

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*des Kreises Heinsberg
2022/2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	6
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Heinsberg	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Ausgangslage des Kreises Heinsberg	10
0.2.1 Strukturelle Situation	10
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	13
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	13
0.3.1 IKZ - Ergebnisse	14
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für den Kreis Heinsberg	20
0.4 Überörtliche Prüfung	21
0.4.1 Grundlagen	21
0.4.2 Prüfungsbericht	22
0.5 Prüfungsmethodik	23
0.5.1 Kennzahlenvergleich	23
0.5.2 Strukturen	24
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	24
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	25
0.6 Prüfungsablauf	25
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	27
1. Finanzen	41
1.1 Managementübersicht	41
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	43
1.3 Haushaltssituation	44
1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen	45
1.3.2 Haushaltsstatus	49
1.3.3 Ist-Ergebnisse	50
1.3.4 Plan-Ergebnisse	55
1.3.5 Eigenkapital	59
1.3.6 Schulden und Vermögen	61
1.4 Haushaltssteuerung	68
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	68
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	69
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	71
1.4.4 Fördermittelmanagement	75

1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	78
2.	Tax Compliance Management System	84
2.1	Managementübersicht	84
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	85
2.3	Ausgangslage	85
2.4	Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS	86
2.5	Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS	87
2.5.1	Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten	88
2.5.2	Bestands- und Risikoanalyse	90
2.5.3	Informationsbeschaffung und -bereitstellung	93
2.5.4	Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung	94
2.5.5	Überwachung und Verbesserung des TCMS	96
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	98
3.	Informationstechnik	100
3.1	Managementübersicht	100
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	101
3.3	IT-Profil	102
3.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	103
3.3.2	IT-Kosten	105
3.3.3	Digitalisierung	112
3.3.4	Prozessmanagement	122
3.3.5	IT-Sicherheit	125
3.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	127
3.4	IT an Schulen	130
3.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	135
4.	Hilfe zur Erziehung	137
4.1	Managementübersicht	137
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	138
4.3	Strukturen	140
4.3.1	Umgang mit den Strukturen	142
4.3.2	Präventive Angebote	143
4.4	Organisation und Steuerung	144
4.4.1	Organisation	144
4.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	145
4.4.3	Finanzcontrolling	146
4.4.4	Fachcontrolling	146
4.5	Verfahrensstandards	147
4.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	148
4.5.2	Prozesskontrollen	157
4.6	Personaleinsatz	158

4.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	159
4.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	160
4.7	Leistungsgewährung	160
4.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	160
4.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	171
4.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	182
4.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	184
5.	Hilfe zur Pflege	191
5.1	Managementübersicht	191
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	192
5.3	Demografische Entwicklung	193
5.4	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	196
5.4.1	Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	196
5.4.2	Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	196
5.5	Organisation und Personaleinsatz	209
5.5.1	Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	209
5.5.2	Personaleinsatz Hilfe zur Pflege	211
5.5.3	Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde	214
5.6	Steuerung und Controlling	216
5.6.1	Pflegeinfrastruktur	216
5.6.2	Finanz- und Fachcontrolling	219
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	221
6.	Bauaufsicht	224
6.1	Managementübersicht	224
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	225
6.3	Baugenehmigung	225
6.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	226
6.3.2	Rechtmäßigkeit	227
6.3.3	Geschäftsprozesse	229
6.3.4	Schnittstellen	229
6.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	231
6.3.6	Digitalisierung	234
6.3.7	Personaleinsatz	236
6.3.8	Bauberatung	240
6.3.9	Dauer der Genehmigungsverfahren	243
6.3.10	Transparenz und Steuerung	247
6.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	249
7.	Vergabewesen	250
7.1	Managementübersicht	250
7.2	Inhalte, Ziele und Methodik	251

7.3	Organisation des Vergabewesens	252
7.3.1	Organisatorische Regelungen	252
7.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	256
7.3.3	Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung	257
7.3.4	Einsatz einer Vergabemanagementsoftware	259
7.3.5	Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen	261
7.4	Allgemeine Korruptionsprävention	261
7.5	Sponsoring	265
7.6	Bauinvestitionscontrolling	267
7.7	Nachtragswesen	270
7.7.1	Abweichungen vom Auftragswert	270
7.7.2	Organisation des Nachtragswesens	272
7.8	Maßnahmenbetrachtung	273
7.9	Anlage: Ergänzende Tabellen	274
8.	Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün	280
8.1	Managementübersicht	280
8.2	Inhalte, Ziele und Methodik	281
8.3	Verkehrsflächen	281
8.3.1	Steuerung	282
8.3.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	287
8.3.3	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	291
8.3.4	Erhaltung der Verkehrsflächen	294
8.4	Straßenbegleitgrün	300
8.4.1	Steuerung	300
8.4.2	Strukturen	301
8.4.3	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	302
8.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	304
	Kontakt	307

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Heinsberg

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung des Kreises Heinsberg 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.

Der Kreis Heinsberg erzielt seit 2016 positive Jahresergebnisse und ist haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig. Das positive Ergebnis 2020 hat der Kreis aufgrund der als außerordentlichem Ertrag nach dem NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) ausgewiesenen pandemiebedingten Haushaltsbelastung erreicht. Die pandemiebedingten finanziellen Auswirkungen haben auch die Haushalte der kreisangehörigen Kommunen belastet. Zudem sind die Haushaltsplanungen 2022 der Kommunen negativ. Gleichzeitig ist der Umlagebedarf – nach Bereinigung der Erträge und Aufwendungen des Finanzausgleichs und inklusive der Kostenbeteiligung SGB II – höher als bei mehr als der Hälfte der Kreise.

Der Umlagebedarf des Kreises wird allerdings maßgeblich von den Sozialleistungen beeinflusst, die der Kreis Heinsberg nur begrenzt beeinflussen kann. Die weiteren Aufwandssteigerungen wie Tarif- und Besoldungserhöhungen und allgemeine Preissteigerungen bei Sach- und Dienstleistungsaufwendungen konnte der Kreis zumindest teilweise durch eigenes Handeln kompensieren.

Das Planungsjahr 2022 weist ein Defizit von 4,5 Mio. Euro aus. Aufgrund der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Unsicherheiten ist die Planung grundsätzlich mit hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken behaftet. Darüber hinaus sieht die gpaNRW bei der Planung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen aufgrund der inflationsbedingten Steigerungen ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die positiven Ergebnisse der letzten Jahre tragen zu einer soliden Eigenkapitalausstattung des Kreises Heinsberg bei. Der geplante Fehlbetrag von 4,5 Mio. Euro im Jahr 2022 entlastet zwar die kreisangehörigen Kommunen, führt aber auch zu einer entsprechenden Reduzierung des Eigenkapitals beim Kreis. Auch die Buchungs- und Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG

wirkt ab 2026 eigenkapitalmindernd. Positiv wirkt sich aus, dass der Kreis im interkommunalen Vergleich über niedrige Kreditverbindlichkeiten verfügt und auf keine Kredite zur Sicherstellung der Liquidität angewiesen ist. Unter Berücksichtigung der Rückstellungen ist der Schuldenstand dagegen leicht überdurchschnittlich.

Die gpaNRW sieht in der Gesamtbetrachtung Handlungsbedarf für den Kreis, seine **Haushaltssituation** zu verbessern.

Obwohl die Haushaltssatzungen zuletzt nicht fristgerecht angezeigt und die Jahresabschlüsse verzögert aufgestellt wurden, liegen den Entscheidungsträgern (Politik und Verwaltungsleitung) durch ein regelmäßiges Finanzberichtswesen die notwendigen Informationen für die **Haushaltssteuerung** vor. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Ermächtigungsübertragungen nutzt der Kreis in geringerem Umfang als drei Viertel der Vergleichskreise. Die dann insgesamt zur Verfügung stehende Haushaltsermächtigung kann jedoch nur zu rund einem Drittel auch tatsächlich in Anspruch genommen werden. Die gpaNRW empfiehlt daher einen restriktiveren Umgang mit 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 Heinsberg akquirieren und bewirtschaften überwiegend die Fachämter 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.

Der Kreis Heinsberg hat sich frühzeitig mit der Einführung eines **Tax Compliance Management Systems (TCMS)** auseinandergesetzt. Hierfür notwendige personelle und organisatorische Grundlagen – darunter die Dienstanweisung „Steuern“, eine TCMS-Software mit Dokumentations- und Berichtsmöglichkeiten – sind geschaffen. Da beim Kreis Heinsberg § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) ab 01. Januar 2023 Anwendung findet, war dies ein wichtiger Meilenstein.

Dennoch gibt es Verbesserungsmöglichkeiten: die im Jahr 2016 durchgeführte Bestandsanalyse sollte der Kreis unter Berücksichtigung aller Verträge aktualisieren und hierfür den Aufbau eines digitalen und zentralen Vertragsmanagements in Betracht ziehen. Weitere Optimierungsmöglichkeiten gibt es in den Bereichen der Risikoanalyse, der Informationsbereitstellung und der Schulungen. Detaillierte Prozessbeschreibungen der steuerlichen Aufgaben könnten das Vorgehen genauer dokumentieren und beispielsweise bei Personalwechseln Hilfestellungen bieten. Aufgrund der erst kürzlich erfolgten Umsetzung eines TCMS sollten Kontrollmaßnahmen zur Überwachung und Verbesserung in die Praxis eingebunden werden.

Die **Informationstechnik (IT)** stellt der Kreis weitgehend eigenverantwortlich zur Verfügung. Das IT-Betriebsmodell bietet eine gute Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. So sind die IT-Gesamtkosten des Kreises Heinsberg im interkommunalen Vergleich sehr niedrig. Es bestehen keine nennenswerten Ansatzpunkte, die IT-Kosten zu reduzieren, ohne dadurch

die Qualität der bereitgestellten Leistungen zu beeinträchtigen. Steuerungsrelevante Optimierungen können noch durch eine formalisierte und umfassende Gesamtstrategie erreicht werden.

Beim Stand der Digitalisierung erfüllt der Kreis die rechtlichen Anforderungen und hat darüber hinaus bereits Initiative ergriffen. Die Umsetzungsplanung von Digitalisierungsprojekten sollte weiter konkretisiert und die strategische Ausrichtung verbindlich festgelegt werden. Für den elektronischen Rechnungsworkflow ergeben sich Verbesserungsansätze, indem technische Möglichkeiten noch besser ausgeschöpft werden. Wesentlich für eine nachhaltige und erfolgreiche digitale Transformation ist ein vorgeschaltetes Prozessmanagement. Dieses sollte weiter ausgebaut werden. Bei der Digitalisierung der Schulen sollte die formelle Medienentwicklungsplanung noch verbessert und einheitliche Standards für die Ausstattung definiert werden.

Bei den geprüften Aspekten der IT-Sicherheit bestehen noch konzeptionelle Optimierungsmöglichkeiten, insbesondere bei Maßnahmen im Bereich der Notfallvorsorge und dem IT-Sicherheitsmanagement. Die in der örtlichen Rechnungsprüfung vorgefundenen Rahmenbedingungen stellen rechtlich notwendige IT-Prüfungen sicher. Prüfhandlungen könnten durch gezielte IT-Unterstützung und Qualifikation der Mitarbeitenden noch effizienter erfolgen.

Bei der **Hilfe zur Erziehung** hat der Kreis Heinsberg einen überdurchschnittlichen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Der Fehlbetrag wird insbesondere durch die sehr hohe Zahl der HzE-Fälle je 1.000 Einwohner unter 21 Jahren (Falldichte) negativ beeinflusst. Die fallbezogenen Aufwendungen sind dagegen gering. Positiv ist der gute Aufbau des Kreisjugendamtes mit zwei dezentralen Nebenstellen. Die sozialräumlichen Strukturen sind allerdings nicht bekannt.

Das Kreisjugendamt verfügt mit Ausnahme einzelner Bestandteile über keine ausformulierte Gesamtstrategie für die erzieherischen Hilfen. Im Finanzcontrolling wird lediglich eine Budgetanalyse durchgeführt. Im Rahmen des Fachcontrollings betrachtet das Kreisjugendamt die Wirksamkeit der Hilfe innerhalb eines Hilfefalls. Das Kreisjugendamt sollte ein System entwickeln, die Wirksamkeit nach Hilfearten, sozialräumlichen und trägerspezifischen Aspekten zu messen. Eine Verknüpfung von Fach- und Finanzcontrolling mittels Kennzahlen und ein regelmäßiger Controllingbericht könnten wertvolle Steuerungsunterstützung leisten.

Der Ablauf des Hilfeplanverfahrens sowie die Fallsteuerung sind im Kreis Heinsberg nur grob beschrieben. Das Kreisjugendamt sollte ein Qualitätshandbuch entwickeln. Wirtschaftliche Aspekte, wie Laufzeitbegrenzungen und Obergrenzen für Fachleistungsstunden, sollten ebenfalls ins Qualitätshandbuch aufgenommen werden. Ein Einarbeitungskonzept sollte ebenfalls entwickelt werden. Dadurch wird gewährleistet, dass die eigenen Qualitätsstandards kommuniziert und vermittelt werden.

Die Entwicklungen in der **Hilfe zur Pflege** sind in den letzten Jahren durch grundlegende gesetzliche Änderungen, den demografischen Wandel (vgl. Kapitel 0.2.1) und zunehmenden Fachkräftemangel gekennzeichnet. Die gesetzlichen Änderungen haben zu höheren Leistungen aus der Pflegeversicherung geführt, so dass die Transferaufwendungen zunächst nur leicht gestiegen sind. Die Aufwendungen für die ambulanten Leistungsbezieher sind unterdurchschnittlich und entlasten den Kreishaushalt. Aufgrund der gesetzlichen Änderungen ist ein deutlicher Rückgang der Unterhaltserträge zu verzeichnen, die den Haushalt des Kreises Heinsberg bis-

her entlastet haben. Umso wichtiger ist es, privatrechtliche Ansprüche gegen die derzeitige sogenannte Erben-Generation zu prüfen. Bei den Erträgen aus diesen Ansprüchen stellt der Kreis Heinsberg mit 147 Euro den Medianwert.

Die örtliche Pflegeplanung des Kreises Heinsberg enthält eine Übersicht über die Versorgungsstruktur aller kreisangehörigen Kommunen. Die Sicherstellung einer bedarfsgerechten pflegerischen Versorgungsstruktur im Kreis folgt dem Grundsatz ambulant vor stationär. Für die Umsetzung dieses Grundsatzes in der Zugangssteuerung ist die Pflege- und Wohnberatung ein wichtiger Faktor. Der Kreis Heinsberg führt die Pflege- und Wohnberatung mit eigenem Personal durch und verfolgt das Ziel, eine optimale und am Einzelfall orientierte Unterstützung und Beratung der Menschen sicherzustellen.

Der Kreis Heinsberg verfügt aktuell über wenige Grundlagen, das Fach- und Finanzcontrolling zu vertiefen. Zukünftig sollte er steuerungsrelevante Kennzahlen unterjährig auswerten. Wichtige Steuerungsinformationen bieten Daten und Auswertungen zur Inanspruchnahme von niederschwelligen bzw. präventiven Angeboten.

Gegenstand der Prüfung der **Bauaufsicht** war die Bearbeitung von Bauanträgen und Durchführung der Baugenehmigungsverfahren. Grundsätzlich hält der Kreis Heinsberg dabei die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben ein. Seine Verfahrensabläufe hat er klar und schriftlich geregelt und unterstützt hierdurch Handlungssicherheit und Korruptionsprävention. Mit einer neuen Version der eingesetzten Fachsoftware und der Umsetzung eines Dokumentenmanagementsystems zur elektronischen Archivierung der Vorgänge unterstützt der Kreis seine Bestrebungen, die Baugenehmigungsverfahren möglichst vollumfänglich zu digitalisieren.

Mit einer Gesamtlaufzeit von 80 Kalendertagen bei Bauanträgen des einfachen Genehmigungsverfahrens erzielt der Kreis einen Wert unterhalb der Orientierungsgröße der gpaNRW von 84 Kalendertagen und gehört zum Viertel der schnellsten Kreise. Der Kreis Heinsberg erzielt im Vergleich eine minimale Rücknahmequote und bei dem Anteil an unvollständig eingegangenen Anträgen setzt er den zweitniedrigsten Wert – dies zeigt, dass die Informationen z. B. von der Bauberatung über die Anlaufstelle in der Bauaufsicht von den Bauinteressierten gut aufgenommen und umgesetzt werden können.

Der Kreis Heinsberg ermittelt jährlich den Bedarf an benötigten Personalressourcen und konnte so bislang Überlastungssituationen in der Bauaufsicht vermeiden. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Bauaufsicht zur Steuerungsunterstützung beispielsweise die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben und weitere Kennzahlen bilden.

Die Prüfung des **Vergabewesens** zeigt infolge einer sachgerechten Organisation mit zentraler Vergabestelle, verwaltungsinternen Regelungen und der Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung ein positives Ergebnis. Auch ist die Einbindung der Fachämter in den Vergabeprozess nachvollziehbar geregelt und eine Vergabemanagement-Software ermöglicht einen rechtssicheren Vergabeprozess. Die Beteiligung der Zentralen Vergabestelle ist an Wertgrenzen gekoppelt. Hier sollte der Kreis Heinsberg im Sinne der maximalen Transparenz eine niedrigere Beteiligungsgrenze in Erwägung ziehen. Die stichprobenhaft betrachteten Vergabemaßnahmen zeigen, dass der Kreis die Regelungen einhält. Bei der Einbindung externer Dritter in Vergabeprozessen sollte der Kreis die Korruptionsprävention stärker berücksichtigen.

Wichtige Elemente zur Korruptionsprävention hat der Kreis implementiert. Ergänzend sollte er regelmäßige Gefährdungsanalysen unter Mitwirkung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

durchführen, um besonders korruptionsgefährdete Arbeitsplätze zu identifizieren. In der Antikorruptionsrichtlinie hat der Kreis auch Regelungen zum Thema Sponsoring, Werbung und Spenden festgelegt. Diese Regelungen können vertieft und um einen Mustervertrag zum Thema Sponsoring ergänzt werden. Ein ganzheitliches Bauinvestitionscontrolling ist noch nicht implementiert. Es bietet sich an, die Verantwortlichkeiten und Aufgaben verbindlich in einer Dienstleistungsweisung zu regeln.

Positiv ist, dass der Kreis zu dem Viertel der Kreise mit den niedrigsten Abweichungen der Schlussrechnungssummen von den ursprünglichen Auftragswerten gehört. Mit einem zentralen Nachtragsmanagement könnte der Kreis eine Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen vornehmen. So ließe sich das Nachtragswesen weiter optimieren und zu Steuerungszwecken nutzen.

Der Kreis Heinsberg ist bereits gut aufgestellt, um den Erhalt seiner **Verkehrsflächen** systematisch und nachhaltig steuern zu können. Die hierfür erforderliche Datenlage ist gut und aktuell. Als Steuerungsgrundlage sollte der Kreis Heinsberg eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung seiner Verkehrsflächen formulieren. Über geeignete und steuerungsrelevante Kennzahlen kann der Kreis dann beurteilen, ob er die benannten Ziele erreicht. Um den vollständigen Ressourcenverbrauch der Verkehrsflächen abbilden zu können, benötigt der Kreis Heinsberg noch eine Kostenrechnung.

Der Anlagenabnutzungsgrad von 67 Prozent zeigt eine bilanzielle Überalterung der Kreisstraßen. Der tatsächliche Zustand zeigt dagegen, dass knapp 50 Prozent aller Verkehrsflächen in einem guten bis sehr guten Zustand sind. Informationen zum Zustand der Kreisstraßen hat der Kreis Heinsberg jederzeit über die alle fünf Jahre stattfindenden Zustandserfassungen. Zwar ist der Bilanzwert – anders als bei den meisten Kreisen – gegenüber der Eröffnungsbilanz gestiegen, in den letzten Jahren hingegen sind nur noch eine geringe Investitionstätigkeit und sinkende Bilanzwerte festzustellen. Bei den Unterhaltungsaufwendungen liegt der Kreis Heinsberg mit 0,54 Euro je qm ebenfalls deutlich unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) von 1,30 Euro je qm. Der Kreis Heinsberg sollte die Reinvestitionen und Unterhaltungsaufwendungen anhand der zu entwickelnden Gesamtstrategie überprüfen und ggf. anpassen.

Für die Pflege des **Straßenbegleitgrüns** gibt es eine Erwartungshaltung seitens der Verwaltung, aber ebenfalls keine Gesamtstrategie samt Zielvorgaben und Kennzahlen. Der Kreisbauhof erfasst die Leistungen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns umfassend. Um die Unterhaltung zielgerecht steuern zu können, fehlen jedoch grundlegende Informationen zu den Flächen des Straßenbegleitgrüns inklusive eines Grünflächenkatasters.

0.2 Ausgangslage des Kreises Heinsberg

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises Heinsberg. Diese prägen die Ausgangslage des Kreises Heinsberg. 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.

Strukturmerkmale Kreis Heinsberg 2021



Am 31. Dezember 2021 hatten 258.306 Einwohner ihren Hauptwohnsitz im Kreisgebiet mit einer Fläche von 627,9 qkm. Sowohl nach der Einwohnerzahl als auch nach der Gebietsfläche gehört der Kreis Heinsberg zum Viertel der kleinsten Kreise.

Kreisstadt ist die mittlere kreisangehörige Stadt Heinsberg mit rund 43.000 Einwohnern. Neben Heinsberg gehören noch die ähnlich großen Städte Erkelenz und Hückelhoven sowie als weitere mittlere kreisangehörige Kommunen die Städte Geilenkirchen, Wegberg und Übach-Palenberg zum Kreis. Mit Gangelt, Selfkant, Waldfeucht und Wassenberg gehören auch vier kleine Kommunen dem Kreis Heinsberg an. Der Kreis Heinsberg übernimmt für sechs der zehn kreisangehörigen Kommunen die Aufgaben des Jugendamtes und für vier die Aufgaben der unteren Bauaufsicht. Die Gebietsfläche im Zuständigkeitsbereich der unteren Bauaufsichtsbehörde des Kreises Heinsberg ist kleiner als bei fast allen übrigen Kreisen.

In der Baulast des Kreises befindet sich ein Kreisstraßennetz von 182 km Länge. Mit rund 8,5 qm je Einwohner stellt der Kreis Heinsberg seinen Einwohnern durchschnittlich viel Verkehrsfläche zur Verfügung. Die Aufgabenübernahme für die kreisangehörigen Kommunen und der Ressourcenbedarf für die Verkehrsflächen können sich strukturell auf den Mittelbedarf des Haushalts auswirken.

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

Nach der **Bevölkerungsmodellrechnung** von IT.NRW wird sich die Einwohnerzahl bis 2040 nur geringfügig verringern. In den vergangenen Jahren war hingegen eine leicht zunehmende Einwohnerzahl festzustellen.

In der Regel ergibt sich die wesentliche Herausforderung demografischer Entwicklungen aus der sich wandelnden Altersstruktur. Im Jahr 2021 ist der **Jugendquotient**² mit 31,8 Prozent geringer als der Median, deutlicher noch liegt der **Altenquotient**³ in Höhe von 37,1 Prozent unter dem Median. Somit befinden sich im Vergleich zu den anderen Kreisen überdurchschnittlich viele Einwohner des Kreises in der Altersgruppe zwischen 21 und 64 Jahren und damit im erwerbsfähigen Alter. Mit dem Älterwerden der jetzt erwerbsfähigen Generation wird sich die Altersstruktur des Kreises Heinsberg perspektivisch in Richtung der älteren Generationen verschieben. Diese demografischen Entwicklungen stellen wachsende Anforderungen an die künftige Gestaltung der Leistungen (wie z. B. der in dieser Prüfung betrachteten Hilfen zur Erziehung und Pflege) eines Kreises.

Der Anteil der Einwohner des Kreises Heinsberg, der auf Transferleistungen nach dem SGB II angewiesen ist (**SGB II-Quote**), liegt mit etwa 6,8 Prozent der unter 65-jährigen Bevölkerungsgruppe leicht unter dem Median von 6,9 Prozent. Die SGB II-Quote wirkt sich durch die dadurch bedingten Sozialaufwendungen auf den Kreishaushalt und den Umlagebedarf aus (vgl. Ziff. 0.1.1. sowie den Teilbericht Finanzen), in diesem Fall allerdings etwas weniger belastend als bei der Mehrzahl der Kreise. Der Kreis Heinsberg ist etwas weniger als die Vergleichskreise durch den Sozialtransferaufwand belastet – hier zeigt sich gegenüber der vorherigen Prüfung ein verbessertes Bild.

Die **Kaufkraft je Einwohner**⁴ ist mit 22.638 Euro je Einwohner deutlich geringer als der Median von 24.149 Euro. Nur zwei Kreise haben eine geringere Kaufkraft je Einwohner als der Kreis Heinsberg. Sie wird allerdings durch den Anteil der Transferleistungen etwas weniger belastet als noch zur überörtlichen Prüfung im Jahr 2016.

Die Wirtschaftskraft des Kreises wird im **Bruttoinlandsprodukt (BIP)** je Erwerbstätigem deutlich, das sich aus dem Wert der im Kreisgebiet produzierten Waren und Dienstleistungen ergibt. Das BIP je Erwerbstätigem fällt mit 61.221 Euro geringer aus als bei allen anderen Kreisen. Der Kreis Heinsberg gehört damit zu den wirtschaftsschwächeren Kreisen des Landes NRW.

