borken sind ebenfalls sehr gut. Der Kreis Borken steuert den Ausstattungsprozess aktiv und hat Standards definiert.

Bei der **Hilfe zur Erziehung** hat der Kreis Borken einen geringeren Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren als die meisten Vergleichskreise. Bei eher begünstigenden sozio-strukturellen Rahmenbedingungen profitiert der Kreis von einer insgesamt niedrigen Falldichte. In der differenzierten Betrachtung ist allerdings nur die ambulante Falldichte gering, die stationäre Falldichte dagegen überdurchschnittlich. Der geringe ambulante Anteil führt zu relativ hohen Aufwendungen je Hilfefall und belastet den Fehlbetrag. Positiv wirkt sich demgegenüber der hohe Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen aus, da es hierdurch zu weniger kostenintensiven Heimunterbringungen kommt.

Im Kreis Borken gibt es ein vielfältiges breit gefächertes Präventionsangebot und ein Gesamtkonzept für alle Altersgruppen der Jugendhilfe. Mit dem „Kompass 2025“ liegt eine vom Kreistag beschlossene Gesamtstrategie vor, aus der konkrete Maßnahmen abgeleitet werden. Die Prozesse und Standards für die Hilfe zur Erziehung hat der Kreis Borken verbindlich in Arbeitsanweisungen geregelt und damit gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung geschaffen. Das Finanz- und das Fachcontrolling sind gut ausgeprägt. Zudem ist ein umfassendes internes Kontrollsystem für diesen Aufgabenbereich installiert.

Wenngleich der Anteil der älteren Bevölkerungsgruppen im Kreis Borken noch relativ gering ist, gewinnt die **Hilfe zur Pflege** auch hier immer mehr an Bedeutung. Im Kreis Borken ist die Leistungsdichte aktuell bereits hoch, weil viele Pflegebedürftige in stationären Einrichtungen auf Sozialleistungen angewiesen sind. Gleichzeitig sind auch die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher höher als in den meisten Vergleichskreisen. Beides belastet den Kreishaushalt.

Der Anteil ambulanter Leistungsbezieher ist gering. Fast die Hälfte der ambulanten Leistungsbezieher im Kreis Borken ist in ambulanten Wohngemeinschaften untergebracht. Da diese Pflegeform beinahe so kostenintensiv ist wie die stationäre Pflege, sind die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher bei ambulanten Hilfeempfängern annähernd so hoch wie bei stationären. Bisher überprüft der Kreis bei den Antragstellern nicht, inwieweit die stationäre Pflege oder die Pflege in ambulanten Wohngemeinschaften notwendig ist (Heimnotwendigkeitsprüfung). Mit einer solchen Zugangssteuerung könnte die Zahl der stationären Leistungsbezieher oder Leistungsbezieher in ähnlichen Einrichtungen besser beeinflusst werden.

Damit Pflegebedürftige so lange wie möglich in der eigenen Häuslichkeit verbleiben können, sollte der Kreis Borken die ambulante Pflege weiter fördern. Dies erfolgt durch die Pflege- und Wohnberatung sowie das Vorhalten einer passenden Pflegeinfrastruktur. Entlastend wirkt sich für den Haushalt aus, dass der Kreis Borken regelmäßig hohe Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen erzielt.

Gegenstand der Prüfung der **Bauaufsicht** waren die Bearbeitung von Bauanträgen und die Durchführung der Baugenehmigungsverfahren. Der Kreis Borken hat seine Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse umfassend geregelt. Ein Vier-Augen-Prinzip bei allen Entscheidungen

sorgt zusätzlich für Rechtssicherheit und mindert die Korruptionsgefahr. Der Prozess im Baugenehmigungsverfahren ist klar strukturiert, bietet an einigen Stellen aber noch Optimierungspotenzial. So sollte der Kreis Borken die gesetzlich verankerte Rücknahmefiktion konsequent umsetzen. Danach gilt ein Bauantrag als zurückgezogen, wenn nachgeforderte Unterlagen zum Ablauf einer angemessenen Frist nicht vorliegen. Dadurch kann er die Gesamtlaufzeit der Bauanträge reduzieren, die in Borken bisher länger ist als bei den meisten Vergleichskreisen. Ab Vollständigkeit der Unterlagen hingegen bearbeitet der Kreis Borken die Bauanträge sehr schnell. Der bereits laufende Umsetzungsprozess zur vollständigen Digitalisierung des Bauantragsverfahrens kann zusätzlich dazu beitragen, die Laufzeiten zu verringern.

In Relation zu den Falleingängen hat der Kreis Borken im Jahr 2020 in der Bauaufsicht etwas mehr Personal eingesetzt als die Vergleichskreise. Dadurch konnte der relativ hohe Anteil un erledigter Bauanträge reduziert werden. Zudem setzt der Kreis bewusst mehr Personal für eine intensive Bauberatung und die Vorhaltung eines Fallmanagers ein. Obwohl der Kreis zusätzlich auch Vorabinformationen im Internet bereitstellt, gehen 71 Prozent der Bauanträge unvollständig ein. Eines der für die Bauaufsicht definierten Ziele ist es, diesen Anteil zu reduzieren. Der Kreis Borken sollte durch die regelmäßige Erhebung von Kennzahlen nachhalten, ob er dieses und seine weiteren Ziele erreicht.

Das **Vergabewesen** des Kreises Borken ist gut organisiert. Eine Zentrale Vergabestelle ist eingerichtet und die Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Vergabegeschäftsanweisung geregelt. Die dort getroffenen Regelungen sind gut geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten. Die gpaNRW empfiehlt, dort noch Regelungen zur Beteiligung auswärtiger Unternehmen und zur Binnenmarktrelevanz aufzunehmen.

Die örtliche Rechnungsprüfung ist in das Vergabeverfahren sehr gut eingebunden und bietet darüber hinaus beratende Unterstützung an. Durch ein Vier-Augen-Prinzip stellt der Kreis Borken ein einheitliches und rechtssicheres Vorgehen sicher und beugt möglichen Korruptionsfällen vor. Die stichprobenhaft betrachteten Vergabemaßnahmen bestätigen den positiven Gesamteindruck. Verbesserungspotenzial zeigt sich dabei nur punktuell bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabe- und Nachtragsverfahren.

Verhaltensregelungen zur Korruptionsprävention hat der Kreis Borken in einer Dienstanweisung festgelegt. Für sämtliche Arbeitsplätze hat er eine Klassifizierung nach dem Grad der Korruptionsgefährdung vorgenommen und Präventionsmaßnahmen festgelegt. Alle fünf Jahre erfolgt eine Überprüfung der Klassifizierung. Die vorhandenen Vorgaben zum Sponsoring sollte der Kreis Borken noch um Regelungen zur zeitlichen Befristung der Sponsoringverträge, zu Haftungsrisiken und zur Übertragung von Nebenkosten ergänzen.

Wesentliche Elemente eines systematischen Bauinvestitionscontrollings hat er für bedeutsame Hochbaumaßnahmen bereits eingeführt. Diese sollte er auch für den Straßenbaubereich übernehmen. Die Abweichungen der Schlussrechnungssummen von den ursprünglichen Auftragswerten sind interkommunal leicht überdurchschnittlich. Eine Auswertung der Ursachen und Gründe für Abweichungen könnte dazu beitragen, diese zu verringern.

Da der Kreis Borken über ein sehr umfangreiches Kreisstraßennetz verfügt, ist die Steuerung der Erhaltung der **Verkehrsflächen** hier von großer Bedeutung. Die hierfür erforderlichen Daten

hält der Kreis in einer Straßendatenbank vor. Mithilfe seiner Kostenrechnung kann er den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbilden. Durch die regelmäßigen Zustandserfassungen hat er einen aktuellen Überblick über den Straßenzustand.

Die Kreisstraßen im Kreis Borken haben eine relativ hohe Altersstruktur. Die Unterhaltungsaufwendungen lagen in den letzten Jahren deutlich unter dem empfohlenen Richtwert. Gleichwohl befindet sich der größte Teil der Straßen in gutem, der Rest weitgehend in mittlerem Zustand. Der Anteil von Straßen in schlechtem Zustand ist wesentlich geringer als bei den meisten anderen Kreisen. Um den guten Zustand zu erhalten, setzt der Kreis Borken seit 1997 den Fokus seiner Maßnahmen auf großflächige Deckensanierungen. Zudem hat der Kreis Borken Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit ergriffen. Dazu gehörte auch die Errichtung des interkommunalen Bauhofs, durch dessen optimierte Lage Fahr- und Rüstzeiten verringert werden konnten.

Durch seine geringen Reinvestitionen konnte der Kreis Borken den bilanziellen Werterhalt der Verkehrsflächen nicht sicherstellen. Das Verkehrsflächenvermögen hat sich seit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz in 2006 um 22 Prozent bzw. 39 Mio. Euro reduziert. Die bilanzanalytische Verschlechterung sollte der Kreis Borken im Zusammenhang mit dem tatsächlichen Zustand seines Verkehrsflächenvermögens kritisch im Blick behalten. Seine im Haushalts bereits abgebildeten Ziele für die Verkehrsflächenenerhaltung sollte der Kreis noch konkretisieren und um messbare Zielvorgaben und entsprechende Kennzahlen ergänzen, sodass Aussagen zur Zielerreichung möglich sind.

Auch beim **Straßenbegleitgrün** verfügt der Kreis Borken über eine gute und differenzierte Datenlage. Aufgrund der Struktur mit einem hohen Anteil von Rasenflächen ist eine kostengünstige Pflege möglich. Der Kreis Borken gehört zu den Kreisen mit den niedrigsten Aufwendungen je qm für die Pflege des Straßenbegleitgrüns. Auch hier wirken sich die ergriffenen Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit positiv aus.

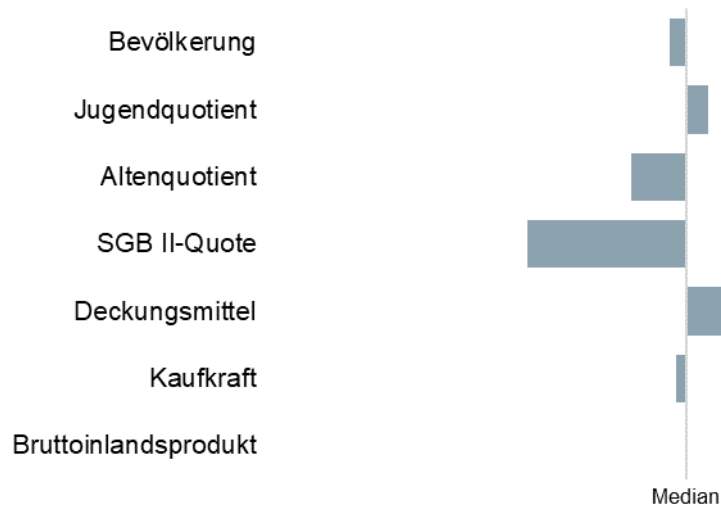
0.2 Ausgangslage des Kreises Borken

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises Borken. Diese prägen die Ausgangslage des Kreises Borken. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Median der Kommunen im jeweiligen Prüfungssegment, hier der Kreise. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand des abgebildeten Kreises.

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

Strukturmerkmale Kreis Borken 2021



Die Ausprägungen haben sich gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2016 kaum verändert.

Mit rund 374.000 Einwohnern zum Jahresende 2021 gehört der Kreis Borken zu den bevölkerungsreicheren Kreisen in NRW (Median: ca. 311.000 Einwohner). Neun Kreise sowie die Städtereion Aachen weisen höhere Einwohnerzahlen auf.

Seit der letzten Prüfung ist die Einwohnerzahl des Kreises Borken um rund 4.000 angestiegen. Die **Bevölkerungsprognosen** von IT.NRW gehen langfristig von einem leichten Rückgang der Einwohnerzahlen aus, bis zum Jahr 2040 um rund vier Prozent.

In der Bevölkerungsstruktur weist der Kreis Borken einen überdurchschnittlichen **Jugendanteil** auf. Demgegenüber ist der **Anteil älterer Menschen** noch relativ gering. Die Auswirkungen der demografischen Entwicklung sind in Borken demnach noch nicht so stark ausgeprägt wie in vielen anderen Regionen. Positiv einzuordnen ist auch, dass nur wenige Menschen im Kreis auf Sozialleistungen angewiesen sind. Nur zwei Vergleichskreise haben eine noch leicht geringere **SGB II-Quote**.

Bei den Strukturmerkmalen zur wirtschaftlichen Stärke positioniert sich der Kreis Borken unauffällig. Sowohl das **verfügbare Einkommen** der Bevölkerung als auch das **Bruttoinlandsprodukt (BIP)** je Erwerbstätigem liegen im Bereich des Medians.

Die **allgemeinen Deckungsmittel** sind dagegen höher als in den meisten Vergleichskreisen. Diese sind ein Indikator für die Ertragskraft des Kreises und der kreisangehörigen Kommunen insgesamt. Zu den allgemeinen Deckungsmitteln gehören die Erträge aus dem Finanzausgleich und den Steuern der kreisangehörigen Kommunen sowie die Erträge aus den Schlüsselzuweisungen des Kreises.

Im Flächenvergleich ist der Kreis Borken mit 1.421 qkm der drittgrößte Kreis (Median: 1.043 qkm). Die Bevölkerungsdichte ist mit 262 Einwohnern/qkm relativ gering (Median: 296 Einwoh-

ner/qkm). Aufgrund seiner Struktur hat der Kreis Borken ein sehr umfangreiches Kreisstraßennetz zu unterhalten. Deshalb ist das im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung betrachtete Handlungsfeld Verkehrsflächen in Borken von hoher Bedeutung.

Einzige große Stadt im Kreis Borken ist die Stadt Bocholt mit rund 71.000 Einwohnern. Zum Kreis Borken gehören außerdem mit Gronau, Borken und Ahaus drei mittlere sowie 13 kleine Kommunen. Da die kleinen kreisangehörigen Kommunen über kein eigenes Jugendamt und keine eigene Bauaufsicht verfügen, nimmt der Kreis diese Aufgaben für sie wahr. Dadurch hat der Kreis Borken auch in den Handlungsfeldern Hilfe zur Erziehung und Bauaufsicht einen sehr umfangreichen Zuständigkeitsbereich.

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

Im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ erhebt die gpaNRW landesweit die interkommunalen Aktivitäten im gesamten Segment der Kreise. 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^[1] 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^[2] 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. Wir werden nach Abschluss der Prüfungsrunde für das gesamte Segment der Kreise landesweit darstellen, wo die Aufgabenschwerpunkte liegen und wo wir noch Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit sehen.

0.3.1 IKZ - Ergebnisse

Nachfolgend stellen wir die Ergebnisse der Bestandsaufnahme dar. Hierbei sind die Rückmeldungen der 31 Kreise einschließlich der StädteRegion Aachen eingeflossen. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kreise als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist,

^[1] [Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven \(mhkbq.nrw\)](#), S. 34f, Erscheinungsjahr 2022

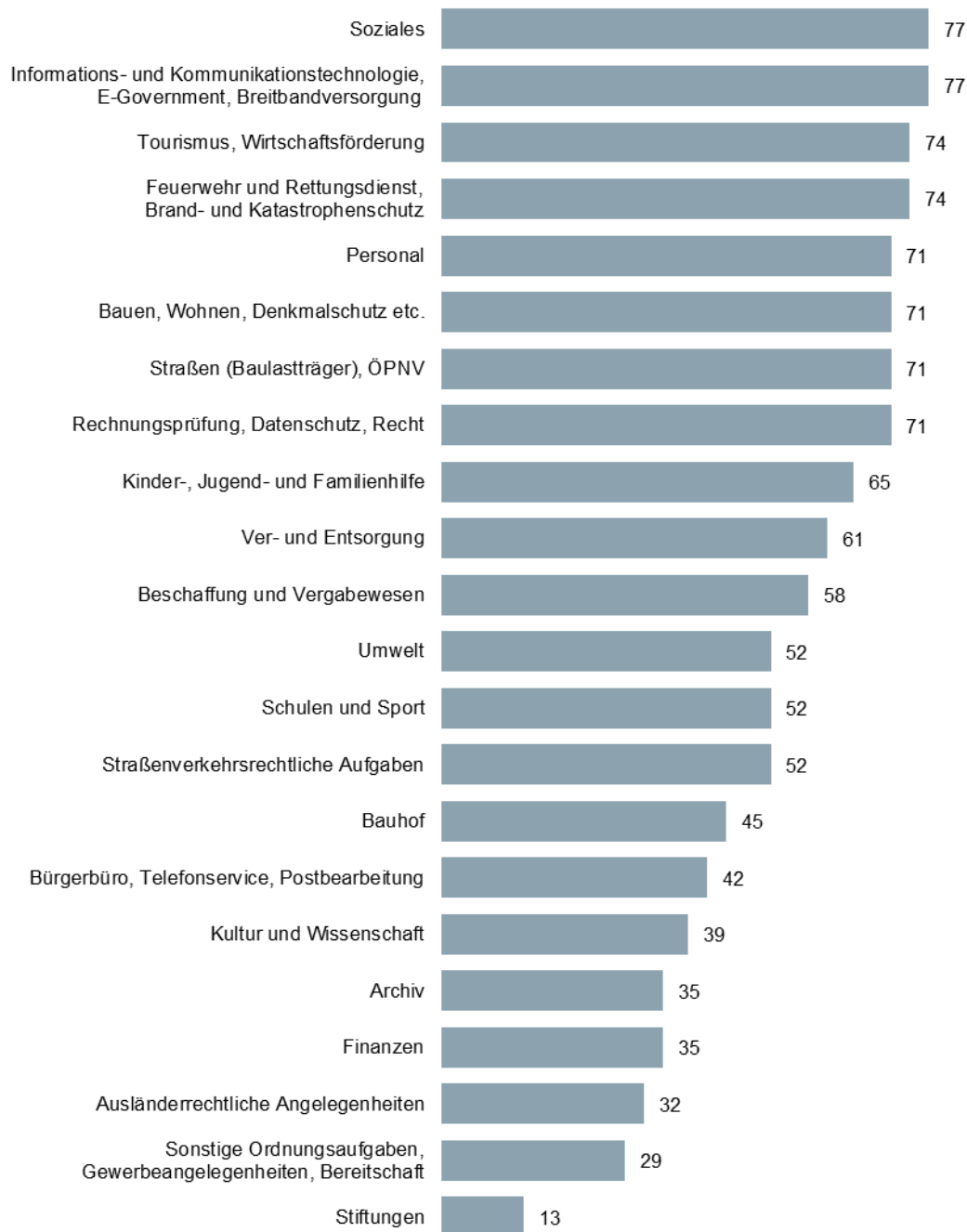
^[2] Vgl. aktuelle Rechtsprechung zu [§ 108 Abs.6 GWB](#) (z.B.: EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19; EuGH, Urteil vom 28.05.2020, Rs. C-796/18)

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

Die nachfolgende Auswertung zeigt die Aufgabenfelder, in denen aktuell bereits IKZ-Projekte umgesetzt wurden.

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent



Die Häufigkeit bei den dominierenden Themen für IKZ stellt sich in den Kreisen insgesamt homogen dar. So liegen die prozentualen Anteile der ersten acht genannten Aufgabenbereiche zwischen 71 und 77 Prozent. Damit sticht keiner dieser Aufgabenbereiche deutlich heraus. Mit einem Anteil von 77 Prozent ist bei den Kreisen das IKZ-Aufgabenfeld „Soziales“ ebenso häufig anzutreffen wie die Querschnittsaufgaben zu den Themenfeldern „Informations- und Kommunikationstechnik inkl. E-Government und Breitbandversorgung“. Mit geringem Abstand folgen die Aufgabenfelder „Tourismus/Wirtschaftsförderung“ sowie „Feuerwehr/Rettungsdienst/Brand- und Katastrophenschutz“. Auch die nachfolgend genannten Aufgabenfelder wie z.B. „Personal“, „Straßen und ÖPNV“ sowie „Rechnungsprüfung“ geben deutliche Hinweise darauf, wo in den Kreisen die thematischen Schwerpunkte bei der interkommunalen Zusammenarbeit liegen. Dabei ergibt sich die Priorität der Themen häufig schon aus den den Kreisen originär zugewiesenen Aufgaben. Auch die den Kreisen obliegende Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion gegenüber ihren kreisangehörigen Kommunen kann grundsätzlich ein Treiber für interkommunale Zusammenarbeit sein.

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Die nachfolgende Auswertung zeigt die Aufgabenfelder, in denen für die Zukunft IKZ-Projekte geplant werden.

Geplante Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent

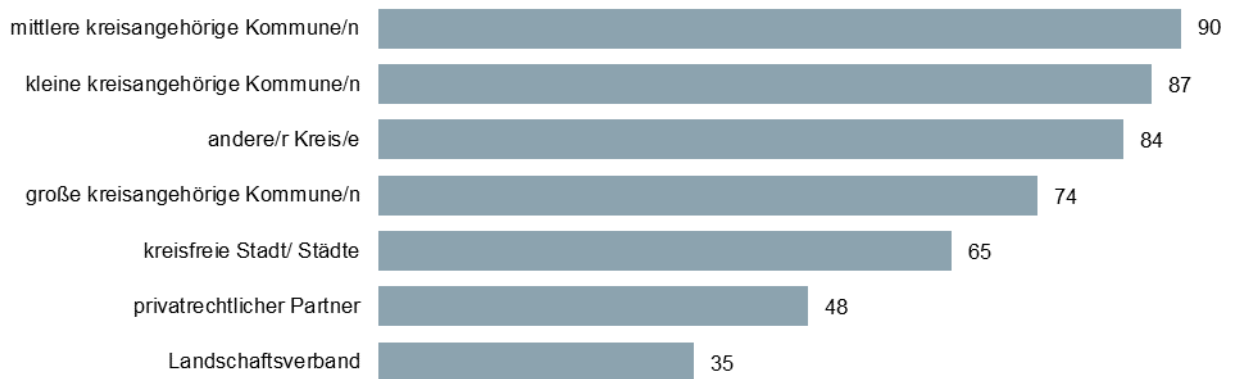


Der Blick auf die zukünftig geplanten IKZ-Projekte in den Kreisen zeigt ähnliche Schwerpunkte wie die Auswertung der bereits umgesetzten Projekte. Hier sehen die Kreise in den Aufgabenfeldern „Feuerwehr/Rettungsdienst/Brand- und Katastrophenschutz“ sowie „Straßen und ÖPNV“ offensichtlich den größten Kooperationsbedarf. Mit Abstand und in weiteren Abstufungen folgen die übrigen Themenfelder. Bemerkenswert ist, dass für einzelne Aufgabenbereiche, die sich grundsätzlich auch gut für eine interkommunale Zusammenarbeit eignen (z.B. Bürger-/Telefon-service, Finanzen, Bauhof etc.), derzeit keine IKZ-Projekte in den Kreisen geplant sind.

0.3.1.3 Kooperationspartner

Die nachfolgende Grafik bildet die unterschiedlichen Konstellationen interkommunaler Partnerschaften ab.

Kooperationspartner IKZ 2022 in Prozent



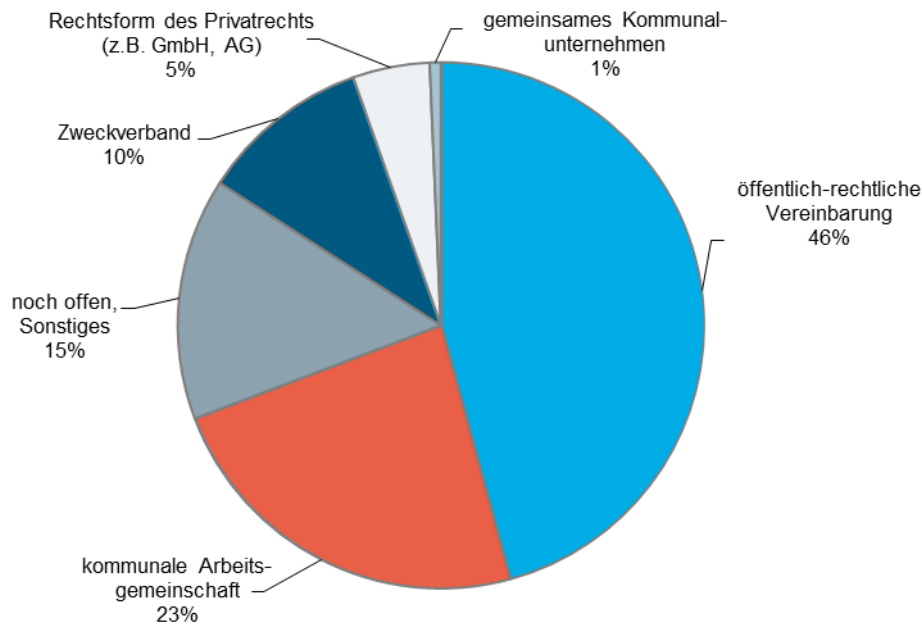
Mittlere und kleine kreisangehörige Kommunen gehen am häufigsten interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis ein. Auch die Kreise untereinander kooperieren in einer ähnlich hohen Intensität miteinander. Dagegen haben die großen Kommunen und auch potenzielle privatrechtliche Partner offensichtlich einen geringeren Bedarf, mit den Kreisen gemeinsam Aufgaben wahrzunehmen.

0.3.1.4 Rechtsformen

Die Kreise arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung basiert auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen².

² 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.

Rechtsformen IKZ 2022 in Prozent

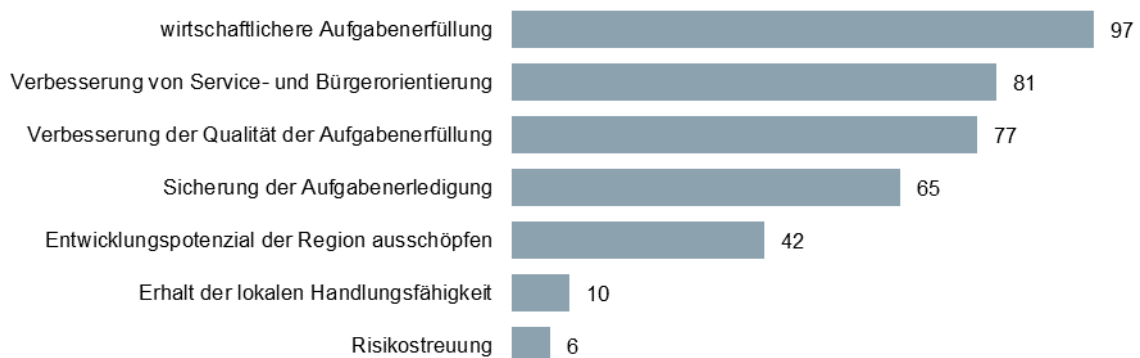


Nahezu die Hälfte aller Kreise sieht die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Diese sowie die an zweiter Stelle genannte kommunale Arbeitsgemeinschaft bieten eine größere und flexiblere Gestaltungsmöglichkeit. So muss kein neuer Aufgabenträger wie zum Beispiel im Falle einer Zweckverbandslösung geschaffen werden. Weitere Vorteile der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung und der kommunalen Arbeitsgemeinschaft gegenüber anderen Rechtskonstruktionen sind die nicht erforderlichen Gremienstrukturen und die schnelleren Entscheidungswege.

0.3.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ 2022 in Prozent



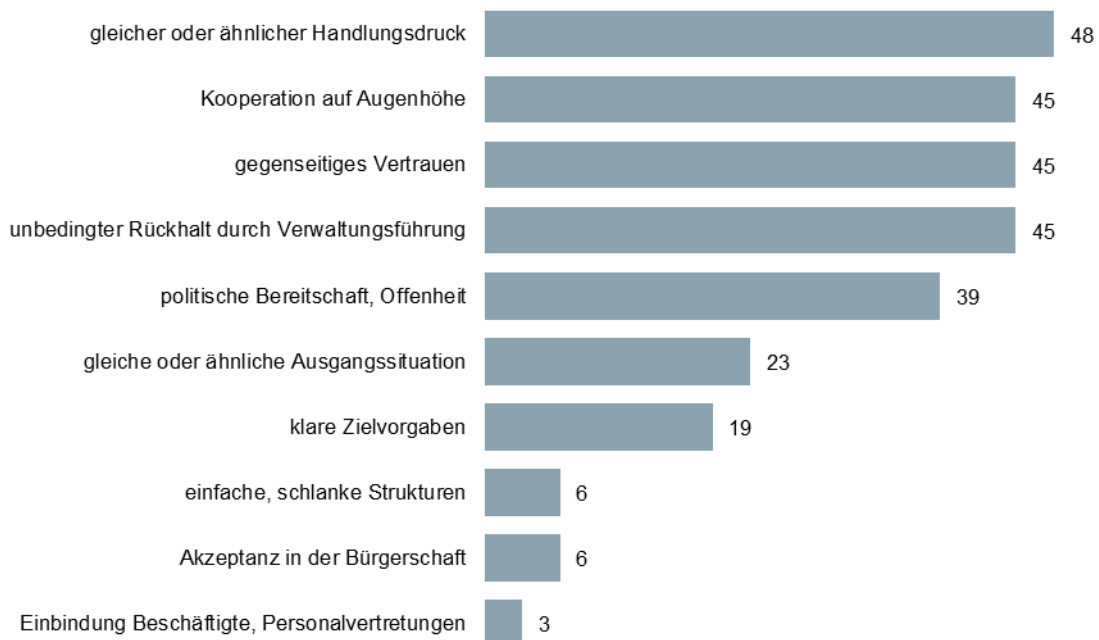
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung steht angesichts der auch in den Kreisen zumeist engen finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume mit Abstand an oberster Stelle. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich insbesondere aus kommunalverfassungs- und haushaltsrechtlichen Vorgaben. Auch ist oftmals eine messbare Einsparung bei der Aufgabenerledigung durch Kooperationen ausdrücklich nachzuweisen, um z.B. eine Projektförderung des Landes zu erhalten. Insofern ist die höchste Priorität des Kriteriums Wirtschaftlichkeit wenig überraschend. Ob dies auch in Zukunft so bleibt, muss sich u. a. mit Blick auf den demografischen Wandel und dem damit zusammenhängenden Fachkräftemangel allerdings noch zeigen. Denn schon heute suchen Kreise und Kommunen intensiv und teils auch vergeblich nach qualifiziertem Personal, um die Aufgabenerledigung dauerhaft zu sichern. IKZ wird dann möglicherweise in einzelnen Kreisen und Kommunen die noch einzig realisierbare Form zur Sicherung der Aufgabenerledigung darstellen.

0.3.1.6 Erfolgsfaktoren

Nach einem vereinbarten Zeitraum ist zu evaluieren, ob und inwiefern die erwarteten Ziele auch erreicht wurden. Dies gilt insbesondere, wenn mit der IKZ wirtschaftliche Effekte erwartet wurden. Die Frage, ob eine IKZ für die Beteiligten erfolgreich war, hängt in der Regel von mehreren Faktoren ab.

Die gpaNRW hat nachfolgend ausgewertet, welche Erfolgskriterien die Kreise für sich jeweils priorisieren.

Erfolgsfaktoren IKZ 2022 in Prozent



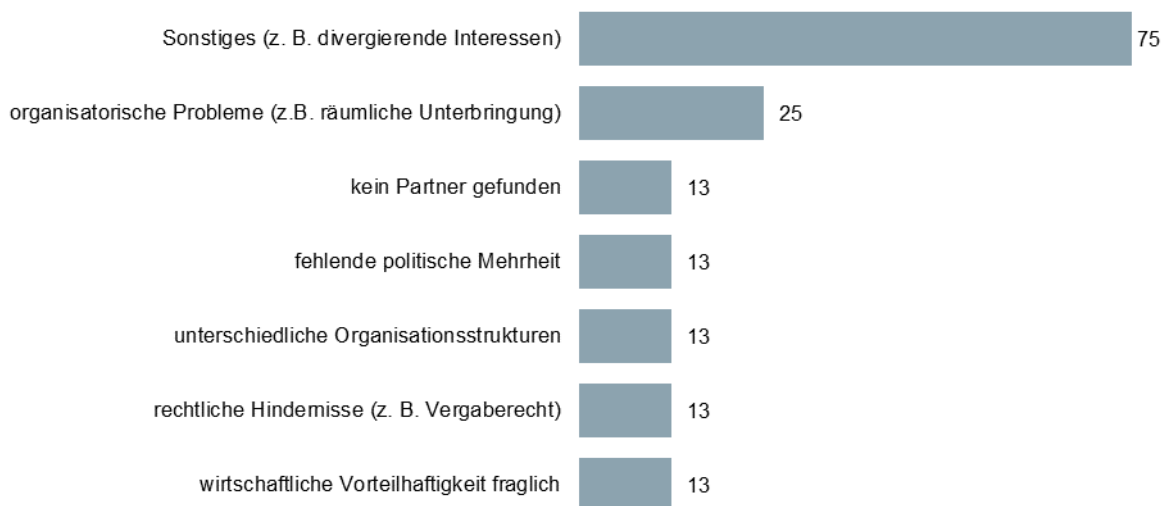
Gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck und die Kooperation auf Augenhöhe sind zusammen mit dem gegenseitigen Vertrauen und dem unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung die entscheidenden Erfolgsfaktoren für IKZ. Politische Bereitschaft und Offenheit sind zudem

wichtige Einflussfaktoren für das Gelingen von IKZ-Projekten in den Kreisen. Einfache, schlanke Strukturen, die Akzeptanz der Bürgerschaft und auch die Einbindung der Mitarbeiter-schaft sowie der Personalvertretungen haben hingegen offensichtlich nur eine untergeordnete Bedeutung für den Erfolg von IKZ.

0.3.1.7 Hindernisse

Bei der Online-Umfrage haben acht Kreise Angaben zu Hindernissen und Problemen gemacht, die offensichtlich dazu geführt haben, dass IKZ-Projekte zwar geprüft, letztlich aber nicht umge-setzt wurden. Danach sind in der Regel für das Scheitern von IKZ-Projekten folgende Faktoren verantwortlich:

Hindernisse IKZ 2022 in Prozent



Das Nichtzustandekommen interkommunaler Zusammenarbeit in den Kreisen hat ganz offen-sichtlich sehr individuelle Ursachen (z.B. divergierende Interessen, Partner hat sich dagegen entschieden, Problematik im Haushaltsrecht). Erst mit großem Abstand folgen organisatorische Probleme (z.B. räumliche Unterbringung, unterschiedliche Strukturen wie verschiedene Fach-verfahren), die die Umsetzung von IKZ-Projekten in den Kreisen am Ende verhindert haben. Dagegen führen z.B. etwaige rechtliche Hindernisse, fehlende politische Mehrheiten oder auch unterschiedliche Strukturen deutlich seltener zum Scheitern von IKZ-Vorhaben.

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für den Kreis Borken

Der Kreis Borken arbeitet in zahlreichen Aufgabenfeldern mit seinen kreisangehörigen Kommu-nen, anderen Kreisen oder kreisfreien Städten zusammen. Insgesamt hat der Kreis Borken 76 IKZ-Projekte angegeben. 54 davon basieren auf einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Dies ist auch interkommunal die am häufigsten gewählte Rechtsform (siehe Ziffer 0.3.1.4).

Mit Kooperationen in den Aufgabenfeldern Informations- und Kommunikationstechnologie, Soziales, Feuerwehr/Rettungsdienst sowie Tourismus/Wirtschaftsförderung besetzt der Kreis Borken unter anderem jene vier Aufgabenfelder, die in der landesweiten Betrachtung die Schwerpunkte interkommunaler Zusammenarbeit bilden (siehe Ziffer 0.3.1.1).

Bei der IT erbringt der Kreis Borken zwar viele Leistungen in Eigenregie, arbeitet daneben aber auch mit dem Kommunalen Rechenzentrum Niederrhein (KRZN), der Kommunalen ADV – Anwendungsgemeinschaft West (KAAW) sowie der citeq Münster zusammen. Die Organisation der IT beim Kreis Borken wird im Berichtsteil Informationstechnik näher betrachtet. Im Sozialbereich übernimmt der Kreis Borken beispielsweise die Aufgaben des Integrationsamtes für die Stadt Bocholt sowie Aufgaben im Bereich Amtsvormundschaften/Amtspflegschaften für die Stadt Borken. Zudem hat der Kreis Borken als Optionskommune Aufgaben der Sozialhilfe an die kreisangehörigen Kommunen delegiert. Sehr umfangreich sind die Kooperationen auch beim Rettungsdienst und bei der Feuerwehr. Dort ist u.a. der Betrieb von Rettungswachen auf kreisangehörige Kommunen übertragen, Aus- und Fortbildungsmaßnahmen werden übergreifend durch die Stadt Bocholt koordiniert und es gibt grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit dem Kreis Wesel und niederländischen Nachbarkommunen.

Der Kreis Borken hat aber auch in vielen weiteren Aufgabenfeldern interkommunale Projekte vorzuweisen. Ein Beispiel, das die gpaNRW bereits in früheren Prüfberichten thematisiert hat, ist der interkommunale Bauhof mit der Stadt Gescher. Im Berichtsteil Hilfe zur Erziehung wird die Aufgabe der Adoptionsvermittlung genannt, welche der Kreis Borken für die Städte Ahaus, Borken und Gronau mitübernimmt. Ein weiteres Beispiel, bei dem der Kreis Borken mit mehreren Kreisen und kreisfreien Städten kooperiert, ist die Abfallentsorgung. Hier hat der Kreis Borken Teilentsorgungspflichten für bestimmte Abfälle übernommen bzw. auf andere übertragen. Auf diese Weise sollen die jeweils vorhandenen Entsorgungsmöglichkeiten besser ausgenutzt werden.

Als vorrangige Ziele der interkommunalen Zusammenarbeit nennt der Kreis Borken die wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung und die Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung. Angesichts des auch in der Verwaltung drohenden Fachkräftemangels geht es aber auch darum, die Aufgabenerledigung sicherzustellen. Diese Ziele wurden von den meisten Vergleichskreisen ebenfalls angeführt (siehe Ziffer 0.3.1.6).

Als wesentliche Erfolgsfaktoren sieht der Kreis Borken vor allem gegenseitiges Vertrauen unter den Beteiligten, eine Kooperation auf Augenhöhe sowie den unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung. Diese Faktoren werden auch von den anderen Kreisen als wichtig angesehen (vgl. Ziffer 0.3.1.7).

Mit den zahlreichen laufenden IKZ-Projekten nutzt der Kreis Borken die Vorteile der interkommunalen Zusammenarbeit bereits in vielen Aufgabenfeldern. Weiteren IKZ-Projekten steht er aufgeschlossen gegenüber. Nach Auffassung der gpaNRW bietet dies eine gute Grundlage für ein zukunftsorientiertes und erfolgreiches Handeln.

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. Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 53 Absatz 2 der Kreisordnung Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) in Verbindung mit § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) bzw. auf § 3 Abs. 1 Satz 2 Städteregion Aachen Gesetz in Verbindung mit den vorher genannten Vorschriften. Wir verwenden in diesem Bericht grundsätzlich den Begriff „Kreise“ und beziehen uns auf die Städteregion Aachen immer dann, wenn sie konkret gemeint ist.

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. Im Vorfeld der Prüfung erfolgte ein intensiver Austausch mit verschiedenen Gremien des Landkreistages NRW über Inhalte und Verfahren bei dieser Prüfung.

Der Prüfungsbericht richtet sich an die Verantwortlichen in Kreistag und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis - insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen - zu unterstützen und so einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Kreises 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 des Kreises, zum Prüfungsablauf und zur Prüfungsmethodik, sowie eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen. Als Schwerpunktthema haben wir ein Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit mit in den Bericht aufgenommen.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.
- Das gpa-Kennzahlen-set enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlen-set aufgebaut ist.

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten³. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

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 Kreise 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 im geprüften Kreis.

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

Der Kreis nimmt zu allen Feststellungen und Empfehlungen des Prüfungsberichts nach § 53 Abs. 1 KrO NRW in Verbindung mit § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW Stellung.

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sowie die Stellungnahme nach § 53 Abs. 1 KrO in Verbindung mit § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW werden auf der Internetseite der gpaNRW veröffentlicht.

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kreisen 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

³ KGSt-Bericht Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020), Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021) und Nr. 07/2021 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2021/2022)

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.

Der Kreis soll seinen 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 Kreise, soweit vorliegend, 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 ein Kreis alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus unterschiedlichsten Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kreise vergleichbar. In beiden Fällen kennzeichnet die gpaNRW in Grafiken und Tabellen den Wert des Kreises mit „k.A.“. Sollte die Kennzahl des Kreises nicht mit den Kennzahlen der anderen Kreise vergleichbar sein, erläutert die gpaNRW textlich den Grund hierfür. Die Angabe „k.A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung des Kreises hin.

0.5.2 Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kreisen 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 Kreise einwirkende Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild eines Kreises. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich - in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage des Kreises“ ein.

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

Der in den Kreisen 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 Kreise erhoben haben.

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

Unter www.gpanrw.de beschreiben wir unter „Prüfung - Kennzahlensets und Benchmarks“, wie sich die einzelnen Kennzahlen berechnen. Zudem haben wir dort Berechnungsdateien mit Anleitungen abgelegt, die die Kreise auch nach unserer Prüfung nutzen können. Somit können Kreise anhand des gpa-Kennzahlensets frühzeitig Entwicklungen in steuerungsrelevanten Verwaltungsbereichen erkennen und diesen bei Bedarf entgegensteuern oder aber positive Entwicklungen weiter vorantreiben.

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Borken hat die gpaNRW von September 2021 bis Februar 2023 durchgeführt.

Zunächst hat die gpaNRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit dem Kreis Borken hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Grundlage haben wir die Daten analysiert.

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir im Kreis Borken das Jahr 2020. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2016 – 2020 sowie die Haushaltsplanung 2021 und 2022 einschließlich der bis 2025 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Dirk Hungermann
Finanzen	Christoph Boxleitner
Tax Compliance Management System	Isabel Petermann
Informationstechnik	Dr. Matthias Reintjes
Hilfe zur Erziehung	Anja Mareczek
Hilfe zur Pflege	Lena Steinkamp
Bauaufsicht	Martina Loebardt
Vergabewesen	Marion Engbers
Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün	Nicole Orlob

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

Herne, den 31. August 2023

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Manfred Wiethoff

Dirk Hungermann

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023– Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Der Kreis Borken überträgt regelmäßig konsumtive und investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Der dann zur Verfügung stehende Ansatz kann im investiven Bereich jedoch nur zur Hälfte auch tatsächlich in Anspruch genommen werden. Die gpaNRW sieht hier Optimierungsmöglichkeiten.	E1	Der Kreis Borken sollte überprüfen, ob im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten ein restriktiverer Umgang bei der Genehmigung von Ermächtigungsübertragungen sinnvoll ist. Im Haushaltsplan sind investive Auszahlungen einschließlich der Ermächtigungsübertragungen nur dann zu veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.
F2	Die Fördermittelakquise erfolgt beim Kreis Borken überwiegend dezentral in den Fachbereichen. Der erzielte hohe Drittfinanzierungsanteil an Investitionen trägt spürbar zur Haushaltsentlastung bei und deutet auf eine gut funktionierende Fördermittelakquise hin.	E2	Der Kreis Borken sollte die Fördermittelakquise noch präziser ausgestalten. Bei der Planung von Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen sollte standardisiert eine Förderung geprüft werden.
F3	Beim Kreis Borken überwachen die für das Fördervorhaben zuständigen Fachbereiche die Einhaltung der Förderauflagen. Aufgrund der dezentralen Struktur des Fördermittelmanagements kann eine zentrale Datei bzw. eine Förderdatenbank wichtige Vorteile bieten.	E3	Die gpaNRW empfiehlt, auf Grundlage der bereits in der Verwaltung eingesetzten Dokumenten-Software den Aufbau einer entsprechenden Förderdatenbank zu überprüfen.
Tax Compliance Management System			
F1	Der Kreis Borken beabsichtigt, das TCMS laufend zu überwachen und zu verbessern. Kontrollen sind teilweise konkret geplant.	E1	Der Kreis Borken sollte die Kontrollprozesse zum TCMS ausweiten. Er sollte möglichst konkrete Kontrollprozesse festlegen, z.B. in einem verbindlichen Kontrollplan.
Informationstechnik			
F1	Der Kreis Borken erfüllt die gesetzlichen Anforderung aus dem EGovG NRW. Die Umsetzungsplanung zum OZG ist nicht hinreichend beschrieben. Am Ausbau der Online-Leistungen arbeitet der Kreis bereits seit Jahren.	E1	Der Kreis Borken sollte weiterhin konsequent darauf hinarbeiten, für mehr Verwaltungsleistungen strukturierte Datensätze zu erhalten. Zudem sollte er eine OZG-Roadmap erstellen, in der eine Ressourcenschätzung zur Umsetzung inkludiert ist.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Das Prozessmanagement des Kreises Borken ist gut ausgeprägt und aktiv in der Verwaltungsdigitalisierung eingebunden. Gegenwärtig fehlt es noch an einem systematischen Vorgehen, um den Ansprüchen der digitalen Transformation in vollem Umfang gerecht werden zu können.	E2	Der Kreis Borken hat im Rahmen seiner Digitalisierungsbemühungen bereits ein gut funktionierendes Prozessmanagement etabliert, sollte aber seine Bemühungen für ein systematisches Prozessmanagement weiterverfolgen. Hierzu sollte er zunächst strategischen Vorgaben definieren. Auf dieser Grundlage sollte er seine Verwaltungsprozesse identifizieren, priorisieren und den Personalbedarf für ein systematisches Prozessmanagement bemessen.
F3	Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Borken sichern die notwendigen örtlichen IT-Prüfhandlungen gut ab.	E3	Der Kreis Borken sollte seine örtliche IT-Prüfung weiter stärken und das gute Niveau durch Personalressourcen und fachliche Qualifikationen sichern und ausbauen.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Im Fachbereich Jugend und Familie ist ein Finanzcontrolling mit einem Berichtswesen vorhanden. Das Berichtswesen enthält Kennzahlen und Zielwerte. Im Haushalt des Kreises sind in den Teilprodukten der HzE zu den Zielen keine entsprechenden Kennzahlen dargestellt.	E1	Der Kreis Borken sollte im Produkthaushalt zu den Zielen der HzE auch die entsprechenden Kennzahlen darstellen und fortschreiben. Dazu gehören auch Kennzahlen aus dem Fachcontrolling zum Beispiel zur Darstellung sozialpolitischer Ziele.
F2	Der Fachbereich Jugend und Familie hat bereits ein gutes Fachcontrolling installiert. Dabei sind Fach- und Finanzcontrolling gut miteinander vernetzt. Im Berichtswesen werden die Auswertungen bislang noch nicht zusammengefasst.	E2	Auch Auswertungen des Fachcontrollings sollten in dem regelmäßigen Berichtswesen zusammengefasst werden. Zur Unterstützung der Steuerung sollten die Auswertungen der Fachleistungsstunden bei den ambulanten Hilfen um die tatsächlich abgerufenen Fachleistungsstunden erweitert werden.
F3	Der Kreis Borken hat für den Arbeitsbereich der HzE die Prozesse, Abläufe und Standards verbindlich in Arbeitsanweisungen geregelt. Die elektronische Aktenführung steht kurz vor der Einführung. Die Jugendhilfesoftware weist nach Aussagen des Fachbereichs Schwächen auf.	E3	Die neue Jugendhilfesoftware sollte durch den Planungs- und Hilfeprozess führen. Dabei sollten Schritte der Plausibilitätsprüfung eingebaut sein. Um Medienbrüche zu vermeiden sollten neben den Verfahrensstandards des Fachbereiches auch umfangreiche Auswertungen aus der Software möglich sein.
F4	Die Wirtschaftliche Jugendhilfe des Kreises Borken ist auskömmlich ausgestattet. Die Zahl der Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle liegt unter dem Richtwert der gpaNRW.	E4	Auch unter Berücksichtigung der SGB VIII-Reform und der Einführung der neuen Jugendhilfesoftware sollten die Standards und die Ausstattung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe noch einmal überprüft werden. Es sollte ein geeignetes Verfahren zur Personalbemessung genutzt werden.
F5	Der Kreis Borken hat höhere Aufwendungen für § 35a SGB VIII je Hilfefall als die Vergleichskreise. Obwohl die Fallzahlen stark gestiegen sind, ist die Falldichte noch vergleichsweise niedrig. Die Eingliederungshilfe bearbeitet ein Team spezialisiert. Poollösungen sind bisher erst vereinzelt an Schulen etabliert.	E5	Mit Blick auf die steigenden Fallzahlen und Aufwendungen sollte das Konzept zu den Poollösungen baldmöglichst umgesetzt werden.

Feststellung		Empfehlung	
Hilfe zur Pflege			
F1	Durch den hohen Anteil an ambulanten Wohngemeinschaften sind die ambulanten Transferaufwendungen im Kreis Borken beinahe auf Niveau der stationären Pflege. Für die hohen stationären Aufwendungen ist auch die insgesamt hohe Kostenstruktur der stationären Pflege verantwortlich. Die stationären Transferaufwendungen könnten durch Steuerungsmaßnahmen möglicherweise verringert werden.	E1	Der Kreis Borken sollte überprüfen, inwieweit die ambulante Pflege in der eigenen Wohnung weiter gestärkt werden kann. Ein möglicher Weg könnte hierbei die Einführung der Heimnotwendigkeitsprüfung für die Pflegegrade zwei und drei sein.
F2	Der Kreis Borken hat nahezu alle Aufgaben mit dem Berührungspunkt Pflege in einer Abteilung eingegliedert. Somit ist ein Austausch untereinander gewährleistet und Synergien können genutzt werden. Jedoch wurden aktuell noch keine Prozessbeschreibungen erstellt.	E2	Der Kreis Borken sollte die Prozessbeschreibungen wie geplant durchführen. Möglicherweise bestehende Optimierungsmöglichkeiten können im gleichen Zuge umgesetzt werden.
F3	Die letzte Personalbedarfsplanung ist vor über 20 Jahren durchgeführt worden. Eine errechnete Anpassung an Fallzahlen oder Rechtsänderungen hat nicht stattgefunden. Wie hoch der Personalbedarf anhand der konkreten Situation im Kreis Borken ist, kann ohne Berechnung nicht festgestellt werden.	E3	Der Kreis Borken sollte die Stellen in der Fachabteilung 50.3 wie geplant neu bemessen und regelmäßig überprüfen. Hierbei soll auch eine regelmäßige Fluktuation des Personals einbezogen werden. Für die Aufarbeitung von Rückständen durch Gesetzesanpassungen können auch temporäre Personalaufstockungen erwogen werden.
F4	In der Verteilung der Stellen zur Leistungsgewährung herrscht ein deutliches Ungleichgewicht zwischen ambulanten und stationären Hilfen zur Pflege. Gleichzeitig ist durch den Anstieg der Leistungsbezieher in ambulanten Wohngemeinschaften die ambulante Leistungsgewährung deutlich umfangreicher geworden.	E4	Der Kreis Borken sollte die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der ambulanten und der stationären Hilfestellung überprüfen.
F5	Der Kreis Borken hat aufgrund der veränderten Gesetzeslage die Unterhaltsheranziehung neu organisiert. Jedoch gibt es noch Optimierungspotenzial um sicherzustellen, die möglichen Unterhaltserträge auch zu erkennen und zu realisieren.	E5	Der Kreis Borken sollte ein Konzept entwickeln, wie künftig mögliche Unterhaltsansprüche in Erfahrung gebracht werden. Eine Möglichkeit wäre eine Abfrage des Berufes der Kinder im Leistungsantrag.
F6	Die Aufgaben der WTG-Behörde wurden in den letzten zwei Jahren vor allem durch die Corona-Pandemie erschwert. In Zukunft wird vor allem die Anpassung des WTG im Jahr 2023 eine weitere Belastung darstellen. Möglicherweise wird hierfür eine Anpassung der Organisation und der Stellenausstattung notwendig.	E6	Die Anpassungen des WTG im Jahr 2023 bezüglich des Gewaltschutzes erhöht die Anforderungen bei den Beschäftigten. Der Kreis Borken sollte daher überprüfen, inwieweit die neue Aufgabe mit dem bestehenden Personal zu bewältigen ist.
F7	Im Kreis Borken besteht prognostisch ein Bedarf an zusätzlichen stationären Pflegeplätzen. Die teilstationäre Pflegeinfrastruktur ist umfangreicher als in vielen anderen Kreisen. Dies kann dazu beitragen, die ambulante Pflege länger zu ermöglichen.	E7	Der Kreis Borken sollte sich weiter bemühen, die häusliche Pflege möglichst lange durch eine unterstützende Infrastruktur zu ermöglichen. Gleichzeitig sollte er die Bestrebungen weiterverfolgen, das Angebot an stationären und vergleichbaren Einrichtungen auszubauen.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Der Fachkräftemangel in der Pflege verschärft die Problematik, ausreichend Pflegeangebote zur Verfügung zu stellen. Ein zu diesem Thema vom Kreis Borken initiiertes Arbeitskreis ist aktuell nicht aktiv.	E8	Der Kreis Borken sollte seine Bemühungen fortsetzen, den Fachkräftemangel in der Pflege zu bekämpfen. Hierfür sollte er niedrigschwellige Informationsangebote in Zusammenarbeit mit Akteuren aus der Pflege anbieten. Sein Bemühen, die Fachkräfte über zusätzliche Angebote zu entlasten, sollte der Kreis weiterverfolgen.
Bauaufsicht			
F1	Der Kreis Borken bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit einige Ansatzpunkte für Verbesserungen.	E1.1	Der Kreis Borken sollte stets den Beginn der Bauausführung dokumentieren. Diese Information benötigt er, um ein Erlöschen der Baugenehmigung gem. § 75 BauO NRW zu erkennen.
		E1.2	Die bei der Ermessensfindung berücksichtigten Aspekte sollte der Kreis auch in der Fachsoftware dokumentieren, so kann die individuelle Abwägung der Entscheidungsgründe/ Kriterien auch jederzeit nachvollzogen werden.
		E1.3	Für die Nachforderung von Unterlagen sollte der Kreis Borken zukünftig Gebühren erheben, um den durch die Nachforderung entstehenden Mehraufwand auszugleichen.
		E1.4	Der Kreis Borken sollte durch eine Kennzahl überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht wird.
F2	Die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens erfolgt beim Kreis Borken mit Fertigung der Eingangsbestätigung. Interne und externe Beteiligungsverfahren startet der Kreis sobald alle Unterlagen vollständig vorliegen. Die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen ist vergleichsweise hoch.	E2.1	Der Kreis Borken sollte die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens ausschließlich in digitaler Form durchführen. Durch diese Vorgehensweise kann er die Gesamtlaufzeit verringern.
		E2.2	Um festzustellen, ob die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen angemessen ist, benötigt der Kreis Borken zusätzliche Informationen. Aus diesem Grund sollte er die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen getrennt nach externen und internen Stellungnahmen auswerten.
		E2.3	Die Kreis Borken sollte eine Vorauswahl der zu beteiligenden Stellen treffen. Durch diese Vorgehensweise werden Ressourcen geschont. Gleichzeitig besteht die Möglichkeit, die Gesamtlaufzeit der Bauanträge zu verkürzen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Der Prozess im Baugenehmigungsverfahren ist klar strukturiert. Er bietet jedoch noch Möglichkeiten zur Verbesserung, beispielsweise durch eine konsequente Umsetzung der Rücknahmefiktion.	E3	Nach Eintritt der Rücknahmefiktion gilt der Bauantrag Kraft Gesetz als zurückgenommen. Der Kreis kann zu diesem Zeitpunkt keine Fristverlängerung gewähren. Der Kreis Borken sollte seine geübte Praxis ändern und auf eine erneute Anforderung von Unterlagen verzichten.
F4	Mit der Nutzung einer neuen Version der eingesetzten Fachsoftware wird zukünftig auch eine Anbindung an das Bauportal des Landes NRW möglich werden. Dies unterstützt die aktuellen Bestrebungen des Kreises Borken, die Baugenehmigungsverfahren vollumfänglich zu digitalisieren.	E5.1	Alle in Papierform eingereichten Anträge und Antragsunterlagen sollten zu einem möglichst frühen Zeitpunkt eingescannt werden, um bereits im laufenden Verfahren zügig auf vorhandene Unterlagen zurückgreifen zu können. Zudem kann so die spätere elektronische Archivierung beschleunigt werden.
		E5.2	Der Kreis Borken sollte der Sachbearbeitung eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung technisch ermöglichen. Eine digitale Akte bietet schnellere Zugriffsmöglichkeiten auf Informationen für die beteiligten Parteien und kann so nicht nur den Aufwand der Parallel-Bearbeitung für den Kreis reduzieren, sondern auch den Informations-Service für alle Beteiligten verbessern.
F5	Im Vergleichsjahr 2020 stand der Bauaufsicht mehr Personal zur Bearbeitung der neuen Falleingänge zur Verfügung als bei den meisten anderen Kreisen. Der Kreis setzt durch die Vorhaltung eines Fallmanagers und eine ausführliche Bauberatung bewusst mehr Personal in der Bauaufsicht ein.	E6	Der Kreis Borken sollte insbesondere den Bestand der unerledigten Bauanträge zum 01. Januar beobachten und die Aufgabenverteilung bei einer steigenden Tendenz anpassen, damit die Fälle abgearbeitet und Überlastungen vermieden werden können.
F6	Der Kreis Borken legt großen Wert auf eine umfangreiche und verlässliche Beratung der Bauantragstellenden. Die Bauberatung stellt Bauinteressenten Vorabinformationen – auch digital – zur Verfügung. Die Anzahl der unvollständig eingereichten Anträge ist dennoch hoch.	E7	Die Bauaufsicht des Kreises Borken sollte die Gründe für den hohen Anteil unvollständig eingegangener Bauanträge analysieren. Ziel sollte eine höhere Quote an vollständig eingereichten Bauanträgen und die Vermeidung von Bauanträgen ohne Erfolgsaussicht sein.
F7	Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit für das einfache und das normale Baugenehmigungsverfahren liegt im Kreis Borken über der Orientierungsgröße der gpaNRW.	E8	Der Kreis Borken sollte die in dieser Prüfung festgestellten Ursachen für die langen Gesamtlaufzeiten abstellen, damit zukünftig eine zügige Bearbeitung der Bauanträge erfolgen kann und zeitgleich die Beschäftigten entlastet werden.
F8	Der Kreis Borken hat für die Bauaufsicht verbindliche Ziele festgelegt. Aussagekräftiger Kennzahlen - die geeignet sind, den Grad der Zielerreichung zu dokumentieren - werden noch nicht durchgängig gebildet.	E9	Der Kreis Borken sollte die Einhaltung der festgelegten Qualitätsstandards und Zielwerte schriftlich mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse können für notwendige Steuerungsmaßnahmen genutzt werden. Dazu sollten mindestens die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.

Feststellung		Empfehlung	
Vergabewesen			
F1	Das Vergabewesen des Kreises Borken ist gut organisiert. In seiner Vergabege- schäftsanweisung hat der Kreis alle notwendigen Regelungen getroffen und die Zu- ständigkeiten und Aufgaben klar formuliert. Die getroffenen Regelungen sind gut geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten. Die gpaNRW sieht noch geringfügiges Optimierungspotential.	E1.1	Der Kreis Borken sollte die bestehenden Regelungen der Vergabegeschäftsanwei- sung hinsichtlich der Beteiligung auswärtiger Unternehmen und der Binnenmarkt- relevanz ergänzen. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit erreicht und das Rückforderungsrisiko bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln gesenkt.
		E1.2	Der Kreis Borken sollte in der Vergabegeschäftsanweisung zusätzlich die Voraus- setzungen für die Zulässigkeit von Auftragsänderungen bei Bauleistungen im Un- terschwellenbereich aufnehmen. Zudem sollte der Kreis einen Hinweis aufnehmen, dass die Auftragsänderung von Bauleistungen im Unterschwellenbereich nur zu- lässig ist, wenn sie zur Ausführung des vergebenen Hauptauftrages erforderlich ist. Dadurch erhalten die Beschäftigten mehr Handlungssicherheit im Umgang mit Auf- tragsänderungen.
		E1.3	Der Kreis Borken sollte die ausgehenden Mitteilungen aus korruptionspräventiven Gründen in anonymer Form an die Bieter weiterleiten. Damit gewährleistet der Kreis Borken zudem eine vollständige Dokumentation der Bieterkommunikation.
F2	Der Kreis Borken erfüllt die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Die gpaNRW sieht nur noch geringe Optimierungsmöglichkeiten.	E2.1	Der Kreis Borken sollte die Einführung eines Hinweisgebersystems und die Ein- richtung eines vertraulichen Workflows entsprechend den bevorstehenden rechtli- chen Vorgaben vorbereiten.
		E2.2	Der Kreis Borken sollte die Zuständigkeiten für die Veröffentlichungen nach §§ 7 und 8 KorruptionsbG in seine Dienstanweisung aufnehmen.
F3	Der Kreis Borken nutzt nur selten Sponsoring als Finanzierungsquelle. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring hat er getroffen. Einzelne Regelungen sollten noch ergänzt werden.	E3	Der Kreis Borken sollte die bestehenden Regelungen zum Sponsoring um Vorga- ben zur zeitlichen Befristung von Sponsoringverträgen, zur Begrenzung von Haf- tungsrisiken und zur Übertragung von Nebenkosten als Kostenrisiko auf den Spon- soringgeber ergänzen.
F4	Der Kreis Borken hat wesentliche Elemente eines systematischen Bauinvestitions- controllings bereits eingeführt. Im Hochbaubereich sind Regelungen für das Bauin- vestitionscontrolling festgeschrieben. Für den Straßenbaubereich sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.	E4	Der Kreis Borken sollte auch für seine bedeutsamen Straßenbauprojekte eine Pro- jektverantwortung wie im Hochbaubereich festlegen. Dies könnte sich positiv auf die Steuerung der Herstellungsprozesse und die Erreichung der definierten Ziele auswirken.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Der Kreis Borken weist im interkommunalen Vergleich leicht überdurchschnittliche Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten auf.	E5	Der Kreis Borken sollte die Ursachen für die Abweichungen analysieren. Zusätzlich sollte der Kreis die Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zu Auftragswert“ fortschreiben und beobachten.
F6	Der Kreis Borken hat Regelungen zur Erteilung von Nachtragsaufträgen sowie zur Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung und der Zentralen Vergabestelle bei Nachträgen in der Vergabedienstanweisung getroffen. Damit unterstützt er eine rechtssichere Abwicklung von Vertragsänderungen. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist in Borken bislang nicht eingerichtet.	E6	Der Kreis Borken sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.
F7	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen zeigt, dass der Kreis Borken seine Vergabeverfahren weitgehend gesetzeskonform durchführt. Verbesserungspotenzial besteht bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.	E7.1	Der Kreis Borken sollte bei der Aufstellung der Vergabeunterlagen darauf achten, dass weder direkt noch indirekt Rückschlüsse auf beteiligte Dritte gezogen werden können. Damit erschwert der Kreis wettbewerbswidrige Absprachen und beugt Korruption vor. Zudem schafft der Kreis Borken damit die Voraussetzungen für eine vollständige Dokumentation der Bieterkommunikation.
		E7.2	Der Kreis Borken sollte Angebote von Unternehmen, die der Nachforderung von Unterlagen nicht nachkommen, entsprechend den vergaberechtlichen Vorgaben ausschließen.
		E7.3	Der Kreis Borken sollte die Unterrichtung der unterlegenen Bieter entsprechend den vergaberechtlichen Vorgaben abgestuft durchführen.
		E7.4	Der Kreis Borken sollte die Prüfungen und Feststellungen bezüglich der Zulässigkeit der Vergabe eines Nachtrages dokumentieren. Zudem sollte der Kreis die Einhaltung der Informationspflichten protokollieren. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit erreicht und gleichzeitig dient die Einhaltung der Regelungen der Korruptionsprävention.
		E7.5	Der Kreis Borken sollte darauf achten, dass er auch die Mängelbeseitigung schriftlich bei dem entsprechenden Vorgang festhält.
		E7.6	Der Kreis Borken sollte vor Neuausschreibung desselben Vergabegegenstandes regelmäßig die Aufhebung des ursprünglichen Verfahrens durchführen und dokumentieren.
		E7.7	Der Kreis Borken sollte die Entscheidungen zur Festlegung des endgültigen Bieterkreises im jeweiligen Vergabeverfahren dokumentieren.

Feststellung		Empfehlung	
		E7.8	Der Kreis Borken sollte bei der Prüfung der Angemessenheit der Preise neben dem Preisabstand zwischen dem preisgünstigsten und dem zweitgünstigsten Bieter auch die Abweichung der Angebotssumme von der Kostenschätzung einbeziehen und dokumentieren. Zudem sollte er die Feststellung der Angemessenheit der Preise auch bezogen auf stark abweichende Einzelpreise dokumentieren.
		E7.9	Der Kreis Borken sollte regelmäßig nach Zuschlagserteilung die gem. § 20 Abs. 3 VOB/A vorgeschriebene ex-post-Veröffentlichung durchführen und dokumentieren.
		E7.10	Der Kreis Borken sollte das Absageschreiben an die nicht erstplatzierten Bieter der engeren Wahl erst mit der Zuschlagserteilung an den Bestbieter versenden. Damit erreicht er, dass bei einem Ausfall des vermeintlichen Bestbieters die Bieter der engeren Wahl an ihr Angebot gebunden bleiben.
		E7.11	Der Kreis Borken sollte vor Zuschlagserteilung für den Bieter, dem der Auftrag erteilt werden soll, die vorgeschriebene Gewerbezentralregistrauskunft einholen und prüfen. Damit kann der Kreis die Einhaltung von bestehenden Ausschlussregelungen bezüglich der Teilnahme am Wettbewerb um öffentliche Aufträge (z. B. des Arbeitnehmerentsendegesetzes) gewährleisten.
		E7.12	Der Kreis Borken sollte zwischen der ex-ante-Veröffentlichung und der Aufforderung zur Abgabe von Angeboten eine ausreichende Wartefrist gewähren, um interessierten Bewerbern die Möglichkeit zu geben, ihr Interesse zu bekunden.
		E7.13	Der Kreis Borken sollte in seinem Vergabevermerk auch das Vorabveröffentlichungsverfahren umfassend dokumentieren.
		E7.14	Weicht der Kreis Borken bei der Vergabe eines Auftrages vom Prüfungsergebnis der Revision ab, sollte er die Einhaltung der in der Vergabegeschäftsanweisung vorgegebenen Dokumentations-, Informations- und Zustimmungsanforderungen umfassend protokollieren. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit erreicht und das Rückforderungsrisiko bei Inanspruchnahme von Fördermitteln gesenkt.
		E7.15	Der Kreis Borken sollte, sobald sich während des Vergabeverfahrens andeutet, dass die Bindefrist nicht ausreichend bemessen ist, aus Gründen der Rechtssicherheit reagieren. In diesen Fällen sollte er alle Bieter, deren Angebote in die engere Wahl kommen, auffordern, die Bindefrist angemessen zu verlängern.

Feststellung		Empfehlung	
		E7.16	Der Kreis Borken sollte die Begründungen für den Verzicht auf Losbildung individuell auf die konkrete Maßnahme ausrichten.
		E7.17	Der Kreis Borken sollte die Anzahl der Teilnehmenden am Eröffnungstermin sowie deren Legitimation dokumentieren. Als Nachweis der Legitimationsprüfung der Bevollmächtigten bietet sich an, die Vollmachten dem Submissionsprotokoll beizufügen.
		E7.18	Der Kreis Borken sollte gewährleisten, dass der Ausführung von Nachtragsleistungen eine schriftliche Beauftragung vorausgeht und die Regelungen zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung eingehalten werden. Damit wird eine einheitliche Bearbeitung und Dokumentation sichergestellt und eine höhere Rechtssicherheit erreicht. Gleichzeitig dient die Einhaltung der Regelungen der Korruptionsprävention und senkt das Rückforderungsrisiko bei Inanspruchnahme von Fördermitteln.
		E7.19	Der Kreis Borken sollte zu sämtlichen Baumaßnahmen die Leistungsbeschreibung und das Leistungsverzeichnis sorgfältig und detailliert erstellen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, die Beauftragung zusätzlicher Leistungen begrenzen zu können. Zudem würde sich die Reduzierung der Zusatzleistungen positiv auf die Kennzahl „Abweichungen vom Auftragswert“ auswirken.
Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün			
F1	Der Kreis Borken konnte den Großteil der Flächen-, Zustands- und Finanzdaten seiner Kreisstraßen zur Verfügung stellen. Nur zu den bilanziellen Restnutzungsdauern konnte kein Flächenbezug hergestellt werden, sodass der Anlagenabnutzungsgrad nicht flächengewichtet berechnet werden konnte.	E1	Um seine Datenlage für die interne Steuerung zu verbessern, sollte der Kreis Borken den flächengewichteten Anlagenabnutzungsgrad regelmäßig ermitteln und auswerten. Zudem sollte er Daten aus Vorjahren nicht überschreiben, sondern für Vergleichszwecke zusätzlich speichern. Hierdurch können z. B. Entwicklungen beim Zustand der Verkehrsflächen aufgezeigt werden.
F2	Der Kreis Borken hat Ziele und Kennzahlen für die Erhaltung der Verkehrsflächen definiert und im Haushalt im Produkt „Verkehrswegeerhaltung“ abgebildet. Die Zielvorgaben sind nicht im Sinne einer strategischen, langfristigen Steuerung messbar.	E2	Der Kreis Borken sollte prüfen, inwieweit er seine Ziele konkretisieren und um messbare Zielvorgaben und entsprechende Kennzahlen ergänzen kann. Dadurch werden Aussagen hinsichtlich der Zielerreichung möglich.
F3	Der Kreis Borken hat den bilanziellen Werterhalt der Verkehrsflächen nicht sicherstellen können. Das Verkehrsflächenvermögen hat sich seit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz (2006) bis 2020 um 22 Prozent bzw. 39 Mio. Euro reduziert.	E3	Der Kreis Borken sollte die bilanzanalytische Verschlechterung im Zusammenhang mit dem tatsächlichen Zustand seines Verkehrsflächenvermögens kritisch im Blick behalten.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Der Kreis Borken verfügt beim Straßenbegleitgrün über eine gute Datenlage. Die Steuerung der Pflege des Straßenbegleitgrüns erfolgt jedoch noch nicht über Ziele und Kennzahlen.	E4	Der Kreis Borken sollte eine Gesamtstrategie mit messbaren Zielen durch Kennzahlen für das Straßenbegleitgrün entwickeln.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Borken 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.

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation	▲		

Der Handlungsbedarf beim **Kreis Borken**, die Haushaltssituation zu verbessern, ist vergleichsweise gering.

Dennoch hat der Kreis nach wie vor auf die Finanzsituation seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Die Haushaltsplanungen der **kreisangehörigen Kommunen** für 2021 sind in Summe negativ. Auch belasten die finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie die kommunalen Haushalte. Der Kreis Borken berücksichtigt die wirtschaftliche Situation seiner Kommunen. Mit einem bereinigten Umlagebedarf von 319 Euro je Einwohner stellt der Kreis Borken im interkommunalen Vergleich den Minimalwert dar.

Der Kreis selbst erzielt im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2020 bis auf 2017 Überschüsse in den **Ergebnisrechnungen**. In 2020 hat der Kreis Borken die erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft nach dem SGB II in Höhe von 7,4 Mio. Euro vollständig den Haushaltsbelastungen durch die COVID-19 Pandemie gegengerechnet. Dadurch ergibt sich lediglich im Bereich des Budgets 02 – Jugend und Familie, welches durch die Jugendamtsumlage finanziert wird, eine Haushaltsbelastung aufgrund der COVID-19-Pandemie von 0,9 Mio. Euro. Für 2022 plant der Kreis ein Defizit von 5,7 Mio. Euro ein zur Entlastung seiner 17 kreisangehörigen Kommunen. Die weiteren Jahre der mittelfristigen Finanzplanung bis 2025 sind ausgeglichen veranschlagt. Momentan bestehen bei der Haushaltsplanung grundsätzlich hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Diese ergeben sich aufgrund der unsicheren Rahmenbedingungen durch die COVID-19-Pandemie und durch den Ukraine-Krieg sowie deren finanzielle Auswirkungen. Darüberhinausgehende zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sieht die gpaNRW nicht.

Auch wenn sich das **Eigenkapital** des Kreises Borken in den letzten Jahren erhöht hat, ist die Eigenkapitalausstattung vergleichsweise gering. Mit einem Anteil des Eigenkapitals von 9,58 Prozent an der Bilanzsumme gehört der Kreis zum Viertel der Vergleichskreise mit der geringsten Eigenkapitalausstattung. Eine bilanzielle Überschuldung ist mittelfristig zwar nicht zu erwarten.

ten. Dennoch sollte der Kreis darauf achten, eine Ausgleichsrücklage in gewisser Höhe vorzuhalten. Damit können unerwartete unterjährige Ergebnisverschlechterungen kompensiert und in kommenden Jahren bei Bedarf die kreisangehörigen Kommunen entlastet werden.

Ein positiver Aspekt bei der Betrachtung der Haushaltssituation des Kreises Borken ist der niedrige **Schuldenstand**. Einer der Gründe für den niedrigen Schuldenstand sind die geringen Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushalts. Trotz der geringen Kreditverbindlichkeiten besteht jedoch kein Investitions- oder Sanierungsstau beim Gebäude- und Verkehrsinfrastrukturvermögen. Der Kreis kann notwendige Baumaßnahmen bislang durch eigene liquide Mittel und durch die Inanspruchnahme von Förderprogrammen und pauschalen Zuweisungen finanzieren.

Haushaltssteuerung

Der Kreis Borken hält zwar die gesetzliche Frist zur Anzeige der Haushaltssatzung (einen Monat vor Beginn des neuen Haushaltsjahres) nicht ein. Dennoch liegen der Politik und der Verwaltung zu Beginn des Haushaltsjahres die wesentlichen **Informationen über den haushaltswirtschaftlichen Rahmen** vor. Unterjährig wird die Haushaltsausführung durch ein detailliertes Finanzberichtswesen überwacht und gesteuert. Positiv ist, dass dabei nicht nur über die Ausführung des Ergebnisplans berichtet wird, sondern auch über die Entwicklung der Kreditbestände und der Investitionsmaßnahmen. Die Controllingberichte werden den politischen Gremien vorgelegt sowie den kreisangehörigen Kommunen zur Verfügung gestellt. Dieses transparente Vorgehen der Kreisverwaltung schafft Vertrauen und Akzeptanz bei den Umlagezahlern über den Kreishaushalt.

Die Aufwandsseite und damit auch der Umlagebedarf des Kreises werden maßgeblich von den Sozialleistungen beeinflusst. Die Steigerungen bei den Sozialleistungen sind vom Kreis Borken kaum zu beeinflussen und müssen hauptsächlich durch entsprechende Anpassungen bei der Kreisumlage kompensiert werden. Die weiteren Aufwandssteigerungen (unter anderem Tarif- und Besoldungserhöhungen, allgemeine Preissteigerungen bei den Bewirtschaftungskosten) kann der Kreis zumindest teilweise durch eigenes Handeln kompensieren. Dennoch gilt es das Rücksichtnahmegebot gegenüber den kreisangehörigen Kommunen umzusetzen und eine Steigerung der Zahllast zur Kreisumlage so gering wie möglich zu halten.

Ein Instrument für eine flexible Haushaltsbewirtschaftung ist die Übertragung von nicht in Anspruch genommenen **Haushaltsermächtigungen**. Der Kreis Borken nutzt das Instrument und überträgt regelmäßig konsumtive und investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Bei den investiven Auszahlungen sind die Übertragungen vergleichsweise hoch. In 2020 erhöhen sie den Haushaltsansatz um 83 Prozent. Die dann insgesamt zur Verfügung stehende Haushaltsermächtigung kann jedoch nur zu knapp der Hälfte auch tatsächlich verausgabt werden. Die gpaNRW sieht hier Optimierungsmöglichkeiten und empfiehlt hier einen restriktiveren Umgang bei der Genehmigung von Ermächtigungsübertragungen. Im Haushaltsplan sind investive Auszahlungen einschließlich der Ermächtigungsübertragungen nur dann zu veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.

Fördermittel erweitern den Handlungsspielraum eines Kreises und leisten einen positiven Beitrag zur Haushaltssituation. Beim Kreis Borken akquirieren und bewirtschaften überwiegend die Fachbereiche die Fördermittel. Die gpaNRW empfiehlt hier, die Fördermittelakquise noch präziser auszugestalten. Aufgrund der dezentralen Organisation des Fördermittelmanagements kann

darüber hinaus eine zentrale Datei bzw. eine Förderdatenbank Vorteile bieten und einen guten Überblick über alle laufenden und geplanten Fördermaßnahmen der Verwaltung liefern.

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 dem Kreis die wesentlichen Informationen zur Steuerung seiner Haushaltswirtschaft vor?
 - Hat der Kreis ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
 - Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
 - Wie geht der Kreis mit Ermächtigungsübertragungen um?
 - Wie hat der Kreis als Zuwendungsnehmer sein Fördermittelmanagement organisiert?

Dabei prüft die gpaNRW, wie sich die Haushaltssituation des Kreises nachhaltig darstellt. Eine nachhaltige Haushaltswirtschaft

- vermeidet den Verzehr von Eigenkapital,
- erhält das für die Aufgabenerfüllung benötigte Vermögen durch eine gezielte Unterhaltungs- und Investitionsstrategie,
- begegnet einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf mit geeigneten Maßnahmen und
- setzt sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinander.

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

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

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 des Kreises zur Gestaltung seines Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf für den Kreis zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht.

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach den folgenden rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

- Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen,
- Haushaltsstatus,
- Ist- und Plan-Daten zur Ergebnisrechnung,
- Eigenkapitalausstattung sowie
- Schulden- und Vermögenssituation.

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

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie führen zu Mindererträgen und Mehraufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Es gibt haushaltsrechtliche Regelungen des Landes zur Isolierung der coronabedingten Belastungen in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz. Noch ist unklar, inwieweit coronabedingte Effekte die Kreishaushalte in den kommenden Jahren belasten werden. Die gpaNRW geht in den betreffenden Kapiteln auf die Auswirkungen der Pandemie auf den Haushalt des Kreises Borken ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse Kreis Borken 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	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2021	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI
2022	bekannt gemacht			HPI

Die letzte überörtliche Prüfung hat die Jahresabschlüsse bis 2015 berücksichtigt. Die aktuelle Prüfung beginnt daher mit dem Jahr 2016. Die im Haushalt 2022 enthaltene mittelfristige Planung 2023 bis 2025 wird in der Prüfung ebenfalls mitberücksichtigt.

1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen

- ➔ Die Haushaltsplanungen 2021 der Kommunen im Kreis Borken ist in Summe negativ. Auch wenn sich keine der Kommunen in der Haushaltssicherung befindet, hat der Kreis auf die wirtschaftliche Situation seiner Kommunen Rücksicht zu nehmen und den Umlagebedarf so gering wie möglich zu halten.

Ein Kreis hat nach § 9 KrO NRW auf die wirtschaftlichen Kräfte seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Je schlechter die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen ist, desto höher ist der Handlungsbedarf beim Kreis.

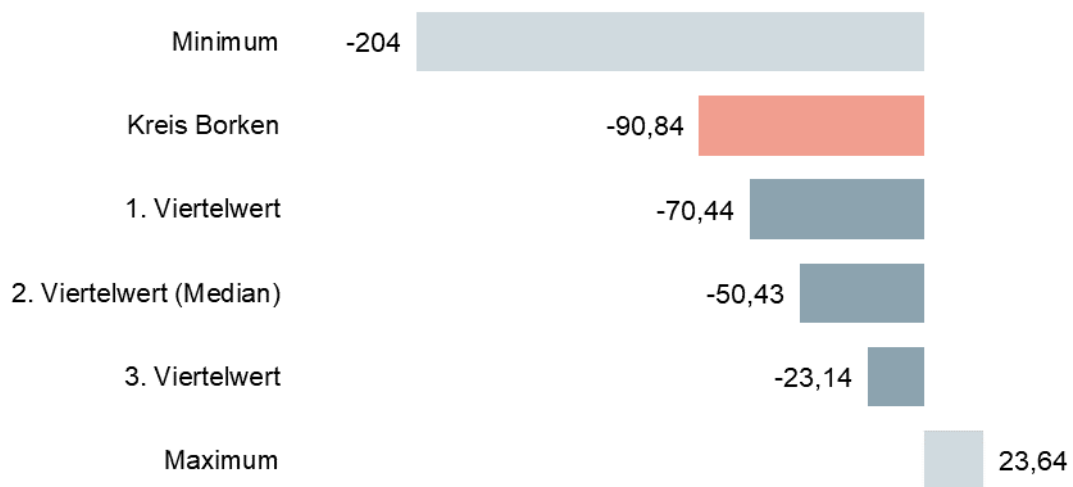
Die größte Ertragsposition des Kreishaushalts ist die allgemeine Kreisumlage. Diese erhebt ein Kreis von seinen kreisangehörigen Kommunen. Er ist dabei nach der Kreisordnung verpflichtet, auf die wirtschaftlichen Kräfte seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Daher kann seine Haushaltssituation nicht losgelöst von der Haushaltssituation seiner kreisangehörigen Kommunen beurteilt werden. Die gpaNRW bezieht daher die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen in die Bewertung der Haushaltssituation des Kreises Borken ein.

Als Indikatoren für die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen zieht die gpaNRW folgende Kennzahlen heran:

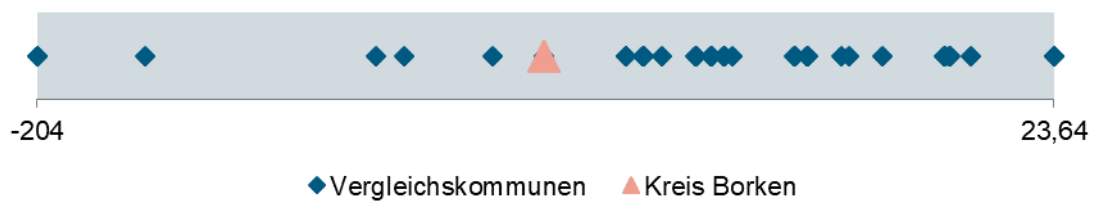
- Geplante Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2021,
- geplante Ergebnisse der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2021,
- Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro und
- Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts oder Haushaltssanierungsplans in Prozent.

Die Kennzahl „Jahresergebnisse kreisangehörige Kommunen je Einwohner in Euro 2021“ hat die gpaNRW anhand der geplanten Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen für das Jahr 2021 ermittelt. Dazu haben wir die geplanten Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen für das Jahr 2021 summiert und durch die Einwohnerzahl des Kreises dividiert.

Geplante Jahresergebnisse kreisangehörige Kommunen je Einwohner in Euro 2021



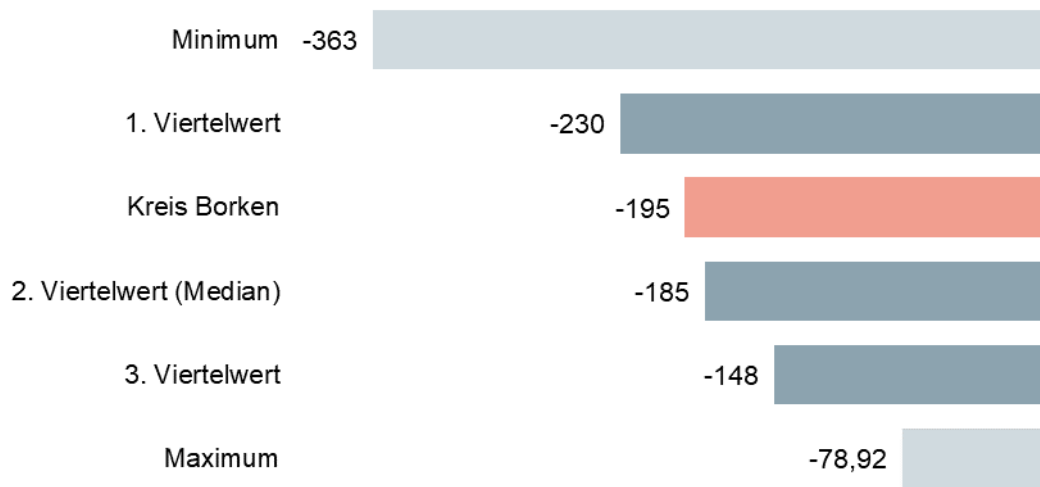
In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Haushaltsplanungen der kreisangehörigen Kommunen im Kreis Borken ergeben insgesamt einen negativen Vergleichswert von -90,84 Euro je Einwohner. Bei mehr als 75 Prozent der Vergleichskreise weisen die kreisangehörigen Kommunen in Summe bessere Jahresergebnisse in der Planung aus. Im Kreis Borken planen 15 der 17 Kommunen mit negativen Jahresergebnissen für 2021.

Nach dem Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz - NKF-CIG) haben die Kommunen die infolge der Corona-Pandemie anfallende Haushaltsbelastung als außerordentlichen Ertrag im Ergebnisplan auszuweisen. Das verbessert das geplante Jahresergebnis. Das Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit enthält diesen außerordentlichen Ertrag nicht und zeigt somit die tatsächliche Belastung der kreisangehörigen Kommunen auf.

Geplante Ergebnisse der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2021



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



Ohne Berücksichtigung der außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG ergibt sich im Kreis Borken ein geplantes Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit von -195 Euro je Einwohner. Im interkommunalen Vergleich positionieren sich die Kommunen nahe am Medianwert und damit etwas besser als beim zuvor dargestellten Jahresergebnis je Einwohner. Das negative Ergebnis deutet jedoch bei den kreisangehörigen Kommunen auf einen entsprechenden Konsolidierungsbedarf hin. Dadurch ist beim Kreis Borken nach wie vor ein Handlungsbedarf gegeben, den Umlagebedarf so gering wie möglich zu halten.

Die Kreisumlage wird unter anderem auf Basis der Steuerkraft und der Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen ermittelt. Diese Umlagegrundlagen sind ein Indikator für die allgemeine Finanzkraft im Kreisgebiet. Die Umlagegrundlagen haben sich dabei wie folgt entwickelt:

Umlagegrundlagen Kreis Borken je Einwohner in Euro 2015 bis 2021

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1.132	1.149	1.187	1.359	1.364	1.460	1.500

Im Betrachtungszeitraum bis 2021 haben sich die Umlagegrundlagen um 428 Euro je Einwohner gesteigert. Für das Vergleichsjahr 2020 ergibt sich für den Kreis Borken folgende Einsortierung:

Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro 2020

Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.460	1.355	1.479	1.585	1.695	2.739	31

Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro 2021

Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.500	1.382	1.507	1.603	1.706	2.802	31

Der Kreis Borken gehört zu dem Viertel der Vergleichskreise mit den niedrigeren Umlagegrundlagen, was eine schwächere Finanzkraft der Kommunen im Kreis Borken belegt. Eine Aufteilung der Umlagegrundlagen auf die Steuerkraft und die Schlüsselzuweisungen zeigt jedoch, dass die vergleichsweise niedrigen Umlagegrundlagen in erster Linie auf die niedrigen Schlüsselzuweisungen im kreisangehörigen Raum zurückzuführen sind.

Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro 2020

Grund- und Kennzahlen	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro	1.460	1.355	1.479	1.585	1.695	2.739	31
Steuerkraft je Einwohner in Euro	1.412	1.021	1.178	1.265	1.425	2.625	31
Schlüsselzuweisungen je Einwohner in Euro	47,79	4,86	189	245	364	784	31

Ein weiterer Aspekt bei der Betrachtung der Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen ist der rechtliche Haushaltsstatus.

Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne HSK oder HSP in Prozent 2021

Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
100	0,00	52,28	75,00	100	100	31

Im Kreis Borken unterliegt keine der 17 kreisangehörigen Kommunen der Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts oder eines Haushaltssanierungsplans. Neben dem Kreis

Borken ist dies noch in sieben weiteren Kreisen in NRW der Fall. Die für 2021 geplanten negativen Jahresergebnisse haben daher bei den Kommunen im Kreis Borken keine Auswirkungen auf den Haushaltsstatus.