Die **allgemeinen Deckungsmittel** des Kreises Heinsberg (1.247 Euro je Einwohner) sind geringer als der Median (1.448 Euro). Nur zwei Kreise weisen hier einen geringeren Wert auf. Die Deckungsmittel 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.

Weitere fachspezifische Strukturdaten sind in den Teilberichten aufgeführt und werden dort hinsichtlich ihrer Auswirkung auf die jeweiligen Handlungsfelder analysiert.

² Anzahl der unter 20-jährigen in Relation zur Altersgruppe 20 bis unter 65 Jahre

³ Anzahl der ab 65-jährigen in Relation zur Altersgruppe 20 bis unter 65 Jahre

⁴ GfK Kaufkraft 2021

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die letzte vergleichende überörtliche Prüfung der Kreise/der StädteRegion in NRW fand 2016 statt. Sie beinhaltete das Prüfgebiet Finanzen, einen Vergleich des Einsatzes der Finanzressourcen sowie eine aufgabenbezogene Personalanalyse.

Der in der jetzigen Prüfung gewählte Ansatz und die dargestellten Ergebnisse unterscheiden sich wesentlich von den vorherigen, so dass auf eine Reflexion des Umgangs mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen der letzten Prüfung verzichtet wird, zumal in § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW zwischenzeitlich auch veränderte Verfahrensweisen gesetzlich normiert sind.

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. Wenn alle Rückmeldungen vorliegen, fassen wir die Ergebnisse in einem Abschlussbericht zusammen. Wir werden zum Ende 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.

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

^[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)

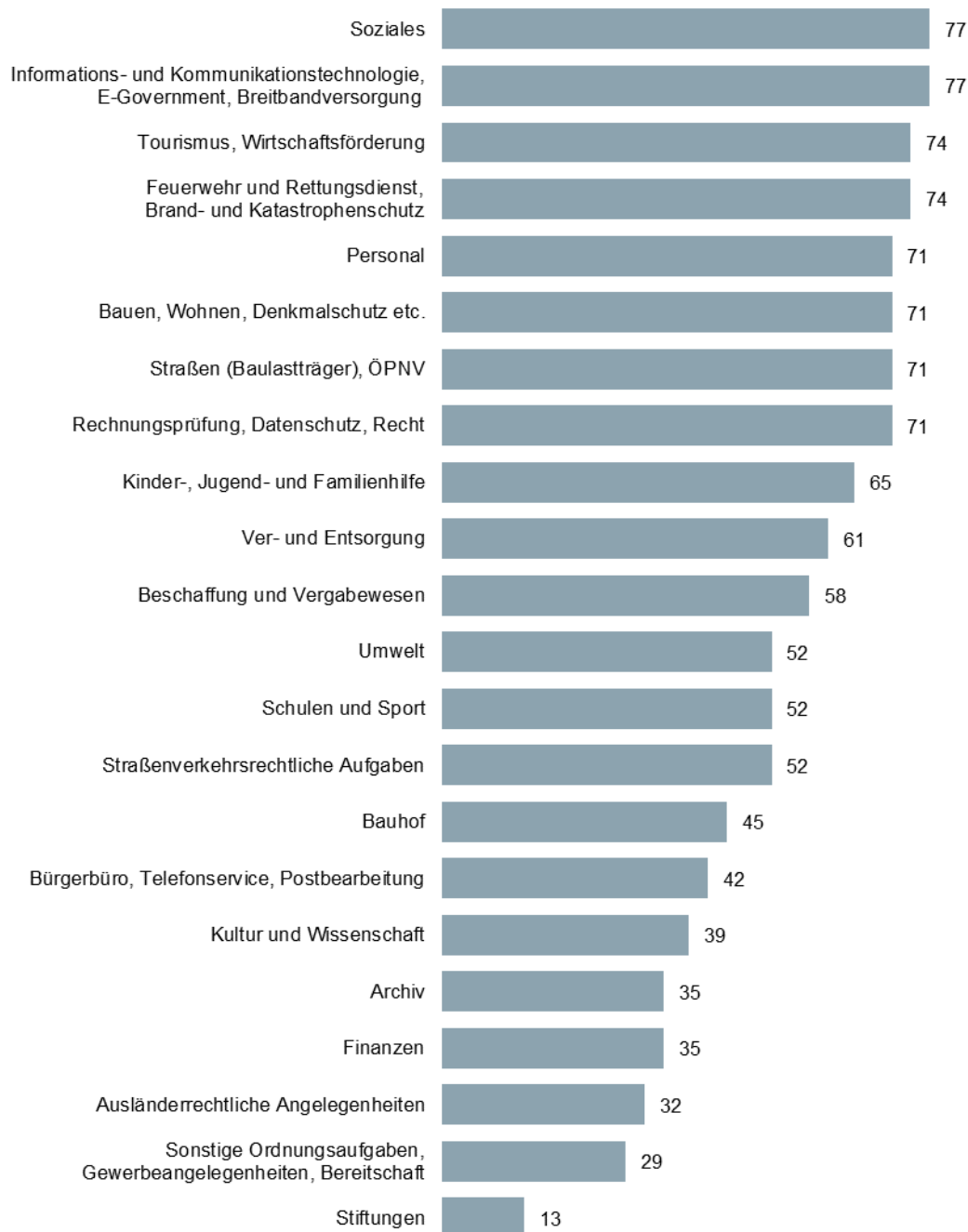
0.3.1 IKZ - Ergebnisse

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, 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

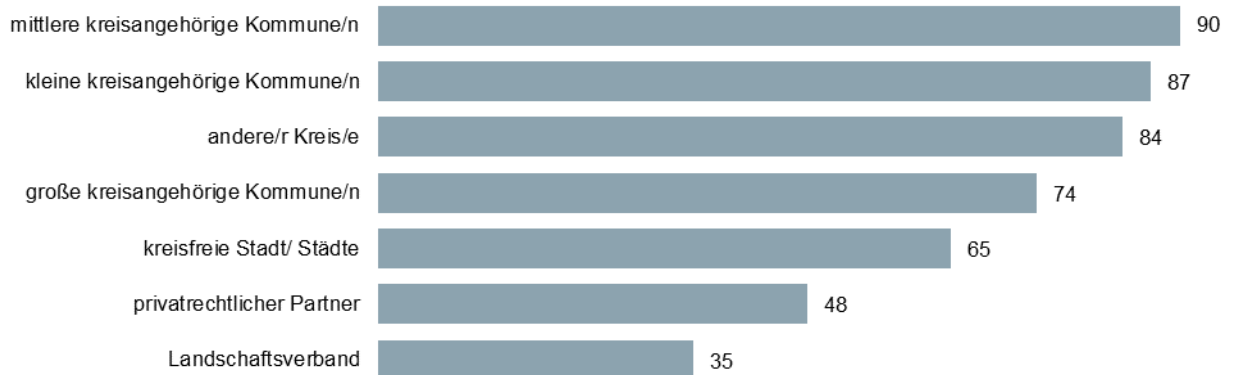


Der Blick auf die zukünftig geplanten IKZ-Projekte in den Kreisen zeigt ähnliche Schwerpunkte wie die Auswertung der bereits umgesetzten Projekte. Hier sehen die Kreise in den Aufgabenfeldern „Feuerwehr/Rettungsdienst/Brand- und Katastrophenschutz“ sowie „Straßen und ÖPNV“ offensichtlich den größten 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



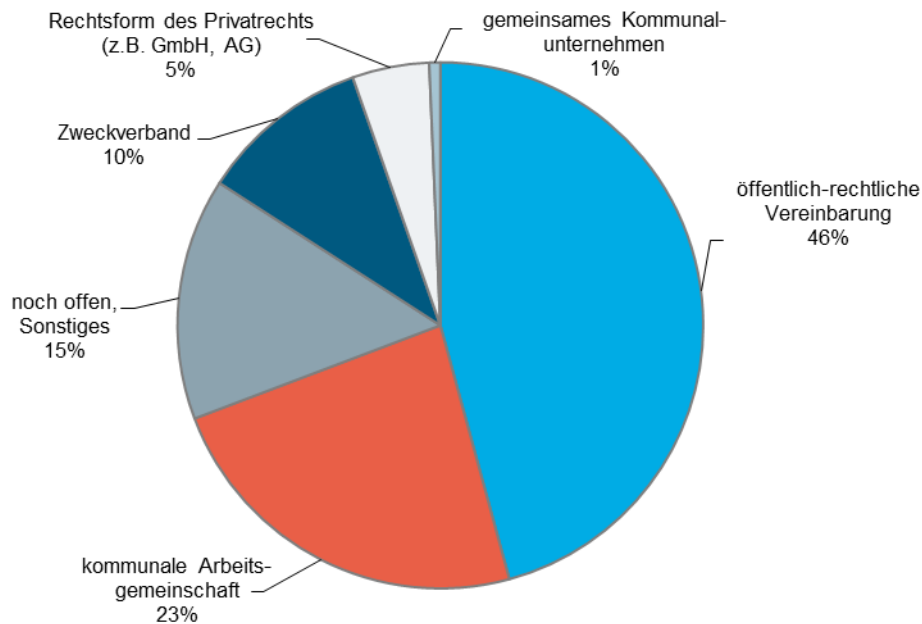
Mittlere und kleine kreisangehörige Kommunen gehen am häufigsten interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis ein. Auch die Kreise untereinander kooperieren in einer ähnlich hohen Intensität miteinander. Dagegen haben die großen Kommunen und auch potenzielle privatrechtliche Partner offensichtlich einen 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 Rechtsformen⁵.

⁵ 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

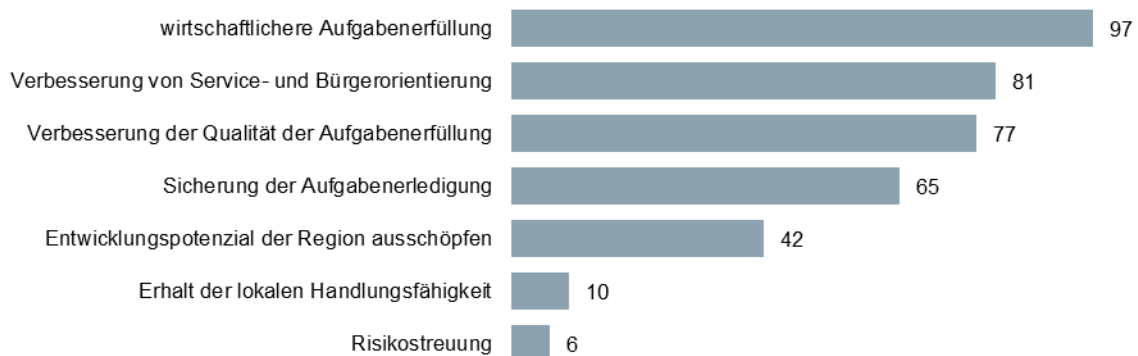


Nahezu die Hälfte aller Kreise sieht die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Diese sowie die an zweiter Stelle genannte kommunale Arbeitsgemeinschaft bieten eine größere und 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



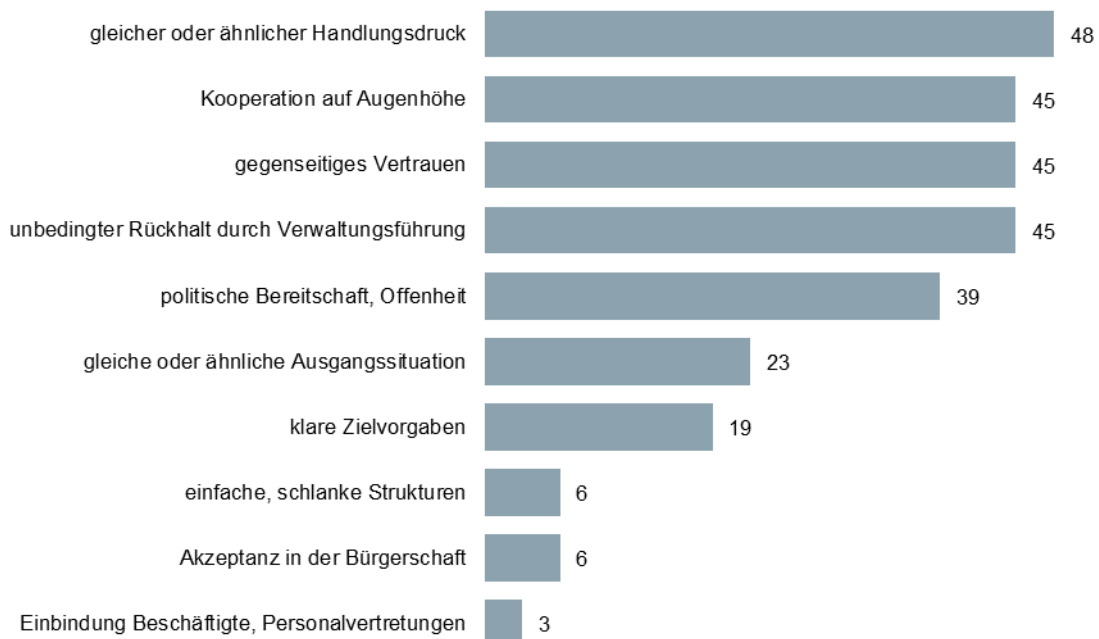
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung steht angesichts der auch in den Kreisen zumeist engen finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume mit Abstand an oberster Stelle. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich insbesondere aus kommunalverfassungs- und 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



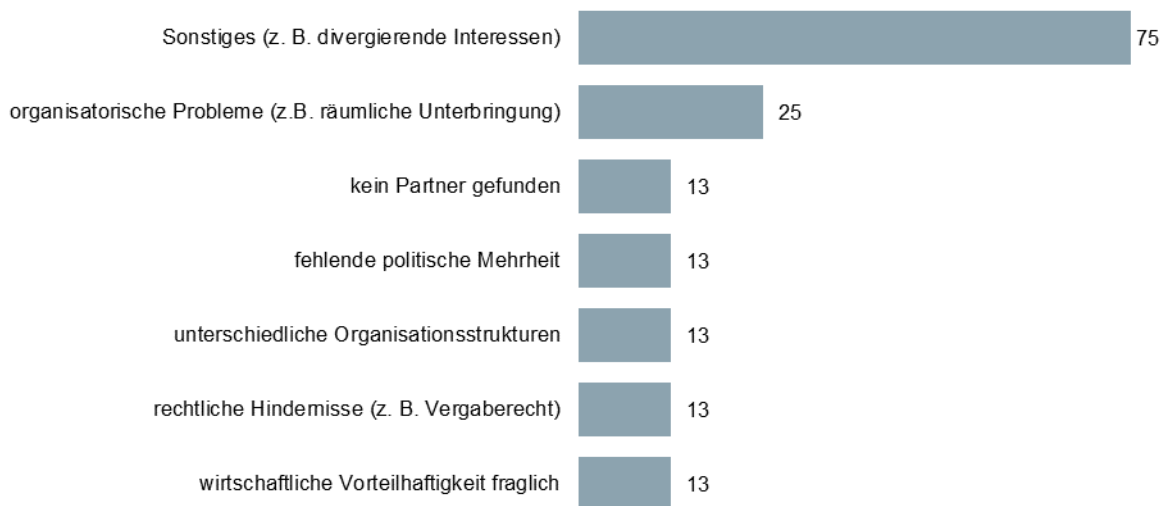
Gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck und die Kooperation auf Augenhöhe sind zusammen mit dem gegenseitigen Vertrauen und dem unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung die entscheidenden Erfolgsfaktoren für IKZ. Politische Bereitschaft und Offenheit sind zudem

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 Heinsberg

Der Kreis Heinsberg arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenfeldern mit zahlreichen Partnern zu-sammen. Es finden sich dabei alle der unter Ziffer 0.3.1.3 aufgeführten Kooperationspartner. Insgesamt bestehen nach Angabe des Kreises derzeit 45 interkommunale Kooperationen. Auf-grund der Vielzahl der Kooperationen finden sich auch mehrere Rechtsformen. 13 dieser Ko-operationen werden in einer Rechtsform des Privatrechts geführt, elf als Zweckverband und

acht als öffentlich-rechtliche Vereinbarung. Die kommunale Arbeitsgemeinschaft, nach der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung die meistgenutzte Form interkommunaler Zusammenarbeit, wird vom Kreis Heinsberg nur in zwei Fällen genutzt (siehe Ziffer 0.3.1.4).

Mit Kooperationen u. a. in den Aufgabenfeldern Soziales, IT/E-Government, Tourismus/Wirtschaftsförderung sowie Feuerwehr/Rettungsdienst besetzt der Kreis Heinsberg Aufgabenfelder, die auch in der landesweiten Betrachtung am häufigsten anzutreffen sind (siehe Ziffer 0.3.1.1).

Wie bei fast allen Vergleichskreisen besitzt die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung auch für den Kreis Heinsberg Priorität bei einer interkommunalen Zusammenarbeit. Weitere wesentliche Ziele sind die Verbesserung der Service- und Bürgerorientierung, die Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung sowie die Sicherung der Aufgabenerledigung. Dies deckt sich mit den Befragungsergebnissen der Kreise insgesamt (siehe Ziffer 0.3.1.5).

Als wesentliche Erfolgsfaktoren benennt der Kreis Heinsberg mit höchster Priorität eine Kooperation auf Augenhöhe, gefolgt von gleichem oder ähnlichem Handlungsdruck und klaren Zielvorgaben. Wichtig sei auch gegenseitiges Vertrauen (vgl. Ziffer 0.3.1.6). Nach Einschätzung des Kreises ist das Gelingen interkommunaler Kooperation letztlich von der Kompromissbereitschaft der Beteiligten abhängig. Daneben erweisen sich fehlende Möglichkeiten der Einflussnahme der Partner, Kompetenzstreitigkeiten und – gerade in Anbetracht des Fachkräftemangels – mangelnde (Personal-)Ressourcen als Schwierigkeiten bei der Umsetzung von IKZ-Projekten. Vorgesehene Kooperationen sind teils aufgrund divergierender Interessen der vorgesehenen Partner nicht zustande gekommen.

Insgesamt sind die Erfahrungen mit IKZ nach Einschätzung des Kreises positiv. Bewährt hat sich vor allem das Serviceportal, an dem neben dem Kreis die kreisangehörigen Kommunen beteiligt sind. Dieses stellt umfangreiche Informationen zu den Dienstleistungen der Kreisverwaltung Heinsberg, aber auch über andere kommunale Portale abrufbare Informationen und Leistungen bereit. Der Kreis sieht es als wichtig an, durch Bündelung von Aufgaben Synergieeffekte für die beteiligten Kommunen zu erzielen.

Perspektivisch sieht der Kreis Heinsberg Potenzial für weitere IKZ und hat diese bereits umgesetzt. Im Prüfungsverlauf wurde die Kooperationsvereinbarung zur grenzüberschreitenden Renaturierung des Rodebachs unterzeichnet. Die Umsetzungsarbeiten hierzu werden in 2024 beginnen. Hierzu sollen auch Fördermittel in Anspruch genommen werden. Auch die Regelungen der IKZ-Förderrichtlinie sind an zentraler Stelle bekannt; gleichwohl seien allerdings rein finanzielle Aspekte in der Vergangenheit nicht ausschlaggebend gewesen für die Umsetzung von IKZ.

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 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, eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen, Informationen zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik. Als Schwerpunktthema haben wir ein Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit mit in den Bericht aufgenommen.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.
- Das gpa-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-Durchschnittswerten⁶. 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:

⁶ 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)

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 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 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 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.

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung im Kreis Heinsberg haben wir von Dezember 2021 bis März 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir im Kreis Heinsberg das Vergleichsjahr 2020 (in einigen Bereichen auch 2021), um einen interkommunalen Vergleich über alle Kreise zu ermöglichen. Basis der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2015 bis 2020 sowie der aufgestellte Jahresabschluss 2021. Plandaten haben wir den Haushaltsplänen 2021 und 2022 entnommen. Die im Haushalt 2022 enthaltene mittelfristige Planung für die Jahre 2023 bis 2025 hat die gpaNRW ebenfalls in ihre Betrachtung einbezogen.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Frank Breidenbach
Finanzen	Thomas Malek
Tax Compliance Management System	Florian Kapp
Informationstechnik	Guido Rosenow
Hilfe zur Erziehung	Stefan Görgen
Hilfe zur Pflege	Marcel Entrup
Bauaufsicht	Sabine Pawlak
Vergabewesen	Axel Bussmann
Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün	Alexander Gumnior

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

Am 27. März 2023 wurde das Prüfungsergebnis in der Verwaltungskonferenz dem Landrat sowie den Dezernentinnen und Dezernenten vorgestellt.

Herne, den 02. Juni 2023

gez.

Manfred Wiethoff

Abteilungsleitung

gez.

Frank Breidenbach

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 Heinsberg kann die Fristen zur Aufstellung, Feststellung und Anzeige der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse nicht einhalten. Unterjährige Informationen über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung erhalten die Entscheidungsträger von Politik und Verwaltung über einen Budgetbericht.	E1	Der Kreis sollte eine Überprüfung der Prozesse bei der Erstellung der Jahresabschlüsse vornehmen. Ziel sollte es sein, sich zukünftig bei der Aufstellung der Entwürfe und der Beschlussfassung im Kreistag den gesetzlichen Fristen anzunähern.
F2	Der Kreis Heinsberg 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.	E2	Der Kreis Heinsberg sollte weitere Konsolidierungsmöglichkeiten konsequent ausschöpfen. Ziel sollte es sein, zumindest einen Teil der steigenden Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. So kann der Kreis nachhaltig Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit seiner kreisangehörigen Kommunen nehmen.
F3	Der Kreis Heinsberg überträgt im Aufwandsbereich weniger Ermächtigungen ins Folgejahr als mehr als die Hälfte der Vergleichskreise. Auch bei den investiven Auszahlungen wird das Instrument unterdurchschnittlich genutzt. Dabei können jedoch 2020 nur knapp mehr als ein Drittel der Haushaltsermächtigungen auch tatsächlich in Anspruch genommen werden. Hier sieht die gpaNRW Optimierungspotenziale.	E3	Der Kreis Heinsberg sollte darauf achten, seine investiven Maßnahmen bei den nächsten Haushaltsplanungen realitätsnaher zu veranschlagen. Voraussetzung für eine Veranschlagung sollte eine gewisse Planungsreife nach § 13 Abs. 2 KomHVO sein.
F4	Die Fördermittelakquise ist beim Kreis Heinsberg bei den einzelnen Fachämtern angesiedelt. Strategische Vorgaben und konkrete operative Regelungen sind bisher nicht festgelegt worden.	E4	Die gpaNRW empfiehlt die Fördermittelakquise verbindlich, z. B. durch eine Dienstweisung zu regeln. Bei der Planung aller Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen sollte standardisiert eine Prüfung auf Fördermöglichkeiten erfolgen.
F5	Beim Kreis Heinsberg wird die Umsetzung und Einhaltung der Förderauflagen in den zuständigen Fachbereichen überwacht. Beim Fördermittelcontrolling sieht die gpaNRW noch Optimierungspotenziale.	E5.1	Der Kreis Heinsberg sollte die Einführung einer zentralen Datei oder Datenbank überprüfen, in der er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Feststellung		Empfehlung	
		E5.2	Der Kreis Heinsberg sollte sein bisher praktiziertes Verfahren bei der Fördermittelbewirtschaftung um ein förderbezogenes Controlling und ein entsprechendes Berichtswesen ergänzen. Die Berichte können entweder anlässlich von wichtigen Meilensteinen bei den Fördermaßnahmen oder regelmäßig erfolgen.
Tax Compliance Management System			
F1	Der Kreis Heinsberg hat die Bestandsanalyse frühzeitig durchgeführt. Hierbei hat der Kreis kein vollumfängliches Vertragsscreening vorgenommen. Die Dienstanweisung „Steuern“ bietet eine gute Grundlage dafür, dass die Bestandsanalyse ab dem 01. Oktober 2022 laufend korrekt fortgeführt wird. Eine vollständige Fortschreibung der ursprünglichen Bestandsanalyse fand allerdings nicht statt. Eine systematische Risikoanalyse samt Dokumentation steht ebenfalls noch aus.	E1.1	Der Kreis Heinsberg sollte die 2016 erfassten Einnahmen vollständig überprüfen und gegebenenfalls aktualisieren. Der Kreis sollte bei der Überprüfung sämtliche Verträge berücksichtigen. Hierfür sollte er den Aufbau eines digitalen und zentralen Vertragsmanagements in Betracht ziehen.
		E1.2	Der Kreis Heinsberg sollte eine vollumfängliche Risikoanalyse durchführen und die Ergebnisse dokumentieren. Auf dieser Grundlage sollte der Kreis konkrete Maßnahmen zur Risikominimierung erarbeiten. Zudem sollte ein Prozess zur Fortschreibung der Risikoanalyse festgelegt und implementiert werden. Die Dienstanweisung sollte um entsprechende Regelungen ergänzt werden.
F2	Beim Kreis Heinsberg sind Prozesse zur Informationsbeschaffung und -bereitstellung zum Thema Tax Compliance vorhanden. Die geplante jährliche Gesamtdokumentation für den Kämmerer samt Information des Landrates ist ein gutes Informationsinstrument. Optimierungsmöglichkeiten bestehen hinsichtlich der Informationsverteilung an die Mitarbeitenden und der Regelungen zur Fortbildungspflicht.	E2.1	Der Kreis sollte für die Mitarbeitenden alle Steuerinformationen der Kreisverwaltung an einer Stelle strukturiert und jederzeit abrufbar zur Verfügung stellen. Hierfür könnte er, wie bereits angedacht, das Steuerglossar oder die im Einsatz befindliche TCMS-Software nutzen.
		E2.2	Der Kreis Heinsberg sollte konkret vorgeben, in welchem Umfang jeder mit steuerlichen Aufgaben betraute Mitarbeitende mindestens geschult werden muss. Hierfür bietet sich ein verbindliches Fortbildungskonzept an. Das Konzept sollte konkrete Vorgaben zum Teilnehmerkreis, zum Umfang der verpflichtenden Schulungen und eine Dokumentationspflicht enthalten. Der Kreis könnte die Fortbildungspflicht in der Dienstanweisung „Steuern“ festschreiben.
F3	Der Kreis Heinsberg hat Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung eingerichtet und in der Dienstanweisung „Steuern“ verbindliche Regelungen festgeschrieben. Detaillierte Prozessbeschreibungen gibt es noch nicht, sind jedoch vom Kreis bereits vorgesehen.	E3	Wie vom Kreis bereits vorgesehen, sollten die Prozesse und Zuständigkeiten zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung detailliert als Prozessbeschreibungen schriftlich abgebildet und erläutert werden. Die erforderlichen Abläufe, Fristen und Mitwirkungspflichten sollten integriert werden. Die Prozessbeschreibungen können auch zur Dokumentation der durchgeführten Arbeitsschritte dienen sowie bei Wechseln von Mitarbeitenden sinnvoll sein.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Das TCMS befindet sich erst seit kurzem im laufenden Betrieb, sodass sich das System zunächst in der Praxis etablieren muss. Der Kreis Heinsberg hat in diesem Zusammenhang bisher noch keine ausreichenden Regelungen getroffen, um das TCMS nach seiner Einrichtung regelmäßig zu überwachen und zu verbessern.	E4	Der Kreis Heinsberg sollte die Arbeitsprozesse des TCMS regelmäßig kontrollieren. Zudem sollte er regelmäßig überprüfen, ob die Gesamtheit der Regelungen zum TCMS angemessen ist. Dies sollte der Kreis in der Dienstanweisung „Steuern“ regeln. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollte er dokumentieren.
Informationstechnik			
F1	Das IT-Betriebsmodell bietet dem Kreis Heinsberg eine gute Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. Durch eine fehlende formelle IT-Strategie besteht jedoch ein Risiko für die sachgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung.	E1	Der Kreis Heinsberg sollte seine strategische IT-Ausrichtung in einer IT-Gesamtstrategie festschreiben und darüber hinaus prüfen, ob und inwieweit weitere IT-Vorgaben (Dienstanweisungen) aktualisiert werden müssen.
F2	Der Kreis Heinsberg hat strategische Grundlagen für die digitale Transformation seiner Verwaltung geschaffen, allerdings fehlen noch formelle Aspekte zur zielgerichteten Umsetzung.	E2	Der Kreis Heinsberg sollte eine Digitalisierungsstrategie entwickeln und die Digitalisierungsmaßnahmen mit Projekt- und Zeitplänen über eine Roadmap absichern.
F3	Der Kreis Heinsberg kommt den rechtlichen Anforderungen des E-Government-Gesetzes (EGovG) und des Onlinezugangsgesetzes (OZG) formalrechtlich nach. Allerdings könnte das Online-Angebot noch ausgebaut werden.	E3	Der Kreis Heinsberg sollte sein Online-Angebot noch weiter ausbauen und stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten, um diese dann medienbruchfrei verarbeiten zu können. Seinen Weg zur Umsetzung des OZG sollte er verbindlich in einer Roadmap abbilden.
F4	Der Kreis Heinsberg hat einen Rechnungsbearbeitungsprozess eingeführt, der in Teilen technisch unterstützt wird. Dennoch bestehen weitere konkrete Optimierungsansätze.	E4	Der Kreis Heinsberg sollte darauf abzielen, manuelle Tätigkeiten durch eine noch stärkere IT-Unterstützung weiter zu reduzieren. Die optische Texterkennung, die automatisierte Datenergänzung, eine Schnittstelle zum Bestellprozess sowie eine automatisierte Übertragung ausgelesener Rechnungsdaten bieten dazu konkrete Ansatzpunkte.
F5	Das Prozessmanagement des Kreises Heinsberg bietet bereits eine gute Unterstützung für die Verwaltungsdigitalisierung. Gleichwohl gibt es Ansatzpunkte, um den Nutzen für die digitale Transformation noch zu erhöhen.	E5	Der Kreis Heinsberg sollte, um seine Ressourcen zielgerichtet einsetzen zu können, eine vollständige Priorisierung aller seiner zu digitalisierenden Prozesse in Form der Festlegung der Reihenfolge durchführen. Die Aufgaben der zentralen und dezentralen Prozessmanager sollten in den Stellenbeschreibungen festgeschrieben werden.
F6	Die technischen IT-Sicherheitsstrukturen des Kreises Heinsberg sind gut. Es bestehen allerdings konzeptionelle Defizite im Bereich der IT-Notfallvorsorge sowie dem IT-Sicherheitsmanagement.	E6	Der Kreis Heinsberg sollte neben einem IT-Sicherheitskonzept auch ein Handbuch zur Notfallvorsorge erstellen.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Die Rahmenbedingungen der örtlichen IT-Prüfung des Kreises Heinsberg sichern die notwendigen Prüfhandlungen ab. Die Prüfhandlungen könnten durch gezielte IT-Unterstützung und Qualifikation der Mitarbeitenden noch effizienter erfolgen.	E7	Der Kreis Heinsberg sollte bei der digitalen Transformation seiner Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze auch für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über Fachverfahren ausgewertet werden sollten. Dies bedingt eine entsprechende fachliche Qualifikation der örtlichen Rechnungsprüfung, beispielsweise im Umgang mit Massendatenanalysen.
F8	Der Kreis Heinsberg hat für die Digitalisierung seiner Schulen bereits wichtige Voraussetzungen geschaffen. Bei der Medienentwicklungsplanung fehlen formelle Grundlagen und einheitliche Standards.	E8	Der Kreis Heinsberg sollte einen formellen Medienentwicklungsplan mit entsprechender Ausstattungsstrategie für seine Schullandschaft erstellen.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Dem Jugendamt sind die örtlichen Strukturen bekannt. Aktuelle sozialräumliche Auswertungen liegen nicht vor.	E1	Das Jugendamt des Kreises sollte soziostrukturelle Daten erheben. Im Idealfall werden diese Daten in einem Sozialbericht zusammengefasst. Das Jugendamt ist hierdurch in der Lage die Steuerung zu verbessern und Angebote dort schaffen, wo sie notwendig sind.
F2	Der Kreis Heinsberg hat präventive Angebote für Menschen in unterschiedlichen Lebenslagen geschaffen. Eine zentrale Verknüpfung zu einer ganzheitlichen Präventionskette besteht hingegen nicht.	E2	Der Kreis Heinsberg sollte die bestehenden präventiven Angebote in einer ganzheitlichen, kommunalen Präventionskette zusammenführen. Durch die Verzahnung der Angebote können diese adressatengerecht weiterentwickelt werden. Darüber hinaus erhalten Hilfesuchende einen guten Überblick über das bestehende Leistungsangebot der Jugendhilfe.
F3	Der Kreis Heinsberg verfügt bislang über keine ausformulierte Gesamtstrategie für die erzieherischen Hilfen. Einzelne Bestandteile einer Gesamtstrategie sind jedoch vorhanden.	E3	Der Kreis Heinsberg sollte eine Gesamtstrategie für die Hilfen zur Erziehung entwickeln. Die bereits beschriebenen Ziele sollten durch Kennzahlen gesteuert werden. Ziel sollte es sein, dass die definierten Ziele mittels Kennzahlen messbar zu machen. Diese Ziele sollten im Einklang mit der Gesamtstrategie stehen.
F4	Die bestehende Budgetanalyse ist ein erster Ansatz um die Entwicklung im Bereich der erzieherischen Hilfen darzustellen. Kennzahlen werden bislang keine gebildet. Ein zusammenfassender Controllingbericht besteht ebenfalls nicht.	E4	Der Kreis Heinsberg sollte das bestehende Controlling ausbauen. Neben der Budgetanalyse bedarf es steuerungsrelevanter Kennzahlen für die erzieherischen Hilfen. Die Kennzahlen sind durch Zielvorgaben zu steuern. Bei negativen Entwicklungen sind Maßnahmen abzuleiten, um die Zielerreichung sicherzustellen. Die Ergebnisse sollten in einem jährlichen Controllingbericht zusammengefasst werden. Im Hinblick auf die Kennzahlen des Kreises Heinsberg ist ein umfangreiches Finanzcontrolling notwendig.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Wirksamkeit der Hilfen wird in jedem Hilfeplangespräch bewertet. Ein einzelfallübergreifendes und strukturiertes Verfahren, die Wirksamkeit nach Hilfearten, sozialräumlichen Aspekten oder trägerspezifisch zu messen, besteht nicht. Auch bestehen keine Auswertungen zu Abbruchquoten, Laufzeiten und Fachleistungsstunden.	E5	Der Kreis Heinsberg sollte fallübergreifende Auswertungen zur Wirksamkeit erzieherischer Hilfen und zur Zielerreichung vornehmen. Hierfür bedarf es eines Systems, das diese Auswertungen zukünftig ermöglicht. Ebenfalls sollten Informationen über Abbruchquoten, Laufzeiten und Fachleistungsstunden ermittelt werden. Im Idealfall sollten die hieraus gewonnenen Informationen in den neu zu entwickelnden Controllingbericht aufgenommen werden.
F6	Der Kreis Heinsberg hat einzelne Prozesse oberflächlich beschrieben. Ein zusammenhängendes Qualitätshandbuch besteht nicht.	E6	Der Kreis Heinsberg sollte die Einzeldokumente zu einem Handbuch zusammenfassen und die Abläufe wesentlich detaillierter beschreiben. Zur detaillierten Beschreibung können die Prozesse in Kern- und Teilprozesse gegliedert werden und bestenfalls in Flussdiagrammen dargestellt werden.
F7	Der Kreis Heinsberg hat den Ablauf im Hilfeplanverfahren oberflächlich in der Bearbeitungsanweisung HzE beschrieben. Die gpaNRW sieht an mancher Stelle noch Optimierungsmöglichkeiten.	E7.1	Der Kreis Heinsberg sollte Bearbeitungsfristen für die einzelnen Prozessschritte definieren. Hierdurch erhalten die Fachkräfte einen guten Orientierungsrahmen, wann welcher Hilfefall spätestens bearbeitet werden muss.
		E7.2	Das Kreisjugendamt sollte die Rückkehroption in ihren Standards berücksichtigen. Hierzu sollte das Kreisjugendamt definieren, wie Rückführungsarbeit im Detail durchzuführen ist. Die Ergebnisse sollte das Kreisjugendamt in einem eigenen Konzept zur Rückführung zusammenfassen.
F8	Der Kreis Heinsberg bearbeitet die Anträge für Legasthenie und Dyskalkulie in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe. Ein Hilfeplanverfahren wird nicht durchgeführt. Dies ist rechtlich nicht zulässig.	E8	Der Kreis Heinsberg sollte alle Hilfefälle nach § 35a SGB VIII durch die Fachkräfte im ASD bearbeiten lassen. Im ASD hat zu jeder Hilfe nach § 35a SGB VIII die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung zu erfolgen. Für jeden Hilfefall ist ein vollständiges Hilfeplanverfahren, im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte, durchzuführen. Im Anschluss ist ein Hilfeplan zu erstellen.
F9	Die Prüfung der Voraussetzungen der Hilfe nach § 35a SGB VIII erfolgt nicht durch Fachkräfte im Sinne des § 72 SGB VIII.	E9	Aus Sicht der gpaNRW sollten alle Hilfefälle nach § 35a SGB VIII durch die Fachkräfte im ASD bearbeitet werden. Nur so kann eine fachliche und fundierte Einzelfallentscheidung getroffen werden.
F10	Der Kreis Heinsberg hat die Fallsteuerung oberflächlich in der Bearbeitungsanweisung HzE beschrieben. Die gpaNRW sieht an mancher Stelle noch Optimierungsmöglichkeiten.	E10.1	Das Kreisjugendamt sollte ausführlich beschreiben, welche Tätigkeiten im Vorfeld erzieherischer Hilfen durch die Fachkräfte durchzuführen sind. Beispielsweise kann es Vorgaben über die Beratungskontakte vor der Antragstellung geben.

Feststellung		Empfehlung	
		E10.2	Die wirtschaftlichen Aspekte bei der Wahl des Leistungsanbieters sollten in der Bearbeitungsanweisung HzE klar definiert sein. Hierzu zählen Laufzeiten, Obergrenzen für Fachleistungsstunden und Kompetenzen der Genehmigung. Nur so kann gewährleistet werden, dass jedes Sozialraumteam einen einheitlichen Maßstab verwendet. Bestenfalls werden die wirtschaftlichen Aspekte in ein neu zu erstellendes Qualitätshandbuch aufgenommen.
F11	Die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen ist teilweise in der Bearbeitungsanweisung HzE geregelt. Ein eigenes Handbuch für die Abläufe der Wirtschaftlichen Jugendhilfe besteht nicht.	E11	Der Kreis Heinsberg sollte die Prozesse der Wirtschaftlichen Jugendhilfe verbindlich in einem Qualitätshandbuch abbilden. Nur so kann gewährleistet werden, dass alle Fachkräfte nach den gleichen Vorgaben arbeiten.
F12	Prozessintegrierte Kontrollen sind im Verfahrensablauf der Hilfeplanung standardisiert geregelt. Prozessunabhängige Kontrollen finden nicht statt.	E12	Das Kreisjugendamt sollte einen Standard prozessunabhängiger Kontrollen definieren. Zum Beispiel könnte man festlegen, dass die Arbeitsgruppenleitungen und/oder die Sachgebietsleitung von jeder Fachkraft zwei Hilfeverfahren je Jahr auf Einhaltung der Standards kontrolliert.
F13	Der Kreis Heinsberg hat kein Fachverfahren für den Allgemeinen Sozialen Dienst im Einsatz. Aktuell plant der Kreis die Einführung eines Fachverfahrens.	E13	Der Kreis Heinsberg sollte die Einführung des Fachverfahrens zügig vorantreiben.
F14	Der Kreis Heinsberg verfügt über keine Personalbemessung für den Allgemeinen Sozialen Dienst. Auch der Richtwert der gpaNRW wird bislang nicht berücksichtigt.	E14	Der Kreis Heinsberg sollte zeitnah eine Personalbemessung für den ASD durchführen.
F15	Für die Einarbeitung neuer Fachkräfte besteht im Kreisjugendamt kein eigenes Einarbeitungskonzept.	E15	Das Kreisjugendamt sollte ein eigenes Einarbeitungskonzept entwickeln. Dadurch wird gewährleistet, dass die eigenen Qualitätsstandards kommuniziert und vermittelt werden.
F16	Der Kreis Heinsberg hat einen hohen Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Die sehr hohe Falldichte HzE belastet hierbei im besonderen Maße den Fehlbetrag. Besonders die enorme Fallzahlensteigerung im Betrachtungszeit 2017 bis 2020 ist negativ zu bewerten.	E16	Der Kreis Heinsberg sollte die Entwicklung des Fehlbetrages weiterhin analysieren. Bei weiter steigenden Fehlbeträgen sollten Maßnahmen entwickelt werden, wie weitere Steigerungen zukünftig zu vermeiden sind.
F17	Die hohe Falldichte HzE ist sehr kritisch zu bewerten. Gerade die starke Zunahme an HzE-Fällen hat negative Auswirkungen. Die Falldichte HzE belastet den Fehlbetrag und die Aufwendungen im Einwohnerbezug.	E17	Der Kreis Heinsberg sollte Maßnahmen erlassen, um die Falldichte zukünftig zu reduzieren. Der Kreis sollte entsprechend die Verfahrensstandards schärfen, Laufzeiten und Fachleistungsstunden begrenzen und Kostenhierarchien einführen. Über das Controlling sollte die Wirksamkeit dieser Maßnahmen analysiert werden. Bei Abweichungen muss zeitnah gegengesteuert werden.
F18	Die Prozesse im Pflegekinderdienst sind nicht verschriftlicht.	E18	Der Kreis Heinsberg sollte die Prozesse für den Bereich der Vollzeitpflege verbindlich festhalten.

Feststellung		Empfehlung	
F19	Die Verweildauern der Heimerziehung sind ein belastendes Merkmal für die Falldichte der Heimerziehung. Diese ist sehr hoch, was zu hohen Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren führt. Die Heimerziehung belastet im besonderen Maße auch den Fehlbetrag HzE.	E19	Der Kreis Heinsberg sollte die Verweildauern der Heimerziehung weiter fortschreiben und diesen Bereich aktiv steuern. Der Kreis könnte die Verfahrensstandards dahingehend ändern, dass bei hohen Falldichten die Genehmigung durch die Sachgebietsleitung erfolgt.
F20	Die sehr hohen Falldichten im Bereich der Eingliederungshilfen sind kritisch zu beurteilen.	E20	Der Kreis Heinsberg sollte die Entwicklung im Bereich der Eingliederungshilfen engmaschig steuern. Die fortlaufende Analyse und die daraus resultierende Maßnahmenentwicklung kann dem Kreis helfen, den deutlichen Anstieg in Teilen zu bremsen.
F21	Das Kreisjugendamt führt Hospitationen zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung im schulischen Kontext nicht durch.	E21	Das Kreisjugendamt solle zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung im schulischen Kontext verbindliche Hospitationen durchführen. Der Standard sollte verbindlich geregelt werden.
Hilfe zur Pflege			
F1	Dem Kreis Heinsberg ist es grundsätzlich möglich die nicht-pflegeversicherten Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege auszuwerten. Tatsächlich genutzt wird diese Option allerdings nicht.	E1	Um Transparenz zu schaffen und die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege bestmöglich steuern zu können, sollte der Kreis Heinsberg die Anzahl der nicht-pflegeversicherten Leistungsbezieher zukünftig auswerten.
F2	Der Kreis Heinsberg hat die Prozesse in der Hilfe zur Pflege nur teilweise beschrieben.	E2	Der Kreis Heinsberg sollte auch im Hinblick auf die geplante Umstellung auf die E-Akte die Prozesse der Hilfe zur Pflege beschreiben bzw. visualisieren. Die Sachbearbeitung wird unterstützt und es werden schneller Optimierungsmöglichkeiten in den Abläufen erkannt.
F3	Für das Amt für Soziales und das Amt für Altershilfen und Sozialplanung wird bisher keine Personalbedarfsplanung durchgeführt. Der tatsächliche Personalbedarf ist nicht ausreichend bekannt.	E3	Aufgrund ständig neuer Herausforderungen an die Beschäftigten sowie geplanter und nicht geplanter Fluktuationen sollte der Kreis Heinsberg für das Amt für Soziales und Amt für Altershilfen und Sozialplanung eine Personalbedarfsplanung erstellen. Damit könnte er frühzeitig Bedarfe erkennen und rechtzeitig ausreichend und qualifizierte Beschäftigte gewinnen, um die Leistungsgewährung u.a. in der Hilfe zur Pflege sicherzustellen.
F4	Der Kreis Heinsberg wertet bisher keine Verweildauern bei den stationären Hilfen aus.	E4	Der Kreis Heinsberg sollte die Verweildauern in Einrichtungen zukünftig auswerten. Die Belastung der Sachbearbeiter kann dadurch besser eingeschätzt werden. Gleichzeitig ist dies für den in 2022 eingeführten Leistungszuschlag von Vorteil.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Neben den Herausforderungen der Pandemie kommen weitere neue Aufgaben auf die WTG-Behörde zu, die in den Arbeitsabläufen zu berücksichtigen sind. So wird die Anpassungen des WTG im Jahr 2023 bezüglich des Gewaltschutzes zu erhöhten Anforderungen bei den Beschäftigten führen.	E5	Der Kreis Heinsberg sollte die Personalausstattung und interne Organisation kritisch betrachten, inwieweit die neuen Aufgaben mit dem bestehenden Personal zu bewältigen ist.
F6	Der Kreis Heinsberg führt die Pflege- und Wohnberatung mit eigenem Personal durch und verfolgt das Ziel eine optimale und am Einzelfall orientierte Unterstützung und Beratung der Menschen sicherzustellen. Die Auswertungsmöglichkeiten der Datenbank werden für ein Controlling bisher nicht genutzt.	E6	Der Kreis Heinsberg sollte weitere Informationen zu Beratungsinhalt und Fallverläufen bündeln und zur Evaluation von Projekten und Maßnahmen nutzen. Bedarfsgerechte Angebote für Pflegebedürftige und deren Angehörige können daraus abgeleitet werden. Gleichzeitig können die Ergebnisse in das Fach- und Finanzcontrolling einfließen.
F7	Die bestehende Budgetanalyse ist ein erster Ansatz um die Entwicklung im Bereich der Hilfe zur Pflege darzustellen. Ein Fachcontrolling ist bisher nicht implementiert. Ein zusammenfassender Controllingbericht besteht ebenfalls nicht.	E7	Steuerungsrelevante Kennzahlen sollten unterjährig ausgewertet werden. Hierzu können beispielsweise einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet werden. Im Rahmen des Fachcontrollings sollte der Kreis die Wirkung von Maßnahmen anhand von vorher festgelegten Zielen und Teilzielen messen. Wichtige Steuerungsinformationen bieten die Inanspruchnahme von niederschwelligen bzw. präventiven Angeboten.
Bauaufsicht			
F1	Der Kreis Heinsberg hält die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben grundsätzlich ein. Kennzahlen zur Überprüfung der Aufwandsdeckung erhebt er jedoch derzeit noch nicht, so dass eine wichtige Information fehlt, um zu beurteilen, wie auskömmlich seine festgesetzten Gebühren tatsächlich sind.	E1	Seine festgesetzten Gebühren sollte der Kreis Heinsberg – zumindest stichprobenhaft – hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüfen, um Abweichungen zu erkennen und die Gebühren im Bedarfsfall verursachungsgerecht anpassen zu können.
F2	Mit der Nutzung einer neuen Version der eingesetzten Fachsoftware sowie des bereits umgesetzten Dokumentenmanagementsystems zur elektronischen Archivierung der Vorgänge unterstützt der Kreis seine Bestrebungen, die Baugenehmigungsverfahren möglichst vollumfänglich zu digitalisieren.	E2	Eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung sollte der Sachbearbeitung technisch ermöglicht werden, um den Aufwand der hybriden Bearbeitung (Bearbeitung in Fachsoftware und Papierakte) zu reduzieren sowie den Informations-Service für alle Beteiligten zu verbessern.
F3	Der Kreis Heinsberg verfolgt grundsätzlich die Ziele, die sich aus den gesetzlichen Vorgaben z. B. mit Blick auf die Digitalisierung oder Verfahrensdauern ergeben. Er arbeitet dabei aber aus Sicht der gpaNRW noch nicht ausreichend mit aussagekräftigen und steuerungsunterstützenden Kennzahlen und hat noch keine klare Zielstruktur mit Zielwerten – beispielsweise im Haushaltsplan – festgelegt.	E3	Der Kreis Heinsberg sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen (beispielsweise zum Personaleinsatz) für die Bauaufsicht fortschreiben und weitere Kennzahlen, die die Steuerung unterstützen, bilden. Dabei sollte der Kreis innerhalb einer klaren Zielstruktur Zielwerte festlegen, damit Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich zu erkennen sind und Maßnahmen gezielt eingeleitet bzw. abgestimmt werden können.