1.3.2 Haushaltsstatus

- ➔ Der Kreis Borken kann im Zeitraum 2016 bis 2020 rechtlich ausgeglichene Haushalte vorlegen und unterliegt daher keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

Der Haushaltsstatus soll die Handlungsfähigkeit eines Kreises nicht einschränken. Dies wäre der Fall, wenn ein Kreis aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterliegt. Hierzu zählt die Genehmigung eines Haushaltssicherungskonzeptes sowie eine geplante Verringerung der allgemeinen Rücklage oder eine Festsetzung des Umlagesatzes mit Bedingungen und Auflagen. Damit aufsichtsrechtliche Maßnahmen nicht erforderlich werden oder beendet werden können, bedarf es rechtlich ausgeglichener Haushalte nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 2 GO NRW.

Haushaltsstatus Kreis Borken 2016 bis 2022

Haushaltsstatus	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ausgeglichener Haushalt	X		X	X	X		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt		X				X	X
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage							

Bis 2020 bezieht sich der Haushaltsstatus auf die Jahresabschlüsse, danach auf die entsprechende Haushaltsplanung.

Die Höhe der Ausgleichsrücklage und der allgemeinen Rücklage zeigen, wie widerstandsfähig ein Kreis gegenüber negativen Jahresergebnissen ist. Eine gute Ausstattung ist die Basis für eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft.

Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Borken 2016 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	0,29	-0,48	0,95	7,47	2,36
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro *	11,37	10,89	11,84	19,31	21,67
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	22,87	22,87	23,77	26,29	27,29
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,29	-0,48	0,95	7,47	2,36
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	0	0	-0,90	-2,52	1,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	1,39	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

* Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss vorweg und verrechnet das Jahresergebnis direkt mit der Ausgleichsrücklage

Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Borken in Mio. Euro 2021 bis 2025 (PLAN)

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro	-7,53 *	-5,71	0	0	0
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	14,14	8,43	8,43	8,43	8,43
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	27,29	27,29	27,29	27,29	27,29

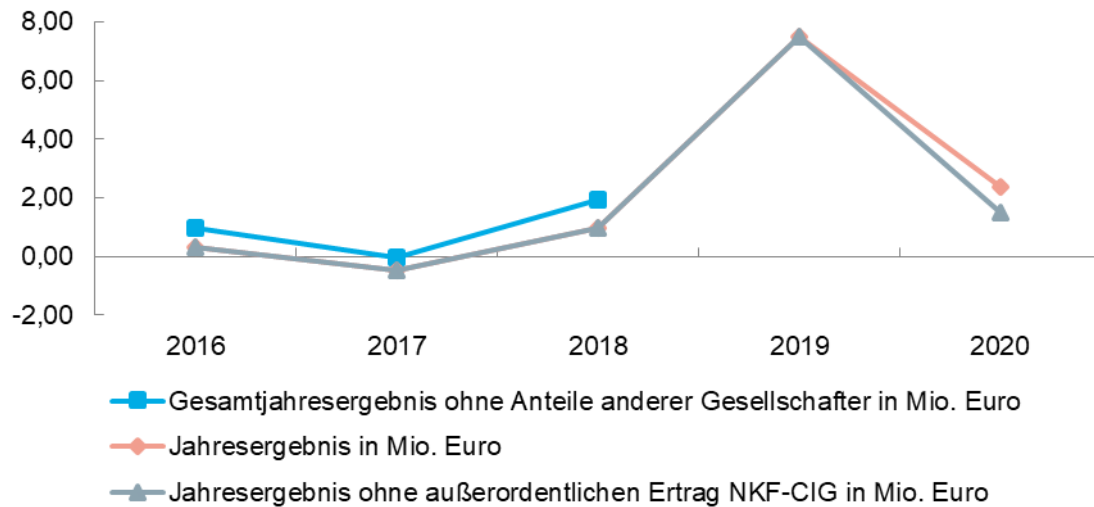
* Der mittlerweile vorliegende Entwurf des Jahresabschlusses 2021 sieht einen Fehlbetrag von 2,5 Mio. Euro vor.

1.3.3 Ist-Ergebnisse

- ➔ Im betrachteten Zeitraum 2016 bis 2020 ist nur das Jahresergebnis 2017 negativ. Ansonsten decken die Erträge die Aufwendungen. In der Ergebnisrechnung 2020 weist der Kreis Borken pandemiebedingte Haushaltsbelastungen nur in geringem Umfang aus. Der Umlagebedarf des Kreises Borken ist im NRW-Vergleich geringer als bei allen Vergleichskreisen.

Der Haushalt muss gemäß § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse sowie Jahresergebnisse ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG Kreis Borken in Mio. Euro 2016 bis 2020

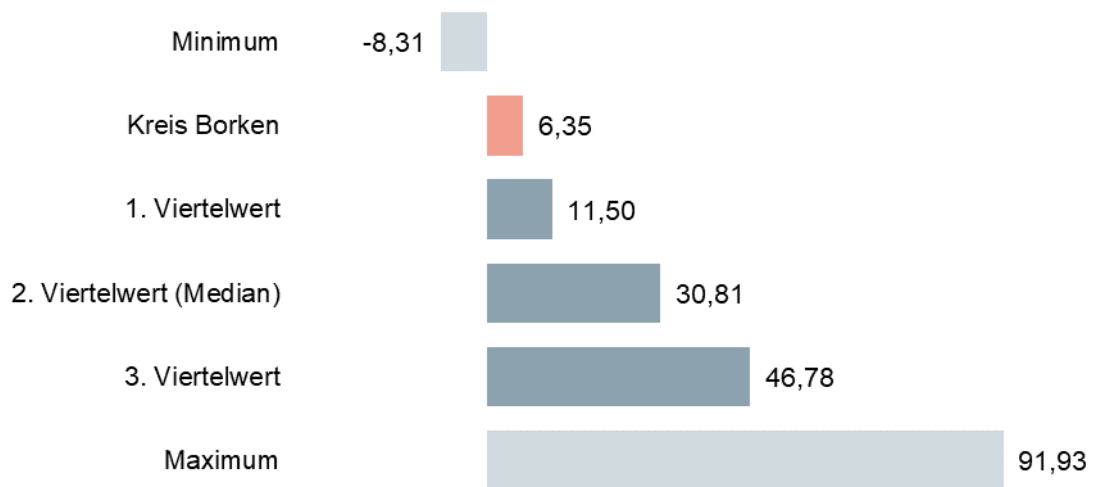


Im betrachteten Zeitraum 2016 bis 2020 hat der Kreis Borken nur in 2017 ein Defizit in der Ergebnisrechnung ausweisen müssen. In den anderen Jahren decken die Erträge jeweils die Aufwendungen. Der aufsummierte Überschuss der Ergebnisrechnungen 2016 bis 2020 beträgt 9,7 Mio. Euro (grauer Graph). In 2019 hat der Kreis von hohen Schlüsselzuweisungen vom Land profitiert (+11,6 Mio. Euro ggü. dem Vorjahr). Darüber hinaus sind unterjährige Verbesserungen vor allem bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen erzielt worden sowie durch die Anwendung des Komponentenansatzes nach § 36 Abs. 2 KomHVO. Geplante konsumtive Instandsetzungsmaßnahmen beim Verkehrsinfrastrukturvermögen sind aufgrund der neuen gesetzlichen Regelung als investive Maßnahme durchgeführt worden. Dies hat zu einer entsprechenden Entlastung der Ergebnisrechnung geführt.

Die Ergebnisse aus den Gesamtabschlüssen 2016 bis 2018 sind geprägt durch die Ergebnisse der Kernverwaltung. Beim bis 2018 aufzustellenden Gesamtabschluss ist neben dem Einzelabschluss des Kreises Borken lediglich noch der Einzelabschluss der Entsorgungsgesellschaft Westmünsterland mbH zu berücksichtigen gewesen.

In 2020 hat der Kreis Borken erstmalig im Jahresabschluss die Haushaltsbelastungen aufgrund der COVID-19 Pandemie als außerordentlichen Ertrag im Ergebnisplan ausgewiesen. Die erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft nach dem SGB II in Höhe von 7,4 Mio. Euro hat der Kreis dabei gemäß den gesetzlichen Möglichkeiten vollständig den sonstigen pandemiebedingten Haushaltsbelastungen gegengerechnet. Dadurch ergibt sich im Saldo kein bilanziell auszuweisender Corona-Schaden. Im Bereich des Budgets 02 – Jugend und Familie, welches durch die Jugendamtsumlage finanziert wird, hat der Kreis eine gesonderte Berechnung der Haushaltsbelastung aufgrund der COVID-19-Pandemie durchgeführt. Durch den Ausfall von Elternbeiträgen ergibt sich in diesem Bereich eine Haushaltsbelastung von 0,9 Mio. Euro.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020

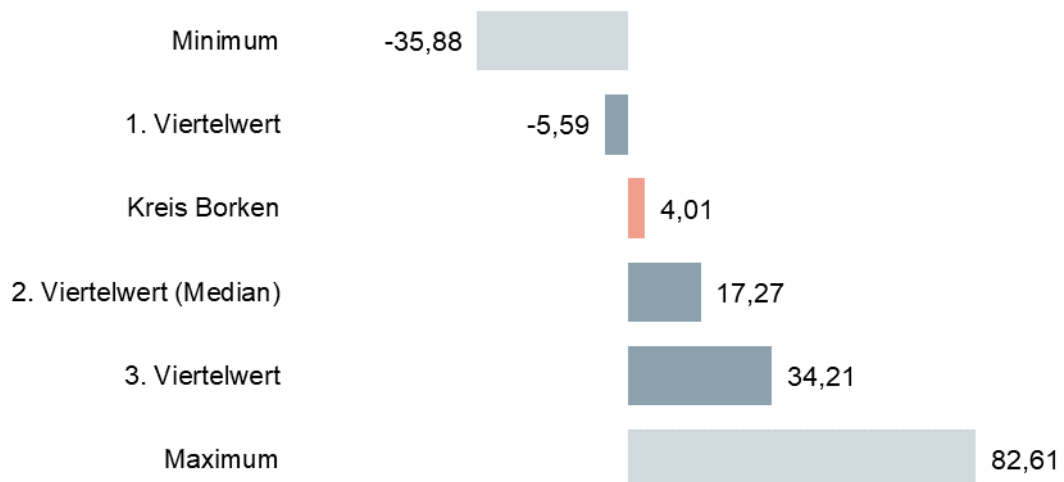


In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mehr als 75 Prozent der Vergleichskreise weisen ein höheres Jahresergebnis je Einwohner aus als der Kreis Borken.

Jahresergebnis ohne außerordentlichem Ertrag nach dem NKF-CIG je Einwohner in Euro 2020



Der Kreis Borken hat vergleichsweise geringe Coronaschäden in der Ergebnisrechnung isoliert. Insofern stellt sich die Positionierung beim Jahresergebnis je Einwohner ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG besser dar.

Die Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Sie werden oft durch die schwankenden Schlüsselzuweisungen beeinflusst. Zudem können Sondereffekte die strukturelle Haushaltssituation überlagern.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes analysiert: Wie wäre das Jahresergebnis 2020, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Schlüsselzuweisungen hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2016 bis 2020 eingerechnet. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2020 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit ein Kreis konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Tabelle 3 in der Anlage dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis“ in Mio. Euro 2020

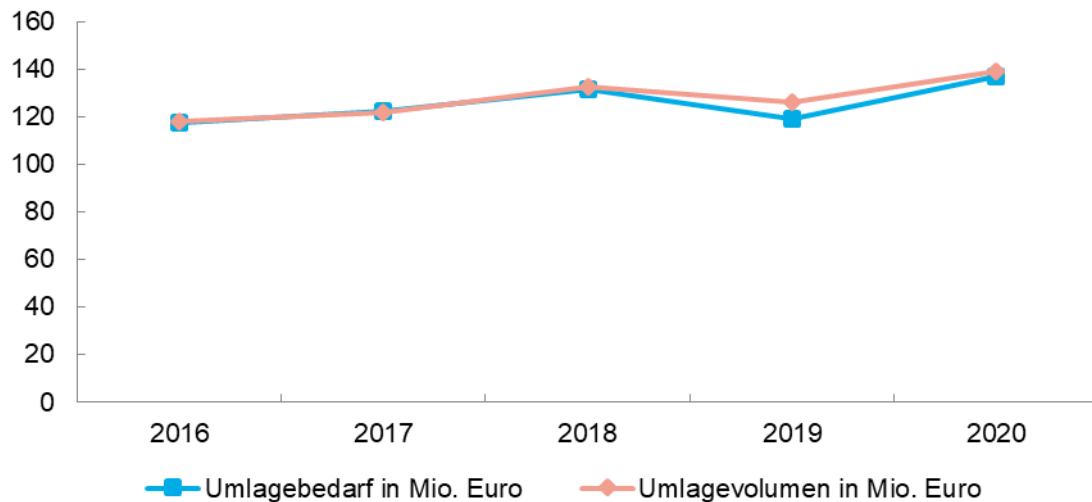
Kreis Borken	
Jahresergebnis	2,36
Bereinigung Schlüsselzuweisungen	-67,73
Bereinigungen Sondereffekte	0
Hinzurechnungen Mittelwerte Schlüsselzuweisungen	+63,83
= strukturelles Ergebnis	-1,54

Das strukturelle Ergebnis 2020 ist aufgrund der Bereinigung bei den Schlüsselzuweisungen um 3,9 Mio. Euro schlechter als das tatsächliche Jahresergebnis. Ungeplante positive Auswirkungen hatte im Jahr 2020 die erhöhte Kostenbeteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft in Höhe von 7,89 Mio. Euro. Bereinigt man diese ebenfalls, verschlechtert sich das strukturelle Ergebnis auf –9,43 Mio. Euro. Die erhöhte Bundesbeteiligung bleibt allerdings auch in folgenden Jahren erhalten.

Einem Kreis ist es durch die Umlageerhebung grundsätzlich möglich, einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. Je höher die Kreisumlage ist, umso mehr belastet der Kreis die kreisangehörigen Kommunen. Wir beziehen deshalb auch die Höhe des Umlagevolumens und den Umlagebedarf in die Bewertung der Haushaltssituation ein.

Das Umlagevolumen entspricht der tatsächlich erhobenen Kreisumlage. Der Umlagebedarf umfasst die Aufwendungen, die nicht durch sonstige Erträge gedeckt sind. Für einen Haushaltsausgleich müsste der Kreis grundsätzlich diesen Betrag von den kreisangehörigen Kommunen erheben. Der Kreis hat dabei auf die wirtschaftlichen Kräfte der kreisangehörigen Kommunen und der Abgabepflichtigen Rücksicht zu nehmen.

Umlagebedarf und Umlagevolumen Kreis Borken in Mio. Euro 2016 bis 2020



In allen Jahren deckt das Umlagevolumen den Umlagebedarf. In 2019 und 2020 liegt die erhobene Kreisumlage sogar über dem Umlagebedarf. Der Kreis hat in diesen beiden Jahren aufgrund unterjähriger Verbesserungen positive Jahresergebnisse erzielt.

Der interkommunale Vergleich des Umlagebedarfs zeigt, inwieweit ein Kreis seine kreisangehörigen Kommunen im Vergleich zu anderen Kreisen durch die Kreisumlage belastet. Zunächst wird der reguläre Umlagebedarf je Einwohner dargestellt.

Umlagebedarf je Einwohner in Euro 2020

Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
369	369	477	539	609	764	31

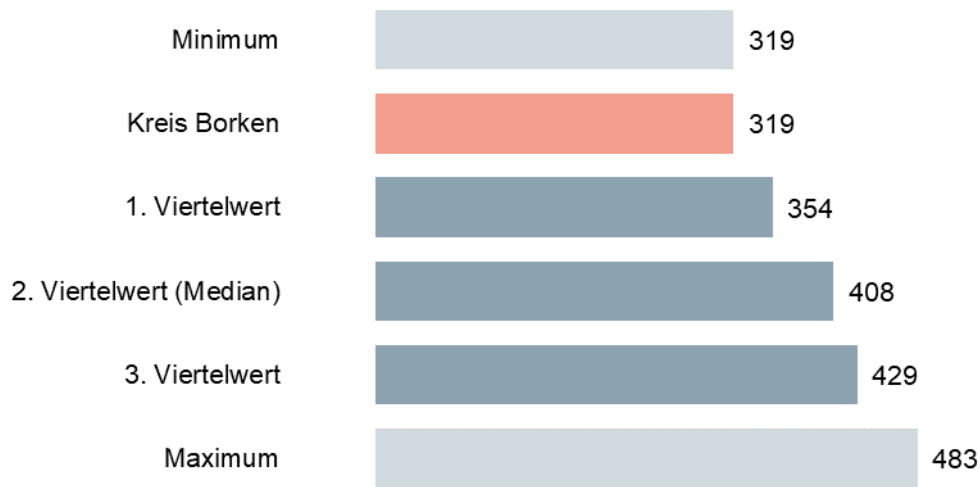
Der Kreis Borken hat im interkommunalen Vergleich den geringsten Umlagebedarf je Einwohner.

Einen wesentlichen Einfluss auf den Umlagebedarf haben

- die unterschiedlichen Finanzierungsmodelle der SGB II-Leistungen sowie
- die Landschaftsumlage und die Schlüsselzuweisungen.

Die Kreise beteiligen ihre kreisangehörigen Kommunen unterschiedlich an den SGB II-Leistungen. Einige Kreise beteiligen sie an diesen Kosten direkt. Die übrigen Kreise finanzieren die SGB II-Leistungen durch die allgemeine Kreisumlage. Bei diesen besteht ein höherer Umlagebedarf als bei Kreisen, die die Beteiligung direkt als Erträge buchen. Um diesen buchungstechnischen Effekt auszublenden, addieren wir die SGB II-Kostenbeteiligung in der Berechnung des Umlagebedarfs ergänzend. Die Auswirkungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) nivellieren wir, indem wir die Landschaftsumlage und die Schlüsselzuweisungen herausrechnen.

Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je Einwohner in Euro 2020



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



Auch unter Berücksichtigung der vorgenommenen Bereinigungen stellt der Kreis Borken den Minimalwert dar. Der Kreis Borken belastet damit in einem vergleichsweise geringen Umfang seine kreisangehörigen Kommunen mit der Kreisumlage.

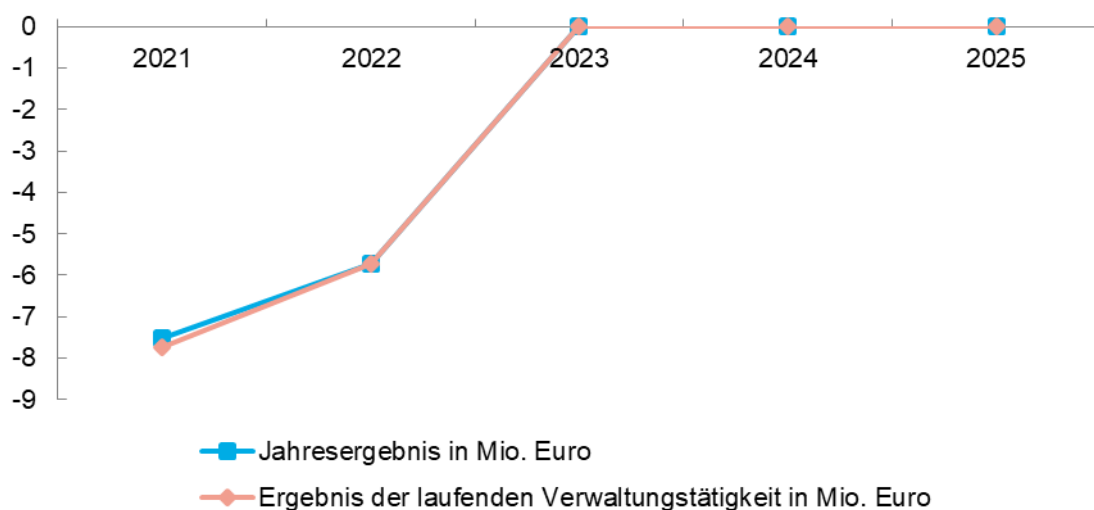
Der Kreis Borken profitiert hier von günstigen strukturellen Rahmenbedingungen. So ist die SGB II-Quote mit 4,57 Prozent die drittniedrigste im NRW-Vergleich. Dies führt zu vergleichsweise niedrigen Sozialaufwendungen und damit zu einem geringeren Umlagebedarf. Der Kreis Borken ist aber auch mit einer Gebietsfläche von 1.413 qkm der flächenmäßig drittgrößte Kreis in NRW. Dadurch ist auch ein entsprechend größeres Straßennetz zu unterhalten. In der Bau- last des Kreises Borken befinden sich 463 km Kreisstraßen. Nur zwei der Vergleichskreise überschreiten diesen Wert. Der Median aller Vergleichskreise liegt mit 212 km deutlich niedriger. Dieser Belastungsfaktor wirkt sich in Borken allerdings nicht prägend auf den Umlagebe- darf aus.

1.3.4 Plan-Ergebnisse

- Der Kreis Borken plant für 2022 mit einem Defizit von 5,7 Mio. Euro zur Entlastung der kreisangehörigen Kommunen. Die weiteren Planjahre bis 2025 sind ausgeglichen veranschlagt. Bei der Planung bestehen aktuell durch die unsicheren Rahmenbedingungen (Pandemie, Ukraine-Krieg) hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Darüber hinaus sieht die gpaNRW aufgrund des Planungsverhaltens des Kreises keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

Ein Kreis ist gemäß § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 2 GO NRW verpflichtet, einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann kann er nachhaltig eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Ist ein Haushalt defizitär, muss ein Kreis geeignete Maßnahmen zum Erreichen des Haushaltsausgleichs finden und umsetzen.

Jahresergebnisse Kreis Borken in Mio. Euro 2021 bis 2025



Der Kreis Borken plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2022 mit einem Defizit von 5,7 Mio. Euro. Für die weiteren Jahre der mittelfristigen Planung geht der Kreis von ausgeglichenen Haushalten aus. Die erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft nach dem SGB II hat der Kreis Borken bei der Berechnung der coronabedingten Haushaltsbelastungen mitberücksichtigt. Dadurch erwartet der Kreis für 2022 bis 2025 keine coronabedingten Schäden und hat entsprechend keine außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG im Ergebnisplan ausgewiesen.

Das ausgewiesene Defizit für 2022 und die damit verbundene Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage erfolgt aus Gründen der Rücksichtnahme gegenüber den kreisangehörigen Kommunen. Das für 2021 geplante Defizit von 7,6 Mio. Euro wird nach dem mittlerweile vorliegenden Entwurf des Jahresabschlusses 2021 mit -2,5 Mio. Euro besser ausfallen als geplant.

Eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltsplanung ist transparent. Ein Kreis muss seine Haushaltsansätze realistisch und hinsichtlich Risiken und Chancen ausgewogen planen. 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 in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Schlüsselzuweisungen *	63,83	72,98	9	2,7
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage)	81,08	89,65	9	2,0
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	53,30	60,34	7	2,5
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	153	162	9	1,1
Übrige Erträge	240	274	34	2,7
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	60,07	73,14	13	4,0
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	77,76	78,86	1	0,3
Landschaftsumlage	91,92	116	24	4,8
Transferaufwendungen (ohne Landschaftsumlage)	302	339	37	2,3
Übrige Aufwendungen	56,67	51,77	-5	-1,8

* Für schwankungsanfällige Positionen wie den Schlüsselzuweisungen hat die gpaNRW den Durchschnittswert der Jahre 2016 bis 2020 verwendet.

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. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken widersprechen einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltswirtschaft.

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

Erträge:

Bei der Planung der **Schlüsselzuweisungen** für 2022 berücksichtigt der Kreis Borken bereits die Festsetzung zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2022. Für die mittelfristige Planung bis 2025 wendet der Kreis die Steigerungsraten aus dem Orientierungsdatenerlass des Landes

an⁴. Die Schlüsselzuweisungen 2022 liegen mit 68,6 Mio. Euro deutlich über dem Durchschnittswert der Jahre 2016 bis 2020 von 63,8 Mio. Euro. Die Steigerung in 2022 ist auf eine Aufstockung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse durch das Land zurückzuführen. Diese einmalige Aufstockung ist jedoch kreditiert und soll in späteren Haushaltsjahren von der erwarteten steigenden Verbundmasse wieder abgezogen werden.

Die **Zuwendungen und allgemeine Umlagen** steigen vom Rechnungsergebnis 2020 bis 2025 um neun Mio. Euro. Die Schlüsselzuweisungen und die Kreisumlagen sind dabei nicht berücksichtigt. Die Ertragssteigerung ist im Wesentlichen auf die höhere Landeszuweisung für die Kindertageseinrichtungen zurückzuführen. Dementsprechend steigen aber auch bei den Transferaufwendungen die Betriebskostenzuschüsse des Kreises für die Kindertageseinrichtungen an. Die Steigerung bei den **öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten** ist auf entsprechende Gebührenkalkulationen bei den Abfall- und Rettungsdienstgebühren zurückzuführen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind bei der Planung hier nicht zu erkennen.

Aufwendungen:

Die **Personalaufwendungen** (Gehaltsaufwendungen, Zuführung zu Personalrückstellungen) des Kreises Borken steigen von 2020 bis zum letzten Planjahr 2025 um 13 Mio. Euro bzw. um durchschnittlich vier Prozent jährlich. Für die Planung 2022 berücksichtigt der Kreis die Stellenzuwächse sowie die bereits feststehende Tarifsteigerung für die tariflich Beschäftigten. Für die Beamten wird eine vorsorgliche Besoldungssteigerung von 2,5 Prozent eingeplant. Aufgrund einer gewissen erwartbaren Personalfuktuation und der damit verbundenen Aufwandseinsparung wird ein Abschlag von 0,7 Mio. Euro eingeplant. In den vergangenen Jahren lag das Ist-Ergebnis bei den Personalaufwendungen jeweils unter den geplanten Ansätzen. Für die mittelfristige Planung 2023 bis 2025 plant der Kreis bei den reinen Gehaltsaufwendungen jährliche Steigerungsraten von 2,5 Prozent ein. Mit diesen Steigerungsraten, die über den Orientierungsdaten des Landes liegen, versucht der Kreis Planungsrisiken zu minimieren. Zusätzliche Risiken sieht die gpaNRW hier nicht.

Die an den Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) zu zahlende Umlage steigt von 2020 bis 2025 um 24 Mio. Euro. Das entspricht einer jährlichen durchschnittlichen Steigerung von 4,8 Prozent. Der Kreis Borken berücksichtigt dabei bereits den beschlossenen Hebesatz zur **Landschaftsumlage** von 15,55 Prozent. Bei den **sonstigen Transferaufwendungen** werden im Wesentlichen die Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe geplant. Der Kreis berücksichtigt bei der Planung die gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie die Entwicklung der Fallzahlen.

Plan-Daten unterliegen naturgemäß haushaltswirtschaftlichen Risiken. Aktuell werden diese verstärkt durch:

- die Unsicherheiten der weiteren konjunkturellen Entwicklung,
- die weiteren finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sowie
- durch die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Ukraine-Krieges.

⁴ Orientierungsdaten 2022 – 2025, Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes NRW vom 17. August 2021, Az. 304-46.05.01-264/21

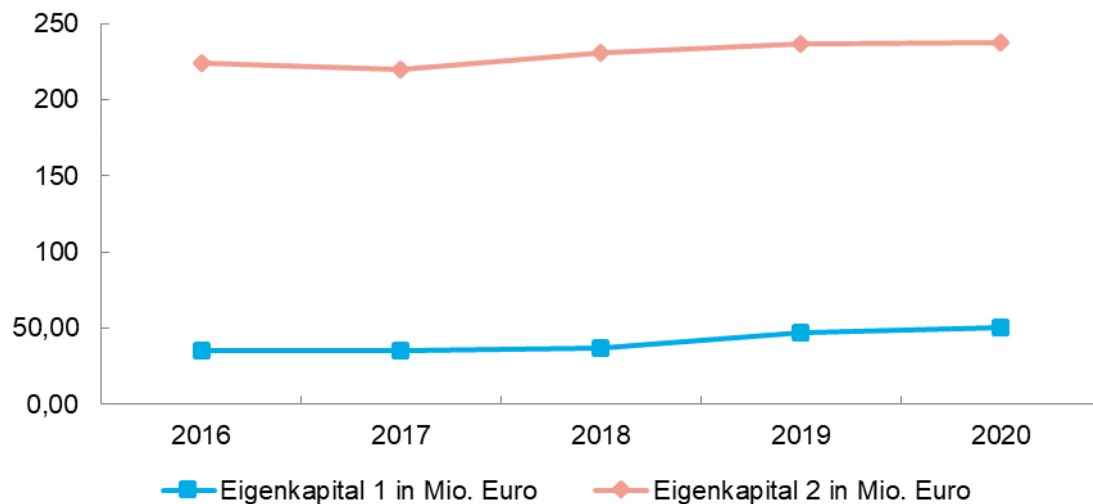
Die gpaNRW hat diese Unsicherheiten bei der Analyse der Plan-Ergebnisse berücksichtigt. Neben den dadurch generell hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken sieht die gpaNRW bei den weiteren stichprobenartig geprüften Erträgen und Aufwendungen keine darüberhinausgehenden zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

1.3.5 Eigenkapital

- Das Eigenkapital des Kreises Borken hat sich in den Jahren 2016 bis 2020 um 41 Prozent erhöht. Dennoch ist die Eigenkapitalausstattung vergleichsweise gering.

Ein Kreis sollte positives Eigenkapital haben und darf gemäß § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital er hat, desto weiter ist er von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

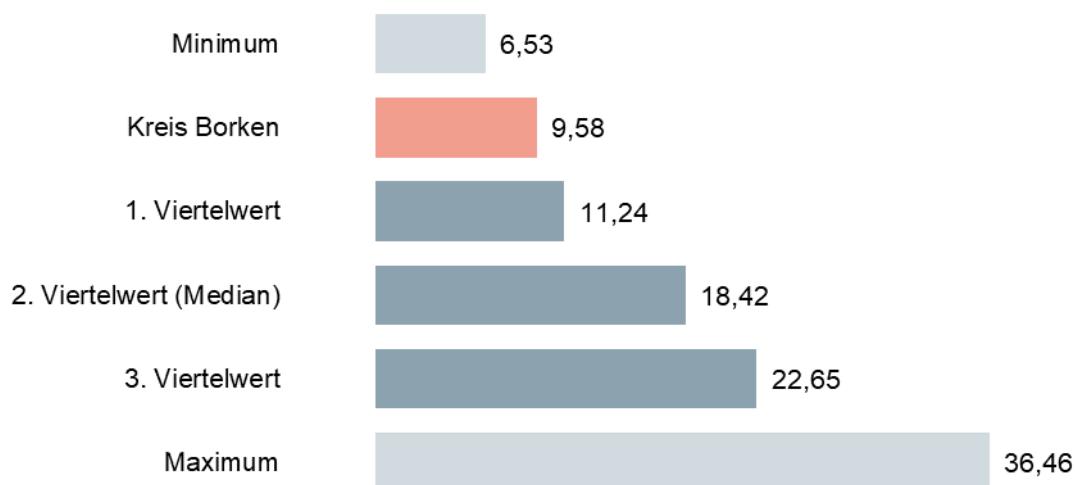
Eigenkapital Kreis Borken in Mio. Euro 2016 bis 2020



Das Eigenkapital hat sich im Betrachtungszeitraum von 35,6 Mio. Euro um 14,7 Mio. Euro auf 50,3 Mio. Euro erhöht. Das entspricht einer Zunahme von 41 Prozent. Die erzielten Jahresüberschüsse aus den Ergebnisrechnungen haben sich entsprechend eigenkapitalerhöhend ausgewirkt. Darüber hinaus haben sich erfolgsneutrale Verrechnungen mit der allgemeinen Rücklage (unter anderem Werterhöhung der RWE-Aktien) positiv auf das Eigenkapital ausgewirkt.

Berücksichtigt man beim wirtschaftlichen Eigenkapital zusätzlich noch die Sonderposten für Zuwendungen (Eigenkapital 2) ergibt sich eine Erhöhung in gleicher Größenordnung wie beim Eigenkapital 1. Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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



Trotz des gestiegenen Eigenkapitals ist die Eigenkapitalausstattung des Kreises Borken vergleichsweise gering.

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2020

Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
45,33	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31

Werden bei der Eigenkapitalausstattung zusätzlich die Sonderposten für Zuwendungen berücksichtigt, kann sich der Kreis Borken dagegen im besten Viertel positionieren, sogar mit einer Tendenz zum Maximalwert. Der Kreis hat Ende 2020 Sonderposten für Zuwendungen in Höhe von 188 Mio. Euro bilanziert. Dem gegenüber steht ein Sachanlagevermögen von 313 Mio. Euro. Der Kreis Borken hat somit 60 Prozent seines Sachanlagevermögens über Zuwendungen Dritter finanzieren können. Die Sonderposten werden korrespondierend zu den Abschreibungen des Vermögensgegenstandes jährlich aufgelöst. Das Verhältnis aus den Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten und den bilanziellen Abschreibungen beschreibt die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“. Beim Kreis Borken können 82 Prozent der jährlichen Abschreibungen durch die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gedeckt werden. Mit dieser Drittfinanzierungsquote liegt der Kreis im interkommunalen Vergleich nur knapp unter dem Maximalwert.

Da der Kreis in 2020 nur in geringem Umfang (0,9 Mio. Euro) Haushaltsbelastungen aufgrund der COVID-19-Pandemie in der Bilanz ausgewiesen hat, ergibt sich bei den Eigenkapitalquoten ohne die Bilanzierungshilfe keine nennenswerte Änderung im interkommunalen Vergleich.

Für 2021 und 2022 hat der Kreis Fehlbeträge von insgesamt 11,5 Mio. Euro geplant, allerdings zeigt der vorliegende Entwurf des Jahresabschlusses 2021 mit einem Jahresfehlbetrag von 2,5 Mio. Euro schon eine Verbesserung von fünf Mio. Euro auf. Treten die verbleibenden Fehlbeträge von dann 6,5 Mio. Euro ein, ergibt sich eine entsprechende Reduzierung des Eigenkapitals. Eine bilanzielle Überschuldung ist mittelfristig zwar nicht zu erwarten. Dennoch sollte der Kreis weiter darauf achten, eine Ausgleichsrücklage in gewisser Höhe vorzuhalten. Damit können unerwartete unterjährige Ergebnisverschlechterungen kompensiert und in kommenden Jahren bei Bedarf die kreisangehörigen Kommunen entlastet werden.

1.3.6 Schulden und Vermögen

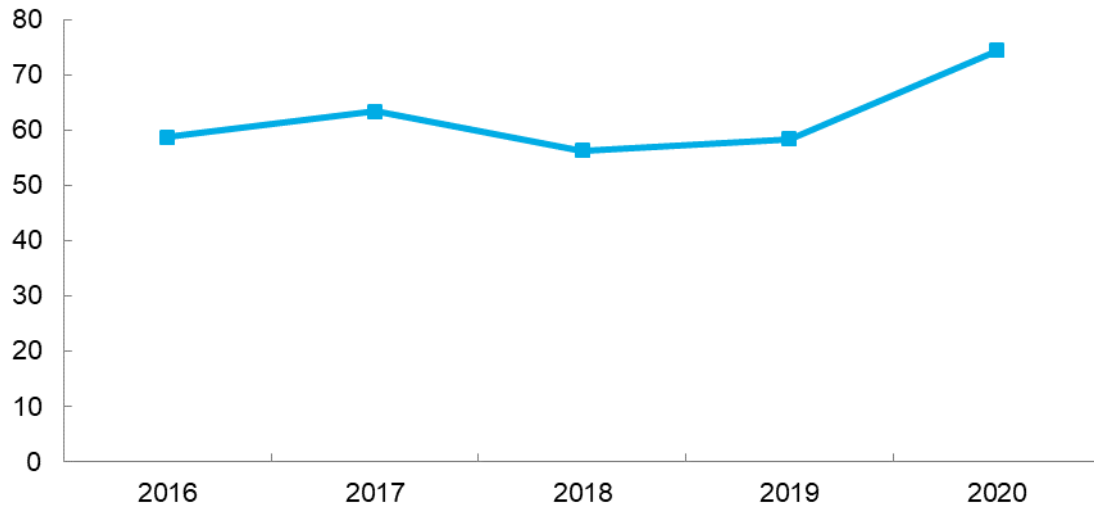
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kreise ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss. Falls kein Gesamtabchluss aufzustellen ist, beziehen wir die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen ein. Des Weiteren stellen wir dar, inwieweit beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen des Kreises Reinvestitionsbedarfe bestehen und welche Auswirkungen die hieraus resultierenden Finanzierungsbedarfe auf die Entwicklung der Verbindlichkeiten haben könnten.

- ➔ Die Verschuldung im Kreis Borken ist sowohl im Kernhaushalt als auch auf Konzernebene vergleichsweise gering. Einer der Gründe für den niedrigen Schuldenstand sind die geringen Kreditverbindlichkeiten im Kernhaushalt.
- ➔ Der geringe Stand an Verbindlichkeiten beim Kreis Borken ist nicht auf eine niedrige Investitionstätigkeit zurückzuführen. Der Kreis ist im Betrachtungszeitraum bis 2020 in der Lage, nahezu alle notwendigen Baumaßnahmen durch eigene liquide Mittel und vor allem durch die Inanspruchnahme von Förderprogrammen und pauschalen Zuweisungen zu finanzieren. Aus der Altersstruktur des Gebäude- und Verkehrsinfrastrukturvermögens ist kein besonderes Risiko für den Haushalt zu erkennen.

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 eines Kreises.

1.3.6.1 Verbindlichkeiten

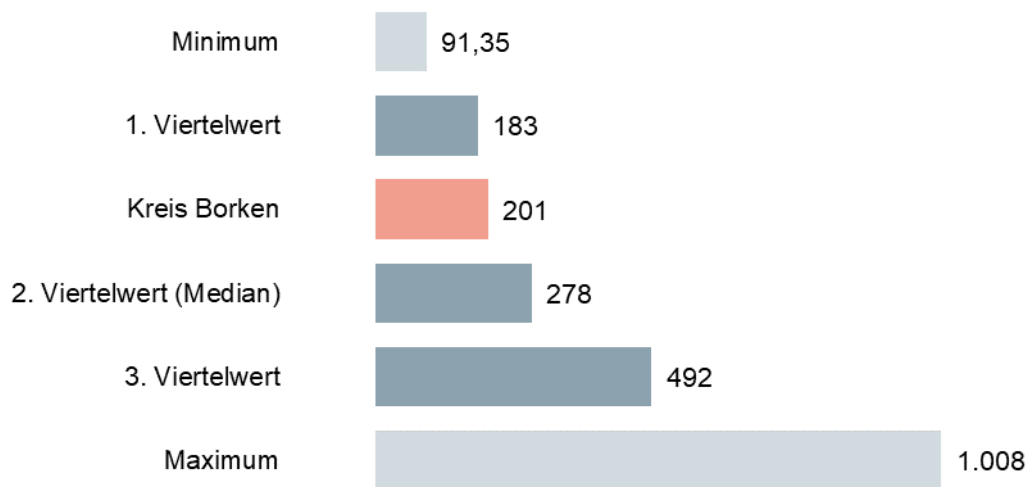
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kreis Borken in Mio. Euro 2016 bis 2020



Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2016 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab- schlüssen des Kreises Borken verwendet. Für die Jahre 2019 und 2020 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichti- gung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Beim Kreis Borken handelt es sich bei der zu be- rücksichtigenden Mehrheitsbeteiligung um die Entsorgungsgesellschaft Westmünsterland (100- prozentige Tochtergesellschaft des Kreises Borken). Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kreise verglichen. Soweit von anderen Krei- sen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Von 2016 bis 2020 haben sich die Gesamtverbindlichkeiten des Kreises Borken von 58,8 Mio. Euro auf 74,5 Mio. Euro erhöht. Auf die Entsorgungsgesellschaft Westmünsterland entfallen da- bei Verbindlichkeiten in Höhe von 18,6 Mio. Euro. Die Gesamtverbindlichkeiten werden in den Tabellen 5 und 6 im Anhang detailliert aufgeschlüsselt.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2020



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



Die Gesamtverbindlichkeiten sind vergleichsweise niedrig. Einer der Gründe für den niedrigen Schuldenstand sind die geringen Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushalts.

Investitionskredite je Einwohner (Kernhaushalt) in Euro 2020

Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
42,47	0,00	29,69	88,14	157	399	31

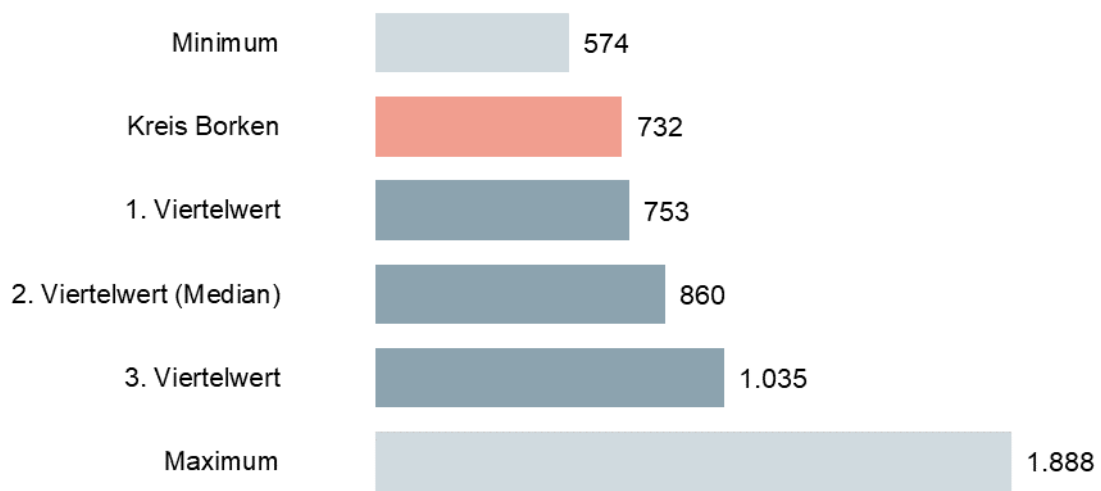
Bei den bilanzierten Investitionskrediten ist zusätzlich noch zu berücksichtigen, dass allein 11,1 Mio. Euro (oder 29,96 Euro je Einwohner) auf das Landesförderprogramm „Gute Schule 2020“ entfallen. Das Land NRW übernimmt in voller Höhe die Zins- und Tilgungsleistungen. Die Liquiditätskredite von 0,9 Mio. Euro sind ebenfalls ausschließlich auf das Förderprogramm zurückzuführen, so dass der Kreis faktisch auf keine Kredite zur Sicherstellung der Liquidität angewiesen ist.

Ein weiterer positiver Faktor bei der Beurteilung der Schuldenlage sind die erhaltenen Anzahlungen. Diese betragen Ende 2020 21,9 Mio. Euro und damit rund 30 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten. Die erhaltenen Anzahlungen werden in der Bilanz zwar bei den Verbindlichkeiten ausgewiesen. Es handelt sich dabei jedoch um Investitionszuwendungen, die noch nicht ver-

ausgibt wurden. Nach der zweckentsprechenden Verwendung und der Aktivierung des Vermögensgegenstandes erfolgt eine Umbuchung aus den erhaltenen Anzahlungen in die Sonderposten und damit in das wirtschaftliche Eigenkapital.

Berücksichtigt man bei der Analyse der Schulden des Kernhaushalts neben den Verbindlichkeiten noch zusätzlich die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenausschlag ergibt sich für den Kreis Borken ein Wert von 732 Euro je Einwohner.

Schulden je Einwohner in Euro 2020



Im interkommunalen Vergleich positioniert sich der Kreis bei der Betrachtung der Pro-Kopf-Veranschuldung im Kernhaushalt besser als 75 Prozent der Vergleichskreise in NRW:



1.3.6.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und die Vermögenswerte stehen in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden im Regelfall durch Kreditaufnahmen finanziert. Kreise, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten aufgebaut gegenüber Kreisen, die vergleichsweise wenig investiert haben. 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 weitere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran. So haben wir Informationen zur Altersstruktur und zum Zustand des Straßenvermögens aus der Prüfung der Verkehrsflächen übernommen.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2020

Vermögensgegenstand	GND in Jahren	Durchschnittliche RND in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Verwaltungsgebäude (Kreishaus)	60	33	45
Schulgebäude (Berufskollegs)	63*	22	65
Sporthallen (Berufskollegs)	50	12	76
Kreisstraßen	50	17	66

GND= Gesamtnutzungsdauer, RND= Restnutzungsdauer jeweils in Jahren

* aufgrund der unterschiedlichen Gesamtnutzungsdauern (je nach Gebäudeart zwischen 40 und 80 Jahren) handelt es sich um die durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer

Der Kreis Borken hat für seine Gebäude je nach Fassaden- und Dachgestaltung unterschiedliche Gesamtnutzungsdauern festgelegt. So haben beispielsweise Schulgebäude mit einem Satteldach eine Gesamtnutzungsdauer von 80 Jahren und mit einem Flachdach von 60 Jahren. Die in der Tabelle dargestellte Gesamtnutzungsdauer der Berufskollegs entspricht daher der durchschnittlich ermittelten Gesamtnutzungsdauer. Grundsätzlich belasten lange Gesamtnutzungsdauern aufgrund geringerer Abschreibungen die Ergebnisrechnung weniger. Allerdings ist bei langen Nutzungsdauern das Risiko von außerplanmäßigen Abschreibungen höher.

Die errechneten Abnutzungsgrade sind bei den Berufskollegs und den dazugehörigen Sporthallen mit 65 und 76 Prozent schon fortgeschritten. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die gpaNRW hier lediglich eine bilanzielle Betrachtung vornimmt. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Jedoch ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein Indiz, dass der Vermögensgegenstand ein Risiko beinhaltet. Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von rund 50 Prozent und darunter geht die gpaNRW dagegen von einer ausgewogenen Altersstruktur aus.

Der Kreis Borken bewertet den tatsächlichen Zustand seiner Gebäude als gut. Es besteht kein Investitions- oder Sanierungsstau. Derzeit werden vor allem bauliche Sanierungs- und Erneuerungsmaßnahmen aufgrund der Förderungen nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz

und dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ durchgeführt. Allein aus diesen beiden Förderprogrammen bekommt der Kreis Borken über 28 Mio. Euro an Drittmitteln zur Verfügung gestellt. Wichtige Maßnahmen bei den Sporthallen sind der Neubau der Dreifach-Sporthalle am Berufskolleg in Bocholt und die Komplettsanierung der Dreifach-Sporthalle am Berufskolleg Borken. Damit sind mittelfristig zwei der vier Sporthallen des Kreises Borken in einem neuen Zustand mit einer entsprechenden positiven Auswirkung auf den Abnutzungsgrad. Auch bei drei der Berufskollegs werden umfangreiche und grundhafte Sanierungsarbeiten geplant oder bereits durchgeführt.

Das Kreishaus hat bei einer geplanten Gesamtnutzungsdauer noch eine Restnutzungsdauer von 33 Jahren und hat mit 45 Prozent einen noch unauffälligen Abnutzungsgrad. Nach dem Kreishaus ist das „kult“ in Vreden mit Herstellungskosten von rund 15 Mio. Euro das wertmäßig größte Gebäude. Bei dem im Sommer 2017 neu eröffneten Gebäudekomplex handelt es sich um ein Kulturzentrum mit Dauer- und Sonderausstellungen, dem Kreisarchiv und Sitz von Heimatvereinen. Die Finanzierung erfolgte größtenteils durch eine Landesförderung und einen Eigenanteil der Stadt Vreden. Der Eigenanteil des Kreises Borken belief sich auf 4,7 Mio. Euro.

Ein weiterer Indikator für den Zustand des Gebäudevermögens ist die Investitionsquote. Damit wird das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits und Investitionen andererseits dargestellt. Im Optimalfall liegt die Investitionsquote bei 100 Prozent, das heißt dem Wertverlust durch die Abschreibungen stehen Investitionen in gleicher Höhe gegenüber. Bei den Schulen bzw. Berufskollegs beträgt die Investitionsquote von 2016 bis 2020 insgesamt rund 40 Prozent. Eine dauerhaft unter 100 Prozent liegende Investitionsquote führt zum bilanziellen Substanzverlust des Anlagevermögens. Die geplanten und bereits laufenden Investitionsmaßnahmen bei den Sporthallen und Berufskollegs kehren diesen Effekt mittelfristig wieder um und tragen zum Substanzerhalt des bilanzierten Gebäudevermögens bei.

Der errechnete Anlagenabnutzungsgrad beim Verkehrsinfrastrukturvermögen beträgt 66 Prozent. Dieser wichtige Teil des Anlagevermögens ist Gegenstand einer detaillierteren Betrachtung durch die gpaNRW. Aussagen zum Erhaltungsmanagement des Kreises Borken und die Darstellung verschiedener Kennzahlen zu diesem Thema finden sich im Teilbericht „Verkehrsflächen“.

Insgesamt lässt sich aus der Altersstruktur des Gebäude- und Verkehrsinfrastrukturvermögens kein besonderes Risiko für den Haushalt erkennen. Der geringe Stand an Verbindlichkeiten beim Kreis Borken ist nicht auf eine niedrige Investitionstätigkeit zurückzuführen. Der Kreis ist im Betrachtungszeitraum bis 2020 in der Lage, nahezu alle notwendigen Baumaßnahmen durch eigenen liquide Mittel und vor allem durch die Inanspruchnahme von Förderprogrammen und pauschalen Zuweisungen zu finanzieren. Dies bietet eine gute Ausgangsbasis für die kommenden Jahre.

1.3.6.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Im Zeitraum 2016 bis 2020 erzielt der Kreis Borken einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von insgesamt 43,3 Mio. Euro. Damit hat der Kreis nicht nur das laufende Geschäft selbstständig finanziert, sondern auch wichtige Investitionen mitfinanzieren können.

Die folgende Tabelle zeigt, inwieweit künftig Finanzierungsbedarfe bestehen oder ob der Kreis in der Lage ist, die von ihm geplanten Auszahlungen vollständig aus laufenden und investiven

Einzahlungen decken zu können. Die Tabelle bietet damit Informationen, aus denen die zukünftige Entwicklung der Verbindlichkeiten abgeleitet werden kann.

Salden der Finanzrechnung Kreis Borken in Mio. Euro 2022 bis 2025

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-1,21	-0,97	8,81	9,53	9,16
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-23,11	-14,05	-24,80	-8,57	-7,43
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-24,32	-15,02	-15,99	0,97	1,73
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	11,92	8,95	10,42	1,48	-2,10
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-12,40	-6,07	-5,58	2,44	-0,37

Der Kreis Borken plant im Betrachtungszeitraum mit positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von insgesamt 29,7 Mio. Euro. Die gute Selbstfinanzierungskraft des Kreises bleibt erhalten. Die geplanten investiven Auszahlungen können dagegen nicht durch entsprechende investive Einzahlungen (Investitionspauschalen, Zuwendungen) gedeckt werden, so dass sich ein negativer Saldo aus Investitionstätigkeit von 78 Mio. Euro ergibt. Zur Finanzierung ist neben den eigenen liquiden Mitteln auch die Aufnahme neuer Investitionskredite vorgesehen. Der Schuldenstand des Kreises Borken würde sich dadurch zwar mittelfristig erhöhen, aber immer noch auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau bleiben. Dadurch bleiben Handlungsspielräume für künftige Generationen erhalten.

1.3.6.4 Rückstellungen

Die Rückstellungen haben mit 79 Prozent den mit Abstand größten Anteil an den Schulden des Kernhaushalts. Von 2016 nach 2020 haben sich die Rückstellungen um 38 Mio. Euro auf 214 Mio. Euro erhöht. Das entspricht einer Steigerung von 21 Prozent. Die Entwicklung und Darstellung der einzelnen Positionen ist der Tabelle 7 im Anhang zu entnehmen.

Von den 214 Mio. Euro entfallen allein 183 Mio. Euro auf die Pensionsrückstellungen. Für diese Versorgungsverpflichtungen sind in künftigen Haushaltsjahren Auszahlungen zu leisten. Im Sinne einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft hat der Kreis daher 2011 begonnen, die bilanzierten Pensionsverpflichtungen mit tatsächlicher Liquidität zu hinterlegen. Zu diesem Zweck besitzt er Anteile an einem Versorgungsfonds der Kommunalen Versorgungskasse Westfalen-Lippe (kwv). Ende 2020 beträgt der bilanzielle Wert 65,1 Mio. Euro. In jedem Haushaltsjahr ist eine weitere Einzahlung von rund sechs Mio. Euro vorgesehen.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW die Haushaltssteuerung des Kreises. Sie geht dazu näher auf folgende Themen ein:

- Informationen zur Haushaltssituation,

- Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung,
- Ermächtigungsübertragungen und
- Fördermittelmanagement.

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

- ➔ Der Kreis Borken hält die gesetzliche Frist zur Anzeige der Haushaltssatzung nicht ein und unterliegt daher in den ersten Wochen eines neuen Haushaltsjahres der vorläufigen Haushaltsführung. Dennoch liegen Politik und Verwaltung die wesentlichen Informationen über den haushaltswirtschaftlichen Rahmen vor.
- ➔ Unterjährig werden der Verwaltungsvorstand und die politischen Entscheidungsträger durch detaillierte Controllingberichte über den aktuellen Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Die Berichte werden auch den kreisangehörigen Kommunen zur Verfügung gestellt.

Ein Kreis sollte stets aktuelle Informationen zur Haushaltssituation haben. Die gpaNRW hält es daher für wichtig, dass Kreise die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung nach § 53 Abs. 1 KrO i. V. m. § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse (§ 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie § 96 Abs. 1 GO NRW) einhalten.

Unabhängig hiervon sollten die Führungskräfte eines Kreises für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert sein. Darauf aufbauend sollten die Organisationseinheiten der Landrätin bzw. dem Landrat 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 Landrätin bzw. ein Landrat 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 **Kreis Borken** bringt seine Haushalte regelmäßig im Dezember des Vorjahres ein. Die Beschlussfassung der Haushaltssatzung erfolgt im Februar/März des laufenden Haushaltsjahres. Der Kreis Borken kann damit die gesetzliche Frist zur Anzeige der Haushaltssatzung (01. Dezember des Vorjahres) nicht einhalten und unterliegt in den ersten Wochen des neuen Haushaltsjahres der vorläufigen Haushaltsführung. Durch die Einbringung im Dezember ist der Kreis allerdings in der Lage, einen aktuellen Entwurf aufzustellen, der unter anderem bereits die Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz berücksichtigt. Insgesamt liegen Politik und Verwaltung zu Beginn des Haushaltsjahres die wesentlichen Informationen über den haushaltswirtschaftlichen Rahmen vor.

Die Feststellung der Jahresabschlüsse erfolgt beim Kreis innerhalb der gesetzlichen Frist (bis zum 31. Dezember des Folgejahres). Bei der Aufstellung des Entwurfs und der Zuleitung des Entwurfs an den Rat kann der Kreis Borken zwar nicht ganz die gesetzliche Frist einhalten (bis zum 31. März des Folgejahres). Der Entwurf des Jahresabschlusses wird jedoch noch vor dem

Sommer erstellt und der Kreis kann dadurch bei der Haushaltsplanung das entsprechende Zahlenwerk des Vorvorjahres mit einbeziehen.

Um unterjährig aktuelle Informationen über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung zu haben, führt der Kreis Borken ein standardisiertes Finanzberichtswesen durch. Zu den Stichtagen 30. Juni und 30. September eines jeden Jahres werden die Veränderungen auf Ebene der Fachbudgets (Erträge und Aufwendungen) dargestellt sowie eine Prognose zum voraussichtlichen Jahresergebnis. Darüber hinaus wird in den umfassenden Controllingberichten auch über Veränderungen bei den Kennzahlen sowie über die Entwicklung der Kreditbestände und der Investitionsmaßnahmen berichtet. Zusätzliche Controllinginstrumente sind die Risikoanalysen im Jahresabschluss (unter anderem Liquiditäts-, Anlage- und Kreditrisiken) sowie die anlassbezogene Überprüfung der Entwicklung einzelner Sachkonten durch die Kämmererei.

Die Controllingberichte gehen als Berichtsvorlage in die jeweiligen Fachausschüsse und in den Kreistag. Damit erfolgt eine vollumfängliche Information der politischen Entscheidungsträger. Diese werden in die Lage versetzt, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Durch die Kreiskämmererei werden die Controllingberichte auch den kreisangehörigen Kommunen zur Verfügung gestellt. Dieses transparente Vorgehen der Kreisverwaltung schafft Vertrauen und Akzeptanz bei den Umlagezahlern über den Kreishaushalt.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- ➔ Der Kreis Borken kann zumindest einen Teil der Aufwandssteigerungen durch eigenes Handeln kompensieren. Die Sozialleistungen, insbesondere die Landschaftsumlage, steigen jedoch mittelfristig weiter deutlich an und grenzen den Handlungsspielraum des Kreises ein.

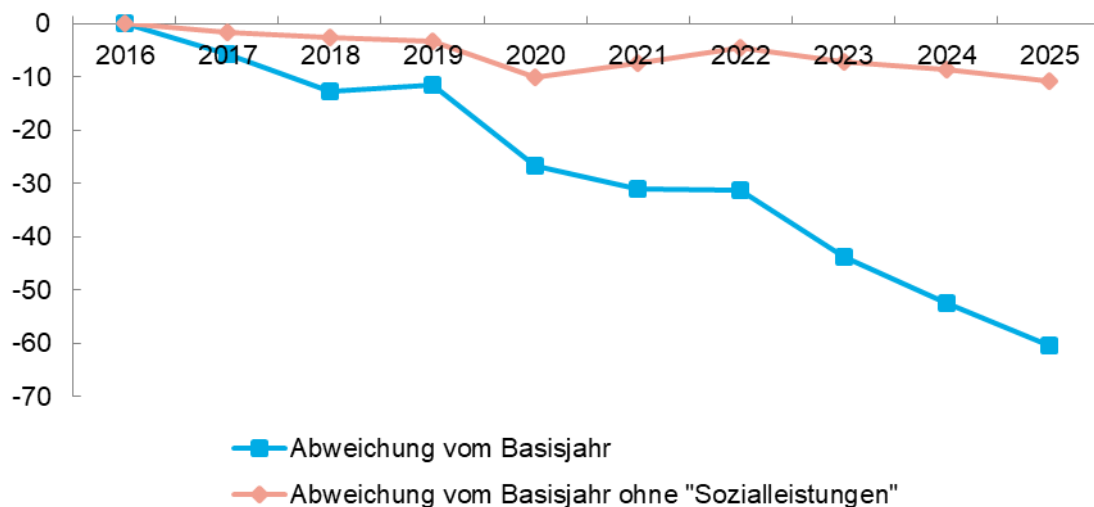
Ein Kreis hat nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW seine Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung seiner Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für ihn eine dauernde Aufgabe, seine finanzielle Leistungskraft und seinen Aufgabenbestand in Einklang zu bringen. Ein Kreis sollte durch Konsolidierungsmaßnahmen seinen Haushalt entlasten. So kann er eigene Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Schlüsselzuweisungen und die allgemeine Kreisumlage als größte Ertragsposition 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 Schlüsselzuweisungen, die Erträge aus der allgemeinen Kreisumlage sowie eine mögliche Sonderumlage nach § 56 c KrO NRW und um Sondereffekte. Ab dem Haushaltsjahr 2020 müssen die Kreise nach dem NKF-CIG die coronabedingten Haushaltsbelastungen isolieren und in dieser Höhe einen außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von dem Kreis Borken ermittelten coronabedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die coronabedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung des Kreises Borken langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

Die Landschaftsumlage, die Jugendamtsumlage und die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe haben einen maßgeblichen Einfluss auf den Umlagebedarf und die Jahresergebnisse des Kreises. Diese Positionen stehen im Zusammenhang mit der Finanzierung sozialer Leistungen und können vom Kreis nur eingeschränkt beeinflusst werden. Die gpaNRW bereinigt diese Positionen daher in einem weiteren Schritt und stellt das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2016 entwickeln. Die Tabellen 8 und 9 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Kreis Borken in Mio. Euro 2016 bis 2025



2016 bis 2020 Ist-Ergebnisse, 2021 bis 2025 Plan-Ergebnisse

Das Basisjahr 2016 wird in der Grafik als Ausgangspunkt mit Null Euro dargestellt. Die weiteren bereinigten Jahresergebnisse sind als Differenz zum Basisjahr dargestellt.

Die Trendkurve der bereinigten Jahresergebnisse mit den Sozialleistungen (blauer Graph) nimmt einen negativen Verlauf. Das bereinigte Jahresergebnis 2020 liegt um 27 Mio. Euro unter dem des Basisjahres 2016. Dies deutet daraufhin, dass die in diesem Zeitraum eingetretenen Aufwandssteigerungen im Wesentlichen durch höhere Schlüsselzuweisungen und durch die Kreisumlage kompensiert wurden. Aufwandssteigerungen ergeben sich regelmäßig bei den Sozialleistungen, durch Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie durch allgemeine Preissteigerungen unter anderem bei den Bewirtschaftungskosten (Strom, Wasser, Heizung, Reinigung) des Gebäudevermögens. Allein die Personal- und Versorgungsaufwendungen haben sich von 2016 bis 2020 um 22 Mio. Euro erhöht. Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sind im gleichen Zeitraum um elf Mio. Euro gestiegen.

Bis 2025 geht das bereinigte Jahresergebnis um weitere 34 Mio. Euro zurück. Neben weiteren Steigerungen bei den Personalaufwendungen ist die Verschlechterung hauptsächlich auf die Sozialleistungen zurückzuführen. Folgende Positionen haben daran einen Anteil:

- Produktbereich 05 – Soziale Leistungen: zehn Mio. Euro Verschlechterung
- Landschaftsumlage: 24 Mio. Euro Verschlechterung

Diese Aufwandssteigerungen sind vom Kreis Borken kaum zu beeinflussen und müssen hauptsächlich durch entsprechende Anpassungen bei der Kreisumlage kompensiert werden.

Beim Herausrechnen der Sozialleistungen liegt das bereinigte Jahresergebnis 2025 nur rund elf Mio. Euro unter dem des Basisjahres 2016 (roter Graph). Dem Kreis Borken ist es damit gelungen, einen Teil der Aufwandssteigerungen (ohne Berücksichtigung der Steigerungen bei den Sozialleistungen) durch eigenes Handeln zu kompensieren. Dennoch gilt es das Rücksichtnahmegebot gegenüber den kreisangehörigen Kommunen umzusetzen und eine Steigerung der Zahllast zur Kreisumlage so gering wie möglich zu halten. Dies gilt insbesondere aufgrund der aktuellen konjunkturellen Unsicherheiten und deren Auswirkungen auf die Steuerkraft der Kommunen.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Der Kreis Borken überträgt regelmäßig konsumtive und investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Der dann zur Verfügung stehende Ansatz kann im investiven Bereich jedoch nur zur Hälfte auch tatsächlich in Anspruch genommen werden. Die gpaNRW sieht hier Optimierungsmöglichkeiten.

Ein Kreis sollte seine Aufwendungen sowie seine Ein- und Auszahlungen in ihrer voraussichtlich dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Höhe planen. Die jeweiligen Ansätze sollten Kreise sorgfältig schätzen, soweit sie sie nicht errechnen können. Diese allgemeinen Planungsgrundsätze sind in § 11 Abs. 1 KomHVO NRW geregelt. Ein Kreis 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 ein Kreis Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen zu regeln.

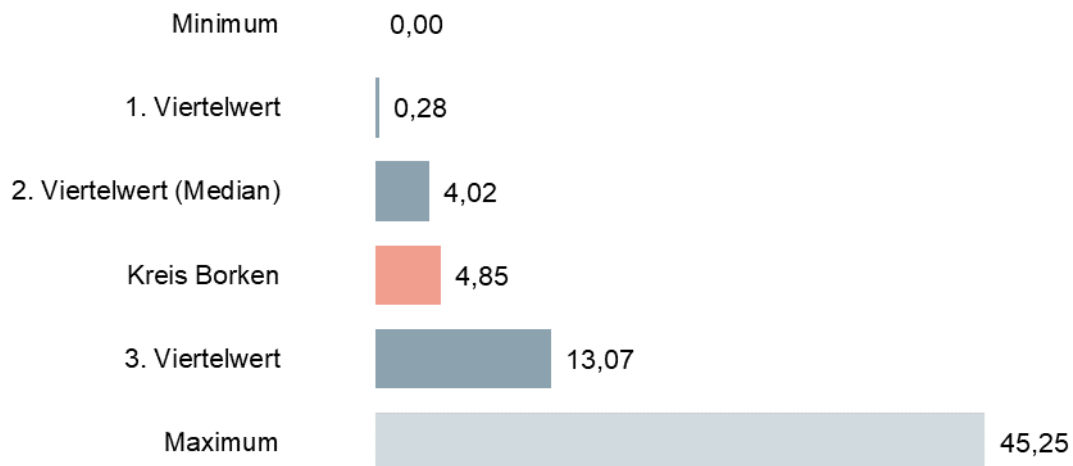
In den folgenden Tabellen stellen wir dar, in welcher Höhe der **Kreis Borken** Ermächtigungen für Aufwendungen und investive Auszahlungen ins Folgejahr übertragen hat. Des Weiteren zeigen wir auf, wie sich die Ansätze dadurch erhöht haben und zu welchem Anteil diese von dem Kreis in Anspruch genommen wurden.

Ordentliche Aufwendungen Kreis Borken 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	503	539	554	550	584
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	0,83	1,40	0,84	1,45	1,80
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,16	0,26	0,15	0,26	0,31
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	504	540	555	551	586
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,16	0,26	0,15	0,26	0,31
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	507	530	545	545	588
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	101	98,07	98,09	98,81	100

Der Kreis Borken überträgt regelmäßig nicht in Anspruch genommene Haushaltsermächtigungen ins Folgejahr. Im Betrachtungszeitraum betragen die durchschnittlich vorgenommenen Übertragungen 1,26 Mio. Euro. In den Jahren 2016 und 2020 hat der Kreis mehr Aufwendungen geleistet, als er veranschlagt hatte. Die von 2019 nach 2020 übertragenen Ermächtigungen von 1,8 Mio. Euro entsprechen 4,85 Euro je Einwohner. Damit reiht sich der Kreis Borken im interkommunalen Vergleich wie folgt ein:

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen. Davon haben sieben Kreise auf eine Übertragung von nicht in Anspruch genommenen Haushaltsermächtigungen komplett verzichtet.

Bei den investiven Auszahlungen stellt sich die Situation wie folgt dar:

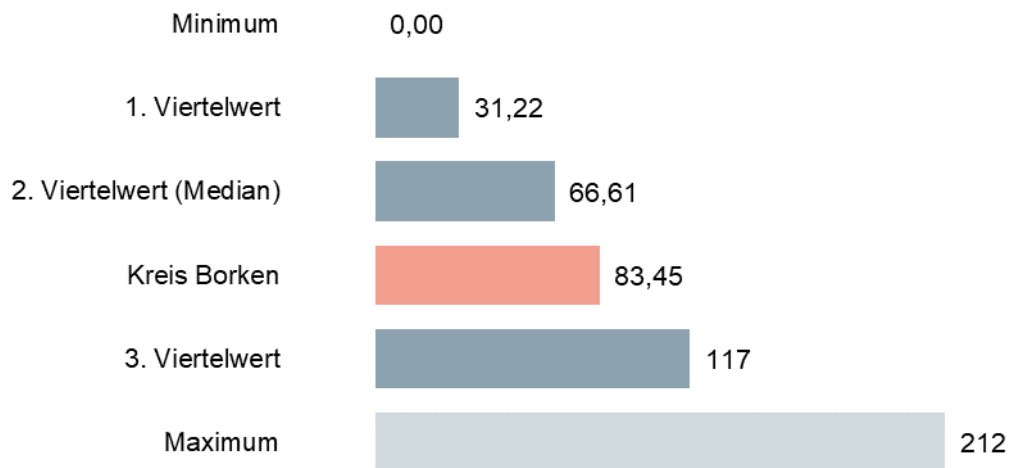
Investive Auszahlungen Kreis Borken 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	21,29	25,55	25,86	25,42	31,24
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	12,64	12,41	13,60	22,66	26,07
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	59,38	48,60	52,60	89,16	83,45
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	33,93	37,96	39,47	48,08	57,32
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	37,26	32,70	34,47	47,13	45,49
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	18,49	23,35	16,27	23,18	28,10
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	54,48	61,51	41,24	48,20	49,02

Wie auch viele andere Kreise und Kommunen überträgt der Kreis Borken im investiven Bereich deutlich mehr Ermächtigungen ins Folgejahr als im konsumtiven Bereich. Die Ermächtigungsübertragungen haben sich dabei von 12,64 Mio. Euro in 2016 auf 26,07 Mio. Euro in 2020 mehr als verdoppelt. Mit Ermächtigungsübertragungen von 70,21 Euro je Einwohner gehört der Kreis Borken in 2020 zur Hälfte der Vergleichskreise mit den höheren Werten.

Der Originalansatz 2020 wird durch die Ermächtigungsübertragung aus 2019 um 83,45 Prozent erhöht. Mit diesem Ansatzerhöhungsgrad reiht sich der Kreis Borken im interkommunalen Vergleich wie folgt ein:

Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent 2020



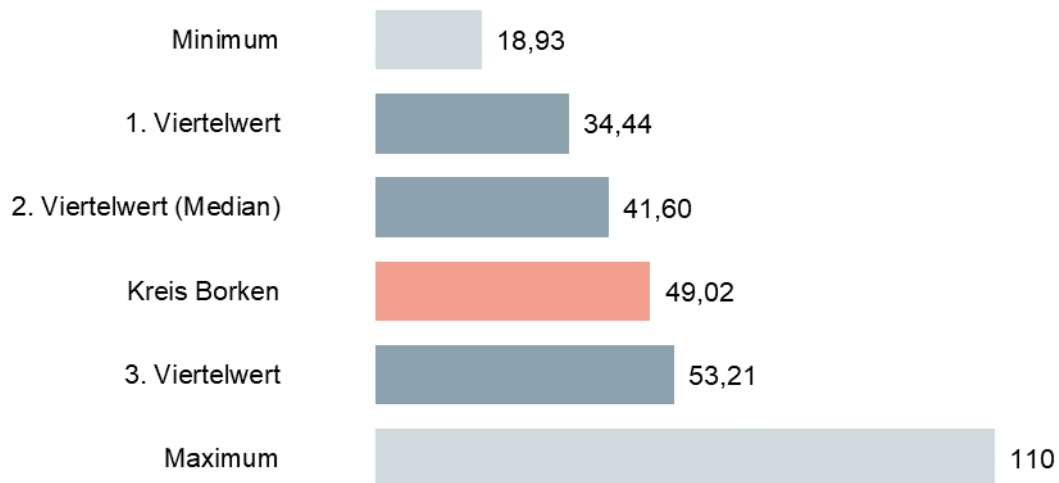
In den Vergleich sind 31 Werte eingeflossen.

Je höher der Ansatzerhöhungsgrad, desto mehr verliert das Haushaltsplanverfahren an Transparenz. Durch die Beteiligung der politischen Gremien am Haushaltsplanungsverfahren können diese die geplanten Investitionen und die daraus resultierenden künftigen Haushaltsbelastungen abschätzen und beeinflussen. Aufgrund der lediglich im Rahmen des Jahresabschlusses

zur Kenntnis gegebenen Ermächtigungsübertragungen ist diese Transparenz nicht im vollen Umfang gewährleistet.

Wie die insgesamt zur Verfügung stehende Haushaltsermächtigung (Originalansatz plus Ermächtigungsübertragungen) auch tatsächlich in Anspruch genommen werden kann, wird durch die Kennzahl „Grad der Inanspruchnahme“ dargestellt.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2020



Der Grad der Inanspruchnahme der fortgeschriebenen Ansätze liegt in den Jahren 2018 bis 2020 jeweils unter 50 Prozent. Beim Kreis Borken wird demnach regelmäßig weniger als die Hälfte der möglichen Investitionen auch tatsächlich getätigt. Die Ermächtigungen für Auszahlungen für Investitionen bleiben aufgrund der örtlichen Regelung bis zur letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar. Verzögerte Maßnahmen führen somit zu stetig steigenden Ermächtigungsübertragungen. Nach Angaben des Kreises gibt es mehrere Gründe für die Verzögerungen. Neben den eigenen personellen Engpässen in der Bauverwaltung sind dies vor allem die schwierige Auftragslage in der Baubranche. Oft führt auch eine zögerliche Rechnungsstellung der Bauunternehmer zu einem späten Liquiditätsabfluss.

→ Empfehlung

Der Kreis Borken sollte überprüfen, ob im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten ein restriktiver Umgang bei der Genehmigung von Ermächtigungsübertragungen sinnvoll ist. Im Haushaltsplan sind investive Auszahlungen einschließlich der Ermächtigungsübertragungen nur dann zu veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.

Regelungen zu den Ermächtigungsübertragungen finden sich in der jedes Jahr vom Kreistag beschlossenen Haushaltssatzung sowie in der jährlichen verwaltungsinternen Jahresabschlusssverfügung. Die vorhandenen Regelungen sind geeignet, den Umgang mit Ermächtigungsübertragungen noch restriktiver zu gestalten.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

➔ Feststellung

Die Fördermittelakquise erfolgt beim Kreis Borken überwiegend dezentral in den Fachbereichen. Der erzielte hohe Drittfinanzierungsanteil an Investitionen trägt spürbar zur Haushaltsentlastung bei und deutet auf eine gut funktionierende Fördermittelakquise hin.

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

Beim **Kreis Borken** akquirieren und bewirtschaften überwiegend die Fachbereiche die Fördermittel dezentral. Einige Förderprogramme wie Förderungen nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz und nach dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ werden zentral durch den Fachdienst Finanzen begleitet. Auch in anderen Fachbereichen bzw. Stabsstellen werden verschiedene Förderrecherchen gebündelt (z. B. EU-Förderprogramme und Klimaschutz). Die Fachbereiche sind angehalten, sich bei der Haushaltsbewirtschaftung an den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu orientieren. Nach Angaben der Verwaltung sind die Fachbereiche daher für die Fördermittelakquise sensibilisiert und die regelmäßige Prüfung der Fördermöglichkeiten bei Investitionsvorhaben wird als gelebte Praxis bewertet. Die gute Entwicklung bei den bilanzierten Sonderposten für Zuwendungen und die vergleichsweise hohe Drittfinanzierungsquote (siehe hierzu die Ausführungen im Kapitel 1.3.5 „Eigenkapital“) deuten auf ein gut funktionierendes Fördermittelmanagement hin.

Strategische Zielvorgaben für die Fördermittelakquise oder konkrete Regelungen für die operative Ebene sind bisher jedoch nicht vorhanden. Diese können gerade bei einer dezentralen Fördermittelorganisation der Akquise eine noch größere Bedeutung einräumen und eine gewisse Verbindlichkeit schaffen.

➔ Empfehlung

Der Kreis Borken sollte die Fördermittelakquise noch präziser ausgestalten. Bei der Planung von Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen sollte standardisiert eine Förderung geprüft werden.

Vorgaben für die operative Ebene können helfen, diese strategische Zielvorgabe umzusetzen. Diese sollte mindestens auf folgende Inhalte eingehen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme einschließlich der Dokumentation der Recherche,
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle Fördermaßnahmen,
- Notwendige Interaktionen mit anderen Fachbereichen (z. B. dem Fachbereich Finanzen),
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

Durch eine entsprechende schriftliche Vorgabe wird aufgrund der dezentralen Organisation ein einheitliches, personenunabhängiges Vorgehen gewährleistet mit einer entsprechenden Standardisierung des Förderprozesses.

Der Kreis Borken nutzt zur Recherche potenzieller Förderungen verschiedene Quellen wie die Förderdatenbanken des Bundes und der NRW.BANK, den Förderlotsen der Bezirksregierung und Rundschreiben/Newsletter des Landkreistages und der Kommunalagentur. Auch nutzt der Kreis bei der Fördermittelakquise die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit und nimmt für den Breitbandausbau und für die LEADER-Region Bocholter Aa eine koordinierende Rolle ein.

Das Antragsverfahren beschreibt der Kreis für viele Fördermaßnahmen als immer aufwendiger und komplizierter. So werden nicht nur durch die Antragsstellung, sondern auch die Fördermittelbewirtschaftung (Mittelabrufe, Verwendungsnachweise etc.) zunehmend Personalkapazitäten gebunden.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

➔ Feststellung

Beim Kreis Borken überwachen die für das Fördervorhaben zuständigen Fachbereiche die Einhaltung der Förderauflagen. Aufgrund der dezentralen Struktur des Fördermittelmanagements kann eine zentrale Datei bzw. eine Förderdatenbank wichtige Vorteile bieten.

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

Wie die Fördermittelakquise erfolgt auch die Fördermittelbewirtschaftung beim **Kreis Borken** dezentral durch die einzelnen Fachbereiche. Die Einhaltung der Auflagen, Fristen und Bedingungen des Förderbescheides wird durch die jeweiligen für das Fördervorhaben verantwortlichen Personen sichergestellt inklusive eines Vier-Augen-Prinzips. Die Rückforderung von Fördermitteln konnte der Kreis durch das praktizierte Verfahren bisher größtenteils vermeiden. Die im vorherigen Kapitel empfohlene Verschriftlichung von konkreten Verfahrensschritten kann dazu beitragen, ein Rückforderungsrisiko weiter zu minimieren.

Eine Übersicht über die wertmäßig größten und wichtigsten Fördermaßnahmen sind an verschiedenen Stellen im Haushaltsplan und im Jahresabschluss zu finden. Eine zentrale Datei mit allen laufenden und beantragten Fördermaßnahmen der Verwaltung ist jedoch nicht vorhanden.

Eine solcher Überblick in Form einer zentralen Datei bzw. einer Förderdatenbank bietet unter anderem folgende Vorteile:

- Er zeigt vorhandenes Fach- und Erfahrungswissen bezüglich der Abwicklung von Fördermaßnahmen und unterstützt den internen Wissenstransfer und -erhalt.
- Insbesondere bei einer dezentralen Organisation gibt ein zentraler Überblick den Entscheidungsträgern und Beschäftigten einen Überblick über Fördermöglichkeiten und Fördergeber.
- Der zentrale Überblick ermöglicht die Koordination und Abstimmung von Fördermaßnahmen und zeigt Kombinationsmöglichkeiten von Förderprogrammen auf.
- Der zentrale Überblick gibt Auskunft über Laufzeiten, Bewilligungs- und Durchführungszeiträume sowie Fristen. Er informiert insbesondere auch über die nachlaufenden Fristen (Zweckbindungsfristen).

Beim Kreis Borken werden die Förderbescheide und andere Dokumente einer Maßnahme bereits in dem von der Verwaltung genutzten Dokumentenmanagement-System hinterlegt.

➔ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt, auf Grundlage der bereits in der Verwaltung eingesetzten Dokumenten-Software den Aufbau einer entsprechenden Förderdatenbank zu überprüfen.

Im Rahmen der unterjährigen Controllingberichte (siehe Kapitel 1.4.1 „Informationen zur Haushaltssituation“) wird auch über Investitionsmaßnahmen und deren Fördermittel berichtet. Daneben gibt es gesonderte Berichte für Förderprojekte aus den Bereichen Straßenbau und Klimaschutz. Ein spezieller Bericht über den Stand der aktuellen und geplanten Fördermaßnahmen wird bisher nicht erstellt. Hier kann die Förderdatenbank als Grundlage für ein förderbezogenes Berichtswesen genutzt werden.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Der Kreis Borken überträgt regelmäßig konsumtive und investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Der dann zur Verfügung stehende Ansatz kann im investiven Bereich jedoch nur zur Hälfte auch tatsächlich in Anspruch genommen werden. Die gpaNRW sieht hier Optimierungsmöglichkeiten.	66	E1	Der Kreis Borken sollte überprüfen, ob im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten ein restriktiverer Umgang bei der Genehmigung von Ermächtigungsübertragungen sinnvoll ist. Im Haushaltsplan sind investive Auszahlungen einschließlich der Ermächtigungsübertragungen nur dann zu veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.	69
F2	Die Fördermittelakquise erfolgt beim Kreis Borken überwiegend dezentral in den Fachbereichen. Der erzielte hohe Drittfinanzierungsanteil an Investitionen trägt spürbar zur Haushaltsentlastung bei und deutet auf eine gut funktionierende Fördermittelakquise hin.	70	E2	Der Kreis Borken sollte die Fördermittelakquise noch präziser ausgestalten. Bei der Planung von Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen sollte standardisiert eine Förderung geprüft werden.	70
F3	Beim Kreis Borken überwachen die für das Fördervorhaben zuständigen Fachbereiche die Einhaltung der Förderauflagen. Aufgrund der dezentralen Struktur des Fördermittelmanagements kann eine zentrale Datei bzw. eine Förderdatenbank wichtige Vorteile bieten.	71	E3	Die gpaNRW empfiehlt, auf Grundlage der bereits in der Verwaltung eingesetzten Dokumenten-Software den Aufbau einer entsprechenden Förderdatenbank zu überprüfen.	72

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	100	97,27	99,27	101	102	106	31
Eigenkapitalquote 1	9,58	6,53	11,24	18,42	22,64	36,46	31
Eigenkapitalquote 2	45,33	22,37	32,16	34,48	39,06	49,96	31
Fehlbetragsquote	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	32,84	0,02	14,75	17,92	21,21	37,44	31
Abschreibungsintensität	2,34	1,14	1,78	2,01	2,33	2,98	31
Drittfinanzierungsquote	81,55	28,75	37,77	47,54	68,46	89,69	30
Investitionsquote	196	63,83	147	193	245	544	31
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	107	92,79	102	108	113	165	31
Liquidität 2. Grades	218	44,91	131	203	284	979	31
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	10,40	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	7,74	3,33	4,94	6,79	8,93	15,01	31
Zinslastquote	0,04	0,00	0,05	0,12	0,28	0,68	31
Ertragslage							
Allgemeine Umlagenquote	33,56	31,93	41,86	45,93	52,04	64,04	31
Zuwendungsquote	25,30	1,88	13,40	19,27	21,70	29,22	31
Personalintensität	10,21	9,00	13,33	15,64	16,87	20,47	31
Sach- und Dienstleistungsintensität	13,22	3,14	7,09	9,73	11,59	16,43	31

Kennzahlen	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	66,90	47,18	53,55	59,13	68,29	76,08	31

Die Fehlbetragsquote berechnet die gpaNRW nur, wenn ein Kreis tatsächlich einen Fehlbetrag ausweist. Weist er einen Überschuss aus, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.
Dynamischer Verschuldungsgrad: Bei Kreisen, 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) Kreis Borken in Mio. Euro 2016 bis 2020

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswert
Schlüsselzuweisungen	60,32	61,58	58,99	70,54	67,73	63,83

Tabelle 4: Eigenkapital Kreis Borken in Mio. Euro 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	35,55	35,08	36,93	46,92	50,28
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	35,55	35,08	36,93	46,92	50,28
Sonderposten für Zuwendungen	189	185	194	190	188
Sonderposten für Beiträge	0	0	0	0	0
Eigenkapital 2	224	220	231	237	238
Bilanzsumme	456	461	472	491	525

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Kreis Borken in Mio. Euro 2016 bis 2018

Kennzahlen	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	26,99	30,61	29,54
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0,09
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	11,31	13,10	10,20
Sonstige Verbindlichkeiten	10,34	4,06	3,58
Erhaltene Anzahlungen	10,14	15,69	12,97
Gesamtverbindlichkeiten	58,78	63,46	56,38

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kreis Borken in Mio. Euro 2019 bis 2020

	2019	2020
Grunddaten Kernhaushalt		
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	38,98	57,25
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	1,19	1,29
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0,06
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0,04	0,06
Grunddaten Beteiligungen*		
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	20,65	18,62
Gesamtverbindlichkeiten Konzern	58,40	74,47

* Entsorgungsgesellschaft Westmünsterland

Tabelle 7: Rückstellungen Kreis Borken in Mio. Euro 2016 bis 2020

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Pensionsrückstellungen	150	154	162	170	183
Rückstellungen für Deponien und Altlasten	2,98	3,88	5,68	7,33	6,15
Instandhaltungsrückstellungen	4,24	3,94	2,49	2,24	1,13
Sonstige Rückstellungen nach § 37 Abs. 5 und 6 KomHVO	19,07	19,70	21,84	20,48	23,62
Rückstellungen	176	181	193	200	214

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Kreis Borken in Mio. Euro 2016 bis 2025

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	0,29	-0,48	0,95	7,47	2,36	-7,53	-5,71	0,00	0,00	0,00
Schlüsselzuweisungen vom Land	60,32	61,58	58,99	70,54	67,73	67,72	68,61	66,71	69,71	72,98
Allgemeine Kreisumlage	118	122	133	126	139	134	135	155	161	166
Sonderumlage nach § 56 c KrO NRW	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Summe der Standardbereinigung	178	183	192	197	207	202	204	222	230	239
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-178	-184	-191	-190	-205	-209	-209	-222	-230	-239
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-5,76	-12,61	-11,38	-26,56	-30,98	-31,23	-43,81	-52,38	-60,49

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Kreis Borken in Mio. Euro 2016 bis 2025

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	-178	-184	-191	-190	-205	-209	-209	-222	-230	-239
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	50,65	48,10	49,78	50,03	52,72	56,89	53,68	57,35	60,13	63,23
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	39,26	41,47	46,54	49,69	57,27	61,10	67,38	68,59	69,91	71,32
Jugendamtsumlage	42,16	43,55	47,30	49,91	56,89	61,71	67,68	69,09	70,41	71,85
Landschaftsumlage	80,75	86,59	89,43	86,79	91,92	95,77	102	108	113	116
Saldo Sozialleistungen	-129	-133	-138	-137	-145	-152	-155	-165	-172	-178
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-49,62	-51,26	-52,29	-52,90	-59,66	-57,05	-54,19	-56,64	-58,17	-60,34
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-1,64	-2,67	-3,28	-10,05	-7,43	-4,57	-7,02	-8,56	-10,73

2. Tax Compliance Management System

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Borken im Prüfgebiet Tax Compliance Management System 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.

Tax Compliance Management System (TCMS)

Der Kreis Borken hat bereits in 2019 erste Regelungen zum TCMS geschaffen. Seitdem hat der Kreis sein TCMS weiterentwickelt. In 2022 wurde ein TCMS-Handbuch erlassen, in dem wesentliche Zuständigkeiten festgelegt sind.

Das TCMS-Handbuch erfüllt zusammen mit seinen Anlagen wichtige Funktionen zum TCMS des Kreises Borken. Es informiert zu steuerlichen Themen, bietet Arbeitsanleitungen und enthält Anweisungen, welche die Durchführung von Prozessen sicherstellen. Gleichzeitig schafft es Verbindlichkeit.

Die Arbeitsprozesse zum TCMS des Kreises sind gut aufgebaut. Das (geplante) Vorgehen zur Bestandsanalyse ist sorgfältig. Die Bestandsanalyse bietet dem Kreis künftig einen guten Überblick über steuerliche Sachverhalte und kann zum Aufbau weiterer Prozesse und Strukturen genutzt werden. Auch mit der Überwachung und Verbesserung des TCMS hat sich der Kreis bereits auseinandergesetzt. An dieser Stelle sollte der Kreis seine Planungen jedoch noch ausweiten und konkretisieren.

Der vorliegende Bericht bildet den Sachstand beim Kreis Borken im Januar 2023 ab.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die Kreise müssen durch geeignete Maßnahmen die Befolgung der Steuergesetze sicherstellen. Die Gesamtheit aller Maßnahmen, welche zur Organisation der steuerlichen Angelegenheiten der Kreise notwendig sind, wird als Tax Compliance Management System (TCMS) bezeichnet. Ein TCMS dient der Überwachung und Steuerung von Steuerrisiken.

Im Prüfgebiet Tax Compliance Management System prüft die gpaNRW ausgewählte Bestandteile des TCMS, die wesentlich zu dessen Wirksamkeit beitragen. Es handelt sich dabei um folgende Bestandteile:

- Einrichtung von Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten,

- Erfassung und Beschreibung aller Aufgaben im Zusammenhang mit der steuerlichen Pflichterfüllung (Bestands- und Risikoanalyse),
- Informationsbeschaffung und -bereitstellung,
- Prozesse der Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung sowie
- Überwachung und Verbesserung des TCMS.