Feststellung		Empfehlung	
Vergabewesen			
F1	Der Kreis Heinsberg hat mit Wirkung zum 01. Dezember 2020 für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen die bestehende Vergabedienstanweisung aktualisiert. Das Vergabewesen ist mit dieser Anweisung im Wesentlichen gut organisiert. Die Regelungen ermöglichen einen weitgehend rechtssicheren Rahmen zur Durchführung von Vergabeverfahren. Die Zuständigkeiten und Aufgaben sind ausführlich und klar definiert. Insgesamt sehen wir nur wenig Optimierungspotenzial, beispielsweise bei den Regelungen zur Prüfung von Angeboten.	E1.1	Wir empfehlen aus korruptionspräventiven Gründen auch die Vergaben der freiberuflichen Leistungen ab einer festzulegenden Wertgrenze zentral vergaberechtlich begleiten zu lassen. Hierfür bietet sich die Zentrale Vergabestelle an.
		E1.2	Der Kreis Heinsberg erfasst alle Vergaben ab 500 Euro netto. Die Datenerfassung sollte jährlich ausgewertet werden. Dies dient der notwendigen Transparenz und Dokumentationspflicht.
		E1.3	Bei fördermittelfähigen Vergabemaßnahmen bietet es sich an, diese unabhängig von einer Wertgrenze durch die zentrale Vergabestelle begleiten zu lassen und der örtlichen Rechnungsprüfung vorab zur Prüfung vorzulegen.
		E1.4	Die rechnerische Prüfung von schriftlich eingereichten Angeboten und die Erstellung des Preisspiegels sollten unabhängig von der Vergabeart durch die Zentrale Vergabestelle durchgeführt werden. Es sollten darüber hinaus nur inhaltsgesicherte Angebotsunterlagen an Dritte weitergeleitet werden.
		E1.5	Die Vergabedienstanweisung des Kreises Heinsberg sollte die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen vorsehen, wenn diese mit der Übertragung von Verwaltungsaufgaben beauftragt werden.
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung ist gut in das Vergabeverfahren eingebunden. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der örtlichen Rechnungsprüfung sind nachvollziehbar geregelt. Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich nur geringfügige Ergänzungsmöglichkeiten.	E2	Der Kreis sollte die Regelungen zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung im Bereich der Abnahme noch ergänzen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Der dargestellte Vergabeprozess des Kreises Heinsberg zeigt, dass die wesentlichen Aufgaben bei der zentralen Vergabestelle angesiedelt sind. Aus Sicht der gpaNRW ist die Zentralisierung der komplexen vergaberechtlichen Aufgaben somit effektiv und möglichst rechtssicher gestaltet.	E3	Die Vergabedienstleistungsanweisung des Kreis Heinsberg sollte es der ZVS ermöglichen, die Bieterliste im Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb bei Bedarf erweitern zu können. Darüber hinaus ist der Prozess bei dieser Vergabeart so angelegt, dass die Zentrale Vergabestelle des Kreises Heinsberg die wesentlichen Prozessschritte eigenverantwortlich ausführt und steuert. Die Zusammenarbeit zwischen Fachamt, RPA und Zentraler Vergabestelle ist somit geprägt von einer hohen Korruptionsprävention und möglichen Rechtssicherheit.
F4	Der Kreis Heinsberg nutzt eine Vergabemanagementsoftware bei allen Vergaben im Zuständigkeitsbereich der Zentralen Vergabestelle. Die Bedarfsstellen als auch das Rechnungsprüfungsamt haben Zugriff auf diese Software. Die Möglichkeit zur Dokumentation einer gesamten Auftragsabwicklung wird durch die bestehenden Software-Module jedoch nicht geboten.	E4.1	Der Kreis Heinsberg sollte prüfen, ob die bestehende Vergabemanagementsoftware erweitert werden soll und die komplette Vorgangsdokumentation abgebildet werden kann.
		E4.2	Der Kreis Heinsberg sollte den Einsatz einer Vergabemanagementsoftware auch unterhalb der bestehenden Wertgrenzen nutzen.
F5	Der Kreis Heinsberg erfüllt die wesentlichen Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Er hat sowohl eine Antikorruptionsrichtlinie erlassen als auch einen Korruptionsschutzbeauftragten ernannt. Der Kreis Heinsberg verfügt derzeit über keine aktuelle Schwachstellenanalyse. Die Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie steht noch aus. Die bestehenden Regelungen bedürfen der Aktualisierung.	E5.1	Wir empfehlen dem Kreis Heinsberg, die bestehende Antikorruptionsrichtlinie zu aktualisieren, gesetzlich geregelte Aspekte z.B. aus dem KorruptionsbG mit aufzunehmen und die Richtlinie in eine Dienstleistungsanweisung zu überführen.
		E5.2	Der Kreis Heinsberg sollte seine Bediensteten möglichst jährlich zum Beispiel durch Schulungen oder gezielte Informationen über Regelungen und Maßnahmen zur Korruptionsprävention informieren und sie für dieses Thema regelmäßig sensibilisieren.
		E5.3	Der Kreis Heinsberg sollte eine Schwachstellenanalyse in regelmäßigen Abständen durchführen und aktualisieren. Dabei sollte der Kreis alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aktiv befragen und in den Evaluationsprozess einbinden. Die Durchführung sollte verbindlich geregelt sein.
		E5.4	Wir empfehlen dem Kreis Heinsberg, Regelungen für das Erheben und die Form der Veröffentlichung der Tätigkeiten der Kreistagsmitglieder sowie des Landrats verbindlich festzulegen.

Feststellung		Empfehlung	
		E5.5	Der Kreis Heinsberg sollte Vorkehrungen treffen, um im Anschluss an die zu erwartende nationale Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie ein Hinweisgebersystem zu implementieren und einen standardisierten und die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.
F6	Regelungen zum Thema Sponsoring sind in der Antikorruptionsrichtlinie des Kreises Heinsberg enthalten. Sponsoring-Leistungen spielen beim Kreis Heinsberg jedoch eine untergeordnete Rolle.	E6	Der Kreis Heinsberg sollte die bestehenden Regelungen zum Sponsoring vertiefen und um einen Mustervertrag ergänzen.
F7	Der Kreis Heinsberg hat noch kein zentrales Gremium, das für die amtsübergreifende Planung und Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Eine Dienstanweisung für ein Bauinvestitionscontrolling besteht derzeit nicht.	E7	Der Kreis Heinsberg sollte die bereits bestehenden Ansätze zu einem zentral organisierten vollumfänglichen Bauinvestitionscontrolling ausbauen und die Verantwortlichkeiten und Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.
F8	Die Gesamtsumme der Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten ist im Bereich der Baumaßnahmen für den Kreis Heinsberg unkritisch. Das gute Ergebnis zeigt sich auch in der Jahresbetrachtung von 2019 bis 2021.	E8	Im Zuge des internen Baumaßnahmencontrollings sollte der Kreis einen Soll-Ist-Vergleich erstellen. Abweichungen von der ursprünglichen Kostenschätzung bzw. vom ursprünglichen Auftragswert sollte er hinsichtlich der Ursache analysieren. Dabei werden wichtige Erkenntnisse für künftige Bauprojekte erlangt.
F9	In der Richtlinie für die Vergabe von Aufträgen hat der Kreis Heinsberg Regelungen zum Nachtragswesen getroffen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	E9	Der Kreis Heinsberg sollte die Abwicklung der Auftragsänderungen zu einem systematischen Nachtragsmanagement ausbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.
F10	Die betrachteten Vergabemaßnahmen des Kreises Heinsberg entsprechen den rechtlichen Vorgaben bezüglich der Wahl des Verfahrens und der Anzahl der zu beteiligenden Firmen. Optimierungsmöglichkeiten gibt es bezüglich der vertraglichen Beteiligung externer Fachingenieure, bei der Dokumentation zum Submissionstermin und den dort vorgelegten Unterlagen sowie im Bereich der Abnahme vertraglich vereinbarter Leistungen.	E10.1	Wir empfehlen dem Kreis Heinsberg im Verlauf von auszuschreibenden Gewerken, Kostenschätzungen u. a. mit einem Leistungsverzeichnis inklusive Einheitspreisen aufzubauen.
		E10.2	Der Kreis Heinsberg muss sicherstellen, dass die Bieterkommunikation ausschließlich mit der Zentralen Vergabestelle, nicht aber mit beteiligten Fachingenieuren erfolgt.
		E10.3	Der Kreis Heinsberg sollte darauf achten, dass die Durchführung des Eröffnungstermins mittels Submissionsprotokoll dokumentiert wird. Das vollständige Protokoll muss als Originaldokument mit den jeweiligen Unterschriften in der Akte geführt werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E10.4	Die Zentrale Vergabestelle sollte ausschließlich inhaltsgesicherte Originalangebote zur Prüfung an Dritte weiterleiten. Eine Stanzung der Unterlagen reicht dafür nicht aus.
		E10.5	Der Kreis Heinsberg sollte seine Vergaben von Bauleistungen regelmäßig elektronisch durchführen (eVergabe). Dies kann die Verfahren vereinfachen und dient der Korruptionsprävention.
		E10.6	Wir empfehlen dem Kreis Heinsberg darauf zu achten, dass nach Erbringung der vereinbarten Leistungen im Bereich von Bauvergaben eine förmliche Abnahme durchgeführt wird.
		E10.7	Die Zentrale Vergabestelle sollte darauf achten, die Ergebnisse der rechnerischen Prüfung auf dem Submissionsprotokoll einzutragen und zu bestätigen.
		E10.8	Es sollte darauf geachtet werden, dass im Rahmen der Angebotsprüfung auf die Prüfung der angebotenen Materialien und Fabrikate eingegangen wird. Dies gilt insbesondere bei angebotenen Alternativen zu ausgeschriebenen Leistungen.
		E10.9	Bei deutlichen Abweichungen der Angebote zu den Kostenschätzungen für Bauleistungen sollte der Kreis Heinsberg die Richtigkeit der Preisermittlung prüfen, die Angemessenheit der Preise feststellen und in der Vergabeakte dokumentieren.
		E10.10	Die Zentrale Vergabestelle sollte in der Niederschrift über die Eröffnung der Angebote die Angabe zu Preisnachlässen eindeutig darstellen.
		E10.11	Der Kreis Heinsberg sollte die unterlegenen Bieter entsprechend den vergaberechtlichen Vorgaben sehr zeitnah unterrichten. Dadurch werden die Unternehmen bestmöglich davor geschützt, die notwendigen Kapazitäten für den jeweiligen Auftrag unnötig lange vorzuhalten.
		E10.12	Wir empfehlen dem Kreis Heinsberg, die Beauftragung externer Fachingenieuren auf Grundlage eines Ingenieurvertrages abzuschließen. Die allgemeinen und besonderen Vertragsbedingungen sollten der Zentrale Vergabestelle bekannt sein.

Feststellung		Empfehlung	
Verkehrsflächen			
F1	Der Kreis Heinsberg nutzt seit 2008 eine Straßendatenbank. Jedoch wird diese seit 2018 nicht mehr vom Anbieter unterstützt. Um auch künftig die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern, bedarf es einer neuen Straßendatenbank mit Schnittstellen zur Bauhofsoftware und einem Aufbruchmanagement.	E1.1	Beim Aktualisieren von Straßendaten sollte der Kreis Heinsberg veraltete Daten historisieren und nicht überschreiben bzw. löschen. So ließe sich jederzeit darstellen, wie sich die Verkehrsflächen entwickelt haben.
		E1.2	Der Kreis Heinsberg sollte künftig auch die Inventardaten, die Aufbaudaten und das Straßenbegleitgrün erfassen und in geeigneten Datenbanken einpflegen.
		E1.3	Der Kreis Heinsberg sollte die Anschaffung einer neuen Straßendatenbank prüfen. Beim Migrationsprozess sollte darauf geachtet werden, dass so viele Daten wie möglich überführt werden können. Zudem sollten die Strukturen der neuen Straßendatenbank, der Anlagenbuchhaltung und einer künftigen Kostenrechnung aufeinander abgestimmt sein.
		E1.4	Der Kreis Heinsberg sollte eine Aufgrabungsrichtlinie erstellen. Diese sollte verbindliche Regelungen zum Umgang mit Aufbrüchen beinhalten. Diese Richtlinie sollte als Bedingung für Arbeiten im Straßenraum dienen.
F2	Der Kreis Heinsberg hat eine umfangreiche Leistungserfassung im Kreisbauhof. Diese ist zu einer Kostenrechnung ausbaufähig, um den vollständigen Ressourcenverbrauch der Verkehrsflächen abzubilden.	E2	Der Kreis Heinsberg sollte die vorhandenen Strukturen zu einer steuerungswirksamen Kostenrechnung ausbauen. Dabei sollten die Strukturen der Kostenrechnung und der Straßendatenbank aufeinander abgestimmt sein.
F3	Der Kreis Heinsberg hat bisher keine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben und Kennzahlen für die Erhaltung der Verkehrsflächen definiert.	E3	Der Kreis Heinsberg sollte eine Gesamtstrategie entwickeln. Daraus sollte der Kreis konkrete operative Ziele ableiten und diese über geeignete Kennzahlen messen und steuern.
F4	Die beiden Bereiche Finanzen und Kreisstraßen stimmen sich in buchhalterischen Fragen gut miteinander ab. Eine Schnittstelle zwischen der Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank gibt es bisher nicht. Die körperlichen Inventuren finden als permanente Inventuren statt.	E4.1	Die beteiligten Bereiche Finanzen und Kreisstraßen sollten prüfen, inwieweit Schnittstellen zum (automatisierten) Datenabgleich die manuelle Arbeit entlasten. Außerdem sollte geprüft werden, welche weitergehenden Informationen im jeweils anderen System ergänzt werden können.
		E4.2	Der Kreis Heinsberg sollte prüfen, ob die körperliche Inventur mit einem Intervall alle fünf Jahre ausreichend ist. Diese würde im Zusammenhang mit der vollständigen Zustandserfassung stattfinden. Dadurch kann die permanente Inventur entfallen und die Streckenkontrolleure werden vom Zusatzaufwand entlastet.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Zwischen 2017 und 2020 hat der Kreis Heinsberg durchschnittlich 0,54 Euro je qm für die Verkehrsflächenunterhaltung eingesetzt. Das sind nur 42 Prozent des empfohlenen Richtwertes der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.	E5	Die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen sollte der Kreis Heinsberg anhand der Altersstruktur und des Sanierungsbedarfs der Verkehrsflächen festlegen.
F6	Die Reinvestitionsquoten schwanken innerhalb des Untersuchungszeitraums 2017 bis 2020 zwischen 22 und 66 Prozent. Durchschnittlich reinvestierte der Kreis Heinsberg 39 Prozent in die Verkehrsflächen.	E6	Der Kreis Heinsberg sollte die Reinvestitionstätigkeiten anhand einer zu entwickelnden Gesamtstrategie überprüfen. Diese sollte den Zustand der Verkehrsflächen und die Unterhaltungstätigkeiten berücksichtigen.
F7	Der Kreisbauhof hat eine umfassende Leistungserfassung für die Pflege des Straßenbegleitgrüns. Eine Kostenrechnung gibt es jedoch nicht. Um die Unterhaltung zielgerecht steuern zu können, fehlen grundlegende Informationen zu den Flächen des Straßenbegleitgrüns inklusive eines Grünflächenkatasters. Für die Pflege gibt es zwar Qualitätsanforderungen seitens der Verwaltung, allerdings sind diese bisher nicht schriftlich fixiert.	E7.1	Der Kreis Heinsberg sollte die Flächen des Straßenbegleitgrüns erfassen. Idealerweise gibt es hierfür ein Grünflächenkataster.
		E7.2	Die vorhandenen Strukturen sollte der Kreis Heinsberg zu einer steuerungswirksamen Kostenrechnung ausbauen. Dabei sollten die Strukturen der Kostenrechnung und der Straßendatenbank inklusive Grünflächenkataster aufeinander abgestimmt sein.
		E7.3	Der Kreis Heinsberg sollte eine steuerungswirksame Gesamtstrategie entwickeln. Daraus lassen sich operative Ziele und geeignete Kennzahlen ableiten.
F8	Die Aufwendungen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns lassen sich beim Kreis Heinsberg nicht darstellen. Dem Kreis fehlen hierfür zuverlässige Flächenangaben.	E8	Der Kreis Heinsberg sollte die Aufwendungen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns je qm in Euro kennen. Dazu sind die Flächeninformationen ein sehr wichtiger Baustein.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Heinsberg 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 Kreis Heinsberg ist haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig. Die gpaNRW sieht dennoch Handlungsbedarf für den Kreis die Haushaltssituation zu verbessern.

Der **Handlungsbedarf** des Kreises Heinsberg wird unter anderem durch die wirtschaftliche Situation seiner kreisangehörigen Kommunen deutlich. Die Haushaltsplanungen der kreisangehörigen Kommunen für 2022 sind in Summe negativ. Auch belasten die finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie die kommunalen Haushalte. Mit einem bereinigten Umlagebedarf von 422 Euro je Einwohner positioniert sich der Kreis Heinsberg im interkommunalen Vergleich oberhalb des Medians.

Der Kreis selbst erzielt seit 2016 positive **Jahresergebnisse**. Der aufsummierte Überschuss aus den Ergebnisrechnungen beträgt 15,7 Mio. Euro. 2020 hat der Kreis aufgrund der Regelungen durch das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) pandemiebedingte Haushaltsbelastungen von 8,5 Mio. Euro als außerordentlichen Ertrag in der Ergebnisrechnung ausgewiesen. Das Jahresergebnis ist durch diesen Effekt mit 2,7 Mio. Euro positiv ausgefallen. Das in einer Modellrechnung ermittelte strukturelle Ergebnis 2020 ist dagegen deutlich negativ. Der mittlerweile vorliegende Entwurf des Jahresabschlusses 2021 bestätigt die positive Entwicklung der letzten Jahre. Der voraussichtliche Jahresüberschuss beträgt 0,7 Mio. Euro.

Das **Planjahr** 2022 weist ein Defizit von 4,5 Mio. Euro aus. Aufgrund der aktuellen Unsicherheiten durch die COVID-19-Pandemie und den Ukraine-Krieg ist die Planung grundsätzlich mit hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken behaftet. Darüber hinaus sieht die gpaNRW bei der Planung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen aufgrund der inflationsbedingten Steigerungen ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die positiven Ergebnisse der letzten Jahre tragen zu einer soliden **Eigenkapitalausstattung** des Kreises Heinsberg bei. Der geplante Fehlbetrag von 4,5 Mio. Euro im Jahr 2022 entlastet zwar die kreisangehörigen Städte und Gemeinden, führt aber auch zu einer entsprechenden Reduzierung des Eigenkapitals beim Kreis. Auch die Buchungs- und Bilanzierungshilfe nach

dem NKF-CUIG⁷ wirkt ab 2026 eigenkapitalmindernd. Von einer bilanziellen Überschuldung ist der Kreis Heinsberg jedoch zurzeit weit entfernt.

Positiv wirkt sich aus, dass der Kreis im interkommunalen Vergleich über niedrige **Kreditverbindlichkeiten** verfügt und auf keine Kredite zur Sicherstellung der Liquidität angewiesen ist. Unter Berücksichtigung der Rückstellungen ist der Schuldenstand dagegen leicht überdurchschnittlich.

Bis auf 2015 und 2020 kann der Kreis Heinsberg in allen Jahren zum Teil deutliche Liquiditätsüberschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erzielen. Damit können wichtige Investitionen mitfinanziert werden und zum Substanzerhalt des Anlagevermögens beitragen.

Haushaltssteuerung

Der Kreis Heinsberg hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen nicht ein. Auch bei der Erstellung der Jahresabschlüsse sind in den vergangenen Jahren Verzögerungen aufgetreten. Die gpaNRW empfiehlt hier, eine Überprüfung der Prozesse bei der Erstellung des Jahresabschlusses vorzunehmen. Durch ein regelmäßiges Finanzberichtswesen liegen den Entscheidungsträgern (Politik und Verwaltungsleitung) dennoch die notwendigen **Informationen zur Haushaltssituation** vor. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Die Aufwandsseite und damit auch der Umlagebedarf des Kreises werden maßgeblich von den Sozialleistungen beeinflusst. Die Steigerungen bei den Sozialleistungen sind vom Kreis Heinsberg 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 Heinsberg nutzt das Instrument und überträgt regelmäßig konsumtive und investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Bei den investiven Auszahlungen sind die Übertragungen vergleichsweise niedrig. In 2020 erhöhen sie den Haushaltsansatz um 27 Prozent. In mehr als 75 Prozent der Kreise liegt der Wert höher. Die dann insgesamt zur Verfügung stehende Haushaltsermächtigung kann jedoch nur zu rund einem Drittel auch tatsächlich in Anspruch genommen 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 Heinsberg akquirieren und bewirtschaften überwiegend

⁷ Im Gesetz- und Verordnungsblatt (GV. NRW.), Ausgabe 2022 Nr. 46 vom 14.12.2022, Seite 1063, wurde das Zweite Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 09.12.2022 verkündet, mit dem die Ausweitung des NKF-COVID-19-Isolierungsgesetzes (NKF-CIG) zu einem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) vorgenommen wird.

die Fachämter 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 Corona-bedingten Belastungen in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz. Noch ist unklar, inwieweit Corona-bedingte 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 Heinsberg ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Kreis Heinsberg 2015 bis 2022

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / GA

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2021	bekannt gemacht	aufgestellt	nicht erforderlich	HPI
2022	bekannt gemacht			HPI

Gegenstand der letzten überörtlichen Prüfung waren die Jahresabschlüsse bis 2014. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2015. Das interkommunale Vergleichsjahr ist jedoch 2020, um einen interkommunalen Vergleich über alle Kreise zu ermöglichen.

Die im Haushalt 2022 enthaltene mittelfristige Planung für die Jahre 2023 bis 2025 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen

- Die Haushaltsplanungen 2022 der Kommunen im Kreis Heinsberg sind in Summe negativ. Auch wenn sich derzeit nur eine Kommune 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 Heinsberg ein.

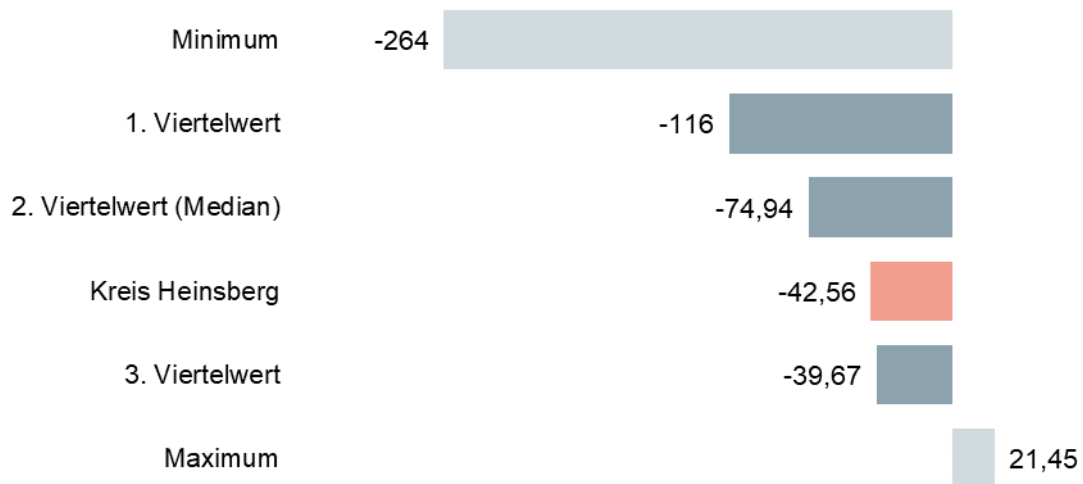
Als Indikatoren für die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen zieht die gpaNRW folgende Kennzahlen heran:

- Geplante Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2022,
- geplante Ergebnisse der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2022,
- 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 2022“ hat die gpaNRW anhand der geplanten Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen für das

Jahr 2022 ermittelt. Dazu haben wir die geplanten Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen für das Jahr 2022 summiert und durch die Einwohnerzahl des Kreises dividiert.

Geplante Jahresergebnisse kreisangehörige Kommunen je Einwohner in Euro 2022



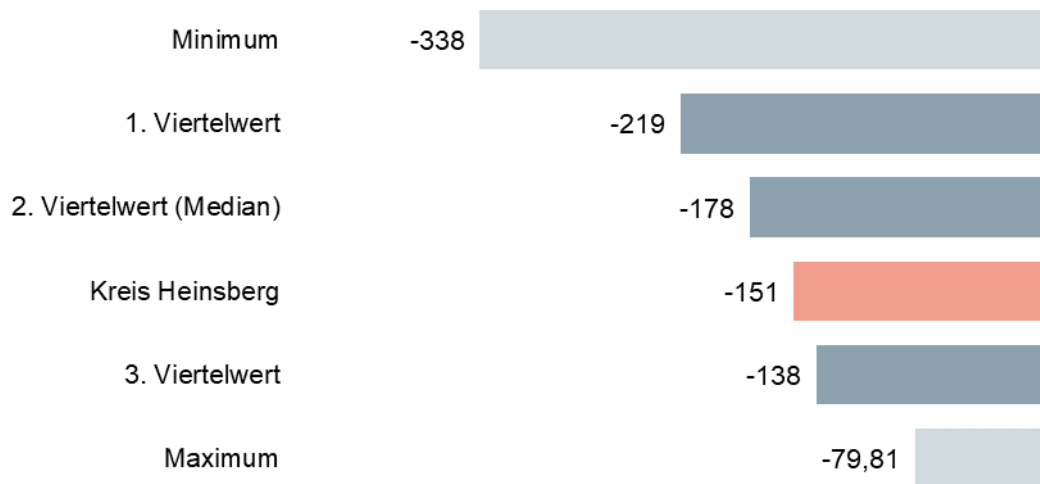
In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Das geplante Jahresergebnis 2022 der Kommunen im Kreis Heinsberg beträgt -42,56 Euro je Einwohner. Mit diesem Wert gehört der Kreis Heinsberg zur Hälfte der Vergleichskreise mit dem besseren Jahresergebnis der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner.

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 2022



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



Beim Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner ergibt sich ein ähnliches Bild. Ohne Berücksichtigung der Haushaltsbelastungen durch die COVID-19-Pandemie als außerordentlichen Ertrag ergibt sich ein Planwert von -138 Euro je Einwohner. Die Kommunen im Kreis Heinsberg positionieren sich in diesem Vergleich wiederum oberhalb des Medians.

Das in Summe negative Jahresergebnis je Einwohner indiziert jedoch einen Konsolidierungsbedarf bei den Kommunen im Kreis Heinsberg. Der Handlungsbedarf des Kreises Heinsberg ist daher nach wie vor hoch, durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen die Kreisumlage so gering wie möglich zu halten und damit Rücksicht auf seine kreisangehörigen Kommunen zu nehmen. Für das Jahr 2022 hat der Kreis seine kreisangehörigen Kommunen durch eine nicht auskömmlich geplante Kreisumlage um 4,5 Mio. Euro entlastet.

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.

Umlagegrundlagen je Einwohner Kreis Heinsberg 2015 bis 2020 in Euro

2015	2016	2017	2018	2019	2020
1.147	1.188	1.221	1.319	1.385	1.449

Die Umlagegrundlagen der Kommunen im Kreis Heinsberg haben sich im Betrachtungszeitraum um über 300 Euro je Einwohner erhöht. Das entspricht einer Steigerung von 26 Prozent. Für das Vergleichsjahr 2022 haben sich die Umlagegrundlagen um weitere 73 Euro je Einwohner erhöht. Damit ergibt sich folgende Positionierung:

Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro 2022

Kennzahl	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Umlagegrundlagen Kreise	1.522	1.430	1.589	1.675	1.795	2.852	31
Steuerkraft der kreisangehörigen Kommunen	1.081	1.028	1.235	1.374	1.471	2.693	31
Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen	441	2,71	194	287	378	875	31

Aus den Steuerkraftmesszahlen und den Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen errechnen sich vergleichsweise niedrige Umlagegrundlagen, was eine schwächere Finanzkraft der Kommunen im Kreis Heinsberg belegt. Eine Aufteilung der Umlagegrundlagen auf die Steuerkraft und die Schlüsselzuweisungen zeigt, dass die vergleichsweise niedrigen Umlagegrundlagen in erster Linie auf die niedrige Steuerkraft der kreisangehörigen Kommunen zurückzuführen sind. Nur in einem Kreis ist die Steuerkraft der kreisangehörigen Kommunen niedriger als im Kreis Heinsberg.

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 2022

Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
90	44	75	92	100	100	31

Im Kreis Heinsberg unterliegt nur eine von zehn Kommunen der Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts oder eines Haushaltssanierungsplans. Die für 2022 geplanten negativen Jahresergebnisse haben daher bei den Kommunen im Kreis Heinsberg überwiegend keine Auswirkungen auf den Haushaltsstatus.

1.3.2 Haushaltsstatus

- Die Haushalte des Kreises Heinsberg sind im betrachteten Zeitraum ausgeglichen bzw. fiktiv ausgeglichen. Aufsichtsrechtliche Beschränkungen bestehen derzeit nicht.

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 Heinsberg 2015 bis 2022

Haushaltsstatus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ausgeglichener Haushalt		X	X	X	X	X		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt	X						X	X

Der Haushaltsstatus der Ist-Jahre 2015 bis 2020 bemisst sich am Jahresergebnis, der Haushaltsstatus in den Planjahren ab 2021 am Haushaltsplan.

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. Die Entwicklung der Rücklagen beim Kreis Heinsberg wird in der folgenden Tabelle dargestellt.

Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Heinsberg in Mio. Euro 2015 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	-2,03	1,82	5,73	3,17	2,25	2,69
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro *	14,05	15,87	21,60	25,05	27,30	29,99
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro *	44,22	44,22	44,22	44,80	44,58	44,29
Fehlbetragsquote in Prozent	3,37	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

* Die gpaNRW nimmt die Verwendung der Jahresergebnisse vorweg und verrechnet diese unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage bzw. mit der Ausgleichsrücklage.

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

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro	-4,52	-4,51	0,00	0,00	0,00
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	25,47	20,96	20,96	20,96	20,96
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	44,29	44,29	44,29	44,29	44,29

Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss über die Verwendung des Jahresergebnisses vorweg. Die Jahresergebnisse werden zunächst mit der Ausgleichsrücklage verrechnet.

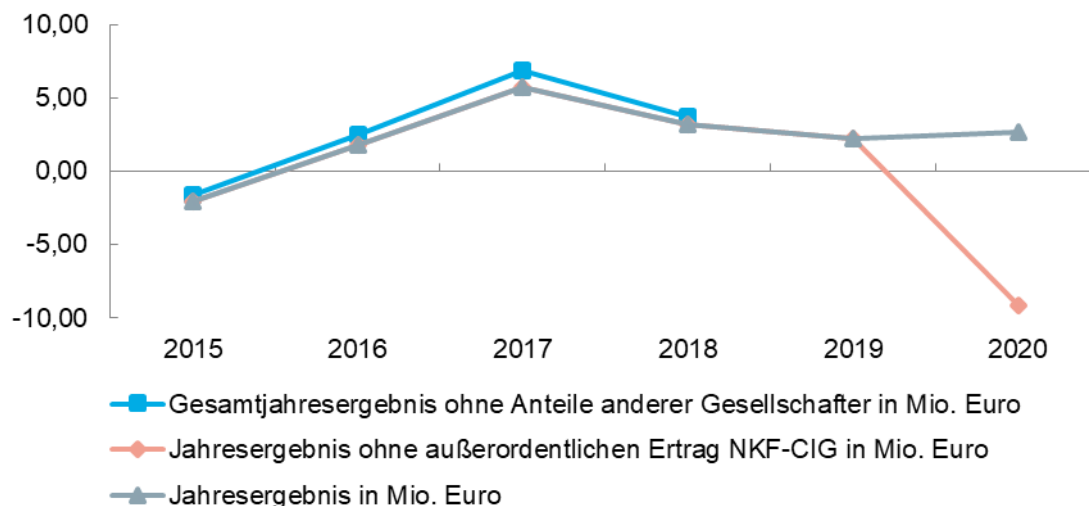
Die geplanten Fehlbeträge führen zu einem Eigenkapitalverzehr beim Kreis. Haushaltsrechtliche Konsequenzen sind damit jedoch nicht verbunden.

1.3.3 Ist-Ergebnisse

- Im betrachteten Zeitraum 2015 bis 2020 ist nur das Jahresergebnis 2015 negativ. Ansonsten decken die Erträge die Aufwendungen. In der Ergebnisrechnung 2020 weist der Kreis Heinsberg pandemiebedingte Haushaltsbelastungen in hohem Umfang aus. Ohne den außerordentlichen Ertrag wäre das Jahresergebnis deutlich negativ. Auch strukturell ist der Haushalt 2020 unausgeglichen.
- Der Umlagebedarf des Kreises Heinsberg ist im interkommunalen Vergleich unauffällig und liegt im Bereich des Medians.

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 Heinsberg in Mio. Euro 2015 bis 2020

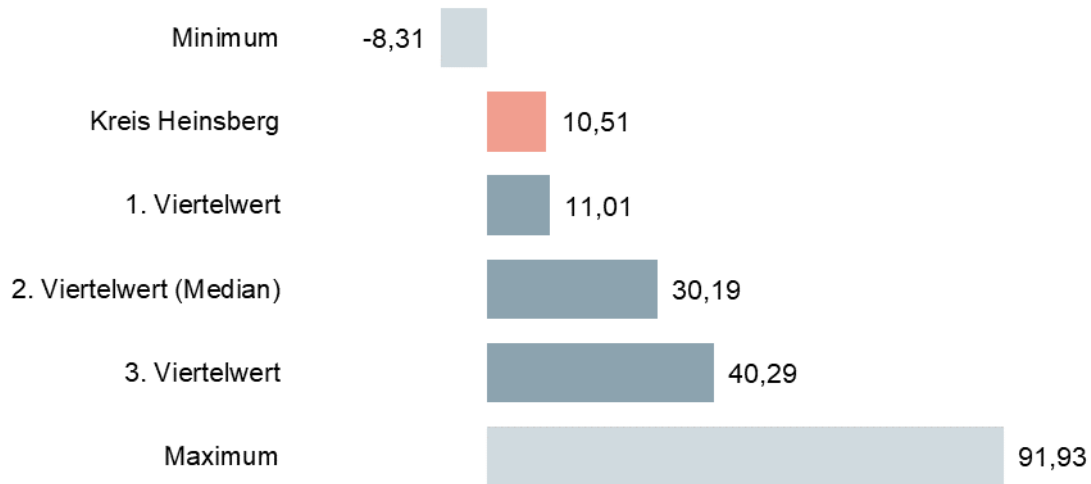


Nach der NKF-Umstellung 2009 hat der Kreis Heinsberg überwiegend Fehlbeträge erzielt. Seit 2016 fallen die Jahresergebnisse dagegen positiv aus. Die Überschüsse summieren sich auf 15,7 Mio. Euro. Die Gesamtjahresergebnisse des Kreises Heinsberg liegen auf dem Niveau der Ergebnisse des Kernhaushalts.

Das Jahresergebnis 2020 von plus 2,7 Mio. Euro ist maßgeblich geprägt durch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. Aufgrund der gesetzlichen Regelungen durch das NKF-CIG hat der Kreis im Jahresabschluss die pandemiebedingten finanziellen Belastungen in Höhe von 8,5

Mio. Euro als außerordentlichen Ertrag in der Ergebnisrechnung ausgewiesen. Der weitaus größte Teil der Haushaltsbelastung entfällt dabei auf die Beschaffung von Schutzmaterialien wie Masken, Einwegschutanzüge, Desinfektionsmittel und Selbsttests. Ohne die vom Gesetzgeber vorgesehene Buchungs- und Bilanzierungshilfe liegt das Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit bei -5,8 Mio. Euro und ist damit deutlich negativ.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



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



Nur fünf der 31 Vergleichskreise haben 2020 ein niedrigeres Jahresergebnis je Einwohner erzielt als der Kreis Heinsberg.

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

Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-35,88	-35,88	-5,87	17,00	31,56	82,61	31

Ohne Berücksichtigung des außerordentlichen Ertrags nach dem NKF-CIG erzielt der Kreis Heinsberg 2020 das niedrigste Ergebnis innerhalb der Vergleichskreise.

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. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2020 wesentlich beeinflusst haben. 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 als Anlage dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Mio. Euro 2020“

Kreis Heinsberg	
Jahresergebnis	+2,69
Bereinigung Schlüsselzuweisungen	-46,69
Bereinigungen Sondereffekte	+5,2
Bereinigung erhöhte Beteiligung des Bundes an den Leistungen für die Kosten der Unterkunft	-8,0
Hinzurechnungen Mittelwerte Schlüsselzuweisungen	+42,22
= strukturelles Ergebnis	-4,59

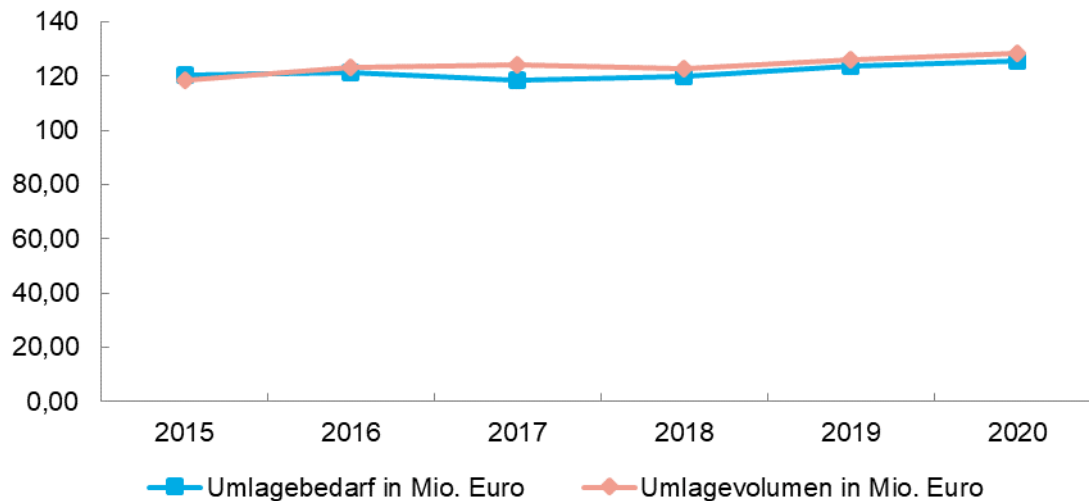
* nach Abstimmung mit der Kämmerei wurden folgende Sondereffekte berücksichtigt: erhöhte Beteiligung des Bundes an den Leistungen für die Kosten der Unterkunft (8,0 Mio. Euro), höhere Beihilferückstellungen (2,2 Mio. Euro,) sowie höhere Aufwendungen für ELAG, Wohngeld (3,0 Mio. Euro).

Das strukturelle Ergebnis 2020 fällt in der Modellrechnung um rund 7,3 Mio. Euro schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis.

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 Heinsberg in Mio. Euro 2015 bis 2020



Beim Kreis Heinsberg liegt seit 2016 in allen Jahren das Umlagevolumen über dem Umlagebedarf. Im Durchschnitt liegt das Verhältnis von Umlagevolumen und Umlagebedarf bei 102 Prozent. Die kreisangehörigen Kommunen haben daher durch die gezahlte Kreisumlage zu den positiven Jahresergebnissen des Kreises beigetragen.

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

Kennzahl	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Werte
Umlagebedarf	492	369	469	544	609	764	31
Umlagevolumen	502	375	494	577	645	800	31

Betrachtet man lediglich den regulären Umlagebedarf, werden die Kommunen im Kreis Heinsberg niedriger belastet als in der Hälfte Vergleichskreise. Einen wesentlichen Einfluss auf den Umlagebedarf haben jedoch

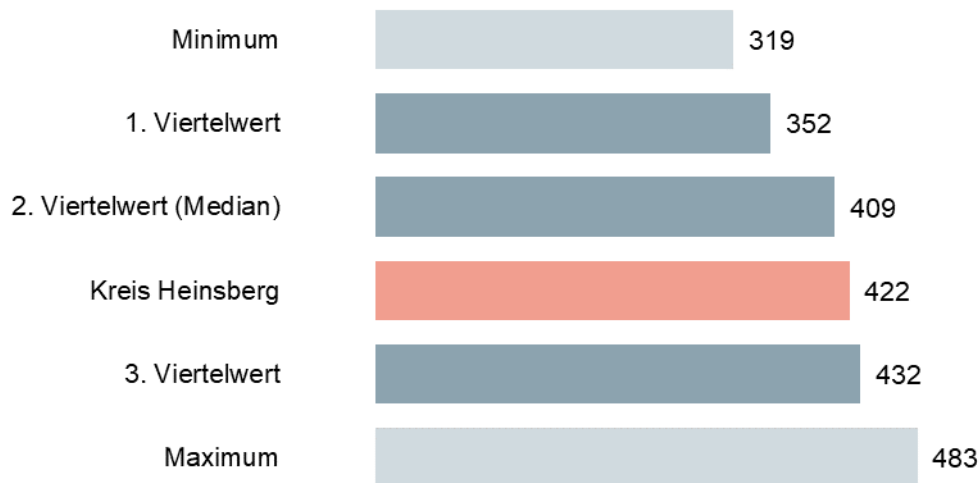
- die unterschiedlichen Finanzierungsmodelle der SGB II-Leistungen,
- die Landschaftsumlage und die Schlüsselzuweisungen,
- die Aufgaben, die ein Kreis für seine kreisangehörigen Kommunen erfüllt sowie strukturelle Rahmenbedingungen.

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 Umlage-

bedarf 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 bereinigen.

Nicht berücksichtigt in den Kennzahlen hat die gpaNRW sonstige Mehrbelastungen wie z.B. eine gesonderte ÖPNV-Umlage, die einige Vergleichskreise im Gegensatz zum Kreis Heinsberg zusätzlich erheben und damit nicht direkt über die allgemeine Kreisumlage abrechnen. Der Kreis Heinsberg rechnet lediglich geringe Mehrbelastungen bei den Förderschulen, Musikschulen und des Kreisgymnasiums ab. Diese sonstigen Mehrbelastungen haben einwohnerbezogen nur einen marginalen Effekt und würden zu keiner anderweitigen Positionierung des Kreises Heinsberg in den nachfolgenden Vergleichen führen.

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



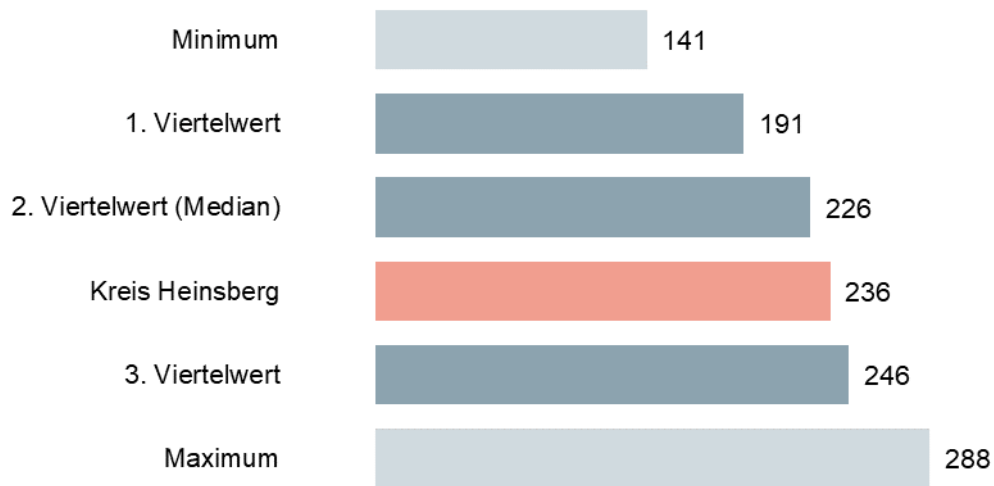
In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der bereinigte Umlagebedarf je Einwohner von 422 Euro liegt im interkommunalen Vergleich knapp über dem Medianwert. Die Kommunen im Kreis Heinsberg werden daher bei dieser Berechnung durch die zu zahlende Kreisumlage leicht mehr belastet als andere Kommunen in den Vergleichskreisen.

Rechnet man beim Umlagebedarf in einem weiteren Schritt die sozialen Leistungen heraus, ergibt sich folgendes Bild:

Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen je Einwohner in Euro 2020



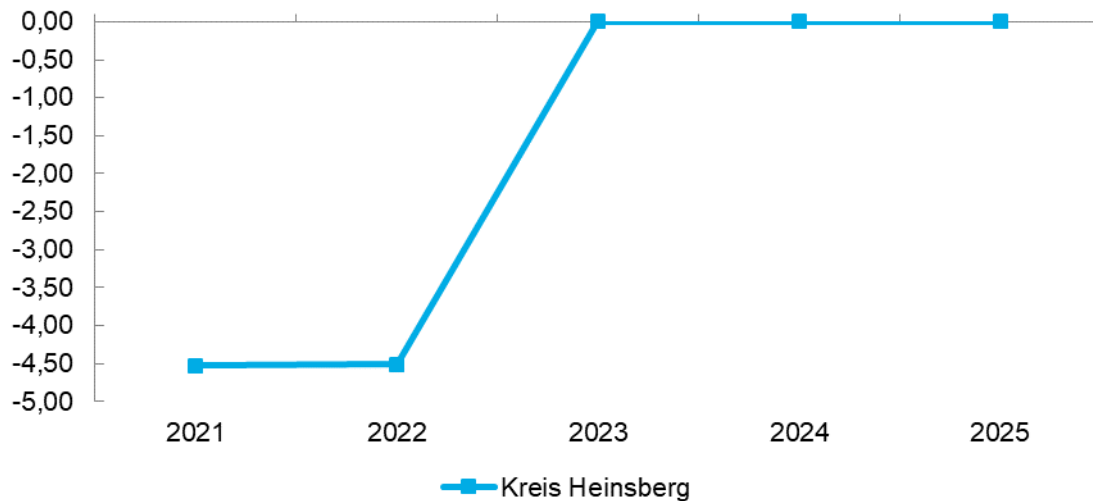
Auch bei dieser Betrachtung positioniert sich der Kreis Heinsberg zwischen dem Median und dem dritten Viertelwert. Der Kreis Heinsberg hat bei der Isolierung der Corona-bedingten Belastungen ab 2020 von der Berücksichtigung der erhöhten Kostenbeteiligung des Bundes abgesehen. Die Erhöhung an den Kosten Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende ist direkt ergebnisverbessernd berücksichtigt worden. Damit hatte dies positive Auswirkung auf den Umlagebedarf.

1.3.4 Plan-Ergebnisse

- Der Kreis Heinsberg plant 2022 mit einem Defizit von 4,5 Mio. Euro. Mit der damit verbundenen Eigenkapitalreduzierung ist eine Entlastung der kreisangehörigen Kommunen verbunden. Bei der Planung bis 2025 bestehen durch die aktuellen unsicheren Rahmenbedingungen (Pandemie, Ukraine-Krieg) hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Darüber hinaus sieht die gpaNRW bei der Planung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen zusätzliche haushaltswirtschaftliche 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 Heinsberg in Mio. Euro 2021 bis 2025



Für 2021 und 2022 hat der Kreis Heinsberg jeweils ein Defizit von 4,5 Mio. Euro eingeplant, um mit der damit verbundenen Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage Rücksicht auf die kreisangehörigen Kommunen zu nehmen. Dabei hat der Kreis 2021 rund 3,8 Mio. Euro Corona-bedingte Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag in den Ergebnisplan eingestellt. Ohne diese vom Gesetzgeber vorgesehene Bilanzierungshilfe beträgt das Defizit 8,3 Mio. Euro. Der mittlerweile vorliegende Entwurf des Jahresabschlusses 2021 sieht einen Überschuss von 0,7 Mio. Euro vor. Für den Zeitraum der mittelfristigen Planung geht der Kreis von ausgeglichenen Haushalten aus.

Mit den beiden Defiziten 2021 und 2022 von neun Mio. Euro geht eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage einher und damit eine Entlastung der kreisangehörigen Kommunen. In diesem Zusammenhang wird auf das Kapitel 1.3.1 „Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen“ hingewiesen. Danach haben die Kommunen im Kreis Heinsberg ein Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit von -43 Euro je Einwohner für 2022 ausgewiesen. Der Kreis Heinsberg hat aufgrund der finanziellen Situation seiner Kommunen bewusst nicht auskömmliche Jahresergebnisse geplant zur Entlastung der Kommunen.

Eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltsplanung ist transparent. Ein Kreis muss seine Haushaltsansätze realistisch und hinsichtlich Risiken und Chancen ausgewogen planen. In der nachfolgenden Tabelle hat die gpaNRW bei wichtigen Ertrags- und Aufwandspositionen das letzte Ist-Ergebnis mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung verglichen. Danach erfolgt eine kurze Einordnung des Planungsverhaltens.

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 *	42,2	55,5	13,3	5,6
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Schlüsselzuweisungen und allg. Kreisumlage)	72,2	89,5	17,3	4,4
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	64,3	64,8	0,5	0,2
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	58,8	71,4	12,6	4,0
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	36,4	37,4	1,0	0,5
Landschaftsumlage	62,8	79,5	16,7	4,8
Transferaufwendungen (ohne Landschaftsumlage)	150,1	176,3	26,2	3,3

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

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 den **Schlüsselzuweisungen** erwartet der Kreis Heinsberg eine Steigerung von 2021 nach 2022 um 9,2 Prozent auf einen Höchstwert von 52,2 Mio. Euro. Der Durchschnittswert der Jahre 2016 bis 2020 beträgt lediglich 42,2 Mio. Euro. Die Steigerung entspricht der zum Zeitpunkt der Planung vorliegende Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2022 des Landes aus November 2021. Die mittlerweile vorliegende Festsetzung sieht nur eine geringfügige Abweichung vor. Die deutliche Erhöhung im Jahr 2022 ist auf eine Aufstockung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse durch das Land zurückzuführen. Diese einmalige Auf-

stockung ist jedoch kreditiert und soll in späteren Haushaltsjahren von der erwarteten steigenden Verbundmasse wieder abgezogen werden. Bei der mittelfristigen Planung 2023 bis 2025 setzt der Kreis bei den Steigerungsraten die Orientierungsdaten des Landes⁸ an.

Bei den **Zuwendungen und allgemeinen Umlagen** plant der Kreis bis 2025 mit einem Anstieg von 17,3 Mio. Euro. Nicht einbezogen sind hier die Schlüsselzuweisungen und die allgemeine Kreisumlage. Trotz steigender Sozialleistungen plant der Kreis nur mit geringen Ertragssteigerungen bei den **Kostenerstattungen und Kostenumlagen**. Hier sind vor allem die Bundesbeteiligungen an den Leistungen des Jobcenters veranschlagt. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind hier nicht ersichtlich.

Aufwendungen:

Die **Personalaufwendungen** (Gehaltsaufwendungen, Zuführung zu Personalarückstellungen) steigen von 2020 bis 2025 um 12,6 Mio. Euro oder um vier Prozent jährlich. Der Kreis berücksichtigt bei der Planung für 2022 bereits die feststehende Tarifierhöhung zum 01. April 2022 sowie eine entsprechende kalkulatorische Besoldungserhöhung. Für die mittelfristige Planung bis 2025 wird bei den reinen Gehaltsaufwendungen eine Steigerung von zwei Prozent eingeplant.

Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** steigen im Vergleich zum Jahr 2020 um 1,0 Mio. Euro oder jährlich 0,5 Prozent bis 2025 an. In den Jahren 2015 bis 2019 sind beim Kreis im Durchschnitt lediglich 27 Mio. Euro für diese Aufwandsart angefallen. Der sprunghafte Anstieg 2020 resultiert im Wesentlichen aus Aufwendungen zur Bekämpfung der Coronapandemie sowie aus steigenden Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten. Es bleibt abzuwarten, ob die Ansätze ausreichen, um die aktuell allgemein steigenden Preise und die Preisentwicklung auf dem Energiemarkt aufzufangen. Die gpaNRW sieht hier ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die **Landschaftsumlage** steigt ausgehend vom Ist-Ergebnis 2020 bis 2025 um 16,7 Mio. Euro. Das entspricht einer jährlichen Steigerung von 4,8 Prozent. Für die Planung 2022 legt der Kreis die Daten aus dem Haushaltsplanentwurf des LVR mit einem Hebesatz von 15,20 Prozent zugrunde. Bei den **Transferaufwendungen (ohne Landschaftsumlage)** sind im Wesentlichen die sozialen Leistungen 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.