Wir nehmen vorhandene Prozesse auf und stellen diese in unserem Bericht dar, um dem Kreis Hilfestellung zu geben. Ziel unserer Prüfung ist es, Prozessrisiken und -lücken zu identifizieren und Empfehlungen zur Optimierung des Einführungsprozesses und zur Weiterentwicklung des TCMS zu geben.

Mithilfe eines standardisierten Interviews erheben wir den aktuellen Stand des Einführungsprozesses und nehmen die Regelungen für die Fortentwicklung des TCMS in den Blick. In unsere Prüfung beziehen wir vorhandene Dokumente des Kreises (z. B. Dienstanweisungen, Richtlinien zum TCMS), ggf. auch in einer Entwurfsfassung, ein. Unser Schwerpunkt liegt auf den Prozessen im Zusammenhang mit den erweiterten Umsatzsteuerverpflichtungen durch die Einführung des § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG). Die Einrichtung eines wirksamen TCMS ist als dynamischer Prozess zu verstehen. Vor dem Hintergrund der gesetzlichen Fristen zur Umsatzsteuerpflicht haben die Kreise zwischen dem Zeitpunkt der Ist-Aufnahme und dem Abschlussbericht noch viele Maßnahmen umgesetzt. Soweit der Kreis Borken unsere Empfehlungen im Prüfungsverlauf bereits umgesetzt hat, haben wir dies im Bericht ergänzt.

Die Prüfung der gpaNRW erfolgt unabhängig von einer Einzelfallprüfung der Finanzverwaltung und liefert keine Aussage zum potenziellen Ergebnis einer zukünftigen Prüfung der Finanzverwaltung.

2.3 Ausgangslage

Die Kreise erfüllen vielfältige Aufgaben. Die steuerliche Würdigung dieser Aufgaben ist eine zunehmende Herausforderung, insbesondere durch sich ständig verändernde und komplexer werdende Steuergesetze. Dies hat sich mit der Einführung des § 2b UStG weiter verstärkt, da diese Vorschrift die Steuerpflicht der Kreise noch einmal deutlich ausweitet.

Der Kreis Borken hat von der Übergangsregelung des § 27 Abs. 22 UStG Gebrauch gemacht und wendet über eine Optionserklärung gegenüber dem Finanzamt weiterhin die alte Rechtslage an. Die bis zum 31. Dezember 2022 gültige Optionsfrist wurde vom Gesetzgeber im Dezember 2022 erneut um zwei Jahre verlängert. Hierdurch ist der Kreis Borken bis zum 31. Dezember 2024 mit seinen Betrieben gewerblicher Art (BgA), aber auch weiterhin insbesondere bei Leistungen der Vermessungs- und Katasterbehörden, Leerrohrvermietung und ausländischen Lieferungen und Leistungen umsatzsteuerpflichtig. Zu den bedeutendsten BgA des Kreises Borken zählen unter anderem der BgA Tankstelle, der BgA Personalgestellung und der BgA Feinstaubplaketten (Verkauf von Feinstaubplaketten).

Ab dem 01. Januar 2025 muss der Kreis Borken die Regelung des § 2b UStG und die damit einhergehende Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht beachten. Die Einführung eines TCMS gewinnt damit für den Kreis Borken stark an Relevanz.

Die Missachtung von Steuergesetzen kann straf- und bußgeldrechtliche Konsequenzen mit sich bringen, wenn sie vorsätzlich oder leichtfertig begangen wurde. Bei Nichteinhaltung von Steuergesetzen können zudem finanzielle Belastungen durch Verspätungszuschläge, Mahngebühren und Zinsaufwendungen entstehen.

Für die Kreise ist daher ein wirksames TCMS zur Überwachung und Steuerung von Steuerrisiken unbedingt geboten. Ein TCMS kann zudem zum Nachweis gegenüber dem Finanzamt dienen, dass bei Missachtung von Steuergesetzen kein Vorsatz oder Leichtfertigkeit vorliegen. Ein wirksames TCMS schützt somit den Kreis und seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

2.4 Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS

- Der Kreis Borken hat frühzeitig mit der Einführung eines TCMS begonnen. Die Einführung eines TCMS ist bereits in 2019 mit Erlass einer Richtlinie abgeschlossen worden. Das TCMS wird laufend evaluiert.

Grundlage für den Prozess zur Einführung eines TCMS ist ein Zeit- und Projektplan.

Der Zeit- und Projektplan sollte konkrete und realistische zeitliche Vorgaben sowie klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die einzelnen Projektschritte enthalten. Er sollte mindestens dem Verwaltungsvorstand und den am Projekt zur Einführung des TCMS Beteiligten bekannt sein.

Der **Kreis Borken** hat bereits in 2019 Strukturen zu einem TCMS in einer Richtlinie zur Besteuerung in der Kreisverwaltung Borken festgelegt. Mit Unterstützung eines schriftlichen Zeit- und Projektplans hat der Kreis diese Strukturen weiterentwickelt. Unter anderem sind Veränderungen und Anpassungen aufgrund der Neuregelung des § 2b UStG erfolgt. Der Zeit- und Projektplan des Kreises enthält personengenaue Zuständigkeiten zu einzelnen Arbeiten der Projektschritte. Er wird laufend aktualisiert. Folgende wesentliche Projektschritte zum TCMS hat der Kreis bereits umgesetzt:

- Sensibilisierung bzw. Schulung der Vorstandsmitglieder, der Führungskräfte und der Gremien zum § 2b UStG und zum TCMS,
- TCMS-Handbuch als Nachfolger der Richtlinie zur Besteuerung in der Kreisverwaltung Borken erstellt,
- Risikoanalyse durchgeführt und dokumentiert,
- Intranetseite für Steuerinformationen aufgebaut.

Folgende Projektschritte befinden sich derzeit in der Umsetzung bzw. sind bis zur endgültigen Anwendung des § 2b UStG geplant:

- Schulung ausgewählter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zum § 2b UStG, zur Verbuchung von Steuersachverhalten und zum TCMS,
- Aktualisierung der Bestandsanalyse,
- dezentrale Erfassung der gesammelten Verträge in einer Vertragsdatenbank.

Der Sachstand zur Evaluation des TCMS ist der Verwaltungskonferenz bekannt gemacht worden.

2.5 Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS

Zur Einrichtung eines TCMS müssen Organisationsstrukturen geschaffen und Zuständigkeiten festgelegt werden. Eine wesentliche Grundlage des TCMS ist die Bestands- und Risikoanalyse. Die Informationsbeschaffung des Kreises sowie die Informationsbereitstellung innerhalb der Kreisverwaltung sind weitere wichtige Bestandteile innerhalb des TCMS. Die Wirksamkeit eines TCMS kann sich nur entfalten, wenn dieses in die Organisation und Prozesse des Kreises eingegliedert ist. Zentrale Prozesse innerhalb des TCMS sind die Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung. Über das TCMS muss sichergestellt werden, dass alle notwendigen Informationen und Daten vollständig in der Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung berücksichtigt werden. Nach der erstmaligen Einrichtung des TCMS muss dieses überwacht und weiterentwickelt werden.

Ausgewählte Bestandteile des TCMS



2.5.1 Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten

- Das TCMS-Handbuch des Kreises Borken ist gut aufgebaut. Es beinhaltet Regelungen zu Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten.

Ein Kreis sollte die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten durch Verwaltungs- und Dienstleistungsanweisungen praxisorientiert regeln. An die Regelungen formulieren wir folgende Anforderungen:

- Für die Einführung und Fortführung eines TCMS sowie die Einhaltung der steuerlichen Pflichten sollten ausreichende Personalkapazitäten zur Verfügung gestellt werden.

- *Das Personal sollte für die Aufgabe ausreichend qualifiziert sein. Der Umfang und die Qualifikation des Personals hängt davon ab, ob und in welchem Umfang der Kreis externe Unterstützung, beispielsweise durch Steuerberater, hinzuzieht.*
- *Im Rahmen der Zuständigkeitsregelungen sollte eine Person benannt werden, die den Prozess der Einrichtung eines TCMS und die anschließende Weiterentwicklung federführend übernimmt.*
- *Es sollte einen Ansprechpartner oder eine Ansprechpartnerin für fachliche Fragen geben.*
- *Für den Informationsfluss von steuerlichen Sachverhalten von den Fachabteilungen zu der Steuerabteilung sollten zuständige Personen in den Fachabteilungen benannt werden.*
- *Für sämtliche Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sollten Vertretungsregelungen implementiert sein.*

Der **Kreis Borken** hat seine Richtlinie zur Besteuerung in der Kreisverwaltung Borken in 2022 durch ein TCMS-Handbuch ersetzt. Dem Handbuch sind Checklisten und eine Risikoanalyse als Anlage beigefügt. Die letzte Aktualisierung des Handbuchs erfolgte im Dezember 2022.

Im Handbuch sind folgende, wesentliche Zuständigkeiten zum TCMS benannt:

- Dem **Landrat** obliegt die Verantwortung zur Einführung und Aufrechterhaltung des TCMS.
- Der **Kreiskämmerer** beaufsichtigt die rechtskonforme Abgabe von Steuererklärungen.
- Die **Vorstandsmitglieder, Fachbereichsleitungen und Fachabteilungsleitungen** sind für die steuerliche Einschätzung der Sachverhalte in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen verantwortlich.
- Die **Leitung der Fachabteilung 20.1** ist für die Geschäftsbuchhaltung und die Sicherstellung rechtskonformer Steuererklärungen verantwortlich.
- Die **Steuersachbearbeitung** ist zentrale Ansprechpartnerin für steuerliche Fragen innerhalb der Kreisverwaltung und das konkrete Vorgehen zum TCMS. Weiterhin trifft sie Grundsatzregelungen zu Steuerfragen und erstellt die Steuervoranmeldungen und Steuererklärungen.

Die Vertretung ist innerhalb der allgemeinen Vertretungsregelungen sichergestellt.

Im Rahmen des TCMS kommt der Kommunikation und Aufgabenerledigung innerhalb der Fachabteilungen eine wichtige Bedeutung zu. In den Fachabteilungen des Kreises Borken sind die Führungskräfte für die Erledigung steuerlicher Aufgaben verantwortlich. Die Führungskräfte delegieren die Aufgaben regelmäßig innerhalb ihrer Organisationspflichten an einzelne Mitarbeitende, in der Regel an die für den Rechnungsworkflow zuständigen Personen. Zu den steuerlichen Tätigkeiten gehört mindestens das Erkennen von neuen potenziell steuerpflichtigen Sachverhalten. Das TCMS-Handbuch benennt, welchen Steuerbezug die verschiedenen Facheinheiten (künftig) aufweisen. Es enthält umfassende Erläuterungen und eine Vielzahl von Checklisten zu steuerlichen Themenbereichen der Kreisverwaltung. So unterstützt es die Mitarbeitenden

der Kreisverwaltung, steuerliche Sachverhalte zu erkennen. Ergänzende Schulungen sind geplant (siehe Kapitel 2.4 Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS). Weiterhin kann die Steuersachbearbeitung unterstützend hinzugezogen werden.

Die Leitung der Fachabteilung 20.1. und insbesondere die Steuerfachkraft (Diplom Kauffrau) bringen auch durch umfassende Fortbildung Qualifikationen im Steuerrecht mit. Der Kreis Borken arbeitet derzeit intensiv mit einer externen Steuerberatung zusammen. Unter anderem wird der Kreis bei der Erstellung des TCMS-Handbuchs, der Aktualisierung der Bestandsanalyse und den Schulungen zum TCMS unterstützt. Die Hinzuziehung einer externen Steuerberatung ist künftig zusätzlich bei speziellen steuerrechtlichen Fragestellungen vorgesehen.

2.5.2 Bestands- und Risikoanalyse

➔ Der Kreis Borken aktualisiert derzeit seine Bestandsanalyse. Eine Risikoanalyse ist erfolgt.

Ein Kreis sollte einen Prozess eingerichtet haben, der eine laufende Bestands- und Risikoanalyse gewährleistet. Der Prozess sollte sicherstellen, dass

- *eine vollständige Bestandsanalyse durchgeführt wird, in der alle Sachverhalte auf eine mögliche Steuerpflicht überprüft werden,*
- *alle Haushaltspositionen und alle Verträge in den Blick genommen werden,*
- *die Fachabteilung beteiligt wird, damit notwendige Informationen für die Beurteilung der Steuerbarkeit bzw. der Steuerpflicht einbezogen werden,*
- *die relevanten Sachverhalte auf mögliche steuerliche Risiken überprüft werden (Risikoanalyse),*
- *die Risiken bewertet und Maßnahmen erarbeitet werden, um die Risiken zu minimieren,*
- *eine laufende Fortschreibung gewährleistet ist, die veränderte und neue Sachverhalte berücksichtigt und*
- *die Arbeitsschritte und die Ergebnisse der Bestands- und Risikoanalyse dokumentiert werden.*

Um alle Verträge überprüfen zu können, sollte auf ein Vertragsmanagement zurückgegriffen werden. Mindestens jedoch sollte der Überprüfung eine sorgfältige Vertragsinventur vorangestellt werden.

Bestandsanalyse

Der **Kreis Borken** hat im Jahr 2017 eine erstmalige Bestandsanalyse durchgeführt. Der Kreis hat in 2021 begonnen, die Analyse zu überarbeiten und zu aktualisieren.

Die Bestandsanalyse ist sorgfältig aufgebaut. Sie erfolgt in folgenden Schritten:

- Sämtliche Ertragskonten des Kreises sind einer steuerlichen Überprüfung unterzogen worden.

- Die Erkenntnisse aus der Überprüfung sind in Gesprächen mit den Facheinheiten erörtert worden. Im Vorfeld der Gespräche sind Fragebögen an die Facheinheiten gesandt worden. Darin mussten die Facheinheiten umfassende Angaben zu möglichen, nicht nur umsatzsteuerlichen, steuerpflichtigen Sachverhalten machen.
- Die Facheinheiten sind angehalten, bis Mitte des Jahres 2023 aktuelle Verträge in eine Vertragsdatenbank einzutragen. Im Anschluss will der Kreis die Verträge, soweit noch nicht im Vorfeld erfolgt, auf steuerrechtliche Auswirkungen überprüfen (Vertragsscreening).

Der Kreis plant die Überprüfung sämtlicher Verträge im Rahmen der Bestandsanalyse. Dies trägt zur vollständigen Überprüfung aller Sachverhalte der Kreisverwaltung bei. Gerade Sachverhalte ohne Zahlungsfluss würden ohne ein Vertragsscreening für die Zukunft leicht unentdeckt bleiben.

Beim Vertragsscreening nutzt der Kreis unterstützend das Vertragsmanagement. Die Vertragsmanagementsoftware (Dokumentenmanagementsystem) nutzt der Kreis zusätzlich, um die Bestandsanalyse zu dokumentieren. Vermerke zur steuerlichen Überprüfung der Sachverhalte werden dort abgelegt. Es werden auch Sachverhalte, denen kein Vertrag zugrunde liegt, darin vermerkt.

Risikoanalyse

Das TCMS-Handbuch beschreibt das steuerliche Risikomanagement des Kreises. Dies beinhaltet die Risikoidentifikation, die Risikobewertung und Maßnahmen zur Risikobewältigung.

Die Dokumentation erfolgt in einer Risiko-Kontroll-Matrix. In der Matrix wurden die Steuerrisiken geeigneten Maßnahmen zur Risikominimierung zugeordnet. Die Risikomatrix beinhaltet im Wesentlichen allgemeine Steuerrisiken. Spezifische Risiken des Kreises, beispielsweise wiederkehrende Auslandssachverhalte, sind noch nicht aufgegriffen. Die Informationen aus der Bestandsanalyse bieten die Möglichkeit, spezifische Risiken der Kreisverwaltung erkennen und dokumentieren zu können.

Fortschreibung

Nur wenn steuerlich relevante Sachverhalte und Verträge frühzeitig bekannt sind und analysiert werden können, kann die rechtzeitige Erfüllung steuerlicher Pflichten sichergestellt werden.

Zur Fortschreibung der Bestands- und Risikoanalyse sieht das TCMS-Handbuch folgende Maßnahmen vor:

- Neue Verträge mit voraussichtlich steuerrelevanten Sachverhalten sind vor Unterzeichnung der Fachabteilung 20.1 für eine steuerrechtliche Stellungnahme vorzulegen. Die steuerliche Einschätzung wird im Vertragsmanagementsystem dokumentiert.
- Die Mitarbeitenden werden gebeten, auftretende neue Steuersachverhalte zeitnah an die Leitung der Fachabteilung 20.1 zu geben.

Der Kreis beabsichtigt, die Beschäftigten zu diesen Maßnahmen regelmäßig in den Schulungen zu sensibilisieren. Zusätzlich werden die Controlling-Berichte und die Mittelanmeldungen zur Haushaltsplanung auf neue Sachverhalte hin überprüft.

Um die Vollständigkeit der Bestandsanalyse zu dokumentieren und Verbindlichkeit zur Meldung neuer steuerlicher Sachverhalte zu schaffen, nutzt der Kreis die jährlichen Jahresabschlussverfügungen. Darin fragt der Kreis bei den einzelnen Facheinheiten verbindlich ab, ob im vergangenen Jahr neue steuerliche Sachverhalte aufgetreten sind.

Das TCMS-Handbuch ist mindestens einmal im Jahr einer Revision zu unterziehen. Bei grundsätzlichen oder entscheidenden rechtlichen Veränderungen ist eine anlassbezogene Revision geplant. In diesem Rahmen wird insbesondere auch die Risikoanalyse überprüft und ggf. angepasst.

2.5.3 Informationsbeschaffung und –bereitstellung

→ Der Kreis Borken hat Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung aufgebaut.

Ein Kreis sollte Prozesse für die Informationsbeschaffung und -bereitstellung zum Thema Tax Compliance festlegen und diese, zum Beispiel in einer Dienstanweisung, schriftlich regeln. Die gpaNRW hält folgende Mindeststandards für erforderlich:

- *Zur Bekanntmachung des Themas Tax Compliance und der eingerichteten Prozesse zum TCMS sollten innerhalb der gesamten Verwaltung Basisinformationen durch Informationsveranstaltungen und ergänzend, zum Beispiel über Newsletter, vermittelt werden.*
- *Insbesondere für die näher mit dem TCMS oder mit steuerrechtlichen Beurteilungen betrauten Personen sollte der Kreis Informationsprozesse einrichten. Hierfür ist zunächst sicherzustellen, dass der Kreis alle wichtigen Regelungen und Informationen (z. B. Gesetze, BMF-Schreiben, Urteile) vorhält und über Änderungen laufend informiert ist. Die Regelungen und Informationen sollten an zentraler Stelle bereitgestellt werden.*
- *Zusätzlich sollten die mit steuerrechtlichen Aufgaben betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach ihren Bedürfnissen laufend geschult werden. Dies sollte sowohl konkrete Steuerthemen umfassen als auch grundsätzliche Schulungen zum TCMS (z. B. für neue Mitarbeiter, bei neuen Vertretungsregelungen oder zur Auffrischung). Schulungen können sowohl intern als auch extern erfolgen.*
- *Zur Information des Verwaltungsvorstandes sollte der Kreis ein regelmäßiges Berichtswesen zur Einführung und Fortentwicklung des TCMS einrichten. Zusätzlich sollte der Kreis anlassbezogene Ad-hoc Berichte an den Verwaltungsvorstand erstellen, z. B. anlässlich Gesetzesänderungen oder der Veröffentlichung relevanter Schreiben des Bundesfinanzministeriums. Dabei ist darauf zu achten, dass die Unterrichtung des Verwaltungsvorstandes dokumentiert wird.*

Der **Kreis Borken** hat umfangreiche Kommunikationsprozesse eingerichtet.

Der Kreis hat die Entwicklung einer Tax Compliance Kultur gefördert. Dazu hat der Kreis frühzeitig sowohl in der Verwaltungskonferenz als auch im Rechnungsprüfungsausschuss zum Thema Tax Compliance informiert. Weiterhin sind Schulungsveranstaltungen zur Neuregelung des § 2b UStG und zum TCMS, an der die Vorstandsmitglieder und Fachbereichsleitungen teilgenommen haben, durchgeführt worden. Im Rahmen der Bestandsanalyse hat eine Sensibilisierung in Gesprächen mit den Facheinheiten stattgefunden. Gesprächsteilnehmende waren

neben den Leitungskräften auch die (künftig) mit steuerlichen Aufgaben betrauten Mitarbeitenden. Der Kreis beabsichtigt, regelmäßig in dokumentierten Gesprächen die Bedeutung des TCMS zu erläutern.

Für die Beschaffung von Informationen zu steuerlichen Themen nutzt der Kreis Borken Newsletter verschiedener Organisationen, z.B. des Bundesfinanzministeriums, des Landkreistags NRW und verschiedener Beratungsgesellschaften. Zudem besucht er Arbeitskreise zu steuerlichen Themen und steht im Austausch mit anderen Kommunen. Soweit Informationen für einzelne Facheinheiten des Kreises Borken relevant sind, werden die Facheinheiten gezielt informiert. Zusätzlich stellt der Kreis steuerliche Informationen allen Beschäftigten im Intranet bereit.

Im TCMS-Handbuch ist verbindlich geregelt, dass mindestens einmal jährlich ein Schulungsangebot für die mit steuerlichen Aufgaben betrauten Mitarbeitenden unterbreitet wird. Die Teilnahme ist noch nicht verpflichtend geregelt. Die Veranstaltungen dienen dazu, steuerliches Wissen zu vermitteln. Gleichzeitig sensibilisieren sie zum Thema TCMS.

Für das Jahr 2022 hat der Kreis ein gutes Schulungskonzept erarbeitet. Das Konzept beinhaltet neben den oben genannten Schulungsveranstaltungen, Schulungen zur Kontierung steuerlicher Sachverhalte und Workshops für Facheinheiten mit einem (künftig) erhöhten Aufkommen an steuerlichen Tätigkeiten. Der Kreis hat zeitliche Vorgaben zu den Schulungen festgelegt.

Die Durchführung von Schulungen ist ein zentraler Bestandteil eines TCMS. Um die Durchführung sicherzustellen, können die Schulungskonzepte für die kommenden Jahre dem TCMS-Handbuch als Anlage beigefügt werden. Eine verpflichtende Teilnahme trägt ebenso zur Verbindlichkeit in diesem Bereich bei.

Für die Steuerfachkraft und neue Mitarbeitende hat der Kreis bereits eine Schulungs- bzw. Unterweisungspflicht eingeführt. Das TCMS-Handbuch verpflichtet die Steuerfachkraft, mindestens einmal jährlich an einer Fortbildung zum kommunalen Steuerrecht teilzunehmen und dies nachzuweisen. Die Fachabteilung 11.1 – Personal ist durch das Handbuch in der Pflicht, neu eingestellte Mitarbeitende auf die Einhaltung der steuerrechtlichen Vorschriften und Informationsmöglichkeiten hinzuweisen.

Die jährlich vorgeschriebene Revision des TCMS-Handbuchs ist dem Verwaltungsvorstand vorzulegen und von dort zu genehmigen. Dadurch erhält die obere Führungsebene mindestens einmal jährlich Informationen zur Weiterentwicklung des TCMS. Dieses Vorgehen sichert die regelmäßige Berichterstattung an den Verwaltungsvorstand. Zusätzlich erfolgen anlassbezogene Berichte zu steuerlichen Themen in den Verwaltungskonferenzen.

2.5.4 Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung

- ➔ Die Arbeitsprozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung sind sorgfältig. Der Kreis Borken hat die Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung in einer Prozessbeschreibung festgelegt.

Ein Kreis sollte die Prozesse so ausgestalten, dass Steuervoranmeldungen bzw. Steuererklärungen korrekt, vollständig und rechtzeitig erfolgen. Daher sollte er neben klaren Regelungen

von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten auch die Abläufe und Mitwirkungspflichten in einer Dienstanweisung regeln. Er sollte unter anderem feste Ansprechpersonen sowie Vertreter oder Vertreterinnen je Facheinheit benennen.

Um die besonderen Sorgfaltspflichten innerhalb des Prozesses sicherzustellen, sollte der Kreis detaillierte Vorgaben zu folgenden Aspekten regeln:

- *Vier-Augen-Prinzip (Plausibilisierung und Kontrolle der Zahlen der Voranmeldung oder Steuererklärung),*
- *Unterschriftenregelungen,*
- *Terminplanungen und Fristenkontrollen.*

Der **Kreis Borken** hat seine Prozesse zur Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen umfassend verschriftlicht. Er hat Prozessbeschreibungen erstellt und erläuternde Ausführungen in das TCMS-Handbuch aufgenommen.

Der Kreis Borken erfasst steuerliche Sachverhalte über die entsprechenden Steuerschlüssel bzw. Produktbuchungsgruppen. Diese sind, soweit dies möglich ist, in den jeweiligen Konten fest eingerichtet. Die Einrichtung dieser Konten erfolgt zentral durch die Fachabteilung 20.1. Zentral eingerichtet werden können insbesondere Konten für die Buchungen, die einen BgA betreffen. Die Steuerrelevanz von Vorgängen, die keinen BgA betreffen, müssen dezentral von den Facheinheiten erkannt werden. Im elektronischen Rechnungsworkflow muss bei der Kontierung der richtige Steuerschlüssel zugeordnet werden. Anhand der verwendeten Steuerschlüssel kann der Kreis eine standardisierte Auswertung aus der Finanzsoftware generieren. Die Auswertung wird für die Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen im Elster-Programm genutzt.

Insbesondere folgende Kontrollprozesse hat der Kreis verbindlich in diesen Prozess etabliert:

- Die Datenauswertung wird auf Plausibilität geprüft.
- Wird im Rahmen der dezentralen Vorkontierung ein Steuerschlüssel ausgewählt, erfolgt bei ausländischen Kreditoren automatisch eine Mitprüfung durch die Steuersachbearbeitung. Die Steuersachbearbeitung wird in diesen Fällen, aber auch bei aktiver Einbindung durch die Vorkontierenden in weiteren Fällen, in den digitalen Rechnungsworkflow eingebunden.
- In der Geschäftsbuchhaltung wird jede Vorkontierung auf offensichtliche Diskrepanzen überprüft.
- Bei Beteiligung eines ausländischen Kreditors wird die Steuersachbearbeitung zur Prüfung in den digitalen Rechnungsworkflow eingebunden.
- Nach Updates der Finanzsoftware werden die Verknüpfungen zur Auswertung für die Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen kontrolliert.
- Die Termin- und Fristenkontrolle erfolgt anhand einer Aufgabenliste in Outlook. Einzuhaltende Fristen sind im TCMS-Handbuch beschrieben und in der Prozessbeschreibung angegeben.

Der Kreis stellt Vordrucke für Ausgangsrechnungen bereit. So unterstützt er, dass Rechnungen richtig erstellt werden und der zugrundeliegende Sachverhalt schließlich richtig verbucht wird.

Die Umsatzsteuervoranmeldungen und -erklärungen werden von der Steuersachbearbeitung und der zuständigen Fachabteilungsleitung gezeichnet bzw. freigegeben.

2.5.5 Überwachung und Verbesserung des TCMS

Die Überwachung und Verbesserung schließen sich als Daueraufgaben an die Einrichtung eines TCMS an. Die Überwachung dient dazu sicherzustellen, dass die vorhandenen Regelungen des TCMS eingehalten werden.

Als Daueraufgabe sollte regelmäßig hinterfragt werden, ob die Summe der vorhandenen Regelungen des TCMS ausreichend ist. Ziel ist es, Verbesserungs- und Weiterentwicklungsbedarf zu erkennen.

➔ Feststellung

Der Kreis Borken beabsichtigt, das TCMS laufend zu überwachen und zu verbessern. Kontrollen sind teilweise konkret geplant.

Ein Kreis sollte das TCMS durch regelmäßige Kontrollen laufend überwachen. Er sollte die Ergebnisse dokumentieren und an die TCMS-Verantwortlichen kommunizieren, damit diese Verbesserungen vornehmen können.

Die Prozesse zur Überwachung und Verbesserung sollte der Kreis in einer Dienstanweisung regeln.

Der **Kreis Borken** plant die Überwachung und Verbesserung des TCMS in einen bestehenden Prozess einzubinden, um Synergieeffekte zu nutzen. Er zieht es in Betracht, im Rahmen der allgemeinen Controlling-Prozesse oder der Jahresabschlusserstellung künftig auch steuerliche Sachverhalte und Prozesse zu betrachten.

Das TCMS-Handbuch des Kreises Borken enthält verschiedene Maßnahmen, welche die laufende Verbesserung des TCMS unterstützen:

- Es wird eine anlassbezogene, mindestens jährliche, Revision des Handbuchs unter Einbezug des Rechnungsprüfungsamts durchgeführt.
- Die Mitarbeitenden sind verpflichtet, die Kenntnis und den Verdacht einer Steuerstraftat oder Steuerordnungswidrigkeit zu melden.

Folgende Kontrollen sind bereits geplant:

- Die Leitung der Fachabteilung 20.1 überwacht die steuerliche Verarbeitung einzelner Geschäftsvorfälle im Rahmen der Anordnung.
- Die Geschäftsbuchhaltung kontrolliert in Stichproben einzelne Buchungen auf ihre steuerliche Zuordnung.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Borken sollte die Kontrollprozesse zum TCMS ausweiten. Er sollte möglichst konkrete Kontrollprozesse festlegen, z.B. in einem verbindlichen Kontrollplan.

2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Tax Compliance Management System

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS					
F1	Der Kreis Borken beabsichtigt, das TCMS laufend zu überwachen und zu verbessern. Kontrollen sind teilweise konkret geplant.	89	E1	Der Kreis Borken sollte die Kontrollprozesse zum TCMS ausweiten. Er sollte möglichst konkrete Kontrollprozesse festlegen, z.B. in einem verbindlichen Kontrollplan.	90

3. Informationstechnik

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Borken 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 Kreise 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 Kreise 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

Der **Kreis Borken** betreibt seine IT weitestgehend eigenständig. Einige große Fachverfahren werden durch einen IT-Dienstleister (KRZN) bereitgestellt, punktuell bedient man sich der Leistung Dritter. Dieses Betriebsmodell eröffnet dem Kreis Borken eine große Flexibilität und gute Möglichkeiten, seine IT-Leistungen und damit -Kosten bedarfsgerecht zu steuern.

Die IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung des Kreis Borken deuten darauf hin, dass er die Möglichkeiten des Betriebsmodells gut nutzt. Die Kosten sind im interkommunalen Vergleich leicht überdurchschnittlich, aber insgesamt unauffällig.

Der Kreis Borken kann in der Digitalisierung auf eine klare Strategie, Rollendefinition sowie Meilensteinplanung zurückgreifen. Neben der fortgeschrittenen strategischen Ausrichtung bei der digitalen Transformation befindet sich der Kreis auch in der konkreten Umsetzung entsprechender Maßnahmen und Projekte bereits auf einem insgesamt sehr guten Weg. So erfüllt der Kreis Borken die rechtlichen Anforderungen an die digitale Verwaltungsarbeit und hat darüber hinaus in weiten Teilen der Verwaltung die Initiative ergriffen. Für die einzelnen Digitalisierungsprojekte kann die Umsetzungsplanung noch weiter konkretisiert werden. Für den elektronischen Rechnungsworkflow ergeben sich lediglich im Detail Verbesserungsansätze.

Wesentlich für eine nachhaltige und erfolgreiche digitale Transformation ist ein vorgeschaltetes sowie systematisches Prozessmanagement. Der Kreis Borken hat den Bedarf erkannt und hat bereits ein Prozessmanagement eingerichtet.

Auch im Themenfeld IT-Sicherheit arbeitet der Kreis Borken auf einem hohen Niveau.

Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Borken nutzt, im Rahmen der gegebenen Ressourcen, die Möglichkeiten zur örtlichen IT Prüfung und trägt damit zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT bei. Der Kreis Borken ist hier im interkommunalen Vergleich gut aufgestellt. Er sollte seine örtliche IT-Prüfung weiter stärken und das gute Niveau durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen sichern und ausbauen.

Die Rahmenbedingungen für die Digitalisierung der Schulen des Kreises Borken sind sehr gut. Der Ausstattungsprozess wird vom Kreis Borken aktiv gesteuert und Standards definiert.

Insgesamt hat sich in der Prüfung der Eindruck manifestiert, dass der Kreis Borken die Potentiale der Verwaltungsdigitalisierung früh erkannt hat und die daraus abgeleiteten Aufgaben mit entsprechenden Ressourcen hinterlegt hat. Im interkommunalen Vergleich sind die Ergebnisse gut bis sehr gut ausgeprägt.

Die gpaNRW bestärkt den Kreis Borken, das gewählte Betriebsmodell durch eine intensivierte Steuerung und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen weiter zu optimieren. Durch eine stetig fortzuschreibende Strategie sollte er es an die jeweils aktuellen Anforderungen der digitalen Verwaltungstransformation anpassen. So kann sichergestellt werden, dass die Ressourcen des Kreises auch in Zukunft möglichst Effizient zur Verwaltungsdigitalisierung eingesetzt werden.

3.2 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 Kreise hinweg eine optimale Vergleichbarkeit gewährleisten zu können, haben wir die Kosten detailliert aus Einzelpositionen der Anlagen- und Finanzbuchhaltung aufgearbeitet, klassifiziert und erfasst.

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

3.3 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 Kreise 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:

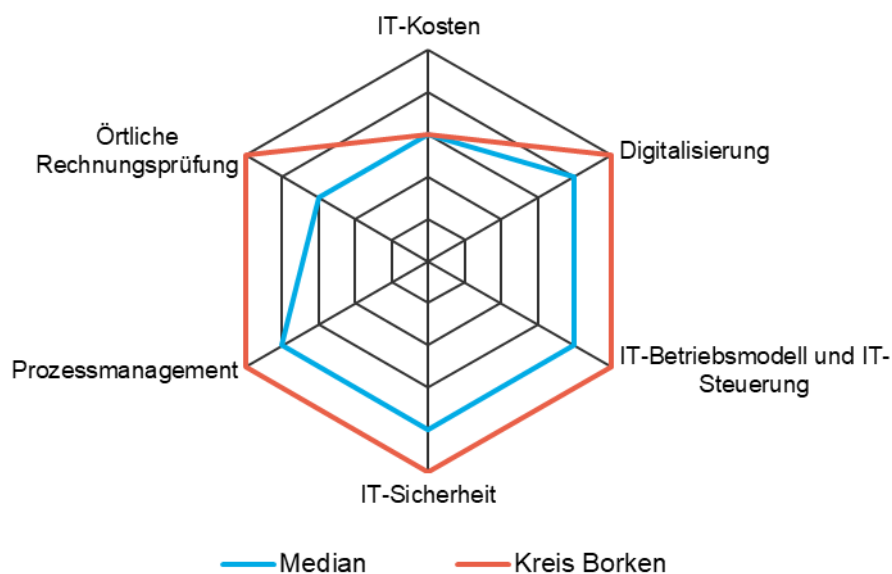
- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und -Kosten das Ergebnis eines zielgerichteten Steuerungsprozesses?
- **IT-Kosten:** Wie hoch ist der Ressourceneinsatz für die IT-Leistungen in der Kernverwaltung?
- **Digitalisierung:** Wie weit ist die digitale Transformation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

Um die Ergebnisse grafisch abbilden zu können, bewerten wir die einzelnen Aspekte mittels eines eigenen Punktesystems. Das folgende Netzdiagramm zeigt das resultierende IT-Profil des

Kreises Borken. Innenliegende Werte bedeuten eine schwache Ausprägung bzw. hohe Kosten, außenliegende Werte eine starke Ausprägung bzw. niedrige Kosten. Der Median gibt die Werte wieder, den mindestens die Hälfte der Vergleichskreise erreichen.

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 im interkommunalen Vergleich



- ➔ Die Ausprägungen der Aspekte des IT-Profiles sind im Kreis Borken in fast allen Bereichen überdurchschnittlich gut ausgeprägt. Die Kosten zur Bereitstellung der IT liegen nahe des Median.

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

3.3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

Als IT-Betriebsmodell bezeichnet die gpaNRW den organisatorischen und vertragsrechtlichen Rahmen, in dem die Kreise IT-Leistungen für ihre Verwaltung bereitstellt. Die Wahl des IT-Betriebsmodells ist die wichtigste strategische Festlegung eines Kreises im Hinblick auf die IT. Damit entscheidet der Kreis darüber, wie flexibel er 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.

- ➔ Das Betriebsmodell des Kreises Borken bietet gute Rahmenbedingungen für eine wirtschaftliche und bedarfsgerechte Bereitstellung von IT.

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

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

Der **Kreis Borken** verfügt über eine formalisierte IT-Strategie, die im Jahr 2016 vom Verwaltungsvorstand beschlossen wurde und aktuell fortgeschrieben wird. Die Strategie definiert strategische Ziele, Rollen, Gremien und Aufgaben. Sie greift auch wichtige Punkte wie die IT-Sicherheitskonzeption und IT-Compliance auf. Die Strategie wird durch zwei Anlagen mit konkreten Projektplanungen sowie einer Kurz-, Mittel- und Langfristplanung (Roadmap) samt einer Budgetierung ergänzt. Diese wird im Rahmen des Anforderungsmanagements regelmäßig überarbeitet und angepasst.

Die Verantwortung der IT-Steuerung des Kreises Borken ist klar geregelt und eine Anbindung an den Verwaltungsvorstand durch die zuständige Dezernentin sichergestellt. Über diesen Weg werden je nach Bedarf auch Sicherheitsinformationen an den Verwaltungsvorstand gespiegelt und beraten. Ein Kostencontrolling der IT wird dreimal im Jahr über einen separaten Controllingbericht geliefert. Die an der IT-Steuerung beteiligten Rollen des Kreises Borken sind ferner im „Konzept Digitale Transformation der Kreisverwaltung“ festgeschrieben.

Der Kreis Borken fährt ein gemischtes Betriebskonzept mit einer starken Tendenz zur Eigenerbringung von IT-Leistungen. Folglich ist der Kreis Borken nicht an einen Hauptdienstleister gebunden. So ist er frei, im Rahmen einer Make-or-buy-Entscheidung passgenau zu bestimmen, ob Anforderungen durch die eigene IT besser selber erbracht oder fremdbezogen werden sollen.

Mehr als 250 Fachanwendungen werden z.B. im Eigenbetrieb bereitgestellt und einige wenige aufwandsintensive Fachanwendungen (SAP-Personalwesen, OK-Verkehr, AD-VIS, Prosoz) durch externe Dienstleister wie z.B. das Kommunale Rechenzentrum Niederrhein (KRZN) oder die Kommunale ADV – Anwendergemeinschaft West (KAAW) bereitgestellt. Entsprechend hält der Kreis Borken auch eine eigene Serverinfrastruktur - virtualisierte Server sowie Citrix-Serverfarm – und dazugehörige Personalressourcen vor.

Der Kreis Borken schließt separate Einzelverträge ab und ist nicht verpflichtet Leistungen abzunehmen. Die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten auf Kosten und Leistungen im Sinne einer wirtschaftlichen, sicheren und sachgerechten IT beim Kreis Borken sind daher hoch.

Die Chancen des gewählten Betriebsmodells sind auf der einen Seite groß. Andererseits müssen hohe Anforderungen an das interne Steuerungssystem des Kreises gestellt werden. Der Kreis muss selbst und ständig ein breites Spektrum an IT-Risiken im Blick behalten.

Der Kreis Borken hat gute Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die IT-Ausstattungen der Fachdienste zentral gesteuert werden können. So gibt es die Möglichkeit, über das Workplace-management System Anforderungen anzumelden. Ferner existiert ein Anforderungsmanagement bestehend aus der IT- und Organisationsabteilung. Dieses Gremium trifft sich wöchentlich und analysiert die eingegangenen Anforderungen der Fachbereiche vor dem Hintergrund von technischen, organisatorischen und wirtschaftlichen Aspekten und erarbeitet dann einen Entscheidungsvorschlag.

3.3.2 IT-Kosten

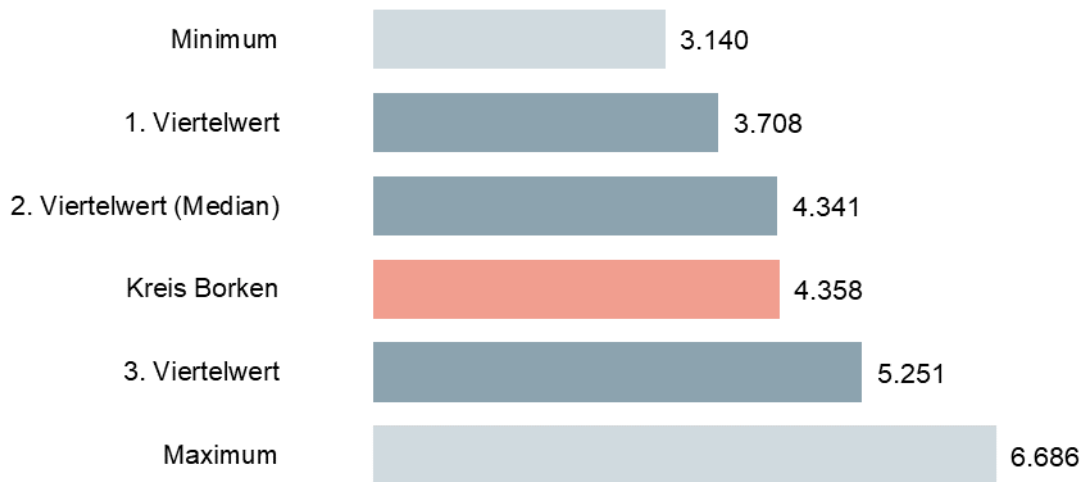
Die gpaNRW erhebt die Kosten für die IT-Leistungen, die die Kernverwaltung in Anspruch nimmt. Dabei geht es nicht nur um die Kosten in der zentralen IT-Organisationseinheit, sondern auch um solche, die gegebenenfalls dezentral in Fachämtern etc. anfallen. Auch IT-Leistungen, die durch Externe erbracht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

- ➔ Der Kreis Borken stattet seine Arbeitsplätze zu Kosten nahe über dem Median mit IT aus. Grundsätzlich lassen sich keine Einsparpotentiale identifizieren, ohne Einbußen in der Qualität hinnehmen zu müssen.

Die IT-Kosten eines Kreises 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 des **Kreis Borken** 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



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



Die IT-Kosten des Kreises Borken liegen nahe dem Median. Rund 50% Prozent der geprüften Kreise stellen einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu geringeren Kosten bereit, rund 50% der geprüften Kreise zu höheren Kosten.

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

- IT-Endgeräte:

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

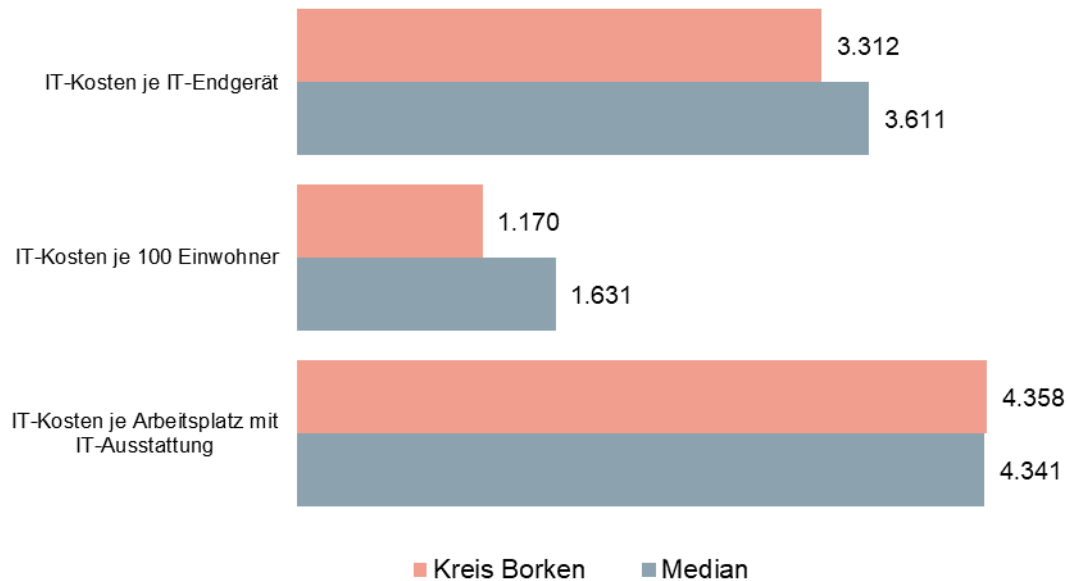
- Einwohner:

Die Einwohnerzahl dient als Orientierungsgröße. Sie ermöglicht einen Vergleich unabhängig vom tatsächlichen Ressourceneinsatz. Sie berücksichtigt nicht, wie viele Sach-

und Personalressourcen tatsächlich eingesetzt werden, um Verwaltungsaufgaben zu erledigen.

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

IT-Kosten in alternativen Bezugsgrößen in Euro 2020



Die einzelnen Ergebnisse für den Kreis Borken weichen im interkommunalen Vergleich voneinander ab. Dies liegt daran, dass die Bezugsgrößen unterschiedlich stark ausgeprägt sind. Der Kreis Borken muss innerhalb der Kernverwaltung weniger Arbeitsplätze mit IT ausstatten, als die meisten der geprüften Kreise. Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohnern liegt beim Kreis Borken mit 26,85 unter dem Median. Dieser liegt bei 34,96 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung je 10.000 Einwohnern. Für diese Arbeitsplätze stellt der Kreis Borken mehr IT-Endgeräte bereit als die meisten der geprüften Kreise. Auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung entfallen 1,32 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 niedrigeren Ausstattungsmengen, wie bei den IT-Arbeitsplätzen des Kreises Borken, tendenziell negativer aus.

- ➔ Realistisch sind die IT-Kosten des Kreises Borken noch etwas niedriger einzustufen, als es sich aus der Darstellung der rein arbeitsplatzbezogenen Kennzahl ergibt. Sie rangieren demnach unter dem Median.

Die IT-Kosten des Kreises Borken setzen sich wie folgt zusammen:

IT-Kostenbestandteile in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Kreis Borken	26,20	70,00	4,42
Median	22,33	73,72	3,95

Die Kostenstruktur des Kreises Borken weicht etwas vom interkommunalen Durchschnitt der geprüften Kreise ab. Die Ursache dafür liegt in den unterschiedlichen IT-Betriebsmodellen.

Der höhere Anteil an Personalkosten bei zugleich niedrigerem Sachkostenanteil beim Kreis Borken 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 Kreise haben einen größeren Anteil der IT-Aufgaben an einen Dienstleister ausgelagert. Daher liegen die anteiligen Personalkosten der meisten Kreise niedriger und deren Sachkostenanteile höher.

Die Personalkosten je IT-Arbeitsplatz belaufen sich für den Kreis Borken auf 1.118 Euro im Vergleich zum interkommunalen Median von 924 Euro je IT-Arbeitsplatz. Die Personalkosten je IT-Endgerät belaufen sich auf 849 Euro je IT-Endgerät im Vergleich zum interkommunalen Median von 745 Euro je Endgerät. Vergleich man die Werte mit Kreisen die ein ähnlich geringen Auslagerungsgrad aufweisen, so ergeben sich keine signifikanten Abweichungen der Personalkosten.

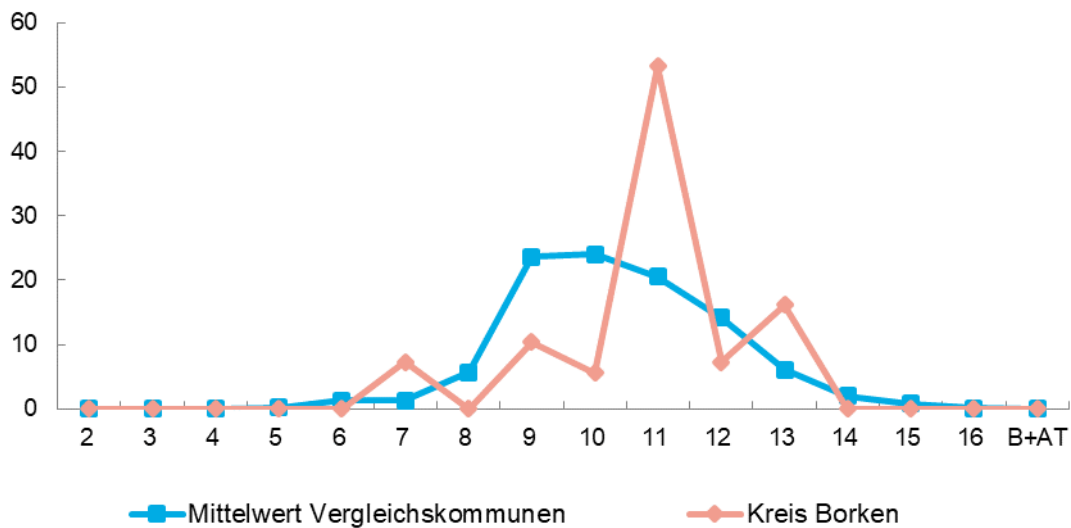
Die Personalausstattung des Kreises Borken ist aus Sicht der gpaNRW daher unkritisch. Um den IT-Betrieb zu sichern, ist es für Kreise, die eigenständig IT-Aufgaben wahrnehmen, wichtig, ausreichende, teils auch redundante Personalkapazitäten vorzuhalten.

Vielmehr zeigt ein Blick auf die reinen Stellenanteile der IT, dass der Kreis Borken mit 13,8 VZÄ knapp unter dem interkommunalen Median von 13,9 VZÄ liegt und dies trotz des hohen Grades an Eigenerbringung und einer insgesamt hohen Leistung im Bereich der Digitalisierung. Der Kreis Borken sollte beachten, dass der Personalbedarf aufgrund der voranschreitenden Digitalisierung und dem damit einhergehenden Aufgabenspektrum ohnehin ansteigen wird.

Eine solide Personalausstattung kann sich auch positiv auf die Sachkosten auswirken. Denn die IT unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu steuern, erfordert entsprechende Personalressourcen. Zudem können Aufgaben mitunter selbst wahrgenommen werden, sofern sich daraus ein wirtschaftlicher Vorteil ergibt. So kann auch der Kreis Borken einen Teil seiner Personalkosten durch unterdurchschnittliche Sachkosten kompensieren.

Nachstehend vergleicht die gpaNRW daher die IT-Vergütungs- und Besoldungsstruktur des Kreises Borken mit dem durchschnittlichen Niveau aller geprüften Kreise. Zur vereinfachten Darstellung haben wir die in der Wertigkeit vergleichbaren Entgelt- und Besoldungsgruppen jeweils zusammengefasst. Aufgrund der unterschiedlichen Betriebsmodelle und den damit verbundenen unterschiedlichen Aufgabenspektren bei den Kreisen eignet sich dieser Vergleich lediglich als Indikator.

Aggregiertes Besoldungs- und Entgeltniveau in Prozent 2020



Im IT-Besoldungs- und Entgeltniveau des Kreises Borken fällt eine Verschiebung von den Besoldungs- und Vergütungsgruppen E / A 10 zu den höheren Gruppen E / A 11 auf. Auch wenn darin die überdurchschnittlichen Personalkosten begründet liegen, leitet die gpaNRW daraus keinesfalls eine zu hohe Besoldung oder Vergütung ab.

Zum einen ist eine derartige Verschiebung die logische Folge des gewählten IT-Betriebsmodells. Denn in den dargestellten Mittelwerten sind auch die Strukturen von Kreisen eingeflossen, die operative IT-Aufgaben eigenständig wahrnehmen. Erfahrungsgemäß sind bei diesen Kreisen anteilig auch mehr Vollzeitstellen im mittleren Bereich E / A 8 bis 10 vorhanden.

Unabhängig davon bietet der Kreis Borken durch die vergleichsweisen guten Verdienstmöglichkeiten für sich gute Wettbewerbschancen im Vergleich zu Arbeitgebern innerhalb und außerhalb der kommunalen Familie.

Die Höhe der Personalkosten ist in den geprüften Aspekten nachvollziehbar und unkritisch.

Wie oben dargestellt, prägen die überdurchschnittlichen Sachkosten das Gesamtergebnis wesentlich. Weitergehende Analysen und Empfehlungen dazu nimmt die gpaNRW im Folgenden auf Ebene der zugrundeliegenden Leistungsfelder vor. Um diese monetär abbilden und interkommunal vergleichen zu können, hat die gpaNRW eine eigene IT-Kostenstellenstruktur entwickelt. Ziel ist es, alle zu einem bestimmten Leistungsfeld gehörenden Kosten, entweder direkt oder indirekt über eine Umlage, einer entsprechenden Kostenstelle zuzuordnen.

Bei den Leistungsfeldern der kommunalen IT unterscheidet die gpaNRW zwischen IT-Grunddiensten und Fachanwendungen.

3.3.2.1 IT-Grunddienste

Die „IT-Grunddienste“ bilden den typischen Büroarbeitsplatz in einer Verwaltung ab. Hier werden die direkt zuzuordnenden Kosten für nachstehende Bereiche erfasst:

- IT-Standardarbeitsplätze
- Telekommunikation
- Drucken am Arbeitsplatz

Zudem sind hier Netzkosten, ein Anteil der Kosten eigener zentraler Rechnersysteme sowie die Kosten allgemeiner Vorleistungen berücksichtigt. Dadurch werden die IT-Kosten sowohl auf den einzelnen Ebenen als auch in der Gesamtsicht vergleichbar.

Die Kosten für die IT-Grunddienste des **Kreises Borken** machen rund 38 Prozent seiner gesamten IT-Kosten aus.

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

Kosten IT-Grunddienste je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020



Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Grunddienste liegen im Kreis Borken bei 2.413 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung und damit höher als in drei Viertel der geprüften Kreise. Der Median liegt bei 2.057 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

3.3.2.2 Fachanwendungen

Die Kostenstelle „Fachanwendungen“ erfasst direkt zuzuordnende Kosten wie zum Beispiel Einführungs- und Installationskosten sowie Lizenz- und Wartungskosten für Fachanwendungen. Sie nimmt außerdem einen Anteil der Kosten eigener zentraler Rechnersysteme und die Kosten allgemeiner Vorleistungen auf.

Die Fachanwendungskosten des **Kreises Borken** machen einen Anteil von rund 30 Prozent der gesamten IT-Kosten aus.

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

Kosten Fachanwendungen je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020



Die Fachanwendungskosten des Kreises Borken betragen rund 1.947 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung und liegen damit unter dem Median von 2.331 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Damit sind die Kosten für Fachanwendungen im interkommunalen Vergleich gering.

Die unter dem Aspekt des IT-Betriebsmodells sowie der IT-Steuerung beschriebene Flexibilität wirkt hier begünstigend auf die Kostensituation des Kreises Borken. Denn sie kann ihr Anwendungsportfolio ohne Kompromisse an der eigenen Bedarfslage ausrichten. Unter gleichbleibenden Qualitätsansprüchen sind keine Einsparpotentiale ersichtlich.

Inwiefern die eingesetzten Fachanwendungen die Verwaltungsprozesse der Kreisverwaltung unterstützen, kann die gpaNRW an dieser Stelle nicht bewerten. Damit der Kreis Borken diese Bewertung selbst vornehmen kann, sind systematische Prozessbetrachtungen erforderlich, wozu er bereits eine gute Grundlage besitzt. Darauf gehen wir unter dem Aspekt Prozessmanagement näher ein.

3.3.3 Digitalisierung

Die Digitalisierung bedeutet die Neugestaltung der Verwaltung vor dem Hintergrund der veränderten technischen Möglichkeiten und der knapper werdenden personellen Ressourcen. 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 Nordrhein-Westfalen** (EGovG NRW) und dem **Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen** (Onlinezugangsgesetz - OZG) sowie weiteren flankierenden Vorschriften.

Ziel des EGovG NRW 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 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.

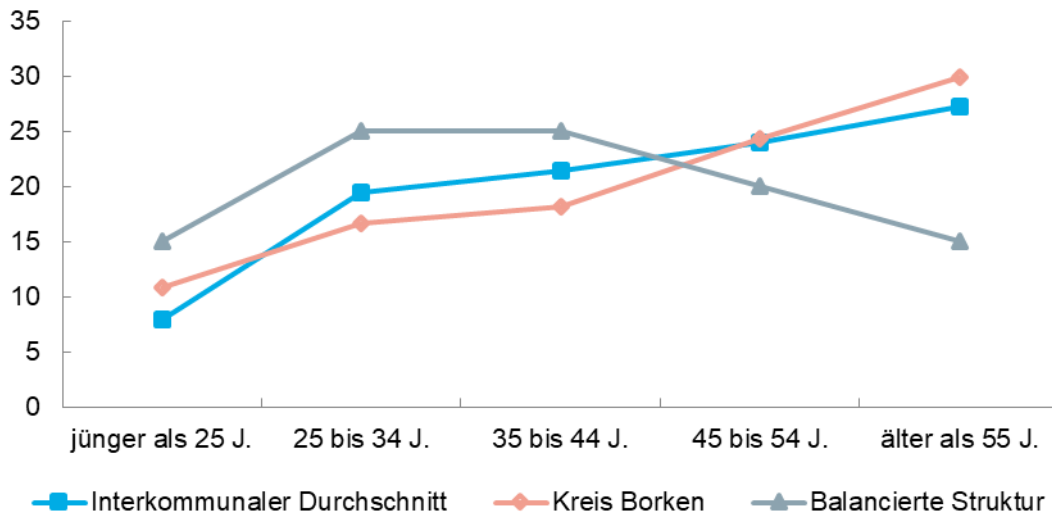
3.3.3.1 Demografische Ausgangslage

Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)⁵ 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 des Kreises Borken der balancierten Altersstruktur sowie der durchschnittlichen Altersstruktur der Kreise 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.

⁵ 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

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung in Prozent 2021



Die Altersstruktur der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kreisverwaltung des Kreises Borken ist vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung risikobehaftet ausgeprägt. Während die Kohorten, welche mittelfristig oder unmittelbar in den Ruhestand gehen werden, überdurchschnittlich vertreten sind, sind ebenjene zwischen 25 und 45 Jahren unterdurchschnittlich vertreten.

- Die Altersstruktur der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gibt einen zusätzlichen Anlass, die Digitalisierung innerhalb der Kreisverwaltung weiter mit hoher Priorität voranzutreiben.

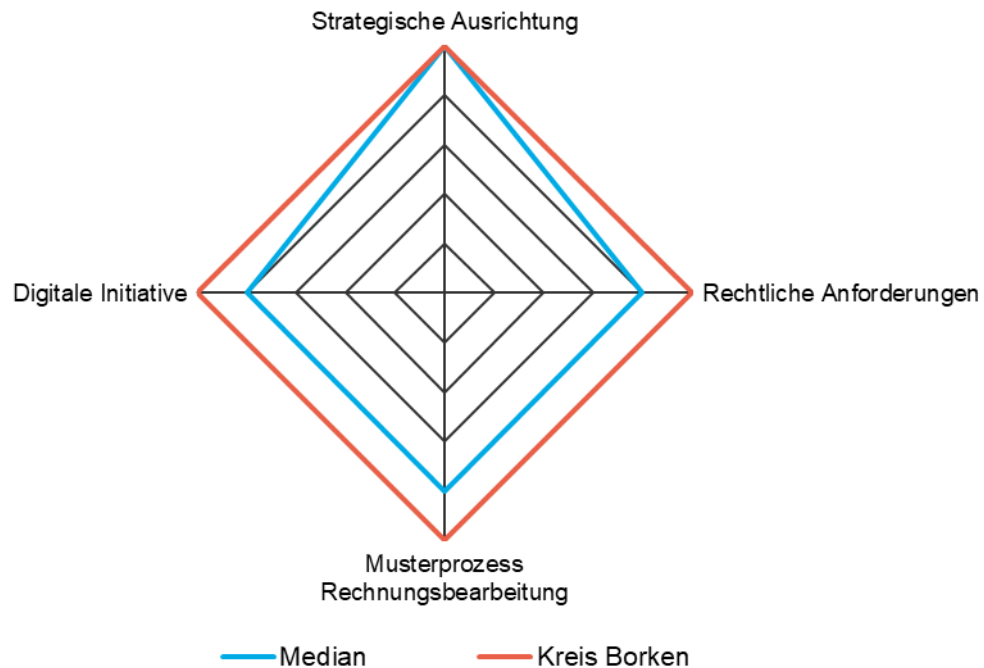
3.3.3.2 Stand der Digitalisierung

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 NRW 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 nachstehende Netzdiagramm zeigt den Digitalisierungsstand des **Kreises Borken** in den vorgenannten Themenfeldern. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite 6 dargestellt.

Stand der Digitalisierung 2022



- ➔ Der Stand der Digitalisierung ist im Kreis Borken überdurchschnittlich gut ausgeprägt. In den Bereichen der digitalen Initiative, der strategischen Ausrichtung, der Einhaltung der rechtlichen Anforderungen sowie der Rechnungsbearbeitung ist der Kreis Borken auch im interkommunalen Vergleich gut aufgestellt.

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

3.3.3.2.1 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.

- ➔ Der Kreis Borken verfügt über eine gute strategische Grundlage für die digitale Transformation, klare Verantwortlichkeiten und eine Roadmap, die in einem strukturierten Prozess auf die operative Ebene heruntergebrochen wird.

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

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

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

Seit dem Jahr 2016 verfügt der **Kreis Borken** über eine Digitalisierungsstrategie samt einer konkretisierenden Roadmap mit Maßnahmenplänen. Diese wurden und werden regelmäßig fortgeschrieben. Diese Strategie wurde zuletzt durch das Konzept zur digitalen Transformation der Kreisverwaltung ergänzt, welches ebenso eine jährliche Maßnahmenplanung und –priorisierung beinhaltet.

Hervorzuheben ist an dieser Stelle als ein weiterer Erfolgsfaktor, die Zusammenarbeit von interdisziplinären Teams, um die Digitalisierung voranzutreiben. Die Verzahnung der Bereiche IT und Organisation bzw. Prozessmanagement sind gut gelöst. So existiert ein interdisziplinäres Team für die Verwaltungsdigitalisierung und die OZG-Umsetzung. Zusätzlich erfolgt ein regelmäßiger Austausch zwischen den Abteilungen Organisation und IT im Rahmen des Anforderungsmanagements.

Darüber hinaus ist die Anbindung an den Verwaltungsvorstand sichergestellt. Relevante Kosten- und Sicherheitsinformationen werden dreimal jährlich im Rahmen der Controllingberichte an den Verwaltungsvorstand geliefert.

3.3.3.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

➔ Feststellung

Der Kreis Borken erfüllt die gesetzlichen Anforderung aus dem EGovG NRW. Die Umsetzungsplanung zum OZG ist nicht hinreichend beschrieben. Am Ausbau der Online-Leistungen arbeitet der Kreis bereits seit Jahren.

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

- **Elektronischer Zugang:** *Ein Kreis sollte einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet und die Zugangswege veröffentlicht haben. Er muss eine Verschlüsselung anbieten und elektronische Dokumente hierüber empfangen können.*
- **De-Mail:** *Ein Kreis sollte einen De-Mail Zugang eröffnet haben.*
- **Online-Angebot:** *Ein Kreis sollte auf seiner Homepage einen Großteil seiner Dienstleistungen als Online-Service oder Formular elektronisch bereitstellen.*
- **E-Payment:** *Ein Kreis sollte elektronische Bezahlungsmöglichkeiten anbieten.*

- **Elektronische Rechnungen:** Ein Kreis sollte Rechnungen im XRechnung-Format empfangen und verarbeiten können.
- **„Roadmap“ OZG:** Ein Kreis sollte einen Fahrplan für die zielgerechte Umsetzung des OZG besitzen.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, inwieweit der **Kreis Borken** die vorgenannten Anforderungen erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen Kreisen aussieht:

Überblick über die Umsetzung der rechtlichen Anforderungen im Jahr 2022

Anforderung	Status des Kreises Borken	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Elektronischer Zugang	erfüllt	30 von 31
De-Mail	erfüllt	31 von 31
Online-Angebot	erfüllt	5 von 31
E-Payment	erfüllt	31 von 31
Elektronische Rechnungen	erfüllt	25 von 31
Roadmap OZG	teilweise	9 von 31

Der Kreis Borken erfüllt formal alle gesetzlichen Anforderungen, sodass daraus kein unmittelbarer Handlungsbedarf resultiert. Damit repräsentiert er den Umsetzungsstand der meisten Kreise. Nur wenige Kreise kommen den gesetzlichen Anforderungen nicht hinreichend nach. Dennoch gibt es Unterschiede darin, in welcher Form bzw. mit welcher Intention die Kreise diese erfüllen.

Dies betrifft in erster Linie den Ausbau der online angebotenen Leistungen. Der Kreis Borken ist durch die Vorgaben des OZG verpflichtet, zahlreiche Verwaltungsleistungen elektronisch über ein Verwaltungsportal bereitzustellen. 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 kommunale Leistungen möglichst schnell online bereitstellen 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 Beteiligten.

Das Online-Angebot des Kreises Borken basiert zu rund 40 Prozent auf Formularen im PDF-Format. Das heißt, sie müssen ausgedruckt und analog ausgefüllt werden. Dadurch verzichtet der Kreis Borken derzeit noch darauf, Anträge über elektronische Datensätze zu erhalten, um sie medienbruchfrei weiterverarbeiten zu können. Voraussetzung dafür sind Formulare, die online ausgefüllt und versendet werden können. Bei ca. 40 Prozent der Leistungen ist diese Online-Beantragung möglich. Für 15 Prozent der Leistungen können auch Nachweise digital eingereicht werden und auch der Bescheid wird digital zugestellt. Damit hat der Kreis Borken im interkommunalen Vergleich ein gutes, wenngleich vor der Zielsetzung des OZG noch nicht ausreichendes Niveau erreicht. Der Kreis Borken weitet das Angebot zwar kontinuierlich aus, ohne allerdings eine konkrete OZG-Roadmap formuliert zu haben. Die Umsetzungsplanung zum OZG ist nicht hinreichend beschrieben.

Positiv ist, dass die verwaltungsinternen Vorleistungen zur weitergehenden medienbruchfreien Umsetzung des OZG in den letzten Jahren insbesondere durch die flächendeckende Einführung der E-Akte sowie ein systematisches Prozessmanagement geschaffen wurden.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Borken sollte weiterhin konsequent darauf hinarbeiten, für mehr Verwaltungsleistungen strukturierte Datensätze zu erhalten. Zudem sollte er eine OZG-Roadmap erstellen, in der eine Ressourcenschätzung zur Umsetzung inkludiert ist.

3.3.3.2.3 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 Kreisen 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.

- ➔ Der Kreis Borken hat einen Prozess für die Bearbeitung seiner Eingangsrechnungen implementiert, der technisch gut unterstützt wird.

Ein Kreis 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:** *Ein Kreis sollte eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess scannen. Sobald eine Rechnung in elektronischer Form vorliegt, sollte er diese medienbruchfrei in einem digitalen Workflow weiterverarbeiten.*

- **Optische Texterkennung:** Ein Kreis 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 eines Kreises sollte einen Datenabgleich anhand eindeutiger Kriterien wie z.B. der IBAN oder der USt-ID gewährleisten und, falls vorhanden, weitere Informationen wie z.B. eine Kreditorennummer automatisiert ergänzen.
- **Automatisierte Dubletten-Prüfung:** Im Rahmen des Datenabgleichs sollte das eingesetzte Finanzverfahren eines Kreises auch inhaltsgleiche Datensätze identifizieren, um Doppelbuchungen zu vermeiden.
- **Schnittstelle zum Bestellprozess:** Ein Kreis sollte Schnittstellen zum Auftrags- und Vergabewesen nutzen, um die Rechnungsdaten mit den Auftragsdaten automatisiert abzugleichen.
- **Elektronische Bearbeitungshinweise:** Im Workflow eines Kreises 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 ein Kreis aus dem Buchungsvorgang unmittelbar auf den digitalisierten Beleg zugreifen können.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob der **Kreis Borken** die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen Kreisen aussieht:

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an einen modernen Rechnungsbearbeitungsworkflow im Jahr 2022

Anforderung	Status des Kreises Borken	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Scannen	erfüllt	17 von 31
Optische Texterkennung	erfüllt	18 von 31
Automatisierte Datenergänzung	erfüllt	18 von 31
Automatisierte Dubletten-Prüfung	erfüllt	22 von 31
Schnittstelle zum Bestellprozess	teilweise erfüllt	2 von 31
Elektronische Bearbeitungshinweise	erfüllt	23 von 31
Digitaler Belegzugriff	erfüllt	24 von 31

Ebenso wie rund die Hälfte der Kreise hat der Kreis Borken bereits einen technisch gut unterstützten Workflow zur Rechnungseingangsbearbeitung implementiert und damit den Grundstein für einen effizienten Prozessablauf gelegt. Hierzu wurden eigene Prozessabläufe modelliert und Rollen festgelegt.

Die Kreisverwaltung erhält ihre Rechnungen überwiegend auf digitalem Wege. Sie hat den Anteil an digitalen Rechnungen bewusst erhöhen wollen und hat ihre Rechnungsstellenden aktiv angesprochen und dafür geworben, den digitalen Weg zu nutzen. PDF-Rechnungen gehen in zentralen Mail-Postfächern der Fachbereiche ein. Diese werden automatisiert ausgelesen und medienbruchfrei über das DMS in den Workflow übertragen.

Papierrechnungen werden zentral in der Poststelle gescannt. Papierrechnungen, die einen vorgelagerten Scanprozess mit manuellen Tätigkeiten erfordern, machen im Kreis Borken nur noch einen Anteil von maximal 30 Prozent der Eingangsrechnungen aus. Mit der optischen Texterkennung überträgt das Scanmodul automatisiert die Rechnungsdaten in den Workflow. In dieser technischen Unterstützung liegt ein besonderes Potenzial, die Sachbearbeitung zu entlasten und die Prozesseffizienz zu steigern.

Der Anteil an XRechnungen ist hingegen, wie bei den anderen Kreisen auch, verschwindend gering.

Die Möglichkeit, über eine Schnittstelle zwischen Rechnungsworkflow und Bestellwesen einen automatisierten Abgleich zwischen Bestellung und Eingangsrechnung vorzunehmen, hat der Kreis Borken implementiert. Voraussetzung für Synergieeffekte ist, dass ein Bestellvorgang im Finanzverfahren entsprechende Mittel reserviert und somit die Kontierungsinformationen, wie Kostenstelle, Kostenträger oder Sachkonto vorliegen. Der Kreis Borken stellt den Fachämtern frei, diese Möglichkeit nach Ermessen und Zweckmäßigkeit zu nutzen.

Der Kreis Borken könnte über diese Möglichkeit seinen Rechnungsbearbeitungsprozess weiter optimieren, sofern er künftig die Mittelreservierung konsequenter nutzt. Auf Basis der reservierten Mittel könnte er dann für Rechnungen Kontierungsinformationen automatisiert in den Workflow übertragen und die Sachbearbeitung von manuellen Dateneingaben entlasten.

3.3.3.2.4 Digitale Initiative

Die Digitalisierung eröffnet den Kreisen auch Möglichkeiten, zunehmenden Ressourcenengpässen zu begegnen und die eigene Handlungsfähigkeit langfristig zu sichern. Vor diesem Hintergrund prüft die gpaNRW, inwiefern Kreise hier frühzeitig initiativ tätig werden. Dazu haben wir Aspekte aufgegriffen, die bislang für die Kreise noch nicht verpflichtend sind.

- ➔ Die digitale Transformation des Kreises Borken ist, auch über die rechtlichen Anforderungen hinaus, gut fortgeschritten.

Ein Kreis sollte anstreben, in allen Bereichen der Verwaltung zeitnah elektronische Akten (E-Akten) als Grundlage für eine medienbruchfreie Verwaltungsarbeit vorzuhalten. Um dies zu erreichen, sollten Kreise gegenwärtig mindestens schon

- *die technischen Voraussetzungen für ein verwaltungsweites Dokumentenmanagement (Schnittstellen und Dokumentenmanagementsystem bzw. Dokumentenmanagementmodule) 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 ein Kreis einzelne interne und externe Verwaltungsleistungen bereits medienbruchfrei erstellen.

Nahezu alle Kreise haben bereits ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) samt E-Akten im Einsatz oder befinden sich zumindest in einer Einführungsphase. Der **Kreis Borken** ist in diesem Prozess vergleichsweise weit fortgeschritten. Alle Arbeitsplätze sind an das DMS angebunden, zumindest für einen Teil der Tätigkeiten. Damit verfügt der Kreis Borken über eine gute Grundlage, Online-Leistungen auch medienbruchfrei weiterverarbeiten zu können.

Der Kreis Borken nutzt vorrangig das verwaltungsweit eingeführte DMS d. 3 von d.velop. Nur in Ausnahmefällen werden E-Akten in Fachverfahren eingerichtet. Insgesamt erbringt der Kreis Borken auch im interkommunalen Vergleich schon viele interne und externe Verwaltungsleistungen vollständig digital und medienbruchfrei.

3.3.4 Prozessmanagement

Digital bedeutet nicht, dass Verwaltungsleistungen automatisch effizienter erstellt werden. Wie sehr der Kreis 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 NRW 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 Kreise bereits ein IT-bezogenes Prozessmanagement implementiert haben.

➔ Feststellung

Das Prozessmanagement des Kreises Borken ist gut ausgeprägt und aktiv in der Verwaltungsdigitalisierung eingebunden. Gegenwärtig fehlt es noch an einem systematischen Vorgehen, um den Ansprüchen der digitalen Transformation in vollem Umfang gerecht werden zu können.

Das Prozessmanagement eines Kreises sollte folgende Anforderungen erfüllen:

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

- **Personalausstattung:** Ein Kreis sollte hinreichende Personalressourcen mit der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenz besitzen. Die Aufgabe des Prozessmanagements sollte in den Stellenbeschreibungen verankert sein. Ein Kreis sollte die Personalressourcen von zentraler Stelle entsprechend der gesetzten Prioritäten einsetzen.
- **Operative Vorgaben:** Ein Kreis 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)⁶ orientieren.
- **Fachverfahren:** Ein Kreis sollte verwaltungseinheitlich ein Fachverfahren einsetzen, das geeignet ist, Prozesse fach- und anforderungsgerecht zu dokumentieren und zu analysieren.
- **Interne Vernetzung:** Ein Kreis sollte gewährleisten, dass die Bereiche IT-Steuerung, operative IT und Organisation bzw. das Prozessmanagement eng miteinander vernetzt sind.
- **Prozessüberblick:** Ein Kreis sollte seine Prozesse kennen. Das bedeutet, dass er mindestens eine vollständige Auflistung der Verwaltungsprozesse besitzen sollte.
- **Stand der Umsetzung:** Ein Kreis sollte bereits Prozesse entsprechend seiner Vorgaben erhoben, dokumentiert, analysiert und optimiert haben. Aktuelle IT-Anforderungen sollten auf Prozessbetrachtungen basieren.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob der **Kreis Borken** die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen Kreisen aussieht:

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an das Prozessmanagement im Jahr 2022

Anforderung	Status des Kreis Borken	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Strategische Vorgaben	teilweise erfüllt	7 von 31
Personalausstattung	teilweise erfüllt	6 von 31
Operative Vorgaben	erfüllt	14 von 31
Fachverfahren	erfüllt	29 von 31
Interne Vernetzung	erfüllt	17 von 31
Prozessüberblick	teilweise erfüllt	8 von 31
Stand der Umsetzung	erfüllt	6 von 31

Auf den ersten Blick erfüllen nur wenige Kreise die zuvor beschriebenen Anforderungen an ein systematisches und zielgerichtetes Prozessmanagement. Für die gpaNRW ist eine Anforderung

⁶ 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.

erfüllt, wenn alle Teilaspekte umgesetzt sind. Da sich die meisten Kreise noch in der Einführung befinden, erfüllen sie derzeit oftmals nur Teilanforderungen.

Der Kreis Borken weiß um die Bedeutung des Prozessmanagements, insbesondere in Verbindung mit der Digitalisierung und führt hier bei aktuellen Digitalisierungsmaßnahmen vorab konsequent Prozessanalysen durch. Ebenso wie viele Kreise hat der Kreis Borken noch keine ausreichenden verbindlichen Festlegungen für das Prozessmanagement. So hat er keine strategischen Vorgaben, welche Prozesse mit welcher Priorität analysiert werden sollen. Bisher betreibt der Kreis Borken das Prozessmanagement im Rahmen der Digitalisierung also eher anlassbezogen.

Derzeit befassen sich insbesondere die Bereiche Organisation und IT mit dem Prozessmanagement, sodass die interne Vernetzung der Bereiche gut gegeben ist. Die zentralen Stellenanteile sind in den entsprechenden Stellen- und Dienstpostenbeschreibungen verankert. Dezentral bestehen aktuell noch keine Ressourcen für Prozessmanagement, wenngleich der Fachdienst Organisation und Digitalisierung die Fachbereiche bei Prozessbetrachtungen natürlich im Rahmen der Digitalisierungsprojekte beteiligt und vereinzelt die Fachbereiche selber Prozesse aufnehmen. Aus Sicht des Kreises ist die verfügbare Ressource von 0,8 VZÄ aktuell ausreichend, aus Sicht der gpaNRW aber nicht für ein dauerhaftes, verwaltungsweites Prozessmanagement.

Über ein Prozessregister oder eine Prozesslandkarte, in der alle verwaltungsweiten Prozesse aufgeführt sind, verfügt der Kreis Borken bisher nicht. Dieses befindet sich aber aktuell im Aufbau. Stand heute wurden rund 100 Prozesse analysiert und dokumentiert. Des Weiteren wird auch interkommunal über die Prozessdatenbank der KAAW zusammengearbeitet –insbesondere im Bereich des Jobcenters; hier im Speziellen im Projekt E-Sozialakte mit den 17 Kommunen des Kreises.

Der Kreis Borken hat zur Prozessmodellierung ein adäquates Fachverfahren im Einsatz und nutzt die Modellierungssprache BPMN 2.0 neben Prozessteckbriefen als Darstellungsform für Prozesse.

Auch wenn ein systematisches Prozessmanagement etabliert ist, bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass es eine gute Grundlage für die IT bzw. anstehende Digitalisierungsprojekte darstellt. Viele Kreise haben ihre IT-Organisationseinheit noch nicht systematisch in ihr Prozessmanagement eingebunden, obwohl sie IT als wesentlichen Bestandteil zur Prozessoptimierung sehen. Hier ist der Kreis Borken mit seiner Verzahnung der Organisations- und IT-Abteilung eine positive Ausnahme.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Borken hat im Rahmen seiner Digitalisierungsbemühungen bereits ein gut funktionierendes Prozessmanagement etabliert, sollte aber seine Bemühungen für ein systematisches Prozessmanagement weiterverfolgen. Hierzu sollte er zunächst strategischen Vorgaben definieren. Auf dieser Grundlage sollte er seine Verwaltungsprozesse identifizieren, priorisieren und den Personalbedarf für ein systematisches Prozessmanagement bemessen.

3.3.5 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 mit 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 Kreisen 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 den Kreis 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 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 Kreisverwaltung bereits im Prüfungsverlauf eingehend kommuniziert.

- ➔ Die technischen, räumlichen und konzeptionellen Sicherheitsstrukturen des Kreises Borken sind gut ausgeprägt.

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

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens des **Kreises Borken** erfüllt sind. In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

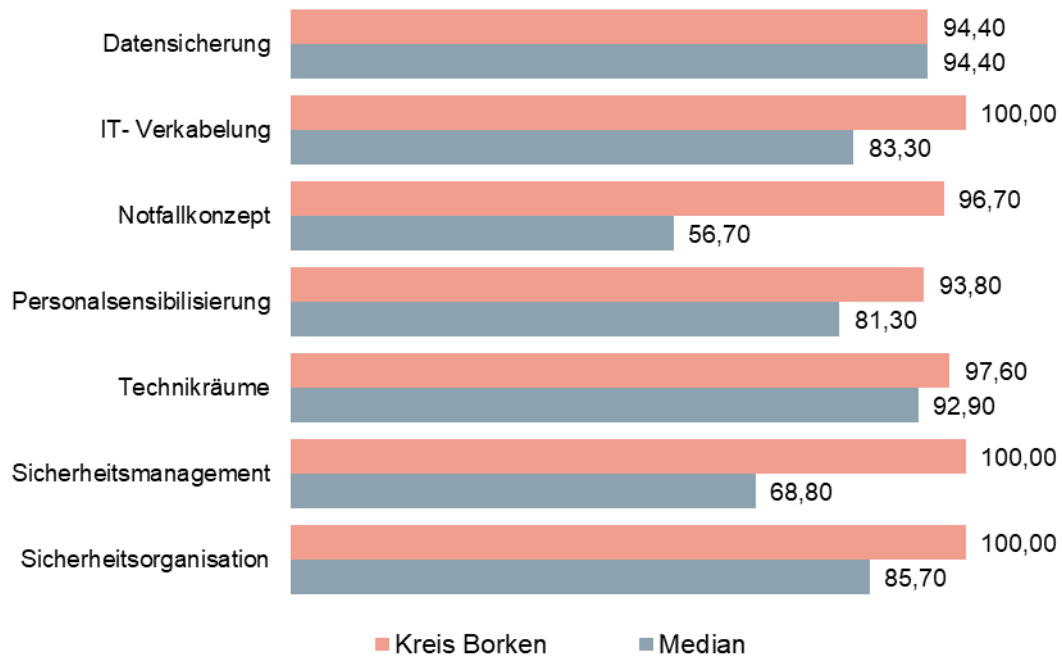
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Die Sicherheitsanforderungen an die IT des Kreises Borken werden auch im interkommunalen Vergleich sehr gut erfüllt.

In den einzelnen Prüfaspekten stellen sich die Ergebnisse für den Kreis Borken wie folgt dar:

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Das Sicherheitsniveau des Kreises Borken ist insgesamt sehr gut ausgeprägt. Hervorzuheben sind hier die Sicherheits- und Notfallkonzepte, die der Kreis Borken bereits vor Jahren erarbeitet und verabschiedet hat. Der Kreis Borken sollte dennoch die IT-Sicherheit stets an neue Gegebenheiten anpassen und eine entsprechende Ressourcenausstattung sicherstellen.

3.3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

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

Eine unmittelbare Verpflichtung zur Prüfung der IT ergibt sich aus § 104 Absatz 1 Nummer 3 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) und § 28 Absatz 5 Nummer 1 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen - 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 des Kreises ab.

Auch darüber hinaus kann die örtliche Prüfung erheblich zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT-Bereitstellung beitragen. In diesem Zusammenhang kann sie beispielsweise 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 für die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Borken sichern die notwendigen örtlichen IT-Prüfhandlungen gut ab.

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

- *Ein Kreis sollte die interne IT-Prüfung in der örtlichen Rechnungsprüfung verankern. Dies bedingt hinreichende eigene und/oder externe personelle Ressourcen.*
- *Ein Kreis 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 Anforderungen an IT-gestützte Prüfungen.*
- *Ein Kreis 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 Revision des **Kreises Borken** stellt den Teil der notwendigen Prüfhandlungen der örtlichen IT-Prüfung sicher. Im interkommunalen Vergleich deckt die Revision des Kreises Borken alle geprüften Aspekte im Rahmen der gegebenen Ressourcen ab. Es liegt ein umfassendes Verständnis sowie eine Sensibilität für die Bedeutung und den Nutzen der örtlichen IT-Prüfung vor. Der Kreis Borken hat die interne IT-Prüfung in seiner örtlichen Rechnungsprüfung fest verankert. Neben eigenen Stellenanteilen für die örtliche IT-Prüfung profitiert der Kreis Borken von den regelmäßigen Fortbildungen der örtlichen Prüfer, die aber intensiviert werden sollten.

Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2018 bis 2022

Prüfaspekte	Hat der Kreis Borken diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Kreise haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	Ja	27 von 31
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz (Updates etc.)	Ja	24 von 31
Sonstige einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	Ja	20 von 31
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten (Strategie-)Zielen	Ja	7 von 31
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionsmaßnahmen im IT-Bereich	Ja	5 von 31
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen	Ja	6 von 31
Maßnahmen und Regelungen zum Datenschutz	Ja	16 von 31
Rollen- und Berechtigungskonzepte	Ja	22 von 31
Anwendungslizenzen	Ja	9 von 31
Weitergehende Aspekte der Informationssicherheit (Technisch organisatorische Regelungen und Maßnahmen, Schutzbedarf der eingesetzten IT-Systeme und Infrastrukturräume, Notfallvorsorge)	Ja	13 von 31

Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das digitale Datenvolumen ist, desto größer ist aus Sicht der gpaNRW 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 eher in der Lage, ein breiteres Betrachtungsfeld in kürzerer Zeit und mit geringem Personalaufwand nach Auffälligkeiten zu untersuchen.

Der Kreis Borken hat in der Vergangenheit bereits ein verbreitetes Fachverfahren für die Massendatenanalyse eingesetzt. Er schöpft die hier gegebenen Möglichkeiten – so wie viele andere Kreise auch - noch nicht vollumfänglich aus.

Die örtliche IT-Prüfung kann wesentlich dazu beitragen, die IT des Kreises sicher und die zugrundeliegenden Prozesse effizienter zu machen. Eine unmittelbare gesetzliche Verpflichtung besteht vorrangig für die Prüfung der Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung. Mit der Einführung der Zulassungspflicht von Fachverfahren zur Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft gemäß § 94 Abs. 2 GO NRW hat der Gesetzgeber zum 01. Januar 2021 ein zweistufiges Verfahren eingeführt. Dieses soll die Eignung der in der kommunalen Haushaltswirtschaft eingesetzten Fachprogramme landesweit einheitlich sicherstellen und reduziert die individuellen Prüfungshandlungen in den Kommunen vor Ort.

Hierdurch wurde aber auch vom Gesetzgeber bekräftigt, dass es gemäß §§ 104 Absatz 1 Nummer 3 GO NRW, 28 Absatz 5 Nummer 1 KomHVO NRW eine Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung bleibt, die Fachprogramme vor ihrem Einsatz zu prüfen. Somit wurde letztlich

auch der Stellenwert der Anwendungsprüfung durch die Rechnungsprüfungsämter ausdrücklich bekräftigt und als unverzichtbare Pflichtaufgabe bestätigt.

Da die von der gpaNRW zugelassenen Fachprogramme die geforderte Gesetzeskonformität grundsätzlich in der vom Hersteller für den Markt bereitgestellten Form erfüllen, sind die individuellen Anpassungen des Fachprogramms durch Konfiguration und Parametrisierung (sog. „Customizing“) bei der Implementierungsprüfung der Rechnungsprüfungsämter zu berücksichtigen. Darüber hinaus liegt auch die Prüfung von Fachverfahren, die derzeit nicht unter die Zulassungspflicht durch die gpaNRW nach § 94 Abs. 2 GO NRW fallen, in der Verantwortung der örtlichen Rechnungsprüfung.

Darüber hinaus ist IT auch Bestandteil von Fachprüfungen und findet daher auch bereits heute Eingang in die Prüfungsplanung im Kreis Borken. Diese setzt risikoorientiert und basierend auf einem differenzierten Kriterienkatalog Schwerpunkte. Die örtliche Rechnungsprüfung ist sich der Bedeutung des Themas IT und den verbundenen Risiken bewusst und greift diese Aspekte bewusst und systematisch in der risikoorientierten Prüfungsplanung auf.

Der größte Engpass für die örtliche IT-Prüfung des Kreis Borken liegt wie bei den meisten anderen geprüften Kreisen in der knappen Personalressource. So verfügt der Kreis Borken über 0,5 Vollzeit-Stellen für die IT-Prüfung. Neben den quantitativen Personalressourcen mangelt es im interkommunalen Vergleich meist auch an der fachlichen Qualifikation, um den geforderten Prüfinhalten gerecht werden zu können. Selbst die Kreise, die IT-Prüfungen durchführen, fühlen sich meist nicht annähernd adäquat aus- und fortgebildet. Dadurch besteht das Risiko, dass auch zukünftig IT-Prüfungen nicht im erforderlichen Umfang durchgeführt werden können.

Wenngleich beim Kreis Borken ein Fortbildungsbudget vorhanden ist, so sollte hinterfragt werden, ob dies für eine ausreichende fachspezifische Qualifikation auskömmlich ist.

➔ Empfehlung

Der Kreis Borken sollte seine örtliche IT-Prüfung weiter stärken und das gute Niveau durch Personalressourcen und fachliche Qualifikationen sichern und ausbauen.