Die gpaNRW hat diese Unsicherheiten bei der Analyse der Plan-Ergebnisse berücksichtigt. Neben den dadurch generell hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken sieht die gpaNRW lediglich bei der Planung der Personalaufwendungen ein zusätzliches Risiko. Bei den

⁸ 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

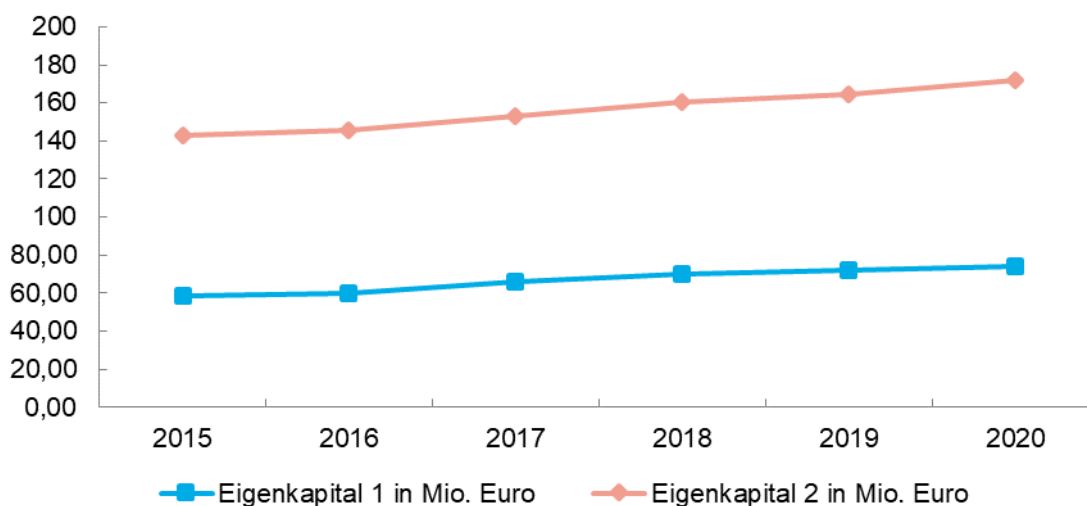
weiteren stichprobenartig geprüften Erträgen und Aufwendungen haben sich darüber hinaus keine weiteren Hinweise auf zusätzliche Risiken ergeben.

1.3.5 Eigenkapital

- ➔ Der Kreis Heinsberg verfügt aufgrund der positiven Ergebnisentwicklung der letzten Jahre über eine solide Eigenkapitalausstattung. Auch nach Abzug der Bilanzierungshilfe zum Ausgleich der Corona-bedingten Haushaltsbelastungen ist der Kreis derzeit von einer bilanziellen Überschuldung weit entfernt.

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 Heinsberg in Mio. Euro 2015 bis 2020



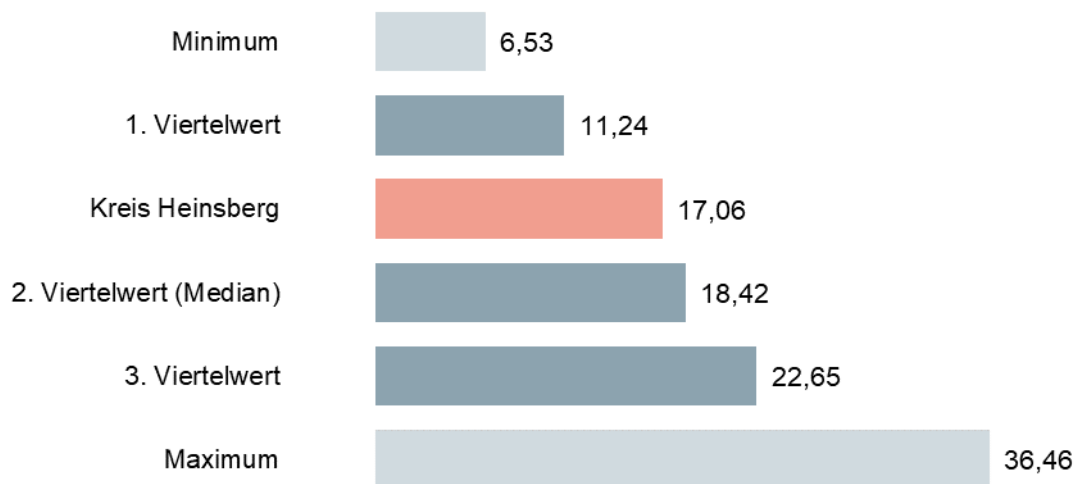
Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

Im Betrachtungszeitraum hat sich das Eigenkapital des **Kreises Heinsberg** von 58,3 Mio. Euro im Jahr 2015 auf 74,3 Mio. Euro in 2020 erhöht. Ursächlich für die Steigerung sind im Wesentlichen die positiven Jahresergebnisse seit 2016. Die Überschüsse sind jeweils der Ausgleichsrücklage zugeführt worden, so dass diese Ende 2020 einen Bestand von rund 30 Mio. Euro aufweist. Mit dieser Höhe kann die Ausgleichsrücklage ihrer Funktion als Risikoversorge wirkungsvoll nachkommen.

Der Kreis hat für 2021 bis 2025 mit Jahresfehlbeträgen von insgesamt 9,0 Mio. Euro geplant, um den kreisangehörigen Raum zu entlasten. Durch die voraussichtliche Verbesserung im Jahresabschluss 2021 von rund 5,2 Mio. Euro wird sich das Eigenkapital entgegen der Planung nicht verringern.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Eigenkapitalausstattung des Kreises Heinsberg wie folgt:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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



Berücksichtigt man beim wirtschaftlichen Eigenkapital zusätzlich die Sonderposten für Zuwendungen, gehört der Kreis Heinsberg zum Viertel der Kreise mit der höchsten Eigenkapitalausstattung.

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2020

Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
39,58	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31

Für das Jahr 2020 ist zu berücksichtigen, dass der im Jahresabschluss ausgewiesene Überschuss in der Ergebnisrechnung von 2,7 Mio. Euro außerordentliche Erträge in Höhe von 8,5 Mio. enthält. Dabei handelt es sich um die Corona-bedingten Haushaltsbelastungen, die der Kreis gemäß § 5 Abs. 5 des NKF-CIG ermittelt und in die Ergebnisrechnung eingestellt hat. Ab 2026 ist diese Bilanzierungshilfe entweder nach § 6 Abs. 1 NKF-CUIG⁹ über längstens 50 Jahre erfolgswirksam abzuschreiben oder nach § 6 Abs. 2 NKF-CUIG erfolgsneutral in Anteilen gegen

⁹ Im Gesetz- und Verordnungsblatt (GV. NRW.), Ausgabe 2022 Nr. 46 vom 14.12.2022, Seite 1063, wurde das Zweite Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 09.12.2022 verkündet, mit dem die Ausweitung des NKF-COVID-19-Isolierungsgesetzes (NKF-CIG) zu einem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) vorgenommen wird.

das Eigenkapital auszubuchen. Eine Entscheidung hierüber hat der Kreis noch nicht getroffen. In beiden Fällen wird dadurch das Eigenkapital gemindert.

Nachfolgend werden daher die Eigenkapitalquoten ohne die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG dargestellt.

Eigenkapitalquoten ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent 2020

Grund- und Kennzahlen	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	15,42	6,05	10,75	17,36	21,21	35,53	31
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	38,38	21,27	31,27	34,48	38,47	49,65	31

Betrachtet man die Eigenkapitalentwicklung des Kreises Heinsberg auf Ebene der Gesamtab-schlüsse hat sich von 2015 bis 2020 ebenfalls eine deutliche Steigerung ergeben. Im Vergleichsjahr 2018 gehört der Kreis Heinsberg mit einer Gesamteigenkapitalquote 1 von 14,35 Prozent zur Hälfte der Vergleichskreise mit der besseren Gesamteigenkapitalausstattung.

1.3.6 Schulden und Vermögen

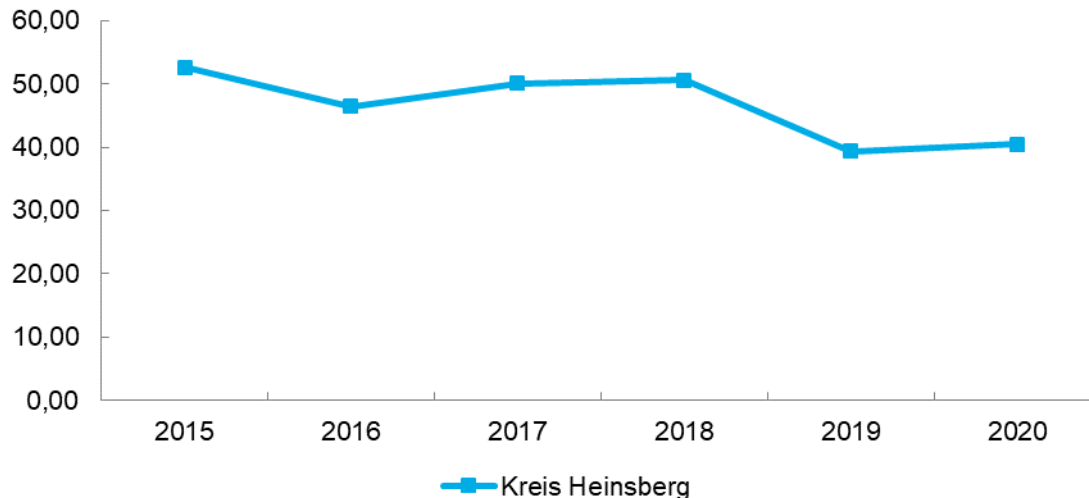
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kreise ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss. 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.

- Der Kreis Heinsberg gehört sowohl im Kernhaushalt als auch auf Konzernebene zu den Kreisen mit der niedrigsten Pro-Kopf-Verschuldung. Der Kreis verfügt über eine gute Selbstfinanzierungskraft, so dass mit den erzielten Liquiditätsüberschüssen umfangreiche Investitionen mitfinanziert werden können.
- Risiken für den Haushalt aufgrund der Altersstruktur des Gebäudevermögens sind nicht zu erkennen. Der Anlagenabnutzungsgrad der Straßen ist dagegen recht hoch.

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 Heinsberg in Mio. Euro 2015 bis 2020

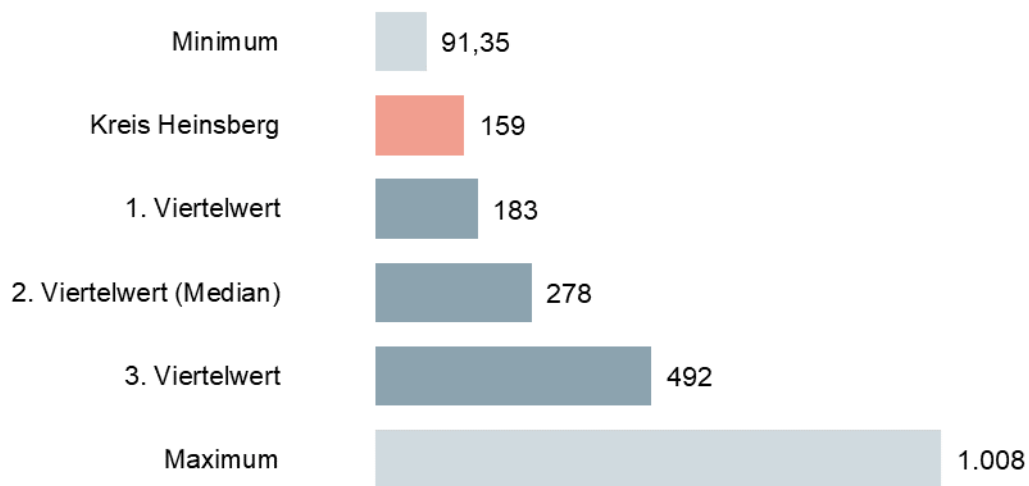


Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 bis 2020 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen des Kreises 2015 bis 2018 verwendet. Für 2019 und 2020 wurden die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen den Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes hinzuaddiert. In den Gesamtabschlüssen hat der Kreis neben dem Kernhaushalt die Einzelabschlüsse der Kreiswasserwerk Heinsberg GmbH, der Kreiswerke Heinsberg GmbH und der Rettungsdienst für den Kreis Heinsberg gGmbH konsolidiert.

Im betrachteten Zeitraum sind die Gesamtverbindlichkeiten um 12,2 Mio. Euro auf 40,5 Mio. Euro gesunken. Der Effekt beruht allerdings darauf, dass im Gegensatz zu den Gesamtabschlüssen 2015 bis 2018 ab 2019 nur noch die Verbindlichkeiten der o.g. Mehrheitsbeteiligungen in die Berechnung eingeflossen sind. Im Kernhaushalt liegen die Verbindlichkeiten im Jahr 2020 mit 30 Mio. Euro auf dem gleichen Niveau wie im Jahr 2015. Daneben ist positiv zu werten, dass der Kreis auf keine Liquiditätskredite angewiesen ist.

Bei den meisten Kreisen in NRW liegt aufgrund der Befreiungsmöglichkeit nach § 116a GO NRW kein aktueller Gesamtabschluss mehr vor. In diesen Fällen hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Diese hilfsweise ermittelten Gesamtverbindlichkeiten sowie die Verbindlichkeiten aus den vorliegenden Gesamtabschlüssen bilden zusammen die Kennzahl „Gesamtverbindlichkeiten Konzern“.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2020

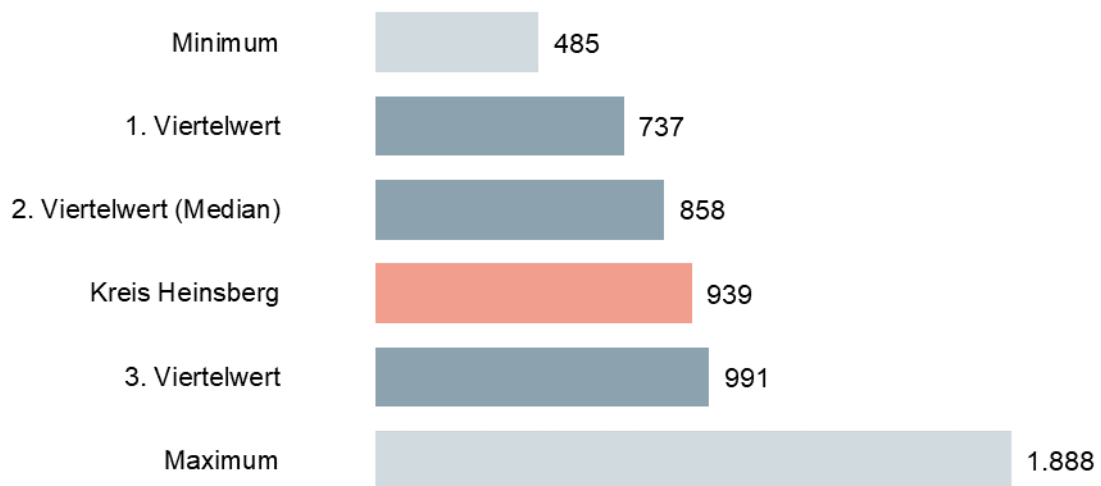


In den interkommunalen Vergleich sind 30 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kreis Heinsberg gehört zur Hälfte der Vergleichskreise mit den niedrigen Werten. Bezieht man bei der Schuldenbetrachtung neben den Verbindlichkeiten auch die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenausschlag mit ein, ergibt sich für den Heinsberg Positionierung:

Schulden je Einwohner in Euro 2020

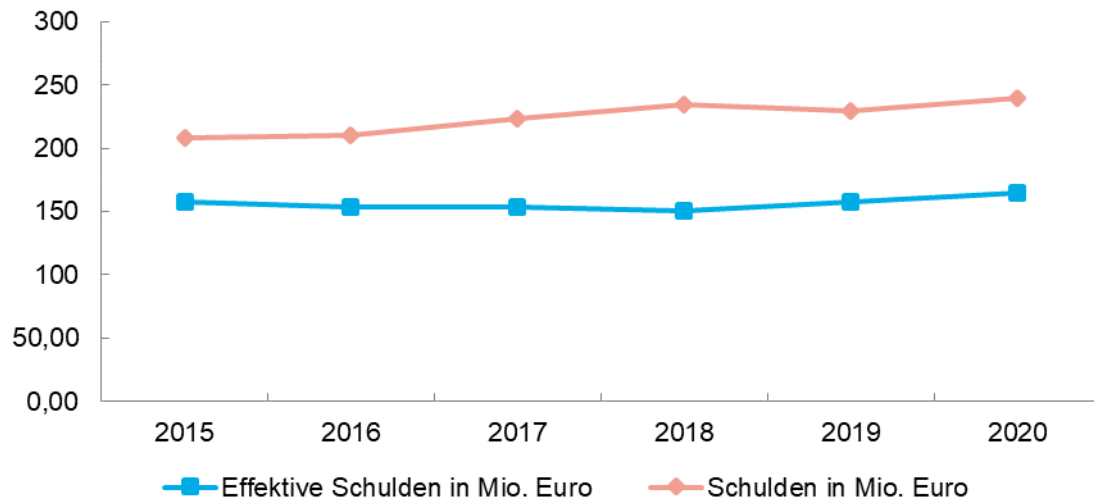


In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen. Der Kreis Heinsberg gehört zu der Hälfte der Vergleichskreise mit den höheren Schulden je Einwohner. Ursächlich für diese Positionierung sind die hohen Rückstellungen des Kreises. Neben den Pensionsrückstellungen von 142 Mio. Euro fallen rund 52 Mio. Euro an Rückstellungen für Deponien und Altlasten an. Im Durchschnitt sind bei den 31 Kreisen Rückstellungen für Deponien und Altlasten von nur 19 Mio. Euro bilanziert.

1.3.6.2 Effektivverschuldung

Den Schulden stehen in der Regel Vermögenspositionen gegenüber, die zur Schuldentilgung eingesetzt werden können. Es handelt sich dabei um Umlaufvermögen wie die liquiden Mittel und kurzfristige Forderungen. Daher erweitert die gpaNRW die Analyse der Schulden um diese Positionen. Bei der Berechnung der Effektivverschuldung werden die liquiden Mittel und Forderungen von den Schulden abgezogen.

Schulden und effektive Schulden Kreis Heinsberg in Mio. Euro 2015 bis 2020



Das liquidierbare und zur Schuldentilgung einsetzbare Umlaufvermögen verringert die jährliche effektive Schuldenlast. Die Schulden haben sich vor allem aufgrund der Rückstellungen im Betrachtungszeitraum um 31 Mio. Euro erhöht. Die liquiden Mittel und die Forderungen sind im gleichen Zeitraum um 25 Mio. Euro angewachsen. Die effektive Schuldenlast des Kreises Heinsberg hat sich daher im Zeitraum 2015 bis 2020 leicht erhöht und beträgt Ende 2020 164 Mio. Euro. Das entspricht einem einwohnerbezogenen Wert von 643 Euro.

Effektive Schulden je Einwohner in Euro 2020

Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
643	165	506	676	812	1.016	31

Bei den effektiven Schulden je Einwohner liegt der Kreis Heinsberg unterhalb des Medianwertes. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Forderungen und liquide Mittel mit rund 76 Mio. Euro vergleichsweise hoch ausfallen.

1.3.6.3 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	80	36,3	54,6
Gemeindehäuser	60	50,8	15,3
Schulgebäude (Berufskollegs)	80	50,6	36,8
Sporthallen	80	29,7	62,9
Straße	47,6	15,8	66,8

GND=Gesamtnutzungsdauer, RND= Restnutzungsdauer

Der Kreis hat sich bei seinem Gebäudebestand für eher längere Nutzungszeiträume entschieden. Grundsätzlich verringert sich durch einen längeren Nutzungszeitraum die jährliche Belastung durch die Abschreibungen, da der Vermögensgegenstand über einen längeren Zeitraum abgeschrieben wird. Gleichzeitig steigt aber auch das Risiko von vorzeitigen außerplanmäßigen Abschreibungen und Ersatzbeschaffungen, wenn der Vermögensgegenstand nicht das Ende seines geplanten Nutzungszeitraumes erreicht.

Bei den Straßen variiert die zulässige Gesamtnutzungsdauer seit 2008 zwischen 50 und 60 Jahren. Aktuell gilt eine maximale Nutzungsdauer von 60 Jahren. Die durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer der Straßen liegt im Kreis Heinsberg bei 48 Jahren. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer liegt bei 16 Jahren. Bei den Verkehrsflächen des Kreises ergibt sich demnach ein vergleichsweise hoher Abnutzungsgrad von 67 Prozent. Der tatsächliche Zustand der Straßen ist nach Einschätzung der Verwaltung besser als es der Anlagenabnutzungsgrad vermuten lässt. Wie sich der Zustand der Verkehrsflächen insgesamt darstellt und welche Steuerungs- und Optimierungspotenziale vorhanden sind, wird im Teilbericht „Verkehrsflächen“ näher erläutert.

Bei den Schulgebäuden (Berufskollegs) und den dazugehörigen Sporthallen ergeben sich bei einer rein bilanziellen Betrachtung durchschnittliche Restnutzungsdauern von 51 bzw. 30 Jahren und damit Abnutzungsgrade von 37 bzw. 63 Prozent. Der Kreis Heinsberg hält in seinem Kreisgebiet drei Berufskollegs vor.

Das größte Investitionsvorhaben des Kreises in den kommenden Jahren ist der Ausbau des Breitbands. Alleine 11,0 Millionen Euro sind hierfür in den nächsten Jahren vorgesehen. Durch entsprechende Bundeszuschüsse und der anteiligen Kostenübernahme der kreisangehörigen Kommunen, entsteht für den Kreis Heinsberg selbst kein Finanzierungsaufwand. Darüber hinaus sind verschiedene Sanierungsmaßnahmen geplant.

Die Investitionen in den Gebäudebestand führen jeweils zu einer Verlängerung der Nutzungsdauern und wirken sich positiv auf die Abnutzungsgrade aus. Darüber hinaus tragen die Investitionen zum Substanzerhalt des bilanzierten Sachanlagevermögens bei. Dieses hat sich von 2015 bis 2020 von 230 Mio. Euro um 16 Mio. Euro auf 346 Mio. Euro erhöht. Der Kreis konnte daher in den letzten Jahren den durch Abgänge und Abschreibungen bedingten Werteverzehr durch neue Investitionen ausgleichen bzw. neues Vermögen schaffen. Inwieweit bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen neue Investitionen gegenüberstehen, wird durch die Investitionsquote ausgedrückt. Im Betrachtungszeitraum liegt diese bei 144 Prozent.

Wie sich die Investitionstätigkeit auf die Finanzplanung auswirkt, wird im folgenden Kapitel näher betrachtet.

1.3.6.4 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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

Salden der Finanzrechnung Kreis Heinsberg in Mio. Euro 2021 bis 2025

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	5,22	10,49	15,67	15,12	15,22
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-11,33	-12,21	-14,04	-4,28	-4,46
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-6,11	-1,71	1,63	10,84	10,76
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	3,59	0,07	0,01	0,01	0,01
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-2,52	-1,78	1,64	10,85	10,77

Der Kreis Heinsberg plant bis auf 2021 im gesamten Betrachtungszeitraum mit einem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Der mittlerweile vorliegende Entwurf des Jahresabschlusses 2021 sieht im Ergebnis ebenfalls einen positiven Saldo von 4,9 Mio. Euro vor. Mit den positiven Salden ist der Kreis in der Lage, die Tilgung der Investitionskredite zu finanzieren. Die Selbstfinanzierungskraft des Kreises stellt sich daher auch in den kommenden Jahren positiv dar.

Der Kreis Heinsberg plant mit dem aktuellen Haushalt 2022 eine umfangreiche Investitionstätigkeit. Von 2021 bis 2025 sind Auszahlungen für Baumaßnahmen in Höhe von 102 Mio. Euro vorgesehen.

Zur Finanzierung seiner investiven Auszahlungen plant der Kreis Heinsberg neben Zuwendungen und Zuschüssen Dritter vor allem den Einsatz eigener liquider Mittel. Die Aufnahme von Investitionskrediten ist nur im geringen Umfang vorgesehen. Durch diese Herangehensweise bleiben Handlungsspielräume für zukünftige Generationen erhalten.

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

→ Feststellung

Der Kreis Heinsberg kann die Fristen zur Aufstellung, Feststellung und Anzeige der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse nicht einhalten. Unterjährige Informationen über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung erhalten die Entscheidungsträger von Politik und Verwaltung über einen Budgetbericht.

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.

Beim **Kreis Heinsberg** werden die Fristen zur Aufstellung, Feststellung und Anzeige der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse nicht immer eingehalten. Die Zuleitung des aufgestellten Jahresabschlusses erfolgte zuletzt im dritten oder vierten Quartal des Folgejahres und damit nicht ganz innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist (bis zum 31. März des Folgejahres). Durch

die Aufstellung des Jahresabschlusses nach dem Sommer liegen dem Kreis erst kurz vor der Haushaltsplanung die Ergebnisse des Vorjahres vor und können bei der Planung nicht frühzeitig berücksichtigt werden.

→ **Empfehlung**

Der Kreis sollte eine Überprüfung der Prozesse bei der Erstellung der Jahresabschlüsse vornehmen. Ziel sollte es sein, sich zukünftig bei der Aufstellung der Entwürfe und der Beschlussfassung im Kreistag den gesetzlichen Fristen anzunähern.

Der Kreis Heinsberg hat von der Möglichkeit der Befreiung nach § 116a GO NRW Gebrauch gemacht und ab 2019 keinen Gesamtabchluss mehr aufgestellt.

Unterjährige Informationen über den Verlauf der Haushaltsbewirtschaftung erhält der Kreistag regelmäßig über einen Budgetbericht. Die Fachämter melden hierzu der Kämmerei die wesentlichen Änderungen gegenüber der Ergebnisplanung für ihre zuständigen Budgets. Die Kämmerei erstellt daraus einen Gesamtbericht mit einer Prognose des voraussichtlichen Jahresergebnisses. In dem Gesamtbericht finden sich neben einer übersichtlichen tabellarischen Aufstellung der Veränderungen auch ausführliche textliche Erläuterungen. Darüber hinaus werden auch seit 2020 die Corona-bedingten finanziellen Belastungen des Haushalts dargestellt.

Der Schwerpunkt des Budgetberichts liegt auf den Veränderungen des Ergebnisplanes. Es werden jedoch auch Aussagen zur Ausführung des Finanzplanes mit einem aktuellen Stand zur Entwicklungen der Liquidität vorgenommen.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ **Feststellung**

Der Kreis Heinsberg 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 der allgemeinen 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 einer möglichen Sonderumlage nach § 56 c KrO NRW und um Sondereffekte.

Folgende Sondereffekte wurden bereinigt:

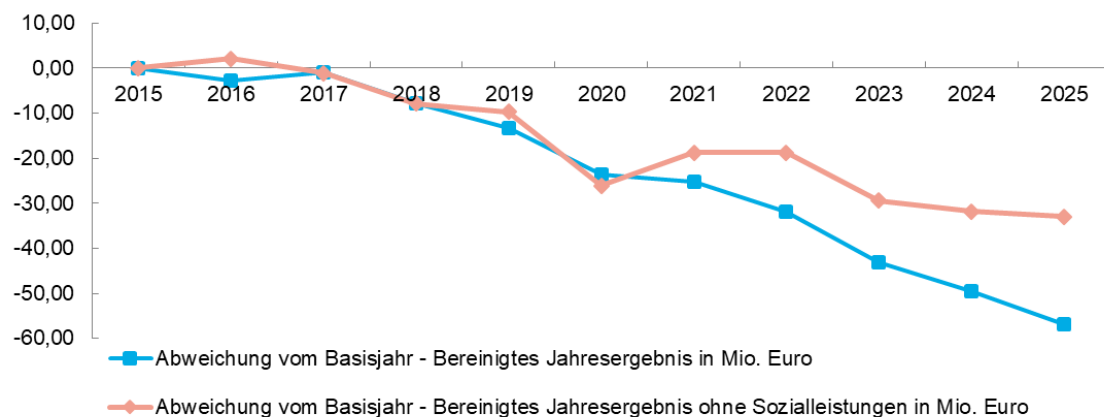
- die erhöhte Erstattung des Bundes für die Kosten der Unterkunft

- höhere Beihilferückstellungen
- erhöhte Aufwendungen für ELAG und Wohngeld

Ab dem Haushaltsjahr 2020 müssen die Kreise nach dem NKF-CIG die Corona-bedingten Haushaltsbelastungen isolieren und in dieser Höhe einen außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von dem Kreis Heinsberg ermittelten Corona-bedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die Corona-bedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung des Kreises Heinsberg langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

Die Landschaftsumlage 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 2015 entwickeln. Die Tabellen 7 und 8 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Kreis Heinsberg in Mio. Euro 2015 bis 2025



Das Basisjahr 2015 wird in der Grafik als Ausgangspunkt mit Null Euro dargestellt. Die weiteren bereinigten Jahresergebnisse sind als Differenz zum Basisjahr dargestellt.

Zunächst werden die bereinigten Jahresergebnisse inklusive der sozialen Leistungen betrachtet (blauer Graph). Das bereinigte Jahresergebnis 2020 ist um 24 Mio. Euro schlechter als das des Basisjahres 2015. Dem Kreis Heinsberg ist es in diesem Betrachtungszeitraum der Ist-Ergebnisse nicht gelungen, die steigenden Aufwendungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Aufwandsteigerungen ergeben sich regelmäßig durch Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie durch allgemeine Preissteigerungen unter anderem bei den Bewirtschaftungskosten des Anlagevermögens (Strom, Heizung, Wasser, Reinigung etc.). Allein die Personalaufwendungen haben sich bis 2020 um zehn Mio. Euro erhöht.

Im Planungszeitraum ab 2021 ist der Trendverlauf weiter negativ. Von 2020 bis 2025 verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis um weitere 33 Mio. Die sozialen Leistungen haben daran jedoch einen erheblichen Anteil:

- 10 Mio. Euro entfallen auf den Produktbereich 05 „Soziale Leistungen“,
- 10 Mio. Euro entfallen auf den Produktbereich 06 „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“,
- 17 Mio. Euro entfallen auf die Landschaftsumlage

Die Aufwandssteigerungen bei den sozialen Leistungen sowie der Landschaftsumlage sind vom Kreis Heinsberg kaum beeinflussbar. Die Handlungsspielräume des Kreises sind vor allem durch diese kaum steuerbaren Haushaltspositionen beeinträchtigt.

Der Trend der bereinigten Ergebnisse ohne „Sozialleistungen“ verläuft in den abgeschlossenen Jahren zunächst ähnlich. In den Planjahren nimmt die Abweichung zu. Grundsätzlich ist dies auf die gestiegenen Aufwendungen und der nur anteiligen Deckung durch erhaltene Erträge in diesem Bereich zurückzuführen. Die Aufwendungen steigen nach der Planung insbesondere bei den oben genannten Produktbereichen deutlich an. Die Betrachtung macht deutlich, dass der Kreis gefordert ist, jede Möglichkeit zu nutzen, um seine kreisangehörigen Kommunen nachhaltig zu entlasten. Im Berichtsteil Haushaltssituation hat die gpaNRW zum Ausdruck gebracht, dass die Entlastung der kreisangehörigen Kommunen durch nicht auskömmlich festgesetzte Umlagen zu einem bewussten Substanzverlust beim Kreis führt und nicht nachhaltig ist. Die temporäre Entlastungswirkung durch eine reduzierte Kreisumlage darf nicht dazu führen, den Konsolidierungsdruck des Kreises zu reduzieren und damit strukturelle Sparmaßnahmen zu verhindern.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte weitere Konsolidierungsmöglichkeiten konsequent ausschöpfen. Ziel sollte es sein, zumindest einen Teil der steigenden Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. So kann der Kreis nachhaltig Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit seiner kreisangehörigen Kommunen nehmen.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Der Kreis Heinsberg überträgt im Aufwandsbereich weniger Ermächtigungen ins Folgejahr als mehr als die Hälfte der Vergleichskreise. Auch bei den investiven Auszahlungen wird das Instrument unterdurchschnittlich genutzt. Dabei können jedoch 2020 nur knapp mehr als ein Drittel der Haushaltsermächtigungen auch tatsächlich in Anspruch genommen werden. Hier sieht die gpaNRW Optimierungspotenziale.

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.

Der **Kreis Heinsberg** hat die Grundsätze für die Übertragung von Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen in seiner „Dienstanweisung über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen gem. § 22 Abs. 1 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO NRW)“ geregelt. Nach diesen ermöglicht er konsumtive Ermächtigungsübertragungen nur in absoluten Ausnahmefällen und besonderer Begründung.

Auch das Verfahren zur Übertragung von Ermächtigungsübertragungen regelt der Kreis in seiner Dienstanweisung.

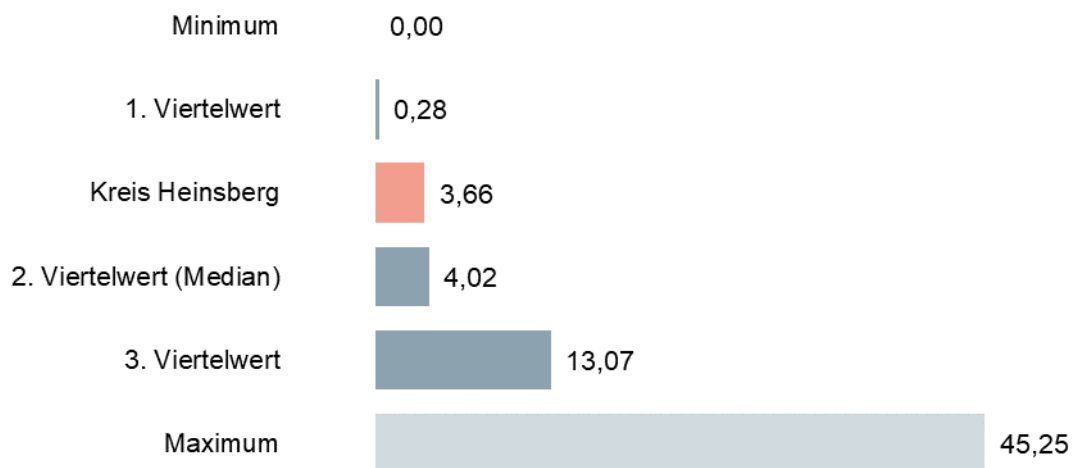
Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, die der **Kreis Heinsberg** bei den ordentlichen Aufwendungen aus dem Vorjahr übertragen hat. Der Ansatzerhöhungsgrad zeigt, zu welchem Anteil diese den ursprünglichen Haushaltsansatz erhöht haben. In einem weiteren Analyseschritt wird dargestellt, inwieweit der Kreis Heinsberg seine Ansätze einschließlich der Ermächtigungsübertragungen (= fortgeschriebene Ansätze) im Haushaltsjahr tatsächlich in Anspruch genommen hat. Dies bilden wir über die Kennzahl „Grad der Inanspruchnahme“ ab.

Ordentliche Aufwendungen Kreis Heinsberg 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	314	325	343	347	364
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	0,58	0,82	0,87	0,57	0,94
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,19	0,25	0,25	0,16	0,26
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	315	326	344	348	365
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,19	0,25	0,25	0,16	0,26
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	315	325	331	343	379
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	100	99,80	96,26	98,55	104

Der Kreis Heinsberg macht von der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit, nicht in Anspruch genommene Haushaltsermächtigungen ins Folgejahr zu übertragen, Gebrauch. Die durchschnittlichen jährlichen Übertragungen bei den ordentlichen Aufwendungen betragen 0,76 Mio. Euro. Die nach 2020 übertragenen Ermächtigungen von 0,94 Mio. Euro entsprechen 3,66 Euro je Einwohner. Damit reiht sich der Kreis Heinsberg im Vergleich mit den anderen Kreisen in NRW wie folgt ein:

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2020



Der Vergleich enthält Werte von 31 Kreise. Davon haben sieben Kreise überhaupt keine Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen.

Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen entwickeln sich wie folgt:

Investive Auszahlungen Kreis Heinsberg 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	19,07	21,89	27,82	35,48	38,36
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	3,52	5,56	6,11	11,76	10,31
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	18,45	25,41	21,95	33,16	26,89
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	22,59	27,45	33,93	47,24	48,67
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	15,58	20,26	18,00	24,90	21,19
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	11,13	17,11	11,70	26,12	18,60
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	49,28	62,23	34,47	55,29	38,22

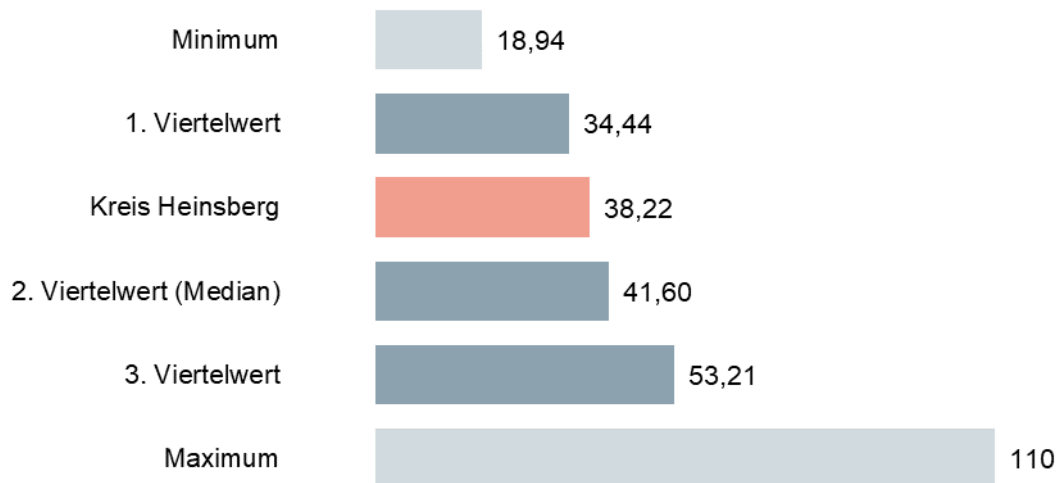
Der Kreis Heinsberg überträgt im betrachteten Zeitraum nicht in Anspruch genommene Ermächtigungen von durchschnittlich 7,45 Mio. Euro ins Folgejahr. Die übertragenen Ermächtigungen von 2019 nach 2020 von 10,31 Mio. Euro entsprechen 40,36 Euro je Einwohner. Im interkommunalen Vergleich reiht sich der Kreis Heinsberg damit wie folgt ein:

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je Einwohner in Euro 2020

Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
40,36	0,00	33,70	64,15	113	292	31

Die übertragene Haushaltsermächtigung in 2020 ist vergleichsweise niedrig. Wie viel von dem zur Verfügung stehenden Haushaltsansatz tatsächlich verausgabt werden konnte, wird durch den Grad der Inanspruchnahme angezeigt. Dieser liegt seit 2016 im Durchschnitt bei 47,9 Prozent.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen. Der Kreis Heinsberg kann nur etwas mehr als ein Drittel seines veranschlagten Investitionsvolumens auch tatsächlich umsetzen. Diese Problematik ergibt sich bei vielen Kommunen in NRW und ist von der gpaNRW auch bereits bei der Prüfung der mittleren und der größeren kreisangehörigen Kommunen festgestellt worden. Durch einen regelmäßig niedrigen Grad der Inanspruchnahme vermitteln die Haushaltspläne einer Kommune kein realistisches Bild der tatsächlichen Investitionstätigkeit.

Die Gründe, warum die Auszahlungsermächtigungen nur zu einem Teil auch verausgabt werden können, sind nach Angaben der Kreisverwaltung:

- die begrenzten personellen Kapazitäten in der eigenen Bauverwaltung sowie
- die schwierige Auftragslage am Markt, die es erschwert, geeignete Bauunternehmen zu finden.

Grundsätzlich sind jedoch die gesetzlichen Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW zu berücksichtigen. Danach dürfen Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen.

→ Empfehlung

Der Kreis Heinsberg sollte darauf achten, seine investiven Maßnahmen bei den nächsten Haushaltsplanungen realitätsnaher zu veranschlagen. Voraussetzung für eine Veranschlagung sollte eine gewisse Planungsreife nach § 13 Abs. 2 KomHVO sein.

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 ist beim Kreis Heinsberg bei den einzelnen Fachämtern angesiedelt. Strategische Vorgaben und konkrete operative Regelungen sind bisher nicht festgelegt worden.

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 Heinsberg** erfolgt die Akquise von Fördermitteln dezentral in den Fachbereichen. Die zuständigen Mitarbeiter informieren sich dabei selbständig bei den Fördermittelgebern oder durch entsprechende Newsletter über aktuelle Fördermöglichkeiten. Dadurch ist in den Fachämtern nach eigenen Angaben ein guter Überblick über die verschiedenen Fördermöglichkeiten vorhanden. Ebenfalls beschreibt die Verwaltung die regelmäßige Prüfung auf Fördermöglichkeiten bei Investitionsvorhaben als gelebte Praxis. Neben Newslettern nutzt der Kreis Heinsberg die Unterstützung eines Netzwerks zur Fördermittelakquise. Das Leistungsportfolio umfasst unter anderem die Unterstützung bei der Fördermittelidentifizierung für konkrete Projekte.

In vielen Kommunen erfolgt die Fördermittelakquise an einer zentralen Stelle oder wird für bestimmte Bereiche, wie den Hoch- und Tiefbau, an einer Stelle gebündelt. Das bietet unter anderem folgende Vorteile:

- Aufbau eines gezielten Fachwissens zu den Themen Fördermittel und Zuwendungsrecht,
- Möglichkeit des zentralen Überblicks über die unterschiedlichen Förderprogramme und Aufbau eines Netzwerkes zur Fördermittelrecherche,
- Routine beim Umgang mit Fördergebern und bei der Antragsstellung sowie
- Gesamtüberblick über alle Fördermaßnahmen der Verwaltung mit der Möglichkeit zur Koordinierung.

Vor allem bei einer dezentralen Fördermittelorganisation wie hier beim Kreis Heinsberg ist es sinnvoll, durch strategische Vorgaben und konkrete Regelungen für die operative Ebene einen

einheitlichen Handlungsrahmen zu schaffen. Auch wird der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung eingeräumt und eine gewisse Verbindlichkeit geschaffen.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt die Fördermittelakquise verbindlich, z. B. durch eine Dienstanweisung zu regeln. Bei der Planung aller Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen sollte standardisiert eine Prüfung auf Fördermöglichkeiten erfolgen.

Klare und konkrete Regelungen sorgen für ein einheitliches und standardisiertes Vorgehen innerhalb der Verwaltung. Diese Regelungen sollten auch auf notwendige Interaktionen mit anderen Fachbereichen eingehen, auf Verfahrensschritte bei der Fördermittelbewirtschaftung und auf den Umfang der vorzunehmenden Dokumentation.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Beim Kreis Heinsberg wird die Umsetzung und Einhaltung der Förderauflagen in den zuständigen Fachbereichen überwacht. Beim Fördermittelcontrolling sieht die gpaNRW noch Optimierungspotenziale.

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 auch bei der Fördermittelakquise liegt beim **Kreis Heinsberg** die Verantwortung für die Bewirtschaftung der Fördermittel bei den jeweiligen Fachbereichen. Die Sachbearbeiter in den beantragenden Fachbereichen sind individuell dafür verantwortlich, dass die Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid realisiert werden. Bisher sind nach Auskunft der Verwaltung dabei keine größeren Probleme aufgetreten. Bei nahezu allen Förderprojekten konnten die Fristen und Auflagen eingehalten, die Fördermittel rechtzeitig abgerufen und die Verwendungsnachweise rechtzeitig und vollständig erstellt werden.

Es gibt jedoch keine zentralen Vorgaben zu Standards und Dokumentierung von Förderprojekten. Wie bereits bei der Fördermittelakquise empfohlen, können auch bei der Fördermittelbewirtschaftung zentral vorgegebene Prozessabläufe zu einem einheitlichen und personenunabhängigen Verwaltungshandeln beitragen. Weiterhin gab es zum Zeitpunkt der Prüfung keine Stelle, an der aktuell laufende Fördermaßnahmen zentral vorlagen. Dem Kreis fehlt es somit an einem umfassenden Überblick über alle investiven und konsumtiven Förderprojekte. Aktuell werden Fördermaßnahmen lediglich bei der Haushaltsplanung aufgeführt.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte die Einführung einer zentralen Datei oder Datenbank überprüfen, in der er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Eine zentrale Datei oder Datenbank sollte zu jedem Förderprojekt mindestens die folgenden Informationen abbilden:

- Beschreibung der Maßnahme mit Bewilligungszeitraum
- Förderprogramm mit Förderquote
- Finanzdaten mit Gesamtkosten und Gesamtfördersumme
- Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid
- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise
- Zweckbindungsfristen

Wie in vielen anderen Kommunen und Verwaltungen wird auch beim Kreis Heinsberg ein Dokumenten-Management-System nach und nach für bestimmte Fachbereiche eingeführt. Im Rahmen dieses Projektes kann auch für den Bereich des Fördermittelmanagements eine entsprechende Digitalisierung überprüft werden.

Ein Fördercontrolling mit einem standardisierten Berichtswesen über alle Fördermaßnahmen gibt es beim Kreis Heinsberg bislang nicht. Ein entsprechendes Controlling befasst sich mit der Beschaffung, Aufbereitung, Analyse und Kommunikation von Fördermitteldaten und greift dabei optimalerweise auf die vorher beschriebene Förderdatenbank zu. Auf Basis dieser Daten könnte der Kreis dann geeignete Steuerungsmaßnahmen einleiten, um das Förderziel zu erreichen und die ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahme sicherzustellen.

Auch bietet das Fördercontrolling eine gute Grundlage, um den kommunalen Entscheidungsträgern wie dem Verwaltungsvorstand und dem Kreistag regelmäßig über wichtige Fördermaßnahmen zu berichten.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte sein bisher praktiziertes Verfahren bei der Fördermittelbewirtschaftung um ein förderbezogenes Controlling und ein entsprechendes Berichtswesen ergänzen. Die Berichte können entweder anlässlich von wichtigen Meilensteinen bei den Fördermaßnahmen oder regelmäßig erfolgen.

Zum bereits bestehenden Finanzberichtswesen des Kreises Heinsberg wird auf das Kapitel 1.4.1 „Informationen zur Haushaltssituation“ verwiesen.

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 Heinsberg kann die Fristen zur Aufstellung, Feststellung und Anzeige der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse nicht einhalten. Unterjährige Informationen über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung erhalten die Entscheidungsträger von Politik und Verwaltung über einen Budgetbericht.	68	E1	Der Kreis sollte eine Überprüfung der Prozesse bei der Erstellung der Jahresabschlüsse vornehmen. Ziel sollte es sein, sich zukünftig bei der Aufstellung der Entwürfe und der Beschlussfassung im Kreistag den gesetzlichen Fristen anzunähern.	69
F2	Der Kreis Heinsberg 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.	69	E2	Der Kreis Heinsberg sollte weitere Konsolidierungsmöglichkeiten konsequent ausschöpfen. Ziel sollte es sein, zumindest einen Teil der steigenden Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. So kann der Kreis nachhaltig Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit seiner kreisangehörigen Kommunen nehmen.	71
F3	Der Kreis Heinsberg überträgt im Aufwandsbereich weniger Ermächtigungen ins Folgejahr als mehr als die Hälfte der Vergleichskreise. Auch bei den investiven Auszahlungen wird das Instrument unterdurchschnittlich genutzt. Dabei können jedoch 2020 nur knapp mehr als ein Drittel der Haushaltsermächtigungen auch tatsächlich in Anspruch genommen werden. Hier sieht die gpaNRW Optimierungspotenziale.	71	E3	Der Kreis Heinsberg sollte darauf achten, seine investiven Maßnahmen bei den nächsten Haushaltsplanungen realitätsnaher zu veranschlagen. Voraussetzung für eine Veranschlagung sollte eine gewisse Planungsreife nach § 13 Abs. 2 KomHVO sein.	74
F4	Die Fördermittelakquise ist beim Kreis Heinsberg bei den einzelnen Fachämtern angesiedelt. Strategische Vorgaben und konkrete operative Regelungen sind bisher nicht festgelegt worden.	75	E4	Die gpaNRW empfiehlt die Fördermittelakquise verbindlich, z. B. durch eine Dienstanweisung zu regeln. Bei der Planung aller Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen sollte standardisiert eine Prüfung auf Fördermöglichkeiten erfolgen.	76
F5	Beim Kreis Heinsberg wird die Umsetzung und Einhaltung der Förderauflagen in den zuständigen Fachbereichen überwacht. Beim Fördermittelcontrolling sieht die gpaNRW noch Optimierungspotenziale.	76	E5.1	Der Kreis Heinsberg sollte die Einführung einer zentralen Datei oder Datenbank überprüfen, in der er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	76

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E5.2	Der Kreis Heinsberg sollte sein bisher praktiziertes Verfahren bei der Fördermittelbewirtschaftung um ein förderbezogenes Controlling und ein entsprechendes Berichtswesen ergänzen. Die Berichte können entweder anlässlich von wichtigen Meilensteinen bei den Fördermaßnahmen oder regelmäßig erfolgen.	77

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	97,33	97,33	99,27	101	102	106	31
Eigenkapitalquote 1	17,06	6,53	11,24	18,42	22,65	36,46	31
Eigenkapitalquote 2	39,58	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31
Fehlbetragsquote	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	17,27	0,02	14,75	17,92	21,21	37,44	31
Abschreibungsintensität	2,37	1,14	1,78	2,01	2,36	2,98	31
Drittfinanzierungsquote	43,84	28,75	37,77	47,54	68,46	89,69	30
Investitionsquote	183	63,83	147	193	245	544	31
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	114	92,79	102	108	113	165	31
Liquidität 2. Grades	271	44,91	132	203	284	979	31
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	5,04	3,33	4,94	6,79	8,93	15,01	31