3.4 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 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. Im Rahmen der umfassenden „Digitalstrategie Schule NRW“ stellt das Land NRW für die Weiterentwicklung des schulischen Bildungsbezirks bis 2025 weitere Finanzmittel bereit.

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.

Für die "inneren" Schulangelegenheiten sind die Schulaufsichtsbehörden des Landes NRW zuständig. Unmittelbare Aufsichtsbehörden über die Schulen sind die Bezirksregierungen und die staatlichen Schulämter. In diesem Zusammenhang nehmen die Kreise die Dienst- und Fachaufsicht über die Grundschulen sowie die Fachaufsicht über Hauptschulen und bestimmte Förderschulen wahr.

Teils sind die Kreise für Förderschulen und Berufskollege allerdings selbst als Schulträger auch 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 Kreise gemäß § 79 des Schulgesetzes NRW (SchulG NRW) eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.

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 Kreise diesem Spannungsfeld begegnen.

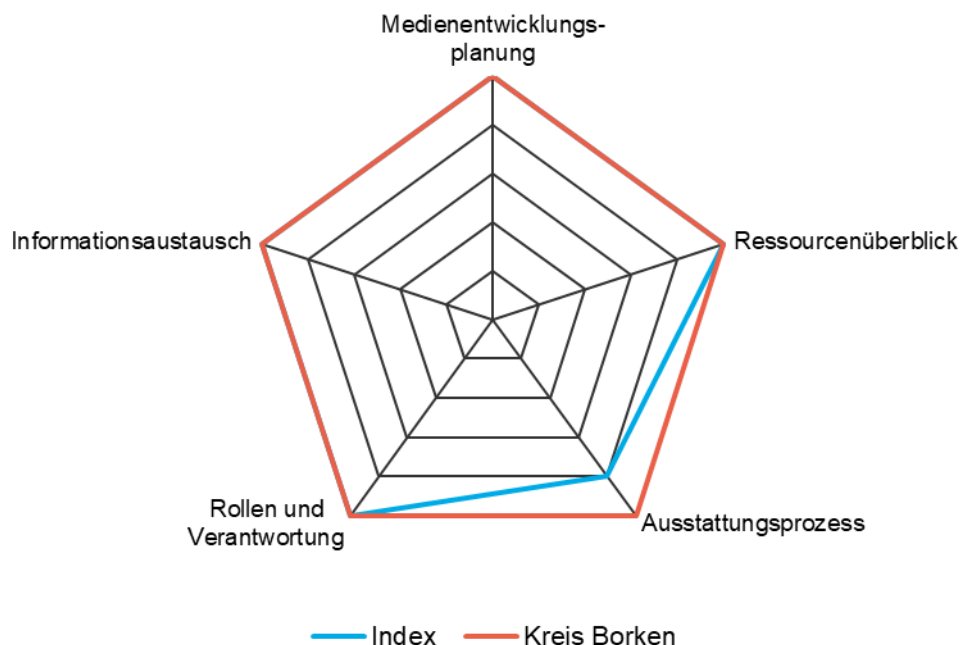
- ➔ Der Kreis Borken hat sehr gute Rahmenbedingungen für die IT-Ausstattung seiner Schulen implementiert.

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:** Ein Kreis sollte seine 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:** Ein Kreis sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.
- **Ausstattungsprozess:** Ein Kreis sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte er Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu harmonisieren und den Prozess zu vereinfachen.
- **Rollen und Verantwortung:** Ein Kreis 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:** Ein Kreis sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.

Das nachstehende Netzdiagramm zeigt die Rahmenbedingungen des **Kreises Borken** für die Digitalisierung der Schulen. In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen.

Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen 2022



Das nachstehende Netzdiagramm zeigt die Rahmenbedingungen des Kreises Borken für die Digitalisierung der Schulen. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite 6 dargestellt.

Die IT-Ausstattung der Schulen beim Kreis Borken basiert auf dem übergreifenden Medienentwicklungsplan samt einer Ausstattungsstrategie. Dieser ist das Bindeglied zwischen den Medienkonzepten der Schulen sowie den technisch-organisatorischen Vorgaben der Verwaltung.

Bedarfe und Beschaffungen für die Schulen werden beim Kreis Borken an zentraler Stelle im Sachgebiet Schulverwaltung koordiniert. Hier besteht ein zentraler und grundsätzlich auch vollständiger Überblick über die IT-Kosten und die IT-Ausstattung an den Schulen des Kreises. Der Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen des Kreises von der Bedarfsmeldung bis zur Bezahlung und Einrichtung ist überwiegend verbindlich geregelt. Es existiert ein standardisierter, digitaler Warenkorb für die komplette digitale Ausstattung der Schulen sowie ein Musterklassenraumkonzept für Berufskollegs des Kreises Borken.

Der Kreis Borken stellt in regelmäßigen Abstimmungsgesprächen und Arbeitskreisen mit den Schulen sicher, dass die Digitalisierung der Schulen umgesetzt sowie die Medienentwicklung fortgeschrieben wird. In den Gremien sind sowohl die IT-Verantwortlichen der einzelnen Schulen sowie der Schul- und IT-Abteilung des Kreises eingebunden.

3.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - Informationstechnik

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Inhalte, Ziele und Methodik					
F1	Der Kreis Borken erfüllt die gesetzlichen Anforderung aus dem EGovG NRW. Die Umsetzungsplanung zum OZG ist nicht hinreichend beschrieben. Am Ausbau der Online-Leistungen arbeitet der Kreis bereits seit Jahren.	107	E1	Der Kreis Borken sollte weiterhin konsequent darauf hinarbeiten, für mehr Verwaltungsleistungen strukturierte Datensätze zu erhalten. Zudem sollte er eine OZG-Roadmap erstellen, in der eine Ressourcenschätzung zur Umsetzung inkludiert ist.	109
F2	Das Prozessmanagement des Kreises Borken ist gut ausgeprägt und aktiv in der Verwaltungsdigitalisierung eingebunden. Gegenwärtig fehlt es noch an einem systematischen Vorgehen, um den Ansprüchen der digitalen Transformation in vollem Umfang gerecht werden zu können.	112	E2	Der Kreis Borken hat im Rahmen seiner Digitalisierungsbemühungen bereits ein gut funktionierendes Prozessmanagement etabliert, sollte aber seine Bemühungen für ein systematisches Prozessmanagement weiterverfolgen. Hierzu sollte er zunächst strategischen Vorgaben definieren. Auf dieser Grundlage sollte er seine Verwaltungsprozesse identifizieren, priorisieren und den Personalbedarf für ein systematisches Prozessmanagement bemessen.	114
F3	Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Borken sichern die notwendigen örtlichen IT-Prüfhandlungen gut ab.	117	E3	Der Kreis Borken sollte seine örtliche IT-Prüfung weiter stärken und das gute Niveau durch Personalressourcen und fachliche Qualifikationen sichern und ausbauen.	119

4. Hilfe zur Erziehung

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Borken 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 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.

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 Jahr 2020 im Vergleich zu den Vorjahren positionieren.

Im Juni 2021 ist die Reform des SGB VIII in Form des Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG) in Kraft getreten. Diese Änderungen werden sich auf die Arbeit der Jugendämter in verschiedenen Bereichen erheblich auswirken. Die Jugendämter müssen die Änderungen in der Steuerung, den Verfahrensstandards und beim Personaleinsatz berücksichtigen. Zum Zeitpunkt der Prüfung können die Auswirkungen der Änderungen und die konkrete Umsetzung in den Jugendämtern noch nicht beurteilt werden.

Hilfe zur Erziehung

Die **soziostrukturellen Rahmenbedingungen** des Kreises Borken sind eher begünstigend. Der Kreis Borken betreut mit 13 Kommunen ohne eigenes Jugendamt mehr Kommunen als der Durchschnitt der Vergleichskreise.

Der **Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung** je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren liegt im Kreis Borken unterhalb des Durchschnitts der Vergleichskommunen. Bezogen auf den Hilfefall zeigt der Kennzahlenwert einen leicht überdurchschnittlichen Verbrauch an Finanzressourcen. Erheblich beeinflussen die Aufwendungen für HzE den Fehlbetrag. Die Aufwendungen bestehen vor allem aus Transferleistungen an freie Träger. Der Anteil an ambulanten Hilfen an den Gesamthilfen HzE liegt unterhalb des Medians der Vergleichskreise und beeinflusst den Fehlbetrag und die Aufwendungen negativ.

Im Kreis Borken gibt es ein vielfältiges breit gefächertes Präventionsangebot. Ein Gesamtkonzept für alle Altersgruppen der Jugendhilfe ist vorhanden. Der Fachbereich Jugend und Familie des Kreises Borken hat eine klare **organisatorische Struktur** und nutzt in gutem Maße Synergien durch eine enge Zusammenarbeit mit anderen Akteuren. Die sozialräumliche Ausrichtung des ASD unterstützt den strategischen Ansatz. Mit dem „Kompass 2025“ gibt es eine vom Kreistag beschlossene **Gesamtstrategie** auch für den Bereich der Hilfen zur Erziehung. Aus dieser Strategie leitet der Kreis konkrete Maßnahmen ab und schreibt sie regelmäßig fort.

Im Fachbereich Jugend und Familie ist ein ausgeprägtes **Finanzcontrolling** mit einem Berichtswesen vorhanden. Das Berichtswesen enthält Kennzahlen und Zielwerte und dient als Steuerungsgrundlage. Zusätzlich liefern die regelmäßig stattfindenden Controllinggespräche auf Leitungsebene eine gute Grundlage für die Steuerung der HzE. Außerdem nimmt der Fachbereich an dem Kennzahlenvergleich des KGSt-Vergleichsrings „Jugendhilfe Kreise NRW“ teil.

Der Fachbereich Jugend und Familie hat ein gutes **Fachcontrolling** installiert. Dabei sind Fach- und Finanzcontrolling miteinander vernetzt. Im Berichtswesen werden die Auswertungen aus dem Finanz- und Fachcontrolling bislang noch nicht zusammengefasst. Die Ergebnisse nutzt der Fachbereich auch als Grundlage für Qualitätsdialoge und Maßnahmenplanungen mit den freien Trägern.

Der Kreis Borken hat für den Arbeitsbereich der HzE die Prozesse, Abläufe und Standards verbindlich in **Arbeitsanweisungen** geregelt. Die elektronische Aktenführung steht kurz vor der Einführung. Die Jugendhilfesoftware weist auch nach Aussage des Fachbereichs Jugend und Familie Schwächen auf, soll aber perspektiv durch eine neue Software abgelöst werden.

Das Hilfeplanverfahren läuft beim Kreis Borken nach einem **schlüssigen Verfahren** ab, das den von der gpaNRW formulierten Anforderungen gerecht wird. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist frühzeitig am Verfahren beteiligt. Zuständigkeiten und etwaige Kostenerstattungsansprüche prüft der Fachbereich rechtzeitig. Im Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung ist ein umfassendes **internes Kontrollsystem** installiert.

Der Kreis Borken verspürt zunehmend den fortschreitenden Fachkräftemangel. Dennoch gelingt es, vakante Stellen im ASD zu besetzen. Positiv sieht die gpaNRW den Einsatz von Springerstellen. Allen Mitarbeitenden steht ein **Einarbeitungskonzept** und ein **Fortbildungskonzept** zur Verfügung.

4.2 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). Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

Wesentliche Rechtsgrundlage für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung ist das SGB VIII in Verbindung mit den dazu ergangenen landesrechtlichen Ausführungsgesetzen. Auf Hilfe zur Erziehung besteht für die Personensorgeberechtigten und ihr Kind nach § 27 Abs. 1 SGB VIII ein Rechtsanspruch, wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist.

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

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

Im Fokus der Betrachtung steht ein wirtschaftlicher Ressourceneinsatz unter Berücksichtigung fachlicher Standards der Aufgabenerfüllung. Mittels interkommunaler Kennzahlenvergleiche steigt die gpaNRW in die Analyse ein. Für die tiefergehende Analyse werten wir örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungserbringung und der Angebotssteuerung des Jugendamtes in ihre Betrachtung ein.

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

Die Prüfung bezieht sich auf die Kreise in Nordrhein-Westfalen (NRW) mit einem Kreisjugendamt. Vier der insgesamt 31 Kreise in NRW haben kein Kreisjugendamt und die Aufgabe wird dort ausschließlich von den kreisangehörigen Kommunen wahrgenommen. Deshalb sind in den Vergleichen der Kennzahlen die Daten von maximal 27 Kreisen enthalten.

Die gpaNRW verwendet bei allen einwohnerbezogenen Kennzahlen die jeweiligen Einwohnerzahlen im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes.

In den Tabellen im Anhang des Teilberichtes befinden sich differenzierte Grunddaten zur Entwicklung der Einwohnerzahlen sowie der Aufwendungen und Fallzahlen im Bereich Hilfe zur Erziehung für den Kreis Borken.

4.3 Strukturen

- ➔ Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen des Kreises Borken sind eher begünstigend. Der Kreis Borken berücksichtigt diese bei der Planung und Entwicklung von Maßnahmen. Positiv ist die gute Vernetzung von Jugendhilfeplanung und Controlling zu bewerten.

Strukturen der Kreise mit Kreisjugendamt in NRW 2020

Kennzahlen	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	169.895	52.975	100.926	140.251	160.480	246.398	27
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	37.207	10.788	20.367	29.008	33.942	53.940	27
Anzahl vom Kreisjugendamt betreute Kommunen	13	3	7	9	11	20	27
Anzahl Kommunen im Kreis	17	7	10	11	15	24	27
Gebietsfläche des Kreises in ha	142.098	43.732	70.952	111.204	124.651	196.017	27

Dem **Kreis Borken** gehören 17 kreisangehörige Kommunen an. Das Kreisjugendamt ist für 13 dieser Kommunen zuständig. Die Städte Ahaus, Borken, Bocholt und Gronau haben ein eigenes Jugendamt. Der Kreis Borken betreut mehr Kommunen als der Durchschnitt der anderen Kreise.

Im interkommunalen Vergleich gehört der Kreis Borken mit einer Gebietsfläche von rund 1.421 qkm zu den drei größten Kreisen. Grundsätzlich kann sich eine sehr große oder sehr kleine Gebietsfläche im Zusammenhang mit der Anzahl und Lage der betreuten Kommunen auch auf die Steuerung der Hilfe zur Erziehung auswirken. Flächenkreise benötigen eine entsprechend differenzierte kommunale Steuerung. Eine besondere Herausforderung im ländlichen Raum ist die Planung und Umsetzung einer räumlich differenzierten Angebotsstruktur. Angebote örtlich ausdifferenzieren und den individuellen Vorstellungen sowie Bedürfnissen kreisangehöriger Gemeinden/Städte gerecht zu werden ist komplex. Ebenso kann es für die Träger der freien Kinder- und Jugendhilfe anspruchsvoll sein, in Anbetracht begrenzter Nachfrage für die verschiedenen Sozialräume im Kreis, eigene Angebote vorzuhalten. Dieses gilt auch für die präventiven Angebote. Ferner kann die Größe des Kreisgebietes auch Auswirkungen auf die Organisation und den Personaleinsatz haben. In Flächenkreisen sind die Anfahrtswege zu den Familien und für die Familien und Leistungserbringer oft länger. Der ASD des Kreises Borken hat in allen betreuten Kommunen Sprechstunden. Mit diesen Sprechstunden hat der ASD dieses Problem zum Teil gelöst.

Nach Aussage des Kreisjugendamtes wirken sich vor allem auch die Standorte und die fachliche Qualität der Beratungsangebote wie zum Beispiel die Anlauf- und Kontaktstellen, sowie die Erziehungsberatungsstellen auf die sozialräumlichen Bedarfe aus.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen

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

Die unterschiedliche Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung zeigt sich bezogen auf die Höhe der Inanspruchnahme und auch bei der Verteilung der in den Kommunen von den jungen

Menschen und ihren Familien in Anspruch genommenen Leistungen. Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können aber dennoch die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. So können der Familienstatus sowie materielle Einschränkungen auch die gesellschaftlichen Teilhabechancen betroffener Kinder und Jugendlichen zu einem erhöhten Unterstützungsbedarf im familiären Umfeld führen.

Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen des **Kreises Borken** stellen sich im interkommunalen Vergleich folgendermaßen dar:

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen im Jahr 2020

Kennzahlen	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent *	21,9	18,4	19,6	20,4	21,1	22,0	27
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahre bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent **	1,2	1,0	1,7	2,2	2,6	4,0	27
Anteil Alleinerziehende an den Bedarfsgemeinschaften SGB II in Prozent**	20,1	16,7	18,0	19,1	19,9	22,3	27
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent**	4,5	3,3	4,3	4,8	5,4	7,2	27

*Kennzahl bezieht sich auf die Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes.

**Kennzahl bezieht sich auf den Kreis Borken insgesamt.

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

Die Kreis Borken hat im Betrachtungszeitraum sinkende Jugendeinwohnerzahlen. Der Personenkreis, der Hilfen zur Erziehung beziehen könnte, ist damit etwas gesunken. Gleichwohl hat der Kreis Borken im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes einen Anteil an Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung, der fast am Maximum des Vergleichs mit den anderen Kreisen liegt. Der erhöhte Anteil an Jugendeinwohnern wirkt sich rechnerisch begünstigend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht aus.

Der Kreis nutzt die demografischen Daten für unterschiedliche Planungsbereiche der Kinder- und Jugendhilfe, der Geschäftsstatistik des Fachbereiches, den Controllingberichten, der Jugendhilfeplanung und der Haushaltsplanung. Diese Daten werden insbesondere auch für die Bedarfsplanung im Bereich der Schulen und der Kindertagesbetreuung benötigt und verwendet. Grundlage sind die Daten von IT.NRW.

Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent

Der Anteil Jugendarbeitslosigkeit ist ein wichtiger Indikator für die sozioökonomische Lebenslage. Mitprägend ist hier der Anteil der ausländischen Bevölkerung. Ein Zusammenhang mit Jugendarbeitslosigkeit besteht u.a. aufgrund der deutlich jüngeren Altersstruktur der ausländischen Bevölkerung. Bei dieser Kennzahl bildet der Kreis Borken fast das Minimum ab.

Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II

Mit seinem Anteil an Alleinerziehenden in Bedarfsgemeinschaften nach dem Sozialgesetzbuch II liegt der Kreis Borken über dem dritten Viertelwert des Vergleichs.

In mehreren Untersuchungen⁷ ist belegt, dass sich der Familienstatus auf den Bezug von Hilfen zur Erziehung auswirkt. Sowohl ambulante als auch stationäre Hilfen werden vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen. Gleiches gilt noch verstärkt bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen.

Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent

Der Kreis Borken hat weniger Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger als die Mehrheit der Kreise. Überwiegend sind es Jungen ohne Schulabschluss⁸. Die geringere Anzahl von Schulabgängern ohne Abschluss kann sich entlastend auf den Bedarf an Hilfen zur Erziehung auswirken. Allerdings betrifft diese Kennzahl nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist. Auch hier kann durch sozialräumliche Ansätze die Lebenssituationen von betroffenen Familien nachhaltig verbessert werden. Das kann durch Netzwerke, bei denen die Jugendhilfe mit z.B. Bildungseinrichtungen, Gesundheitsvorsorge, Vereinen und Unternehmen zusammenarbeitet, stattfinden. Entscheidend ist dabei, dass es gelingt die Eltern mit einzubeziehen. Der Kreis Borken ist in diesem Bereich gut aufgestellt und hat die Entwicklung im Blick. Beispielsweise sind an vielen weiterführenden Schulen multiprofessionale Teams der Schulsozialarbeit tätig.

Jugendamtstyp und Belastungsklasse

Der Kreis Borken ist dem Jugendamtstyp 3 und der Belastungsklasse 4 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund⁹ zugeordnet. Diese Einstufung bedeutet eine sehr geringe Kinderarmut. Insgesamt betrachtet haben von den Kreisen mit Kreisjugendamt 25 Kreise eine sehr geringe Kinderarmut und zwei Kreise eine geringe Kinderarmut. Eine sehr geringe Kinderarmut kann eine Entlastung für den Bedarf an Hilfen zur Erziehung bedeuten. Zwischen dem Ausmaß an Kinderarmut in einer Region und dem Aufwand für die HzE im entsprechenden Gebiet besteht ein statistischer Zusammenhang. Dieser gilt insbesondere für die Fremdunterbringungen.

⁷ Zum Beispiel: Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ, Studie der Bertelsmann Stiftung von Anne Lenze „Alleinerziehende weiter unter Druck“ aus 2020

⁸ Siehe dazu auch „Kompass 2025, Entwicklungsstrategie für den Kreis Borken“

⁹ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

4.3.1 Umgang mit den Strukturen

Der Kreis **Borken** bezieht die soziostrukturellen Daten in seine Planungen ein. Diese Strukturdaten wertet der Fachbereich Jugend und Familie für den ganzen Kreis und auch differenziert nach kreisangehörigen Kommunen aus. Sozialräumliche Auffälligkeiten analysiert und bewertet der Fachbereich in den regelmäßig stattfindenden Controllinggesprächen. Dazu hat der Fachbereich Relevanzschwellen für unterschiedliche Kennzahlen festgelegt. Sofern eine Relevanzschwelle überschritten wird, führt der Fachbereich eine Sozialraumkonferenz durch. Als Grundlage nutzt er vorher festgelegte Sozialstrukturen (Quote Alleinerziehender, Ausgestaltung der Bedarfsgemeinschaften mit Kinderzahlen etc.). Ferner nutzt die Jugendhilfeplanung des Kreises Borken die Strukturdaten für die Bedarfsermittlung und Maßnahmenplanung.

Auch bei der Erstellung des Jugendförderplanes werden strukturelle Daten aufbereitet und miteinbezogen. Der Plan dient als Förderinstrument in der Jugendhilfe sowie als Planungs- und Steuerungsinstrument für die Kinder- und Jugendarbeit des Kreises. Er enthält die Ergebnisse des Beteiligungs- und Abstimmungsprozesses zwischen freien Trägern, Verwaltung und Politik.

4.3.2 Präventive Angebote

Ein direkter Zusammenhang zwischen präventiven Angeboten und dem Umfang an Leistungen für Hilfe zur Erziehung ist weder messbar noch nachweisbar. Dennoch können präventive Angebote und eine Netzwerkarbeit einen positiven Einfluss auf die Lebensbedingungen, das Aufwachsen und die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen haben.

- ➔ Im Kreis Borken gibt es ein vielfältiges breit gefächertes Präventionsangebot. Ein Gesamtkonzept für alle Altersgruppen ist vorhanden. Es findet eine weitreichende Netzwerkarbeit mit den unterschiedlichen Akteuren der Kinder-, Jugend- und Familienhilfen statt. Positiv bewertet die gpaNRW die Kooperationen mit anderen Jugendämtern im Kreisgebiet.

Ein Kreis sollte bedarfsgerechte präventive Angebote entwickeln und die hierfür erforderlichen Strukturen aufbauen. Dabei sollte er die maßgeblichen örtlichen Akteure, die jeweiligen Kommunen und die freien Träger der Jugendhilfe miteinbeziehen und alle Angebote steuern und koordinieren.

Der **Kreis Borken** hat ein vielfältiges Netz präventiver Maßnahmen und niederschwelliger Beratungsangebote für verschiedene Altersgruppen aufgebaut. Es sind Angebote für alle Altersgruppen vorhanden, die der Fachbereich im Zusammenwirken mit anderen Akteuren der Jugendhilfe regelmäßig weiterentwickelt.

Unter seiner Federführung hat der Kreis ein Netzwerk Frühe Hilfen / Kinderschutz entwickelt. An diesem Netzwerk nehmen auch die Stadtjugendämter Ahaus, Bocholt, Borken und Gronau teil. Dieses Netzwerk besteht aus drei Modulen mit unterschiedlichen Zielgruppen. Modul I richtet sich an Schwangere und Familien mit Kindern im Alter von null bis sechs Jahren, die Zielgruppe von Modul II betrifft Familien mit Kindern im Alter von sechs bis zehn Jahren. Zielgruppe des Moduls III sind Familien mit Kindern und Jugendliche ab zehn Jahren.

Darüber hinaus ist der Kreis Borken in der Kinder- und Jugendarbeit und in der Jugendsozialarbeit sehr aktiv. Der Kreis fördert in jeder Kommune mindestens eine Fachkraftstelle, damit flä-

chendeckend für Kinder- und Jugendliche eine Anlaufstelle vorhanden ist. Die geförderten Stellen verteilen sich auf Einrichtungen der Offenen Tür, der mobilen sowie aufsuchenden Jugendarbeit und auf Jugendbüros. Hinzu kommen Angebote aus dem Kinder- und Jugendförderplan und aus dem Bereich Übergang von der Schule in den Beruf. Auch die Schulsozialarbeit nimmt im Kreis Borken einen immer größer werdenden Stellenwert ein. Dazu hat ein Arbeitskreis, an dem neben dem Fachbereich Jugend und Familie auch die Stadtjugendämter teilnehmen, ein Rahmenkonzept „Schulsozialarbeit“ erarbeitet. An vielen weiterführenden Schulen sind multiprofessionelle Teams aktiv. Die Koordinierung der Schulsozialarbeit übernimmt der Fachbereich Schule, Bildung, Kultur und Sport.

4.4 Organisation und Steuerung

Die angestrebten Ziele, die Form der Organisation, die Intensität der Steuerung und der angewendete Ressourceneinsatz prägen die Aufgabenerledigung und das Ergebnis der Hilfen zur Erziehung.

4.4.1 Organisation

- ➔ Der Fachbereich Jugend und Familie des Kreises Borken hat eine klare organisatorische Struktur und nutzt in gutem Maße Synergien durch eine enge Zusammenarbeit mit anderen Akteuren. Die sozialräumliche Ausrichtung des ASD unterstützt den strategischen Ansatz.

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

Der Fachbereich Jugend und Familie und der Fachbereich Schule, Bildung, Kultur und Sport sind einem Vorstandsbereich zugeordnet. Da es sich bei den Aufgaben Schule und Jugend um teilweise dieselbe Zielgruppe handelt, bietet sich eine enge Zusammenarbeit an, um Synergieeffekte zu nutzen. Beim **Kreis Borken** besteht zwischen den beiden Fachbereichen eine enge Kooperation und eine gute Zusammenarbeit.

Der Fachbereich Jugend und Familie ist in zwei Geschäftsbereiche unterteilt. Im Geschäftsbereich Sozialpädagogik sind die Sozialen Dienste, die Wirtschaftliche Jugendhilfe, Grundsatzangelegenheiten und die Kinder- und Jugendförderung angesiedelt. Im Geschäftsbereich Verwaltung sind die Kindertageseinrichtungen, die Kindertagespflege, die Vormundschaften, die Beistandschaften, der Unterhaltsvorschuss und die Stabsstelle Elterngeld verortet. Die Jugendhilfeplanung und das Team unbegleitete minderjährige Ausländer (umA) und Eingliederungshilfe sind der Fachbereichsleitung als Stab zugeordnet.

Der ASD und der PKD sind sozialräumlich organisiert und in den Nebenstellen Rhede, Stadthorn und Gescher verortet. In den einzelnen kreisangehörigen Kommunen ohne eigenes Jugendamt finden regelmäßige Sprechstunden des ASD statt. Im Prüfungszeitraum gehörte die Jugendhilfe im Strafverfahren noch zu den Aufgaben des ASD. Zum Jahresende 2022 schafft der Fachbereich einen weiteren Spezialdienst für diesen Aufgabenbereich mit zusätzlichen Stellen.

Die Fach- und Dienstaufsicht nimmt die Fachbereichsleitung wahr, die in Personalunion auch die Sozialen Dienste und die Spezialdienste leitet. Die Nebenstellen und die Spezialdienste haben eine Fachabteilungsleitung. Die Eingliederungshilfen nach § 35 a SGB VIII sowie die Hilfen für UMA haben ihren Sitz im Kreishaus. Die Fallverteilung erfolgt sozialräumlich unter Berücksichtigung der Gesamtbelastung und teilweise der Fahrtzeiten. Der Landschaftsverband Westfalen Lippe (LWL) hat die Organisation des Fachbereichs vor einigen Jahren untersucht. Im Fokus stand auch die Ausrichtung der Nebenstellen. Die Untersuchungsergebnisse hat der Fachbereich bei seiner Organisation berücksichtigt.

In den Nebenstellen und im Team UMA und Eingliederungshilfe finden wöchentlich Teambesprechungen statt. Die Fachbereichsleitung führt alle zwei Wochen mit den Teams Besprechungen durch. Hier werden auch gesetzliche Änderungen oder Anpassungen der Verfahrensstandards besprochen. Zusätzlich führt die Fachbereichsleitung regelmäßige Besprechungen mit den Fachabteilungsleitungen durch.

Die WiJu ist zentral im Fachbereich Jugend und Familie in Borken angesiedelt. Die Fallaufteilung erfolgt sozialräumlich. Neben dem normalen Fallaufkommen bearbeitet die WiJu auch die Kostenerstattungen, die Widersprüche und Grundsatzangelegenheiten für die Hilfen zur Erziehung. Der Bereich Grundsatzangelegenheiten kümmert sich zum Beispiel um Auswirkungen von Gesetzesänderungen, Leitfäden und Verfahrensänderungen. Die Klagen bearbeitet unter Beteiligung der WiJu die Stabstelle Recht.

Die Jugendhilfeplanung des Kreises ist auf aktuellem Stand. In die Planung sind alle Aufgabengebiete des Fachbereiches über drei Arbeitsgemeinschaften

- AG I Tagesbetreuung für Kinder
- AG II Jugendarbeit / Jugendschutz
- AG III Hilfen für junge Menschen und Familien in Belastungs-, Krisen- und Notsituationen

einbezogen. In den AGs sind Vertreter der freien Träger vertreten. Die Hilfen zur Erziehung sind in der Arbeitsgemeinschaft III „Hilfen für Kinder, Jugendliche und Familien in Belastungs-, Krisen- und Notsituationen“ angesiedelt. Jährlich erstellt die Jugendhilfeplanung ein Maßnahmenprogramm zu den AG Themen. Das Maßnahmenprogramm beschließt der JHA.

Mit den Stadtjugendämtern findet vier Mal im Jahr ein Austausch zu den Themenfeldern der Hilfen zur Erziehung statt. Der Kreis Borken übernimmt für die Kommunen mit eigenem Jugendamt auch die Aufgabe der Adoptionsvermittlung. Zusätzlich treffen sich die Münsterlandkreise zwei Mal im Jahr. Der Kreis Borken nimmt mit anderen Kreisen an dem Vergleichsring „Jugendhilfe Kreise NRW“ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) teil.

4.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

- ➔ Mit dem „Kompass 2025“ gibt es eine vom Kreistag beschlossene Gesamtstrategie auch für den Bereich der Hilfen zur Erziehung. Aus dieser Strategie leitet der Kreis konkrete Maßnahmen ab. Die Strategie schreibt der Kreis regelmäßig fort.

Ein Kreis 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 ein Kreis seine gesetzten Ziele durch geeignete Maßnahmen erreicht. Bei Abweichungen muss er zeitnah nachsteuern und Maßnahmen anpassen.

Der Kreistag des **Kreises Borken** hat 2011 den „Kompass 2025“ als Entwicklungsstrategie verabschiedet. Diese Strategie formuliert Ausgangspunkte, Aufgaben und Ziele einer modernen Regionalentwicklung.¹⁰ Auf der Basis von fünf übergeordneten Zielen in den unterschiedlichen Themenfeldern werden im Kompass 2025 des Kreises Borken entsprechende Beiträge – Aufgaben, Projekte, Prozesse oder Maßnahmen – formuliert. In fünf Themenfeldern (Wirtschaft, Bildung, Familienfreundlichkeit, Lebensqualität und Umwelt) zeigt der Kompass Entwicklungspotenzial, Chancen und Schwierigkeiten auf. Der Kompass ermöglicht Transparenz über aktuelle und geplante Aktivitäten im Kreis Borken. Der Kompass stellt die

- Position: Wo starten wir?
- Hürden: Welche Herausforderungen begegnen wir?
- Routen: Welche Wege gehen wir?
- Partnerinnen und Partner: Mit wem arbeiten wir eng zusammen?

dar.

Die Hilfe zur Erziehung findet sich im Kompass 2025 im Themenfeld „Aktive Familienfreundlichkeit“. Hier wurde als Oberziel „Attraktives Arbeits- und Lebensumfeld für Familien gestalten“ formuliert. Zu diesem Oberziel hat der Kreis Borken weitere Unterziele (z.B. zum Kinderschutz, zu den frühen Hilfen etc.) formuliert und Handlungskonzepte erarbeitet. Der Kompass 2025 ist ein dynamischer Prozess und soll jeweils zum Anfang einer neuen Wahlperiode fortgeschrieben und angepasst werden. Die langfristigen Ziele des Kompass 2025 finden sich auch im Haushalt des Kreises bei den jeweiligen Teilprodukten wieder.

Zusätzlich finden sich Ziele auch im Haushalt zu den Produkten des Kreises Borken wieder. Beispielsweise werden im Produkt 02.03.02 „Familienunterstützende Hilfen“ folgende Ziele benannt:

- Klärung bzw. Lösung familiärer Alltagsprobleme, Krisen und Konflikte

¹⁰ siehe Kompass 2025 Entwicklungsstrategie für den Kreis Borken

- Sicherung des Verbleibs der Kinder in der Familie
- Aktivierung der Selbsthilfepotentiale der Familie
- wenn nötig: Vorbereitung weitergehender Hilfe für Kinder und Eltern

Ferner finden sich Ziele im oben bereits beschriebenen Maßnahmenprogramm der Jugendhilfeplanung des Kreises Borken.

4.4.3 Finanzcontrolling

➔ Feststellung

Im Fachbereich Jugend und Familie ist ein Finanzcontrolling mit einem Berichtswesen vorhanden. Das Berichtswesen enthält Kennzahlen und Zielwerte. Im Haushalt des Kreises sind in den Teilprodukten der HzE zu den Zielen keine entsprechenden Kennzahlen dargestellt.

- ➔ Die regelmäßig stattfindenden Controllinggespräche und differenzierten Auswertungen liefern eine gute Grundlage für die Steuerung der HzE. Besonders positiv bewertet die gpaNRW die interaktive geodatenbasierte Sozialraumkarte zur Unterstützung der Analyse.

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 insgesamt und differenziert nach Kommunen bzw. Bezirken aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte der Kreis messen, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Kennzahlen kann er als Grundlage für die Steuerung regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellen. So schafft der Kreis Transparenz zum Ressourceneinsatz und -verbrauch sowie zur Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen. Abweichungen von den gesetzten Zielen kann er durch einen Soll-Ist-Vergleich erkennen und bei Bedarf zeitnah gegensteuern. 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 werden transparent. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

Das Finanzcontrolling ist beim **Kreis Borken** dem Geschäftsbereich Verwaltung zugeordnet. Dort bearbeitet die Stabsstelle 51.8 die Controlling-Aufgaben. Für den HzE Bereich stehen 0,2 Vollzeit-Stellen zur Verfügung.

Im Produkthaushalt des Kreises sind Ziele für den Bereich Hilfe zur Erziehung enthalten. Zu den Zielen finden sich im Haushalt keine entsprechenden Kennzahlen. Es werden in den Teilprodukten die Entwicklung von Fallzahlen zur erwarteten Entwicklung von Finanzaufwendungen aufgeführt.

Zielwerte für die Kennzahlen der Haushaltsplanung ermittelt der Fachbereich jährlich neu. Zielwerte in Bezug auf fachliche Standards wie z.B. die durchschnittliche Laufzeit bleiben meist konstant bestehen.

➔ Empfehlung

Der Kreis Borken sollte im Produkthaushalt zu den Zielen der HzE auch die entsprechenden Kennzahlen darstellen und fortschreiben. Dazu gehören auch Kennzahlen aus dem Fachcontrolling zum Beispiel zur Darstellung sozialpolitischer Ziele.

Der Fachbereich Jugend und Familie erstellt jährlich zwei Controllingberichte, den Jahresabschluss und eine Geschäftsstatistik für den Jugendhilfeausschuss. Die Berichtsstruktur ist kreisweit einheitlich vereinbart. Mit diesen Berichten stellt der Fachbereich für die wichtigsten Produkte Plandaten und Veränderungsdaten dar und analysiert diese. Beispielsweise werden Ursachen für gestiegene Aufwendungen oder Fallzahlen analysiert. Die Berichte sind auf der Internetseite abrufbar.

Zusätzlich pflegt die Stabstelle Controlling eine monatliche Statistik. In dieser Statistik wertet die Stabstelle auch unterjährig die Entwicklung von Kennzahlen und Sozialräumen zu bestimmten Hilfearten aus. Diese Auswertungen bereitet die Stabsstelle auch grafisch auf. Diese Statistik ist Grundlage für die Quartalsgespräche mit der Fachbereichsleitung, Fachabteilungsleitung und Sachbearbeitung. Für die Controllinggespräche erstellt die Stabsstelle oft auch Sonderauswertungen zu vorher ausgewählten Themen wie z.B. eine Aggregation der stationären Aufwendungen nach Nebenstellen. Ziel ist es, steuerungsrelevante Zusammenhänge zu erkennen und Kostentransparenz herzustellen. Wenn möglich entwickelt der Fachbereich Gegensteuerungsmaßnahmen. Alle Führungskräfte der HzE haben Zugriff auf eine interaktive geodatenbasierte Sozialraumkarte der laufenden finanziellen Hilfen. Sozialraumbezogene Besonderheiten sowie deren Entwicklung werden hierdurch sichtbar. Zusätzlich haben alle Führungskräfte der HzE die Möglichkeit, über eine Access-Anwendung auf Fallstatistiken zuzugreifen. Dort sind Daten nach Hilfearten, Alter, Sozialräumen und Relationen zur Jugendeinwohnerzahl differenziert hinterlegt.

Wie oben bereits beschrieben nimmt der Kreis Borken seit Jahren an dem Vergleichsring „Jugendhilfe Kreise NRW“ der KGSt teil. Aktuell erfolgt der Vergleich in der laufenden Projektphase mit neun anderen Kreisen in Nordrhein-Westfalen. Hierbei werden einmal im Jahr Daten abgefragt und Auswertungen zu Kennzahlen im Vergleich der teilnehmenden Kreise erstellt. Es findet außerdem ein jährlicher Austausch der Kreise statt. Die Ergebnisse dieser Austausche fließen in die Analyse der Hilfe zur Erziehung ein.

4.4.4 Fachcontrolling

➔ Feststellung

Der Fachbereich Jugend und Familie hat bereits ein gutes Fachcontrolling installiert. Dabei sind Fach- und Finanzcontrolling gut miteinander vernetzt. Im Berichtswesen werden die Auswertungen bislang noch nicht zusammengefasst.

Ein Kreis sollte ein Fachcontrolling für die Hilfen zur Erziehung eingerichtet haben, um die Wirksamkeit der Hilfen und die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen zu können. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

Das Fachcontrolling ist beim **Kreis Borken** bei der Fachbereichsleitung und den Abteilungsleitungen angesiedelt. Beim Hilfeplangespräch werden konkrete Ziele der Hilfe festgelegt. Im Vorfeld der Fortschreibung des Hilfeplanes wird ein standardisierter Bericht durch den Leistungsanbieter zur Zielerreichung erstellt. Neben diesem Einzelfallcontrolling führt der Kreis Borken auch

fallübergreifende Auswertungen zur Zielerreichung, Abbruchquoten, Laufzeiten, Wirksamkeit der Hilfen, trägerbezogene Auswertungen etc. durch. Die Daten und Auswertungen aus der Jugendhilfesoftware und der Datenbank sind Grundlage für die oben bereits beschriebenen Controllinggespräche. Die Ergebnisse nutzt der Fachbereich auch als Grundlage für Qualitätsdialoge und Maßnahmenplanungen mit den freien Trägern. Auch das Maßnahmenprogramm der Jugendhilfeplanung ist zum Teil aus dem Fachcontrolling entstanden.

Zurzeit ist es dem Fachbereich nicht möglich, die tatsächlich abgerufenen Fachleistungsstunden der Träger für HzE Leistungen auszuwerten. Auswerten kann der Fachbereich bisher nur die bewilligten Fachleistungsstunden.

In der Geschäftsstatistik bzw. in den Controllingberichten sind kaum Auswertungen aus dem Fachcontrolling zu finden.

➔ **Empfehlung**

Auch Auswertungen des Fachcontrollings sollten in dem regelmäßigen Berichtswesen zusammengefasst werden. Zur Unterstützung der Steuerung sollten die Auswertungen der Fachleistungsstunden bei den ambulanten Hilfen um die tatsächlich abgerufenen Fachleistungsstunden erweitert werden.

4.5 Verfahrensstandards

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

4.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

➔ **Feststellung**

Der Kreis Borken hat für den Arbeitsbereich der HzE die Prozesse, Abläufe und Standards verbindlich in Arbeitsanweisungen geregelt. Die elektronische Aktenführung steht kurz vor der Einführung. Die Jugendhilfesoftware weist nach Aussagen des Fachbereichs Schwächen auf.

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

Der **Kreis Borken** hat die Standards für die Aufgabenwahrnehmung im Fachbereich Jugend und Familie verbindlich für die Mitarbeitenden beschrieben. Sämtliche Verfahrenshinweise sind auch in digitaler Form zugänglich. Zu einigen Hilfearten hat der Fachbereich besondere Standards festgelegt. Wie zum Beispiel für den Pflegekinderdienst, die jungen Volljährigen und der Eingliederungshilfe nach § 35 a SGB VIII. Sie beinhalten auch Regelungen zur Aktenführung, Dokumentation und zur Eingabe in die Jugendhilfesoftware. Zusätzlich sind die Anweisungen Thema in den regelmäßig stattfindenden Dienstbesprechungen. Auch für die WiJu gibt es schriftliche Verfahrensstandards.

Für den Bereich der HzE setzt der Fachbereich ein Jugendhilfe-Fachverfahren ein. Die Jugendhilfesoftware hat lt. Auskunft des Fachbereichs einige Schwächen. Die einzelnen Arbeitsschritte aus den Verfahrensstandards sind nicht in der Software eingepflegt. Eine Einnahmeschnittstelle zur Finanzsoftware ist nicht in der Anwendung. Zusätzlich sind auch die Datenauswertungsmöglichkeiten mit der Software begrenzt. Der Fachbereich führt Auswertungen mit Hilfe einer selbst programmierten Access-Datenbank durch. Die Jugendhilfesoftware soll in Kürze von einer moderneren Software abgelöst werden.

➔ **Empfehlung**

Die neue Jugendhilfesoftware sollte durch den Planungs- und Hilfeprozess führen. Dabei sollten Schritte der Plausibilitätsprüfung eingebaut sein. Um Medienbrüche zu vermeiden sollten neben den Verfahrensstandards des Fachbereiches auch umfangreiche Auswertungen aus der Software möglich sein.

Mit der Einführung der neuen Software können möglicherweise Personalressourcen entfallen, die sich jetzt um die Plausibilisierung der HzE Daten und die Datenbank kümmern.

Der Fachbereich Jugend und Familie hat für fast alle Bereiche die E-Akte eingeführt. Die gemeinschaftliche E-Akte für die Sozialen Dienste und die WiJu befand sich während des Prüfungszeitraumes noch in der Testphase. Voraussichtlich wird sie Ende 2022 produktiv gehen.

4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

- ➔ Das Hilfeplanverfahren läuft beim Kreis Borken nach einem schlüssigen Verfahren ab, das den nachfolgend formulierten Anforderungen gerecht wird.
- ➔ Die frühzeitige Beteiligung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe gewährleistet die rechtzeitige Prüfung der Zuständigkeit und etwaiger Kostenerstattungsansprüche.

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/die Jugendlichen 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. Vorgesetzte sollten die Einhaltung der Regelungen regelmäßig überprüfen. 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.*
- *Das Jugendamt berät und informiert die Personensorgeberechtigten und Minderjährigen/Volljährigen.*
- *Die fallverantwortliche Fachkraft schätzt den erzieherischen Bedarf ein und ermittelt eine geeignete Hilfe sowie einen passenden Leistungserbringer.*
- *Mehrere Fachkräfte 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.*
- *Die fallführende Fachkraft informiert den Personensorgeberechtigten und den Minderjährigen/Volljährigen über die in der Teamkonferenz ermittelten geeigneten Hilfeangebote.*
- *Zur Ausgestaltung der Hilfe erstellt die fallverantwortliche Fachkraft gemeinsam mit dem Personensorgeberechtigten und dem Minderjährigen/Volljährigen einen Hilfeplan.*
- *Die fallverantwortliche Fachkraft trifft eine verbindliche Leistungsentscheidung.*
- *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 prüft die fallverantwortliche Fachkraft mögliche Rückkehroptionen.*

Das Hilfeplanverfahren ist im **Kreis Borken** in Arbeitsanweisungen und Arbeitshilfen verbindlich geregelt. Die vom Kreis zur Verfügung gestellten Dokumente sowie die hierzu ergänzend im Interview erteilten Auskünfte zeigen ein schlüssiges Verfahren auf, das den vorstehenden Anforderungen gerecht wird. Geregelt sind beispielsweise die Zusammenarbeit Soziale Dienste und WiJu, Standards im Pflegekinderdienst, Ablauf von Diagnostiken, die Hilfeplanung, Voraussetzungen für den Einsatz ambulanter Hilfen, zu den Laufzeiten der ambulanten Hilfen und viele weitere Bereiche. Der Fachbereich Jugend und Familie hat alle relevanten Dokumente und Regelungsgrundlagen auch im Einarbeitungskonzept zusammengestellt. In die Arbeitsanweisungen und Arbeitshilfen sind auch wirtschaftliche Aspekte eingeflossen.

In den Fallakten gibt es neben dem Deckblatt auch eine Fallchronologie. Hieraus können die Verfahrensstandards entnommen werden. Wie oben bereits beschrieben löst die E-Akte zukünftig die Papierakte ab. Die Mitarbeitenden der ASD-Teams und der WiJu nehmen wechselseitig an den Teambesprechungen teil. Die Zusammenarbeit ist verbindlich im Leitfaden „Zusammenarbeit ASD und WiJu“ geregelt. Der ASD beteiligt die WiJu frühzeitig am Verfahren.

Die Personensorgeberechtigten sowie die Minderjährigen informiert der Fachdienst bei den Sozialpädagogischen Diagnostiken über Hilfen und das Antragsverfahren. Weitere Informationen erfolgen im Hilfeplanverfahren. Kollegiale Fallberatungen finden einmal in der Woche statt. An diesen nehmen die Leitungen der Nebenstellen, die Mitarbeitenden des ASD und der PKD teil. Ausgangspunkt jeder HZE-Entscheidung ist die intensive Auseinandersetzung mit der Familie und ihren Mitgliedern. Bevor die ASD-Teams eine Hilfe einleiten finden mindestens fünf Hausbesuche statt.

Die Fachhochschule (FH) Münster hat eine Untersuchung „Entscheidungen zu Erziehungshilfen im Jugendamt: Entscheidungskriterien und Entscheidungsverhalten im ASD“ im Fachbereich Jugend und Familie in Borken durchgeführt. Die FH Münster hat dabei Fallakten studiert, an kollegialen Beratungsprozessen teilgenommen und Interviews mit den ASD Mitarbeitenden geführt. Mit dieser Untersuchung hat die FH den ASD-Teams eine gute und leistungsfähige Arbeit mit verbindlichen Arbeitsweisen bescheinigt. Die Empfehlungen der FH hat der Fachbereich in die oben angeführten Arbeitsanweisungen aufgenommen.

Die WiJu erstellt die Leistungsbescheide zu den HzE Leistungen. Bei ambulanten Hilfen erfolgt die erste Hilfeplanfortschreibung nach drei Monaten. Mit den freien Trägern ist eine Meldung an den Fachbereich vereinbart, wenn die Hilfe einen anderen Verlauf, als vereinbart, nimmt.

Der Kreis Borken hat bislang kein schriftliches Rückführungskonzept. Rückführung ist immer ein Thema im Einzelfall in der Hilfeplanung. Entsprechende Vereinbarungen dokumentieren der ASD und PKD zu diesem Themenbereich. Die Hilfen für junge Volljährige waren immer mit im Fokus des Fachbereiches Jugend und Familie. Dieses spiegelt sich auch in der Falldichte der HzE für junge Volljährige im interkommunalen Vergleich wieder. Als Instrument setzt der Fachbereich eine Checkliste zu Verselbständigung ein. Dazu gehört, dass der/die junge Volljährige einen Bogen zur Selbsteinschätzung ausfüllt. Das Bild rundet dann ein Bogen des freien Trägers zur Einschätzung des/der jungen Volljährigen ab.

Nach eigenen Aussagen ist es dem Fachbereich bisher gelungen, Entgeltvereinbarungen zu marktkonformen Konditionen abzuschließen. Deshalb ist bei den Entgelten der Leistungsanbieter keine große Differenz vorhanden. Wirtschaftliche Aspekte spielen bei den oben bereits beschriebenen Controlling-Runden eine Rolle.

4.5.1.2 Fallsteuerung

- ➔ Der Fachbereich Jugend und Familie steuert die Fallbearbeitung durch einen standardisierten und verbindlichen Prozess. Die Freiplatzmeldung durch die freien Träger ist positiv zu bewerten. Die Einbindung der WiJu erfolgt frühzeitig.

Das Jugendamt sollte jeden Hilfsfall in einem strukturierten Prozess steuern und betreuen. Dabei sind unter Berücksichtigung der vorgegebenen Verfahrensstandards folgende Schritte von besonderer Bedeutung:

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

Der Fachbereich Jugend und Familie des **Kreises Borken** steuert die Hilfeplanfälle anhand eines strukturierten Prozesses. Die fachliche Zugangssteuerung hat der Fachbereich in seinen oben bereits beschriebenen vielfältigen Arbeitsanweisungen erläutert. Bei der Fallbearbeitung müssen Standards zum Beispiel zu Laufzeiten bei den ambulanten Hilfen oder zu Diagnostik

bei den stationären Hilfen eingehalten werden. Die fallverantwortlichen Sozialarbeiter/innen sind für die Zuständigkeitsprüfung verantwortlich. Die WiJu wirkt bei der Prüfung unterstützend mit. Die rechtliche Bewertung der Zuständigkeit erfolgt abschließend bei der WiJu. Auch bei Hilfeplanfortschreibungen müssen die Falldaten und die Zuständigkeit durch die/den Sozialarbeiter/in neu überprüft werden. Auch hier unterstützt die WiJu.

Alle Leistungsanbieter sind inklusive der Leistungs- und Entgeltvereinbarungen durch die WiJu im Datenmanagement System eingepflegt. Diese stehen allen Mitarbeitenden der Sozialen Dienste sowie der WiJu im auch digitalen Zugriff. In der kollegialen Beratung legen die ASD Mitarbeitenden unter Beteiligung der Fachabteilungsleitung den geeigneten Leistungsanbieter fest. Die Leistungs- und Entgeltvereinbarungen sind bei einzelnen ambulanten Hilfen vergleichbar. Unterschiedlich ist nur die konzeptionelle Ausrichtung. Alle Mitarbeitenden der ASD-Teams haben einen Zugriff auf die „Freiplatzmeldungen“ der freien Träger. Die freien Träger melden ihre freien Plätze an eine zentrale Mailanschrift.

Die Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Leistungsanbieter legt der ASD in der Hilfeplanung fest. Der Träger ist verpflichtet, mindestens 14 Tage vor jedem Hilfeplangespräch einen schriftlichen Bericht über den Hilfeverlauf vorzulegen. Die Berichtspflicht der Träger findet standardisiert statt. Mit jeder Abrechnung muss der Träger auch eine Aufstellung über die Inhalte der Fachleistungsstunden vorlegen. In der Hilfeplanung legt der ASD Obergrenzen für die Fachleistungsstunden und die Laufzeiten fest. Sofern eine Hilfe länger als 18 Monate läuft erfolgt eine Fallvorstellung im Team. Eine Entscheidung über die Verlängerung der Hilfe trifft dann die Fachabteilungsleitung. Gleichzeitig achtet der ASD auf pädagogisch sinnvolle Reduzierungsmöglichkeiten.

Mit Abbrüchen geht der ASD einzelfallbezogen um. Der Kreis Borken hat niedrige Abbruchquoten. Dieses hat sich auch im KGST Vergleichsring gezeigt. Sofern der Klient zwei Termine versäumt, informiert der Träger vereinbarungsgemäß den Fachbereich Jugend und Familie.

Auswirkungen der Corona Pandemie

In den Kreisen mussten während der Corona-Krise vor Ort fachlich fundierte Lösungen gefunden, alternative Angebote entwickelt sowie neue Wege der Informationsweitergabe und Zusammenarbeit unter den Fachkräften etabliert werden. So konnten die Angebote auch während der langanhaltenden Lockdown-Phasen aufrechterhalten werden. Die Corona-Krise hat gezeigt, dass Kommunen, die bereits ernsthafte Schritte in Richtung Digitalisierung gegangen sind, meist besser die Krise meistern konnten. Bereits jetzt sind neue Prozesse/Arbeitsweisen entstanden z.B. Durchführen von Videokonferenzen, digitales Abspeichern von Unterlagen im System anstelle von Ausdrucken und Abheften.

Die Mitarbeitenden der ASD-Teams des Kreises Borken konnten im Homeoffice tätig sein. Hausbesuche erfolgten aus dem Homeoffice heraus. Die Fallsteuerung hat sich während der Corona-Pandemie spürbar verändert. Beratungen nach §§ 16 ff. SGB VIII fanden in Form von Telefon- bzw. Videoberatungen weiterhin statt. Fallzugänge waren deutlich erschwert und wurden aufgrund der zahlreichen Schließungen nicht über die klassischen Partner, wie z.B. Schulen und Kitas, gemeldet.

Bei den Hilfeplanverfahren verzichtete der ASD weitgehend auf persönliche Kontakte. Soweit möglich wurde auf Telefon-/Videokonferenzen umgestellt. Die Standards im Hilfeplanverfahren konnten während der Corona-Pandemie meistens eingehalten werden. Teilweise kam es zu

Verzögerungen in der Hilfeplanung, da kein Zugang zu Wohngruppen oder Schulen möglich war.

Der Kontakt mit den Klienten fand während der Pandemie weiterhin unter Beachtung der Abstands- und Hygienevorschriften statt. Hilfepläne bzw. Hilfeplankonferenzen hat der ASD zum Teil verschoben. Dieses hat sich auf die Laufzeiten von Hilfen ausgewirkt. Kontakte haben auch per Videokonferenz bzw. bei Spaziergängen stattgefunden.

Vom Fachbereich Jugend und Familien musste kein Personal im Gesundheitsbereich aushelfen. Allerdings haben während der Corona-Pandemie ehemalige Kollegen aus dem ASD in akuten Phasen der Erkrankungen im Fachbereich ausgeholfen.

Reagiert hat der Fachbereich Jugend und Familie besonders bei den Verfahren einer möglichen Kindeswohlgefährdung im Corona Kontext. Hierzu hat der Fachbereich direkt einen Ablaufplan 8a SGB VIII entwickelt. Alle Standards wie zum Beispiel Hausbesuche mit zwei Fachkräften konnten mit hoher Priorität eingehalten werden. Zusätzlich hat der Fachbereich unter Beteiligung der Sozialen Dienste festgelegt, welche Kinder aus sozialpädagogischen Gründen eine Notbetreuung erhalten haben.

Die Kinderschutzmeldungen im Kreis Borken haben zugenommen wie die folgende Tabelle zeigt:

Kinderschutzmeldungen 2017 bis 2020

	2017	2018	2019	2020
Kinderschutzmeldungen nach § 8a SGB VIII	72	69	84	181
davon in Hilfeplanfälle übergegangen	11	11	24	28

Besonders im zweiten Halbjahr 2020 sind die Meldungen stark gestiegen. Dies liegt zum Teil an der starken Sensibilisierung der Bevölkerung für das Kinderschutzthema.

In den Jahren 2021 und 2022 hat der Kreis Borken an dem Programm „Aufholen nach Corona“ teilgenommen. Hiermit sollten mit Bundes- und Landesmitteln Kindern und Jugendlichen wieder mehr Optionen und Angebote in ihrer Freizeitgestaltung zur Verfügung stehen.

4.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

- ➔ Die WiJu prüft frühzeitig mögliche Kostenerstattungsansprüche und macht diese umgehend geltend. Schriftliche Verfahrensstandards und Ablaufpläne sind für diese Prüfung vorhanden.

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

Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen sollten Prozesse und Standards definiert sein, um zu gewährleisten, dass diese zeitnah und umfassend geltend gemacht werden.

Die WiJu prüft frühzeitig mögliche Kostenbeitrags- und Kostenerstattungsansprüche. Genau wie in den pädagogischen Bereichen gibt es für das Arbeitsfeld der WiJu umfangreiche Arbeitshilfen und Verfahrensstandards. Beispielsweise ist geregelt, dass bei Zuständigkeitswechseln, die die Fallübernahme von einem anderen Jugendamt oder die Fallabgabe an ein anderes Jugendamt zur Folge haben, sich die/der fallverantwortliche Sozialarbeiter/in und die WiJu unverzüglich gegenseitig zu informieren haben. Zusammengefasst sind die Arbeitshilfen in Handbüchern. Sie sind digital abrufbar. Auch auf der pädagogischen Seite ist klar in den Checklisten und Arbeitsanweisungen geregelt, wann die WiJu einzuschalten ist.

4.5.2 Prozesskontrollen

- ➔ Im Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung ist ein umfassendes internes Kontrollsystem installiert. Positiv sieht die gpaNRW die regelmäßige Anpassung des Sicherheits- und Rechtekonzeptes des Fachbereiches Kinder und Jugend.

Für die Aufgabenerledigung im Bereich der Hilfe zur Erziehung sollten prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen, technische Plausibilitätsprüfungen und prozessunabhängige Kontrollen vorhanden sein. Mithilfe der Prozesskontrollen sollen die Verantwortlichen nachvollziehen können, ob festgelegte Vorgaben für den Workflow und die Verfahrensstandards eingehalten sowie die Aufgaben rechtmäßig erledigt werden.

Der **Kreis Borken** hat ein umfangreiches Sicherheits- und Rechtekonzept für Zahlungsvorgänge entwickelt und schreibt dieses regelmäßig fort. Das Konzept ist als Dienstanweisung gestaltet und richtet sich an unterschiedliche Abteilungen des Fachbereiches. Neben Anweisungen zur Dokumentation beschreibt das Konzept

- die Rollen- und Rechtevergabe
- prozessinterne Kontrollen und
- prozesseexterne Kontrollen.

Beschrieben ist beispielsweise, dass jeder Genehmigungssachbearbeitende ein Prozent des Fachbestandes pro Monat in geeigneter Form zu kontrollieren hat. Die prozessunabhängigen Kontrollen bewertet die gpaNRW positiv. Daneben finden Kontrollen auch über die Fachstandards und die zu verwendenden Vordrucke statt. Auch die interne Revision ist in die Kontrollen einbezogen. Mit der internen Revision ist bereits seit Jahren ein Vier-Augen-Prinzip in der WiJu zur Prüfung von stationären Neufällen installiert.

4.6 Personaleinsatz

Zum Personaleinsatz im Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung betrachtet die gpaNRW schwerpunktmäßig die Stellenausstattung im ASD und in der WiJu.

- ➔ Der Kreis Borken verspürt zunehmend den fortschreitenden Fachkräftemangel. Dennoch gelingt es, vakante Stellen im ASD zu besetzen. Positiv sieht die gpaNRW den Einsatz von Springerstellen. Allen Mitarbeitenden stehen ein Einarbeitungskonzept und ein Fortbildungskonzept zur Verfügung.

Ein Kreis 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 der Kreis sein Personal auch qualitativ gut einarbeiten sowie qualifizieren.

Der Fachbereich Jugend und Familie des **Kreises Borken** hat für den ASD einen Fallschlüssel festgelegt. Diesen schreibt der Fachbereich regelmäßig fort. Zusammen mit der Personalabteilung führt die Fachbereichsleitung für die jährliche Stellenbedarfsplanung eine Fluktuationsanalyse durch. Für eine vorübergehende und schnelle Entlastung beispielsweise bei längeren Erkrankungen von Mitarbeitenden setzt der Fachbereich aus einem Pool Springerstellen ein. Bisher gelingt es dem Fachbereich noch, alle Stellen im ASD mit qualifizierten Personen nach zu besetzen. Bei mehreren geeigneten Bewerbern/innen stellt der Fachbereich auch über „Soll“ ein, um bei weiteren Fluktuationen schnell reagieren zu können. Der Kreis Borken schreibt alle Stellen im Fachbereich Kinder und Jugend unbefristet aus.

Für neue Beschäftigte im ASD hat der Fachbereich ein sehr strukturiertes Einarbeitungskonzept erarbeitet. Für die neue Fachkraft erstellt die Fachabteilungsleitung einen Einarbeitungsplan. Danach übernehmen die neuen Mitarbeitenden erst sukzessive einen eigenen Fallbestand. Zwischen den einzelnen Einarbeitungsphasen finden Reflexionsgespräche mit der Teamleitung und der Praxisanleitung statt. Neue Beschäftigte nehmen an der modularen Fortbildung „Neu im ASD“ der Landschaftsverbände teil.

Ferner hat der Fachbereich auch für die WiJu eine Stellenbemessung anhand von Fallzahlenentwicklungen durchgeführt. Diese schreibt der Fachbereich regelmäßig fort. Auch in der WiJu erfolgt eine strukturierte Einarbeitung anhand von festgelegten Standards und Handbüchern.

Hervorzuheben ist das sehr strukturierte Fortbildungskonzept des Fachbereiches Jugend und Familie. In diesem legt der Fachbereich für unterschiedliche Bereiche einen Rahmen fest.

- Regelungen für Zusatzausbildungen (beispielsweise systemische Ausbildungen)
- Fortbildungsähnliche Maßnahmen (beispielsweise Supervision, Coaching)
- Fortbildungsplanung, Budgetplanung, Controlling und Verfahren
- Finanzierung und Freistellung.

Das Konzept beinhaltet auch Regelungen für Teilzeitkräfte und Mitarbeitende in Elternzeit. Somit schafft der Fachbereich mit diesem Konzept einen transparenten Rahmen für alle Mitarbeitenden.

Personaleinsatz 2020

Kennzahlen	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	32	16	27	32	37	52	25
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	118	84	125	140	178	234	25

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.

Für den ASD wurden im Jahr 2020 inklusive aller Spezialdienste und der Springerstellen 29,91 Vollzeit-Stellen erfasst. Bei der WiJu waren es für 2020 insgesamt 8,0 Vollzeit-Stellen, die im Vergleich berücksichtigt worden sind.

4.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

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

- ➔ Der Fachbereich Jugend und Familie liegt mit den Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle am Median der Vergleichskreise. Damit liegt der Kreis knapp über dem gpaNRW Richtwert.

Der ASD des Fachbereiches Kinder und Jugend des **Kreises Borken** bearbeitet durchschnittlich 32 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle. Damit überschreitet der ASD den gpaNRW-Richtwert geringfügig. Wie oben bereits beschrieben schafft der Fachbereich zwei neue Stellen für die Jugendhilfe im Strafverfahren und plant eine Koordinierungsstelle für den Kinderschutz. Durch diese Maßnahmen kann der ASD entlastet werden. Wie oben bereits beschrieben hat der Fachbereich Jugend und Familie die Personalausstattung im ASD gut im Blick und erfüllt die Voraussetzungen des § 79 Abs. 3 SGB VIII.

4.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

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

➔ Feststellung

Die WiJu des Kreises Borken ist auskömmlich ausgestattet. Die Zahl der Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle liegt unter dem Richtwert der gpaNRW.

Der Kreis Borken positioniert sich am ersten Viertelwert der Vergleichskommunen. Wie oben bereits beschrieben nimmt die WiJu regelmäßig an den kollegialen Beratungen teil. Die WiJu bearbeitet auch Widersprüche. Bearbeitungsrückstände bestehen in der WiJu nicht. Kostenbeiträge überprüft die WiJu jährlich. Die Stelle Grundsatzangelegenheiten unterstützt die Fachbereichsleitung bei übergreifenden rechtlichen Grundsatzangelegenheiten.

➔ Empfehlung

Auch unter Berücksichtigung der SGB VIII-Reform und der Einführung der neuen Jugendhilfesoftware sollten die Standards und die Ausstattung der WiJu noch einmal überprüft werden. Es sollte ein geeignetes Verfahren zur Personalbemessung genutzt werden.

4.7 Leistungsgewährung

4.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- ➔ Der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren liegt im Kreis Borken unterhalb des Durchschnitts der Vergleichskreise. Dieser wird durch eine niedrige Falldichte positiv beeinflusst. Bezogen auf den Hilfefall zeigt der Kennzahlenwert einen überdurchschnittlichen Verbrauch an Finanzressourcen.

Ein Kreis 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 ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis der Produktgruppen 02.03. „Hilfen in besonderen Problemlagen“ des **Kreises Borken** gleichzusetzen.

Das Sozialdienstleister-Einsatzgesetz (SodEG) regelt die Voraussetzungen für die Gewährung von Zuschüssen für Einrichtungen und soziale Dienste zur Bekämpfung der Auswirkungen der Corona-Krise. Der Kreis Borken hat in 2020 für SodEG 360.873 Euro aufgewendet. Davon sind ein Großteil in 35 a SGB VIII Aufwendungen geflossen. Dieser Betrag ist in den Transferaufwendungen enthalten.

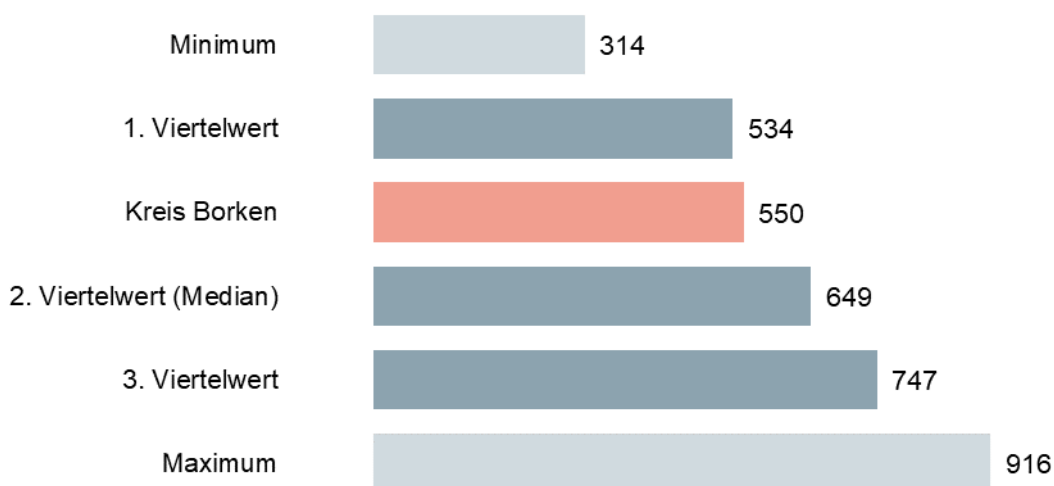
Fehlbetrag HzE in Euro im Zeitreihenvergleich

	2017	2018	2019	2020
Fehlbetrag HzE gesamt	15.687.169	18.158.281	18.293.582	20.375.843
Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren	387	431	478	550
Fehlbetrag HzE je Hilfefall	18.909	19.022	19.404	21.613

Wie in vielen NRW Kommunen ist im Kreis Borken der Fehlbetrag je Jugendeinwohner und je Hilfefall seit 2017 gestiegen. Ein besonderer Anstieg war im Corona Jahr 2020 zu verzeichnen. Hierzu finden sich weitere Ausführungen im Kapitel „Auswirkungen der Corona-Pandemie“. Während die Transferaufwendungen gestiegen sind, sind auf der Ertragsseite die Kostenerstattungen gesunken. Ursächlich sind die geringer ausgefallenen Kostenerstattungen für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA).

Einwohnerbezogen stellt sich der Fehlbetrag für das Jahr 2020 im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2020



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

Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2020

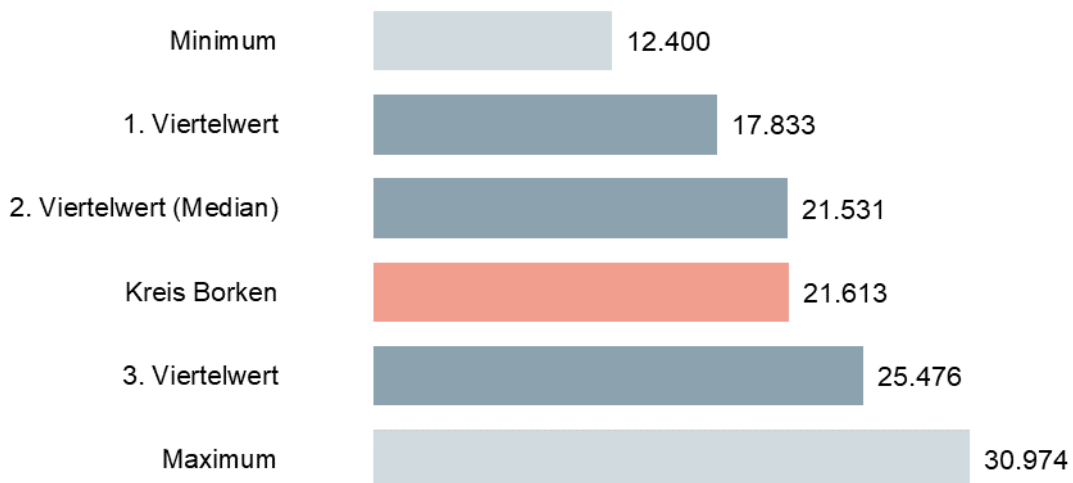


Der Kreis Borken hat im Jahr 2020 einen vergleichsweise geringen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. In den Vorjahren war der Fehlbetrag des Kreises Borken noch geringer als in 2020.

Die Kennzahl kann durch unterschiedliche zielgerichtete Steuerungsmöglichkeiten beeinflusst werden. Sehr wichtig ist hier vor allem die Zugangssteuerung, die sich auf die Falldichte und die Leistungsart auswirkt. Das Fach- und Finanzcontrolling sollte regelmäßig auswerten, wo die Zugangsschwerpunkte sind, um rechtzeitig gegensteuern zu können (s. hierzu auch das Kapitel Fach- und Finanzcontrolling).

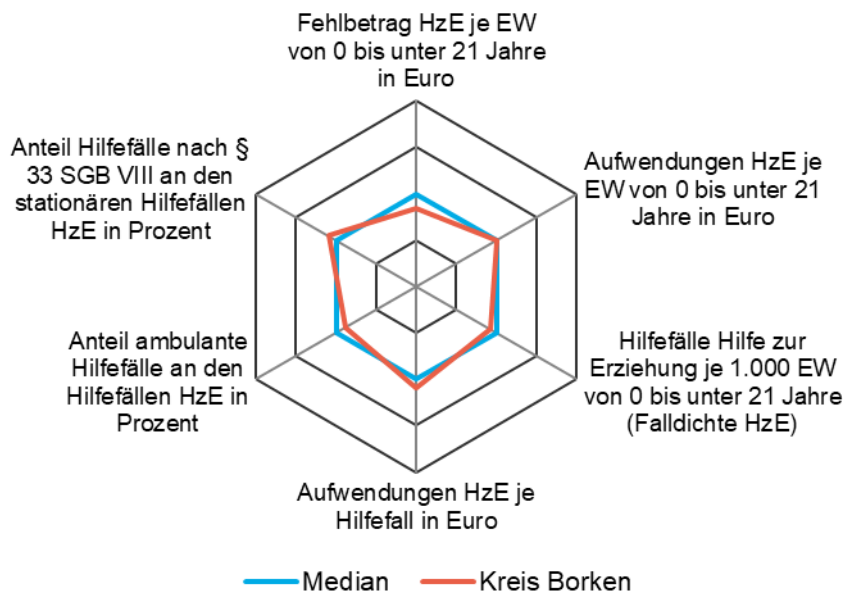
Bezogen auf den Hilfefall ergibt sich ein anderes Bild:

Fehlbetrag HzE je Hilfefall in Euro 2020



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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2020



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung des Kreises im Verhältnis zum Index dar. Dabei bildet ein Wert des Kreises 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 EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro“ und „Aufwendungen HZE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro“ werden von den Kennzahlen „Hilfefälle HZE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (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 Kennzahl „Hilfefälle HZE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HZE)“ ist in erheblichem Maße von den Steuerungsleistungen des Jugendamtes abhängig.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

4.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

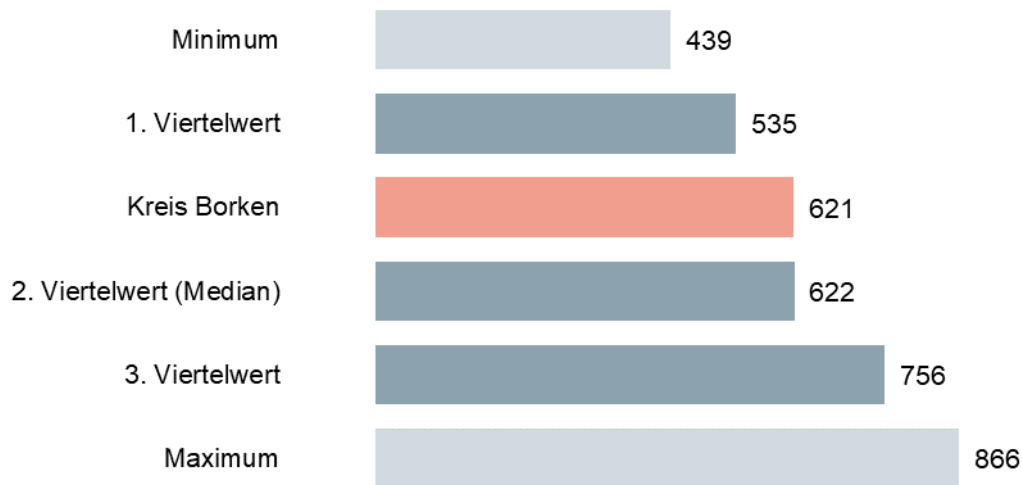
Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

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 des Kreises 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. Der Kreis Borken setzt kein eigenes Personal für eine eigene Leistungserbringung ein.

- ➔ Der Kreis Borken hat durchschnittliche Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren. Dabei liegen die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall über dem Median und die stationären Aufwendungen unterhalb des Medians der Vergleichsgruppe. Ferner beeinflusst der niedrige ambulante Anteil an den Gesamthilfen der HzE den Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE negativ.

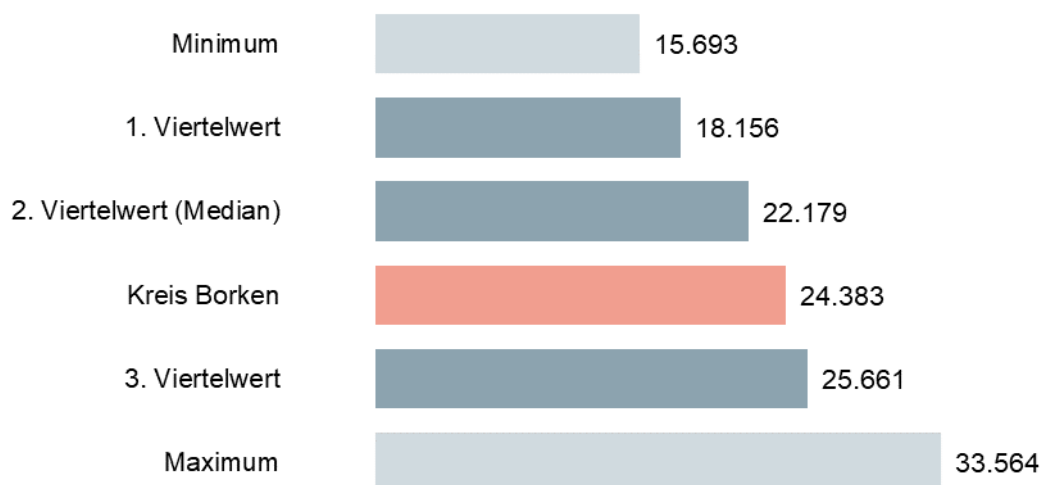
Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kreisen eingeflossen.

Entscheidend für die Beurteilung der Aufwendungen HzE ist neben dem Einwohnerbezug auch die Betrachtung der Aufwendungen HzE je Hilfefall.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kreisen eingeflossen. Die differenzierte Betrachtung der Aufwendungen zeigt, dass die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall vergleichsweise hoch sind. Der Kennzahlenwert für die stationären Aufwendungen je Hilfefall liegt beim **Kreis Borken** unter dem Median der Vergleichsgruppe.

Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2020

Kennzahlen	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	12.048	5.803	8.650	9.749	12.526	15.298	26
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	36.238	25.299	34.130	38.408	42.063	50.312	27

Im Zeitverlauf haben sich die Aufwendungen wie folgt entwickelt:

Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär im Zeitverlauf

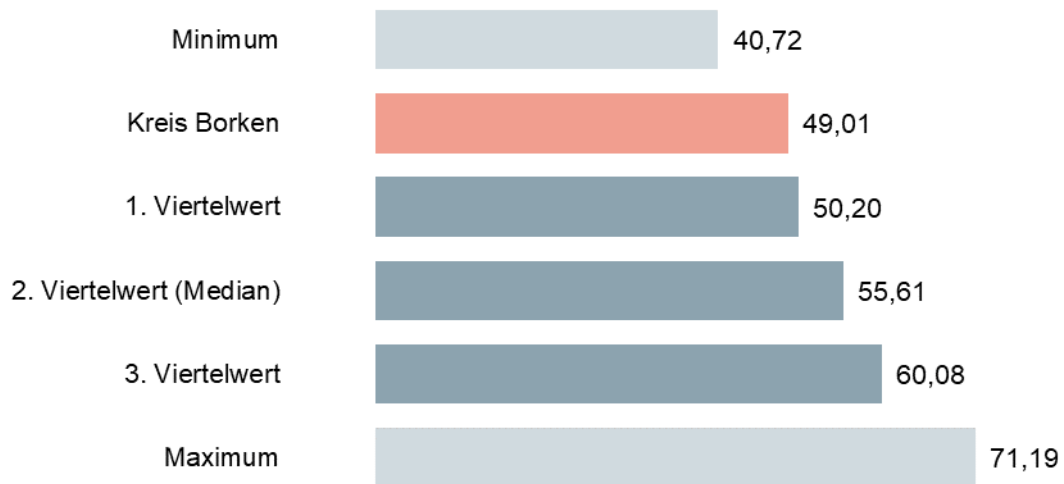
Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	10.742	10.030	10.783	12.048
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	33.320	33.294	34.267	36.238

Sowohl die stationären als auch die ambulanten Aufwendungen sind bis zum Jahr 2020 gestiegen. Gründe können in den vorher bereits beschriebenen Auswirkungen der Corona-Pandemie liegen.

4.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Der Kreis Borken erreicht einen Anteil ambulanter Hilfefälle, der unterhalb des Medians der Vergleichskreise liegt und die Aufwendungen und den Fehlbetrag der HzE negativ beeinflussen.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kreisen eingeflossen. Die schlechte Positionierung des **Kreises Borken** macht auch die folgende Grafik deutlich.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE



Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent

2017	2018	2019	2020
42,9	44,1	47,1	49,0

Im Jahr 2020 hat die gpaNRW insgesamt 947 Hilfefälle berücksichtigt, davon waren 464 ambulante Hilfen. Seit 2017 konnte der Kreis Borken den Anteil ambulanter Hilfefälle an den Gesamthilfefällen kontinuierlich steigern. Allerdings liegt der Anteil noch unter dem Median der Vergleichskommunen. Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, da dadurch die Aufwendungen positiv beeinflusst werden.

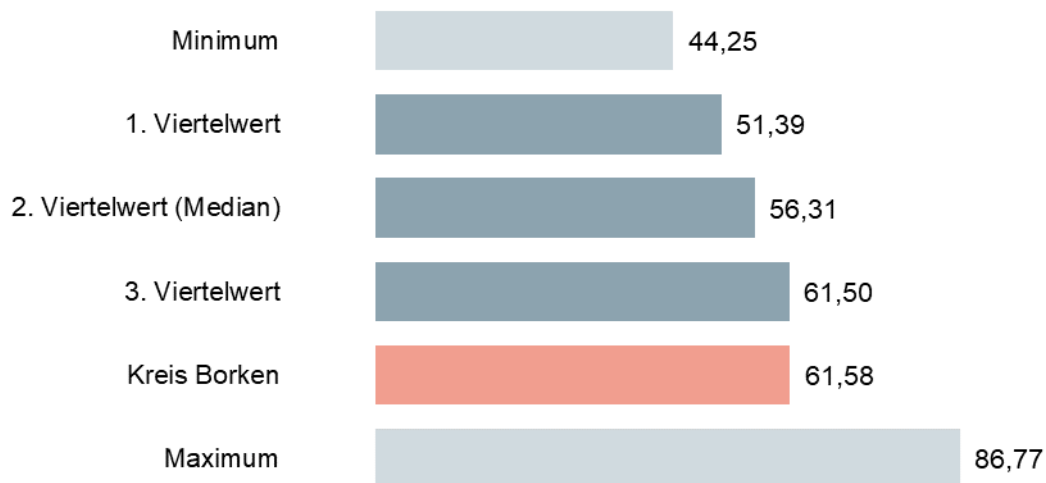
Zu berücksichtigen ist dabei insbesondere der hohe Kennzahlenwert je ambulanten Hilfefall, der wie bereits vorher erläutert über dem dritten Viertelwert der Vergleichskommunen liegt. Allerdings hat der Kreis Borken eine niedrige Falldichte besonders im ambulanten Bereich.

Die stationären Hilfen stellen mit ca. 51 Prozent den höheren Anteil innerhalb der Hilfen zur Erziehung dar. Die stationären Hilfen sind grundsätzlich teurer als die ambulanten Hilfen. In 2020 beträgt die Differenz rund 24.000 Euro je Hilfefall.

4.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- ➔ Der Kreis Borken bringt einen hohen Anteil stationärer Hilfen in Vollzeitpflege unter. Damit sind lediglich 40 Prozent der kostenintensiveren Heimerziehung zuzuordnen.

Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen. Betrachtet werden hier alle Vollzeitpflegefälle. In dieser Kennzahl sind die Hilfefälle für Vollzeitpflegefälle für die Minderjährigen und die Volljährigen enthalten.

Ein hoher Anteil Hilfefälle in Vollzeitpflege wirkt begünstigend auf die Kosten der stationären Hilfen, da der Anteil von kostenintensiven Heimfällen dann entsprechend niedriger ausfällt. Die durchschnittlichen Kosten je stationärem Hilfefall können hierüber positiv beeinflusst werden.

Auch im Zeitverlauf bleibt die Kennzahl in allen Vergleichsjahren auf hohem Niveau.

Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII und 41 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent

2017	2018	2019	2020
61,5	59,8	60,9	61,6

Im **Kreis Borken** gab es im Jahr 2020 297 Hilfefälle in Vollzeitpflege, bei insgesamt 483 stationären Hilfefällen. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen positioniert sich im Kreis Borken über dem dritten Viertelwert des interkommunalen Vergleiches. Dieses ist eine positive Einordnung. Von den Vollzeitpflegefällen wurden im Jahr 2020 über 60 Prozent der Hilfefälle durch Zuständigkeitswechsel von anderen Jugendämtern übernommen.

Bei der Vollzeitpflege wird das Kind oder der Jugendliche in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Dies ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Außerdem ist die Unterbringung aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten deutlich günstiger als eine Heimunterbringung. Ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen ist positiv zu sehen, da es hierdurch zu weniger kostenintensiven Heimunterbringungen kommt. Der Kreis Borken hat auch eine geringe Falldichte bei der Heimerziehung zu verzeichnen. Vollzeitpflege kostet in der Regel deutlich weniger als andere stationäre Hilfen und verringert den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung. Weitere Ausführungen zu den Hilfen nach § 33 Vollzeitpflege erfolgen im Berichtsabschnitt Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII „Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII“.

4.7.1.4 Falldichte HzE

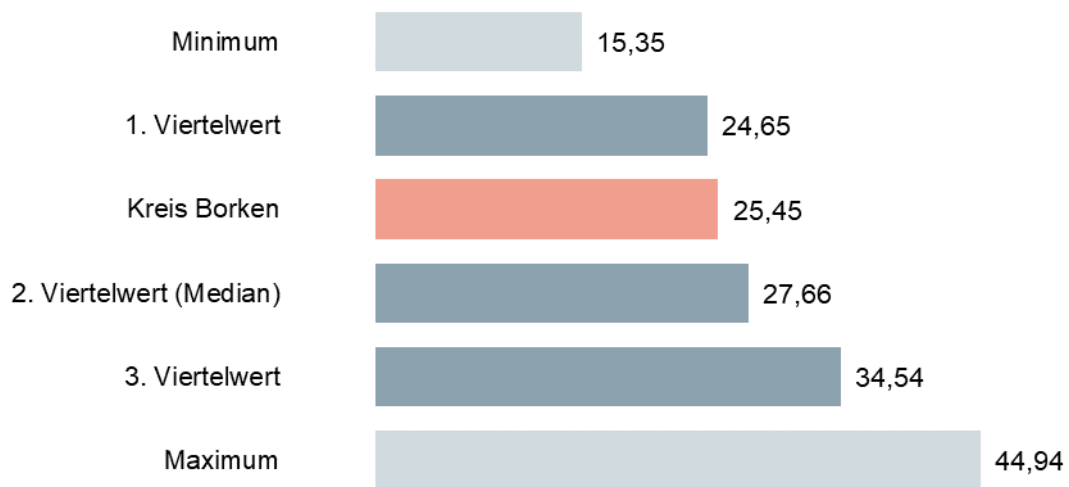
- ➔ Die Falldichte HzE ist beim Kreis Borken im Jahr 2020 niedriger als bei den meisten Vergleichskreisen. Dabei ist insbesondere die Falldichte ambulant niedrig, die stationäre Falldichte liegt dagegen über dem Median der Vergleichskreise. Der niedrige ambulante Anteil wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag aus.

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

Entwicklung der Hilfeplanfälle HzE je 1.000 EW unter 21 Jahren (Falldichte) im Zeitreihenvergleich

	2017	2018	2019	2020
Falldichte HzE ambulant in Promille	8,8	10,0	11,6	12,5
Falldichte HzE stationär in Promille	11,7	12,7	13,0	13,0
Falldichte HzE gesamt in Promille	20,5	22,7	24,6	25,5

Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kreisen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Falldichte HzE



Die ambulanten Hilfefälle steigen kontinuierlich an. Die stationären Fallzahlen sind gesunken. Dafür war der Rückgang der stationären Unterbringungen der UMA ursächlich. Ohne Berücksichtigung der UMA-Fälle sind die stationären Fallzahlen seit 2017 gestiegen. Im interkommunalen Vergleich liegt die Falldichte ambulant am ersten Viertelwert der Vergleichskommunen. Die stationäre Falldichte liegt über dem Medianwert.

Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE 2020)

Kennzahl	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant	12,5	6,3	12,6	15,1	21,5	26,7	26
Falldichte HzE stationär	13,0	8,1	10,3	12,4	14,9	18,3	27

Zur weiteren Analyse stellt die gpaNRW die Entwicklung der Fallzahlen der einzelnen Hilfearten differenziert dar.

Entwicklung der Fallzahlen HzE differenziert nach Hilfearten

	2017	2018	2019	2020
Flex. amb. Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	93	109	144	154
Erziehungsberatung nach § 28 SGB VIII	9	10	7	13
Soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII	3	6	5	3
Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII	22	21	28	26
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII	103	102	99	94
Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	15	14	14	18
Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant	59	73	93	115
Hilfen für Junge Volljährige § 41 SGB VIII ambulant	30	44	45	39
ambulante Hilfefälle gesamt	339	379	435	462
ambulante Hilfefälle gesamt ohne UMA	335	365	422	450
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	259	264	277	275
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	123	133	134	122
Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII stationär	6	7	8	6
Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII stationär	63	75	70	80
stationäre Hilfefälle gesamt	451	479	489	483
stationäre Hilfefälle gesamt ohne UMA	392	422	445	449

Bei den dargestellten Fallzahlen handelt es sich um gerundete Werte. Daher kann es zu geringen Abweichungen zu bereits zuvor genannten Daten kommen. Die flexiblen ambulanten Hilfen, die sozialpädagogische Familienhilfe und die ambulante Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sind die prägenden Hilfearten im ambulanten Bereich. Im stationären Bereich dominieren die Heimerziehung und die Vollzeitpflege.

4.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die den Fehlbetrag beeinflussenden Hilfen.

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

Flexible ambulante erzieherische Hilfen sind Hilfen, die im Regelfall auf das einzelne Kind bzw. den Jugendlichen ausgerichtet sein sollten. In der Praxis werden sie häufig genutzt, um eine Einzelfallhilfe mit einer Familienhilfe zu ergänzen und so die Hilfe aus einer Hand bedarfsgerecht und passgenau zu leisten.

- ➔ Die Aufwendungen je Hilfefall und die Laufzeiten für flexible ambulante Hilfen sind im Kreis Borken überdurchschnittlich. Im Vergleichszeitraum sind die Fallzahlen stark angestiegen.

Umfang der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	9.894	2.779	6.735	8.326	10.571	14.556	24
Hilfefälle § 27 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII)	4,13	0,0	0,5	1,1	3,0	13,3	24

Die Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII gestalten sich in den Kreisjugendämtern sehr unterschiedlich. Der Kreis Borken nutzt die Hilfeart überwiegend für systemische Beratungen und Familientherapien. Im Kreisgebiet haben sich nach Aussage des Fachbereiches viele Praxen angesiedelt, die diese Leistung anbieten. Der Kreis Borken hat im Jahr 2020 für 154 Hilfefälle in flexiblen erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII insgesamt Aufwendungen von rund 1,5 Mio. Euro verwendet. Im Betrachtungszeitraum sind die Fallzahlen bei dieser Hilfeart stark gestiegen. Bei der Falldichte liegt der Borken über dem dritten Viertelwert der Vergleichskommunen.

Auf die Falldichte wirken sich insbesondere die Laufzeiten von Hilfen aus. Beim Kreis Borken haben die Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII bei den beendeten Fällen bei 44 Prozent eine Laufzeit von über 18 Monaten. Damit bildet der Kennzahlenwert des Kreises das Maximum der Vergleichskreise ab. Dazu hat die gpaNRW empfohlen die Laufzeiten bei dieser Hilfeart zu analysieren. Der Fachbereich hat diese Empfehlung im Prüfungszeitraum bereits aufgegriffen und die Laufzeiten in den Controllinggesprächen analysiert und bewertet.

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.

4.7.2.2 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

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

- ➔ Die Sozialpädagogischen Familienhilfen sind durch niedrige Fallkosten und eine niedrige Falldichte geprägt. Die Laufzeiten der beendeten Hilfen waren deutlich länger als in den Vergleichskreisen.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	7.675	5.966	7.663	9.446	11.276	14.032	26
Hilfefälle § 31 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 31 SGB VIII)	2,5	0,3	2,8	5,0	6,9	11,9	26

Der Kreis Borken hat insgesamt rund 1,3 Mio. Euro für 94 Hilfefälle in SPFH aufgewendet. Die SPFH führen im Kreis Borken immer freie Träger aus. Die Hilfefälle der SPFH stellen rund 22 Prozent aller Hilfefälle HzE dar. Im Zeitverlauf sind die Fallzahlen gesunken. Die Falldichte für Hilfefälle nach § 31 SGB VIII positioniert sich unterdurchschnittlich. Grundsätzlich sollen die Laufzeiten der SPFH auf 18 Monate begrenzt sein. Im Corona-Jahr sind die Hilfen zum Teil länger als 18 Monate gelaufen.

Auf die Falldichte wirken sich insbesondere die Laufzeiten von Hilfen aus. Beim Kreis Borken weisen die beendeten Fälle in allen betrachteten Jahren lange Laufzeiten auf. Im Jahr 2020 liegt der Kreis Borken 56,9 Prozent der beendeten Fälle mit einer Laufzeit über 18 Monaten deutlich über dem Median im Vergleich der Kreise. Er bildet den Maximalwert ab. Die gpaNRW hat empfohlen die Laufzeiten der Hilfen nach § 31 SGB VIII zu analysieren. Dieser Empfehlung ist der Kreis Borken bereits im Prüfungszeitraum gefolgt und hat die Laufzeiten analysiert und in den Controllinggesprächen besprochen.

Bisher waren im Kreis Borken immer ausreichend Anbieter von SPFH-Leistungen vorhanden. Inzwischen kann es in Einzelfällen zu Wartezeiten kommen, da auch die Träger einen Fachkräftemangel verspüren.

4.7.2.3 Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII

Die Erziehung in einer Tagesgruppe ist nach dem SGB VIII eine teilstationäre Hilfe mit dem Ziel des sozialen Lernens in der Gruppe. Sie findet tagsüber in einer sozialpädagogisch betreuten Gruppe statt. Nachmittags bzw. abends kehren die Kinder in die Familie zurück. Die gpaNRW ordnet die Hilfen in einer Tagesgruppe im Rahmen der Prüfung den ambulanten Hilfen zu.

Im Kreis Borken bieten zwei regionale Anbieter vier Tagesgruppen an. Tagesgruppen gibt es in Ahaus, Borken, Legden und Rhede.

Umfang der Hilfen nach § 32 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 32 SGB VIII je Hilfefall in Euro	32.628	23.846	28.598	33.889	39.535	60.852	24

Der Fachbereich Jugend und Familie wendet rund 600.000 Euro für 18 Kinder auf.

4.7.2.4 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung von Kindern /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 i.V.m. § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

- ➔ Mit dem gut ausgebauten System der Pflegefamilien gelingt es dem Kreis Borken kostenintensive Heimunterbringungen zu vermeiden. Mit dem Konzept der BoKiP hat der Fachbereich ein transparentes und flexibles System der Finanzierung der Sonderpflegeverhältnisse installiert.

Der Kreis Borken hat im Jahr 2020 insgesamt rund 4,3 Mio. Euro für 275 Hilfefälle Minderjähriger in Vollzeitpflege aufgewendet. Davon hatte der Kreis in 164 Hilfefällen einen Kostenerstattungsanspruch gegenüber anderen Jugendämtern nach § 86 Abs. 6 SGB VIII. Die Aufwendungen sind seit 2017 kontinuierlich gestiegen. Im Jahr 2020 wendete der Kreis Borken rund 21 Prozent der HzE-Aufwendungen für Vollzeitpflege auf. Damit befindet sich der Kreis oberhalb des dritten Viertelwertes im Vergleich der Kreise.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	130	59	101	111	124	213	27
Stationäre Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	17.582	11.351	14.695	17.582	20.173	23.980	27
Anteil Aufwendungen nach § 33 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	21,0	9,7	14,4	16,4	20,6	44,0	27

Kennzahl	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfefälle nach § 33 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 33 SGB VIII)	7,4	4,3	5,2	5,7	7,8	11,6	27

Eine hohe Fallzahl an Vollzeitpflege ist grundsätzlich positiv zu bewerten, wenn im Gegenzug die Aufwendungen und Fallzahlen für Heimerziehung niedrig ausfallen. Dies ist beim Kreis Borken der Fall. Es werden durch vermehrte Unterbringungen in Vollzeitpflege kostenintensive Heimunterbringungen vermieden.

Kostenerstattungen nach § 86 Abs. 6 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen in Prozent	59,7	18,7	42,7	50,5	63,8	78,2	23

Der Kreis Borken hat einen hohen Anteil an Hilfefällen in Vollzeitpflege, die er von anderen Jugendämtern durch Zuständigkeitswechsel übernommen hat und für die er einen Kostenerstattungsanspruch hat. Auswärtige Jugendämter belegen in hohem Umfang die Pflegefamilien im Kreis Borken. Dieses führt schließlich zum Zuständigkeitswechsel und der Fallübernahme durch den Kreis Borken. Damit verbunden ist auch ein strukturell höherer Personalaufwand in der WiJu.

Der Fachbereich Jugend und Familie hat einen eigenen Pflegekinderdienst (PKD) eingerichtet, der mit 7,39 Vollzeit-Stellen für die Aufgaben nach § 33 SGB VIII ausgestattet ist. Der PKD kümmert sich um Akquise, Eignungsprüfung, Qualifizierung, Fortbildung, Fachtage, Vermittlung, Beratung und Begleitung. Über finanzielle Hilfen entscheidet immer das ASD-Sozialraumteam unter Beteiligung der Fachabteilungsleitung. Auch neue gesetzliche Regelungen und deren Umsetzung in die Praxis erarbeitet der PKD in kleinen Arbeitsgruppen. Bei speziellen Themen arbeitet der PKD des Kreises Borken mit anderen Kommunen des Kreises zusammen. In Einzelfällen nehmen auch Bewerber aus anderen Jugendamtsbezirken an Bewerberkursen des Kreises teil.

Sofern eine Fremdunterbringung von Kindern notwendig wird, prüft der ASD in jedem Einzelfall, ob eine Vermittlung in eine Pflegefamilie für das Kind möglich sein kann. Hierzu gibt es eine verlässliche Kooperation mit dem ASD. Wie oben bereits beschrieben, nimmt der PKD an den Beratungen des ASD teil. Hierdurch erfolgt eine frühzeitige Einbindung des PKD in die Hilfeplanung. Auch zusätzliche ambulante Hilfen bewilligt der PKD bei Bedarf, um Kinder möglichst lange in der Pflegefamilie betreuen zu können.

Landesweit hat der Bedarf an Sonderpflegeverhältnissen nach § 33 Satz 2 SGB VIII für besonders beeinträchtigte Kinder und Jugendliche zugenommen. Diese Tendenz hat auch der Fachbereich Jugend und Familie festgestellt. Bereits seit 2010 hat der Kreis Borken inhaltlich angelehnt an das System der „Westfälischen Pflegefamilien“ ein eigenes Konzept entwickelt. Mit dem Konzept „Borkener Kinder in Pflegefamilien“ (BoKiP) ist es dem Fachbereich gelungen, mehr Transparenz hinsichtlich der Fachberatung zu bekommen. In der Hilfeplanung kann die Fachberatung passgenauer und flexibler gesteuert werden. Anders als die „Westfälischen Pflegefamilien“ erfolgt die Abrechnung mit den beteiligten Trägern nach Nettofachleistungsstunden.

Der PKD des Kreises Borken betreut ca. 30 Prozent der Pflegeverhältnisse in BoKiP oder in Westfälischen Pflegefamilien. Eine Evaluation der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass BoKiP bei gleicher Qualität finanziell günstiger ist.

Im Fachbereich sind zwei Beschäftigte für die Bereitschaftspflegefamilien zuständig. Eine Konzeption für die Ausgestaltung der Bereitschaftspflege erarbeitet der Fachbereich zurzeit. Die Verweildauer von Kindern in Bereitschaftspflegen ist sehr unterschiedlich und orientiert an den Problemlagen der Herkunftsfamilien. Bei Einschaltung des Familiengerichts und familiengerichtlicher Begutachtung muss mittlerweile mit einer Verweildauer von 1-2 Jahren gerechnet werden.

4.7.2.5 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

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

- ➔ Der Kreis Borken nutzt die kostenintensive Heimerziehung in geringerem Maße als andere Kreise. Dieses wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag HzE aus.

Der Kreis Borken leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	220	85	184	261	314	417	27
Stationäre Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	67.079	55.460	64.454	67.079	73.543	87.757	27
Hilfefälle nach § 34 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 34 SGB VIII)	3,3	1,1	3,1	3,9	4,6	5,8	27
Anteil Heimerziehung nach § 34 SGB VIII an den HzE Hilfefällen gesamt in Prozent	12,9	4,2	9,8	13,1	18,1	24,9	26
Anteil Aufwendungen nach § 34 SGB VIII an den Aufwendungen HzE gesamt	35,4	19,3	33,6	39,1	45,8	65,9	27

Die Aufwendungen Heimerziehung bewegen sich mit 67.079 Euro je Hilfefall im Jahr 2020 genau am Median der Vergleichskreise. Im Kreis Borken sind im Jahr 2020 die Gesamtaufwendungen für die Heimerziehung und die Fallzahlen gesunken. Seit 2018 sind die Fallzahlen der stationären Heimunterbringungen ohne Berücksichtigung der UMA relativ konstant geblieben. Der Kennzahlenwert bei der Falldichte liegt unterhalb des Medians der Vergleichsgruppe. Bezogen auf den Einzelfall sind die Aufwendungen wie in vielen Jugendämtern von 2018 bis 2020 gestiegen. Positiv auf die Aufwendungen wirkt sich aus, dass der Kreis Borken keine Kinder und Jugendlichen im Ausland unterbringt. Im Zeitvergleich haben sich die Aufwendungen und Fallzahlen wie folgt entwickelt:

Aufwendungen und Fallzahlen für Heimerziehung nach § 34 SGB VIII

	2017	2018	2019	2020
Gesamtaufwendungen Heimerziehung nach § 34 SGB VIII in Euro	7.666.310	7.954.010	8.491.287	8.177.627
Hilfeplanfälle Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	122,6	133,0	133,7	121,9
Hilfeplanfälle nach § 34 SGB VIII ohne UMA	91,7	105,8	113,6	110,6
Aufwendungen Heimerziehung § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	62.541	59.805	63.524	67.079

Wo die Kinder und Jugendlichen untergebracht werden, entscheidet der ASD unter Beteiligung der Fachabteilungsleitung. Dabei spielen neben pädagogischen Schwerpunkten das Wunsch und Wahlrecht und die Platzkapazitäten eine Rolle. Meist gelingt es dem Fachbereich die Kin-

der und Jugendlichen ortsnahe unterzubringen. Unterstützend wirkt sich die oben bereits beschriebene „Freiplatzmeldung“ der freien Heimplätze aus. Die Rückführung der Kinder und Jugendlichen in die Herkunftsfamilie thematisiert der ASD grundsätzlich in jedem Hilfeplangespräch. Ausführungen zur Verselbständigung finden sich im Kapitel „Hilfen für junge Volljährige“.

4.7.2.6 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

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

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

→ Feststellung

Der Kreis Borken hat höhere Aufwendungen für 35a SGB VIII je Hilfefall als die Vergleichskreise. Obwohl die Fallzahlen stark gestiegen sind, ist die Falldichte noch vergleichsweise niedrig. Die Eingliederungshilfe bearbeitet ein Team spezialisiert. Poollösungen sind bisher erst vereinzelt an Schulen etabliert.

Der Kreis Borken leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2020

Kennzahlen	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	62,2	24	54	89	116	188	27
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	19.082	6.240	13.963	16.655	18.709	28.180	27
Hilfefälle § 35a SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII)	3,3	0,9	3,4	5,0	7,6	11,3	27
Ambulante Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	14.763	5.818	10.009	11.273	13.799	22.252	27

Kennzahlen	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	18.013	9.526	13.174	15.433	20.450	31.556	24
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	62,4	22,2	36,2	52,8	62,1	90,4	26
Hilfefälle § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/ Schulbegleitung)	1,9	0,3	1,5	2,1	3,0	6,7	26
Stationäre Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	103.209	20.039	61.001	72.051	84.216	108.359	27

*Poolösungen als zusätzlich finanziertes, fallunabhängiges infrastrukturelles Angebot, sind nicht in den Vergleich eingeflossen

Der interkommunale Vergleich zeigt bei den Leistungen nach § 35a SGB VIII ein sehr differenziertes Bild auf. Der Kreis Borken weist unter den Vergleichskommunen eine niedrige Falldichte und hohe Aufwendungen pro Hilfefall auf. Die Aufwendungen für Eingliederungshilfe machen insgesamt zehn Prozent der Aufwendungen HzE aus. Die Hilfefälle nach § 35a SGB VIII bilden einen Anteil von rund 13 Prozent an allen Hilfefällen HzE. Bei den ambulanten Hilfen sind die Hilfefälle für Integrationshelfer/Schulbegleitung prägend. Hier erreicht der Kreis Borken einen Kennzahlenwert über dem dritten Viertelwert der Vergleichskommunen.

Die Fallzahlen und Aufwendungen entwickelten sich wie folgt:

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

	2017	2018	2019	2020
Gesamtaufwendungen nach § 35a SGB VIII in Euro	1.237.029	1.491.456	1.940.970	2.313.647
Gesamtfallzahlen	65,3	80,3	101,3	121,3
Hilfefälle 35a SGB VIII ambulant	59,3	73,4	93,1	115,3
Hilfefälle 35a SGB VIII stationär	6,0	6,9	8,2	6,0

Der Kreis Borken hat im Jahr 2020 insgesamt rund 2,3 Mio. Euro für 121 Hilfefälle nach § 35a SGB VIII erbracht. Ein Großteil der Hilfen (115 Fälle) und Aufwendungen (1,7 Mio. Euro) fließen in die ambulanten Hilfen. Sowohl die Aufwendungen als auch die Fallzahlen sind im betrachteten Zeitraum stark angestiegen.

Das Spektrum bei Eingliederungshilfen ist breit gefächert und reicht von schulbezogenen Unterstützungsformen bei Lese- und Rechtschreibschwäche bis hin zu spezialisierten Borderline-

Gruppen oder Einrichtungen für Kinder- und Jugendliche mit Suchterkrankungen. Nach dem HzE Bericht 2019 des Landschaftsverbandes Rheinland und des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe und haben sich die Hilfen in NRW vom Jahr 2008 bis zum Jahr 2017 fast verdreifacht. Neben den steigenden Hilfezahlen fordert auch das Verfahren zur Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen und der Hilfestellung die Jugendämter heraus. Dieses ist angesichts der geteilten Zuständigkeit für junge Menschen mit (drohenden) Behinderungen von Eingliederungshilfe und Jugendhilfe sowie aufgrund der in diesem Kontext anzuwendenden Vorgaben des SGB IX sehr komplex. Deshalb hat der Kreis Borken einen Fortbildungstag unter Leitung einer externen Dozentin zum Thema „Inklusives SGB VIII“ veranstaltet.

Die Bearbeitung der Fälle nach § 35a SGB VIII ist wie beschrieben komplex und erfordert ein spezielles Fachwissen. Der Fachbereich Jugend und Familie hat dieses Erfordernis erkannt und bearbeitet die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII seit Jahren spezialisiert im Team 51.03 UMA und Eingliederungshilfe. Durch die Bündelung von Fachwissen in dem Team 51.03 ist es auch einfacher den hohen Anforderungen aus den Neuerungen des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) gerecht werden. Durch das BTHG haben sich zum 01. Januar 2018 insbesondere die Vorgaben zum Verfahren der Rehabilitationsträger in Teil 1 SGB IX deutlich verändert. Das Jugendamt kann nun auch Rehabilitationsträger sein und muss umfassende Prüfungen zur Zuständigkeit mit entsprechendem Aufwand vornehmen. Auch die WiJu ist bei der Prüfung der sachlichen Zuständigkeit und Einhaltung der Verfahrensregelungen des SGB IX maßgeblich miteingebunden.

Die Aufgabenbearbeitung nach § 35a SGB VIII ist mit 2,42 Vollzeit-Stellen personalisiert. Standards und Fristen zur Zuständigkeit und Abgrenzung sind definiert und mit Prozessen hinterlegt.

Die Teilhabebeeinträchtigung prüft der Fachbereich Jugend und Familie intensiv. Wenn diese nicht vorliegt, lehnt das Team-Eingliederungshilfe Anträge ab. Der Kreis Borken hat bei den ambulanten Hilfen für Eingliederungshilfe im Jahr 2020 drei Anträge abgelehnt, da keine Teilhabebeeinträchtigung vorlag. Im Jahr 2020 waren fast 40 Prozent der Anträge aus weiteren Gründen (z.B. Wegzug, Rücknahme andere Hilfe etc.) nicht erfolgreich.

Der Kreis Borken hat vereinzelte Poollösungen an Schulen installiert. Hier betreut ein Integrationshelfer mehrere Kinder. Die Mehrheit der Hilfefälle für Integrationshilfe/Schulbegleitung gewährt der Fachbereich als Einzelintegration.

Der Kreis Borken hat ein Konzept für Poollösungen entwickelt. Dieses Konzept ist bereits mit allen Beteiligten abgesprochen. Eine Pilotphase sollte nach den Herbstferien starten. Aus personellen Gründen musste der Start verschoben werden.

➔ **Empfehlung**

Mit Blick auf die steigenden Fallzahlen und Aufwendungen sollte das Konzept zu den Poollösungen baldmöglichst umgesetzt werden.

4.7.2.7 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.

- Die Verselbständigung hat bei Kreis Borken einen hohen Stellenwert bei den Hilfen für junge Volljährige. Spezielle Verfahrensstandards für die Bearbeitung der Hilfen sind vorhanden.

Der **Kreis Borken** leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	34.105	15.338	22.376	27.665	31.148	60.018	26
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	12,6	4,1	8,6	10,3	12,2	1607	26
Hilfefälle § 41 SGB VIII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VIII)	20,4	5,1	14,5	17,3	22,9	33,5	27
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	4.707	2.888	6.362	7.266	9.714	13.330	26
Hilfefälle § 41 SGB VII ambulant je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte ambulant § 41 SGB VIII)	6,7	1,1	6,3	7,1	9,7	18,3	27
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	48.510	25.121	36.961	40.688	47.952	73.091	26
Hilfefälle § 41 SGB VII stationär je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte stationär § 41 SGB VII)	13,7	2,7	8,1	11,0	13,5	22,0	27
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	17.679	10.203	12.824	15.564	19.956	36.133	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	56.577	29.503	45.322	51.634	55.720	76.588	26

Der Kreis Borken wendete im Jahr 2020 für Hilfen für junge Volljährige rund 4,1 Mio. Euro für 119 Hilfefälle auf. Dies sind 18 Prozent der Aufwendungen HzE insgesamt. Davon betrafen rund 3,9 Mio. Euro die 80 stationären Hilfefälle. Etwa 30 Prozent der stationären Hilfen für junge Volljährige wendete der Kreis für UMA auf. Die Aufwendungen sind stark gestiegen, obwohl die Fallzahlen seit 2018 relativ konstant waren. Der Kreis Borken weist bei den jungen Volljährigen eine überdurchschnittliche Falldichte auf. Insbesondere die Falldichte stationär ist im Vergleich hoch. Sie liegt am dritten Quartil der Vergleichskreise.

Mit der Verabschiedung des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes wurden grundsätzliche Änderungen im SGB VIII vorgenommen, die auch die jungen Volljährigen betreffen. Insbesondere ist ein verbindlicher Rechtsanspruch auf die Gewährung von Hilfen für junge Volljährige geschaffen worden. Ist der Prozess der Verselbständigung noch nicht abgeschlossen, so muss dem jungen Volljährigen zwingend die geeignete und notwendige Hilfe (weiterhin) gewährt werden.¹¹ Durch die Gesetzesänderung kommen für viele Jugendämter auch neue Herausforderungen zu.

Diesen Herausforderungen ist der Fachbereich Jugend und Familie des Kreises Borken gut gewachsen. Bereits seit 2014 hat der Fachbereich Jugend und Familie die Hilfen für junge Volljährige in den Blick genommen. Aufgrund hoher Fallzahlen entwickelte der Fachbereich für die jungen Volljährigen eine separate Arbeitsanweisung. Beispielsweise müssen vor der Entscheidung über eine Hilfe für junge Volljährige fünf Beratungsgespräche geführt werden. Diese Beratungsgespräche sind zur Klärung des Bedarfs, der Motivation, Mitwirkungsbereitschaft und der Frage von Geeignetheit und Notwendigkeit einer Hilfe erforderlich. Dadurch kann abgeschätzt werden, ob gegebenenfalls die Beratung durch eigene Kräfte des Fachbereichs ausreicht. Die Hilfen für junge Volljährige werden meist planmäßig beendet.

Zur Ermittlung des individuellen Bedarfs des jungen Volljährigen setzt der Fachbereich einen Fragebogen zur Selbsteinschätzung der eigenen Fertigkeiten als Grundlage für die Entscheidung über eine Hilfe ein. Mittels dieses Fragebogens werden die wesentlichen Bereiche von Schule/Ausbildung, Gesundheit, sozialen Kontakten, finanziellen und behördlichen Angelegenheiten und die Fähigkeiten zur Bewältigung des täglichen Lebens erfasst.

Bei laufenden stationären Fällen erörtert der ASD in den Hilfeplangesprächen gezielt ab dem 16. Lebensjahr das Thema „Verselbständigung“. Den Fragebogen zur Selbsteinschätzung setzt der ASD bereits zu diesem Zeitpunkt zur Abklärung des Bedarfs ein.

Auch schreibt der Fachbereich Hilfen nach § 41 SGB VIII in kürzeren Abständen fort. Ferner unterstützt der Fachbereich bei der Erlangung einer Berufstätigkeit. Hier arbeitet der Kreis eng mit dem Berufsorientierungszentrum, den Jugendberufsagenturen, dem Kommunalen Integrationszentrum Borken zusammen. Diese Zusammenarbeit läuft nach Aussage des Jugendamtes gut. Zusätzlich nimmt der Fachbereich an der regelmäßig stattfindenden Bildungskonferenz teil.

4.7.3 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.

➔ Die Belastungen durch Aufwendungen der Hilfen für UMA sind seit 2017 stark rückläufig.

¹¹ siehe dazu auch Susanne Achterfeld, Friederike Knörzer und David Seltmann –Kurzexpertise Careleaver-

Innerhalb der Jugendhilfe bilden die UMA eine spezifische Zielgruppe, für die es gilt, rechts-übergreifend mit anderen Hilfesystemen bedarfsgerechte Angebote zu schaffen. Die unbegleiteten Minderjährigen sind eine sehr heterogene Gruppe. Dies spiegelt sich u. a. in den Daten zu den Herkunftsländern, den Angaben zu den Fluchtgründen und den Schutzquoten der Asylantragstellung wider.¹² Wie sich die Fallzahlen und Aufwendungen aufgrund der aktuellen Ukraine-Krise entwickeln werden, bleibt abzuwarten. Es zeichnet sich jedoch ab, dass der Krieg erhebliche Auswirkungen auf die Kinder und Jugendhilfe und damit auch auf die HzE hat. Der Kreis Borken hat im März 2022 eine Gruppe Heimkinder aus der Ukraine aufgenommen. Dadurch ist es zu einem sprunghaften Anstieg der Fallzahlen gekommen.

Entwicklung Fallzahlen UMA

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Hilfefälle UMA gesamt	61,4	67,3	56,1	46,1

Im Jahr 2020 hat der Kreis Borken rund 2,2 Mio. Euro für 46 Hilfefälle für UMA aufgewendet. Der Großteil (97 Prozent) entfiel dabei auf stationäre Aufwendungen. Seit 2017 sind die Aufwendungen und die Fälle zurückgegangen. Im Jahr 2017 waren es noch 3,1 Mio. Euro für 61 Fälle.

Im interkommunalen Vergleich ergibt sich folgendes Bild:

Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen HzE je Hilfefall für UMA in Euro	48.699	20.193	31.677	37.025	43.992	76.477	27
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	4,9	1,8	3,16	4,2	5,5	8,9	26
Hilfefälle HzE für UMA je 1.000 EW von 0 bis unter 18 Jahre (Falldichte HzE für UMA)	1,2	0,5	1,0	1,2	1,5	2,4	27

Im **Kreis Borken** gibt es ausreichend Plätze für UMA. In den Jahren 2015 und 2016 hielt der Fachbereich noch spezielle Wohngruppen für UMA vor. Inzwischen leben die UMA in „eingestreuten Heimplätzen“ in stationären Einrichtungen. Hiermit soll eine bessere Integration erreicht werden. Im interkommunalen Vergleich liegt der Kreis Borken bei den Aufwendungen je Hilfefall über dem dritten Viertelwert der Vergleichskommunen.

¹² Siehe dazu auch Bericht der Bundesregierung zu dem Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher gem. § 42e SGB VIII – Die Situation unbegleiteter Minderjähriger in Deutschland

4.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - Hilfe zur Erziehung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation und Steuerung					
F1	Im Fachbereich Jugend und Familie ist ein Finanzcontrolling mit einem Berichtswesen vorhanden. Das Berichtswesen enthält Kennzahlen und Zielwerte. Im Haushalt des Kreises sind in den Teilprodukten der HzE zu den Zielen keine entsprechenden Kennzahlen dargestellt.	135	E1	Der Kreis Borken sollte im Produkthaushalt zu den Zielen der HzE auch die entsprechenden Kennzahlen darstellen und fortschreiben. Dazu gehören auch Kennzahlen aus dem Fachcontrolling zum Beispiel zur Darstellung sozialpolitischer Ziele.	136
F2	Der Fachbereich Jugend und Familie hat bereits ein gutes Fachcontrolling installiert. Dabei sind Fach- und Finanzcontrolling gut miteinander vernetzt. Im Berichtswesen werden die Auswertungen bislang noch nicht zusammengefasst.	136	E2	Auch Auswertungen des Fachcontrollings sollten in dem regelmäßigen Berichtswesen zusammengefasst werden. Zur Unterstützung der Steuerung sollten die Auswertungen der Fachleistungsstunden bei den ambulanten Hilfen um die tatsächlich abgerufenen Fachleistungsstunden erweitert werden.	137
Verfahrensstandards					
F3	Der Kreis Borken hat für den Arbeitsbereich der HzE die Prozesse, Abläufe und Standards verbindlich in Arbeitsanweisungen geregelt. Die elektronische Aktenführung steht kurz vor der Einführung. Die Jugendhilfesoftware weist nach Aussagen des Fachbereichs Schwächen auf.	137	E3	Die neue Jugendhilfesoftware sollte durch den Planungs- und Hilfeprozess führen. Dabei sollten Schritte der Plausibilitätsprüfung eingebaut sein. Um Medienbrüche zu vermeiden sollten neben den Verfahrensstandards des Fachbereiches auch umfangreiche Auswertungen aus der Software möglich sein.	138
Personaleinsatz					
F4	Die WiJu des Kreises Borken ist auskömmlich ausgestattet. Die Zahl der Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle liegt unter dem Richtwert der gpaNRW.	146	E4	Auch unter Berücksichtigung der SGB VIII-Reform und der Einführung der neuen Jugendhilfesoftware sollten die Standards und die Ausstattung der WiJu noch einmal überprüft werden. Es sollte ein geeignetes Verfahren zur Personalbemessung genutzt werden.	146

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Leistungsgewährung					
F5	Der Kreis Borken hat höhere Aufwendungen für 35a SGB VIII je Hilfefall als die Vergleichskreise. Obwohl die Fallzahlen stark gestiegen sind, ist die Fall-dichte noch vergleichsweise niedrig. Die Eingliederungshilfe bearbeitet ein Team spezialisiert. Poollösungen sind bisher erst vereinzelt an Schulen etab- liert.	163	E5	Mit Blick auf die steigenden Fallzahlen und Aufwendungen sollte das Kon- zept zu den Poollösungen baldmöglichst umgesetzt werden.	165

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes zum 31.12. nach IT.NRW 2017 bis 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	169.558	169.317	169.752	169.895
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	32.062	31.617	31.513	31.368
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	38.547	37.881	37.547	37.207

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE in Euro	18.646.096	19.771.704	21.459.495	23.086.930
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	484	522	572	621
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	23.630	23.021	23.210	24.383
Ambulante Aufwendungen HzE in Euro	3.638.070	3.804.046	4.694.262	5.590.141
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	10.742	10.030	10.783	12.048
Stationäre Aufwendungen HzE in Euro	15.008.026	15.967.659	16.765.234	17.496.789
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	33.320	33.294	34.267	36.238

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Falldichte HzE				
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	20,47	22,67	24,62	25,45
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	42,92	44,16	47,08	49,01
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	61,50	59,79	60,88	61,58

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	690.827	985.184	1.195.704	1.521.213
Hilfefälle	92,92	108,50	144,0	153,75
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	1.258.992	1.075.256	1.250.884	1.324.893
Hilfefälle	92,92	108,50	144,00	153,75
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	430.476	336.945	367.628	592.858
Hilfefälle	15,42	14,00	13,67	18,17
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	4.215.664	4.204.859	4.669.711	4.839.453
Hilfefälle	259,25	264,33	276,92	275,25
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	7.666.310	7.954.010	8.491.287	8.177.627
Hilfefälle	122,58	133,00	133,67	121,91
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	1.237.029	1.491.456	1.940.970	2.313.647
Hilfefälle	65,33	80,33	101,33	121,25
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	2.936.173	3.479.661	3.251.410	4.052.661
Hilfefälle	92,78	119,50	115,50	118,83
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte § 41 SGB VII)	14,31	19,08	19,14	20,35
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	3.101.667	3.154.808	2.655.736	2.44.062
Hilfefälle	61,42	67,25	56,08	46,08

5. Hilfe zur Pflege

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Borken im Prüfgebiet Hilfe zur Pflege stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgt zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Auch die Hilfe zur Pflege ist hiervon betroffen. Es ist derzeit nicht abschätzbar und beurteilbar, wie sich die Auswirkungen der Pandemie künftig auf die Fallzahlen und Aufwendungen in der Hilfe zur Pflege auswirken werden.

Hilfe zur Pflege

Vor allem gesetzliche Änderungen haben beim Thema Hilfe zur Pflege für Verschiebungen gesorgt. Neben dem Fachkräftemangel und den demografischen Entwicklungen sind das Themen, die alle Kreise betreffen.

Die Altersstruktur im **Kreis Borken** ist vergleichsweise jung. Dennoch wird auch hier in den nächsten Jahren die Zahl der potenziell Pflegebedürftigen weiter zunehmen. Gleichzeitig sinkt die Zahl in der Altersgruppe der potenziell Pflegenden. Aktuell kann noch ein großer Teil der Pflegebedürftigen ambulant und oft mit der Unterstützung von Familienmitgliedern gepflegt werden. Dies kann sich durch die demografische Entwicklung zukünftig ändern.

Belastend für den Kreishaushalt ist vor allem die hohe Zahl an **stationären Leistungsbeziehern**. Nur wenige Kreise haben höhere stationäre Transferaufwendungen je Leistungsbezieher. Ursächlich hierfür sind die hohen Kosten der stationären Pflege. Wer im Kreis Borken stationär gepflegt wird, muss mit höherer Wahrscheinlichkeit unterstützende Hilfe zur Pflege beantragen, als in vielen anderen Kreisen.

Um im Sinne des Grundsatzes „**ambulant vor stationär**“ zu steuern, sollte der Kreis Borken die ambulante Pflege weiter fördern. Dies erfolgt durch eine Pflege- und Wohnberatung sowie durch das Vorhalten einer passenden Pflegeinfrastruktur. Prognostisch besteht bei der Pflegeinfrastruktur ein Bedarf an zusätzlichen stationären Plätzen. Problematisch wirkt sich aktuell schon der Fachkräftemangel aus. Hierdurch können bereits bestehende Einrichtungen teilweise nicht alle Plätze belegen.

Ein hoher Anteil an ambulanter Pflege allein entlastet jedoch nicht den Kreishaushalt. Mittlerweile wohnt fast die Hälfte der ambulanten Leistungsbezieher in **ambulanten Wohngemeinschaften**. Diese Pflegeform ist beinahe so kostenintensiv wie die stationäre Pflege. Tatsächlich ist diese eher als Ergänzung zu den stationären Angeboten zu sehen. Aktuell überprüft der

Kreis bei den Antragstellern Hilfe zur Pflege nicht, inwieweit die stationäre Pflege oder die Pflege in ambulanten Wohngemeinschaften notwendig ist (Heimnotwendigkeitsprüfung). Mit einer solchen Zugangssteuerung könnte die Zahl der stationären Leistungsbezieher oder Leistungsbezieher in ähnlichen Einrichtungen besser beeinflusst werden.

Entlastend für den Haushalt sind die **Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen** (zum Beispiel Schenkungen). Der Kreis Borken erzielt diese Erträge im höheren Maß als die meisten anderen Kreise. In der Bedeutung deutlich gesunken sind Unterhaltserträge. Diese sind seit 2020 nur noch zu leisten, wenn der Unterhaltsverpflichtete ein Jahresbruttoeinkommen über 100.000 Euro erzielt. Aktuell hat der Kreis Borken noch kein Konzept entwickelt, wie er mit dieser geänderten Rechtslage umgehen wird.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

- Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen (ambulant) und in Einrichtungen (stationär),
- Hilfe zur Pflege für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2 nach anderen Rechtsgrundlagen (z. B. §§ 27, 27a, 27b, 70, 71, 73 SGB XII),
- Pflege- und Wohnberatung,
- Wohn- und Teilhabegesetz-Behörde (WTG-Behörde, ehemals Heimaufsicht),
- Pflegewohngeld (§ 14 APG NRW¹³),
- Investitionskostenzuschüsse für ambulante Dienste (§ 12 APG NRW) und
- Investitionskostenzuschüsse für teilstationäre Dienste (§ 13 APG NRW).

Nicht erfasst werden die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und die Hilfe zum Lebensunterhalt.

Ziel der Prüfung ist es, auf eventuelle Risiken für den Haushalt aufmerksam zu machen, Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten aufzuzeigen sowie auf Wirkungsmechanismen hinzuweisen, um die Kosten bei bedarfsgerechter Versorgung möglichst niedrig zu halten. Im Fokus der Betrachtung steht ein wirtschaftlicher Ressourceneinsatz unter Berücksichtigung fachlicher Standards der Aufgabenerfüllung.

Dazu analysiert die gpaNRW die Erträge und Aufwendungen sowie die Personalausstattung mithilfe von interkommunalen Kennzahlenvergleichen. Die vergleichende Darstellung der Kennzahlen schafft Transparenz und ermöglicht eine Standortbestimmung unter den Kreisen in

¹³ Gesetz zur Weiterentwicklung des Landespflegerechts und Sicherung einer unterstützenden Infrastruktur für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen und deren Angehörige (Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen - APG NRW)

NRW. Auch die Entwicklung der Anzahl der Leistungsbeziehenden ist Bestandteil der Betrachtung.

Für die tiefergehende Analyse bezieht die gpaNRW das Finanz- und Fachcontrolling im Sozialamt und die Steuerung der Leistungsgewährung sowie der Pflegelandschaft in die Prüfung ein. Hierfür wertet die gpaNRW örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus.

5.3 Demografische Entwicklung

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

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

- Die Anzahl älterer Menschen nimmt tatsächlich und prozentual zu.
- Der Anteil älterer Menschen ohne familiären Hintergrund steigt.
- Die Familienstrukturen sind anders als früher (weniger Kinder, räumliche Entfernung).
- Pflegebedürftige können durch professionelle Unterstützung länger in ihren Wohnungen bleiben.
- Der Anteil dementer oder hochbetagter Pflegebedürftiger wächst.
- Die unterschiedliche Angebotsstruktur der Träger wirkt sich auf die Art der Versorgung der pflegebedürftigen Menschen aus.

Bevölkerungsstruktur 2020

Kennzahl	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	30,59	27,52	30,51	30,78	31,33	32,30	31
Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	13,24	12,70	14,57	14,97	15,41	16,29	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	6,01	5,67	6,48	6,91	7,35	7,88	31

Quelle: IT.NRW

Die Altersstruktur im **Kreis Borken** ist vergleichsweise jung. Alle hier dargestellten Altersgruppen über 45 Jahren sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Auch die für Hilfe zur Pflege relevante Altersgruppe der über 65-Jährigen. Der geringe Anteil bedeutet, dass auch die Zahl der potenziell Pflegebedürftigen gering ist.

Entscheidend für das Gesamtbild ist auch die zukünftige Entwicklung der Altersgruppen. Wie entwickelt sich die Zahl der potenziell Pflegebedürftigen? Aber auch ein Blick auf die Zahl der Potenziell Pflegenden – die Altersgruppe 45 bis 65 – sollte bei der Betrachtung eine Rolle spielen.

Bevölkerungsprognose 2025 und 2040

Kennzahl	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil 45 bis 65-jährigen an der Gesamtbevölkerung 2025 in Prozent	29,51	25,56	28,91	29,07	29,49	30,41	31
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2040 in Prozent	25,10	22,41	25,09	25,32	25,61	26,48	31
Anteil EW von 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2025 in Prozent	15,32	14,66	15,93	16,37	16,95	18,06	31
Anteil EW von 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2040 in Prozent	21,20	17,44	20,08	20,76	21,23	22,55	31
Anteil EW ab 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2025 in Prozent	6,52	6,11	7,01	7,51	7,88	9,00	31
Anteil EW ab 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2040 in Prozent	9,31	8,44	9,30	9,82	10,14	11,16	31

Quelle: IT.NRW

Um die zukünftige Entwicklung abschätzen zu können, betrachten wir die Prognose bis 2025 sowie bis 2040.

Der Anteil der 45 bis unter 65-Jährigen sinkt bis 2040 immer weiter ab. Hierbei handelt es sich um die arbeitende Generation sowie um die Kinder der möglicherweise Pflegebedürftigen. Sinkt die Zahl in dieser Altersgruppe, könnte dies negative Auswirkungen auf den Anteil der häuslichen Pflege haben. Der Anteil der über 65-Jährigen steigt hingegen weiter an. Nicht jeder Pflegebedürftige ist auch auf unterstützende Leistungen nach dem 7. Kapitel SGB XII angewiesen. Das Risiko, Hilfe zur Pflege beantragen zu müssen, ist bei Leistungsbeziehern aus dem 4. Kapitel SGB XII deutlich erhöht. Im Jahr 2017 auf 2020 ist die Anzahl der Leistungsbezieher im Kreis Borken um zwölf Prozent gestiegen. Im Eckjahresvergleich 2017/2020 sind es 456 Leistungsbezieher mehr.

Inwieweit heute und auch zukünftig Pflegebedürftige Leistungen der Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflegewohngeld in Anspruch nehmen müssen, hängt auch von den sozialen Strukturen ab. Indikatoren hierfür sind zum Beispiel die SGB II-Quote, die Kaufkraft der Einwohner oder die Arbeitslosenquote. Ein Blick auf

die einzelnen Faktoren bietet kein Gesamtbild. Die zweitniedrigste SGB II-Quote in Nordrhein-Westfalen deutet aber zumindest daraufhin, dass kaum soziale Leistungen für den Lebensunterhalt in Anspruch genommen werden müssen. Somit können auch mit größerer Wahrscheinlichkeit Reserven für eine spätere Pflegebedürftigkeit aufgebaut werden.

Aktuell liegen somit eher positive demografische Strukturen vor. Prognostisch werden sich diese durch die alternde Gesellschaft jedoch verschlechtern. Inwieweit der Haushalt bereits aktuell durch die Hilfe zur Pflege belastet wird, welche Faktoren einen Einfluss darauf haben und wie der Kreis damit umgeht erarbeiten wir in den folgenden Kapiteln.

5.4 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

5.4.1 Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Der Fehlbetrag stellt den Ressourcenverbrauch für die Pflichtaufgabe dar, der je nach Buchungspraxis in den Kreisen unterschiedlich ausfallen kann. Die gpaNRW berücksichtigt an dieser Stelle neben der Leistungsgewährung nach dem 7. Kapitel SGB XII auch die verwandten Aufgaben der WTG-Behörde sowie die Pflege- und Wohnberatung.

Der **Kreis Borken** nimmt die Aufgabenerfüllung nach dem 7. Kapitel SGB XII vollumfänglich selbst wahr. Somit ist der Personaleinsatz höher als wenn er diese Aufgabe ganz oder teilweise an die kreisangehörigen Kommunen delegiert hätte. Bei einer Delegation wären die Personalaufwendungen bei den kreisangehörigen Kommunen höher, die Kreisumlage dafür etwas geringer. Die Wohnberatung erfolgt über Wohlfahrtsverbände im Kreis Borken. Die Pflegeberatung ist – bis auf eine Koordinierungsstelle beim Kreis – an die kreisangehörigen Kommunen delegiert. Diese tragen auch die Personalkosten der Beratung.

Fehlbetrag Hilfe zur Pflege Kreis Borken 2017 bis 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
ordentliche Erträge HzP in Mio. Euro	2,63	2,96	3,87	2,93
ordentliche Aufwendungen HzP in Mio. Euro	27,03	27,94	30,06	32,83
Fehlbetrag HzP in Mio. Euro	24,40	24,97	26,19	29,91
Fehlbetrag HzP je Einwohner ab 65 Jahre in Euro	359	361	373	418

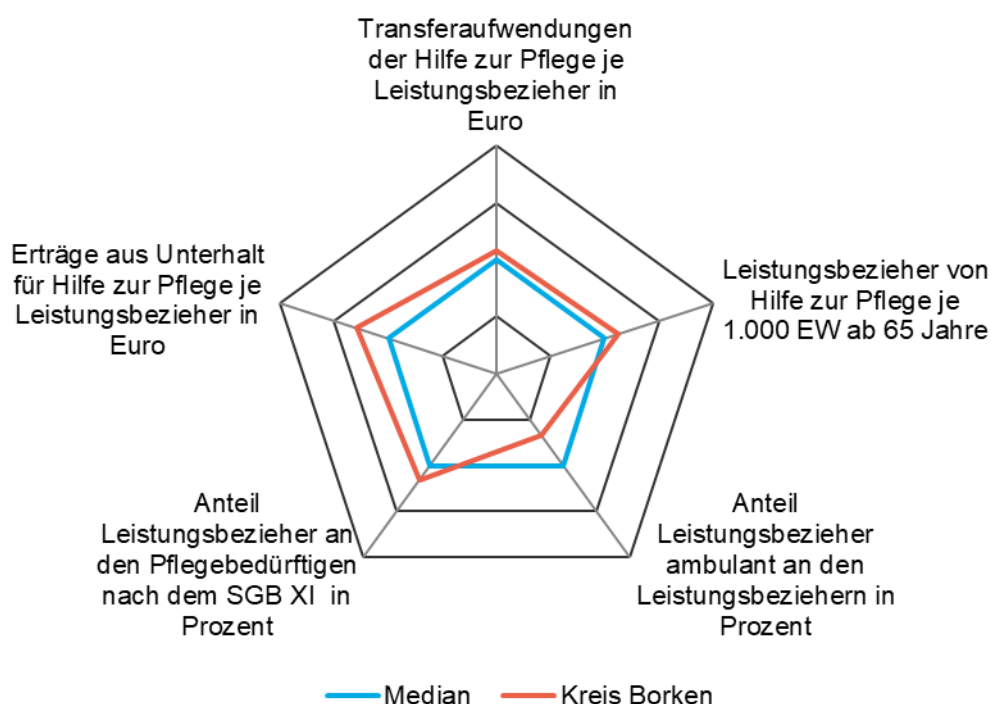
Im Fehlbetrag des Kreises Borken werden die Erträge und Aufwendungen aus dem Produkt 01.01.03 berücksichtigt. Der Fehlbetrag der Hilfe zur Pflege ist im Zeitverlauf immer weiter angestiegen. Das ist vor allem auf die steigenden Aufwendungen zurückzuführen. Verstärkt wird die Entwicklung durch die gesunkenen Erträge 2020. Die Entwicklungen im Einzelnen werden im nachfolgenden Kapitel analysiert.

5.4.2 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Der Fehlbetrag wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Hierzu zählen beispielsweise die Leistungsdichte, die Aufwendungen je Leistungsbezieher und die ambulante Quote.

Mit Hilfe geeigneter Steuerungsmaßnahmen sollte der Kreis den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung so niedrig wie möglich halten. Geeignete Steuerungsmaßnahmen umfassen beispielsweise eine gute Zugangssteuerung, präventive Maßnahmen und beratende Angebote sowie die Beachtung des Nachrangprinzips der Sozialhilfe.

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege 2020



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

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms beeinflussen nicht nur den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege, sondern weisen auch untereinander deutliche Zusammenhänge auf. Die Kennzahl „Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher“ kann beispielsweise maßgeblich von der Kennzahl „Ambulante Quote“ beeinflusst werden. Die dargestellten Einflussfaktoren sind im unterschiedlichen Ausmaß steuerbar. Die strukturellen Zusammenhänge sowie die Steuerbarkeit stellt die gpaNRW im Folgenden genauer dar. Dazu zählen:

- Eine Pflege- und Wohnberatung mit dem Einsatz von Pflegefachkräften, die pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen umfangreich berät.

- Eine Steuerung der Pflegelandschaft durch die kommunale Pflegeplanung, um eine bedarfsgerechte Infrastruktur vorzuhalten.
- Ein Fach- und Finanzcontrolling mit entsprechenden Kennzahlen, die Optimierungs- und Steuerungsmöglichkeiten in finanzieller und fachlicher Hinsicht aufzeigen.

Daneben hat auch die Veränderung der Gesetzeslage unmittelbar Einfluss auf den Fehlbetrag. In den vergangenen Jahren gab es immer mal wieder mehr oder weniger umfangreiche Reformen der Pflege. In den Jahren 2015 bis 2017 insbesondere durch die Einführung der Pflegestärkungsgesetze I-III und durch die die Pflegereform. Diese ist im Prüfzeitraum in drei Schritten umgesetzt worden:

- In 2017 mit der Einführung des EEE (einrichtungseinheitliche Eigenanteil),
- die Einführung des Angehörigenentlastungsgesetzes in 2020 und
- in 2022 die Einführung des § 43c SGB XI mit der Zahlung eines Leistungszuschlages.

Diese haben einerseits zu einer Entlastung der örtlichen Sozialhilfeträger durch beispielsweise höhere Leistungen der Pflegeversicherung geführt. Andererseits hatte diese aber auch eine Belastung der örtlichen Sozialhilfeträger zur Folge. So sind durch das Angehörigenentlastungsgesetz die Erträge aus der Heranziehung von Unterhaltspflichtigen nahezu entfallen.

Der in 2022 eingeführte Leistungszuschlag führt zu einer Entlastung des Haushaltes des Kreises bei den stationären Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege. Gemäß dem § 43c SGB XI wird der Eigenanteil bei Pflegebedürftigkeit begrenzt und in einer Staffelung günstiger für den Pflegebedürftigen. Ein zeitlich gestaffelter Leistungszuschlag von der Pflegekasse soll die Eigenbelastung schrittweise reduzieren. Bei aufstockender Hilfe zur Pflege in Einrichtungen kann diese Regelung somit auch zu einer Entlastung der Sozialhilfe führen. Bereits 2022 ist dieser entlastende Effekt für die Hilfe zur Pflege spürbar. Dem steht eine geplante tarifliche Erhöhung der Beschäftigten in ambulanten und stationären Einrichtungen gegenüber. Die Aufwendungen für die ambulante und stationäre Pflege können sich dadurch langfristig wieder erhöhen. Wie lang die Einsparungen beim Kreis Borken überwiegen, bleibt daher abzuwarten.

2023 wird die Einführung des sogenannten Bürgergeldes möglicherweise Auswirkungen auf den Bereich Hilfe zur Pflege haben. Vor allem ein höheres Schonvermögen könnte zu einem früheren Einsetzen von Sozialleistungen im Alter führen. Die genaue Ausgestaltung und die langfristigen Auswirkungen lassen sich aktuell noch nicht absehen.

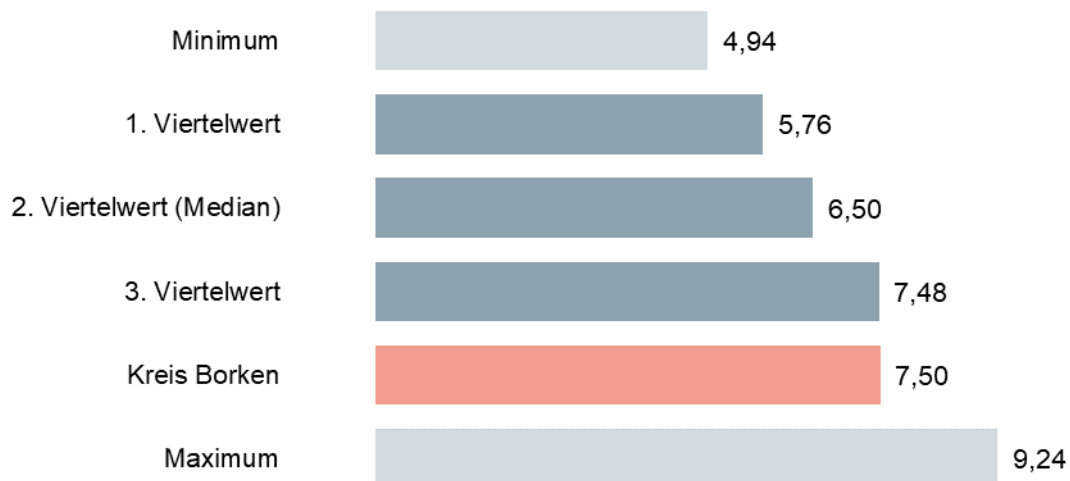
Die Entwicklung der einzelnen Kennzahlen des Netzdiagrammes werden in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

5.4.2.1 Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent

- ➔ Im Kreis Borken benötigen relativ viele Pflegebedürftige unterstützend Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII. Dies ist auf den hohen Anteil an stationären Leistungsbeziehern im Kreis zurückzuführen.

Leistungen der Pflegeversicherung sind im SGB XI geregelt. Diese haben Vorrang gegenüber den Leistungen des SGB XII. Das SGB XII tritt für Leistungen ein, die das SGB XI nicht abdeckt. Die Leistungsbezieher des SGB XII erhalten in der Regel auch Leistungen nach dem SGB XI. Eine Ausnahme stellen lediglich die nicht-versicherten Personen dar. Die Kennzahl „Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent“ stellt die Anzahl der SGB XI-Empfänger und Empfängerinnen ins Verhältnis zu den Leistungsbeziehern, die SGB XII-Leistungen erhalten.

Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent 2020



Pflegebedürftige lt. Pflegestatistik SGB XI 2019 (IT.NRW)

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



Im **Kreis Borken** ist ein hoher Anteil der Pflegebedürftigen auf unterstützende Leistungen nach dem SGB XII angewiesen. Der hohe Anteil kann vor allem zwei Ursachen haben. Haben die Einwohner nur eine geringe Kaufkraft, reichen die Einkünfte oftmals nicht aus, um die Pflege

aus eigenen Mitteln zu bestreiten. Die Kaufkraft hat indirekt auch Auswirkungen auf das Vermögen, das zur Pflege eingesetzt werden kann. Ein weiterer wichtiger Punkt sind die Kosten der Pflege. Sind diese überdurchschnittlich hoch, benötigen mehr Pflegebedürftige unterstützend Hilfe zur Pflege.

Im Kreis Borken spielen vor allem die Pflegekosten eine entscheidende Rolle. Ein Indiz ist hierfür der einrichtungseinheitliche Eigenanteil (EEE). Dieser ist von den Bewohnern von Pflegeeinrichtungen zusätzlich zu Unterkunft und Verpflegung sowie den Investitionskosten zu zahlen. Er wird unabhängig von Pflegegraden für eine Einrichtung festgelegt. Betrachtet man den EEE 2021, liegt der Durchschnitt im Kreis Borken deutlich über dem Durchschnitt im Gebiet des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe. Weitere Ausführungen hierzu finden sich im Abschnitt „Aufwendungen Hilfe zur Pflege“.

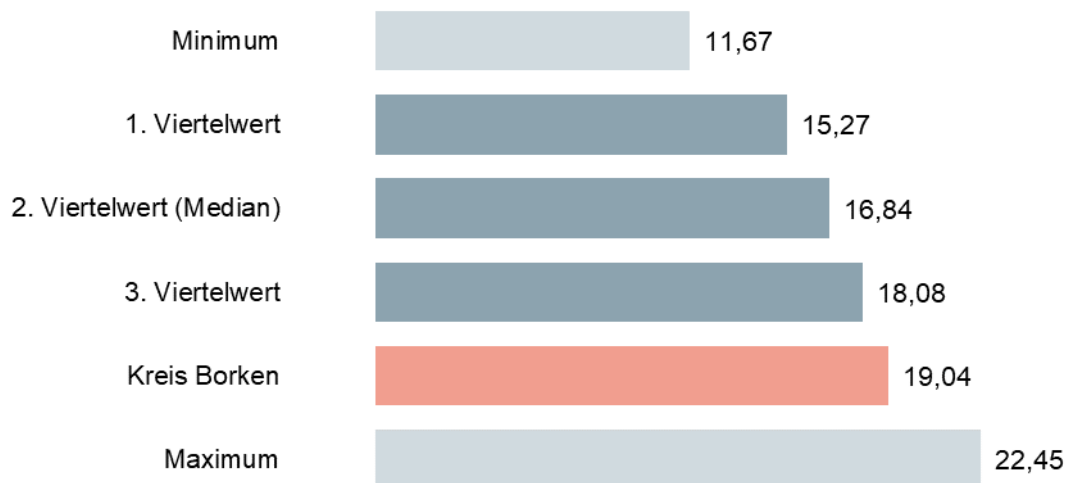
Ob auch in absoluten Zahlen viele Einwohner unterstützende Leistungen nach dem 7. Kapitel SGB XII beziehen, erkennt man an der Leistungsdichte.

5.4.2.2 Leistungsdichte

- Im Kreis Borken besteht ein großer Unterschied zwischen der ambulanten und der stationären Leistungsdichte. Nur wenige Menschen, die zuhause gepflegt werden, beziehen Hilfe zur Pflege. Hingegen gibt es im Kreis Borken sehr viele Pflegebedürftige in Einrichtungen, die auf Sozialleistungen angewiesen sind.

Die gpaNRW definiert die Leistungsdichte als Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre.

Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 EW ab 65 Jahre 2020



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



Wie bereits vermutet, besteht im **Kreis Borken** eine überdurchschnittliche Leistungsdichte. Diese hat sich in den vorherigen Jahren auch nicht wesentlich verändert.

Entwicklung der Leistungsdichte

2017	2018	2019	2020
18,90	17,89	18,37	19,04

Geht der hohe Anteil der Leistungsbezieher auf eine unterdurchschnittliche Kaufkraft zurück, verteilt sich die überdurchschnittliche Leistungsdichte auf ambulante und stationäre Leistungsbezieher. Ist es vor allem auf hohe Kosten der stationären Pflege zurückzuführen, zeigt sich bei den stationären Leistungsbeziehern eine besonders hohe Leistungsdichte.

Leistungsdichte Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre*	1,41	0,73	1,55	1,81	2,62	6,31	28
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre*	17,63	9,11	13,66	14,89	16,04	19,51	29

Die Leistungsdichte der ambulanten und der stationären Leistungsbezieher liegt deutlich auseinander. Nach Aussage des Kreises Borken werden im Kreisgebiet aufgrund der familiären Struktur viele Pflegebedürftige zuhause versorgt. Somit sind die ambulanten Leistungen der Pflegekasse oft auskömmlich. Sobald Pflegebedürftige jedoch in eine stationäre Pflegeeinrichtung kommen, müssen zu einem erheblichen Teil unterstützende Hilfe zur Pflege-Leistungen beantragt werden.

Die hohe stationäre Leistungsdichte kann verschiedene Ursachen haben. Möglicherweise muss der Grundsatz „ambulant vor stationär“ noch besser gesteuert werden, so dass insgesamt weniger Pflegebedürftige in einer Einrichtung gepflegt werden. Wie bereits ausgeführt ist aber auch der EEE im Kreis Borken überdurchschnittlich hoch. Dies könnte sich auch in den Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege widerspiegeln, die wir im folgenden Abschnitt näher betrachten.

5.4.2.3 Aufwendungen Hilfe zur Pflege

➔ Feststellung

Durch den hohen Anteil an ambulanten Wohngemeinschaften sind die ambulanten Transferaufwendungen im Kreis Borken beinahe auf Niveau der stationären Pflege. Für die hohen stationären Aufwendungen ist auch die insgesamt hohe Kostenstruktur der stationären Pflege verantwortlich. Die stationären Transferaufwendungen könnten durch Steuerungsmaßnahmen möglicherweise verringert werden.

Als örtlicher Träger der Sozialhilfe sollte ein Kreis die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege bei bedarfsgerechter Versorgung so niedrig wie möglich halten.

Den größten Anteil der Aufwendungen bei der Hilfe zur Pflege stellen die Transferaufwendungen dar. Diese analysieren wir daher im Folgenden genauer. Die Transferaufwendungen des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe (Landschaftsverband) sind in diesem Vergleich nicht enthalten.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2020



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



Die Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege im **Kreis Borken** sind höher als bei den meisten anderen Kreisen. Bei der überörtlichen Prüfung mit Vergleichsjahr 2009 (bei den Transferaufwendungen 2008) lagen die Transferaufwendungen noch bei 9.687 Euro. Die Aufwendungen waren auch da überdurchschnittlich hoch.

Um die Ursachen für die hohen Transferaufwendungen zu eruieren, betrachten wir diese differenziert nach stationären und ambulanten Transferaufwendungen.

Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher 2020

Kennzahl	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro*	11.785	5.723	7.861	9.220	10.816	14.100	28
Transferaufwendungen HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	12.085	9.525	11.030	11.447	12.221	13.332	27

Die ambulanten Transferaufwendungen je Leistungsbezieher sind beinahe so hoch wie die stationären Transferaufwendungen. Eine Ursache hierfür ist der hohe Anteil an Leistungsbeziehern in sogenannten Pflege Wohngemeinschaften. Beinahe die Hälfte der ambulanten Leistungsbezieher wohnt in einer solchen Wohngemeinschaft. Die Kosten unterscheiden sich dabei nicht wesentlich von stationären Einrichtungen. Auch der Betreuungsumfang ist je nach Ausgestaltung der WG ähnlich. Die Wohngemeinschaften werden als ambulantes Angebot eingeordnet, da die Verträge über die Unterkunft und das pflegerische Angebot getrennt abgeschlossen werden.

Dadurch, dass es sich um ein ambulantes Angebot handelt, wird auch der Einkommenseinsatz ähnlich geregelt wie bei der Pflege Zuhause. Das bedeutet, dass die Einkommensgrenze nach § 85 SGB XII angewandt wird. In stationären Einrichtungen wird das Einkommen bis auf einen Barbetrag vollständig angerechnet. Der Einkommenseinsatz ist in der stationären Pflege somit wesentlich höher als bei den ambulanten Wohngemeinschaften mit einer ähnlichen Kostenstruktur. Somit belastet ein Pflegeplatz in einer ambulanten Wohngemeinschaft möglicherweise den Kreishaushalt stärker als in der stationären Pflege.

Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass die Möglichkeit der selbstverantworteten Wohngemeinschaften deutlich häufiger genutzt wird als die der anbieterverantworteten Wohngemeinschaften. Für die Kommunen fehlt dadurch eine eindeutige gesetzliche Regelung zu den anbieterverantworteten Wohngemeinschaften, um den Grundsatz des selbstbestimmten Wohnens in der Sozialhilfe rechtmäßig umzusetzen. Die Pflege in einer Wohngemeinschaft ist grundsätzlich der ambulanten Hilfe zur Pflege zuzurechnen. Anbieterverantwortete Wohngemeinschaften sind in vielerlei Hinsicht aber vergleichbar mit vollstationären Pflegeeinrichtungen.

In den Kreisen gibt es daher unterschiedlichste Regelungen zur Vorgehensweise und Feststellung der individuellen Bedarfssituation. Das zeigt sich unter anderem in der Berechnung und Höhe der Betreuungspauschalen, die mit individuellen Richtlinien oder unterstützt durch ein schlüssiges Konzept festgestellt werden. Einige Kreise wiederum verzichten auf die Gewährung

von Betreuungspauschalen. Diese Kreise stellen den individuellen Bedarf in einer Wohngemeinschaft analog zu der häuslichen Pflege in einer eigenen Wohnung fest. Zudem sind entsprechende vertragliche Vereinbarungen mit den Leistungsanbietern zu schließen. Auch hier zeigen sich in den Kreisen unterschiedliche Vorgehensweisen. Vereinheitlichen könnte dies eine Regelung von höherer Stelle.

Auch die stationären Transferaufwendungen sind höher als bei Dreiviertel der übrigen Kreise im Vergleich. Wie bereits festgestellt sind die Kosten für die stationäre Pflege im Kreis Borken hoch. Vergleicht man die durchschnittlichen Entgelte zum Stand 01. Januar 2022 für die stationäre Unterbringung, liegt der Einrichtungseinheitliche Eigenanteil (EEE) des Kreises Borken im Vergleich zu den anderen Kreisen in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) mit 1.021 Euro über dem Durchschnittswert von 935 Euro. Nur ein anderer Landkreis in Zuständigkeit des LWL hat einen höheren durchschnittlichen EEE. Auch die durchschnittlichen Kosten für Unterkunft und Verpflegung liegen, wenn auch weniger deutlich, über dem Durchschnittswert im Bereich des LWL. Alles zusammengerechnet betragen die durchschnittlichen Kosten im Kreis Borken mit 2.081 Euro rund 107 Euro mehr als der Durchschnitt. Somit ist es nicht verwunderlich, dass auch die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher deutlich über dem Median liegen.

Die Kostenstruktur im Kreisgebiet ist durch den Kreis Borken kaum beeinflussbar. Somit ist hier ein Steuerungskonzept „ambulant vor stationär“ wichtig. Der Kreis Borken hat hier aktuell kein konkretes, ausformuliertes Konzept. Werden Leistungen nach dem 7. Kapitel SGB XII beantragt, kann eine Heimnotwendigkeitsprüfung als Steuerungsmaßnahme nützlich sein. Hierbei wird überprüft, ob die Pflege im stationären Heim tatsächlich notwendig ist oder ob es nicht doch noch Möglichkeiten für die häusliche Pflege gibt. Im Idealfall findet eine solche Prüfung statt, bevor die Heimaufnahme bereits erfolgt ist. Hier kann eine enge Zusammenarbeit mit der Pflegeberatung hilfreich sein (vgl. Kapitel „Pflege- und Wohnberatung“). Welche Personengruppen hierbei geprüft werden, liegt ganz im Ermessen des Kreises. Im Kreis Borken ist keine Heimnotwendigkeitsprüfung ab Pflegegrad 2 vorgesehen. Es ist somit zumindest nicht auszuschließen, dass Hilfe zur Pflege für Personen geleistet wird, bei denen auch eine häusliche Pflege noch möglich wäre. Gerade angesichts der hohen stationären Aufwendungen kann dies den Kreishaushalt deutlich belasten. Zu erwähnen ist hier, dass auch keine Heimnotwendigkeitsprüfung beim Bezug einer ambulanten Wohngemeinschaft vorgesehen ist. Die Kosten für diese Pflegeform liegen auf Niveau der stationären Pflege. Die ambulanten Wohngemeinschaften dienen im Flächenkreis Borken als wohnortnahe Ergänzung zu stationären Einrichtungen (vgl. Kapitel „Pflegeinfrastruktur“). 2020 hat fast jeder fünfte stationäre Leistungsbezieher lediglich den Pflegegrad 2. Der Anteil ist höher als bei Dreiviertel der übrigen Kreise im Vergleich (Median: 16,12 Prozent).

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Borken sollte überprüfen, inwieweit die ambulante Pflege in der eigenen Wohnung weiter gestärkt werden kann. Ein möglicher Weg könnte hierbei die Einführung der Heimnotwendigkeitsprüfung für die Pflegegrade zwei und drei sein.

Die bereits angesprochene Pflegereform ab 2017 hat dafür gesorgt, dass die Leistungen der Pflegekasse für die ambulante Pflege meistens ausreichen. Dies erschwert die Heimnotwendigkeitsprüfung. Oftmals werden erst Hilfen zur Pflege beantragt, wenn die pflegebedürftige Per-

son bereits in einer Einrichtung wohnt und das Vermögen verbraucht ist. Werden Heimnotwendigkeitsprüfungen durchgeführt, ist die Effektivität dieser auch immer durch Kennzahlen zu überprüfen. Weitere Ausführungen finden sich im Kapitel „Fach- und Finanzcontrolling“.

Neben den dargestellten Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege stationär haben die Leistungsbezieher in der Regel auch einen Anspruch auf Pflegegeld nach dem APG NRW. Zudem kann Pflegegeld auch von Pflegebedürftigen in Anspruch genommen werden, die ansonsten die Unterbringungskosten selbst tragen.

Aufwendungen für Pflegegeld je Leistungsbezieher Pflegegeld in Euro 2020

Kennzahl	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegegeld je Leistungsbezieher Pflegegeld in Euro	7.419	6.287	6.777	7.419	7.791	8.220	27

Im Kreis Borken müssen Pflegebedürftige eher viel für einen stationären Pflegeplatz bezahlen. Neben dem EEE und den Kosten für Unterkunft und Verpflegung sind insbesondere die Investitionskosten ausschlaggebend. Zur Deckung der Investitionskosten einer Einrichtung kann Pflegegeld beantragt werden. Die Investitionskosten fallen höher aus, wenn mehr in die Einrichtung investiert wurde (unter anderem um die vorgeschriebene Einzelzimmerquote einzuhalten). Da das Pflegegeld durchschnittlich ist, sind auch die Investitionskosten im Kreis Borken eher durchschnittlich.

Die Höhe des Pflegegeldes ist nur bedingt durch die Kreise steuerbar. Weniger stationäre Unterbringungen bedingen auch geringere Aufwendungen beim Pflegegeld. Eine bedarfsgerechte ambulante Versorgungsstruktur bei gleichzeitiger Steuerung bezüglich der Unterbringung in stationären und ähnlichen Einrichtungen sollte daher im Fokus des Kreises stehen.

5.4.2.4 Ambulante Quote

Das Verhältnis der Leistungsbezieher ambulant zu allen Leistungsbeziehern drückt die „Ambulante Quote“ aus. In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Aufgrund der gesetzlichen Änderungen durch das PSG II ist die ambulante Quote kein Indikator mehr für die präventive Steuerungsleistung des **Kreises Borken** und lässt sich nicht mit vorangegangenen Prüfungen der gpaNRW vergleichen. In 2009 ist noch eine ambulante Quote von 23,4 Prozent erreicht worden.

Entwicklung der ambulanten Quote Kreis Borken 2018 bis 2020

2018	2019	2020
8,01*	6,13*	7,42

* Eigentlich etwas geringer, da Leistungsbezieher der Tagespflege enthalten

Sind stationäre Pflegekosten hoch, spielt die ambulante Quote eine umso größere Rolle. Diese ist im Kreis Borken verhältnismäßig gering. Blickt man zurück auf die Leistungsdichte, ist das auch auf die niedrige Anzahl ambulanter Leistungsbezieher zurückzuführen. Bei der häuslichen Pflege (ausgenommen die ambulanten Wohngemeinschaften) reichen im Kreis Borken die Leistungen der Pflegekasse überwiegend aus. Hinzu kommt die insgesamt hohe Zahl an stationären Leistungsbeziehern. Mehr als 90 Prozent der Bezieher von Hilfe zur Pflege werden in einer Einrichtung gepflegt.

Angesichts der hohen Transferaufwendungen bei gleichzeitig hoher Zahl an Leistungsbeziehern, ist eine Entlastung des Kreishaushalts durch Erträge wichtig. Im folgenden Abschnitt wird geprüft, inwieweit Erträge realisiert werden.

5.4.2.5 Erträge Hilfe zur Pflege

- ➔ Durch die Gesetzesänderung sind die Unterhaltserträge deutlich zurückgegangen. Anders sieht es bei den privatrechtlichen Ansprüchen aus. Diese sind auf einem konstant hohen Niveau und liegen mittlerweile höher als die Unterhaltserträge. Der Kreis Borken entlastet durch die Verfolgung der privatrechtlichen Ansprüche den Kreishaushalt deutlich.

Ein Kreis sollte im Fall von Leistungen für die Hilfe zur Pflege nach § 2 Abs. 2 SGB XII i. V. m. § 94 SGB XII die Unterhaltspflichtigen zum Unterhalt heranziehen. Darüber hinaus sollte der Kreis auch sonstige privatrechtliche Ansprüche wie Schenkungsrückforderungsansprüche prüfen, diese ggf. nach § 93 SGB XIII auf sich überleiten und verfolgen.

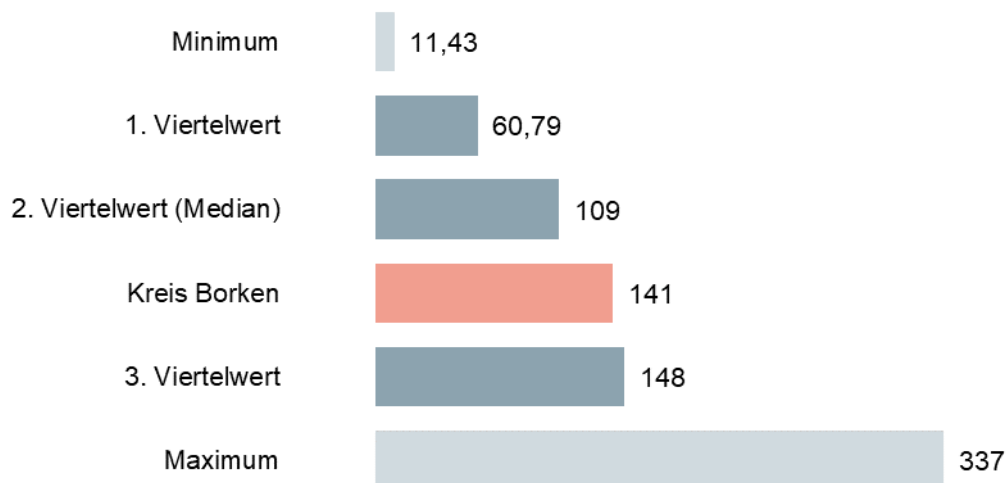
Seit dem 01. Januar 2020 sind Eltern und Kinder von Leistungsbeziehern erst bei einem Jahresbruttoeinkommen von mehr als 100.000 Euro zur Zahlung von Unterhaltsleistungen heranzuziehen. Es besteht eine gesetzlich normierte Vermutung, dass die Unterhaltsverpflichteten die Jahreseinkommensgrenze im Regelfall nicht überschreiten. Der Kreis kann bei Anhaltspunkten für ein höheres Einkommen Unterhaltspflichtige zur Auskunft verpflichten.

Durch die neue Rechtslage ist davon auszugehen, dass die meisten Unterhaltsschuldner von den Unterhaltsansprüchen freigestellt bzw. nicht mehr zum Unterhalt herangezogen werden. Hierdurch ist eine Möglichkeit zur Refinanzierung der Aufwendungen erheblich eingeschränkt worden. Allerdings können auch weitere privatrechtliche Ansprüche nach § 93 SGB XII übergeleitet und geltend gemacht werden. Hierzu zählen beispielsweise Ansprüche aus vertraglichen

Verpflichtungen (Wohnrechte, Leibrenten, Altenteilrechte) oder Ansprüche aus Schenkungsrückforderungsansprüchen nach § 528 BGB.

Dem **Kreis Borken** ist es nicht möglich, die Erträge nach ambulanten und stationären Leistungsbeziehern aufzuteilen. Daher betrachtet die gpaNRW hier jeweils die Gesamterträge.

Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2020



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



Ab 2020 besteht die Regelung, erst ab 100.000 Euro Jahresbruttoeinkommen die Unterhaltsverpflichtung zu prüfen. Hierdurch ist es auch im Kreis Borken zu einem deutlichen Rückgang der Erträge aus Unterhalt gekommen. Ein Konzept, wie der Kreis mit der veränderten Rechtslage umgeht, besteht bisher noch nicht. Eine Abfrage der Einkommen potenziell Unterhaltsverpflichteter im Antrag ist nicht vorgesehen.

Entwicklung der Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege in Mio. Euro

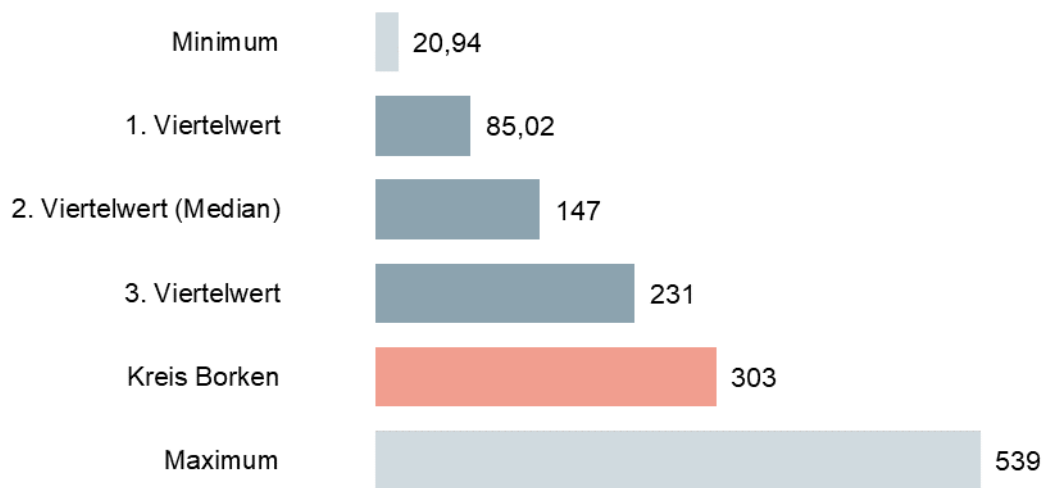
2017	2018	2019	2020
0,57	0,69	0,99	0,19

Im Jahr 2020 sind die Erträge noch aufgrund von Unterhaltsansprüchen aus dem Vorjahr erhöht. Mittlerweile sind die Unterhaltsansprüche bis auf wenige anhängige Klageverfahren abgerechnet. Ab 2021 ist somit mit weiter sinkenden Erträgen zu rechnen.

Ausführungen zur Organisation der Unterhaltsheranziehung sowie zum Personaleinsatz macht die gpaNRW im Kapitel 5.5.2.2.

Vor allem nach dem Inkrafttreten des Angehörigen-Entlastungsgesetzes stellen die privatrechtlichen Ansprüche gem. § 93 SGB XII einen wichtigen Punkt des sozialhilferechtlichen Grundsatzes des Nachrangs dar. Sie haben das Potenzial, den Kreishaushalt deutlich zu entlasten. Die Schenkungen haben bei der Generation, die aktuell pflegebedürftig ist oder wird, deutlich zugenommen. Umso wichtiger, Ansprüche gegen die sogenannte Erb-Generation zu prüfen. Haben leistungsberechtigte Personen vorrangige Zahlungsansprüche oder geldwerte Ansprüche gegen Dritte, kann der Kreis Borken diese auf sich überleiten.

Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2020



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



Der Maximalwert ist auf einen Einmaleffekt zurückzuführen, durch den besonders hohe Erträge 2020 realisiert wurden.

Der Kreis Borken hat bereits vor den Auswirkungen des Angehörigenentlastungsgesetzes erkannt, wie wichtig diese Ertragsposition für den Kreishaushalt ist. Dies sieht man auch im Zeitverlauf.

Entwicklung der Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für Hilfe zur Pflege in Mio. Euro

2017	2018	2019	2020
0,30	0,29	0,38	0,41

Der Kreis Borken erzielt Erträge auf einem konstant hohen Niveau. Auch in den Vorjahren gehört der Kreis zu den Kreisen mit den höchsten Erträgen je Leistungsberechtigten. Um das zu erreichen setzt der Kreis auf Spezialisierung. Die privatrechtlichen Ansprüche werden von einem Mitarbeiter bearbeitet. Dieser hat sich auf diese Weise ein hohes Fachwissen erarbeitet. Aber auch die Leistungssachbearbeiter sind für dieses Thema sensibilisiert. Bereits vor Antragsstellung fragen diese nach möglichen Übertragungen oder Schenkungen in den vergangenen Jahren. Liegt ein Anspruch vor oder gibt es Anhaltspunkte hierfür, leitet die Sachbearbeitung den Anspruch gem. § 93 SGB XII auf den Kreis über. Die genaue Ermittlung des Anspruchs und die Realisierung übernimmt dann der spezialisierte Mitarbeiter. Aufgrund der steigenden Fallzahlen hat der Kreis die Stelle zum 01. Juni 2022 um eine weitere halbe Stelle aufgestockt.

Um diese Ansprüche realisieren zu können, ist ein hohes Fachwissen sowie eine gute Organisation erforderlich. Inwieweit das für diesen und auch andere Bereiche zutrifft, betrachtet die gpaNRW im nachfolgenden Kapitel.

5.5 Organisation und Personaleinsatz

5.5.1 Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

➔ Feststellung

Der Kreis Borken hat nahezu alle Aufgaben mit dem Berührungspunkt Pflege in einer Abteilung eingegliedert. Somit ist ein Austausch untereinander gewährleistet und Synergien können genutzt werden. Jedoch wurden aktuell noch keine Prozessbeschreibungen erstellt.

Ein Kreis sollte den Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege so organisieren, dass eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung möglich ist.

Der Fachbereich Soziales 50 des **Kreises Borken** ist dem Vorstandsbereich 2 angegliedert. Die Abteilung 50-3 (Heimaufsicht, Hilfe zur Pflege) ist unter anderem zuständig für

- die Antragsbearbeitung und -bewilligung von Hilfe zur Pflege,
- Anträge auf Investitionskostenzuschüsse nach dem APG sowie
- die Heimaufsicht.

Lediglich die Pflegeplanung ist in der Stabstelle Sozialplanung 50-1 angesiedelt. Die Stabstelle gehört jedoch auch zum Fachbereich 50. Ein enger Austausch ist damit gewährleistet. Die ambulante und die stationäre Hilfe zur Pflege werden von unterschiedlichen Sachbearbeitern bearbeitet. Neben der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen gehört auch das Pflegewohngeld zum Stel-

lenumfang. Bis einschließlich 2019 wurden innerhalb dieser Aufteilung grundsätzlich alle Aufgaben der Sachbearbeitung wahrgenommen. Seit dem Angehörigenentlastungsgesetz 2020 erfolgt keine umfassende Betrachtung der Fälle hinsichtlich der Unterhaltsverpflichtung mehr. Bei den wenigen noch verbleibenden Fällen der Unterhaltsheranziehung erfolgt diese seitdem von zentraler Stelle im Fachbereich. Lediglich die Überleitung der Ansprüche erfolgt von den Sachbearbeitern.

Die Mitarbeitenden werden durch selbstverfasste Standards unterstützt. Diese umfassen wichtige Prüfschritte der Fallbearbeitung und werden regelmäßig durch Dienstbesprechungen aktualisiert. Vor allem beim hohen Homeoffice-Anteil während der Corona-Pandemie haben sich die Standards auch als Element der Einarbeitung bewährt.

Prozessbeschreibungen gibt es bisher noch nicht. Das Onlinezugangsgesetz (OZG) sieht vor, dass die Verwaltungsdienstleistungen digital zur Verfügung gestellt werden. Dadurch kann die Antragstellung zum Beispiel von Sozialleistungen online erfolgen. Um das Gesetz umsetzen zu können, sind die Prozessbeschreibungen digital zu hinterlegen. Dies kann als Chance genutzt werden, Verfahrensabläufe zu überprüfen und gegebenenfalls zu optimieren. Beim Kreis Borken sollen die Prozessbeschreibungen sowie die Einführung der E-Akte 2023 umgesetzt werden. Die E-Akte stellt durch eine Verknüpfung mit der genutzten Fachsoftware eine weitere Arbeitserleichterung für die Sachbearbeitung dar. Im Jobcenter ist die Verknüpfung bereits hergestellt. Stellenbeschreibungen sind vorhanden und werden auch regelmäßig aktualisiert.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Borken sollte die Prozessbeschreibungen wie geplant durchführen. Möglicherweise bestehende Optimierungsmöglichkeiten können im gleichen Zuge umgesetzt werden.

5.5.1.1 Delegation von Aufgaben

Der Kreis ist als örtlicher Träger der Sozialhilfe Kostenträger für die Hilfe zur Pflege und für die rechtmäßige Durchführung der an die kreisangehörigen Kommunen delegierten Aufgaben verantwortlich. Er kann auf Grundlage einer geltenden Delegationssatzung den kreisangehörigen Kommunen zur Entscheidung im eigenen Namen die Durchführung der obliegenden Aufgaben nach dem SGB XII übertragen. Hierbei kann sich der Grad und die Ausgestaltung der Delegation von Kreis zu Kreis unterscheiden.

Der **Kreis Borken** hat keine Aufgaben nach dem 7. Kapitel SGB XII an die kreisangehörigen Kommunen delegiert. Sowohl die ambulante als auch die stationäre Leistungsgewährung erfolgen direkt durch den Kreis.

5.5.2 Personaleinsatz Hilfe zur Pflege

➔ **Feststellung**

Die letzte Personalbedarfsplanung ist vor über 20 Jahren durchgeführt worden. Eine errechnete Anpassung an Fallzahlen oder Rechtsänderungen hat nicht stattgefunden. Wie hoch der Personalbedarf anhand der konkreten Situation im Kreis Borken ist, kann ohne Berechnung nicht festgestellt werden.

Ein Kreis sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben der Hilfe zur Pflege effektiv und mit der erforderlichen Qualität 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.

Der **Kreis Borken** war in den letzten Jahren nicht von übermäßiger Fluktuation betroffen. Jedoch haben die steigenden Zahlen der Leistungsbezieher sowie die Pflegerechtsreformen zu einer hohen Arbeitsbelastung geführt. Die letzte Stellenbemessung ist vor 20 Jahren durchgeführt und danach nicht mehr aktualisiert worden. Durch den Wegfall eines großen Teils der Unterhaltsfälle sind die Mitarbeitenden entlastet worden. Dennoch bestehen aktuell durch die dritte Pflegerechtsreform 2022 sowie die Einführung der Grundrente Rückstände, die erst nach und nach abgearbeitet werden können. Es ist geplant, bei Einführung der E-Akte und im Zuge der Prozessbeschreibungen auch die Personalbemessung in den Blick zu nehmen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Borken sollte die Stellen in der Fachabteilung 50.3 wie geplant neu bemessen und regelmäßig überprüfen. Hierbei soll auch eine regelmäßige Fluktuation des Personals einbezogen werden. Für die Aufarbeitung von Rückständen durch Gesetzesanpassungen können auch temporäre Personalaufstockungen erwogen werden.

5.5.2.1 Personaleinsatz Leistungsgewährung

➔ **Feststellung**

In der Verteilung der Stellen zur Leistungsgewährung herrscht ein deutliches Ungleichgewicht zwischen ambulanten und stationären Hilfen zur Pflege. Gleichzeitig ist durch den Anstieg der Leistungsbezieher in ambulanten Wohngemeinschaften die ambulante Leistungsgewährung deutlich umfangreicher geworden.

- ➔ Die Pflegefachkräfte stellen ambulante Bedarfe fest. Eine Heimnotwendigkeitsprüfung für stationäre und ähnliche Einrichtungen ist nicht vorgesehen. Bei einer Anpassung des Prüfungsumfanges könnte es möglicherweise zu einer notwendigen Stellenausweitung kommen.

Im **Kreis Borken** werden in 2020 1,71 Vollzeit-Stellen für die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege ambulant eingesetzt. Für die Hilfe zur Pflege stationär werden 9,30 Vollzeit-Stellen eingesetzt. 0,70 Vollzeit-Stellen (Pflegefachkräfte) sind ergänzend in der Bedarfsfeststellung tätig.

Personaleinsatz Leistungsgewährung 2020

Kennzahl	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher ambulant je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung ambulant	59,06	59,06	86,35	90,85	109	246	16
Leistungsbezieher stationär je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung	160	88,31	127	149	172	202	23

Die Vollzeit-Stellen in der Abteilung 50-3 sind wie bereits festgestellt in den vergangenen Jahren unverändert geblieben. Die Stellenanteile für die Bearbeitung der ambulanten Investitionskostenzuschüsse nach dem APG NRW sind aus den Stellenanteilen herausgerechnet.

Personaleinsatz Leistungsgewährung je 10.000 Einwohner ab 65 Jahre 2020

Kennzahl	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Pflegefachkräfte je 10.000 EW über 65 Jahre	0,10	0,00	0,11	0,21	0,27	0,71	26
Vollzeit-Stellen ohne Pflegefachkräfte ambulante Hilfe zur Pflege je 10.000 EW ab 65 Jahre	0,24	0,04	0,16	0,20	0,26	0,42	17
Vollzeit-Stellen ohne Pflegefachkräfte Hilfe zur Pflege stationär je 10.000 EW ab 65 Jahre	1,30	0,69	1,03	1,30	1,57	2,06	25

Der Eindruck, dass eher wenige Stellen zur Sachbearbeitung der stationären Hilfe zur Pflege eingesetzt werden, bestätigt sich beim Einwohnerbezug.

Bei den Vollzeit-Stellen für die ambulante Hilfe zur Pflege zeigt sich wieder, dass es nur wenige ambulante Leistungsbezieher gibt. Während kaum ein Kreis weniger ambulante Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle bearbeitet, ist die Stellenausstattung auf den Einwohner gerechnet durchschnittlich.

Aufwändig für die ambulante Leistungsgewährung ist nach Aussage des Kreises die Bearbeitung der ambulanten Wohngemeinschaften. Diese machen fast die Hälfte der ambulanten Fälle aus. Diese ziehen nach Erfahrung des Kreises meist einen erhöhten Beratungsbedarf nach sich. Auch ist der Anteil der Klageverfahren bei den ambulanten Wohngemeinschaften etwas höher.

→ Empfehlung

Der Kreis Borken sollte die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der ambulanten und der stationären Hilfestellung überprüfen.

Die Pflegefachkräfte zur Bedarfsfeststellung sind im Fachbereich Gesundheit angesiedelt. Diese werden im geringeren Maß eingesetzt als in den meisten anderen Kreisen. Der Verzicht auf die Heimnotwendigkeitsprüfung spiegelt sich somit in der Personalausstattung wider. Die Pflegefachkraft ist aktuell vor allem mit der Prüfung von ambulanten Bedarfen beauftragt. Wie bereits festgestellt erfolgt keine Prüfung der Notwendigkeit von stationärer oder ähnlich gelagerter Pflege.

Sollte sich der Kreis entschließen, zur Steuerung die Heimnotwendigkeitsprüfung einzuführen, hätte dies voraussichtlich auch Auswirkungen auf den Stellenumfang der Pflegefachkräfte.

5.5.2.2 Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung

→ Feststellung

Der Kreis Borken hat aufgrund der veränderten Gesetzeslage die Unterhaltsheranziehung neu organisiert. Jedoch gibt es noch Optimierungspotenzial um sicherzustellen, die möglichen Unterhaltserträge auch zu erkennen und zu realisieren.

Im **Kreis Borken** werden in 2020 1,28 Vollzeit-Stellen für die Unterhaltsheranziehung eingesetzt. Eine Unterscheidung zwischen ambulant und stationär kann von Seiten des Kreises nicht ermittelt werden.

Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung 2020

Kennzahl	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege je 10.000 EW ab 65 Jahre	0,18	0,01	0,05	0,11	0,20	0,57	24

Die gpaNRW vergleicht grundsätzlich die Vollzeit-Stellen je Unterhaltsberechnungsfall. Auf diese Weise kann das Arbeitsaufkommen am besten mit der Stellenausstattung des Kreises verglichen werden. Der Kreis Borken erhebt nicht die Zahl der Unterhaltsberechnungsfälle, weshalb diese Kennzahl nicht gebildet werden kann. Somit errechnet die gpaNRW hilfsweise die Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner ab 65 Jahre.

Die Unterhaltserträge im Kreis Borken sind seit 2020 deutlich gesunken (vgl. Kapitel „Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege“). Eine Unterhaltsverpflichtung besteht nur noch, soweit ein Jahresbruttoeinkommen über 100.000 Euro erzielt wird. Der Kreis Borken hat aktuell noch kein Konzept um diesen Sachverhalt zu ermitteln. Die Leistungssachbearbeitung fragt nach Möglichkeit im persönlichen Gespräch nach, welches Einkommen die Kinder erzielen. Im Antrag wird die Information hingegen nicht abgefragt. Der Träger der Sozialhilfe hat jedoch das Recht, vom Antragsteller Informationen zu verlangen, die Rückschlüsse auf das Einkommen der Unterhaltsverpflichteten zulassen (§ 94 Abs. 1a SGB XII). Das können zum Beispiel Informationen zum Beruf sein.

→ Empfehlung

Der Kreis Borken sollte ein Konzept entwickeln, wie künftig mögliche Unterhaltsansprüche in Erfahrung gebracht werden. Eine Möglichkeit wäre eine Abfrage des Berufes der Kinder im Leistungsantrag.

Wie bereits ausgeführt, wird die Unterhaltsheranziehung im Kreis Borken seit 2020 von zentraler Stelle (Abteilung 50-2) ausgeführt. Diese ist für die Unterhaltsheranziehung im gesamten SGB XII-Bereich zuständig. Bis einschließlich 2019 war die zentrale Abteilung für die gerichtliche Durchsetzung der Unterhaltsansprüche zuständig. Zudem hat sie besonders komplizierte Sachverhalte bearbeitet. Ein Großteil der Unterhaltsfälle wurde direkt durch die Leistungssachbearbeitung bearbeitet. Seit 2020 sind nun alle Unterhaltsfälle in der zentralen Abteilung verortet, wobei Unterhalt durch Angehörige nur noch ab einem Jahreseinkommen von 100.000 Euro zu leisten ist. Dies hat zu einer deutlich zurückgegangenen Zahl an Unterhaltsfällen geführt.

2020 gab es noch offene Altfälle, die abgearbeitet wurden. Zukünftig wird sich der Stellenanteil voraussichtlich weiter verringern. Inwieweit sich der Stellenanteil bereits zum Jahr 2020 reduziert hat, ist aufgrund der Neustrukturierung nicht ermittelbar. Die Neuordnung der Unterhalts-sachbearbeitung hat die Stellenanteile der Leistungssachbearbeitung nicht verringert. Zu be-achten ist, dass die Bearbeitung der verbleibenden Unterhaltsfälle recht aufwändig ist. Durch die neue Rechtslage könnten Klagen und Widersprüche künftig deutlich zunehmen. Auch die quotale Aufteilung des Unterhaltsanspruchs stelle eine Herausforderung dar.

5.5.3 Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde

→ Feststellung

Die Aufgaben der WTG-Behörde wurden in den letzten zwei Jahren vor allem durch die Corona-Pandemie erschwert. In Zukunft wird vor allem die Anpassung des WTG im Jahr 2023 eine weitere Belastung darstellen. Möglicherweise wird hierfür eine Anpassung der Or-ganisation und der Stellenausstattung notwendig.

Die WTG-Behörde des Kreises ist nach dem Wohn- und Teilhabegesetz (WTG) und seiner Durchführungsverordnung (WTG-DVO) verpflichtet, eine behördliche Qualitätssicherung durch-zuführen. Hierzu wird die Einhaltung der ordnungsrechtlichen Standards sowohl für Angebote zur Pflege und Betreuung älterer Menschen als auch für Menschen mit Behinderungen geprüft. Dazu zählen die Einhaltung von Mindeststandards bei der personellen Ausstattung, bei den An-forderungen an das Fachpersonal, bei den Regelungen über die Wohnqualität in den Angebo-ten und bei der Mitwirkung und Mitbestimmung der Nutzerinnen und Nutzer. Werden Mängel festgestellt, soll die WTG-Behörde zunächst über die Möglichkeiten zur Abstellung dieser Män-gel beraten. Soweit Mängel oder deren Ursachen nicht abgestellt werden, soll die WTG-Be-hörde Anordnungen erlassen, die bis hin zur Untersagung des Betriebes des Wohn- und Be-treuungsangebotes reichen können. Hierzu bedarf es einer angemessenen qualitativen und quantitativen Personalausstattung.

Im **Kreis Borken** sind in 2020 2,65 Vollzeit-Stellen in der WTG-Behörde tätig. Davon sind 0,5 Vollzeit-Stellen Pflegefachkräfte. Die Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen im Kreisgebiet be-läuft sich auf 152 Einrichtungen.

Stellenausstattung WTG-Behörde 2020

Kennzahl	Kreis Borken	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen WTG-Behörde je 10.000 EW über 65 Jahre	0,37	0,28	0,46	0,53	0,64	0,82	30
Einrichtungen je Voll-zeit-Stellen WTG-Be-hörde	57,36	15,71	27,94	34,07	44,90	60,10	30

Die WTG-Behörde ist ein wichtiger Faktor im Pflegesystem. Ihre Aufgaben sind unter anderem die Überwachung und Einhaltung der ordnungsrechtlichen Standards in den Einrichtungen so-wie die Beratung der Einrichtungen. Die WTG-Behörde hat damit eine ordnungsrechtliche Schutzfunktion gegenüber den Menschen in Einrichtungen, die nicht mehr in der Lage sind, ihre

Rechte und Bedürfnisse selbst durchzusetzen. Aufgedeckte Missstände in Pflegeeinrichtungen haben dazu geführt, dass die Bedeutung der Arbeit der WTG-Behörden nochmals zugenommen hat.

Im Kreis Borken ist die Aufgabe der gleichen Abteilung zugeordnet wie die Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege (50-3). Somit ist bei Bedarf eine Abstimmung mit anderen Teilbereichen für die Belange pflegebedürftiger Menschen möglich.

Das Gesetz regelt nicht, mit welchem Personalschlüssel die Aufgaben der WTG-Behörde wahrgenommen werden müssen. In § 14 Abs. 12 WTG NRW ist lediglich vorgeschrieben, dass die ausführenden Personen für die Aufgaben geeignet sein müssen. Aus diesem Grund führt der Kreis Borken im Tätigkeitsbericht auch immer die durchgeführten Fortbildungsmaßnahmen mit auf. Neben Verwaltungskräften ist auch eine Pflegefachkraft in der WTG-Behörde tätig. Die fachliche Eignung ist somit sichergestellt.

Neben der ordnungsbehördlichen Aufgabe der Aufsicht haben die WTG-Behörden gem. § 11 WTG NRW auch eine beratende Funktion. Vor allem in den ersten zwei Jahren der Corona-Pandemie (2020 und 2021) war die WTG-Behörde verstärkt beratend unterwegs. Sie hat hierbei auch das Gesundheitsamt unterstützt. Neben Hygienekonzepten in stationären Einrichtungen hat die Behörde auch bei der Einrichtung der Impf-Infrastruktur unterstützt. Zudem hat das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales Nordrhein-Westfalen 2020 für rund drei Monate per Erlass die Prüfungen der WTG-Behörde ausgesetzt. Die Regelprüfungen konnten 2020 somit nur zu 46 Prozent¹⁴ umgesetzt werden. Ab 2021 wird wieder eine Prüfquote von 100 Prozent angestrebt.

Die WTG-Behörde prüft die Einrichtungen im Regelfall jährlich. Bei guten Erfahrungen in der Vergangenheit wird der Prüfrhythmus auf alle zwei Jahre erweitert. Für selbstverantwortete Wohngemeinschaften hat der Sozialhilfeträger ein Prüfungsrecht, sofern eine Vereinbarung nach § 75 SGB XII getroffen worden ist. Der Kreis Borken schließt eine solche Prüfvereinbarung mit den Leistungsanbietern nicht ab. Somit werden in den selbstverantworteten Wohngemeinschaften lediglich Anlassprüfungen vorgenommen. In den letzten Jahren sind aufgrund fehlender Anlässe keine Anlassprüfungen durchgeführt worden. Bei anbieterverantworteten Wohngemeinschaften ist die WTG-Behörde grundsätzlich zuständig.

Eine weitere Aufgabe für die Beschäftigten entsteht durch die Anpassung des WTG in 2023. Der Gewaltschutz in den Wohneinrichtungen soll gestärkt werden, insbesondere in den Einrichtungen der Behindertenhilfe inklusive der Werkstätten für behinderte Menschen. Die zusätzliche Aufgabe der WTG-Beschäftigten wird zu einem erhöhten Arbeitsaufwand führen. Bereits jetzt setzt der Kreis Borken weniger Personal in der WTG-Behörde ein als die meisten anderen Kreise.

➔ **Empfehlung**

Die Anpassungen des WTG im Jahr 2023 bezüglich des Gewaltschutzes erhöht die Anforderungen bei den Beschäftigten. Der Kreis Borken sollte daher überprüfen, inwieweit die neue Aufgabe mit dem bestehenden Personal zu bewältigen ist.

¹⁴ Die Kennzahl ist dem Haushaltsplan 2022 des Kreises Borken entnommen.

Die WTG-Behörde veröffentlicht alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht. Der Tätigkeitsbericht wird den politischen Entscheidungsträgern zur Verfügung gestellt und im Internet veröffentlicht. Neben den erwähnten Ausführungen zu Personal und Fortbildungsmaßnahmen erhält der Bericht Ausführungen zu den Tätigkeiten der WTG-Behörde (z.B. Status-, Regel- und Anlassprüfungen). 2020 erfolgt erstmals ein Abschnitt zu den Tätigkeiten im Rahmen der Corona-Pandemie. Ausführliche Informationen zu den Regelprüfungen werden einrichtungsscharf ebenfalls im Internet veröffentlicht.

5.6 Steuerung und Controlling

5.6.1 Pflegeinfrastruktur

5.6.1.1 Pflegelandschaft

➔ Feststellung

Im Kreis Borken besteht prognostisch ein Bedarf an zusätzlichen stationären Pflegeplätzen. Die teilstationäre Pflegeinfrastruktur ist umfangreicher als in vielen anderen Kreisen. Dies kann dazu beitragen, die ambulante Pflege länger zu ermöglichen.

➔ Feststellung

Der Fachkräftemangel in der Pflege verschärft die Problematik, ausreichend Pflegeangebote zur Verfügung zu stellen. Ein zu diesem Thema vom Kreis Borken initiiertes Arbeitskreis ist aktuell nicht aktiv.

Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt in den Kreisen über die kommunale Pflegeplanung. Diese sollte Trends und Handlungsbedarfe aufzeigen, weiterführende Diskussionen initiieren und somit eine auskömmliche Pflegeinfrastruktur fördern. Die Kreise sind gesetzlich verpflichtet, eine den örtlichen Bedarfen entsprechende pflegerische Angebotsstruktur nach Maßgabe des APG NRW sicherzustellen und beziehen hierbei die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ein. Dabei sollen die Kreise im Rahmen der Pflegeplanung für niederschwellige Angebote sorgen, koordinierend tätig werden und durch die Steuerung dieser Angebote, durch die Pflege- und Wohnberatung und durch die Steuerung der Pflegelandschaft dafür sorgen, dass ein Verbleiben in der eigenen Häuslichkeit so lang wie möglich stattfinden kann.

Der **Kreis Borken** schreibt die örtliche Planung gem. § 7 APG NRW regelmäßig fort. Die Pflegeplanung ist nicht verbindlich. Der Kreis schreibt daher keine Bedarfe aus, sondern setzt auf den Austausch mit möglichen Investoren. Während die strategischen Feststellungen in Form der gesamten Pflegeplanung alle zwei Jahre fortgeschrieben werden, erfolgt die Aktualisierung des zugrundeliegenden Zahlenwerks jährlich. Die Pflegeplanung wird ebenfalls im Fachbereich 50 erstellt.

Die Pflegeplanung betrachtet das Kreisgebiet eingeteilt nach Sozialräumen. Hierbei sind meistens zwei bis vier Gemeinden zu einem Sozialraum zusammengefasst. Lediglich die Stadt Gronau wird als separater Sozialraum erfasst. Auf Ebene der Sozialräume wird das pflegeri-

sche Angebot erfasst und die prognostische Bevölkerungsentwicklung betrachtet. Die kreisangehörigen Kommunen werden über Sozialraumkonferenzen in die Pflegeplanung mit einbezogen.

Der Kreis Borken betrachtet in der Pflegeplanung drei Planungshorizonte. Neben dem Ist-Zustand prognostiziert der Kreis die Entwicklung der Bedarfe kurzfristig (drei Jahre) sowie mittelfristig (acht Jahre). Zudem erfolgt ein langfristiger Ausblick über 15 Jahre. Die Prognose wird vorgenommen, um der steigenden Unsicherheit längerfristiger Planungen gerecht zu werden.

Für das Kreisgebiet stellt sich die Pflegeinfrastruktur aktuell wie folgt dar:

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2020

Kennzahl	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	38,23	36,10	40,60	45,95	50,83	57,51	30
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	7,36	7,16	8,65	10,07	11,07	12,62	30
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	6,17	1,96	3,91	4,67	5,45	8,21	30
Solitäre Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	0,59	0,00	0,20	0,39	0,71	1,33	31
Tagespflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	8,35	2,70	4,07	4,65	6,04	9,19	31

Im Kreis Borken gibt es verhältnismäßig wenige stationäre Pflegeplätze. Laut der örtlichen Planung des Kreises gibt es aber aktuell (Stand 2021) keinen Bedarf an zusätzlichen stationären Pflegeplätzen. Dies sei nach Auskunft des Kreises Borken auch auf den hohen Anteil der durch Familienmitglieder gepflegten Pflegebedürftigen zurückzuführen. Nach Ansicht des Kreises Borken ist die geringe Zahl stationärer Pflegeplätze kein Problem, das man mit einer verbindlichen Pflegeplanung lösen könnte. Diese zielt vor allem auf die Begrenzung einer bereits auskömmlichen Struktur. Im Kreis Borken sind weitere stationäre Pflegeeinrichtungen geplant. Damit soll der mittel- und langfristige Bedarf an stationären Pflegeplätzen durch die alternde Bevölkerung gedeckt werden. Es gab und gibt jedoch Probleme in der Umsetzung. So musste ein Investor während des Baus Insolvenz beantragen. Dies hat die Fertigstellung verzögert. Ein weiteres Problem ist der Mangel an Fachkräften im Pflegebereich. Die stationären Einrichtungen haben teilweise Probleme, das benötigte Personal einzustellen. Hierdurch kann es im schlimmsten Fall dazu kommen, dass Einrichtungen nicht voll belegt werden können. Somit gibt es bei der Betrachtung der Pflegeinfrastruktur noch einen Unterschied zwischen den theoretisch existenten Plätzen und den tatsächlich belegbaren. Auch im Kreis Borken gibt es im Moment Einrichtungen, die aufgrund des Fachkräftemangels auf eine volle Belegung verzichten.

Wie bereits bei den Einflussfaktoren zum Fehlbetrag je Leistungsbezieher festgestellt, gibt es im Kreis Borken überdurchschnittlich viele Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege. Dies geht vor allem auf die hohe Anzahl an stationären Leistungsbeziehern zurück. Somit gibt es zwar insgesamt wenige stationäre Pflegeplätze. Von denen, die einen in Anspruch nehmen, ist aber ein großer Teil auf unterstützende Hilfen nach dem SGB XII angewiesen. Dies ist wiederum auch auf die hohen stationären Pflegekosten zurückzuführen.

Neben der absoluten Versorgung von Pflegeangeboten ist aber auch ein ortsnaher Zugang von großer Bedeutung. Gerade für die häusliche Versorgung müssen breit gestreute Angebote vorhanden sein. Dies beschränkt sich nicht nur auf ambulante Pflegedienstleister. Auch unterstützende, teilstationäre Angebote wie die Kurzzeit- und Tagespflege können dazu beitragen, dass Pflegebedürftige möglichst lange in der eigenen Häuslichkeit versorgt werden können. Ist eine ambulante Pflege nicht mehr ausreichend, wünschen sich viele Pflegebedürftige eine wohnortnahe stationäre Versorgung. In der örtlichen Planung betrachtet der Kreis Borken die pflegerischen Angebote aufgeteilt nach Sozialräumen.

Im Sozialraum Heek, Legden, Schöppingen besteht ein rechnerisches Überangebot von stationären Pflegeplätzen. Dies wird sich prognostisch durch die Einwohnerentwicklung etwas reduzieren. Anders sieht es im Sozialraum Bocholt, Isselburg, Rhede aus. Hier besteht ein Bedarf an stationären Pflegeplätzen, der 2029 weiter ansteigen wird¹⁵. Im gesamten Kreisgebiet ist der Bedarf an stationären Pflegeplätzen 2021 gedeckt. 2029 könnte hingegen aufgrund der steigenden Zahl an Pflegebedürftigen eine Unterdeckung von 223 Plätzen bestehen. Ergänzend zu den stationären Angeboten gibt es mittlerweile eine wachsende Anzahl an ambulanten Wohngemeinschaften. Die Versorgung ist hierbei ähnlich wie in den stationären Einrichtungen und kann als Ergänzung zu den stationären Angeboten gesehen werden. Die ambulanten Wohngemeinschaften tragen zu einer wohnortnahen Versorgung bei. Aber auch unter Berücksichtigung der ambulanten Wohngemeinschaften besteht im Kreis Borken 2029 ein prognostischer Bedarf von 88 zusätzlichen Heimplätzen.

Nach Auskunft der Kreisverwaltung wird ein großer Teil der Pflegebedürftigen zuhause gepflegt, meist von Angehörigen. Um dies zu ermöglichen, müssen ausreichend Unterstützungsleistungen zur Verfügung stehen. Kurzzeitig Entlastung für die Pflegenden bieten teilstationäre Einrichtungen. In Bocholt, Gronau und Stadthoorn gibt es 2020 jeweils eine solitäre Kurzzeitpflegeeinrichtung. Hinzu kommen Plätze in stationären Einrichtungen. Diese stehen aber nicht dauerhaft zur Verfügung und sind daher nur als Ergänzung zu den solitären Einrichtungen zu sehen. Nur jeder zehnte Kurzzeitpflegeplatz im Kreis Borken ist in einer solitären Kurzzeitpflegeeinrichtung und steht dieser Hilfeart somit dauerhaft zur Verfügung. Aufgrund des hohen Bedarfs wurde 2021 in Vreden eine weitere solitäre Kurzzeitpflegeeinrichtung eröffnet.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Borken sollte sich weiter bemühen, die häusliche Pflege möglichst lange durch eine unterstützende Infrastruktur zu ermöglichen. Gleichzeitig sollte er die Bestrebungen weiterverfolgen, das Angebot an stationären und vergleichbaren Einrichtungen auszubauen.

¹⁵ Quelle: Pflegebedarfsplanung Kreis Borken 2021, Seite 80.

Im Interesse des Kreises ist es, dass in allen Sozialräumen ausreichend ambulante Pflegedienste zur Verfügung stehen. Neben teilstationären Einrichtungen wie der Kurzzeit- und Tagespflege können insbesondere ambulante Pflegedienste eine häusliche Pflege ermöglichen und Angehörige entlasten. Im aktuellen Betrachtungszeitraum können nach Auskunft des Kreises alle Pflegebedürftigen versorgt werden. Hierbei können aufgrund der hohen Auslastung der Dienste jedoch nicht mehr alle Wunschzeiten berücksichtigt werden. In Zukunft könnte der Fachkräftemangel jedoch vor allem die ambulante Pflege beeinträchtigen. Der Kreis Borken erhält vermehrt die Rückmeldung, dass Pflegedienstbetreiber große Schwierigkeiten haben, geeignetes Personal zu finden.

Das Thema Fachkräftemangel ist sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich ein immer größer werdendes Thema. Wie der Kreis Borken in seinem Bericht zur Pflegeplanung ausführt, ist dies kein Thema, das der Kreis allein lösen kann. Der initiierte „Runder Tisch Pflege“, der mit Arbeitgebern aus dem Pflegebereich das Thema Fachkräftemangel angehen soll, ist jedoch auch aufgrund der Corona-Pandemie nicht weiterverfolgt worden.

Der Kreis Borken strebt eine Entlastung der Fachkräfte an. Denn neben den rein pflegerischen Maßnahmen benötigen Pflegebedürftige auch Unterstützung im Alltag. Somit sind im Zusammenhang mit den ambulanten Pflegediensten auch Haushaltsdienstleistungen zu sehen. Hier besteht eine Nachfrage, die aufgrund fehlender Angebote nicht vollständig gedeckt werden kann. Der Kreis Borken informiert daher gezielt über die Möglichkeit der Nachbarschaftshilfe. Die unterstützende Person muss sich hierfür von der Pflegekasse anerkennen lassen. Dann kann für die Aufwandsentschädigung oder die geringfügige Beschäftigung ein Entlastungsbeitrag bei der Pflegekasse beantragt werden. Damit möglichst viele vom Entlastungsbeitrag Gebrauch machen, informiert der Kreis Borken auf seiner Internetseite sowie dem Flyer „Wegweiser für das Leben im Alter im Kreis Borken“.

➔ Empfehlung

Der Kreis Borken sollte seine Bemühungen fortsetzen, den Fachkräftemangel in der Pflege zu bekämpfen. Hierfür sollte er niedrigschwellige Informationsangebote in Zusammenarbeit mit Akteuren aus der Pflege anbieten. Sein Bemühen, die Fachkräfte über zusätzliche Angebote zu entlasten, sollte der Kreis weiterverfolgen.

5.6.1.2 Pflege- und Wohnberatung

- ➔ Die Wohnberatung im Kreis Borken wird von Wohlfahrtsverbänden an verschiedenen Standorten angeboten. Bei den kreisangehörigen Kommunen stehen Ansprechpartner für erste Fragen zum Thema Pflege zur Verfügung. Den Bürgern im Kreisgebiet stehen also wohnortnahe Beratungsangebote zur Verfügung. Da keine trägerunabhängige Wohnberatung angeboten wird, erfolgt eine Steuerung durch den Kreis Borken.

Im Kreisgebiet sollte den Einwohnern und Einwohnerinnen eine trägerunabhängige Pflege- und Wohnberatung zur Verfügung stehen. Eine gut aufgestellte Pflege- und Wohnberatung sollte Beratung sowohl telefonisch als auch persönlich zu den Themen Pflege und Wohnen anbieten. Die Pflege- und Wohnberatung sollte in einem kreisweiten Netzwerk etabliert sein und die Zusammenarbeit aller in der Altenhilfe und Pflege tätigen Bereiche fördern.

Im **Kreis Borken** wird zur Koordinierung der Pflegeberatung in 2020 ein Stellenanteil von 0,5 eingesetzt. Die Pflege- und Wohnberatung ist in den Kreisen sehr heterogen organisiert. Teils

wird die Aufgabe komplett in Eigenregie übernommen, teilweise sind die Aufgaben vollständig auf kreisangehörige Kommunen oder Dritte delegiert. Daher verzichtet die gpaNRW auf einen interkommunalen Vergleich.

Bei der Pflegeberatung im Kreis Borken handelt es sich um Ansprechpartner „Pflege“, die bei allen kreisangehörigen Kommunen eingesetzt sind. Diese stehen den Pflegebedürftigen und Angehörigen als erste Ansprechpartner zur Verfügung. Eine vertiefende Pflegeberatung wird hierdurch jedoch nicht abgedeckt. Um einen einheitlichen Standard bei allen Kommunen zu gewährleisten, wurde die Koordinierungsstelle beim Kreis eingerichtet. Diese schult die Ansprechpartner regelmäßig zu aktuellen Fragen. Zudem werden sie regelmäßig zum Erfolg ihrer Beratung befragt. Die Koordinierungsstelle ist mit einer Pflegefachkraft besetzt. Diese arbeitet auch eng mit den Krankenhäusern im Kreis zusammen. Es besteht ein Netzwerk zu Krankenhaussozialarbeitern, Pflegediensten und Pflegekassen. Bereits in den Neunzigerjahren hat der Kreis zusammen mit den Krankenhäusern einen Pflegeüberleitungsbogen entwickelt. Dieser soll nun digitalisiert werden. Die Zusammenarbeit mit den Krankenhäusern kann sich positiv auf die Dauer der häuslichen Pflege auswirken. Die Pflegeüberleitungsstelle der Krankenhäuser kann bereits während des Krankenhausaufenthalts zu den Möglichkeiten der ambulanten und teilstationären Pflege beraten. So können gegebenenfalls bereits Vorbereitungen für die Zeit nach der Entlassung getroffen werden, um den Aufenthalt in einer Kurzzeitpflege zu vermeiden. Bei einer ungesteuerten Übergabe in eine Kurzzeitpflege besteht die Gefahr, dass diese nahtlos in die stationäre Pflege übergeht. Die Zusammenarbeit zwischen dem Kreis und den Krankenhäusern ist somit ebenfalls ein wichtiger Baustein für den Grundsatz „ambulant vor stationär“.

Die Wohnberatung ist vollständig delegiert. Diese wird durch zwei Wohlfahrtsverbände (DRK Kreis Borken und L-i-A – Leben im Alter e.V.) im Kreis wahrgenommen. Die Beratung findet überwiegend als Hausbesuch statt. Der Kreis hat durch jährliche Berichte der Wohnberatung einen Einblick in die Tätigkeiten der Beratungsstellen. In den Berichten werden die Zahl der Ratsuchenden sowie das Beratungsergebnis (z.B. Verbleib in der Wohnung) festgehalten. Die Standards für diese Berichte werden vom Kreis Borken vorgegeben. Somit gibt es im Kreis Borken keine trägerunabhängige Wohnberatung. Aber der Kreis gleicht dies durch das Berichtswesen zumindest teilweise aus. Optimieren ließe sich das Berichtswesen, wenn die Daten gesammelt und in das Fach- und Finanzcontrolling mit einfließen würden. Mit einer Kennzahl zu den verhinderten Heimaufnahmen könnte die Steuerung unterstützt werden.

Neben der Heimnotwendigkeitsprüfung ist die Pflege- und Wohnberatung ein zweiter Baustein, um eventuell Heimaufnahmen zu verhindern. Es ist ein wichtiger Punkt für die Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“. Den Menschen im Kreis muss die Möglichkeit geboten werden, sich umfassend über die Möglichkeiten der häuslichen Pflege zu informieren. So kann zum Beispiel durch eine Tagespflege teilweise die stationäre Heimaufnahme verhindert oder zumindest verzögert werden. Gleiches gilt für den barrierefreien oder -armen Umbau der Wohnung. Dies verzögert auch deutlich den Einstieg in die unterstützenden Hilfen nach dem SGB XII. Wie bereits festgestellt, wird im Kreis Borken oftmals erst durch die hohen stationären Kosten eine Unterstützung nach dem SGB XII notwendig (vgl. Kapitel „Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege“).

Unerlässlich für die erfolgreiche Umsetzung der Beratung ist daher, dass diese den Ratsuchenden niedrigschwellig angeboten wird. Sie sollte wohnortnah und gegebenenfalls auch aufsuchend angeboten werden. Gerade die Beratung in der eigenen Häuslichkeit ist für die Wohnberatung sehr wichtig. Dies war vor allem in den ersten beiden Jahren der Corona-Pandemie nicht

oder nur sehr eingeschränkt möglich. Zu der Zeit haben die Anbieter somit verstärkt auf telefonische Beratung gesetzt. Ergänzend hierfür ist auch eine umfangreiche Information im Internet wichtig. Um die Beratung bekannt zu machen, können Flyer oder Plakate in Arztpraxen, Apotheken oder an anderen öffentlichen Stellen dienen. Der Kreis Borken setzt hier vor allem auf eine Internetseite¹⁶, die alle Informationen zum Thema Pflege bündelt. Zudem informieren die Anbieter der Wohnberatung die Bürger unter anderem über Messen. Ein aktives Zugehen auf bestimmte Bevölkerungsgruppen, zum Beispiel alle Bürger ab 70 Jahren, sieht der Kreis bisher nicht vor. Auf diese Weise könnten jedoch noch mehr Bürger erreicht werden, die sich noch nicht mit einer Umgestaltung ihrer Wohnsituation beschäftigt haben.

5.6.2 Finanz- und Fachcontrolling

- ➔ Das Fach- und Finanzcontrolling des Kreises Borken zeigt unterjährig die Entwicklung der Fall- und Leistungsdaten auf. Die Finanz- und Fachdaten werden hierbei im selben Bericht dargestellt. Dadurch ist der Kreis Borken unterjährig ausreichend informiert und steuerungsfähig.

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. Die Steuerung anhand von Zielen und Kennzahlen ist ein wichtiger Faktor für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Pflege. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

Zudem sollte ein Kreis ein Fachcontrolling für die Hilfen zur Pflege eingerichtet haben. Dieses soll die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

Der **Kreis Borken** hat im Fachbereich 50 die Fachabteilung 50-8 Haushalt, IT und Controlling eingerichtet. Angesichts der hohen Haushaltsbelastung (vgl. Fehlbetrag Hilfe zur Pflege) ist es wichtig, einen genauen Überblick über die Entwicklungen der Aufwendungen und Erträge zu haben. Dies gilt unterjährig, aber auch als Entwicklung über Jahre hinweg, um Trends zu erkennen.

Die Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie die Aufgaben der WTG-Behörde werden im Kreishaushalt unter dem Produkt 01.01.03 – Hilfen bei Pflegebedürftigkeit gebucht. Die für die Prüfung der gpaNRW benötigten Daten konnten für die Vergleichsjahre überwiegend geliefert werden. Vor allem im ambulanten Bereich unterscheidet der Kreis Borken nicht zwischen einzelnen Hilfearten. So wird auch nicht die Zahl der Leistungsbezieher teilstationärer Leistungen wie der Tagespflege nachgehalten. Teilweise mussten Daten manuell

¹⁶ www.pflege-kreis-borken.de

erhoben werden. Insgesamt ist die Datenlage aber ausreichend, um ein vollständiges Bild zu erhalten.

Wesentlich für den Informationsgehalt ist, im Controlling die Finanzdaten mit den Fachdaten zu verbinden. Nur so ist erkennbar, ob zum Beispiel Aufwendungen aufgrund der gestiegenen Fallzahlen höher ausfallen. Der Fokus ist hierbei nicht auf eine Verringerung des Fallbestandes gerichtet. Stattdessen sollen Steuerungsmöglichkeiten aufgezeigt werden. Hierdurch können möglicherweise die Aufwendungen verringert werden (zum Beispiel durch eine verhinderte Heimaufnahme).

Zweimal jährlich erfolgt eine Auswertung für den Kreistag (am 30. Juni und 30. September). Zusätzlich bereitet der Fachdienst monatlich die Daten für den internen Gebrauch auf. Der Bericht umfasst hierbei alle Aufgabenbereiche des Fachbereichs Soziales.

In den Controllingberichten wird sowohl die Entwicklung der Leistungsbezieher als auch die Aufwendungen dargestellt. Die Informationen umfassen sowohl die Entwicklung der einzelnen Monate als auch die Gegenüberstellung der Ergebnisse der Vorjahre. Für das aktuelle Jahr wird hierbei eine Prognose zum Jahresende vorgenommen. Die Daten sind aufgeteilt auf die ambulante und stationäre Pflege. Die stationäre Pflege wird aufgrund der größeren Bedeutung für den Haushalt auch detaillierter dargestellt. Der Kreis stellt hier auch eine Aufteilung nach Pflegegraden dar.

Anhand der internen Berichte werden einzelne Kennzahlen wie die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher errechnet. Somit ist auf einen Blick erkennbar, wie die Entwicklungen zusammenhängen. Bei steigenden Aufwendungen kann unmittelbar festgestellt werden, inwieweit dies auf steigende Fallzahlen oder auf steigende Aufwendungen je Fall zurückzuführen ist. Für noch mehr Erkenntnisse könnten Kennzahlen zum Fachcontrolling ergänzt werden. Um die Steuerung „ambulant vor stationär“ zu unterstützen, können verhinderte Heimaufnahmen ausgewertet werden. Dies wäre über die Berichte der Wohnberatung oder durch Prüfungen wie die Heimnotwendigkeitsprüfung möglich.

Durch die regelmäßigen unterjährigen Auswertungen können Entwicklungen frühzeitig erkannt und analysiert werden. Der Kreis Borken ist so in der Lage, bei Bedarf und nach Möglichkeit kurzfristige Steuerungsmöglichkeiten zu ergreifen.

Für die unterjährige Steuerung nicht relevant sind die Informationen, die sich aus dem Jahresabschluss und dem Haushaltsplan ergeben. Dennoch enthalten diese wichtige Informationen. Im Jahresabschluss und im Haushaltsplan des Kreises werden Kennzahlen dargestellt. Hier wird sowohl der durchschnittliche Bruttoaufwand je Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege als auch für das Pflegegeld abgebildet. Hinzu kommen Kennzahlen für die WTBG-Behörde. Hier wird neben der Anzahl der Prüfungen auch die Einhaltung der Prüfquote dargestellt.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Hilfe zur Pflege

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
Fehlbetrag und Einflussfaktoren					
F1	Durch den hohen Anteil an ambulanten Wohngemeinschaften sind die ambulanten Transferaufwendungen im Kreis Borken beinahe auf Niveau der stationären Pflege. Für die hohen stationären Aufwendungen ist auch die insgesamt hohe Kostenstruktur der stationären Pflege verantwortlich. Die stationären Transferaufwendungen könnten durch Steuerungsmaßnahmen möglicherweise verringert werden.	183	E1	Der Kreis Borken sollte überprüfen, inwieweit die ambulante Pflege in der eigenen Wohnung weiter gestärkt werden kann. Ein möglicher Weg könnte hierbei die Einführung der Heimnotwendigkeitsprüfung für die Pflegegrade zwei und drei sein.	185
Organisation und Personaleinsatz					
F2	Der Kreis Borken hat nahezu alle Aufgaben mit dem Berührungspunkt Pflege in einer Abteilung eingegliedert. Somit ist ein Austausch untereinander gewährleistet und Synergien können genutzt werden. Jedoch wurden aktuell noch keine Prozessbeschreibungen erstellt.	190	E2	Der Kreis Borken sollte die Prozessbeschreibungen wie geplant durchführen. Möglicherweise bestehende Optimierungsmöglichkeiten können im gleichen Zuge umgesetzt werden.	191
F3	Die letzte Personalbedarfsplanung ist vor über 20 Jahren durchgeführt worden. Eine errechnete Anpassung an Fallzahlen oder Rechtsänderungen hat nicht stattgefunden. Wie hoch der Personalbedarf anhand der konkreten Situation im Kreis Borken ist, kann ohne Berechnung nicht festgestellt werden.	191	E3	Der Kreis Borken sollte die Stellen in der Fachabteilung 50.3 wie geplant neu bemessen und regelmäßig überprüfen. Hierbei soll auch eine regelmäßige Fluktuation des Personals einbezogen werden. Für die Aufarbeitung von Rückständen durch Gesetzesanpassungen können auch temporäre Personalaufstockungen erwogen werden.	192
F4	In der Verteilung der Stellen zur Leistungsgewährung herrscht ein deutliches Ungleichgewicht zwischen ambulanten und stationären Hilfen zur Pflege. Gleichzeitig ist durch den Anstieg der Leistungsbezieher in ambulanten Wohngemeinschaften die ambulante Leistungsgewährung deutlich umfangreicher geworden.	192	E4	Der Kreis Borken sollte die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der ambulanten und der stationären Hilfestellung überprüfen.	193

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Der Kreis Borken hat aufgrund der veränderten Gesetzeslage die Unterhalts-heranziehung neu organisiert. Jedoch gibt es noch Optimierungspotenzial um sicherzustellen, die möglichen Unterhaltserträge auch zu erkennen und zu realisieren.	194	E5	Der Kreis Borken sollte ein Konzept entwickeln, wie künftig mögliche Unterhaltsansprüche in Erfahrung gebracht werden. Eine Möglichkeit wäre eine Abfrage des Berufes der Kinder im Leistungsantrag.	194
F6	Die Aufgaben der WTG-Behörde wurden in den letzten zwei Jahren vor allem durch die Corona-Pandemie erschwert. In Zukunft wird vor allem die Anpassung des WTG im Jahr 2023 eine weitere Belastung darstellen. Möglicherweise wird hierfür eine Anpassung der Organisation und der Stellenausstattung notwendig.	195	E6	Die Anpassungen des WTG im Jahr 2023 bezüglich des Gewaltschutzes erhöht die Anforderungen bei den Beschäftigten. Der Kreis Borken sollte daher überprüfen, inwieweit die neue Aufgabe mit dem bestehenden Personal zu bewältigen ist.	196
Steuerung und Controlling					
F7	Im Kreis Borken besteht prognostisch ein Bedarf an zusätzlichen stationären Pflegeplätzen. Die teilstationäre Pflegeinfrastruktur ist umfangreicher als in vielen anderen Kreisen. Dies kann dazu beitragen, die ambulante Pflege länger zu ermöglichen.	197	E7	Der Kreis Borken sollte sich weiter bemühen, die häusliche Pflege möglichst lange durch eine unterstützende Infrastruktur zu ermöglichen. Gleichzeitig sollte er die Bestrebungen weiterverfolgen, das Angebot an stationären und vergleichbaren Einrichtungen auszubauen.	199
F8	Der Fachkräftemangel in der Pflege verschärft die Problematik, ausreichend Pflegeangebote zur Verfügung zu stellen. Ein zu diesem Thema vom Kreis Borken initiiertes Arbeitskreis ist aktuell nicht aktiv.	197	E8	Der Kreis Borken sollte seine Bemühungen fortsetzen, den Fachkräftemangel in der Pflege zu bekämpfen. Hierfür sollte er niedrigschwellige Informationsangebote in Zusammenarbeit mit Akteuren aus der Pflege anbieten. Sein Bemühen, die Fachkräfte über zusätzliche Angebote zu entlasten, sollte der Kreis weiterverfolgen.	200

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner	369.226	369.718	370.676	371.339
Einwohner 45 bis unter 65 Jahre	113.849	114.155	114.122	113.611
Einwohner 65 bis unter 80 Jahre	48.552	48.904	49.039	49.182
Einwohner ab 80 Jahre	19.354	20.178	21.151	22.315

Tabelle 3 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020
Leistungsbezieher inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2				
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	166	99,00	79,00	101
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	1.117*	1.137*	1.210*	1.260
Summe	1.283	1.236	1.289	1.361
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2				
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	1.103.744*	910.797*	737.591*	1.190.290
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Euro	10.986.166*	11.771.089*	13.540.314*	15.230.428
Summe in Euro	12.089.910	12.681.886	14.277.904	16.420.719
Erträge aus Unterhaltsheranziehung und aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen				
Summe Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	569.671	688.637	990.062	192.337
Summe Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Euro	295.256	287.819	378.389	413.018

* Tagespflege nicht korrekt zugeordnet

6. Bauaufsicht

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Borken 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 dem jeweiligen Kreis in unseren Ausführungen.

Bauaufsicht

Der Kreis Borken hat seine Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse umfassend geregelt. Ein Vier-Augen-Prinzip bei allen Entscheidungen sorgt zusätzlich für Rechtssicherheit. Zudem hilft es, eventuelle Korruptionsfälle präventiv zu vermeiden. Bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit im Baugenehmigungsverfahren bietet die Bauaufsicht des Kreises einige Ansatzpunkte für Optimierungen.

Aktuell befindet sich der Kreis mitten im Umsetzungsprozess zur vollständigen Digitalisierung des Bauantragsverfahrens. Im Laufe des Jahres 2023 sollen Möglichkeiten geschaffen werden, um Bauanträge digital anzunehmen und zu bearbeiten.

Der Kreis Borken legt großen Wert auf Bürgerfreundlichkeit, eine ausführliche Bauberatung sowie eine verlässliche Begleitung des Baugenehmigungsprozesses. Für die gewerblichen Bauanträge sowie landwirtschaftliche Bauvorhaben stehen Lotsen zur Unterstützung bereit. Im Vergleich setzt der Kreis Borken mehr personelle Ressourcen als andere Kreise für den Bereich der Bauberatung ein.

Die Bauaufsicht hat ihre Geschäftsprozesse gut strukturiert, indem unnötige Schnittstellen weitestgehend vermieden werden. Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit für das einfache und das normale Baugenehmigungsverfahren liegt im Kreis Borken über der Orientierungsgröße der gpaNRW. Nach Vollständigkeit des Bauantrages sind die Laufzeiten in beiden Verfahren kürzer als bei der überwiegenden Anzahl der Vergleichskreise.

Durch einen Verzicht auf wiederholte Nachforderung fehlender Antragsunterlagen könnte die Gesamtlaufzeit von Bauanträgen reduziert werden. Die Bauaufsicht sollte die Regelungen des § 71 BauO NRW 2018 umsetzen. Werden Mängel an einem Bauantrag innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen (Rücknahmefiktion).

Die Anzahl der unerledigten Bauanträge ist vergleichsweise hoch. Im Prüfzeitraum konnten die Rückstände deutlich reduziert werden. Der Abbau der Altfälle wirkt sich im Vergleichsjahr negativ auf die Gesamtlaufzeiten aus. Der Kreis sollte den eingeschlagenen Weg weiterhin konsequent fortführen.

Der Kreis Borken hat für die Bauaufsicht verbindliche Ziele festgelegt. Zur Dokumentation der Zielerreichung sollte er aussagekräftige Kennzahlen bilden. So kann er den Grad der Zielerreichung transparent darstellen und die Steuerung des Bereiches unterstützen.

6.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben beziehen wir auch die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide mit ein. Gegenstand sind dabei nur Aufgaben, die der Kreis Borken als untere Bauaufsichtsbehörde erledigt. 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 Kreise 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 Kreise im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Schnittstellen, Digitalisierung, Personaleinsatz und Bauberatung sowie Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kreise in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW allen Beteiligten 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.

6.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Prüfung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

Diese Genehmigungsverfahren werden in Nordrhein-Westfalen von den jeweils zuständigen unteren Bauaufsichten durchgeführt. Die Kreise Mettmann und Recklinghausen sowie der Rhein-Erft-Kreis und der Rhein-Kreis-Neuss benötigen keine eigenen unteren Bauaufsichten. In diesen Kreisen haben alle kreisangehörigen Kommunen eine eigene Bauaufsicht oder arbeiten interkommunal zusammen. Diese Kreise sind deshalb nicht von diesem Handlungsfeld in der

überörtlichen Prüfung betroffen. Aus diesem Grund ist die Maximalzahl der Kreise im Vergleich 27.

6.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Fällen zusammen, die den Antragstellenden eine Bautätigkeit ermöglichen und vom Kreis zu bearbeiten sind. Die Anteile der einzelnen Antragsarten stellen wir verteilt auf die unterschiedlichen Verfahren dar. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen sowie im einfachen Genehmigungsverfahren.

Im **Kreis Borken** haben von den kreisangehörigen Kommunen die große kreisangehörige Stadt Bocholt sowie die mittleren kreisangehörigen Kommunen Gronau, Borken und Ahaus eigene Bauaufsichten, um Bauantragsverfahren zu bearbeiten. Für die dreizehn kleinen kreisangehörigen Kommunen Vreden, Stadtlohn, Rhede, Gescher, Reken, Velen, Isselburg, Raesfeld, Südlohn, Heek, Schöppingen, Heiden sowie Legden erledigt die Aufgaben der Bauaufsicht der Kreis Borken. Somit ist der Kreis für rund 169.000 Einwohner und 918,55 qkm als Bauaufsicht tätig.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW*	80	46	62	66	79	101	27
Fälle je qkm*	1,48	0,74	0,96	1,22	1,60	3,87	27
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	90,60	86,87	90,67	91,97	95,13	100	19
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	9,40	0,00	4,88	8,03	9,34	13,13	19

* bezogen auf die Einwohner und Flächen der Kommunen, für die der Kreis als untere Bauaufsichtsbehörde tätig wird

Das Fallaufkommen in Bezug auf die Einwohner sowie die Fläche ist im Kreis Borken vergleichsweise hoch. Er positioniert sich oberhalb des Medians (Flächenbezug) bzw. im obersten Viertel der Vergleichskreise (Einwohnerbezug).

Die Landwirtschaft hat im Kreis Borken eine besondere Bedeutung. Dies wirkt sich in Folge auf die zu genehmigenden Bauvorhaben im Kreisgebiet aus. Der Wandel hin zu einer ökologischen Landwirtschaft und Tierhaltung und die damit verbundenen Unsicherheiten führen insgesamt zu rückläufigen Bauantragszahlen im landwirtschaftlichen Bereich.

Der Kreis Borken konnte seit Beginn des Prüfungszeitraumes im Jahr 2019 positive Entwicklungen, insbesondere im Bereich der gewerblichen Vorhaben erreichen:

- Die Ansiedlung von innovativen und technologieorientierten Unternehmen auf dem Develop Campus in Gescher ist zwischenzeitlich weit fortgeschritten. Aktuell ist eine Erweiterung der vorhandenen Fläche von 50.000 m² um weitere 15.000 m² geplant.
- Der benachbarte Energiecampus mit einer Fläche von rund 46.000 m² wird zunehmend von Firmen mit Angeboten aus dem Bereich der erneuerbaren Energien bebaut.
- Investitionsträchtige Bauvorhaben wie z. B. der Neubau eines Hochregallagers und Betonfertigteilwerkes (je rund zehn Mio. Euro Investitionssumme) befinden sich aktuell in der Umsetzungs- bzw. Fertigstellungsphase.
- Neue Firmenzentralen mit Büroarbeitsplätzen für 150 bzw. 500 Mitarbeiter befinden sich in der Planungs- bzw. bereits in der Fertigstellungsphase.
- Betriebsgebäude mit energetisch neuen Konzepten wie das „Zero-Emission-Haus“ und das Autarkiezentrum (energieautarkes Gebäude, dessen Energiebedarf ausschließlich über lokal verfügbare Energieträger und Energiequellen gedeckt wird) sind ebenfalls bereits in Antragskonferenzen vorbesprochen oder bereits genehmigt worden.
- Mit dem Innovations- und Dienstleistungspark Münsterland in Reken befindet sich aktuell eine ganze Gruppe von durch Brücken verbundenen gewerblich genutzten Gebäuden in der Umsetzungsphase.
- Der Bau der Gasverdichterstation in Legden auf einer Fläche von zwölf ha und einem Investitionsvolumen von rund 169 Mio. Euro wird die Bauaufsicht noch bis zum geplanten Fertigstellungstermin Ende 2023 beschäftigen.

Laut Auskunft der Bauaufsicht wurde im Prüfungszeitraum 2019/2020 die zweit- bzw. dritthöchste Anzahl erteilter Baugenehmigungen für gewerbliche Bauvorhaben in den vergangenen zehn Jahren erreicht. Dies wirkt sich auf die Kennzahl „Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren“ aus. Hier liegt der Kreis Borken mit 9,4 Prozent oberhalb des dritten Viertelwertes und bearbeitet prozentual mehr Anträge im normalen Genehmigungsverfahren als die Mehrzahl der Vergleichskreise.

Auch im Bereich der Wohnbauvorhaben konnte der Kreis nach eigenen Angaben im Prüfungszeitraum die zweit- bzw. dritthöchste Anzahl erteilter Baugenehmigung der vergangenen zehn Jahre erreichen. Es besteht eine hohe Nachfrage nach bebaubaren Grundstücken. Ursächlich dafür ist der zunehmende Wohnungsdruck, der in ganz Nordrhein-Westfalen feststellbar ist. Hohe Immobilienpreise, die Knappheit an Wohnraum und die begrenzte Anzahl von Baugrundstücken lassen Bauwillige zunehmend von den Ballungsräumen in das Umland ausweichen.

Die Anzahl der eingehenden Bauanträge ist laut Angabe des Kreises unverändert hoch, so dass die Bauaufsicht nicht mit einem Rückgang der Fallzahlen rechnet.

Entwicklung der Fallzahlen Kreis Borken

Grundzahlen	2019	2020
Bauanträge einfaches Genehmigungsverfahren	1.116	1.234
Bauanträge normales Genehmigungsverfahren	146	128

Grundzahlen	2019	2020
Gesamt	1.262	1.362

6.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Der Kreis Borken bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit einige Ansatzpunkte für Verbesserungen.

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich u. a. durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollte das eingesetzte Personal rechtssicher agieren können.

Der **Kreis Borken** hält die in der BauO NRW gesetzten Fristen nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit nach eigener Auskunft fast immer ein. Es kommt lediglich zu Fristüberschreitungen, wenn eine unerwartete Häufung von Antragseingängen erfolgt und die zeitgleich erforderlichen Prüf- und Verwaltungstätigkeiten nicht mit den vorhandenen Personalkapazitäten bewältigt werden können. Ein Anstieg der Arbeitsbelastung ist in den genannten Fällen durch Ausfälle von Beschäftigten wegen Krankheit oder Urlaub zu verzeichnen.

In den Fällen nach § 64 Abs. 2 BauO NRW hält der Kreis Borken nach Eingang des vollständigen Bauantrags im einfachen Genehmigungsverfahren die Frist zur Entscheidung von sechs Wochen häufig ein.

Der Kreis Borken empfiehlt der Bauherrschaft, bereits mit dem Bauantrag eine Stellungnahme oder Einverständniserklärung der Angrenzer einzureichen, wenn durch das geplante Bauvorhaben geschützte nachbarschaftsrechtliche Belange berührt werden. Haben Angrenzer bereits zugestimmt, so entfällt die Benachrichtigung durch die Bauaufsichtsbehörde. In den meisten Fällen liegen die Zustimmungen dem Antrag bei. In der Praxis hat sich diese Vorgehensweise als zeitsparend und für die Verwaltung entlastend erwiesen. Liegen keine Erklärungen der Angrenzer bei, beteiligt der Kreis Borken die Angrenzer entsprechend der gesetzlichen Vorgabe und erhebt entsprechende Gebühren.

Eine Überwachung des Baubeginns gem. § 75 BauO NRW erfolgt im Kreis Borken nicht in jedem Fall. Die Baugenehmigung und die Teilbaugenehmigung erlöschen, wenn innerhalb von drei Jahren nach ihrer Erteilung mit der Ausführung des Bauvorhabens nicht begonnen worden ist. Der Kreis kann ein mögliches Erlöschen von Baugenehmigungen deshalb nicht durchgängig rechtssicher nachhalten.

→ Empfehlung

Der Kreis Borken sollte stets den Beginn der Bauausführung dokumentieren. Diese Information benötigt er, um ein Erlöschen der Baugenehmigung gem. § 75 BauO NRW zu erkennen.

Der Kreis Borken hat Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen getroffen. Dadurch gewährleistet er, dass für ähnliche Sachverhalte die gleichen Kriterien durch die Sachbearbeitung für ihre jeweils individuelle Ermessensentscheidung herangezogen werden. Durch Einzelfallbesprechungen während der regelmäßig stattfindenden Teambesprechungen stellt er sicher, dass die Sachbearbeitenden über die Entscheidungen informiert sind und sich bei der Abwägung der Entscheidungsgründe unterstützen können.

Im Kreis Borken sind drei Teams für die Aufgabe „Bauaufsicht“ zuständig. In jedem Team befindet sich ein Teamsprecher, der im Austausch mit den anderen Teamsprechern steht. Diese tauschen sich aus und stellen eine ortsübergreifende einheitliche Vorgehensweise sicher. Optimal wäre es, Kriterien bzw. die Ermessensausübung auch in der Fachsoftware zu dokumentieren, so dass sie bei Bedarf gut auffindbar sind und einbezogen werden können.

→ **Empfehlung**

Die bei der Ermessensfindung berücksichtigten Aspekte sollte der Kreis auch in der Fachsoftware dokumentieren, so kann die individuelle Abwägung der Entscheidungsgründe/ Kriterien auch jederzeit nachvollzogen werden.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht erhebt der Kreis Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW). Den Gebührenrahmen schöpft der Kreis nach eigener Auskunft bereits gut aus. Allerdings werden die Gebühren für die Nachforderung von Unterlagen nicht erhoben. Diese Gebühr ist notwendig, da die von Nachforderungen betroffenen Vorgänge einen entsprechend höheren Bearbeitungsaufwand verursachen. Neben dem Erstellen der Nachforderungs-/ Mängelliste kommt auch die Überwachung der Fristen für den Rücklauf und die erneute Prüfung der eingereichten Unterlagen hinzu. Wird für den Antrag nach Vervollständigung oder Mängelbehebung eine Genehmigung oder ein Vorbescheid erteilt, wird diese Gebühr zu 50 Prozent auf die Gebühr, die für die Entscheidung über den Antrag erhoben wird, angerechnet. Insoweit hat der Kreis für seinen Mehraufwand die anderen 50 Prozent entsprechend als Mehrerlös.

→ **Empfehlung**

Für die Nachforderung von Unterlagen sollte der Kreis Borken zukünftig Gebühren erheben, um den durch die Nachforderung entstehenden Mehraufwand auszugleichen.

Kennzahlen zur Darstellung des Aufwandsdeckungsgrades erhebt der Kreis Borken nicht. Mit den erhobenen Gebühren sollten die Aufwendungen der Bauaufsicht zu einem möglichst hohen Teil gedeckt werden. Auf die Gebührenhöhe hat der Kreis dabei nur eingeschränkte Einflussmöglichkeiten. Insbesondere Bauanträge für große Sonderbauten führen zu hohen Gebühren.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Borken sollte durch eine Kennzahl überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht wird.

6.3.3 Geschäftsprozesse

- Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt den zu durchlaufenden Prozess bis zur Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung bereits umfänglich. Im Zuge einer Geschäftsprozessoptimierung wurden Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse abgegrenzt und schriftlich fixiert.

Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte und Verantwortlichkeiten festlegen

Im Zusammenhang mit dem Prozessablauf spielt auch die Organisationsstruktur der Kreisverwaltung eine Rolle. Je nach Zuordnung der Aufgaben in einer Kreisverwaltung muss der Bauantrag bei der internen Bearbeitung nicht nur unterschiedliche Sachbearbeiter oder Sachbearbeiterinnen, sondern auch verschiedene Ämter bzw. sogar Dezernate durchlaufen.

Der **Kreis Borken** hat seine Verwaltungsaufgaben auf vier Vorstandsbereiche sowie den Bereich des Kämmerers, der für den Fachdienst Finanzen zuständig ist, verteilt. In den Vorstandsbereichen erfolgt eine weitere Untergliederung der Aufgaben in Fachbereiche/ Dienststellen mit ihren jeweiligen Sachgebieten. Der thematische Aufgabenbereich „Umwelt, Planen und Immissionsschutz“ ist im Vorstandsbereich 4 angesiedelt. Die Bauaufsicht ist dort dem Fachbereich 63 (Bauen, Wohnen, Immissionen) angegliedert.

Alle notwendigen Arbeitsschritte sowie schriftliche Regelungen zu Entscheidungsbefugnissen hat der Kreis Borken für die Beschäftigten der Bauaufsicht im Zuge einer Geschäftsprozessoptimierung getroffen und festgelegt. Die Arbeitsschritte zur Bearbeitung von Bauanträgen hat der Kreis in seiner Fachsoftware hinterlegt. Die Beschäftigten werden dadurch gut bei der Erledigung ihrer täglichen Aufgaben unterstützt. Durch eine im System hinterlegte Stopfunktion wird sichergestellt, dass alle vorgegebenen Arbeitsschritte eingehalten werden. Ansonsten ist eine Bescheiderstellung nicht möglich.

Regelungen über Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse liegen in schriftlicher Form vor. Dadurch erhalten die derzeit Beschäftigten Handlungssicherheit, daneben wird auch neuen Sachbearbeitenden der Einstieg erleichtert.

In anderen unteren Bauaufsichten haben wir darüber hinaus die Vorgehensweise vorgefunden, wichtige Informationen, Erlasse und Verfügungen in einem zentralen digitalen Ordner abzulegen, auf den alle Sachbearbeitenden Zugriff haben. Auch das kann die Beschäftigten bei der rechtssicheren Bearbeitung der Vorgänge zusätzlich unterstützen.

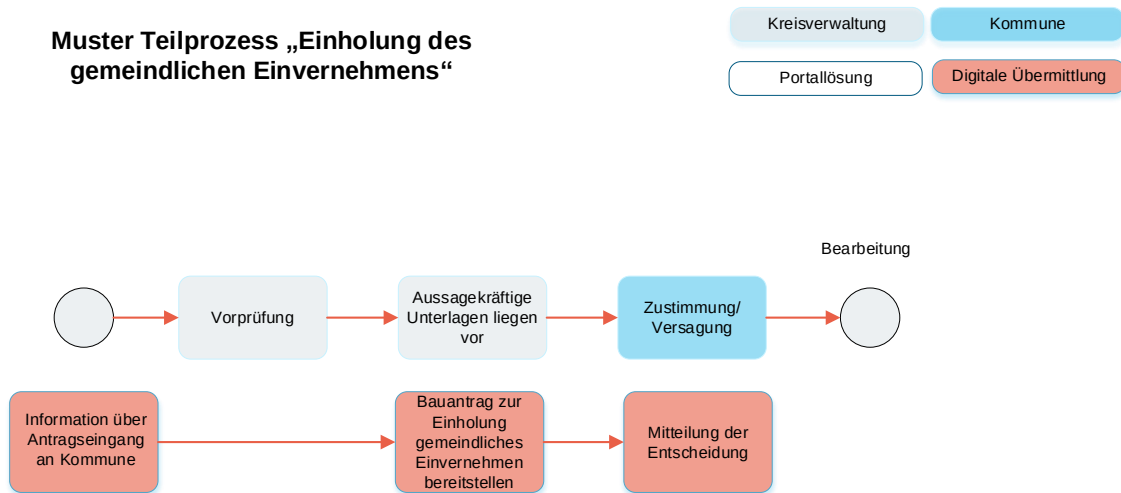
6.3.4 Schnittstellen

➔ Feststellung

Die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens erfolgt beim Kreis Borken mit Fertigung der Eingangsbestätigung. Interne und externe Beteiligungsverfahren startet der Kreis sobald alle Unterlagen vollständig vorliegen. Die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen ist vergleichsweise hoch.

Schnittstellen zu anderen Behörden und Dienststellen sollte ein Kreis auf das notwendige Maß beschränken. Beteiligungen sowie das Einholen des gemeindlichen Einvernehmens sollten in möglichst kurzer Zeit abgeschlossen sein, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert.

Muster Teilprozess „Einholung des gemeindlichen Einverständnisses“



Wie in der vorstehenden Abbildung Muster Teilprozess „Einholung des gemeindlichen Einvernehmens“ zu sehen, ist es für die Bearbeitungsdauer vorteilhaft, wenn der Kreis die betroffene Kommune direkt nach Eingang des Bauantrages informiert. Mit Fertigstellung der Eingangsbestätigung informiert der **Kreis Borken** die betroffene Kommune.

Den Prozess zur Einholung des gemeindlichen Einvernehmens startet der Kreis Borken, wenn alle Unterlagen vorliegen. Die Einholung erfolgt noch nicht digital, aktuell werden die Bauakten in Papierform an die Kommunen gesendet. Hier könnte der Kreis einen zeitlichen Vorteil erreichen, wenn die Unterlagen auf elektronischem Wege weitergeleitet werden.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Borken sollte die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens ausschließlich in digitaler Form durchführen. Durch diese Vorgehensweise kann er die Gesamtlaufzeit verringern.

Die Zahl der notwendigen Beteiligungsverfahren, die der Kreis durchführen muss, wird von den regionalen Strukturen beeinflusst. Zu diesen regionalen Strukturen zählen beispielsweise:

- Bergbauareale,
- Natur- oder Trinkwasserschutzgebiete,
- Denkmalschutzbereiche,
- Verkehrsinfrastrukturen wie Bundesautobahnen, Flughäfen, Wasserstraßen oder Bahnanlagen.

Hat die beabsichtigte Baumaßnahme einen Bezug zu den vorgenannten Bereichen, sind unterschiedlichste Behörden oder Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese einzuholenden Stellungnahmen kann der Kreis in der Regel nicht beeinflussen. Wenn ein Kreis jedoch darüberhinausgehend Stellungnahmen anfordert, beispielsweise um seine spätere Entscheidung abzusichern, dann ist dies zwar grundsätzlich nachvollziehbar – diese zusätzlichen

Stellungnahmen belasten aber sowohl die Bearbeitungsdauer als auch die eingesetzten Personalressourcen im Verfahren.

Daher sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen nach Ansicht der gpaNRW stets auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. Als Indikator nutzt die gpaNRW die Kennzahl Stellungnahmen je Bauantrag:

Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	3,79	1,83	2,27	2,41	3,14	5,19	24
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	k.A.	0,62	0,89	1,13	1,43	3,74	20
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	k.A.	0,79	1,20	1,34	1,54	2,49	20

Bezogen auf die Anzahl der Stellungnahmen je Bauantrag holt der Kreis Borken vergleichsweise viele Stellungnahmen ein und liegt oberhalb des dritten Viertelwertes. In Abhängigkeit vom geplanten Bauvorhaben werden sowohl interne als auch externe Stellen beteiligt. Eine Aufteilung der eingeholten Stellungnahmen zwischen diesen Stellen konnte der Kreis nicht vornehmen.

➔ Empfehlung

Um festzustellen, ob die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen angemessen ist, benötigt der Kreis Borken zusätzliche Informationen. Aus diesem Grund sollte er die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen getrennt nach externen und internen Stellungnahmen auswerten.

Nach Eingang des Bauantrages sollte der Kreis zukünftig eine strikte Vorauswahl der zu beteiligenden Stellen treffen. Durch eine mögliche Reduzierung der Beteiligungen können bei der Bauaufsicht des Kreises Borken sowie bei den intern und externen Beteiligten Ressourcen freigesetzt werden.

➔ Empfehlung

Die Kreis Borken sollte eine Vorauswahl der zu beteiligenden Stellen treffen. Durch diese Vorgehensweise werden Ressourcen geschont. Gleichzeitig besteht die Möglichkeit, die Gesamtlaufzeit der Bauanträge zu verkürzen.

6.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kreise nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe

transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen unteren Bauaufsichten. Unterschiede sind bei der Betrachtung so leichter erkennbar.

➔ **Feststellung**

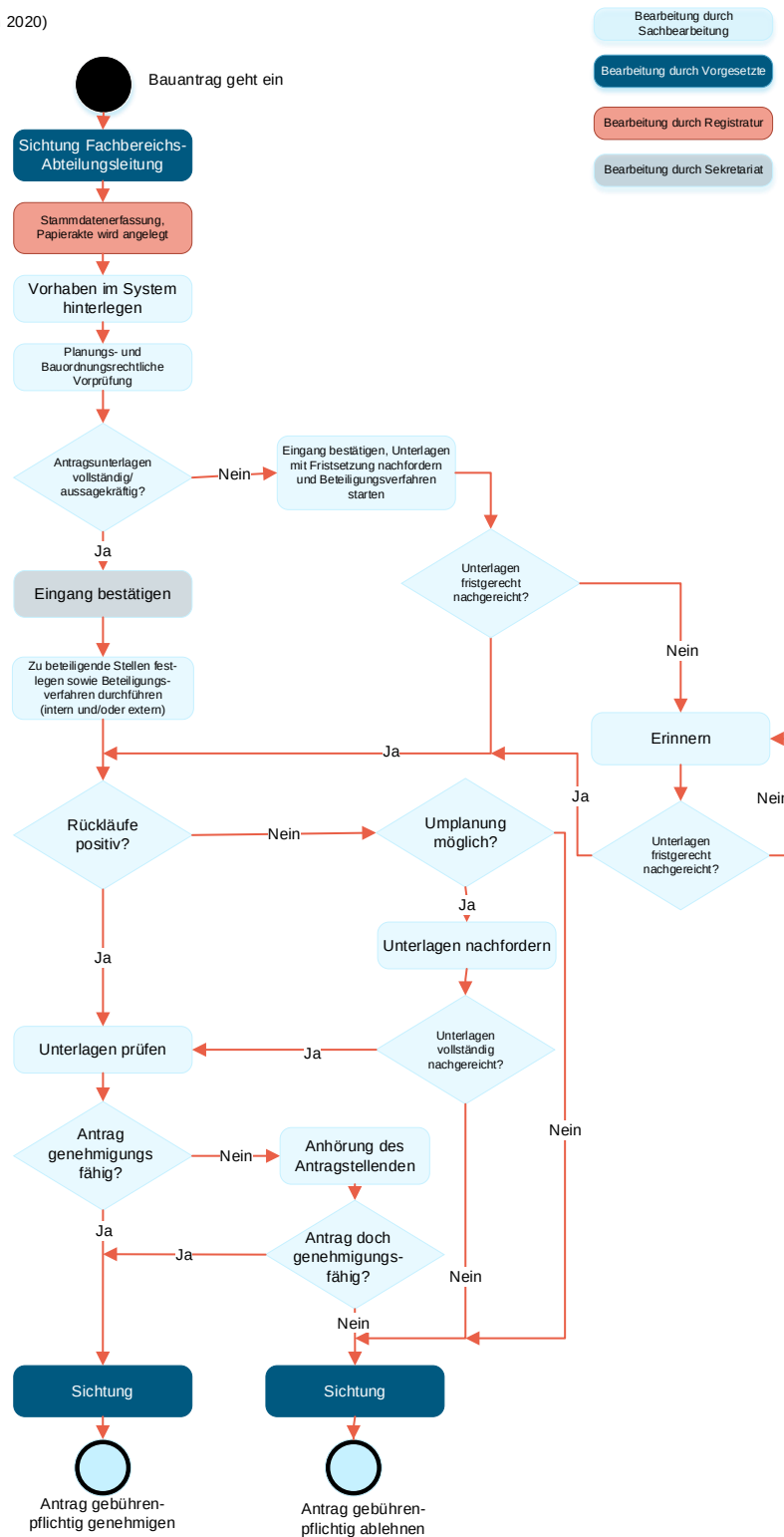
Der Prozess im Baugenehmigungsverfahren ist klar strukturiert. Er bietet jedoch noch Möglichkeiten zur Verbesserung, beispielsweise durch eine konsequente Umsetzung der Rücknahmefiktion.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte ein Kreis ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit diese die Verfahren rechtssicher abwickeln können. Zudem sollten mehrfache Vollständigkeitsprüfungen vermieden werden, um das Verfahren zu beschleunigen.

Die nachfolgende Grafik stellt den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens im **Kreis Borken** dar:

Prozessablauf Borken

(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)



Für ein zügiges Genehmigungsverfahren ist es wichtig, dass der Kreis den Zeitpunkt und die Häufigkeit der Nachforderung von Unterlagen geschickt wählt. Der Kreis Borken startet die Beteilungsverfahren mit Erstellung der Eingangsbestätigung.

Sofern der Antrag unvollständig eingeht, werden Unterlagen durch die Sachbearbeitung angefordert. Sie setzt darüber hinaus eine Frist zur Vorlage der Unterlagen. Die Fristdauer bemisst der Kreis nach eigenen Angaben in Abhängigkeit von den beizubringenden Unterlagen.

Fehlen nach Ablauf der Frist immer noch relevante Unterlagen, erinnert die Sachbearbeitung und setzt eine erneute Frist. Grundsätzlich sieht der Kreis Borken seine Aufgabe in der Genehmigung von Anträgen und nicht in der Ablehnung. Diese Vorgehensweise widerspricht jedoch der gesetzlich verankerten Rücknahmefiktion. Liegen die geforderten Unterlagen zum Ablauf der Frist nicht vor, gilt der Antrag als zurückgenommen.

➔ **Empfehlung**

Nach Eintritt der Rücknahmefiktion gilt der Bauantrag Kraft Gesetz als zurückgenommen. Der Kreis kann zu diesem Zeitpunkt keine Fristverlängerung gewähren. Der Kreis Borken sollte seine geübte Praxis ändern und auf eine erneute Anforderung von Unterlagen verzichten.

Mit der Leiterin der Bauaufsicht sowie dem zuständigen Mitglied des Verwaltungsvorstandes wurde dieses Thema eingehend besprochen. Zukünftig wird der Kreis Borken auf eine Erinnerung nach Fristablauf verzichten und somit die gesetzlichen Regelungen einhalten.

Im Übrigen ist der Prozessablauf klar strukturiert und vermeidet unnötige Schnittstellen oder Doppelarbeiten. Überregulierungen – indem beispielsweise auch Bagatellfälle mehrere Gegenprüfstellen durchlaufen müssen – sind nicht vorhanden. Der Sachbearbeitung wird so eine zügige Abwicklung des Verfahrens ermöglicht.

In der Bauaufsicht wird über Genehmigungen entschieden. Damit zählt diese Aufgabe zu den korruptionsgefährdeten Bereichen entsprechend § 19 Absatz 2 Satz 2 KorruptionsbG¹⁷: „Korruptionsgefährdete Bereiche sind insbesondere dort anzunehmen, wo [...] auf Genehmigungen, Gebote oder Verbote Einfluss genommen werden kann.“ Die Entscheidung über eine Genehmigung soll daher gemäß § 20 KorruptionsbG¹⁸ von mindestens zwei Personen innerhalb der öffentlichen Stelle getroffen werden. Dies wird im Kreis Borken bei der Genehmigung von Bauanträgen umgesetzt. Vor Bescheiderteilung erfolgt eine Mitzeichnung durch Vorgesetzte.

¹⁷ Ab 01. Juni 2022 findet sich diese Regelung in § 10 Absatz 2 Satz 2 des Gesetzes zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

¹⁸ Ab 01. Juni 2022 findet sich diese Regelung in § 11 Satz 2 KorruptionsbG

6.3.6 Digitalisierung

➔ Der Kreis Borken treibt seinen Digitalisierungsstand in der Bauaufsicht voran und befindet sich mitten im Umsetzungsprozess. Die Digitalisierung bietet für das Baugenehmigungsverfahren Optimierungsmöglichkeiten sowohl bei der Antragstellung sowie bei der aktuellen Fallbearbeitung.

➔ **Feststellung**

Mit der Nutzung einer neuen Version der eingesetzten Fachsoftware wird zukünftig auch eine Anbindung an das Bauportal des Landes NRW möglich werden. Dies unterstützt die aktuellen Bestrebungen des Kreises Borken, die Baugenehmigungsverfahren vollumfänglich zu digitalisieren.

Die Bauanträge sollte ein Kreis elektronisch annehmen, abschließend elektronisch bearbeiten und ebenso archivieren. Hierbei sollte er die folgenden wesentlichen Aspekte für das Baugenehmigungsverfahren bereits umgesetzt oder zumindest mit der Umsetzung begonnen haben:

- *Ein Kreis kann Bauanträge digital über eine Plattform annehmen. Der Antragsvordruck wird dabei automatisch in die Fachsoftware übernommen.*
- *Ein Kreis scannt Bauanträge in Papierform zu Beginn des Prozesses ein und bearbeitet sie in Folge ausschließlich in digitaler Form.*
- *Ein Kreis kann sämtliche schriftlichen Kontakte mit dem Bauvorlagenberechtigten sowie dem Antragsteller über die Plattform abwickeln.*
- *Ein Kreis führt die Prozesse des gemeindlichen Einvernehmens sowie die Beteiligung interner und externer Dienststellen ausschließlich in elektronischer Form durch.*
- *Ein Kreis verfügt über ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem zur Ablage von elektronischen Bauakten. Altakten werden eingescannt und ebenfalls elektronisch archiviert.*

Wenn der Bauantrag und die zugehörigen Unterlagen nur in Papierform vorliegen, ist es sinnvoll, diese Dokumente bereits zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einzuscannen. So kann im laufenden Verfahren bereits schnell und ohne großen Aufwand von verschiedenen Stellen darauf zurückgegriffen werden. Zudem wird ein späteres elektronisches Archivieren beschleunigt. Eine reine Papierakte ist zwar auch im wörtlichen Sinne „medienbruchfrei“ – die gpaNRW sieht die digitale Akte aber als Voraussetzung für ein beschleunigtes Verfahren an.

Bislang gehen die Anträge beim **Kreis Borken** in Papierform ein. Da der Kreis die Papierakte auch als federführendes Medium bearbeitet, werden die Papierunterlagen nicht sofort nach Antragsingang eingescannt und stehen somit digital nicht zur Verfügung.

➔ **Empfehlung**

Alle in Papierform eingereichten Anträge und Antragsunterlagen sollten zu einem möglichst frühen Zeitpunkt eingescannt werden, um bereits im laufenden Verfahren zügig auf vorhandene Unterlagen zurückgreifen zu können. Zudem kann so die spätere elektronische Archivierung beschleunigt werden.

Zum Prüfungszeitpunkt ist im Kreis Borken der Einsatz der Fachsoftware und die digitale Bearbeitung ein Hilfsinstrument. Durch die Nutzung einer neuen Version der eingesetzten Fachsoftware kann der Kreis eine Anbindung an das Bauportal des Landes NRW sicherstellen. Damit können in einem ersten Schritt Anträge über das Bauportal eingereicht werden. Wenn dies erfolgreich ist, möchte der Kreis zukünftig die Bauanträge digital über eine Plattform annehmen. Der Antragsvordruck soll dabei automatisch in die Fachsoftware übernommen werden.

Um den Schriftverkehr schneller abwickeln zu können, nutzt der Kreis Borken die eingesetzte Fachsoftware. Dort hat er Textbausteine zur weiteren Verwendung durch die Sachbearbeitung hinterlegt. Wie im Kapitel 6.3.4 (Schnittstellen) ausgeführt, holt der Kreis Borken das gemeindliche Einvernehmen auf dem Postweg ein. Hier hat der Kreis ebenso wie beim zuvor beschriebenen Schriftverkehr sowie auch bei der Beteiligung interner und externer Dienststellen die Absicht, diese zukünftig ausschließlich in digitaler Form durchzuführen. Dies ist aus Sicht der gpaNRW eine optimale Möglichkeit, um Postlaufzeiten zu vermeiden und so den Verfahrensablauf zu optimieren.

→ Empfehlung

Der Kreis Borken sollte der Sachbearbeitung eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung technisch ermöglichen. Eine digitale Akte bietet schnellere Zugriffsmöglichkeiten auf Informationen für die beteiligten Parteien. Sie kann so nicht nur den Aufwand der Parallel-Bearbeitung für den Kreis reduzieren, sondern auch den Informations-Service für alle Beteiligten verbessern.

Für das einfache und schnelle Auffinden von Akten ist die Aufstellung eines Aktenplanes notwendig. Nur so ist es im Vertretungsfall möglich, Vorgänge schnell aufzufinden und weiter zu bearbeiten. Ein solcher Aktenplan ist in der Bauaufsicht des Kreises Borken vorhanden. Die vorhandene Registratur sortiert und vergibt die Aktenzeichen. In der Fachsoftware werden die Aktenzeichen der einzelnen Vorgänge geführt. Durch die Digitalisierung des Vorganges kann jederzeit auf den Vorgang zugegriffen werden.

Insgesamt hat die gpaNRW einen sehr unterschiedlichen Fortschritt bei der Digitalisierung der Baugenehmigungsverfahren bei den Kreisen in NRW vorgefunden. Die nachfolgende Tabelle zeigt neben unterschiedlichen Anforderungen der Digitalisierung auch die Anzahl der Kreise, die diese bereits erfüllen:

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen Digitalisierung zum 30.04.2022

Anforderung	Status des Kreises Borken	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Bauanträge können digital über eine Plattform angenommen werden.	nein	9
Bauvorlagenberechtigte können über die Plattform Vordrucke ausfüllen und Unterlagen hochladen.	nein	8
Es erfolgt eine automatische Übernahme aus dem Antragsvordruck in die Fachsoftware.	nein	5
Anträge in Papierform werden zu Beginn des Prozesses eingescannt.	nein	11

Anforderung	Status des Kreises Borken	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Im Anschluss erfolgt eine elektronische Bearbeitung in der Fachsoftware (Verzicht auf Papierakte).	nein	9
Schriftverkehr sowie die Anforderung fehlender Unterlagen erfolgt in elektronischer Form.	nein	11
Musterschreiben sind in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	25
Die Beteiligung von internen und externen Stellen erfolgt elektronisch über die Plattform.	nein	10
Die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens erfolgt elektronisch über die Plattform.	nein	9
Die Überwachung von Fristen erfolgt mithilfe der Fachsoftware.	ja	25
Es sind verbindliche Prozessschritte in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	20
Die Festlegung der Gebührenhöhe wird durch die Fachsoftware unterstützt.	ja	24
Aktuelle Bauakten werden elektronisch archiviert.	ja	15
Es gibt ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem (alternativ: Aktenplan) anhand dessen Vorgänge abgelegt und z. B. auch von Vertretungskräften einfach aufgefunden werden können.	ja	25
Altakten werden eingescannt und elektronisch archiviert.	ja	20

6.3.7 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn der Kreis es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigungsbearbeitung zugeordnet hat. Dies beinhaltet auch das Personal, das die förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet oder Bauberatungen durchführt. Diese aufgabenorientierte Personalerfassung macht die Daten vergleichbar.

➔ Feststellung

Im Vergleichsjahr 2020 stand der Bauaufsicht mehr Personal zur Bearbeitung der neuen Falleingänge zur Verfügung als bei den meisten anderen Kreisen. Der Kreis setzt durch die Vorhaltung eines Fallmanagers und eine ausführliche Bauberatung bewusst mehr Personal in der Bauaufsicht ein.

Grundsätzlich sollte ein Kreis auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. die Veränderung der Anzahl der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollte er dem Personal ggf. andere Aufgaben zuweisen. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte er die Personalbelastung nachhalten, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder ablauforganisatorisch reagieren zu können.

Dabei ist mit dem Zuweisen anderer Aufgaben nicht gemeint, dass das Personal in anderen Verwaltungsbereichen eingesetzt werden soll: Vielmehr ist es Ziel, dass bei sinkender Belastung in der Sachbearbeitung der Baugenehmigungsverfahren die Beschäftigten beispielsweise Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Umsetzung der Digitalisierung übernehmen können.

Um die Belastung des eingesetzten Personals durch neue Falleingänge vergleichen zu können, erhebt die gpaNRW die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“.

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Anträgen zusammen, die die Sachbearbeitung aus dem Bereich Baugenehmigung inklusive förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide und Bauberatung zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen und im einfachen Genehmigungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen.

Bei den fallbezogenen Kennzahlen hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im einfachen Baugenehmigungsverfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Baugenehmigungsverfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für die gpaNRW bestätigt: die Zusammensetzung der Fälle wies in den bislang durchgeführten Prüfungen keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

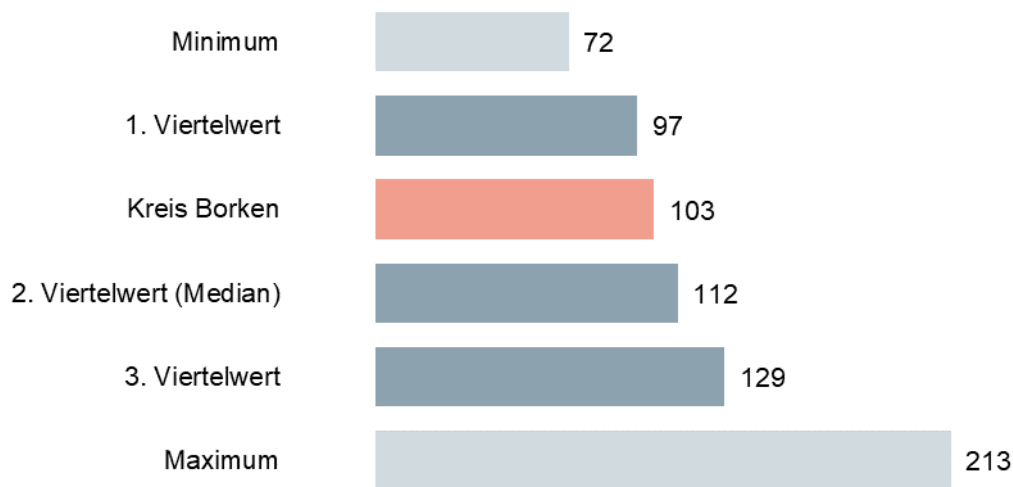
Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet, inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen im von der gpaNRW definierten Aufgabenbereich stehen. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben der Bauaufsicht/ Bauordnung wie beispielsweise Denkmalschutz, bauordnungsbehördliche Angelegenheiten oder Klageverfahren sind bei allen Kreisen nicht mit eingeflossen.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Baugenehmigungen und der Bearbeitung der förmlichen Voranfragen/ Vorbescheide waren beim **Kreis Borken** in 2020 insgesamt 15,64 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Anteil von 1,78 Vollzeit-Stelle für den Overhead. Dieser liegt mit rund 11,4 Prozent knapp unterhalb des Medians der Kreise (11,5 Prozent). Im Jahr 2019 standen für die Bauantragsbearbeitung 17,28 Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Darin enthalten ist ein Anteil von 1,78 Vollzeit-Stellen für den Overhead.

Da eine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/ Vorbescheide“ sowie „Bauberatung“ nicht allen Kreisen möglich war, stellt die gpaNRW wie eingangs zu diesem Kapitel beschrieben die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“ dar. Diese addiert für den Kreis Borken die im Jahr 2020 eingegangen 1.362 Anträge in Genehmigungsverfahren (einfaches und normales) sowie die 71 förmlichen Bauvoranfragen als „Fälle“ und stellt sie den insgesamt erfassten 13,86 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung gegenüber.

Zur Sachbearbeitung werden qualifizierte Fachkräfte eingesetzt, die beispielsweise Architekt/in, Bautechniker/in, Verwaltungswirt/in, Verwaltungsfachangestellte oder Bachelor of Laws sind.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



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



Der unter dem Median liegende Kennzahlenwert in der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“ bedeutet, dass in 2020 vergleichsweise mehr Personal zur Bearbeitung der neuen Falleingänge zur Verfügung stand als bei den meisten anderen Kreisen.

Belastet ist der Kreis nach eigenen Angaben durch eine hohe Fluktuation. Durch die Einarbeitung der neuen Beschäftigten werden erhebliche Zeiteile gebunden. Diese hohe Belastung spiegelt sich auch in der Kennzahl wider – in anderen Kreisen kann teilweise ein routinierteres Abarbeiten der Fälle erfolgen.

Durch pensionsbedingtes Ausscheiden sowie durch Personalfuktuation und Elternzeit langjähriger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der technischen Sachbearbeitung mussten allein im Prüfungsjahr 2020 fünf Stellen nachbesetzt werden. Entgegen dem bundesweiten Trend ist es dem Kreis Borken gelungen, jede Stelle umgehend qualifiziert zu besetzen.

Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung (ohne Bauberatung)	157	93	108	135	155	243	17
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	94	56	83	94	108	191	27
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in %	42,07	7,51	19,30	25,40	32,84	50,42	19

Mit 157 Fällen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung (ohne Bauberatung) positioniert sich der Kreis Borken oberhalb des dritten Viertelwertes. Gegenüber der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)“ kann sich der Kreis hier wesentlich besser positionieren. Die Kennzahl dokumentiert, dass der Kreis erhebliche Personalressourcen für die Bauberatung aufwendet. Im Kapitel 6.3.8 – Bauberatung - finden sich dazu ergänzende Ausführungen.

Die Kennzahl „Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)“ liegt im interkommunalen Vergleich am Median.

Das Verhältnis unerledigter Bauanträge jeweils zum 01. Januar eines Jahres zu den neuen Bauanträgen in Prozent zeigt die bestehende Belastung aus diesen Altfällen bzw. Rückständen. Da sie ebenfalls durch die eingesetzten Personalressourcen zu bewältigen sind, ist es wichtig, diesen Wert in seiner Entwicklung zu beobachten. Die Rückstände sind im Kreis Borken von 673 Fällen im Jahr 2019 auf 537 Fälle in 2020 gesunken.

→ Empfehlung

Der Kreis Borken sollte insbesondere den Bestand der unerledigten Bauanträge zum 01. Januar beobachten und die Aufgabenverteilung bei einer steigenden Tendenz anpassen, damit die Fälle abgearbeitet und Überlastungen vermieden werden können.

Soweit die Kreise die Stellenanteile auch auf die förmlichen Bauvoranfragen/ Vorbescheide weiter aufteilen konnten, hat die gpaNRW die nachfolgenden Kennzahlen bezogen auf die förmlichen Bauvoranfragen und Bescheide gebildet.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020

Kennzahlen	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	80	69	107	135	156	253	17
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	43	0	61	69	111	237	17

6.3.8 Bauberatung

→ Feststellung

Der Kreis Borken legt großen Wert auf eine umfangreiche und verlässliche Beratung der Bauantragstellenden. Die Bauberatung stellt Bauinteressenten Vorabinformationen – auch digital – zur Verfügung. Die Anzahl der unvollständig eingereichten Anträge ist dennoch hoch.

Ein Kreis sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgenommenen sowie der unvollständig eingegangenen Bauanträge gering zu halten. So kann er die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.

Die Bauberatung gibt Bauinteressenten im Wesentlichen Informationen zu verfahrensrechtlichen und baulichen Fragen. Eine Bauberatung muss dabei nicht immer mit einem persönlichen Kontakt verbunden sein. Um möglichst viele Bauwillige zu erreichen, bietet es sich an, die Informationen auf diversen Kommunikationswegen (digital, in Papierform, persönliche Termine) verfügbar zu machen. So kann aus Sicht der gpaNRW die Zahl der entscheidungsfähigen Anträge erhöht werden. Die Antragsbearbeitung wird erleichtert und möglicherweise können spätere Nachforderungen oder auch eine Rücknahme des Antrages so verhindert werden.

Auf der Internetseite des **Kreises Borken** sind von der Startseite aus grundlegende Informationen z. B. Kontaktdaten zu Ansprechpersonen sowie notwendige Formulare und Antragsvordrucke verfügbar. Bauinteressierte erhalten Erläuterungen und Informationen zum Bauantragsverfahren. Formulare zum Bauen stehen den Bauwilligen ebenfalls zur Verfügung.

Zurückgenommene, abgelehnte und unvollständige Bauanträge 2020

Kennzahlen	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	3,67	2,58	4,20	6,09	9,22	17,35	26
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	0,46	0,22	0,57	0,92	1,55	4,63	27

Kennzahlen	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil unvollständig eingegangene Bauanträge an den Bauanträgen in %	71,00	19,98	59,98	73,48	80,00	91,96	25

Wir betrachten parallel die drei Aspekte der Anteile zurückgenommener, abgelehnter oder unvollständiger Bauanträge im Jahr 2020. Der im Vergleich niedrige Anteil zurückgenommener Bauanträge des Kreises Borken lässt für sich betrachtet noch keinen Rückschluss auf die Wirkung der zur Verfügung gestellten Informationen zu. Insbesondere die konsequente Umsetzung der Rücknahmefiktion bei nicht fristgerechtem Eingang fehlender Unterlagen kann die Kennzahl beeinflussen.

Bei den zurückgenommenen Anträgen spielt folglich nicht nur die aktive Rücknahme durch den Antragsteller oder die Antragstellerin eine Rolle, sondern auch die Rücknahmefiktion. Durch Neuerungen in der Bauordnung NRW ist eine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen seit dem 01. Januar 2019 nicht mehr möglich.

Ist der Bauantrag unvollständig oder weist sonstige erhebliche Mängel auf, fordert die Bauaufsichtsbehörde die Bauherrschaft mit Fristsetzung zur Mängelbeseitigung auf und fordert beispielsweise fehlende Unterlagen nach. Werden die Mängel innerhalb der vorgesehenen Frist nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen – es greift dann die sogenannte „Rücknahmefiktion“. Diese Rücknahmen fließen genau wie die Rücknahmen durch die Antragstellenden mit in die Kennzahl ein.

Der Kreis Borken setzt die Rücknahmefiktion noch nicht um (siehe Kapitel 6.3.5 – Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens). Dies wirkt sich auf den Kennzahlenwert aus, der unterhalb des ersten Viertelwertes liegt.

Der Anteil unvollständig eingegangener Bauanträge ist bei fast allen Kreisen hoch, so auch beim Kreis Borken. Die Bearbeitung von unvollständigen und mangelhaften Anträgen und Verfahren, die nicht genehmigungsfähig sind, binden unnötige Personalressourcen. Sie bedeuten für den Antragstellenden wie auch für die Bauaufsichtsbehörde einen Aufwand, der zumindest teilweise vermeidbar ist. Diese Verfahren sollten daher durch geeignete Maßnahmen ausgeschlossen bzw. minimiert werden. Dazu trägt im großen Maße eine gute Vorabinformation und Bauberatung bei.

➔ Empfehlung

Die Bauaufsicht des Kreises Borken sollte die Gründe für den hohen Anteil unvollständig eingegangener Bauanträge analysieren. Ziel sollte eine höhere Quote an vollständig eingereichten Bauanträgen und die Vermeidung von Bauanträgen ohne Erfolgsaussicht sein.

Der Kreis Borken legt großen Wert auf Bürgerfreundlichkeit, eine ausführliche Bauberatung sowie eine verlässliche Begleitung des Baugenehmigungsprozesses. Für die gewerblichen Bauanträge sowie landwirtschaftliche Bauvorhaben stehen Lotsen zur Unterstützung bereit. Im Vergleich setzt der Kreis Borken mehr personelle Ressourcen als andere Kreise für den Bereich der Bauberatung ein. Diese bewusste Entscheidung führt im interkommunalen Vergleich zum

Maximalwert bei der Kennzahl „Anteil der Vollzeit-Stellen Bauberatung an den Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung“.

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

Anteil der Vollzeit-Stellen Bauberatung an den Vollzeit-Stellen Bauaufsicht



6.3.9 Dauer der Genehmigungsverfahren

→ Feststellung

Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit für das einfache und das normale Baugenehmigungsverfahren liegt im Kreis Borken über der Orientierungsgröße der gpaNRW.

- Nach Vollständigkeit des Bauantrages sind die Laufzeiten in beiden Verfahren kürzer als bei der überwiegenden Anzahl der Vergleichskreise.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ein Kreis ab dem 01. Januar 2019¹⁹ 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 Kreise 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

¹⁹Landesbauordnung (BauO NRW 2018) Stand: 01.01.2019.

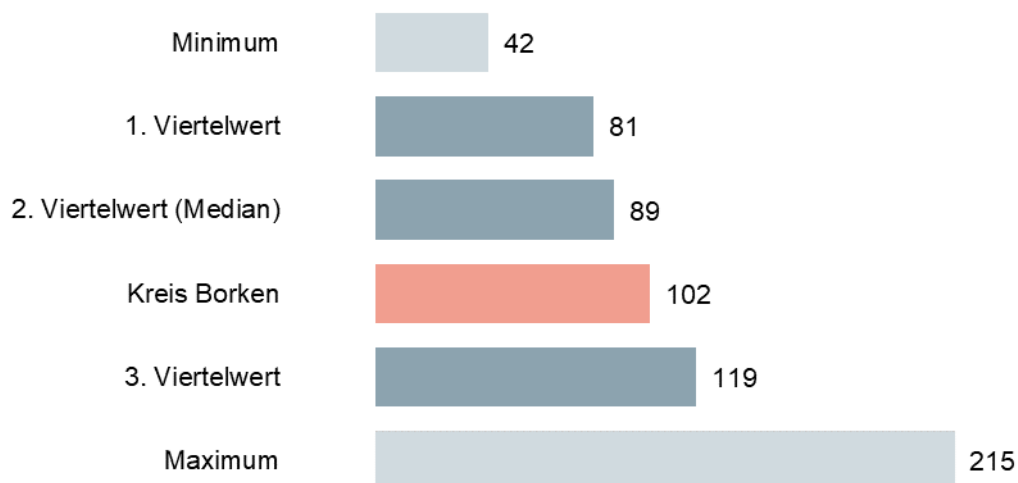
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Da wir die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachten, fließen zurückgenommene Anträge bei der Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

Die differenzierte Erfassung von Laufzeiten ist eine wesentliche Information für den Kreis und kann ihn bei der Steuerung unterstützen. Beispielsweise helfen die ausgewerteten Zeiten, Ursachen für Veränderungen bei den Verfahrensdauern zu ermitteln und diese entweder zu bestärken, wenn sie die Verfahren beschleunigen oder diese abzustellen, wenn sie die Verfahrensdauern belasten.

Die gpaNRW betrachtet zunächst die Gesamtlaufzeit im einfachen Genehmigungsverfahren, da diese bei allen Kreisen mit rund 92 Prozent den Hauptanteil der Bauanträge ausmachen (siehe Kapitel 6.3.1 - Strukturelle Rahmenbedingungen). Beim **Kreis Borken** machen die einfachen Genehmigungsverfahren rund 91 Prozent der Bauantragsverfahren aus.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020

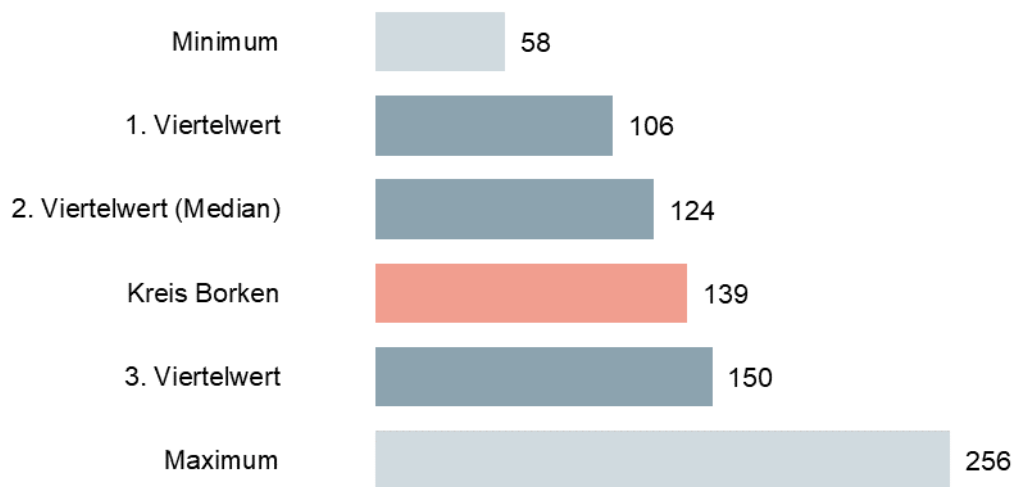


In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei den einfachen Genehmigungsverfahren liegt die Gesamtlaufzeit im Kreis Borken oberhalb des Medians. Gegenüber dem Vorjahr sind die Gesamtlaufzeiten von 100 Tage auf 102 Tage angestiegen. Ein Anstieg der Antragszahlen, personelle Ausfälle sowie ein Abbau von Rückständen wirken sich negativ auf die Gesamtlaufzeit aus.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



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



Auch bei der Gesamtlaufzeit der normalen Genehmigungsverfahren positioniert sich der Kreis Borken oberhalb des Medians. Aufgrund der geringen Zahl von Bauanträgen in diesem Verfahren können einzelne Vorgänge den Durchschnittswert schneller beeinflussen. Gegenüber dem Jahr 2019 hat sich die Gesamtlaufzeit nicht verändert.

Auf die Gesamtlaufzeiten wirkt sich insbesondere der Umgang mit unvollständig eingereichten Bauanträgen aus. Der Kreis Borken hat die gesetzlichen Vorgaben zur Rücknahmefiktion noch nicht umgesetzt. Nach erfolgter Umsetzung im Jahr 2023 rechnet der Kreis mit einer Reduzierung der Gesamtlaufzeiten in beiden Verfahren.

→ Empfehlung

Der Kreis Borken sollte die in dieser Prüfung festgestellten Ursachen für die langen Gesamtlaufzeiten abstellen, damit zukünftig eine zügige Bearbeitung der Bauanträge erfolgen kann und zeitgleich die Beschäftigten entlastet werden.

Neben der Gesamtlaufzeit hat die gpaNRW auch die Laufzeit der Bauanträge erhoben. Sie unterscheidet sich von der Gesamtlaufzeit darin, dass lediglich der Zeitraum ab Vorlage des vollständigen Antrags durch den Antragstellenden bis zur Bescheid-Erteilung berücksichtigt wird. Die Gegenüberstellung der Gesamtlaufzeit zu der Laufzeit ab Vollständigkeit verdeutlicht in der Regel den Zeitraum, der für die Vervollständigung von Anträgen aufgewandt wird. Das bedeutet, dass sich die Bediensteten mehrfach in einen Sachverhalt neu einarbeiten müssen, da von der ersten Prüfung bis zur Vervollständigung des Antrages einige Zeit vergangen ist.

Bislang kann jedoch nur weniger als die Hälfte der im Vergleich enthaltenen Kreise diese Werte angeben. Dies liegt häufig daran, dass das Datum der Vervollständigung des Antrags nicht auswertungsfähig erfasst wird.

Laufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen 2020

Kennzahlen	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
einfaches Genehmigungsverfahren	41	19	41	55	60	86	13
normales Genehmigungsverfahren*	36	20	37	45	46	77	11

Nach Vollständigkeit des Antrages erreicht der Kreis Borken im interkommunalen Vergleich eine gute Positionierung. Mit 41 Tagen im einfachen und 36 Tagen im normalen Verfahren liegt er jeweils unterhalb des ersten Viertelwertes.

6.3.10 Transparenz und Steuerung

➔ Feststellung

Der Kreis Borken hat für die Bauaufsicht verbindliche Ziele festgelegt. Aussagekräftige Kennzahlen - die geeignet sind, den Grad der Zielerreichung zu dokumentieren - werden noch nicht durchgängig gebildet.

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

Der **Kreis Borken** hat in seinem Haushaltsplan folgende Ziele ausgewiesen, die für die Bauaufsicht gelten:

Bauberatung

- Bauherrschaften und Entwurfsverfassende sollen das Angebot der Vorberatung intensiv nutzen.
- Bereits vor Antragstellung sollen Bauherrschaften und Entwurfsverfassende ausführlich über die Genehmigungsfähigkeit eines geplanten Bauvorhabens informiert werden.
- Bei nicht genehmigungsfähigen Bauvorhaben sollen Alternativlösungen angeboten werden.
- Durch die Vorberatung sollen Bauherrschaften und Entwurfsverfassende Termine planen können (u.a. Dauer des Genehmigungsverfahrens, möglicher Baubeginn).
- Die Entwurfsverfassenden sollen mit dem Infobrief über aktuelle baurechtliche Themen informiert werden.

- Ferner sollen die Entwurfsverfassenden mit dem Online-Newsletter über die wichtigsten baurechtlichen Entwicklungen zeitnah informiert werden.
- Sofern sich bei der Bearbeitung der Antragsverfahren oder bei gravierenden rechtlichen Änderungen ein Bedarf abzeichnet, sollen die Entwurfsverfassenden im Rahmen von Info-Veranstaltungen ausführlich über rechtliche und technische Sachverhalte informiert werden.

Bauvoranfragen

- Durch das Verfahren der Bauvoranfrage sollen Antragstellende eine verbindliche Auskunft über die Bebaubarkeit und Nutzung eines Grundstücks erhalten.
- Die Entscheidungen sollen rechtmäßig getroffen werden.

Bauantragstellung

- Das Baugenehmigungsverfahren soll sicherstellen, dass die Vorschriften des öffentlichen Baurechts eingehalten werden.
- Die Bauherrschaft soll durch die Baugenehmigung Rechtssicherheit erhalten.
- Der Anteil der unvollständig vorgelegten Bauanträge soll gering sein.
- Die Bearbeitung der Bauanträge soll zeitnah erfolgen.
- Es soll eine hohe Genehmigungsquote erreicht werden. Ggf. soll durch Umplanungen eine Genehmigungsfähigkeit erzielt werden.
- Die Entscheidungen sollen rechtmäßig getroffen werden.
- Es soll eine hohe Zufriedenheit bei Bauherrschaften und Entwurfsverfassenden erreicht werden.

Die erreichten Laufzeiten werden in Budgetberichten sowie im Haushaltsplan hinterlegt. Einzelne Kennzahlenwerte werden gebildet. Bei Zielabweichungen werden Gegenmaßnahmen ergriffen. Diese sind in den Budgetberichten zu dokumentieren und ggf. im Jahresabschlussbericht dem Verwaltungsvorstand sowie dem zuständigen politischen Fachausschuss zu erläutern.

Durch die Bildung weiterer steuerungsrelevanter Kennzahlen könnte der Kreis Borken die Zielerreichung einfach nachhalten und gleichzeitig die Transparenz erhöhen.

→ Empfehlung

Der Kreis Borken sollte die Einhaltung der festgelegten Qualitätsstandards und Zielwerte schriftlich mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse können für notwendige Steuerungsmaßnahmen genutzt werden. Dazu sollten mindestens die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.

Nachfolgend werden einige Kennzahlenbeispiele dargestellt:

Kennzahlenbeispiele

Kennzahlenart	Kennzahlenbeispiel
Finanzkennzahlen	„Ergebnis pro Einwohner“ „Aufwand Personalkosten zum Ertrag“ „Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“ „Personalintensität in Prozent“ Berechnung z. B.: Personalaufwendungen / (Ordentliche Aufwendungen + Aufwendungen aus ILB) * 100
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	„Kostendeckungsgrad“ „Aufwandsdeckungsgrad in Prozent“ Berechnung z. B.: (Ordentliche Erträge + Erträge aus ILB) / (Ordentliche Aufwendungen + Aufwendungen aus ILB) * 100
Personal-/Leistungskennzahlen	„Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung“ „Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide“ „Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide“ „Overhead-Anteil Bauaufsicht in Prozent“ „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung - Baugenehmigung + förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide + Bauberatung“ „Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in Prozent“
Strukturkennzahlen*	„Anträge je qkm“ „Fälle je 10.000 EW“

*bezogen auf die Einwohner und Flächen der Kommunen, für die der Kreis als untere Bauaufsichtsbehörde tätig wird

6.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Der Kreis Borken bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit einige Ansatzpunkte für Verbesserungen.	211	E1.1	Der Kreis Borken sollte stets den Beginn der Bauausführung dokumentieren. Diese Information benötigt er, um ein Erlöschen der Baugenehmigung gem. § 75 BauO NRW zu erkennen.	211
			E1.2	Die bei der Ermessensfindung berücksichtigten Aspekte sollte der Kreis auch in der Fachsoftware dokumentieren, so kann die individuelle Abwägung der Entscheidungsgründe/ Kriterien auch jederzeit nachvollzogen werden.	212
			E1.3	Für die Nachforderung von Unterlagen sollte der Kreis Borken zukünftig Gebühren erheben, um den durch die Nachforderung entstehenden Mehraufwand auszugleichen.	212
			E1.4	Der Kreis Borken sollte durch eine Kennzahl überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht wird.	212
F2	Die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens erfolgt beim Kreis Borken mit Fertigung der Eingangsbestätigung. Interne und externe Beteiligungsverfahren startet der Kreis sobald alle Unterlagen vollständig vorliegen. Die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen ist vergleichsweise hoch.	213	E2.1	Der Kreis Borken sollte die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens ausschließlich in digitaler Form durchführen. Durch diese Vorgehensweise kann er die Gesamtlaufzeit verringern.	214
			E2.2	Um festzustellen, ob die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen angemessen ist, benötigt der Kreis Borken zusätzliche Informationen. Aus diesem Grund sollte er die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen getrennt nach externen und internen Stellungnahmen auswerten.	215

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E2.3	Die Kreis Borken sollte eine Vorauswahl der zu beteiligenden Stellen treffen. Durch diese Vorgehensweise werden Ressourcen geschont. Gleichzeitig besteht die Möglichkeit, die Gesamtlaufzeit der Bauanträge zu verkürzen.	215
F3	Der Prozess im Baugenehmigungsverfahren ist klar strukturiert. Er bietet jedoch noch Möglichkeiten zur Verbesserung, beispielsweise durch eine konsequente Umsetzung der Rücknahmefiktion.	216	E3	Nach Eintritt der Rücknahmefiktion gilt der Bauantrag Kraft Gesetz als zurückgenommen. Der Kreis kann zu diesem Zeitpunkt keine Fristverlängerung gewähren. Der Kreis Borken sollte seine geübte Praxis ändern und auf eine erneute Anforderung von Unterlagen verzichten.	218
F4	Mit der Nutzung einer neuen Version der eingesetzten Fachsoftware wird zukünftig auch eine Anbindung an das Bauportal des Landes NRW möglich werden. Dies unterstützt die aktuellen Bestrebungen des Kreises Borken, die Baugenehmigungsverfahren vollumfänglich zu digitalisieren.	219	E4.1	Alle in Papierform eingereichten Anträge und Antragsunterlagen sollten zu einem möglichst frühen Zeitpunkt eingescannt werden, um bereits im laufenden Verfahren zügig auf vorhandene Unterlagen zurückgreifen zu können. Zudem kann so die spätere elektronische Archivierung beschleunigt werden.	219
			E4.2	Der Kreis Borken sollte der Sachbearbeitung eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung technisch ermöglichen. Eine digitale Akte bietet schnellere Zugriffsmöglichkeiten auf Informationen für die beteiligten Parteien und kann so nicht nur den Aufwand der Parallel-Bearbeitung für den Kreis reduzieren, sondern auch den Informations-Service für alle Beteiligten verbessern.	220
F5	Im Vergleichsjahr 2020 stand der Bauaufsicht mehr Personal zur Bearbeitung der neuen Falleingänge zur Verfügung als bei den meisten anderen Kreisen. Der Kreis setzt durch die Vorhaltung eines Fallmanagers und eine ausführliche Bauberatung bewusst mehr Personal in der Bauaufsicht ein.	221	E5	Der Kreis Borken sollte insbesondere den Bestand der unerledigten Bauanträge zum 01. Januar beobachten und die Aufgabenverteilung bei einer steigenden Tendenz anpassen, damit die Fälle abgearbeitet und Überlastungen vermieden werden können.	224
F6	Der Kreis Borken legt großen Wert auf eine umfangreiche und verlässliche Beratung der Bauantragstellenden. Die Bauberatung stellt Bauinteressenten Vorabinformationen – auch digital – zur Verfügung. Die Anzahl der unvollständig eingereichten Anträge ist dennoch hoch.	225	E6	Die Bauaufsicht des Kreises Borken sollte die Gründe für den hohen Anteil unvollständig eingegangener Bauanträge analysieren. Ziel sollte eine höhere Quote an vollständig eingereichten Bauanträgen und die Vermeidung von Bauanträgen ohne Erfolgsaussicht sein.	226
F7	Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit für das einfache und das normale Baugenehmigungsverfahren liegt im Kreis Borken über der Orientierungsgröße der gpaNRW.	227	E7	Der Kreis Borken sollte die in dieser Prüfung festgestellten Ursachen für die langen Gesamtlaufzeiten abstellen, damit zukünftig eine zügige Bearbeitung der Bauanträge erfolgen kann und zeitgleich die Beschäftigten entlastet werden.	229

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F8	Der Kreis Borken hat für die Bauaufsicht verbindliche Ziele festgelegt. Aussagekräftiger Kennzahlen - die geeignet sind, den Grad der Zielerreichung zu dokumentieren - werden noch nicht durchgängig gebildet.	230	E8	Der Kreis Borken sollte die Einhaltung der festgelegten Qualitätsstandards und Zielwerte schriftlich mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse können für notwendige Steuerungsmaßnahmen genutzt werden. Dazu sollten mindestens die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.	231

7. Vergabewesen

7.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Borken im Prüfgebiet Vergabewesen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Vergabewesen

Das Vergabewesen des **Kreises Borken** ist insgesamt gut organisiert. Dadurch können die Beschaffungsstellen und die Zentrale Vergabestelle Vergabeverfahren rechtssicher durchführen. Zur Organisation des Vergabewesens hat der Kreis Borken eine **Dienstanweisung** erlassen. Diese ist aktuell und enthält die wesentlichen Regelungen. Die gpaNRW empfiehlt, in der Vergabegeschäftsanweisung außerdem Regelungen bezüglich der Beteiligung auswärtiger Unternehmen und der Binnenmarktrelevanz aufzunehmen.

Die **örtliche Rechnungsprüfung** ist in das Vergabeverfahren sehr gut eingebunden und bietet darüber hinaus beratende Unterstützung an. Die Zuständigkeiten sind klar geregelt und ermöglichen, dass jede in das Vergabeverfahren eingebundene Stelle ihre Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen kann. Der – als Anlage beigefügte – **Prozessablauf der beschränkten Ausschreibung** ist schlank und effektiv. Dies unterstützt die Rechtmäßigkeit der Verfahren und dient der Korruptionsprävention.

Zur **Korruptionsprävention** hat der Kreis Borken Verhaltensregeln für seine Beschäftigten in der „Dienstanweisung zur Vermeidung von Korruption“ festgelegt. Diese Regelungen geben den Beschäftigten Sicherheit im Umgang mit der Korruptionsbekämpfung. Für sämtliche Arbeitsplätze hat der Kreis Borken eine Klassifizierung nach dem Grad der Korruptionsgefährdung vorgenommen und Präventionsmaßnahmen festgelegt. Alle fünf Jahre erfolgt eine Überprüfung der Festlegung des Korruptionsgrades aller Stellen. Die Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie sollte der Kreis umgehend vorbereiten.

Sponsoringleistungen hat der Kreis Borken bislang nur selten in Anspruch genommen. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring liegen vor. Wir empfehlen, die bestehenden Rahmenbedingungen zum Sponsoring um Regelungen zur zeitlichen Befristung von Sponsoringverträgen, zur Begrenzung von Haftungsrisiken und zur Übertragung von Nebenkosten zu ergänzen.

Bezüglich eines vollumfänglichen **Bauinvestitionscontrollings** sieht die gpaNRW beim Kreis Borken die wesentlichen Elemente umgesetzt. Die überzeugenden Grundlagen sollte der Kreis weiter optimieren und seine Vorgehensweise zum Bauinvestitionscontrolling im Hochbaubereich auch für den Straßenbaubereich vollständig übernehmen.

Ein **zentrales Nachtragsmanagement** ist beim Kreis Borken bislang nicht installiert. Mit einem zentralen Nachtragsmanagement könnte der Kreis eine maßnahmenübergreifende Auswertung

der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen vornehmen. So ließe sich das Nachtragswesen weiter optimieren und zu Steuerungszwecken nutzen.

Die Erkenntnisse aus den stichprobenweise betrachteten **Vergabemaßnahmen** des Kreises Borken haben den positiven Gesamteindruck des Vergabewesens bestätigt. Der Kreis hält die Regelungen zum Vergabewesen ganz überwiegend ein. Verbesserungspotenzial zeigt sich bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabe- und Nachtragsverfahren.

7.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

Ziel dieser Prüfung ist, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren beim Kreis Borken aufzuzeigen. Nimmt der Kreis im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit Aufgaben für andere Kommunen wahr, gilt dies auch für dieses Tätigkeitsfeld. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

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

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

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 53 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) in Verbindung

mit § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

7.3 Organisation des Vergabewesens

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

Aus der Organisation des Vergabewesens erwachsen zudem Möglichkeiten zur Steigerung der Verwaltungseffizienz. Eine interkommunale Zusammenarbeit und der Einsatz einer Vergabemanagementsoftware sind dafür wichtige Instrumente.

7.3.1 Organisatorische Regelungen

➔ Feststellung

Das Vergabewesen des Kreises Borken ist gut organisiert. In seiner Vergabegeschäftsanweisung hat der Kreis alle notwendigen Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar formuliert. Die getroffenen Regelungen sind gut geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten. Die gpaNRW sieht noch geringfügiges Optimierungspotential.

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

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

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

Darüber hinaus sollte ein Kreis eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen des Kreises sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der

Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

Beim **Kreis Borken** ist seit dem 08. Dezember 2014 die Zentrale Vergabestelle der Facheinheit „Kreisbetrieb“ im fachlichen Vorstandsbereich 4 zugeordnet. In der Facheinheit „Kreisbetrieb“ wird die Zentrale Vergabestelle in der Fachabteilung 81.4 „Innerer Dienstbetrieb, Beschaffungswesen, Zentrale Vergabestelle“ geführt.

Mit der Einrichtung der Zentralen Vergabestelle hat der Kreis Borken das Fachwissen an einer Stelle gebündelt. Gleichzeitig erreicht er hiermit mehr Rechtssicherheit bei Vergabeverfahren und beugt durch ein Mehr-Augen-Prinzip im Vergabeverfahren Korruption vor.

Vergabegeschäftsanweisung und Bearbeitungshinweise

Zur Regelung seines Vergabewesens hat der Kreis Borken eine „Geschäftsanweisung für die Vergabe von Aufträgen bei der Kreisverwaltung Borken“ erlassen. Die Vergabegeschäftsanweisung hat der Kreis Borken zuletzt im Januar 2021 aktualisiert und damit die Geschäftsanweisung mit Stand vom 08. April 2019 abgelöst. Die wesentlichen bei der Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen anzuwendenden Vergaberechtsvorschriften sind in der Geschäftsanweisung benannt.

Die Geschäftsanweisung gilt für alle Organisationseinheiten der Kreisverwaltung mit Ausnahme der auf privatrechtlicher Grundlage organisierten städtischen Gesellschaften. Sie gilt außerdem nicht für die Kreispolizeibehörde, soweit diese zu Lasten des Landeshaushaltes Beschaffungen vornimmt. Bei der Vergabe von Leistungen zu geförderten Maßnahmen sind die Nebenbestimmungen des jeweiligen Bewilligungsbescheides maßgebend.

Die Vergabegeschäftsanweisung legt fest, dass bei der Auswahl der Bieter darauf zu achten ist, dass unter den aufgeforderten Unternehmen möglichst gewechselt wird. Überdies regelt der § 6 Abs. 1 VOB/A, dass der Wettbewerb nicht auf Unternehmen beschränkt werden darf, die in bestimmten Regionen oder Orten ansässig sind. In der Kommentierung wird als Region beispielsweise ein Kreis, ein Regierungsbezirk oder ein Bundesland angegeben.

Der räumliche Einzugsbereich richtet sich insbesondere nach der Bedeutsamkeit der Vergabe. In der Regel ergibt sich bei wertmäßig kleinen und alltäglichen Vergaben ein räumlich beschränkterer Einzugsbereich, weil außerhalb oder weiter entfernt ansässige Bieter allein aus Wettbewerbsgründen nicht in der Lage sind, sich mit einem wirtschaftlichen Angebot an einer derartigen Vergabe zu beteiligen.

Um einem möglichen Anschein von Diskriminierung vorzubeugen und Bieterabsprachen zu erschweren, sollte der Kreis Borken die Vergabegeschäftsanweisung ergänzen, so dass bei bedeutsamen Vergaben mindestens ein Unternehmen aus einem anderen Regierungsbezirk oder sogar Bundesland in den Bieterkreis von Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb aufzunehmen ist. Die Berücksichtigung eines größeren räumlichen Einzugsbereichs ist insbesondere bei Fördermaßnahmen empfehlenswert. Regelungen zur Beurteilung eines grenzüberschreitenden Interesses an dem zu vergebenden Auftrag (sog. Binnenmarktrelevanz) sind in der Vergabegeschäftsanweisung ebenfalls nicht enthalten.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Borken sollte die bestehenden Regelungen der Vergabegeschäftsanweisung hinsichtlich der Beteiligung auswärtiger Unternehmen und der Binnenmarktrelevanz ergänzen. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit erreicht und das Rückforderungsrisiko bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln gesenkt.

Für die Zulässigkeit einer Nachtragsauftragserteilung ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens definieren die Vergabevorschriften, abhängig von der Leistungsart und ob es sich um eine Ober- oder Unterschwellenvergabe handelt, unterschiedliche Voraussetzungen.

So erlaubt § 132 Abs.3 GWB die Änderung eines öffentlichen Auftrags ohne neues Vergabeverfahren, wenn sich der Gesamtcharakter des Auftrags nicht ändert sowie bei Bauleistungen die Auftragsänderungen in Summe 15 Prozent der Auftragssumme und bei Dienstleistungen die Auftragsänderungen in Summe zehn Prozent der Auftragssumme nicht übersteigen.

Im Unterschwellenbereich ist für Nachträge zu Dienstleistungen eine höhere Wertgrenze festgelegt. Hier dürfen Auftragsänderungen in Summe 20 Prozent der Auftragssumme nicht übersteigen. Für Bauleistungen im Unterschwellenbereich ist keine Wertgrenze vorgegeben. Hier gilt, dass es keines neuen Vergabeverfahrens bedarf, wenn vertragliche Änderungen nach der VOB/B vorgenommen werden, die zur Ausführung der vergebenen vertraglichen Leistung – also in Bezug zum Hauptauftrag - erforderlich sind.

Die Regelungen der Vergabegeschäftsanweisung des Kreises Borken enthalten die aufgeführten Prozentwertgrenzen für den Ober- und Unterschwellenbereich. Die prozentwertunabhängige Regelung für Bauleistungen im Unterschwellenbereich ist in der Vergabegeschäftsanweisung bislang nicht enthalten.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Borken sollte in der Vergabegeschäftsanweisung zusätzlich die Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Auftragsänderungen bei Bauleistungen im Unterschwellenbereich aufnehmen. Zudem sollte der Kreis einen Hinweis aufnehmen, dass die Auftragsänderung von Bauleistungen im Unterschwellenbereich nur zulässig ist, wenn sie zur Ausführung des vergebenen Hauptauftrages erforderlich ist. Dadurch erhalten die Beschäftigten mehr Handlungssicherheit im Umgang mit Auftragsänderungen.

Die Vergabegeschäftsanweisung enthält außerdem Vorgaben zur Dokumentation des Vergabeverfahrens. Zur Dokumentation sämtlicher Schritte im Vergabeverfahren mit allen relevanten Entscheidungen ist der von der Zentralen Vergabestelle zur Verfügung gestellte Vordruck zu verwenden. Der Vordruck „Vergabedokumentation“ wird von der Beschaffungsstelle, der Zentralen Vergabestelle und der Revision schrittweise verwendet. Damit stellt der Kreis Borken sicher, dass die Vergabeverfahren umfassend und einheitlich dokumentiert werden.

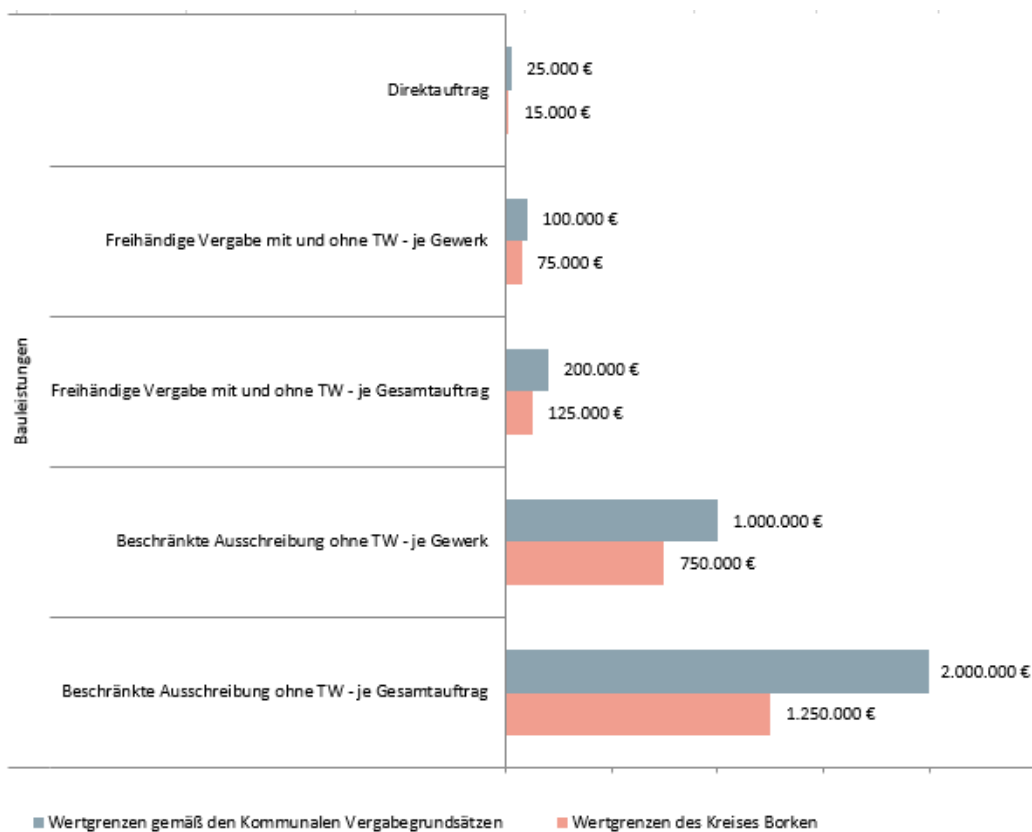
Weitere Handlungssicherheit erreicht der Kreis durch eindeutige Regelungen und Darstellungen in der Vergabegeschäftsanweisung bezüglich Verfahrensabläufen und zur Ermittlung des geschätzten Auftragswertes. Auch die erstellte Arbeitshilfe „Produktneutrale Leistungsbeschreibung“ unterstützt eine rechtmäßige und einheitliche Vergabe von Aufträgen. Zudem dienen die Anweisungen der Korruptionsprävention.

Wertgrenzen

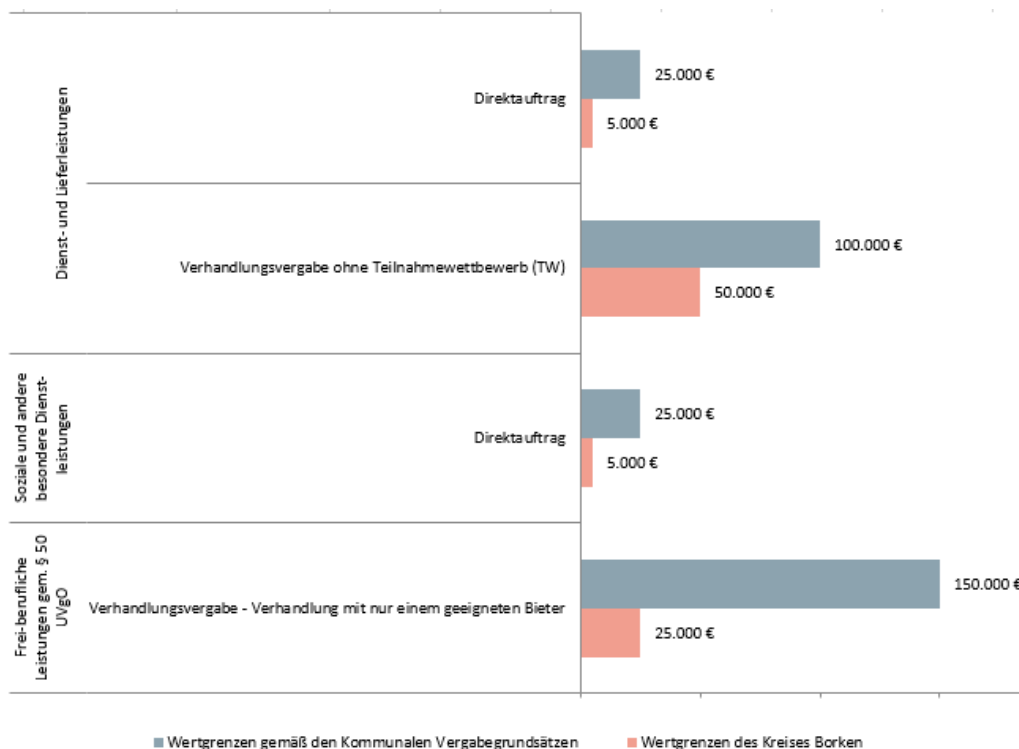
Die Kommunalen Vergabegrundsätze erlauben im Unterschwellenbereich erweiterte Möglichkeiten zur Wahl einer nicht öffentlichen Vergabeart in Abhängigkeit vom geschätzten Auftragswert.

Der Kreis Borken orientiert sich bei der Festlegung der Wertgrenzen zur Wahl der Vergabeart größtenteils an den Wertgrenzen der Kommunalen Vergabegrundsätze, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Vergabegeschäftsanweisung im Januar 2021 galten. Einige Wertgrenzen der Kommunalen Vergabegrundsätze wurden zwischenzeitlich angehoben. Die von den Wertgrenzen der Kommunalen Vergabegrundsätze abweichenden Wertgrenzen des Kreises Borken werden in den nachfolgend aufgeführten Diagrammen dargestellt und den Wertgrenzen der Kommunalen Vergabegrundsätze gegenübergestellt.

Wertgrenzen für Bauleistungen in Euro (netto)



Wertgrenzen für Dienst- und Lieferleistungen in Euro (netto)



Die Regelungen der Vergabegeschäftsanweisung zu den Wertgrenzen und zur Wahl der Verfahrensart sind beim Kreis Borken im Einklang mit den Vorgaben der vergaberechtlichen Vorschriften festgelegt. Der Kreis Borken hat sich teilweise niedrigere Wertgrenzen gesetzt, als die Kommunalen Vergabegrundsätze aktuell zulassen. Durch die niedrigeren Wertgrenzen leistet der Kreis einen Beitrag zu mehr Transparenz und Wettbewerb in seinen Vergabeverfahren.

Um die Transparenz der Vergaben zu erhöhen, wird in Borken häufig von der Möglichkeit, eine nicht öffentliche Vergabeart zu wählen, abgesehen. Dadurch wird eine Vielzahl der Vergabeverfahren öffentlich ausgeschrieben. Die Praxis hat gezeigt, dass der Kreis Borken dadurch wirtschaftliche Angebote sowie Zugang zu bisher nicht bekannten Unternehmen erhält.

Zuständigkeiten

Die Vergabe von Aufträgen ist beim Kreis Borken abhängig vom Auftragswert organisatorisch getrennt. Um den Beschäftigten eine schnelle Orientierung zu geben, wer für die Durchführung des Vergabeverfahrens zuständig ist, gibt es in der Vergabegeschäftsanweisung des Kreises Borken unter Ziffer 2 eine übersichtliche Regelung.

Die Zentrale Vergabestelle ist grundsätzlich für alle Vergabeverfahren, die einen geschätzten Auftragswert von 7.500 Euro (netto) überschreiten, zuständig. Direktaufträge sowie Ausschreibungs- und Vergabeverfahren unter einem geschätzten Auftragswert von 7.500 Euro (netto) führen die Beschaffungsstellen eigenständig durch.

Ab einem geschätzten Auftragswert von 500 Euro ist eine eVergabeakte im Dokumentenmanagementsystem anzulegen. Bei Direktaufträgen ist zudem das Ergebnis der Marktanalyse in der eVergabeakte zu dokumentieren und das Vier-Augen-Prinzip bei der Vergabe einzuhalten.

Die eingehenden Bieteranfragen während des Vergabeverfahrens werden direkt von den Bedarfsstellen über die Vergabepattform beantwortet. Die Antworten der Bedarfsstellen enthalten mitunter Hinweise auf den zuständigen Sachbearbeiter bzw. die Sachbearbeiterin.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Borken sollte die ausgehenden Mitteilungen aus korruptionspräventiven Gründen in anonymer Form an die Bieter weiterleiten. Damit gewährleistet der Kreis Borken zudem eine vollständige Dokumentation der Bieterkommunikation.

Die verwaltungsinternen Abläufe sind im Berichtsabschnitt „Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb“ unter Ziffer 7.3.3 detailliert beschrieben und in der diesem Bericht anliegenden Prozessdarstellung abgebildet. Die Zentrale Vergabestelle ist neben den im Prozess dargestellten Zuständigkeiten mit weiteren Aufgaben betraut. Sie

- ist verantwortlich für vergaberechtskonforme Vergabe- und Vertragsunterlagen,
- erstellt und aktualisiert Vordrucke für Vergabeverfahren,
- berät und unterstützt die Beschaffungsstellen,
- entwickelt Bearbeitungshinweise und informiert über Änderungen und Entscheidungen im Vergaberecht,
- bündelt gleichartige Beschaffungsvorhaben,
- bearbeitet gegen Vergaben eingeleitete Beschwerden, Rügen bzw. Nachprüfverfahren und andere zivil- oder verwaltungsgerichtliche Verfahren sowie Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz in Kooperation mit der Stabstelle Recht, Kommunalaufsicht und Wahlen,
- führt die Vergabestatistikmeldungen durch und
- schreibt die Vergabegeschäftsanweisung in Kooperation mit der Revision fort.

Die Zuständigkeitsregelungen des Kreises Borken gewährleisten, dass die Vergabeverfahren und Auftragserteilungen einheitlich und rechtssicher durchgeführt werden. Die Aufgabenverteilung in Borken ist so gestaltet, dass das Fachwissen durchgängig dem Recht entsprechend angewendet werden kann und ein Mehr-Augen-Prinzip gewährleistet wird.

Zentrales Vertragsmanagement

Der Kreis Borken hat ein elektronisches Vertragsmanagementsystem im Dokumentenmanagementsystem eingerichtet. Darin hält er alle verwaltungsrelevanten Vereinbarungen strukturiert und auswertbar zentral vor. Das zentrale Vertragsmanagement umfasst die Erstellung, Verwaltung, Bewirtschaftung, Änderung, das Controlling und die Archivierung aller vorhandenen Vertragsinformationen und vertraglichen Vereinbarungen. Sämtliche Verträge ab einem Wert von 10.000 Euro, mit einer Vertragslaufzeit von mehr als drei Jahren und mehrjährige Kleinstverträge, deren 48-facher Monatswert den Gesamtwert von 20.000 Euro erreicht, erfasst der Kreis Borken im Vertragsmanagementsystem. Im Vertragsmanagementsystem sind auch die auf Grundlage einer Ausschreibung geschlossenen Rahmen-, Dienstleistungs-, Werk-, Leasing-, Miet-, Wartungs- und Bauleistungsverträge erfasst. Ein auf die jeweilige Vertragsart eingerichteter Workflow stellt die Einhaltung der festgelegten Informations- und Beteiligungserfordernisse sicher.

Abnahmeprotokolle und Mängelbeseitigung

Die verwaltungs- und haushaltsmäßige Abwicklung der Maßnahmen mitsamt der Verfolgung von Mängelbeseitigungsansprüchen ist Aufgabe der zuständigen Facheinheit. Diese fertigt auch die Abnahmeprotokolle gemäß § 12 VOB/B und dokumentiert die Mängelbeseitigungen mit der Schlussrechnungsfreigabe.

7.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

- ➔ Der Kreis Borken bindet die örtliche Rechnungsprüfung in das Vergabeverfahren sehr gut ein. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten nimmt die Revision gewissenhaft wahr.

Gemäß § 53 KrO in Verbindung mit § 104 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW obliegt der örtlichen Rechnungsprüfung die Prüfung von Vergaben. Ein Kreis sollte daher die örtliche Rechnungsprüfung bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden.

Über einen Zugang zur eVergabeakte und zur Vergabeplattform ist die Revision des **Kreises Borken** stets über beabsichtigte und laufende Vergaben, die einen Auftragswert von 500 Euro (netto) überschreiten, informiert. Ebenso über Submissionstermine, Auftragserteilungen sowie Auftragsänderungen zu diesen Verfahren. Zudem tauschen sich die Zentrale Vergabestelle und die Revision regelmäßig über vergaberechtliche Fragestellungen und konkrete Fälle aus. Außerdem ist die Revision im Rahmen ihrer Kontrollfunktion berechtigt, an den Eröffnungsterminen teilzunehmen.

Die Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der Revision bei Vergabeverfahren des Kreises Borken ergeben sich aus

- § 104 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen sowie aus
- der Rechnungsprüfungsordnung des Kreises Borken und aus
- der Geschäftsanweisung für die Vergabe von Aufträgen bei der Kreisverwaltung Borken.

Aus den vorgenannten Regelungen ergibt sich, dass alle Vergabeverfahren ab einem geschätzten Auftragswert von 15.000 Euro (netto) der Revision vor der Auftragserteilung zur Prüfung vorzulegen sind. Gleichzeitig sollen Vergaben mit einem Auftragswert bis 15.000 Euro im Umfang von zehn Prozent stichprobenartig geprüft werden.

Die Leitung der Revision kann einzelne größere Baumaßnahmen baubegleitend prüfen. Hat die Revision der Facheinheit erklärt, eine Baumaßnahme baubegleitend prüfen zu wollen, ist sie bereits im Vorfeld der Ausschreibung und bei Auftragsänderungen zu beteiligen. Zudem ist sie für die baubegleitende Prüfung in den automatisierten Rechnungsworkflow eingebunden. Die sogenannte Visakontrolle gewährleistet, dass die in Rechnung gestellten Beträge formal geprüft werden. Werden Baumaßnahmen von der Revision baubegleitend geprüft, nimmt die örtliche Rechnungsprüfung auch an Baubesprechungen und Abnahmeterminen regelmäßig teil.

Die örtliche Rechnungsprüfung begleitet und prüft zudem wesentliche Auftragsänderungen. Weitere Ausführungen hierzu erfolgen im Berichtsabschnitt „Organisation des Nachtragswesens“.

7.3.3 Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung

Eine häufig genutzte Vergabeart ist die beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb. In den Jahren 2019 und 2020 nutzt der Kreis Borken bei rund elf Prozent seiner Vergaben für Bauleistungen mit einer Abrechnungssumme über 75.000 Euro (netto) diese Vergabeart.

Die gpaNRW hat den Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für alle Kreise nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Für den **Kreis Borken** ist dieser als Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kreisen können Unterschiede schneller erkannt werden.

- ➔ Der Kreis Borken verfügt über einen schlanken und effektiven Prozessablauf im Vergabeverfahren einer beschränkten Ausschreibung. Das Vier-Augen-Prinzip wird sichergestellt, um ein einheitliches und rechtssicheres Vorgehen zu gewährleisten und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen.

Bei den Vergabeverfahren sollte ein Kreis ein einheitliches Vorgehen sicherstellen. Zudem sollte der Prozessablauf so gestaltet sein, dass er eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Verfahren unterstützt.

Der **Kreis Borken** vergibt seine Bauleistungen mehrheitlich über offene Wettbewerbe, und zwar über eine öffentliche Ausschreibung oder ein offenes Verfahren. Diese Verfahren nutzt der Kreis in den Jahren 2019 und 2020 zu rund 62 Prozent. Die gpaNRW begrüßt diese Vorgehensweise, da eine hohe Anzahl offener Wettbewerbe die Transparenz der Vergaben erhöht. Zudem hat die Praxis gezeigt, dass dadurch im Regelfall wirtschaftliche Angebote eingehen.

Dem als Anlage beigefügten Prozessablauf einer beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb ist zu entnehmen, für welche Verfahrensschritte die Beschaffungsstelle, die Zentrale Vergabestelle und die Zentrale Datenübernahme zuständig sind. Zudem ist die Einbindung der Revision aufgezeigt.

Die Aufgabenverteilung hat der Kreis Borken so gestaltet, dass die Beschaffungsstelle für die Bedarfsermittlung, Beschaffungsentscheidung, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die Erstellung eines Leistungsverzeichnisses sowie die Kostenschätzung zuständig ist. Zudem legt die Beschaffungsstelle eine elektronische Vergabeakte im Dokumentenmanagementsystem und das Vergabeverfahren auf der Vergabepattform an. Zusätzlich schlägt die beschaffende Fachinheit den Bieterkreis und die Verfahrensart vor. Sie ist ferner für die Veröffentlichung der ex-ante-Information zuständig.

Die Zentrale Vergabestelle prüft und ergänzt die Vergabeunterlagen, überprüft das Vorliegen einer Binnenmarktrelevanz und legt den endgültigen Bieterkreis fest. Die Zentrale Vergabestelle ist gemäß Ziffer 4.2 der GA-Vergabe befugt, den vorgeschlagenen Bieterkreis zu ergänzen oder zu ändern. Die Zentrale Vergabestelle legt zudem den Submissionstermin fest und versendet die Vergabeunterlagen an den festgelegten Bieterkreis.

Bei einer Beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb von Bauleistungen erfolgt die ex-ante-Information gem. VOB grundsätzlich ab einem Auftragswert von 25.000 Euro (netto). Eine ex-ante-Information kann sich zudem unterhalb dieser Wertgrenze aus dem Vorlie-

gen eines grenzüberschreitenden Interesses an dem zu vergebenden Auftrag (sog. Binnenmarktrelevanz) ergeben. Liegt eine Binnenmarktrelevanz vor, informiert der Kreis Borken auf der Internetplattform über beabsichtigte Ausschreibungen. Regelungen zur Beurteilung der Binnenmarktrelevanz sind in der Vergabegeschäftsanweisung bislang nicht enthalten. Wir empfehlen, die Vergabegeschäftsanweisung diesbezüglich zu ergänzen und verweisen auf die entsprechende Empfehlung im Berichtsabschnitt „Organisatorische Regelungen“.

Auf der Vergabeplattform eingegangene Interessenbekundungen, Interessenbestätigungen, Angebote und Teilnahmeanträge werden von der Zentralen Datenübernahme heruntergeladen und in der eVergabeakte abgelegt. Damit stellt der Kreis Borken sicher, dass nachträgliche Änderungen und Ergänzungen an den eingegangenen Vergabeunterlagen erkannt und dokumentiert werden.

Die Interessenbekundungen, die aufgrund der Vorveröffentlichung eingehen, werden von der Beschaffungsstelle auf mögliche Beteiligung geprüft und gegebenenfalls der vorgeschlagene Bieterkreis ergänzt. Im Rahmen der Maßnahmenbetrachtung (siehe Berichtsabschnitt 7.8) empfiehlt die gpaNRW, dass der Kreis Borken seine Dokumentation um Angaben, zum Eingang von Interessenbekundungen und ggf. zum Umgang damit, ergänzt.

Sämtliche Kommunikation während des Vergabeverfahrens erfolgt durch bzw. über die Beschaffungsstelle. Die Kommunikation erfolgt bis zum Submissionstermin ausschließlich elektronisch über die Vergabeplattform. Die Zentrale Vergabestelle und die Revision sind über den uneingeschränkten Zugang zur Vergabeplattform und zur eVergabeakte in die Bieterkommunikation eingebunden. Um eine umfassende Dokumentation der Bieterkommunikation über die Vergabeplattform zu gewährleisten, sollte der Kreis Borken die Bieteranfragen zentral über die Zentrale Vergabestelle abwickeln und anonymisiert an die Beschaffungsstellen weiterleiten. Hierzu wird auf die entsprechenden Ausführungen und die Empfehlung im Berichtsabschnitt „7.3.1 Organisatorische Regelungen“ verwiesen.

Nach Ablauf der Angebotsfrist legt die Zentrale Datenübernahme die Vergabeunterlagen ungeprüft in die jeweilige eVergabeakte ab. Die jeweilige Beschaffungsstelle öffnet anschließend die in der elektronischen Vergabeakte hinterlegten Unterlagen. Beides wird unter Wahrung des Vier-Augen-Prinzips durchgeführt. Der Revision und der Zentralen Vergabestelle ist freigestellt, an der Submission teilzunehmen.

Die Beschaffungsstelle erstellt die Submissionsniederschrift. Die Submissionsniederschrift mit dem Submissionsergebnis werden in der eVergabeakte abgelegt und das Submissionsergebnis elektronisch an die Bieter verschickt. Die Beschaffungsstelle führt zudem die Eignungsprüfung, die An- und Nachforderung von Unterlagen sowie die Prüfung und Wertung der Angebote durch und erstellt den Vergabevorschlag.

Der von der Beschaffungsstelle erstellte Vergabevorschlag wird von der Zentralen Vergabestelle geprüft. Zudem fordert die Zentrale Vergabestelle die Vergaberegisterauskunft – bzw. seit dem 01. Juni 2022 die Wettbewerbsregisterauskunft - sowie die Gewerbezentralregisterauskunft an und dokumentiert das Ergebnis in der Vergabedokumentation. Die Registerauskünfte werden ebenfalls in der eVergabeakte abgelegt.

Alle Vergaben mit einem geschätzten Auftragswert ab 15.000 Euro (netto) prüft anschließend die Revision. In diesen Fällen erfolgt eine Auftragsvergabe erst nach erfolgter Freigabe durch

die örtliche Rechnungsprüfung. Vergaben mit einem unter dieser Wertgrenze liegenden geschätzten Auftragswert prüft die Revision nach Auftragserteilung in Form von Stichproben.

Nachdem die Zustimmung der Zentralen Vergabestelle sowie der Revision zur Vergabe vorliegt, fertigt die Beschaffungsstelle das Auftragsschreiben und holt die Auftragsentscheidung ein. Die Entscheidung über die Vergabe von Aufträgen ist von mindestens zwei Personen zu treffen und ist aktenkundig zu machen. Grundsätzlich ist das vorgeschriebene Vier-Augen-Prinzip bei allen Vergaben anzuwenden. Ausgenommen sind Aufträge bis 500 Euro. Über Vergaben bis 50.000 Euro entscheidet die Facheinheitsleitung und bis 100.000 Euro ein Vorstandsmitglied. Die Auftragsentscheidung von Bauleistungen wird bis 500.000 Euro vom Landrat und darüber hinaus vom Kreisausschuss getroffen. Über Bauvergaben zwischen 150.000 Euro und 500.000 Euro ist zusätzlich der Kreisausschuss zu informieren. Durch die Einbindung der Zentralen Vergabestelle und der Revision sowie der Leitung der Facheinheit, eines Vorstandsmitglieds oder des Landrates ist ein Mehr-Augen-Prinzip auch bei der Auftragserteilung gewährleistet.

Mit der Auftragserteilung durch die Beschaffungsstelle unterrichtet die Zentrale Vergabestelle die nicht berücksichtigten Bieter und veröffentlicht die ex-post-Information.

7.3.4 Einsatz einer Vergabemanagementsoftware

Bei europaweiten Ausschreibungen ist die elektronische Kommunikation zwischen den öffentlichen Auftraggebern und den Bietern verpflichtend²⁰. Auch bei nationalen Verfahren im Unterschwellenbereich gewinnt die elektronische Vergabe (eVergabe) zunehmend an Bedeutung. Seit 2020 gelten für die Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen entsprechende Regelungen. Mit wenigen Ausnahmen ist sämtliche Kommunikation und der vollständige Vergabeprozess mit elektronischen Mitteln – also digital – durchzuführen. Auch für Bauleistungen im Unterschwellenbereich ist eine durchgängige eVergabe zulässig –diesbezüglich besteht allerdings ein Wahlrecht.

Eine Vergabemanagementsoftware (VMS) kann dabei die Durchführung der eVergabe erleichtern und unterstützen. Sie bietet insbesondere folgende Vorteile:

- eine vollständig elektronische und dadurch medienbruchfreie Abwicklung,
- die Unterstützung eines rechtssicheren Vergabeverfahrens durch die verbindliche Vorgabe von Bearbeitungsschritten und -rechten,
- eine Plausibilitätsprüfung zur Einhaltung vorgegebener Wertgrenzen und Fristen sowie
- die Sicherstellung einer fortlaufenden revisionssicheren Dokumentation.

Auch die interkommunale Zusammenarbeit bei Vergabeverfahren kann von dem Einsatz einer VMS profitieren.

²⁰ Vgl. § 97 Abs.5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB); § 9 Abs.1 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung VgV)

- ➔ Der Kreis Borken hat die Voraussetzungen für eine vollständige elektronische Bearbeitung von Vergabeverfahren geschaffen. Der Kreis stellt ein einheitliches Vorgehen bei den Vergabeverfahren sicher und kann sie rechtssicher abwickeln. Systematische Bearbeitungsrechte gewährleisten die Einhaltung von Genehmigungsschritten und dienen der Korruptionsprävention.

Die Digitalisierung der Vergabeverfahren ist ein wesentliches Instrument zur Standardisierung der Prozesse und zur Steigerung der Verwaltungseffizienz. Ein Kreis sollte daher zur Unterstützung seiner eVergaben eine Vergabemanagementsoftware einsetzen.

Der **Kreis Borken** wickelt seine Vergabeverfahren seit dem 01. Mai 2019 ausschließlich elektronisch und damit medienbruchfrei ab. Der Kreis nutzt hierfür ein Dokumentenmanagementsystem und eine Vergabeplattform.

Um ein einheitliches Verfahren unter Berücksichtigung der vergaberechtlichen Vorgaben, insbesondere hinsichtlich der Dokumentationspflichten, zu gewährleisten, ist für jede Beschaffung oberhalb von 500 Euro eine elektronische Vergabeakte (eVergabeakte) anzulegen. Außerdem sind für die Durchführung des Vergabeverfahrens die zentral im Intranet hinterlegten Vordrucke zu verwenden. Das Kernstück der eVergabeakte ist eine selbsterstellte Vorlage zur Vergabedokumentation. Dieser Vordruck bildet die gesamten Arbeitsabläufe im Vergabeverfahren ab und leitet den Nutzer bzw. die Nutzerin zuverlässig durch das Verfahren. Darüber hinaus bildet die Vergabedokumentation die einzuhaltenden Genehmigungsstufen ab. Die eVergabeakte enthält zudem sämtliche Auftragsschreiben inkl. der Auftragsänderungen und Nachträge. Das Dokumentenmanagementsystem bietet außerdem die Möglichkeit, die Inhalte der eVergabeakte auszuwerten. Jede Änderung, jeder Zugriff, jede Weiterleitung der Vergabedokumente wird vom Dokumentenmanagementsystem protokolliert.

Über die Vergabeplattform stellt der Kreis Borken den elektronischen Kontakt zum Bieter her. Die erstellten Vergabeunterlagen werden hierüber den Bietern zum Download zur Verfügung gestellt. Auch die Durchführung der ex-ante- und der ex-post-Veröffentlichung und die Übermittlung der Submissionsergebnisse führt Borken über die Vergabeplattform durch. Die Unternehmen geben ihre Angebote über die Vergabeplattform ab. Die Bieterkommunikation bis zum Submissionstermin wird ebenfalls hierüber abgewickelt. Zusätzlich gewährleistet die systematische Einrichtung von individuellen Rechten auf der Vergabeplattform die Einhaltung der Genehmigungsstufen. So ist beispielsweise lediglich die Zentrale Vergabestelle zur Veröffentlichung der Vergabeverfahren, die einen geschätzten Auftragswert von 7.500 Euro (netto) überschreiten, berechtigt. Damit ist bei diesen Verfahren eine Überprüfung der Vergabeunterlagen durch die Zentrale Vergabestelle vor der Veröffentlichung sichergestellt. Die verbindliche Einhaltung der Genehmigungsstufen unterstützt zudem die Korruptionsbekämpfung.

Die Zentrale Vergabestelle und die Revision können durchgängig sämtliche eVergabeakten und alle Verfahren auf der Vergabeplattform einsehen. Der Einsatz der eVergabeakte und der Vergabeplattform unterstützt die Beschaffungsstelle und die Zentrale Vergabestelle bei der Vorbereitung und Durchführung der Vergabeverfahren sowie beim Führen der elektronischen Vergabeakte. Die Bedarfsstellen, die Zentrale Vergabestelle und die Revision werden über die Zuteilung differenzierter Zugriffsrechte medienbruchfrei in den internen Mitzeichnungs- und Genehmigungs-Workflow eingebunden.

Die Vorgehensweise des Kreises Borken bietet zwar nicht alle Vorteile einer speziellen Vergabemanagementsoftware - insbesondere hinsichtlich erweiterter Assistenzfunktionen und Auswertungsmöglichkeiten. Das gewählte Vorgehen ist dennoch gut geeignet, den Bediensteten

des Kreises Borken bei allen Phasen des Vergabeverfahrens eine umfassende rechtssichere Unterstützung zu bieten. Nach Auskunft des Kreises Borken hat sich der Einsatz der eVergabeakte und der Vergabeplattform für alle Vergabearten bewährt.

7.3.5 Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die Ergebnisse der Bestandsaufnahme zur interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) dar. Auch das Vergabewesen ist häufig Gegenstand verwaltungsübergreifender Aktivitäten. Vorteile ergeben sich dabei insbesondere durch

- die Bündelung fachlicher Kompetenzen,
- eine neutrale und einheitliche Bearbeitung,
- eine höhere Anzahl der Vergabeverfahren, was zu einer größeren Routine in der Sachbearbeitung führt.

Die Zusammenarbeit unterstützt damit eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergabeverfahren. Insbesondere kleinere Kommunen können dabei von einer Zusammenarbeit profitieren. Deshalb kann es sinnvoll sein, dass ein Kreis die Funktion einer zentralen Vergabestelle für interessierte Städte und Gemeinden wahrnimmt.

- ➔ Der Kreis Borken bietet den kreisangehörigen Kommunen eine Unterstützung im Vergabewesen an. Die Funktion einer zentralen Vergabestelle hat er für die kreisangehörigen Kommunen bislang nicht übernommen.

Einige Kreise erbringen im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit Leistungen im Vergabewesen für kreisangehörige Kommunen. Die Zusammenarbeit ist im Regelfall über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung geregelt.

Der **Kreis Borken** hat bislang keine Vergabeverfahren für seine kreisangehörigen Kommune durchgeführt. Auch seine Zentrale Vergabestelle hat bisher keine Leistungen im Vergabewesen im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit ausgeführt.

Grundsätzlich bietet der Kreis Borken den kreisangehörigen Kommunen eine Unterstützung im Vergabewesen an. Bislang haben die Kommunen das Unterstützungsangebot lediglich sporadisch in Form von Einzelanfragen angenommen. Dabei hat sich der Umfang meist auf einen fachlichen Austausch vergaberelevanter Teilaspekte sowie auf überschaubare Beratungen zu komplexen Vergabeverfahren beschränkt. Hierzu ergab sich nach Aussage des Kreises Borken bislang kein Erfordernis, schriftliche Regelungen zu verfassen oder Kostenerstattungen zu vereinbaren.

Sollte sich der Kreis Borken zukünftig für eine Zusammenarbeit im Vergabewesen mit den kreisangehörigen Kommunen entscheiden, empfehlen wir hierfür eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zu schließen. Die Vereinbarung sollte insbesondere folgende Inhalte aufweisen:

- eine eindeutige Prozessbeschreibung,
- eine klare und vollständige Festlegung der Zuständigkeiten und Kompetenzen,
- die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung sowie

- die Regelung der Kostenerstattung.

Wir weisen darauf hin, dass es sich bei der Zusammenarbeit von öffentlichen Auftraggebern durch Kooperationsvereinbarungen um einen vergabepflichtigen öffentlichen Auftrag handeln kann. Die gpaNRW empfiehlt, dass der Kreis gegebenenfalls seinen Vereinbarungspartner auf die Prüfung der Vergabepflicht hinweist.

Darüber hinaus machen wir darauf aufmerksam, dass Leistungen, die die zentrale Vergabestelle eines Kreises für eine kreisangehörige Kommune erbringt, gemäß § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) ggf. umsatzsteuerpflichtig werden.

7.4 Allgemeine Korruptionsprävention

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

➔ Feststellung

Der Kreis Borken erfüllt die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Die gpaNRW sieht nur noch geringe Optimierungsmöglichkeiten.

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

Korruption kommt in vielen unterschiedlichen Variationen und Ausprägungen vor. Ein Kreis sollte die unterschiedlichen Varianten und Ausprägungen von Korruption bereits präventiv vermeiden. Hierzu sollte er eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.

Dabei sind insbesondere die Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes (KorruptionsbG)²¹ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Ein Kreis sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen des Kreises,
- der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,
- der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,
- der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,
- dem Vieraugenprinzip sowie

²¹ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. September 2021 (GV.NRW.S. 1072), in Kraft getreten am 01. Juni 2022 durch Bekanntmachung vom 07. März 2022 (GV.NRW.S. 286)

- *der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.*

Zudem sollte ein Kreis eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte er regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

Der **Kreis Borken** hat in seiner „Dienstanweisung zur Vermeidung von Korruption“ aus dem Jahr 2021 Regelungen und organisatorische Maßnahmen getroffen. Sie ersetzt das „Merkblatt für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kreises Borken über die Annahme von Belohnungen und Geschenken“ vom 10. Dezember 1998. Die Dienstanweisung hat den Zweck, die Beschäftigten für das Thema Korruption zu sensibilisieren, über das Verhalten und die Rechtslage im Zusammenhang mit Korruptionsdelikten zu informieren und Korruption in allen Erscheinungsformen zu verhindern. Der Kreis Borken hat alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen über das Inkrafttreten der Dienstanweisung informiert. Die Dienstanweisung steht allen Beschäftigten zentral im Intranet zur Verfügung.

Der Kreis Borken hat in seiner Dienstanweisung die Rollen und Funktionen zur Korruptionsprävention klar geregelt. Die Leitung der Revision nimmt die Funktion des/der Antikorruptionsbeauftragten wahr. Die/Der Antikorruptionsbeauftragte kann bei Fragen, Anliegen oder Hinweisen von den Beschäftigten ohne Einhaltung des Dienstweges um Rat und Unterstützung gebeten werden. In Verdachtsfällen ist der/die Antikorruptionsbeauftragte unverzüglich einzubinden und er/sie nimmt Plausibilitätsprüfungen der Verdachtsfälle vor.

Die Facheinheitsleitung hat die Besetzungszeit der Stellen mit besonderer Korruptionsgefährdung im Blick und setzt, unter Abwägung des Nutzens und Risikos, das Rotationsgebot zusammen mit der Personalverwaltung um. Sie sorgt außerdem im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht dafür, dass die Einhaltung der Präventionsmaßnahmen gewährleistet ist.

Der Fachdienst 10 „Personal, Organisation und IT“ gibt die Dienstanweisung zur Korruption den Beschäftigten des Kreises Borken einmal jährlich zur Kenntnis. Neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wird eine Ausfertigung der Dienstanweisung ausgehändigt. Seit 2015 wurden sukzessive für alle Stellen eine Klassifizierung nach dem Grad der Korruptionsgefährdung vorgenommen und Präventionsmaßnahmen festgelegt. Alle fünf Jahre erfolgt eine Überprüfung der Festlegung des Korruptionsgrades aller Stellen. Der Fachdienst 10 initiiert die Überprüfung der besonders gefährdeten Stellen im Fünf-Jahres-Rhythmus. Bei neuen Stellen erfolgt die Einschätzung zur Korruptionsgefährdung mit der ersten Besetzung. Zudem ist der Fachdienst „Personal, Organisation und IT“ dafür zuständig, die Korruptionsprävention in die Aus- und Fortbildung zu integrieren und damit zur stetigen Sensibilisierung der Beschäftigten für dieses Thema beizutragen.

Der Landrat hat die Aufgabe, bei Bekanntwerden eines Korruptionsfalles die Ermittlungsbehörden einzuschalten und bei Bedarf einzelfallorientiert zu unterstützen.

Zur Umsetzung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes hatte der Kreis Borken von 2014 bis zum Inkrafttreten der „Dienstanweisung zur Vermeidung von Korruption“ eine Arbeitsgruppe eingerichtet. Bei der fünfjährigen Überprüfung der Dienstanweisung und Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Stellen kann diese wieder aktiviert werden. Die Geschäftsführung liegt beim Fachdienst „Personal, Organisation und IT“ – Abteilung „Organisation“.

Weitere Regelungen zur Korruptionsprävention hat der Kreis Borken in der Vergabegeschäftsanweisung und in der Rechnungsprüfungsordnung getroffen. In der Vergabegeschäftsanweisung ist die Zuständigkeit bezüglich der Registeranfragen sowie die grundsätzliche Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips im Rahmen der Erteilung von Aufträgen geregelt. Gemäß der Rechnungsprüfungsordnung wirkt die Revision des Kreises Borken bei der Korruptionsbekämpfung mit.

Durch die EU-Hinweisgeber-Richtlinie²² und deren nationale Umsetzung²³ sollen die Beschäftigten zukünftig die Möglichkeit bekommen, Verdachtsfälle von Verstößen gegen das geltende Recht intern anonym melden zu können. Hierzu sind Meldekanäle für Hinweisgeber einzurichten und Verfahren für die Bearbeitung der Meldungen sowie die Steuerung von Folgemaßnahmen zu etablieren.

Mit dem Referentenentwurf eines Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, soll der Schutz von hinweisgebenden Personen ausgebaut und die Richtlinie (EU) 2019/1937 in nationales Recht umgesetzt werden. Der Referentenentwurf sieht für das Versäumnis der Einrichtung eines Hinweisgebersystems Bußgelder von bis zu 20.000 Euro vor. Es wird erwartet, dass der Entwurf bereits im Herbst 2022 in Kraft tritt.

Maßnahmen zur Umsetzung der Hinweisgeberrichtlinien hat der Kreis Borken bislang nicht vorgenommen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Borken sollte die Einführung eines Hinweisgebersystems und die Einrichtung eines vertraulichen Workflows entsprechend den bevorstehenden rechtlichen Vorgaben vorbereiten.

Das KorruptionsbG und das „Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen“ (Wettbewerbsregistergesetz - WRegG) enthalten weitere Transparenzregelungen sowie Melde- und Anzeigepflichten, die den kommunalen Bereich betreffen.

Beim Bundeskartellamt wurde ein Register zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen eingerichtet, das sogenannte Wettbewerbsregister. Nach § 6 WRegG sind öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen beim Wettbewerbsregister abzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Wettbewerbsregisterabfragen (zuvor: Vergaberegisteranfragen gem. § 8 KorruptionsbG) werden beim Kreis Borken von der Zentralen Vergabestelle durchgeführt.

Gemäß § 7 KorruptionsbG haben die Mitglieder der Gremien der Kommune eine Auskunftspflicht. Diese umfasst unter anderem Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen von Unternehmen und verselbstständigten Aufgabenbereichen sowie Funktionen in Vereinen. Zudem sind die Hauptverwaltungsbeamten nach § 8 KorruptionsbG verpflichtet, ihre Nebentätigkeiten anzuzeigen. Gemäß § 8 sind die Tätigkeiten des Landrates bzw. der

²² RICHTLINIE (EU) 2019/1937 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

²³ Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden – derzeitiger Stand: Referentenentwurf

Landrätin jährlich zu erfassen und dem Kreistag anzuzeigen. Dies gilt auch noch weitere drei Jahre nach Eintritt in den Ruhestand. Eine vollständige Veröffentlichung der vorgeschriebenen Informationen erfolgt durch den Kreis Borken auf dessen Internetseite. Zuständigkeitsregelungen zu den Veröffentlichungspflichten gemäß §§ 7 und 8 KorruptionsbG hat der Kreis Borken bislang nicht fixiert.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Borken sollte die Zuständigkeiten für die Veröffentlichungen nach §§ 7 und 8 KorruptionsbG in seine Dienstanweisung aufnehmen.

7.5 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jedes Kreises. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kreise sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

➔ **Feststellung**

Der Kreis Borken nutzt nur selten Sponsoring als Finanzierungsquelle. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring hat er getroffen. Einzelne Regelungen sollten noch ergänzt werden.

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

Die gpaNRW empfiehlt, das gesamte Themenfeld „Sponsoring“ verbindlich und detailliert zu regeln. In den Rahmenbedingungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen sind insbesondere folgende Punkte festzulegen:

- Zuständigkeitsregelungen für den Abschluss eines Sponsoringvertrages,
- Grundsätze zur Fixierung in Form von Verträgen und zur zeitlichen Befristung des Sponsoringvertrages,
- Ausführungen zur Übertragung von Nebenkosten als Kostenrisiko auf den Sponsoringgeber,
- Vorgaben zur Begrenzung von Haftungsrisiken für die Kommune,
- Regelungen zur Beteiligung der Kämmerei bezüglich der steuerlichen und haushaltsmäßigen Bewertung von Sponsoringleistungen und
- Standards zur Bekanntgabe der Sponsoringmaßnahmen, z. B. durch einen jährlichen Bericht an den Kreistag und Veröffentlichung auf den Internetseiten des Kreises.

Der **Kreis Borken** hat bisher nur wenige Sponsoringleistungen für einzelne Berufskollegs erhalten. Er regelt das Sponsoring über einen schriftlichen Vertrag. Sämtliche Sponsoringverträge ab einem Wert von 10.000 Euro, mit einer Vertragslaufzeit von mehr als drei Jahren und mehrjährige Kleinstverträge, deren 48-facher Monatswert den Gesamtwert von 20.000 Euro erreicht, erfasst der Kreis Borken zudem zentral in seinem Vertragsmanagementsystem.

Der Kreis Borken hat sich grundsätzlich mit dem Thema Sponsoring auseinandergesetzt und in den „Dienstanweisung zur Vermeidung von Korruption“ Regelungen zum Sponsoring integriert. Der Kreis Borken richtet sich in seinem Handeln nach den Leitlinien zum Umgang mit Sponsoring aus dem Runderlass des Innenministeriums zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung²⁴. Allerdings sind Regelungen zur zeitlichen Befristung von Sponsoringverträgen, zur Haftung sowie zur Übertragung von Nebenkosten als Kostenrisiko noch nicht in der Dienstanweisung berücksichtigt.

Eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und sichert die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Die gpaNRW empfiehlt eine maximale Laufzeit von zwei Jahren. Sollten dennoch unbefristete Sponsoringverträge abgeschlossen werden, so sollte der Vertrag zwingend eine Kündigungsklausel mit einer Folgekostenregelung enthalten.

Zum Schutz der Wirtschaftlichkeit der Kommune ist die Abwicklung eines Sponsoringvertrages kostenneutral zu halten. Kann die Entstehung von Nebenkosten nicht vermieden werden, sollte der Sponsor das Kostenrisiko tragen.

Des Weiteren stellt die Beschädigung oder Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache ein Haftungsrisiko und somit ein wirtschaftliches Wagnis für die Kommune dar. Auch aus der Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen, können sich besondere Haftungsrisiken ergeben. Deshalb sind in der Sponsoringvereinbarung auch der Ausschluss von Ersatzansprüchen des Sponsors und von Ersatzansprüchen etwaiger Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens des Sponsors zu berücksichtigen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Borken sollte die bestehenden Regelungen zum Sponsoring um Vorgaben zur zeitlichen Befristung von Sponsoringverträgen, zur Begrenzung von Haftungsrisiken und zur Übertragung von Nebenkosten als Kostenrisiko auf den Sponsoringgeber ergänzen.

7.6 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil der Kreisausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme können die Kreise vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Oberste Prämisse sollte dabei eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sein. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Es unterstützt bereits mit Beginn der Maßnahmenplanung die Einhaltung von Kosten

²⁴ Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung, RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Kommunales, zugleich im Namen der Ministerpräsidentin und aller Landesministerien - IR 12.02.02 -v. 20.8.2014

und Projektlaufzeiten. Eventuelle Planabweichungen und Kostensteigerungen werden rechtzeitig erkannt und das BIC ermöglicht ein frühzeitiges Gegensteuern. Dies sorgt auch für Transparenz und unterstützt die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

➔ **Feststellung**

Der Kreis Borken hat wesentliche Elemente eines systematischen Bauinvestitionscontrollings bereits eingeführt. Im Hochbaubereich sind Regelungen für das Bauinvestitionscontrolling festgeschrieben. Für den Straßenbaubereich sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.

Zur Unterstützung einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung gem. § 53 Abs. 1 KrO i. V. m. § 75 Abs. 1 GO NRW sollte ein Kreis ein Bauinvestitionscontrolling implementiert haben. Dabei sollte er das BIC zentral organisieren und Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.

Ein Kreis sollte vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und –planung durchführen. Diese sollte er unabhängig, qualifiziert und falls möglich fachübergreifend sicherstellen.

Gemeinsam mit der für das Vorhaben zuständigen Facheinheit und weiteren Organisationseinheiten definiert der **Kreis Borken** fachübergreifend den konkreten Bedarf und priorisiert die Investitionsmaßnahmen. Zudem finden regelmäßig fachübergreifende Abstimmungsgespräche mit dem Verwaltungsvorstand statt. Darin werden die abgeschlossenen, laufenden und zukünftigen Vorhaben besprochen. Bei Hochbaumaßnahmen werden in Borken bereits vor Beginn der Planungsphase die Nutzer der Gebäude eingebunden und deren Bedürfnisse berücksichtigt.

Zudem hat sich der Kreis Borken ambitionierte Klimaschutzziele gesteckt, die sich auch bei der Umsetzung von Bauvorhaben zu beachten sind. Der Kreis will bis 2050 energieautark sein. Ein eigens hierfür gebildetes Energieteam arbeitet aktiv an einer nachhaltigen kommunalen Energiepolitik. In den Blick genommen hat das Energieteam dazu unter anderem die vom Kreis genutzten Gebäude. Die Aktivitäten des Kreises Borken wurden 2015 und 2019 mit dem „European Energy Award“ (EEA) ausgezeichnet. Mit dem Award werden Kommunen ausgezeichnet, die sich aktiv um den Klimaschutz bemühen und Maßnahmen zur Energieeinsparung sowie zur Förderung erneuerbarer Energien umsetzen. Zum anderen ist der EEA ein Managementsystem, mit dem der Kreis die Qualität seiner Energieproduktion und -nutzung bewerten und regelmäßig überprüfen kann. Da der Kreis Borken 75 Prozent und mehr der maximal erreichbaren Punkte erreicht hat, erhielt er für sein besonders erfolgreiches Engagement die EEA-Auszeichnung in Gold.

Im Rahmen der Planung von Baumaßnahmen erfolgt eine Bedarfs- und eine Bedarfsdeckungsprüfung. Dabei werden auch Einflüsse des demografischen Wandels oder Veränderungen von Strukturen (z. B. der Ausbau von gymnasialen Oberstufen an Gesamtschulen und die Digitalisierung) betrachtet und entsprechend berücksichtigt. Umfangreiche Entscheidungs- und Beurteilungsgrundlagen liegen zentral über elektronische Bestandsakten im Dokumentenmanagementsystem vor. Die Entscheidung zur Ausführung einer Maßnahme wird abhängig von der Bedeutung des Bauvorhabens vom Kreisbetrieb, Verwaltungsvorstand beziehungsweise den politischen Gremien getroffen.

Der Kreis Borken hat die Fachabteilung „Straßenbau und Verkehrsplanung“ sowie die Fachabteilung „Hochbau“ der Facheinheit „Kreisbetrieb“ im fachlichen Vorstandsbereich 4 zugeordnet. Die Steuerung und Bewertung der geplanten Bauinvestitionen und deren Dokumentation wird in der jeweiligen Fachabteilung vorgenommen. Innerhalb der ausführenden Fachabteilung gibt es für Baumaßnahmen strukturierte Verfahren samt festgelegten Verantwortlichkeiten von der Bedarfsfeststellung über die Kostenschätzung bis hin zur Abwicklung, Bauüberwachung und Bauabnahme. Politische Gremien, Leitungsebenen und weitere Facheinheiten werden abhängig von der Bedeutung der Maßnahme frühzeitig eingebunden.

Für die erfolgreiche Umsetzung seiner Hochbauinvestitionsprojekte hat der Kreis Borken eine Projektverantwortung für die Durchführung finanziell größerer, komplexer oder aus anderen Gründen bedeutsamer Um- und Neubauten von Gebäuden eingeführt. Welche Baumaßnahmen als Projekt in diesem Sinne definiert werden, wird jeweils jährlich mit der Betriebsleitung festgelegt. Die Verantwortlichkeiten ergeben sich aus der Handlungsanleitung „Organisatorische Hinweise und Regeln für die Hochbaubetreuung und Abwicklung von Baumaßnahmen“ und einer für jedes Projekt individuell zu erstellenden Projektvereinbarung. Die/Der für das Projekt verantwortliche Mitarbeiter bzw. Mitarbeiterin begleitet die gesamte Maßnahme. Die Aufgaben des Projektverantwortlichen sind insbesondere

- die Steuerung der Finanzierung, Planung und Durchführung,
- die Koordination der unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten und ggf. der Projektgruppenmitglieder,
- die Sicherstellung einheitlicher Projektziele hinsichtlich Qualitäten, Kosten und Terminen sowie
- die Erreichung der definierten Ressourcen-, Klima-, Nutzer- und Wettbewerbsziele des Kreises Borken.

Der Kreis Borken nutzt das Instrument der Projektverantwortung bisher nur bei der Durchführung von Hochbaumaßnahmen. Der Kreis Borken sollte auch für seine bedeutsamen Straßenprojekte eine Projektverantwortung festlegen. Damit könnte er auch im Straßenbaubereich von den positiven Erfahrungen mit dem Instrument der Projektverantwortung aus der Abteilung Hochbau profitieren.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Borken sollte auch für seine bedeutsamen Straßenbauprojekte eine Projektverantwortung wie im Hochbaubereich festlegen. Dies könnte sich positiv auf die Steuerung der Herstellungsprozesse und die Erreichung der definierten Ziele auswirken.

Zur strukturierten Dokumentation der Eckpunkte und Entwicklungen der Maßnahmen bedient sich die Facheinheit „Kreisbetrieb“ einer selbst erstellten und zentral geführten Datei auf Excel-Basis. Die Datei gibt eine Gesamtübersicht zur Entwicklung der Projektkosten sowie Angaben zur zeitlichen Umsetzung des Projektes. Zudem enthält sie maßnahmenbezogene Angaben

- zur Höhe der Kostenberechnung,
- zu den vergebenen Gewerken mit Auftragssummen,
- zu den Abweichungen zur Auftragssumme,

- zum aktuellen Abrechnungsstand,
- zu den verfügbaren Fördermitteln sowie
- zu den Abweichungen vom geplanten zeitlichen und finanziellen Projektverlauf.

Ergeben sich Abweichungen, werden sie analysiert, begründet und dokumentiert sowie ggf. Gegenlenkungsmaßnahmen ergriffen.

Ferner werden zu einzelnen Projekten wesentliche prognostizierte Planabweichungen zweimal im Jahr (zum 30. Juni und zum 30. September) im Controllingbericht aufgezeigt und dem Verwaltungsvorstand sowie dem Kreistag zur Kenntnis gegeben. Der Controllingbericht gibt einen Überblick über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung sowie einen Einblick in die konkreten Ursachen etwaiger Planabweichungen der einzelnen Budgets. Bei erheblichen Abweichungen wird unmittelbar reagiert und der Verwaltungsvorstand und die politischen Gremien werden direkt informiert.

Überdies wird jährlich von der Facheinheit „Kreisbetrieb“ ein Hochbau- und ein Straßenbericht erstellt. Neben einer Fülle von kleineren Maßnahmen enthalten die Berichte insbesondere Angaben zu den komplexen Maßnahmen. Der Hochbaubericht enthält zu jedem eigenen und angemieteten Gebäude des Kreises Borken Angaben zu den Baumaßnahmen mit Ausgabenwerten sowie einen Energiebericht mit der Entwicklung der jeweiligen Heizenergie-, Strom-, Wasser- und CO₂-Kennzahl. Der Straßenbericht führt zu den einzelnen Straßenbauvorhaben Lage- und Baukosten und Kostenträger auf. Zudem enthalten die Berichte Angaben zu Förderungen von Maßnahmen. Beide Berichte werden dem Kreistag zur Zustimmung vorgelegt.

Das Vorgehen des Kreises Borken ist gut geeignet, die Abläufe und Zusammenhänge zu den Bauprojekten transparent und übersichtlich darzustellen. Der Fach-, Objekt- und ggf. der Projektverantwortliche, die Facheinheits-, die Abteilungsleitung, der Verwaltungsvorstand und der Kreistag haben stets einen umfassenden Überblick über die Maßnahmen.

Die gpaNRW begrüßt die vielen positiven Aspekte, die der Kreis Borken mit seinem Bauinvestitionscontrolling verfolgt und für die größeren Bauprojekte auch in der Praxis lebt.

7.7 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss ein Kreis im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen ein neues Vergabeverfahren durchführen²⁵. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer

²⁵ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Ein Kreis sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollte er diese systematisch und gut strukturiert bearbeiten sowie zentral auswerten.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge im Kreis Borken vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

7.7.1 Abweichungen vom Auftragswert

➔ Feststellung

Der Kreis Borken weist im interkommunalen Vergleich leicht überdurchschnittliche Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten auf.

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

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 75.000 Euro.

Der **Kreis Borken** hat für den Zeitraum ab dem 01. Januar 2019 bis Anfang Oktober 2021 insgesamt 102 schlussgerechnete Vergabemaßnahmen angegeben. Bei diesen stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2019 bis 2021

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	21.418.818	
Abrechnungssummen	21.783.934	
Summe der Unterschreitungen	1.241.170	5,79
Summe der Überschreitungen	1.606.286	7,50
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge)	2.847.456	13,29

Unter- beziehungsweise Überschreitungen gab es beim Kreis Borken in 91 Fällen, die von Anfang 2019 bis Anfang Oktober 2021 schlussgerechnet wurden.

Vergleich der Abweichungen vom Auftragswert nach Auftragsart in Euro 2019 bis 2021

	Baufträge	Liefer- und Dienstleistungsaufträge
Auftragswerte	11.904.411	9.514.407
Abrechnungssummen	12.618.775	9.165.158
Summe der Unterschreitungen	482.792	758.378
Summe der Überschreitungen	1.197.156	409.129
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge)	1.696.949	1.167.508
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in %	14,11	12,27

Die Abweichung der Abrechnungssumme vom Auftragswert fällt bei den Bauaufträgen deutlicher aus als bei den Liefer- und Dienstleistungsaufträgen. Die Unterschreitungen bei den schlussgerechneten Bauaufträgen mit einem Auftragswert von über 75.000 Euro im Zeitraum 2019 bis 2021 betragen rund fünf Prozent des Auftragswertes und die Überschreitungen rund zehn Prozent. Somit überwiegen die Überschreitungen bei den Bauaufträgen deutlich.

Bei den Liefer- und Dienstleistungen verhält es sich umgekehrt. Hierbei ergeben sich Unterschreitungen von rund acht Prozent und Überschreitung von rund vier Prozent des Auftragswertes.

Wenn Auftragsänderungen nötig sind, arbeitet der Kreis Borken im Regelfall mit Nachträgen. Von den 91 insgesamt berücksichtigten Vergaben mit Über- bzw. Unterschreitungen aus den Jahren 2019 bis 2021 wickelte der Kreis 37 Maßnahmen mit Nachträgen ab. Wie sich die förmlichen Nachträge in den Jahren 2019 bis 2021 auf die einzelnen Auftragsarten verteilen, stellt die folgende Tabelle dar.

Vergleich der Summen der förmlichen Nachträge nach Auftragsart in Euro 2019 bis 2021

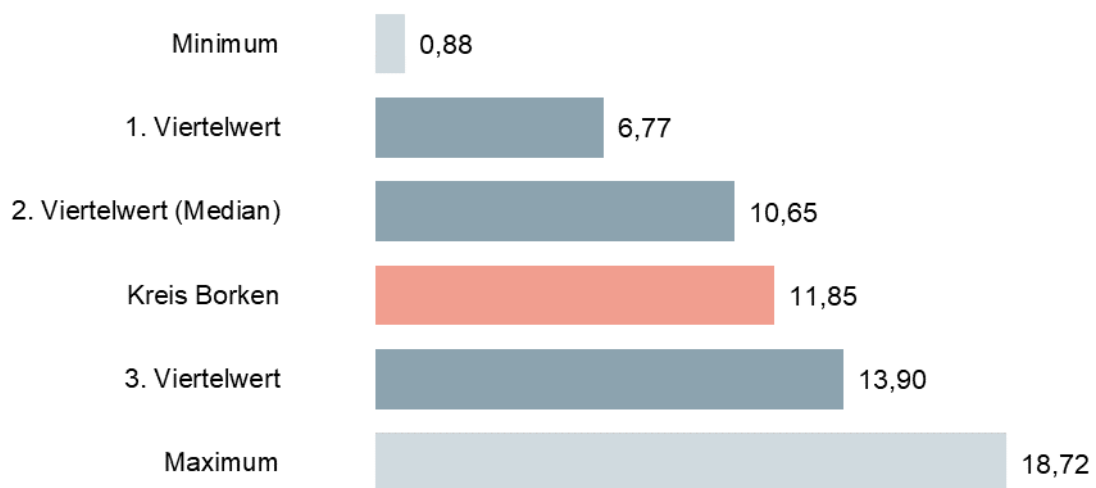
	2019	2020	2021
Baufträge	119.845	300.488	606.096
Liefer- und Dienstleistungsaufträge	324	23.976	68.297

Die Gesamtsumme der der förmlichen Nachträge zu den abgeschlossenen Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 75.000 Euro für die Jahre 2019 bis 2021 beträgt rund 1,1 Mio. Euro. Auf die Bauaufträge entfallen rund 1,0 Mio. Euro. Das sind rund fünf Prozent des Gesamtauftragswertes für diesen Zeitraum. Bei den Liefer- und Dienstleistungsaufträgen beträgt die Gesamtsumme der förmlichen Nachträge für die Jahre 2019 bis 2021 rund 93.000 Euro bzw. unter einem Prozent im Verhältnis zum Gesamtauftragswert.

Nachträge führen nicht generell zu einer Überschreitung der Auftragswerte, weil oft gleichzeitig an anderer Stellen Kosteneinsparungen entstehen. Bei 21 von insgesamt 37 Maßnahmen mit Nachträgen war beim Kreis Borken die Abweichung vom Auftragswert niedriger als die Summe der Nachträge.

Im Vergleichsjahr 2020 hat der Kreis Borken insgesamt 47 Maßnahmen mit mehr als 75.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 1.119.087 Euro. In der Berechnung dieses Abweichungswertes bezieht die gpaNRW die Abweichungen als absolute Beträge ein. Das heißt, Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Stattdessen berücksichtigen wir die Abweichungen in Summe. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich der Kreis Borken damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Kennzahl berücksichtigt rund 481.000 Euro Überschreitungen sowie rund 638.000 Euro Unterschreitungen für 2020. Der Kreis positioniert sich damit im interkommunalen Vergleich der Kreise leicht überdurchschnittlich.

Die Kennzahl für das Jahr 2019 liegt bei 10,27 Prozent. Damit positioniert sich der Kreis Borken beim Median.

Die Kennzahl für das Jahr 2021 liegt mit 16,07 Prozent im interkommunalen Vergleich leicht über dem dritten Viertelwert. Abweichend von den Jahren 2019 und 2020 überwiegen in diesem Jahr die Überschreitungen. Die höhere Kennzahl für 2021 ist insbesondere auf zwei Baumaßnahme zurückzuführen, die insgesamt mit einem Abweichungswert (absolute Beträge) von rund 395.000 Euro (netto) abschließen. Im Berichtsabschnitt „7.8 Maßnahmenbetrachtung“ unterzieht die gpaNRW diese Baumaßnahmen einer näheren Betrachtung.

➔ Empfehlung

Der Kreis Borken sollte die Ursachen für die Abweichungen analysieren. Zusätzlich sollte der Kreis die Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zu Auftragswert“ fortschreiben und beobachten.

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können insbesondere bei vielschichtigen Bauleistungen kaum vermieden werden. Der Kreis kann jedoch Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt zur Reduzierung der Nachträge ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Leistungsbeschreibung und -verzeichnis sollten sorgfältig und detailliert erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Nachtragsaufträge begrenzen zu können. Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Nachträge kann ein systematisches Nachtragsmanagement leisten. Einzelheiten dazu ergeben sich aus dem folgenden Berichtsabschnitt.

7.7.2 Organisation des Nachtragswesens

➔ Feststellung

Der Kreis Borken hat Regelungen zur Erteilung von Nachtragsaufträgen sowie zur Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung und der Zentralen Vergabestelle bei Nachträgen in der Vergabedienstanweisung getroffen. Damit unterstützt er eine rechtssichere Abwicklung von Vertragsänderungen. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist in Borken bislang nicht eingerichtet.

Ein Kreis sollte sein Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Er sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

- *Der Kreis erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.*
- *Er bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).*
- *Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.*
- *Der Kreis dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen.*
- *Der Kreis berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.*

Wesentliche Auftragsänderungen sind beim **Kreis Borken** der Zentralen Vergabestelle sowie der Revision anzuzeigen. Als wesentlich gelten Abweichungen von mehr als 15.000 Euro oder bei Dienst- und Lieferleistungen zehn Prozent bzw. bei Bauleistungen 15 Prozent zum Ursprungsauftragswert. Bezüglich der Entscheidung über die Auftragsänderung ist das Vier-Augen-Prinzip einzuhalten. Zudem ist für die Erteilung von Nachtragsaufträgen die Schriftform vorgeschrieben. Regelungen zu den vergaberechtlichen Voraussetzungen der Zulässigkeit einer

Nachtragsauftragserteilung bei Bauleistungen im Unterschwellenbereich sind in der Vergabege-
schäftsanweisung des Kreises Borken bislang nicht enthalten. Diesbezüglich wird auf die Aus-
führungen und die Empfehlung im Berichtsabschnitt „7.3.1 Organisatorische Regelungen“ ver-
wiesen.

Auftragsänderungen sind beim Kreis Borken grundsätzlich in der eVergabeakte im Dokumen-
tenmanagementsystem abzulegen. Das Dokumentenmanagementsystem bietet die Möglichkeit,
die Inhalte der eVergabeakte und somit auch die Auftragsänderungen auszuwerten. Ergeben
sich Nachträge bei Baumaßnahmen, werden sie bereits maßnahmebezogen analysiert, begrün-
det und dokumentiert sowie ggf. Gegenlenkungsmaßnahmen ergriffen (vgl. hierzu auch die
Ausführungen im Berichtsabschnitt „7.6 Bauinvestitionscontrolling“).

Ist der Hauptvertrag im zentralen Vertragsmanagementsystem erfasst, sind auch die dazugehö-
rigen Vertragsänderungen darin zu erfassen und es besteht die Möglichkeit, diese maßnahmen-
übergreifend auszuwerten. Eine maßnahmenübergreifende Auswertung der Nachträge hinsicht-
lich der Ursachen, Höhen und beteiligten Unternehmen findet in Borken bislang nicht statt. Zwar
liegen hierzu Erfahrungswerte bei den fachlich Verantwortlichen vor, diese sind jedoch nicht
systematisch und zentral aufbereitet. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung bietet sich
auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention an.

Die Steuerung und Überwachung der Nachträge beschränkt sich überwiegend auf das Baukos-
tencontrolling. Soweit die finanziellen Mittel zur Verfügung stehen, ist die ausführende Fachein-
heit für die Umsetzung der Planung, die Überwachung der Maßnahmen sowie für Zusatzverein-
barungen zuständig. Bei Bedarf werden durch die verantwortlichen Facheinheiten übergeord-
nete Stellen beteiligt und politische Beschlüsse vorbereitet und eingeholt. Ein zentrales Nach-
tragsmanagement führt der Kreis Borken bisher nicht durch.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Borken sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach
Ansicht der gpaNRW auch eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hin-
sichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.

7.8 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit der Kreis die rechtli-
chen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bau-
technische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maß-
nahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in dem Kreis Borken liefern.

Die folgende zusammenfassende Feststellung bezieht sich übergreifend auf alle betrachteten
Maßnahmen.

➔ **Feststellung**

Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen zeigt, dass der Kreis Borken seine
Vergabeverfahren weitgehend gesetzeskonform durchführt. Verbesserungspotenzial besteht
bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

7.9 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Vergabewesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Das Vergabewesen des Kreises Borken ist gut organisiert. In seiner Vergabegeschäftsanweisung hat der Kreis alle notwendigen Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar formuliert. Die getroffenen Regelungen sind gut geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten. Die gpaNRW sieht noch geringfügiges Optimierungspotential.	238	E1.1	Der Kreis Borken sollte die bestehenden Regelungen der Vergabegeschäftsanweisung hinsichtlich der Beteiligung auswärtiger Unternehmen und der Binnenmarktrelevanz ergänzen. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit erreicht und das Rückforderungsrisiko bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln gesenkt.	240
			E1.2	Der Kreis Borken sollte in der Vergabegeschäftsanweisung zusätzlich die Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Auftragsänderungen bei Bauleistungen im Unterschwellenbereich aufnehmen. Zudem sollte der Kreis einen Hinweis aufnehmen, dass die Auftragsänderung von Bauleistungen im Unterschwellenbereich nur zulässig ist, wenn sie zur Ausführung des vergebenen Hauptauftrages erforderlich ist. Dadurch erhalten die Beschäftigten mehr Handlungssicherheit im Umgang mit Auftragsänderungen.	240
			E1.3	Der Kreis Borken sollte die ausgehenden Mitteilungen aus korruptionspräventiven Gründen in anonymer Form an die Bieter weiterleiten. Damit gewährleistet der Kreis Borken zudem eine vollständige Dokumentation der Bieterkommunikation.	243
Allgemeine Korruptionsprävention					
F2	Der Kreis Borken erfüllt die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Die gpaNRW sieht nur noch geringe Optimierungsmöglichkeiten.	250	E2.1	Der Kreis Borken sollte die Einführung eines Hinweisgebersystems und die Einrichtung eines vertraulichen Workflows entsprechend den bevorstehenden rechtlichen Vorgaben vorbereiten.	252
			E2.2	Der Kreis Borken sollte die Zuständigkeiten für die Veröffentlichungen nach §§ 7 und 8 KorruptionsbG in seine Dienstanweisung aufnehmen.	253

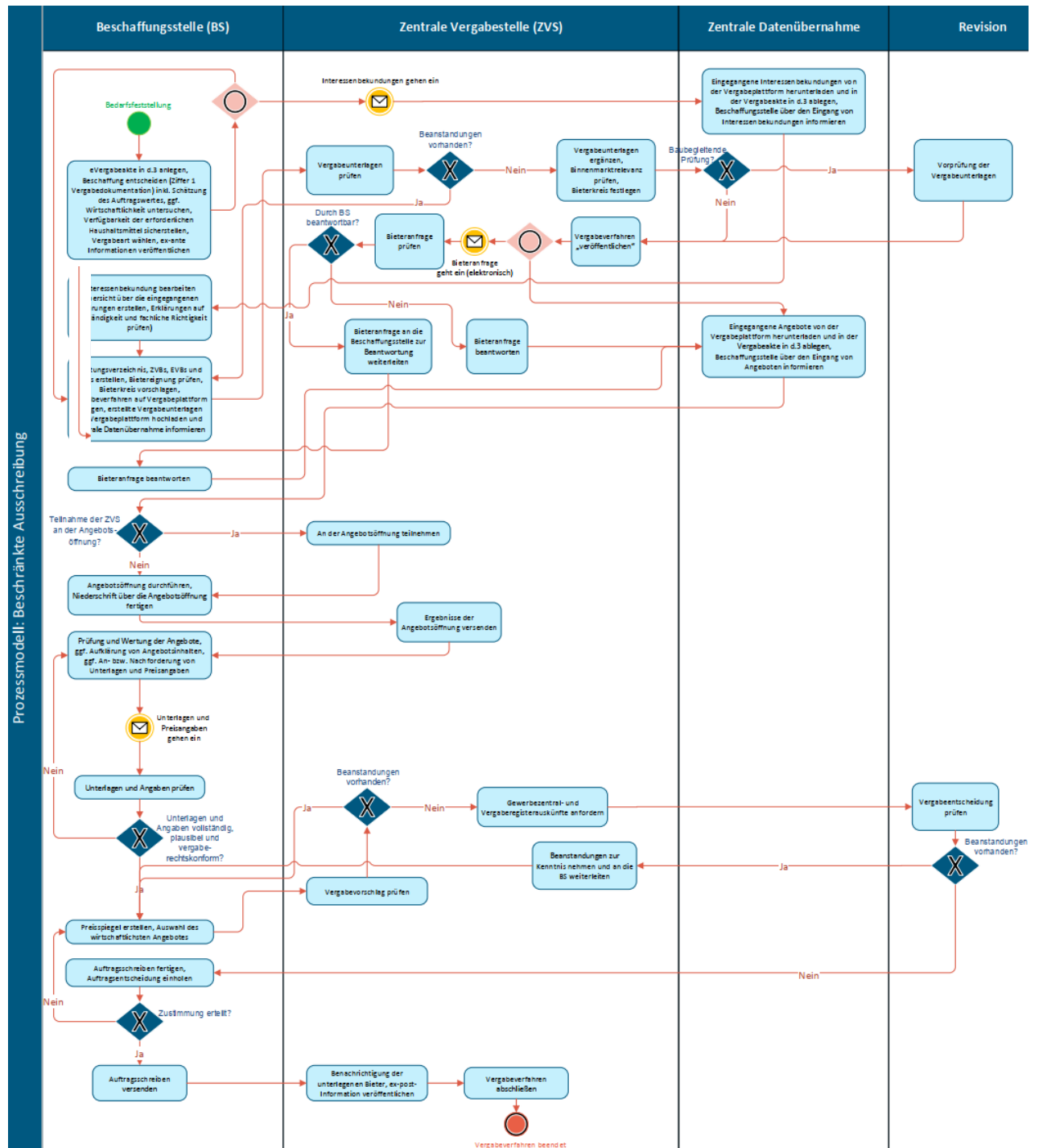
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Sponsoring					
F3	Der Kreis Borken nutzt nur selten Sponsoring als Finanzierungsquelle. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring hat er getroffen. Einzelne Regelungen sollten noch ergänzt werden.	253	E3	Der Kreis Borken sollte die bestehenden Regelungen zum Sponsoring um Vorgaben zur zeitlichen Befristung von Sponsoringverträgen, zur Begrenzung von Haftungsrisiken und zur Übertragung von Nebenkosten als Kostenrisiko auf den Sponsoringgeber ergänzen.	254
Bauinvestitionscontrolling					
F4	Der Kreis Borken hat wesentliche Elemente eines systematischen Bauinvestitionscontrollings bereits eingeführt. Im Hochbaubereich sind Regelungen für das Bauinvestitionscontrolling festgeschrieben. Für den Straßenbaubereich sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.	255	E4	Der Kreis Borken sollte auch für seine bedeutsamen Straßenbauprojekte eine Projektverantwortung wie im Hochbaubereich festlegen. Dies könnte sich positiv auf die Steuerung der Herstellungsprozesse und die Erreichung der definierten Ziele auswirken.	256
Nachtragswesen					
F5	Der Kreis Borken weist im interkommunalen Vergleich leicht überdurchschnittliche Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten auf.	258	E5	Der Kreis Borken sollte die Ursachen für die Abweichungen analysieren. Zusätzlich sollte der Kreis die Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zu Auftragswert“ fortschreiben und beobachten.	261
F6	Der Kreis Borken hat Regelungen zur Erteilung von Nachtragsaufträgen sowie zur Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung und der Zentralen Vergabestelle bei Nachträgen in der Vergabedienstanweisung getroffen. Damit unterstützt er eine rechtssichere Abwicklung von Vertragsänderungen. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist in Borken bislang nicht eingerichtet.	261	E6	Der Kreis Borken sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.	262
Maßnahmenbetrachtung					
F7	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen zeigt, dass der Kreis Borken seine Vergabeverfahren weitgehend gesetzeskonform durchführt. Verbesserungspotenzial besteht bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.	262	E7.1	Der Kreis Borken sollte bei der Aufstellung der Vergabeunterlagen darauf achten, dass weder direkt noch indirekt Rückschlüsse auf beteiligte Dritte gezogen werden können. Damit erschwert der Kreis wettbewerbswidrige Absprachen und beugt Korruption vor. Zudem schafft der Kreis Borken damit die Voraussetzungen für eine vollständige Dokumentation der Bieterkommunikation.	
			E7.2	Der Kreis Borken sollte Angebote von Unternehmen, die der Nachforderung von Unterlagen nicht nachkommen, entsprechend den vergaberechtlichen Vorgaben ausschließen.	

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E7.3	Der Kreis Borken sollte die Unterrichtung der unterlegenen Bieter entsprechend den vergaberechtlichen Vorgaben abgestuft durchführen.	
			E7.4	Der Kreis Borken sollte die Prüfungen und Feststellungen bezüglich der Zulässigkeit der Vergabe eines Nachtrages dokumentieren. Zudem sollte der Kreis die Einhaltung der Informationspflichten protokollieren. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit erreicht und gleichzeitig dient die Einhaltung der Regelungen der Korruptionsprävention.	
			E7.5	Der Kreis Borken sollte darauf achten, dass er auch die Mängelbeseitigung schriftlich bei dem entsprechenden Vorgang festhält.	
			E7.6	Der Kreis Borken sollte vor Neuausschreibung desselben Vergabegenstandes regelmäßig die Aufhebung des ursprünglichen Verfahrens durchführen und dokumentieren.	
			E7.7	Der Kreis Borken sollte die Entscheidungen zur Festlegung des endgültigen Bieterkreises im jeweiligen Vergabeverfahren dokumentieren.	
			E7.8	Der Kreis Borken sollte bei der Prüfung der Angemessenheit der Preise neben dem Preisabstand zwischen dem preisgünstigsten und dem zweitgünstigsten Bieter auch die Abweichung der Angebotssumme von der Kostenschätzung einbeziehen und dokumentieren. Zudem sollte er die Feststellung der Angemessenheit der Preise auch bezogen auf stark abweichende Einzelpreise dokumentieren.	
			E7.9	Der Kreis Borken sollte regelmäßig nach Zuschlagserteilung die gem. § 20 Abs. 3 VOB/A vorgeschriebene ex-post-Veröffentlichung durchführen und dokumentieren.	
			E7.10	Der Kreis Borken sollte das Absageschreiben an die nicht erstplatzierten Bieter der engeren Wahl erst mit der Zuschlagserteilung an den Bestbieter versenden. Damit erreicht er, dass bei einem Ausfall des vermeintlichen Bestbieters die Bieter der engeren Wahl an ihr Angebot gebunden bleiben.	

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E7.11	Der Kreis Borken sollte vor Zuschlagserteilung für den Bieter, dem der Auftrag erteilt werden soll, die vorgeschriebene Gewerbezentralregisterauskunft einholen und prüfen. Damit kann der Kreis die Einhaltung von bestehenden Ausschlussregelungen bezüglich der Teilnahme am Wettbewerb um öffentliche Aufträge (z. B. des Arbeitnehmerentsendegesetzes) gewährleisten.	
			E7.12	Der Kreis Borken sollte zwischen der ex-ante-Veröffentlichung und der Aufforderung zur Abgabe von Angeboten eine ausreichende Wartefrist gewähren, um interessierten Bewerbern die Möglichkeit zu geben, ihr Interesse zu bekunden.	
			E7.13	Der Kreis Borken sollte in seinem Vergabevermerk auch das Vorabveröffentlichungsverfahren umfassend dokumentieren.	
			E7.14	Weicht der Kreis Borken bei der Vergabe eines Auftrages vom Prüfungsergebnis der Revision ab, sollte er die Einhaltung der in der Vergabegeschäftsanweisung vorgegebenen Dokumentations-, Informations- und Zustimmungsanforderungen umfassend protokollieren. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit erreicht und das Rückforderungsrisiko bei Inanspruchnahme von Fördermitteln gesenkt.	
			E7.15	Der Kreis Borken sollte, sobald sich während des Vergabeverfahrens andeutet, dass die Bindefrist nicht ausreichend bemessen ist, aus Gründen der Rechtsklarheit reagieren. In diesen Fällen sollte er alle Bieter, deren Angebote in die engere Wahl kommen, auffordern, die Bindefrist angemessen zu verlängern.	
			E7.16	Der Kreis Borken sollte die Begründungen für den Verzicht auf Losbildung individuell auf die konkrete Maßnahme ausrichten.	
			E7.17	Der Kreis Borken sollte die Anzahl der Teilnehmenden am Eröffnungstermin sowie deren Legitimation dokumentieren. Als Nachweis der Legitimationsprüfung der Bevollmächtigten bietet sich an, die Vollmachten dem Submissionsprotokoll beizufügen.	

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E7.18	Der Kreis Borken sollte gewährleisten, dass der Ausführung von Nachtragsleistungen eine schriftliche Beauftragung vorausgeht und die Regelungen zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung eingehalten werden. Damit wird eine einheitliche Bearbeitung und Dokumentation sichergestellt und eine höhere Rechtssicherheit erreicht. Gleichzeitig dient die Einhaltung der Regelungen der Korruptionsprävention und senkt das Rückforderungsrisiko bei Inanspruchnahme von Fördermitteln.	
			E7.19	Der Kreis Borken sollte zu sämtlichen Baumaßnahmen die Leistungsbeschreibung und das Leistungsverzeichnis sorgfältig und detailliert erstellen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, die Beauftragung zusätzlicher Leistungen begrenzen zu können. Zudem würde sich die Reduzierung der Zusatzleistungen positiv auf die Kennzahl „Abweichungen vom Auftragswert“ auswirken.	

**Darstellung Prozessablauf: Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bau-
leistung**



8. Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

8.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Borken im Prüfgebiet Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Verkehrsflächen

Der Kreis Borken konnte den Großteil der Flächen-, Zustands- und Finanzdaten seiner Kreisstraßen zur Verfügung stellen. Somit liegen die für die Steuerung der Verkehrsflächen wesentlichen Grundlagen vor.

Der Kreis Borken nutzt eine Straßendatenbank, in der alle wesentlichen Daten und Informationen hinterlegt sind. Sie dient als Arbeitsgrundlage für die Fachabteilung, wird kontinuierlich fortgeschrieben und hat somit einen aktuellen Stand.

Mit den alle fünf Jahre durchgeführten Zustandserfassungen hat der Kreis Borken eine aktuelle Datenlage zu dem Zustand seiner Verkehrsflächen. Danach befindet sich der überwiegende Teil der Verkehrsflächen in einem sehr guten und guten Zustand. Dennoch sinkt das bilanzielle Straßenvermögen sukzessive, weil weniger reinvestiert als abgeschrieben wird. Dauerhaft zu niedrige Reinvestitionen führen zu einem bilanziellen Wertverlust des Straßenvermögens. Dieses sollte der Kreis Borken im Blick behalten. Auch die im Verhältnis zum Richtwert geringen Unterhaltungsaufwendungen bilden aufgrund der guten Zustandswerte noch kein Risiko für den Kreis Borken ab.

Der Kreis Borken verfügt über eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen, mit der die Aufwendungen für die Straßenunterhaltung vollständig und transparent ermittelt werden können. Der Kreis Borken sollte prüfen, inwieweit er durch messbare Zielvorgaben und Kennzahlen sein strukturiertes Vorgehen beim Erhaltungsmanagement weiter optimieren kann.

Die Zusammenarbeit zwischen dem Verkehrsflächenmanagement und dem Fachdienst Finanzen funktioniert durch regelmäßige Abstimmungen gut. Die Prozesse sind geregelt.

Straßenbegleitgrün

Der Kreis Borken verfügt auch beim Straßenbegleitgrün über eine gute Datenlage. Er kann die Fläche des Straßenbegleitgrüns und den Aufwand differenziert ermitteln.

Das Straßenbegleitgrün besteht im Kreis Borken aus Mähflächen und aus Sträuchern/Gehölzen. Zur Hälfte sind die Mähflächen extensiv und intensiv zu pflegen. Insgesamt verzeichnet er im Vergleich mit anderen Kreisen eher geringe Aufwendungen je Quadratmeter. Das ist möglich, indem er den Fokus auf effiziente Prozesse setzt, z. B. durch einen sehr geringen Personaleinsatz, durch Minimierung der Rüst- und Fahrzeiten und durch eine hohe Auslastung des Personals sowie der Fahrzeuge und Maschinen/Geräten.

8.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet die beiden Handlungsfelder

- Verkehrsflächen und
- Straßenbegleitgrün.

Im Handlungsfeld **Verkehrsflächen** analysieren wir wie die Kreise mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen. 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 Kreise 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 die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Analyse der individuellen Situation in dem Kreis 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.

Im Handlungsfeld **Straßenbegleitgrün** gehen wir der Frage nach, inwieweit die für diese Grünflächen zu erbringenden Aufgaben zielorientiert und unter Berücksichtigung der Haushaltssituation des Kreises gesteuert werden. Ziel ist es, Handlungsmöglichkeiten zur Optimierung der Steuerung und Wirtschaftlichkeit der Straßenbegleitgrünpflege aufzuzeigen.

Hierzu untersucht die gpaNRW anhand einer standardisierten Checkliste zunächst die Steuerung der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns. Durch Kennzahlen werden die individuellen Strukturen der Kreise bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch die korrespondierenden Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün und einzelne Pflegeleistungen transparent gemacht.

8.3 Verkehrsflächen

Die Verkehrsfläche definiert sich für unsere Prüfung 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).

8.3.1 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen nur 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 des Kreises zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt auch die Kreise verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

8.3.1.1 Datenlage

→ Feststellung

Der Kreis Borken konnte den Großteil der Flächen-, Zustands- und Finanzdaten seiner Kreisstraßen zur Verfügung stellen. Nur zu den bilanziellen Restnutzungsdauern konnte kein Flächenbezug hergestellt werden, sodass der Anlagenabnutzungsgrad nicht flächengewichtet berechnet werden konnte.

Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind.

Beim **Kreis Borken** ist der Kreisbetrieb 81 für den Neubau und die Unterhaltung der Verkehrsflächen zuständig. Er erfasst die Kreisstraßen in der Straßendatenbank und schreibt die Daten regelmäßig fort. Es können verschiedene Flächenarten getrennt nach innerhalb und außerhalb der Ortsdurchfahrten unterteilt werden (z. B. Fahrbahn, Radweg, Gehweg, Parkflächen, Randstreifen, Gräben, Rinnen etc.). Gleiches gilt für die in den einzelnen Jahren instandgesetzten, erneuerten oder um- und ausgebauten Flächen. Zustandsnoten mit Flächenbezug liegen nur für das Jahr 2020 vor. Auch hier ist eine Differenzierung von innerhalb und außerhalb der Ortsdurchfahrten vorhanden. Die Zustandsnoten für die Jahre 2019 und früher lassen sich über die Straßendatenbank nicht mehr ermitteln, da die Zustandsnoten der Vorjahre bei einer Aktualisierung überschrieben werden.

Die Berechnung des flächengewichteten bilanziellen Anlagenabnutzungsgrad war nicht möglich. Dafür wird flächengewichtet die bereits genutzte Nutzungsdauer mit der Gesamtnutzungsdauer ins Verhältnis gesetzt. Der Kreis Borken hält die Restnutzungsdauern in der Anlagenbuchhaltung abschnittsweise vor, jedoch ohne die dazugehörige Fläche. Um das Alter der Kreisstraßen dennoch einschätzen zu können, wurde der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad anhand der Anzahl der Abschnitte berechnet.

Die Aufwendungen und Investitionen für die Kreisstraßen konnten geliefert werden.

➔ **Empfehlung**

Um seine Datenlage für die interne Steuerung zu verbessern, sollte der Kreis Borken den flächengewichteten Anlagenabnutzungsgrad regelmäßig ermitteln und auswerten. Zudem sollte er Daten aus Vorjahren nicht überschreiben, sondern für Vergleichszwecke zusätzlich speichern. Hierdurch können z. B. Entwicklungen beim Zustand der Verkehrsflächen aufgezeigt werden.

8.3.1.2 Straßendatenbank

- ➔ In der Straßendatenbank liegen die wesentlichen Daten und Informationen vor, sodass der Kreis Borken auf Basis umfassender und weitgehend aktueller Daten seine Erhaltungsmaßnahmen planen kann.

Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Damit ein Kreis die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen kann, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.

Der **Kreis Borken** setzt bereits seit 1997 eine Straßendatenbank ein. Positiv ist, dass in der Datenbank folgende wesentliche steuerungsrelevanten Informationen hinterlegt sind:

- Leitdaten (Straßenbezeichnung, Verwaltungsdaten),
- Querschnittsdaten (Anordnung und Abmessung der Verkehrsflächen),
- Aufbaudaten (Anordnung, Arten, Dicke und Einbaujahre aller Befestigungsschichten; mindestens Bauweise und Bauklasse), teilweise Nacherfassung bei Baumaßnahmen,
- Zustandsdaten (Zustandswert, kennzeichnet den baulichen Zustand) und
- Verkehrsdaten (Verkehrsbelastungen).

Durchgeführte Maßnahmen werden auch in der Straßendatenbank dokumentiert, jedoch ohne Unterscheidung von Instandsetzung, Erneuerung und Unterhaltung. Weitere sonstige Daten wie Höchstgeschwindigkeiten, Lärm, Feinstaubbelastung, Angaben zu ÖPNV, Unfalldaten etc. sind aktuell noch nicht eingepflegt.

Der Kreis Borken pflegt regelmäßig aktuelle Zustandsdaten in die Straßendatenbank ein. Alle fünf Jahre erfolgt eine visuelle Zustandserfassung. Das Kreisgebiet ist in drei Bereiche aufgeteilt, die die Mitarbeitenden rotierend begutachten und die Zustände bewerten. Die Bewertung bei der visuellen Zustandserfassung erfolgt softwaregestützt anhand der Vorgaben der Empfehlungen für das Erhaltungsmanagement von Innerortsstraßen 2012. Aus den Informationen der Zustandserfassungen erstellt der Kreis To-do-Listen für die kurzfristig abzuarbeitenden Maßnahmen in der betrieblichen Erhaltung und der Instandhaltung. Zum anderen plant er den finanziellen Bedarf und erstellt das Erhaltungsprogramm für die Instandsetzungs- und Erneuerungsmaßnahmen für den Zeitraum der nächsten fünf Jahre.

Neben der systematischen Zustandserfassung ist es wichtig, dass regelmäßig Straßenkontrollen bzw. Straßenbegehungen durchgeführt und dokumentiert werden. Diese sind zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit und zur Abwicklung des Straßenbetriebsdienstes erforderlich. Bei der regelmäßigen Straßenbegehung wird die Verkehrssicherheit der Straßen kontrolliert. Mängel und Schäden an den Verkehrsflächen werden aufgenommen, die durch betriebliche und bauliche Unterhaltungsmaßnahmen beseitigt werden sollen. Im Kreis Borken werden regelmäßige Kontrollen über eine Befahrung mit dem Streckenwagen durchgeführt. Mit einem Tablet werden die Fahrten festgehalten und die entsprechenden Koordinaten hinterlegt. Fotos können als Dokumentation hinterlegt werden. Die Bauhofleitung legt Art und Umfang der Kontrollen entsprechend der gesetzlichen Vorgaben und Rechtsprechungen fest. Bei Auffälligkeiten werden die Informationen direkt an die zuständige Stelle weitergegeben, die die geeigneten Maßnahmen festlegt. Zusätzlich werden über ein kostenloses Tool alle fünf Meter Fotoaufnahmen per Smartphone oder Tablet erstellt (mit automatischer Verpixelung von Personen und Autonummernschilder), die dann streckenweise online betrachtet werden können.

Das Aufbruchmanagement wird noch nicht über die Straßendatenbank abgewickelt, aber über eine andere digitale Variante: Die Aufbrüche werden in einem Geoinformationssystem mit Koordinatenangaben geführt. Für die Durchführung der Aufbrüche macht der Kreis Borken konkrete Vorgaben. Kontrolliert und dokumentiert werden die Aufbrüche im Rahmen der normalen Streckenkontrollen. Aufbrüche (z. B. für Kanalsanierungen) werden abgestimmt, sodass diese mit Sanierungsmaßnahmen an den Kreisstraßen verknüpft werden können.

8.3.1.3 Kostenrechnung

- ➔ Für die Verkehrsflächen des Kreises Borken wird beim interkommunalen Bauhof des Kreises Borken und der Stadt Gescher eine Kostenrechnung zu den Verkehrsflächen geführt. Diese ist nach Kreisstraßen und Abschnitten differenziert.

Für die interne Steuerung benötigt ein Kreis eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

Im Jahr 2008 hat der **Kreis Borken** gemeinsam mit der Stadt Gescher den interkommunalen Bauhof gegründet (IKB). Der Aufgabenschwerpunkt des interkommunalen Bauhofs liegt in der Betreuung und Unterhaltung der Kreisstraßen und Radwege sowie der Gemeindestraßen der Stadt Gescher. Die Unterhaltung der Straßenfläche (Deckenbau, Reparaturzüge) wird dabei größtenteils an Fremdfirmen vergeben. Lediglich kleinere Schadensausbesserungen werden durch die eigenen Mitarbeitenden durchgeführt. Die Arbeit des IKB konzentriert sich vorwiegend auf die Pflege des Begleitgrüns sowie den Winterdienst und Streckenkontrollen.

Der IKB ist im Haushalt des Kreises Borken nicht als eigenes Produkt im Produktbereich 01 abgebildet. Stattdessen sind die Erträge und Aufwendungen sowie auch das eingesetzte Personal dieser Organisationseinheit auf drei Produkte (Verkehrswege, Grünflächen und Gewässerbewirtschaftung) innerhalb des Budgets 12 (Straßen, Gebäude, Grünflächen) verteilt. Die Budgetverantwortung für die Produkte ist den zuständigen Abteilungsleitern innerhalb des IKB übertragen.

Der Kreis Borken errechnet jährlich die Kosten je Quadratmeter für die Straßenunterhaltung. Die Arbeitseinsätze werden anhand von Tagesberichten erfasst und im Rahmen der Kostenrechnung abgebildet und ausgewertet. Das interne Rechnungswesen ist verursachungsgerecht aufgebaut und lässt verschiedene steuerungsrelevante Auswertungen zu. Die Stundenverrechnungssätze für Personal und Fahrzeuge basieren auf einer Vollkostenrechnung. Die Kostenrechnung wird nach Kreisstraßen und Abschnitten differenziert. Unter „nicht Strecken gebundene Dienste“ werden Tätigkeiten erfasst, die nicht konkret einem Straßenabschnitt zuzuordnen sind, z. B. Rüstzeiten wie Be- und Entladezeiten.

Zusätzlich ist im Haushalt des Kreises Borken beim Produkt 12.01.02 „Verkehrswegebewirtschaftung“ eine Liste zu Erträgen und Aufwendungen enthalten. Diese differenziert die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen wie folgt:

- Instandsetzung der Verschleißdecken (obere Deckschichterneuerung),
- Instandsetzung Brückenbauwerke,
- Aufwendungen für Unterhaltung des Infrastrukturvermögens (Farbmarkierungen, Salz, kleinere Flickarbeiten),
- Abwassergebühren für Kreisstraßen in Ortslagen und Gebühren für kommunalen Gewässerunterhaltungsaufwand,
- Fahrzeugunterhaltung (Steuern, Versicherungen, Kraftstoffe) und
- Dezentrale Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen.

Der Kreis Borken stellt folglich seine Aufwendungen im Zusammenhang mit seinen Kreisstraßen transparent dar.

8.3.1.4 Strategische Steuerung und operatives Controlling

→ Feststellung

Der Kreis Borken hat Ziele und Kennzahlen für die Erhaltung der Verkehrsflächen definiert und im Haushalt im Produkt „Verkehrswegeerhaltung“ abgebildet. Die Zielvorgaben sind nicht im Sinne einer strategischen, langfristigen Steuerung messbar.

Ein Kreis 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 ein Kreis individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte er die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Der **Kreis Borken** hat in seinem Haushalt im Produkt 12.01.02.2 „Verkehrswegeerhaltung“ allgemeine und wirtschaftliche Ziele definiert. Die allgemeinen Ziele sind:

- Wiederherstellung der Kreisstraßen
 - auf ein mittleres Nutzungsniveau innerhalb von 30 Jahren,

- durch verstärkte Erhaltungsmaßnahmen und
- gem. dem Radwegeprogramm sowie
- Entlastung der Ortskerne vom überörtlichen Verkehr durch den Neubau von Umgehungsstraßen.

Die wirtschaftlichen Ziele sind:

- Planmäßige Unterhaltung, Instandsetzung und Erneuerung
 - der Straßen und Radwege, die derzeit in gutem Ausbauzustand sind,
 - zur Erhaltung des investierten Vermögens und
- verstärkte Deckenerneuerungen
 - der Straßen und Radwege in unzureichendem Ausbauzustand
 - mit einem Aufbau entsprechend der Verkehrsbelastung und
 - unter Berücksichtigung der erhöhten Achslasten,
 - um den Vermögensverfall zu stoppen und
 - die Unterhaltungs-/Instandsetzungskosten zu senken.

Zudem ist in diesem Produkt die Kennzahl „Unterhaltungskosten pro km Kreisstraße in Euro“ abgebildet:

Um eine messbare strategische Ausrichtung bzw. Zielvorgabe zu erreichen, könnten beispielsweise ein festgelegter Zustandswert oder der Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens als Ziele festgelegt werden. Konkretisiert werden kann dies der Kreis Borken dann über die finanzielle und technische Sicht. Folgende Ziele können z. B. definiert werden:

- Der Bilanzwert wird erhalten oder sinkt in einem bestimmten Zeitraum um nicht mehr als x Prozent.
- Das Qualitätsniveau aller Verkehrsflächen soll im Durchschnitt besser als der Zustandswert x sein.
- Der Anteil der Flächen in den Zustandsklassen 4 und 5 soll x Prozent nicht überschreiten.

Der Kreis Borken könnte auch eine Erneuerungsquote definieren und festlegen, welche Anteile die Instandsetzung (großflächige Maßnahmen, die den Gebrauchswert der Fläche steigen lassen) von allen Erhaltungsmaßnahmen insgesamt haben soll.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Borken sollte prüfen, inwieweit er seine Ziele konkretisieren und um messbare Zielvorgaben und entsprechende Kennzahlen ergänzen kann. Dadurch werden Aussagen hinsichtlich der Zielerreichung möglich.

Entscheidend ist dabei, dass die Ziele und Kennzahlen auch in der Praxis nützlich sind und tatsächlich zur Steuerung eingesetzt werden. Die Erhaltung und die erforderlichen Ressourcen dafür sollten sich an diesen Zielen orientieren, ohne jedoch den finanziellen Handlungsspielraum des Kreises aus dem Blick zu verlieren.

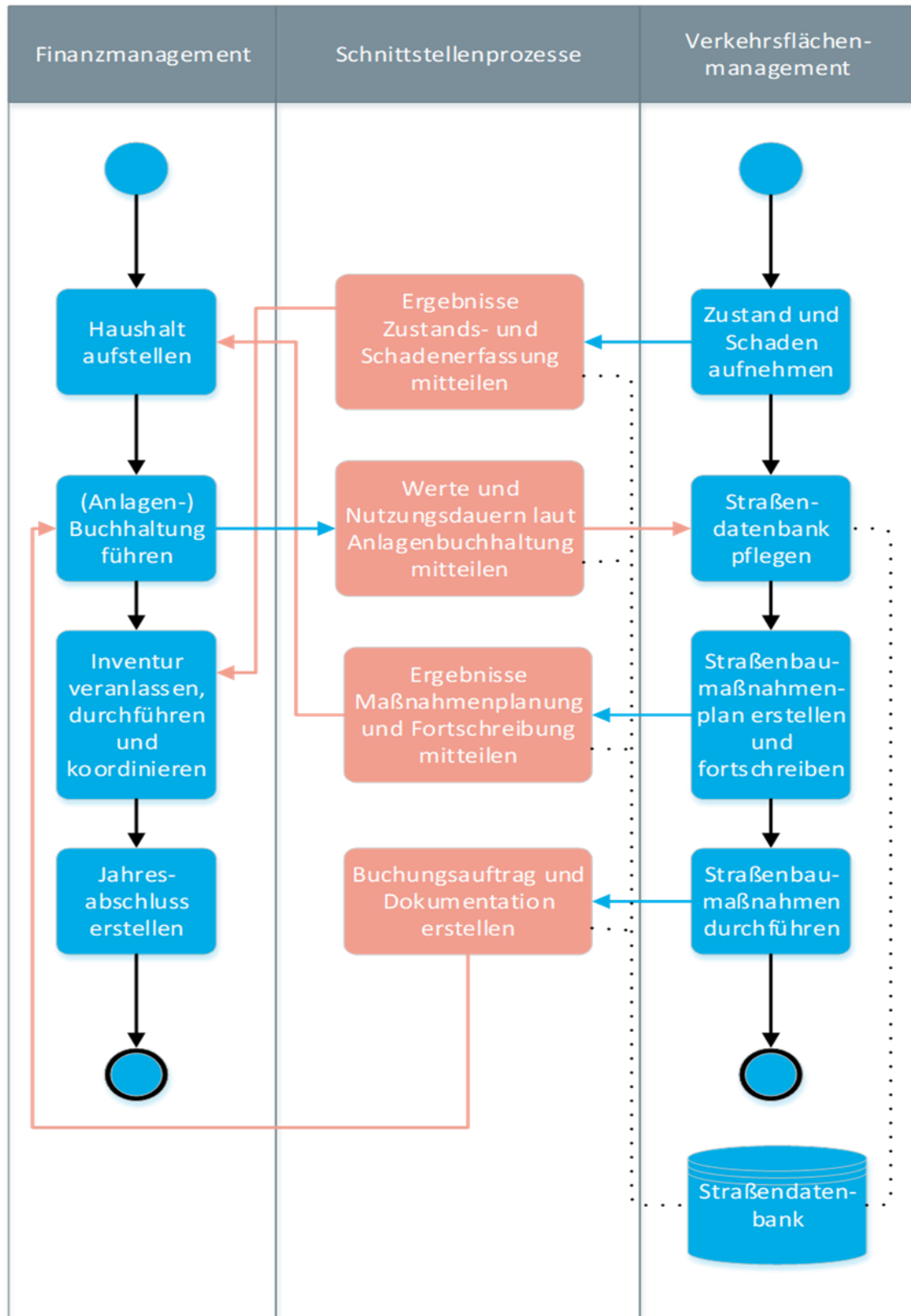
8.3.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

- ➔ Das Verkehrsflächenmanagement und der Fachdienst Finanzen des Kreises Borken stimmen sich gut miteinander ab. Veränderungen durch investive Maßnahmen werden in der Anlagenbuchhaltung berücksichtigt.

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 einem Kreis eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die ein Kreis organisieren sollte.

Schnittstellenprozesse



Ein wesentlicher Schnittpunkt zwischen Verkehrsflächen- und Finanzmanagement ist die Verarbeitung der Ergebnisse aus einer Zustandserfassung. Die Grundlage für den Datenabgleich ist beim Kreis Borken aufgrund der regelmäßigen Zustandserfassung vorhanden. Die technischen Verkehrsflächendaten werden in der Straßendatenbank gepflegt. Angaben zu Buchwerten und bilanziellen Restnutzungsdauern werden vom Finanzmanagement vorgehalten. Eine direkte Schnittstelle zwischen Straßendatenbank und Finanzsoftware gibt es nicht. Folglich sind manuelle Schritte zum Abgleich beider Systeme notwendig. Dies gelingt über die eindeutige Bezeichnung der Anlagegüter. Über das Knoten-Kanten-Modell und weiteren Kennzeichnungen können die Daten eindeutig zugeordnet werden. Wertveränderungen durch investive Maßnahmen werden den jeweiligen Teilflächen zugeordnet. Der Kreisbetrieb stimmt sich hierzu mit dem Fachdienst Finanzen ab. Gleiches gilt für Flächenänderungen oder Anlagenabgänge.

Das Finanzmanagement kann nicht auf die Straßendatenbank zugreifen. Die Verantwortlichen für die Straßendatenbank können wiederum auf die Anlagenbuchhaltung zugreifen. Der Informationsfluss zu durchgeführten Maßnahmen wird durch Abfragedateien, vorgegebene Terminpläne und über das Straßenbauprogramm sichergestellt. Eventuelle Anpassungen werden stichtagsbezogen zum Controllingbericht (30. Juni und 30. September jeden Jahres) und zum Jahresabschluss vorgenommen. Relevante Unterlagen wie Rechnungen, Vermerke und Entscheidungen sind in einem Dokumentenmanagementsystem hinterlegt, auf das die Anlagenbuchhaltung Zugriff hat.

Auch für das Straßenvermögen eine körperliche Inventur mit dem Charakter einer Bestandsaufnahme durchzuführen. Diese ist in § 91 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) i. V. m. §§ 29 und 30 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) geregelt. Dabei geht es nicht nur um eine Bestandsaufnahme in Form einer Zustandserfassung. Durch die körperliche Inventur soll auch überprüft werden, ob die in der Bilanz vorhandenen Vermögenswerte den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Dadurch wird ein dokumentierter Abgleich der Zustandserfassung und der daraus zu berechnenden Vermögenswerten mit der Anlagenbuchhaltung unausweichlich. Das Intervall für die regelmäßige körperliche Bestandsaufnahme sollte zehn Jahre nicht überschreiten.

Beim Kreis Borken ist laut Inventurrichtlinie der Kreisverwaltung Borken die Leitung des Fachdienstes Finanzen für die körperliche Inventurzuständig. In der Inventurrichtlinie ist eine Vereinfachungsregel für die körperliche Inventur u. a. auch für die Verkehrsflächen enthalten. Danach kann im Regelfall auf eine gesonderte Inaugenscheinnahme im Rahmen der körperlichen Inventur verzichtet werden. Voraussetzung ist, dass die Kontrolle der Verkehrsflächen wenigstens einmal jährlich stattfindet und das Ergebnis schriftlich nachgehalten wird. Sofern daraus negative Abweichungen gegenüber der geplanten Wertentwicklung zu erkennen sind, wird eine Anpassung der Anlagenbuchhaltung vorgenommen.

8.3.3 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

8.3.3.1 Strukturen

- ➔ Der Kreis Borken hat im Vergleich zu anderen Kreisen eine leicht unterdurchschnittlich hohe Bevölkerungsdichte. Dabei hat er mehr Verkehrsflächen zu erhalten als die meisten Kreise.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann ein Kreis 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 Fläche des **Kreises Borken** beträgt rund 1.420 qkm. Die Einwohnerzahl wird von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember 2020 mit rund 371.000 angegeben. Im Betrachtungsjahr 2020 befinden sich in der Unterhaltungspflicht des Kreises Borken rund 3,76 Mio. qm Verkehrsflächen. Diese befinden sich zu 86 Prozent außerhalb der Ortsdurchfahrten.

Aus diesen Grunddaten ergeben sich folgende Kennzahlen:

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	261	117	246	296	602	1.192	31
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	10,13	1,31	4,78	8,50	11,24	25,65	30
Anteil Verkehrsfläche an der Fläche des Kreises in Prozent	0,26	0,10	0,21	0,26	0,32	0,47	30

Die leicht unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte und die überdurchschnittlich hohe Verkehrsfläche je Einwohner führen zu einer vergleichsweise geringeren Nutzungsintensität, was einen entlastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nimmt. Zudem wird der Kreis Borken von zwei Bundesautobahnen und sechs Bundesstraßen erschlossen, die höheres Verkehrsaufkommen auffangen.

Belastungsfaktoren können die Größe des Kreisgebietes und die Straßenlängen sein. Im Flächenvergleich ist Borken der drittgrößte Kreis in NRW. Die gleiche Positionierung erreicht er bei der Länge der Kreisstraßen in Baulast des Kreises. Lediglich die Kreise Steinfurt und Soest haben mehr Kreisstraßen zu unterhalten.

Verteilung Straßenlängen Kreise in NRW 2020



2020 positionierte sich der Kreis Borken im interkommunalen Vergleich wie folgt²⁶:

Straßenlängen 2020

Kennzahlen	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ortsdurchfahrten in Baulast des Kreises (innerorts) in km	52,70	3,70	39,80	46,0	56,15	95,10	31
Kreisstraßen, freie Strecken in Baulast des Kreises (außerorts) in km	410	44,10	133	173	311	467	31
Kreisstraßen in Baulast des Kreises gesamt in km	463	47,80	172	212	383	526	31

Der Kreis Borken hat das zweitgrößte Kreisstraßennetz außerorts. Dies wirkt sich prägend auf die Gesamtlänge aus.

Klimatische oder topografische Besonderheiten, aus denen sich eine besondere Belastung der Verkehrsflächen ableiten ließe, sind nicht ersichtlich.

8.3.3.2 Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Der Kreis Borken hat den bilanziellen Werterhalt der Verkehrsflächen nicht sicherstellen können. Das Verkehrsflächenvermögen hat sich seit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz (2006) bis 2020 um 22 Prozent bzw. 39 Mio. Euro reduziert.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	25,98	6,54	9,96	12,30	18,56	30,56	27

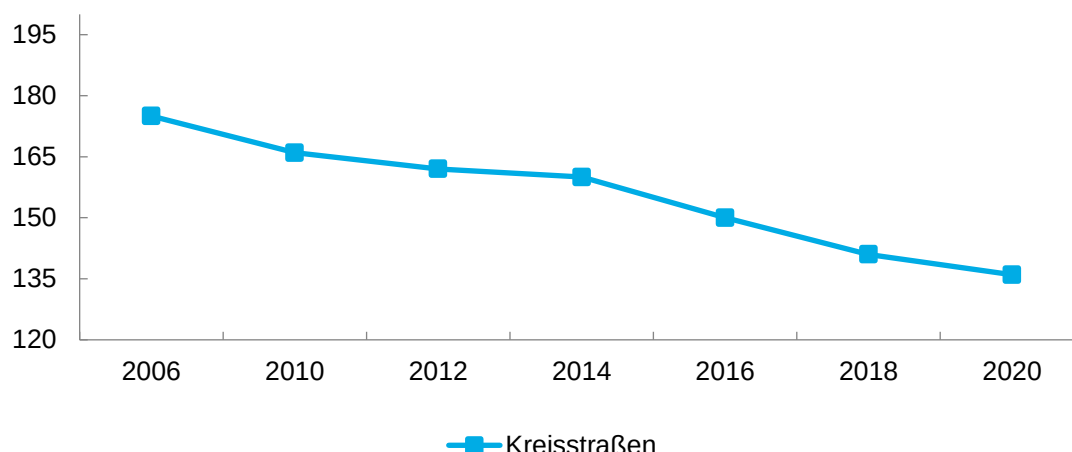
²⁶ Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) 2020

Kennzahlen	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	35,71	13,46	19,68	25,50	35,75	63,55	28

Die Verkehrsflächenquote berechnet den Anteil der Kreisstraßen an der gesamten Bilanzsumme des Kreises Borken. Diese Kennzahl zeigt, dass der Anteil bei mehr als Dreiviertel aller Kreise geringer ist als beim Kreis Borken. Auch der Bilanzwert je qm Verkehrsfläche liegt beim Kreis Borken auf hohem Niveau.

Um die Kennzahlen für das Jahr 2020 besser einordnen zu können, ist die Betrachtung der Entwicklung der Bilanzwerte des Verkehrsflächenvermögens interessant.

Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen Kreis Borken in Mio. Euro



Zur Aufstellung der Eröffnungsbilanz im Jahr 2006 lag der Bilanzwert der Verkehrsflächen bei rund 173 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2020 hat sich das Verkehrsflächenvermögen um rund 39 Mio. Euro verringert. Dies entspricht einem Rückgang von 22 Prozent. Der rechnerische Grund für diesen Werteverzehr liegt an der Differenz zwischen Abschreibungen und Investitionen in die Verkehrsflächen. Die Abschreibungen waren mit zwei Ausnahmen jedes Jahr höher als die Investitionen. Dadurch hat sich der Bilanzwert kontinuierlich verringert. Im Durchschnitt hat sich die Bilanzsumme seit 2006 jährlich um 1,74 Prozent reduziert. Entwickelt sich dieser Werteverzehr linear weiter, wird sich das bilanzielle Verkehrsflächenvermögen bis 2045, also innerhalb der nächsten 23 Jahre, halbiert haben. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Entwicklung anders als bisher fortsetzt. Denn seit dem Jahr 2019 wendet der Kreis Borken den Komponentenansatz an (vgl. Kapitel 8.3.4.3 „Reinvestitionen“). Mit dem Komponentenansatz sind Erhaltungsaufwendungen unter bestimmten Voraussetzungen aktivierbar und investiv, wie bisher konsumtiv angesetzte Deckschichterenerungen.

→ Empfehlung

Der Kreis Borken sollte die bilanzanalytische Verschlechterung im Zusammenhang mit dem tatsächlichen Zustand seines Verkehrsflächenvermögens kritisch im Blick behalten.

8.3.4 Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kreise. Ein Kreis muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit er 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, denen wir dann Richtwerte gegenüberstellen. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je qm zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In der nachfolgenden Tabelle haben wir die Richtwerte den Kennzahlenwerten des Kreises Borken gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2020

Kennzahlen	Richtwert	Kreis Borken
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,25
Reinvestitionsquote in Prozent	100	36,49
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	k.A.*

*keine Angabe

Die gpaNRW ermittelt den Anlagenabnutzungsgrad grundsätzlich flächengewichtet. Dies war beim Kreis Borken nicht möglich (vgl. Kapitel 8.3.1.1 „Datenlage“). Der nicht flächengewichtete, anhand der Anzahl der Anlagegüter berechnete Anlagenabnutzungsgrad beträgt für die Straßen des Kreises Borken 65,54 Prozent.

Folgend untersucht die gpaNRW diese Einflussfaktoren im Detail und stellen die Auswirkungen der vorgenannten Faktoren dar.

8.3.4.1 Alter und Zustand

- ➔ Die Kreisstraßen im Kreis Borken haben eine relativ hohe Altersstruktur. Aufgrund ihres insgesamt guten Zustands ist daraus jedoch kein hohes Risiko abzuleiten.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

Der **Kreis Borken** hat für den Vollausbau seiner Kreisstraßen eine Nutzungsdauer in Höhe von 50 Jahren festgelegt. Die NKF-Rahmentabelle sieht eine Spannbreite von 30 bis 60 Jahren vor.

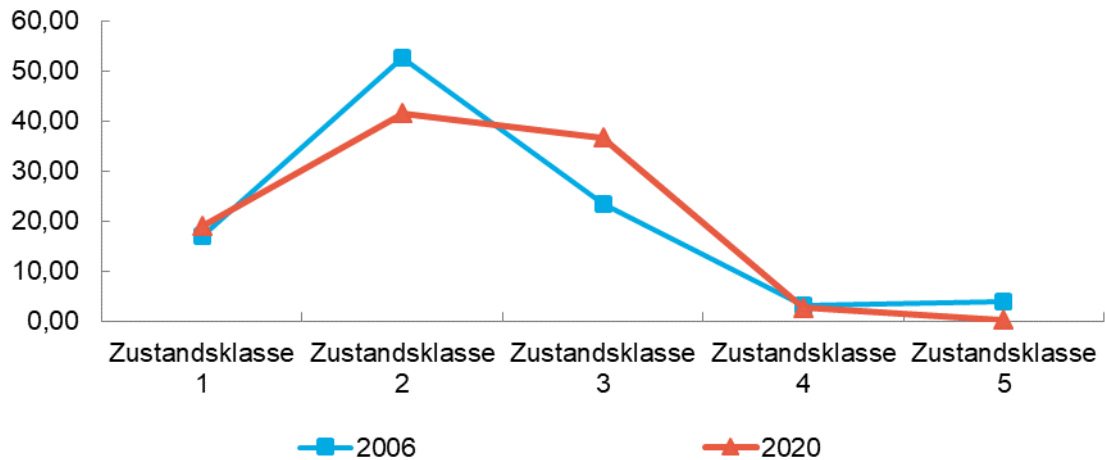
Lange Nutzungsdauern führen zu einer tendenziell geringeren Abschreibungsbelastung für den Haushalt. Sie können aber auch das Risiko mit sich bringen, dass Vermögenswerte die vorgesehene Restnutzungsdauer nicht erreichen und vorzeitig außerplanmäßig abgeschrieben werden müssen. Zu kurze Nutzungsdauern führen dazu, dass das Verkehrsflächenvermögen schneller abgeschrieben wird und somit auch der Anlagenabnutzungsgrad schneller ansteigt als in anderen Kreisen.

Wie im Kapitel 8.3.1.1 „Datenlage“ erläutert, kann für den Kreis Borken kein flächengewichteter Anlagenabnutzungsgrad berechnet werden. Hilfsweise wurde der Anlagenabnutzungsgrad anhand der Anzahl der Anlagegüter berechnet. Für die Errechnung des Anlagenabnutzungsgrades wird die bereits genutzte Nutzungsdauer mit der Gesamtnutzungsdauer ins Verhältnis gesetzt. Der Kreis Borken verzeichnet für das Jahr 2020 eine durchschnittliche Restnutzungsdauer der Kreisstraßen in Höhe von 17 Jahren und eine Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren. Dies ergibt einen Anlagenabnutzungsgrad in Höhe von 65,4 Prozent und deutet grundsätzlich auf eine unausgeglichene Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens hin. Im Durchschnitt sind bei den Kreisstraßen fast zwei Drittel der Nutzungsdauer abgelaufen.

Neben dem Alter ist aber vor allem der Zustand dafür ausschlaggebend, inwieweit Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen notwendig sind. Ist das Vermögen in einem dem Alter entsprechenden Zustand? Oder ist der tatsächliche Zustand besser als das Alter vermuten lässt?

Im Kreis Borken ist der tatsächliche Zustand erheblich besser als das Alter vermuten lässt. Der Kreis Borken erhebt alle fünf Jahre die Zustände der Fahrbahnen seiner Kreisstraßen. Nachfolgend werden die Zustandsnoten der Jahre 2006 (Eröffnungsbilanz) mit denen des 2020 verglichen:

Verteilung der Zustandsklassen der Fahrbahnen 2006 und 2020 in Prozent

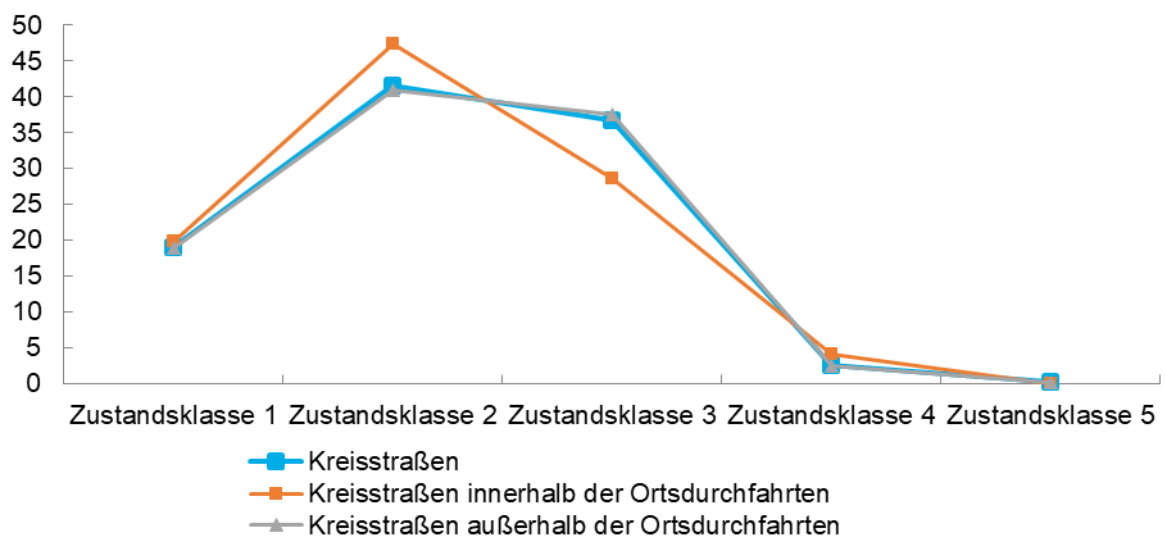


Die Zustandsklasse 1 ist dabei die beste, 5 die schlechteste Zustandsklasse.

An der Verteilung der Zustandsklassen ist zu erkennen, dass sich in beiden Jahren der größte Anteil der Verkehrsflächen in der Zustandsklasse 2 befindet. Seit 2006 ist ein Teil der damals guten Straßen in die mittlere Zustandsklasse abgerutscht. Der Anteil in den schlechten Zustandsklassen 4 und 5 ist mit weniger als drei Prozent wesentlich geringer als in den meisten Vergleichskreisen.

Der nachfolgende Vergleich der Verteilung der Kreisstraßen innerorts und außerorts für das Jahr 2020 zeigt, dass die Kreisstraßen innerorts einen leicht erhöhten Anteil in der Zustandsklasse 2 haben und etwas weniger in der Zustandsklasse 3.

Verteilung der Zustandsklassen 2020 in Prozent



Diese Zahlen spiegeln das Ergebnis der Erhaltungsstrategie des Kreises Borken wider. Wie im nachfolgenden Kapitel 8.3.4.2 „Unterhaltung“ ausführlicher beschrieben, hat der Kreis Borken seit 1997 ein Deckensanierungsprogramm eingeführt. Das führt zu dem geringen Anteil der Kreisstraßen in einem schlechten oder sehr schlechten Zustand.

Es ist davon auszugehen, dass aufgrund des guten Zustandes der Kreisstraßen kurzfristig keine außergewöhnlich hohen Investitionen ausgelöst werden, obwohl der bilanzielle Anlagenabnutzungsgrad auf eine unausgeglichene Altersstruktur deuten lässt.

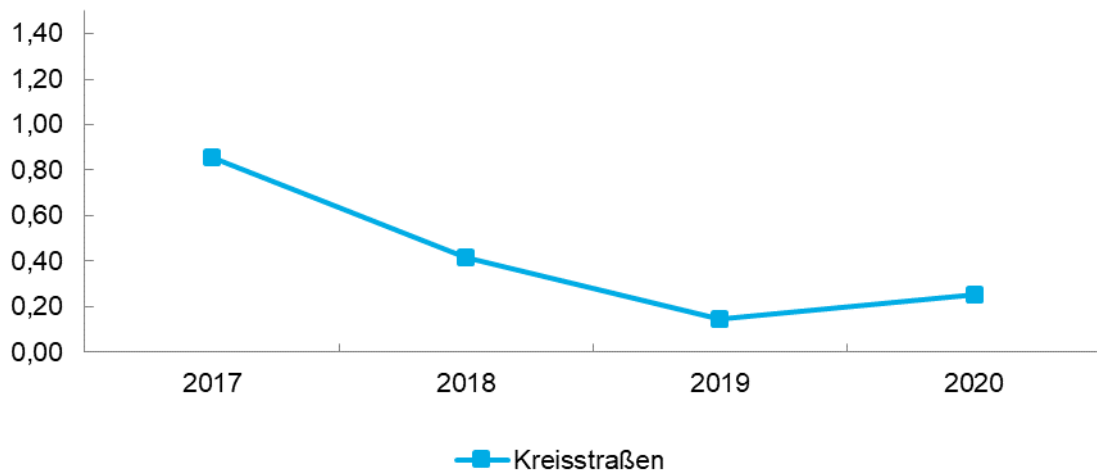
8.3.4.2 Unterhaltung

- Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen liegen unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. Aufgrund des insgesamt guten Straßenzustandes lässt sich hieraus aktuell kein Risiko ableiten.

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 Unterhaltungsaufwendungen der Verkehrsflächen liegen im **Kreis Borken** im betrachteten Zeitraum 2017 bis 2020 bei durchschnittlich 0,42 Euro je qm.

Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen Kreis Borken 2017 bis 2020 in Euro je qm



Der Kreis Borken wendet seit 2019 den Komponentenansatz an (vgl. Kapitel 8.3.4.3 „Reinvestitionen“). Mit dem Komponentenansatz sind Erhaltungsaufwendungen unter bestimmten Voraussetzungen aktivierbar und investiv, wie bisher konsumtiv angesetzte Deckschichterenerungen. Im Jahresabschluss 2019 wurden sieben ursprünglich konsumtiv geplante Maßnahmen in Höhe von 1,3 Mio. Euro intensiv gebucht. Zusätzlich sind zwei Rückstellungen aufgelöst worden, da sie in 2019 investiv umgesetzt wurden (ca. 700.000 Euro). Es wurden noch drei weitere Rückstellungen von 675.000 Euro ins Folgejahr übertragen, da diese noch nicht umgesetzt, aber voraussichtlich für investive Sanierungen genutzt werden.

Um zu beurteilen, ob die Unterhaltungsaufwendungen wirtschaftlich eingesetzt werden, kann die Unterscheidung in betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung und in Eigen- und Fremdleistung herangezogen werden. Diese Abgrenzung ist für die Analyse interessant, ob die finanziellen Ressourcen wirtschaftlich eingesetzt werden. Hohe Eigenleistungen sind zum Beispiel ein Indiz für viele kleinflächige Maßnahmen, die in der Regel keine langfristige Wirkung entfalten und damit in Summe hohe Unterhaltungsaufwendungen verursachen. Der Kreis Borken setzt seit 1997 den Fokus seiner Maßnahmen auf großflächige Deckensanierungen. Das bedeutet, dass teilweise sogar Deckschichten von 2,5 Kilometer großflächig saniert werden. Das Deckenbauprogramm wird anhand der Straßendatenbank festgelegt (z. B. anhand von Herstellungsdaten, Verkehrsbelastungen, Zustandserfassungen), vgl. auch das Kapitel 8.3.1.2 „Straßendatenbank“. Der Kreisbetrieb führt in der Regel Maßnahmen der betrieblichen Erhaltung und der Instandhaltung selbst durch. Maßnahmen zur Instandsetzung werden an Externe vergeben.

Die Kennzahl des Kreises Borken zeigt, dass dieser in den Betrachtungsjahren weniger Unterhaltungsaufwendungen je qm aufwendet hat, als nach dem Richtwert für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung notwendig wären. Die Aufwendungen für die Straßenunterhaltung wurden vom Kreis Borken durch gezielte Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit in den vergangenen Jahren bewusst reduziert. Zum Beispiel wurde die Zahl der für die Verkehrswegeunterhaltung eingesetzten Stellen beim IKB von ursprünglich ca. 42 auf ca. 20 Stellen verringert. Zudem wurde ein neuer Standort für den IKB an der Grenze der Städte Velen und Gescher errichtet, der gegenüber dem alten Standort in Borken den Vorteil einer wesentlich zentraleren Lage im Kreisgebiet bietet. Dadurch werden Fahr- und Rüstzeiten durch eine Verbesserung der Erreichbarkeit der nördlichen Randbereiche im Kreisgebiet reduziert.

Um zu beurteilen, ob der Richtwert vollumfänglich anzusetzen ist, sind weitere Aspekte und Einflussfaktoren in die Beurteilung einzubeziehen, z. B. die aktuelle Zustandserfassung. Hieraus ergibt sich, dass sich der überwiegende Teil der Straßenflächen in einem sehr guten/guten bis mittleren Zustand befindet. Gravierende Beschädigungen liegen über alle Flächen betrachtet noch nicht vor. Somit bilden die im Verhältnis zum Richtwert geringen Unterhaltungsaufwendungen noch kein Risiko für den Kreis Borken ab.

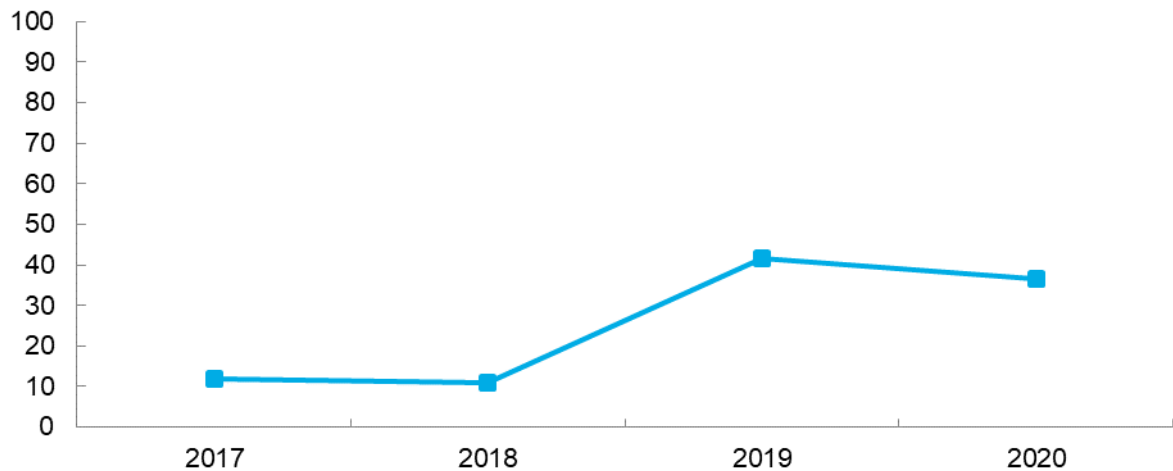
8.3.4.3 Reinvestitionen

- Die Höhe der Reinvestitionen liegt von 2017 bis 2020 unter den Abschreibungen. Das ist für einen gewissen Zeitraum unschädlich, insbesondere aufgrund des weiterhin guten Zustands der Verkehrsflächen des Kreises Borken.

Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollten 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.

Der **Kreis Borken** hat von 2017 bis 2020 im Durchschnitt 25 Prozent der Abschreibungen in sein Verkehrsflächenvermögen reinvestiert. Diese Quote zeigt, ob der Wert des bestehenden Vermögens erhalten bleibt. Die Werte verteilen sich auf die Jahre wie folgt:

Reinvestitionsquote 2017 bis 2020 in Prozent



Im Zeitreihenvergleich hat sich die Reinvestitionsquote von 2017 mit zwölf Prozent hin zu 37 Prozent im Jahr 2020 entwickelt. Die Erhöhung der Reinvestitionen ist auf das 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz (2. NKFVG) zurückzuführen. Dieses gilt seit 2019 und enthält verschiedene Neuerungen für die Kommunen. Eine wesentliche Änderung betrifft die Vorschriften zur Bilanzierung und Abschreibung von Vermögensgegenständen. Das dort benannte Wirklichkeitsprinzip stellt nach der Begründung des Gesetzentwurfes eine Weiterentwicklung des Vorsichtsprinzips dar. Das Gesetz soll die Investitionstätigkeit und -fähigkeit der Kommunen bei der Erhaltung des Vermögens stärken. Ziel ist es, Aktivierungsmöglichkeiten für Maßnahmen der Kommunen zu erweitern.

Das Gesetz nennt zwei Ausprägungen des Wirklichkeitsprinzips:

- Komponentenansatz (§ 36 Abs. 2 KomHVO) und
- Aktivierung Erhaltung/Instandsetzung mit Nutzungsdauerverlängerung (§ 36 Abs. 5 KomHVO).

Aufgrund dieser Regelungen können unter bestimmten Voraussetzungen Erhaltungsaufwendungen aktiviert werden. Beispielsweise gibt es nun die Möglichkeit, bisher konsumtiv angesetzte Deckschichterenergien zu aktivieren. Dadurch kann es künftig zu Verschiebungen von konsumtiven zu investiven Maßnahmen kommen. Der Kreis Borken hat seit 2019 von den Möglichkeiten des Ansatzes des Wirklichkeitsprinzips Gebrauch gemacht (vgl. Kapitel 8.4.3.2 „Unterhaltung“). Dadurch kam es zu Verschiebungen von Unterhaltung (konsumtiv) zu Reinvestitionen. Aufgrund dieser Verschiebungen haben wir die Kennzahl „Finanzmitteleinsatz“ definiert. Hier sind die Unterhaltungsaufwendungen sowie die Reinvestitionen enthalten.

Finanzmitteleinsatz Kreis Borken 2017 bis 2020 in Euro je qm

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	Durchschnitt
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	0,85	0,41	0,14	0,25	0,41
Reinvestitionen je qm in Euro	0,22	0,19	0,71	0,66	0,45
Finanzmitteleinsatz je qm in Euro	1,07	0,60	0,85	0,91	0,86

Den niedrigsten Finanzmitteleinsatz hatte der Kreis Borken 2018. Den höchsten Wert gab es 2017 mit 1,07 Euro je qm. Durchschnittlich setzt der Kreis Borken 0,86 Euro je qm an Finanzmitteln ein.

Eine bilanziell werterhaltende Reinvestitionstätigkeit setzt voraus, dass mindestens in Höhe der Abschreibungen reinvestiert wird. Davon ausgehend ergibt sich für den Kreis Borken inkl. der empfohlenen Unterhaltungsaufwendungen ein ungefährender jährlicher Finanzmittelbedarf von 3,02 Euro je qm. Dieser setzt sich zusammen aus 1,72 Euro je qm für Abschreibungen zuzüglich Unterhaltungsaufwendungen von 1,30 Euro je qm. Auch dieser Wert soll eine Orientierung darstellen und ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Dazu zählen u.a. die vorhandenen Strukturen, der Zustand der Kreisstraßen, die Gesamtstrategie mit den definierten Zielen und Kennzahlen. Die gpaNRW betrachtet in dieser Prüfung auch nur einen Ausschnitt gemessen an der gesamten Nutzungsdauer. Grundsätzlich kann eine geringe Reinvestitionsquote über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel sein. Setzt sich die Differenz aus Abschreibungen und Reinvestitionen über einen längeren Zeitraum fort, so sind damit Risiken sowohl für den Haushalt und für die Bilanz als auch für den Zustand der Verkehrsflächen verbunden. Beim Kreis Borken sind diese Risiken aktuell nicht erkennbar. Insbesondere durch den sehr guten Zustand der Verkehrsflächen sind Reinvestitionen auch unterhalb des Richtwertes unschädlich.

8.4 Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die gpaNRW alle Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle, die nicht befestigt sind. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

8.4.1 Steuerung

→ Feststellung

Der Kreis Borken verfügt beim Straßenbegleitgrün über eine gute Datenlage. Die Steuerung der Pflege des Straßenbegleitgrüns erfolgt jedoch noch nicht über Ziele und Kennzahlen.

Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind. Hierzu sind geeignete Instrumente zur Erfassung der Teilflächen und deren Aufwuchs vorhanden. Für die Steuerung sollte zudem eine Kostenrechnung eingerichtet sein, die den Ressourceneinsatz für das Straßenbegleitgrün vollständig und transparent abbildet. Die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns sollte auf der Grundlage von Zielen erfolgen. Neben funktionalen Zielen (verkehrstechnische, ökologische u.a.) werden insbesondere Ziele mit Finanzbezug gebildet und durch Kennzahlen messbar gemacht. Über ein Controlling sollte die Zielerreichung gesteuert werden.

Der **Kreis Borken** kann die Flächen seines Straßenbegleitgrüns sowie die anfallenden Aufwendungen differenziert auswerten. Das Straßenbegleitgrün ist als Nebenanlage Bestandteil der Straßendatenbank (vgl. Kapitel 8.3.1.2 „Straßendatenbank“). Die Rasenflächen können nach extensivem/ intensivem Pflegebedarf aufgeteilt werden. Intensive Mähflächen werden zweimal jährlich gemäht, extensive Flächen einmal. Gehölzgruppen/-flächen werden seltener, je nach Bedarf, gepflegt. Auch die genaue Anzahl der Bäume ist dem Kreis Borken bekannt. Jeder Baum wird zweimal jährlich im Rahmen der Baumkontrollen gesichtet. Der jeweilige Pflegeaufwand jeder Flächenart ist auch auswertbar. Möglich macht dies die implementierte Kostenrechnung des interkommunalen Bauhofes des Kreises Borken und der Stadt Gescher (IKB). Über die Tagesberichte in Papierform erfassen die Mitarbeitenden ihre geleisteten Stunden differenziert nach Arbeitsarten (z. B. Gehölzarbeiten, Mäharbeiten usw.) und Straßenabschnitten. Das macht eine monatliche, quartals- oder jahresweise Auswertung möglich.

Der Kreis Borken hat beim Straßenbegleitgrün keine Gesamtstrategie definiert, die anhand von Zielen und Kennzahlen messbar gemacht wird. Im Haushalt sind aber für das Teilprodukt 12.01.03.1 „Grünflächenbewirtschaftung“ folgende allgemeine Ziele formuliert:

- Gärtnerische Unterhaltung zur Erhaltung der Vermögenswerte,
- planmäßige Unterhaltung, Instandsetzung und Erneuerung des investierten Vermögens sowie
- Erhaltung und Verbesserung der Erholungsfunktion

Messbare Kennzahlen erhebt der Kreis Borken nicht. Die Leistungen für die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns werden jedoch aus der Betriebsabrechnungssoftware des IKB ausgewertet und über Berichte der Betriebsleitung und dem Verwaltungsvorstand bekannt gegeben.

Die Entwicklung einer Gesamtstrategie mit konkreten messbaren Zielvorgaben und Kennzahlen könnte zu mehr Transparenz der Kosten und Leistungen führen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Borken sollte eine Gesamtstrategie mit messbaren Zielen durch Kennzahlen für das Straßenbegleitgrün entwickeln.

Die gpaNRW empfiehlt, messbare Kennzahlen mit Finanzbezug zu erheben, wie zum Beispiel

- Pflegeaufwendungen Rasen Intensivpflege je qm Rasenfläche in Euro oder
- Pflegeaufwendungen Sträucher/Gehölze je qm Sträucher-/Gehölzflächen in Euro.

Diese Kennzahlen machen neben den einzelnen Pflegeaufwendungen auch transparent, inwieweit Flächenumfang und/ oder -struktur die Höhe der Aufwendungen bestimmt. Hierzu eignen sich zusätzlich auch Strukturkennzahlen. Durch Verringerung der in der Unterhaltung tendenziell teureren Flächenanteile könnten die Aufwendungen des Straßenbegleitgrüns günstig beeinflusst werden. Auf die Strukturen gehen wir im nächsten Kapitel näher ein.

8.4.2 Strukturen

- Der überwiegende Teil des Straßenbegleitgrüns besteht aus Rasenflächen. Aufgrund dieser Struktur ist eine kostengünstige Pflege möglich.

Die Strukturen des Straßenbegleitgrüns können begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Der **Kreis Borken** pflegt und unterhält rund 4,07 Mio. qm Straßenbegleitgrün. Der überwiegende Teil (85 Prozent) des Straßenbegleitgrüns sind Rasenflächen. Sträucher und Gehölze bilden die Restfläche von ca. 600.000 Quadratmeter ab (15 Prozent). Die Rasenflächen werden in etwa zu gleichen Teilen intensiv und extensiv gepflegt. Bei der intensiven Rasenpflege wird zweimal im Jahr gemäht, bei der extensiven Pflege einmal jährlich. Der Kreis Borken hat 2022 die Erfassung von ca. 19.300 Bäumen für das Baumkataster abgeschlossen. Die Flächen und die Baumanzahl sind in der Straßendatenbank erfasst.

Nachfolgend sind die Struktur- und Flächenkennzahlen in den interkommunalen Vergleich gestellt:

Strukturkennzahlen Kreis Borken 2020

Kennzahl	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	10,95	0,90	2,66	6,58	10,70	17,30	26
Bäume je 1.000 qm Straßenbegleitgrün	4,74	1,28	3,95	4,76	8,07	29,39	21

Analog zu den Verkehrsflächen hat der Kreis Borken auch mehr Straßenbegleitgrün zu unterhalten als die meisten Vergleichskreise. Die Anzahl der Bäume bewegt sich interkommunal im mittleren Bereich.

Die folgende Tabelle zeigt, dass sich auch die Flächenanteile von Rasenflächen und Sträuchern/Gehölzen unauffällig darstellen:

Flächenkennzahlen Kreis Borken

Kennzahl	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Fläche Rasen an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	85,06	41,55	70,16	81,63	89,53	100	19
Anteil Fläche Rasen Intensivpflege an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	41,34	0,00	31,57	38,74	48,43	71,26	19

Kennzahl	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Fläche Rasen Extensivpflege an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	43,72	5,97	25,79	43,14	49,78	71,61	19
Anteil Fläche Sträucher/Gehölze an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	14,94	0,00	10,47	18,37	29,20	58,45	19

Ein hoher Anteil an Rasenflächen kann sich aus wirtschaftlicher Sicht tendenziell begünstigend auswirken. Die Wirtschaftlichkeit wird im folgenden Kapitel betrachtet.

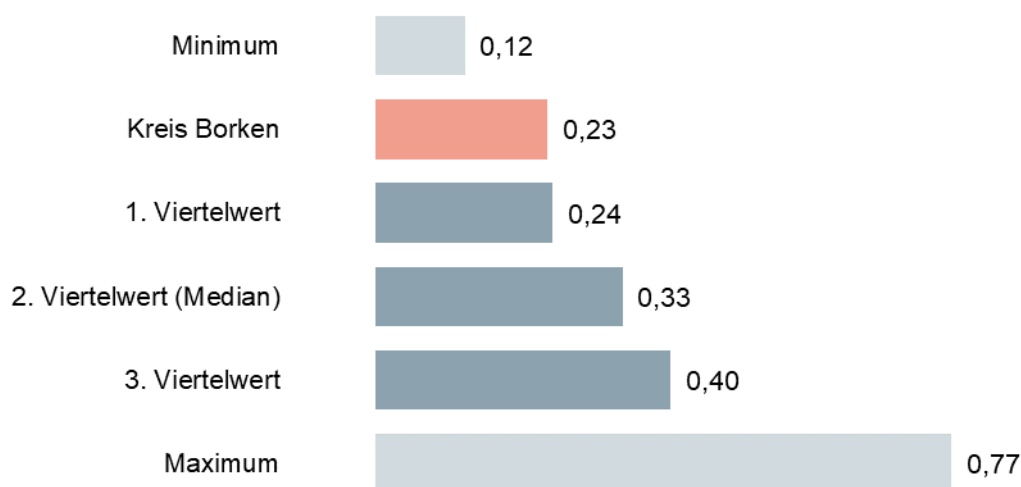
8.4.3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

- Der Kreis Borken gehört zu den Kreisen mit den niedrigsten Aufwendungen je qm für die Pflege des Straßenbegleitgrüns.

Ein Kreis sollte die Pflege und Erhaltung des Straßenbegleitgrüns wirtschaftlich gestalten. Hierzu nutzt er Steuerungsinstrumente, um die Wirtschaftlichkeit hinsichtlich Flächen, deren Gestaltung und Pflege sowie die Leistungserbringung zu analysieren und zu bewerten. Orientiert an den notwendigen funktionalen Zielsetzungen und unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten setzt ein Kreis entsprechend angemessene Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün ein.

Die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns des Kreises **Borken** haben im Jahr 2020 eine Höhe von rund 930.000 Euro. Hierbei handelt es sich ausschließlich um Eigenleistungen des Kreises.

Aufwendungen Straßenbegleitgrün Kreis Borken je qm in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 24 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Wie im Kapitel 8.3.4.2 „Unterhaltung“ erläutert, hat der Kreis Borken in den vergangenen Jahren Maßnahmen ergriffen, um eine höhere Wirtschaftlichkeit zu erreichen, z. B. Stellenreduzierungen und Reduzierung von Fahr- und Rüstzeiten. Mit einem Kennzahlenwert von 0,23 Euro je qm für die gesamten Aufwendungen liegt der Kreis Borken im interkommunalen Vergleich knapp unter dem ersten Viertelwert. Im Durchschnitt der letzten vier Jahre liegt der Kennzahlenwert in einer ähnlichen Größenordnung.

Folgend sind die Kennzahlen nur für die Pflegeaufwendungen der einzelnen Flächenanteile aufgeführt:

Pflegeaufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro 2020

Kennzahl	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Pflegeaufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	0,20	0,09	0,23	0,29	0,36	0,71	24
Pflegeaufwendungen Rasen je qm Rasenfläche in Euro	0,08	0,07	0,11	0,13	0,15	0,23	13
Pflegeaufwendungen Bäume je Baum in Euro	6,86	2,01	6,86	24,54	39,30	50,14	13
Pflegeaufwendungen Kontrolle Bäume je Baum in Euro	1,66	0,89	1,85	2,63	5,46	7,11	13

Insgesamt sind die Pflegeaufwendungen im Kreis Borken auf einem geringen Niveau. Auffällig ist, dass die Pflegeaufwendungen des Kreises Borken für die Intensivpflege mit 0,07 Euro je qm Rasenfläche niedriger ist als für die Extensivpflege (0,10 Euro je qm). Das hat den Grund, dass die extensiv zu pflegenden Flächen weiter weg von der Fahrbahn sind, ca. 1,50 bis zu fünf Meter. Aufgrund dessen werden spezielle Geräte zum Mähen benötigt, einen sogenannten Krankenarm. Auch Bäume und Zufahrten erhöhen den Quadratmeterpreis für diese Nebenflächen. Die intensiv zu pflegenden Flächen sind meistens Bankette, die direkt an der Fahrbahn sind. Aufgrund dessen ist der Pflegeaufwand insgesamt geringer.

8.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verkehrsflächen					
F1	Der Kreis Borken konnte den Großteil der Flächen-, Zustands- und Finanzdaten seiner Kreisstraßen zur Verfügung stellen. Nur zu den bilanziellen Restnutzungsdauern konnte kein Flächenbezug hergestellt werden, sodass der Anlagenabnutzungsgrad nicht flächengewichtet berechnet werden konnte.	271	E1	Um seine Datenlage für die interne Steuerung zu verbessern, sollte der Kreis Borken den flächengewichteten Anlagenabnutzungsgrad regelmäßig ermitteln und auswerten. Zudem sollte er Daten aus Vorjahren nicht überschreiben, sondern für Vergleichszwecke zusätzlich speichern. Hierdurch können z. B. Entwicklungen beim Zustand der Verkehrsflächen aufgezeigt werden.	272
F2	Der Kreis Borken hat Ziele und Kennzahlen für die Erhaltung der Verkehrsflächen definiert und im Haushalt im Produkt „Verkehrswegeerhaltung“ abgebildet. Die Zielvorgaben sind nicht im Sinne einer strategischen, langfristigen Steuerung messbar.	274	E2	Der Kreis Borken sollte prüfen, inwieweit er seine Ziele konkretisieren und um messbare Zielvorgaben und entsprechende Kennzahlen ergänzen kann. Dadurch werden Aussagen hinsichtlich der Zielerreichung möglich.	275
F3	Der Kreis Borken hat den bilanziellen Werterhalt der Verkehrsflächen nicht sicherstellen können. Das Verkehrsflächenvermögen hat sich seit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz (2006) bis 2020 um 22 Prozent bzw. 39 Mio. Euro reduziert.	280	E3	Der Kreis Borken sollte die bilanzanalytische Verschlechterung im Zusammenhang mit dem tatsächlichen Zustand seines Verkehrsflächenvermögens kritisch im Blick behalten.	281
Straßenbegleitgrün					
F4	Der Kreis Borken verfügt beim Straßenbegleitgrün über eine gute Datenlage. Die Steuerung der Pflege des Straßenbegleitgrüns erfolgt jedoch noch nicht über Ziele und Kennzahlen.	288	E4	Der Kreis Borken sollte eine Gesamtstrategie mit messbaren Zielen durch Kennzahlen für das Straßenbegleitgrün entwickeln.	289

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Borken	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	k. A.	37,78	46,52	55,34	65,77	80,16	20
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,25	0,22	0,53	0,68	1,07	1,57	29
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	0,42	0,36	0,53	0,81	1,12	1,50	24
Reinvestitionsquote in Prozent	36,49	13,65	39,80	77,94	103	168	30
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	25,07	20,53	42,76	54,40	69,69	191	27

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de