Kennzahlen	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Zinslastquote	0,00	0,00	0,05	0,12	0,28	0,68	31
Ertragslage							
Allgemeine Umlagenquote	44,01	31,79	41,86	45,93	52,09	64,04	31
Zuwendungsquote	22,97	1,88	13,40	19,27	21,70	29,22	31
Personalintensität	15,49	9,00	13,33	15,64	16,87	20,47	31
Sach- und Dienstleistungsintensität	9,59	3,14	7,09	9,73	11,59	16,43	31
Transferaufwandsquote	56,12	47,18	53,55	59,13	68,19	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 Heinsberg in Mio. Euro 2016 bis 2020

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswert
Schlüsselzuweisungen	37,19	38,30	43,59	45,33	46,69	42,22

Tabelle 4: Eigenkapital Kreis Heinsberg in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	58,28	60,09	65,82	69,85	71,88	74,28
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital 1	58,28	60,09	65,82	69,85	71,88	74,28
Sonderposten für Zuwendungen	84,75	85,34	87,07	90,45	92,39	97,99
Sonderposten für Beiträge	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 2	143	145	153	160	164	172
Bilanzsumme	363	366	388	406	412	435

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Kreis Heinsberg in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	9,91	7,99	7,47	4,06	3,95	7,45
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	6,28	7,70	8,96	10,54	11,50	9,26
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	5,32	4,27	3,28	5,32	3,59	3,43
Sonstige Verbindlichkeiten	3,71	3,22	4,95	5,09	5,28	4,81
Erhaltene Anzahlungen	4,69	4,46	8,09	9,02	5,81	4,77
Gesamtverbindlichkeiten	29,91	27,64	32,67	34,03	30,13	29,72

Tabelle 6: Effektive Schulden Kreis Heinsberg in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verbindlichkeiten in Mio. Euro	29,91	27,64	32,67	34,03	30,13	29,72
Rückstellungen in Mio. Euro	173	179	187	198	198	208

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sonderposten für den Gebührenaussgleich in Mio. Euro	5,61	3,32	3,95	2,30	1,72	2,77
Schulden in Mio. Euro	209	210	224	234	230	240
Forderungen in Mio. Euro	25,87	32,01	33,09	35,41	36,72	47,76
Liquide Mittel in Mio. Euro	25,21	24,49	37,55	47,81	35,66	28,02
Effektive Schulden in Mio. Euro	158	153	153	151	157	164

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Kreis Heinsberg in Mio. Euro 2015 bis 2025

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	-2,03	1,82	5,73	3,17	2,25	2,69	-4,52	-4,51	0,00	0,00	0,00
Schlüsselzuweisungen vom Land	35,00	37,19	38,30	43,59	45,33	46,69	47,84	52,23	50,77	53,05	55,54
Allgemeine Kreisumlage	118	123	124	123	126	128	128	131	148	152	157
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	0,00
Summe Standardbereinigungen	153	160	162	166	171	175	176	183	199	205	212
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	0,00	0,00	6,80	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-156	-158	-157	-163	-179	-179	-181	-187	-199	-205	-212
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-2,85	-1,03	-7,78	-13,38	-23,70	-25,25	-31,87	-43,23	-49,55	-56,80

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Kreis Heinsberg in Mio. Euro 2015 bis 2025

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	-156	-158	-157	-163	-179	-179	-181	-187	-199	-205	-212
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-60,08	-61,69	-57,02	-57,44	-59,32	-47,52	-53,10	-53,96	-54,84	-55,17	-57,75
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-21,56	-24,97	-24,69	-27,48	-30,48	-34,21	-36,90	-41,86	-43,19	-43,98	-44,63
Jugendamtsumlage	20,33	23,56	23,10	25,74	28,81	32,42	35,69	35,70	42,07	43,17	43,49
Landschaftsumlage	53,23	56,37	55,89	55,33	57,20	62,78	66,74	67,54	72,35	76,27	79,51
Saldo Sozialleistungen	-115	-119	-115	-115	-118	-112	-121	-128	-128	-132	-138
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-40,98	-38,90	-42,05	-48,80	-50,71	-67,13	-59,72	-59,72	-70,44	-72,83	-73,92
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	2,09	-1,07	-7,81	-9,73	-26,15	-18,73	-18,74	-29,45	-31,85	-32,94

2. Tax Compliance Management System

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Heinsberg 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 Heinsberg hat sich frühzeitig mit der Einführung eines TCMS auseinandergesetzt. Er hat die **personellen und organisatorischen Grundlagen** geschaffen, um ein TCMS einzuführen. Mit Erlass der Dienstanweisung „Steuern“ konnte er zum 01. Oktober 2022 das Projekt zur Einführung eines TCMS weitestgehend abschließen. Da beim Kreis Heinsberg § 2b UStG ab 01. Januar 2023 Anwendung findet, war dies ein wichtiger Meilenstein. Die Dienstanweisung beinhaltet viele verbindliche Regelungen, unter anderem zu den Themenfeldern Organisation, Verantwortlichkeiten, Aufgaben, Personalauswahl und Berichtspflichten. Der Kreis hat gute Maßnahmen entwickelt, um das TCMS in die Praxis einbinden zu können. Hervorzuheben sind neben der Dienstanweisung auch die zur selben Zeit eingeführte **TCMS-Software** sowie die damit verbundenen Möglichkeiten zur **Dokumentation und Berichterstellung**. Ebenfalls gut ist, dass der Kreis personenscharf die **Zuständigkeiten mit Vertretungen** verbindlich festgeschrieben hat.

Dennoch gibt es **Verbesserungsmöglichkeiten**. Die im Jahr 2016 durchgeführte **Bestandsanalyse** sollte der Kreis unter Berücksichtigung aller Verträge aktualisieren. Hierfür sollte er den Aufbau eines digitalen und zentralen Vertragsmanagements in Betracht ziehen. Weitere Potenziale gibt es in den Bereichen der **Risikoanalyse**, der **Informationsbereitstellung** und der **Schulungen**. Vorteilhaft wären außerdem detaillierte **Prozessbeschreibungen** der steuerlichen Aufgaben, um das Vorgehen genauer dokumentieren zu können und beispielsweise bei Personalwechseln Hilfestellungen zu haben.

Das TCMS befindet sich erst seit kurzem im laufenden Betrieb. Es steht also noch am Anfang seiner Umsetzung und muss sich in der Praxis noch etablieren. Ein ganz entscheidender Punkt ist daher zunächst, dass die Regelungen der Dienstanweisung auch tatsächlich umgesetzt werden. In diesem Zusammenhang sollten Kontrollmaßnahmen zur **Überwachung und Verbesserung** des TCMS in die Praxis eingebunden werden.

Der vorliegende Bericht bildet den Sachstand beim Kreis Heinsberg 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 Heinsberg 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.

Die bis zum 31. Dezember 2022 gültige Optionsfrist nach § 27 Abs. 22 UStG wurde vom Gesetzgeber im Dezember 2022 erneut um zwei Jahre verlängert. Der Kreis Heinsberg hat seine Optionserklärung zum 01. Januar 2023 widerrufen. Somit ist er seit dem 01. Januar 2023 nach den Regelungen des § 2b UStG auch außerhalb der BgA umsatzsteuerpflichtig. Die Einführung eines TCMS hat damit für den Kreis Heinsberg stark an Relevanz gewonnen.

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 Heinsberg hat die Einführung des TCMS weitestgehend vor der Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht zum 01. Januar 2023 abgeschlossen.

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 Heinsberg** hat bereits frühzeitig gemeinsam mit einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft einen Fahrplan für die Einführung eines TCMS erstellt. Als wesentliche Maßnahme hieraus hat der Kreis im Jahr 2016 eine Bestandsanalyse zur Ermittlung der nach § 2b UStG umsatzsteuerpflichtigen Bereiche durchgeführt. Die Erfassung und Beurteilung der steuerlich relevanten Sachverhalte sowie weitere Schritte zur Einführung des TCMS hatten sich zwischenzeitlich aufgrund von Krankheitsfällen und Corona verzögert. Nichtsdestotrotz hat der Kreis die Meilensteine der Einführung mittlerweile abgeschlossen.

Neben der Bestandsanalyse umfassen die Meilensteine insbesondere die Zuordnung der Zuständigkeiten, die Festlegung von Abläufen und den Einsatz einer TCMS-Software. Die Einführung wurde abgeschlossen durch verbindliche Regelungen in der Dienstanweisung „Steuern“ und die Festlegung der Zuständigkeiten mit Inkrafttreten zum 01. Oktober 2022. Die eingesetzte Fachsoftware dient als Kommunikations- und Dokumentationstool für das TCMS. Sie ist ebenfalls am 01. Oktober 2022 in den Einsatz gegangen. Die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurden zuvor im September 2022 geschult. Die Schulung umfasste neben steuerlichen Grundlagen Informationen zum TCMS und zur Software.

Nach dem 01. Oktober 2022 standen noch gewisse Arbeiten aus. So gab es bekannte und dokumentierte Altfälle, die noch in die Software einzupflegen und durch den TCMS-Beauftragten zu prüfen waren. Auch aus der Steuerprüfung der Jahre 2016 bis 2018 im Jahr 2021 haben sich neue Erkenntnisse ergeben. Diese sind in Abstimmung mit den Fachämtern ebenfalls noch in

der Software und somit innerhalb des TCMS aufzunehmen. Auskunftsgemäß hat der Kreis bis zum Jahresende 2022 diese Arbeiten größtenteils erledigt.

Auch wenn der Kreis das Projekt zur Einführung des TCMS – bis auf einzelne Restarbeiten – abgeschlossen hat, sind im laufenden Betrieb weitere Schritte notwendig, um das eingeführte TCMS voll entfalten zu können. Diesbezüglich verweisen wir auf die nachfolgenden Kapitel. Ein wichtiger Punkt ist die Aktualisierung der bereits im Jahr 2016 vorgenommenen Bestandsanalyse (siehe hierzu Kapitel 2.5.2).

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

- Die Dienstanweisung Steuern und die ergänzenden Festlegungen der Zuständigkeiten beinhalten wichtige Regelungen zu den Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten.

Ein Kreis sollte die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten durch Verwaltungs- und Dienstanweisungen 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 Heinsberg** hat in der Dienstanweisung „Steuern“, die am 01. Oktober 2022 in Kraft getreten ist, die Strukturen des TCMS geregelt. Ergänzend hierzu hat der Kreis die personenscharfen Zuständigkeiten innerhalb des TCMS schriftlich festgelegt. Die Dienstanweisung soll eine sachgerechte Organisation und Aufgabenverteilung innerhalb des Kreises Heinsberg gewährleisten. Sie beinhaltet Regelungen zu folgenden Bereichen:

- Organisation (Tax-Compliance-Beauftragter, dezentrale steuerliche Ansprechpersonen),
- Aufgaben (u. a. monatliche Umsatzsteuervoranmeldungen, jährliche Steuererklärungen, Rechnungen von ausländischen Unternehmern),
- Auswahl und Einweisung von Beschäftigten sowie Instruktion bezüglich der Aufgaben und Pflichten,
- Berichtswesen als Dokumentations- und Prozessinstrument,
- besondere Steuerarten (u. a. Bauabzugssteuer).

Es bestehen zwei für das TCMS wesentliche Zuständigkeiten. Sie sind in Punkt 4 der Dienstanweisung „Steuern“ geregelt und stellen sich derzeit wie folgt dar:

- Zentraler Tax-Compliance-Beauftragter: Diese Aufgabe hat der stellvertretende Leiter des Amtes für Finanzwirtschaft und Beteiligungen (Amt 20) inne. Ihm obliegen unter anderem die Aufgaben, steuerrechtliche Fragen zu beurteilen, die Ämter und Stabsstellen

über steuerrechtliche Themen zu informieren, Betriebsprüfungen zu begleiten und eingehende Steuerbescheide zu überprüfen. Auch trägt der Beauftragte dafür Sorge, dass die Umsatzsteuervoranmeldungen sowie die Zusammentragung und Übermittlung aller Unterlagen zur Erstellung der Steuererklärungen zeitgerecht erledigt werden.

- Dezentrale steuerliche Ansprechpersonen: Für jedes Amt und jede Stabsstelle hat die jeweilige Leitung eine steuerliche Ansprechperson inklusive Vertretung benannt. Diese Person führt die Kommunikation einschließlich der Übersendung von Mitteilungen mit bzw. an Amt 20 durch. Die Gesamtverantwortung liegt weiterhin bei den Leitungen der Ämter und Stabsstellen. Sie haben zum Beispiel dafür Sorge zu tragen, dass sie sowie die steuerlichen Ansprechpersonen über alle steuerrelevanten Sachverhalte unverzüglich in Kenntnis gesetzt werden.

Der stellvertretende Amtsleiter vom Amt für Finanzwirtschaft und Beteiligungen nimmt die Aufgabe als TCMS-Beauftragter mit einem geringen Stellenanteil wahr (0,13 Stellenanteile, entspricht ungefähr einer Stunde pro Tag). Der Kreis sollte im laufenden Betrieb prüfen, ob dieser Umfang ausreicht und bei Bedarf nachsteuern.

Aus der Dienstanweisung ergeben sich weitere Aufgaben und in Ansätzen auch Prozessbeschreibungen. Beispielsweise ist das Vorgehen für die monatlichen Umsatzsteuervoranmeldungen oder die Meldung neuer/nicht beurteilter Sachverhalte beschrieben.

Ein wesentliches Instrument zur Dokumentation und Steuerung von Prozessen stellt die TCMS-Software dar. Im Kern sollen die Meldungen und Dokumentationen steuerlicher Sachverhalte darin erfolgen. Konkret melden die Fachämter und Stabsstellen dem TCMS-Beauftragten bzw. Amt 20 neue steuerlich relevante Sachverhalte in der Software. Das Amt 20 beurteilt den Sachverhalt wiederum steuerlich und dokumentiert dies ebenfalls in der Software. Dies ermöglicht ein strukturiertes Arbeiten und gleichzeitig eine Dokumentation des Vorgehens. Des Weiteren sind Jahresmeldungen und Gesamtdokumentationen mithilfe der Software vorgesehen. Die steuerlich bekannten Fälle hat der Kreis bereits in der Software erfasst. Ebenfalls sind die dezentralen Ansprechpersonen und ihre Vertretungen einschließlich des Rechnungsprüfungsamtes in der Software als Benutzer angelegt. Weitere Benutzer (Amtsleitungen) sollen folgen. Die jeweiligen Aspekte der Software werden in den nachfolgenden Kapiteln aufgegriffen. Wichtig ist an dieser Stelle, dass der Einsatz der Software noch am Anfang steht. Der laufende Betrieb begann erst am 01. Januar 2023. Dadurch haben die Fachämter beispielsweise zum Zeitpunkt der Prüfung noch keine neuen Fälle in der Software gemeldet. Ebenso sind beispielsweise noch keine Gesamtberichte erstellt worden. Deshalb sollte der Kreis Heinsberg besonders genau überprüfen, ob die Software die Erfordernisse des Kreises abgedeckt und gegebenenfalls nachbessern.

Die Aufgaben im TCMS erfordern zum Teil eine Qualifikation im Steuerrecht. Die im Amt 20 für die steuerlichen Angelegenheiten zuständigen Personen haben durch ihre Ausbildung und berufliche Erfahrungen sowie Fortbildungen entsprechende Kenntnisse aufgebaut. Die Besetzung entspricht der Dienstanweisung, die vorsieht, dass in der Steuersachbearbeitung im Amt 20 speziell steuerrechtlich ausgebildete Beschäftigte einzusetzen sind. Schulungen dienen als weiteres Instrument zur Qualifizierung des zuständigen Personals. Besonders für die dezentralen Ansprechpersonen dienen sie zum Aufbau vom erforderlichen Wissen (zum Thema Schulungen siehe Kapitel 2.5.3).

Unterstützung erhält der Kreis durch eine Steuerberatungsgesellschaft. Sie übernimmt die Erstellung der Steuererklärungen und wird im Bedarfsfall zur Klärung steuerlicher Sachverhalte hinzugezogen. Die Kommunikation mit der Steuerberatung übernimmt zentral das Amt 20 als federführende Einheit. Dadurch kann das Amt entscheiden, in welchen Fällen die Unterstützung notwendig ist und hat stets Kenntnis darüber.

2.5.2 Bestands- und Risikoanalyse

➔ Feststellung

Der Kreis Heinsberg hat die Bestandsanalyse frühzeitig durchgeführt. Hierbei hat der Kreis kein vollumfängliches Vertragsscreening vorgenommen. Die Dienstanweisung „Steuern“ bietet eine gute Grundlage dafür, dass die Bestandsanalyse ab dem 01. Oktober 2022 laufend korrekt fortgeführt wird. Eine vollständige Fortschreibung der ursprünglichen Bestandsanalyse fand allerdings nicht statt. Eine systematische Risikoanalyse samt Dokumentation steht ebenfalls noch aus.

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 Heinsberg** hat im Juli 2016 anhand einer Abfrage in den Fachämtern und Stabsstellen eine Bestandsanalyse/Einnahmeinventur steuerrechtlich relevanter Sachverhalte durchgeführt. Sie umfasste explizit auch die durch § 2b UStG steuerpflichtigen Leistungen. Die Erfassung der steuerlich relevanten Sachverhalte fand somit dezentral statt. Darauf aufbauend hat das Amt für Finanzen und Beteiligungen (Amt 20) die von den Fachämtern gemeldeten Fälle anhand eines eigens entwickelten Prüfschemas umsatzsteuerrechtlich beurteilt. Vereinzelt sind

die zu Grunde liegenden Verträge in die Prüfung einbezogen worden. Das Amt 20 hat diesen Prozess federführend geleitet bzw. zentral koordiniert. Die Beurteilung jedes Falles hat das Amt 20 mit einer externen Steuerberatung abgestimmt. Die Überprüfung und die Ergebnisse hat das Amt in einer Excel-Datei dokumentiert.

Damit die Fachämter und Stabsstellen alle relevanten Fälle benennen, haben sie im Anschreiben zur oben genannten Abfrage fachliche Erläuterungen erhalten. Anhand von Praxisbeispielen und Abstimmungen zwischen dem Amt 20 und den Fachämtern, wurde genauer erklärt, welche Fälle relevant sind. Fälle, die ohnehin schon steuerpflichtig waren, wurden ebenfalls erfasst. Ansonsten gab es für die Meldung der Fälle keine ergänzenden Informationsveranstaltungen, wie Schulungen oder ähnliches. Ein standardisiertes und systematisches Vorgehen, wie zum Beispiel eine Durchsicht der Ertragskonten und Verträge, gab es nicht. Dadurch sind die Fachämter unterschiedlich vorgegangen. Durch punktuelle Kontrollen (z. B. Durchsicht der Erträge) hat das Amt 20 den Fachämtern Hinweise geben können, bestimmte Sachverhalte genauer zu betrachten. Dennoch blieb es teilweise offen, wie die Fachämter und Stabsstellen die Fälle ermitteln. Insofern besteht ein gewisses Risiko, dass nicht alle relevanten Fälle erfasst wurden.

Eine Überprüfung sämtlicher Verträge fand bei der Bestandsanalyse nicht statt. Nur durch die Prüfung sämtlicher Verträge des Kreises ist eine vollständige Überprüfung aller Sachverhalte möglich. Gerade Sachverhalte ohne Zahlungsfluss können ohne ein Vertragsscreening leicht unentdeckt bleiben. Die Nutzung einer Vertragsdatenbank kann dazu beitragen, die vollständige Überprüfung der Verträge sicherzustellen. Die Erfassung der Verträge ermöglicht auch die Anpassung von Verträgen unter Berücksichtigung steuerlicher Aspekte. Ein zentrales/digitales Vertragsmanagement gibt es beim Kreis Heinsberg nicht und ein solches ist zukünftig auch nicht geplant. Stattdessen sollen neue Verträge zukünftig in der TCMS-Software gespeichert werden.

Die Erfassung im Jahr 2016 liegt mittlerweile fast sieben Jahre zurück. Die im Jahr 2016 erfassten Fälle wurden im Jahr 2022 in der TCMS-Software nachträglich erfasst. Hierbei hat das Amt 20 anlassbezogen überprüft, ob die Fälle der neueren Rechtsprechung entsprechen und alle aktuellen Fälle enthalten sind. In der Zeit zwischen 2016 und 2022 können sich allerdings weitere Änderungen ergeben haben. Dies betrifft zum Beispiel: neue Einnahmearten, neue oder geänderte Verträge, rechtliche Änderungen, neue Erkenntnisse (z. B. durch Veröffentlichung geänderter Rechtsauffassungen des Bundesministeriums der Finanzen). Diese potenziellen Änderungen wurden nicht gezielt betrachtet. Daher ist eine Fortschreibung der Bestandsanalyse unbedingt notwendig. Der Kreis beabsichtigt, die Fälle laufend zu aktualisieren und die Bestandsanalyse, beispielsweise durch zentrale Stichprobenprüfungen, zu intensivieren. Ergebnisse aus der Steuerprüfung der Jahre 2016 bis 2018 werden ebenso betrachtet.

Für den laufenden Betrieb (ab dem 01. Oktober 2022) ist wiederum vorgesehen, dass das Amt 20 die Annahmeanordnungen zentral bezüglich der Steuerrelevanz der Sachverhalte sichtet. Auch für Fälle des innergemeinschaftlichen Erwerbs sind entsprechende Regelungen vorgesehen. Die Vorgabe in der Dienstanweisung „Steuern“, dass die Fachämter und Stabsstellen vor dem Abschluss neuer Verträge, diese in der TCMS-Software dem Amt 20 melden müssen, ist aus Sicht der gpaNRW sinnvoll. Hierdurch kann der Kreis zum einen die rechtzeitige Erfüllung steuerlicher Pflichten sicherstellen und zum anderen bei Bedarf noch Einfluss auf die Ausgestaltung der Verträge nehmen. Um eine vollständige und aktuelle Erfassung der Fälle zu unterstützen, müssen die Fachämter und Stabsstellen die vollständige Erfassung jährlich in der

TCMS-Software melden. Dies gilt auch, wenn sich in dem Jahr keine Änderungen ergeben haben oder nur eine Fehlanzeige erfolgt (siehe hierzu auch Kapitel 2.5.3). Dies ist wichtig, um eine laufende Fortschreibung aller relevanten Verträge/Vereinbarungen und damit verbundener Einnahmen sicherzustellen. Die Regelungen zum laufenden Betrieb stellen eine gute Grundlage dar, um alle steuerliche relevanten Sachverhalte berücksichtigen zu können.

Auch wenn neu auftretende Fälle somit laufend in der TCMS-Software zu erfassen sind, verbleibt ein Delta zwischen dem Jahr 2016 und dem 01. Oktober 2022. Dieses wurde nicht vollumfänglich abgearbeitet.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte die 2016 erfassten Einnahmen vollständig überprüfen und gegebenenfalls aktualisieren. Der Kreis sollte bei der Überprüfung sämtliche Verträge berücksichtigen. Hierfür sollte er den Aufbau eines digitalen und zentralen Vertragsmanagements in Betracht ziehen.

Risikoanalyse

In der Präambel der Dienstanweisung „Steuern“ führt der Kreis Heinsberg aus, dass mit den Regelungen der Dienstanweisung sichergestellt wird, dass potenzielle Risiken erkannt, reduziert und steuerliche Pflichten fristgerecht und vollumfänglich erfüllt werden können. Bei der Erstellung der Dienstanweisung hat der Kreis berücksichtigt, an welchen Stellen Risiken bestehen. Dem entsprechend hat er Regelungen in der Dienstanweisung festgelegt, die dazu dienen sollen, die Risiken zu minimieren. Beispiele hierzu sind Regelungen zu Zuständigkeiten und Unterschriften, zum Vier-Augen-Prinzip, zu Kontrollen und zur Dokumentation.

Dennoch hat der Kreis die Risiken bisher nicht systematisch erfasst, bewertet und dokumentiert. Eine vollständige Klassifizierung der Risiken nach ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit, der Höhe des möglichen Schadens und weiteren individuellen Parametern einschließlich Dokumentation gibt es somit nicht. Daraus könnte der Kreis gezielt und umfassend Maßnahmen zur Risikominimierung entwickeln.

Allerdings beabsichtigt der Kreis eine Risikoanalyse laufend umzusetzen. Für einige Fachämter wurde die Abfrage zur Risikoerfassung schon durchgeführt. Jedoch steht der Kreis hierbei noch am Anfang. Auch hierfür ist das zentrale Instrument die beim Kreis eingesetzte TCMS-Software. Die Software ermöglicht die systematische Erfassung von Risiken sowie eine Berichterstattung über diese. Die Risiken können beispielsweise danach kategorisiert werden, ob sie technisch, organisatorisch oder menschlich sind. Weitere Differenzierungen, zum Beispiel nach Steuerarten, sind möglich.

Ebenso wie die Bestandsanalyse ist auch die Risikoanalyse laufend fortzuschreiben.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte eine vollumfängliche Risikoanalyse durchführen und die Ergebnisse dokumentieren. Auf dieser Grundlage sollte der Kreis konkrete Maßnahmen zur Risikominimierung erarbeiten. Zudem sollte ein Prozess zur Fortschreibung der Risikoanalyse festgelegt und implementiert werden. Die Dienstanweisung sollte um entsprechende Regelungen ergänzt werden.

2.5.3 Informationsbeschaffung und -bereitstellung

→ Feststellung

Beim Kreis Heinsberg sind Prozesse zur Informationsbeschaffung und -bereitstellung zum Thema Tax Compliance vorhanden. Die geplante jährliche Gesamtdokumentation für den Kämmerer samt Information des Landrates ist ein gutes Informationsinstrument. Optimierungsmöglichkeiten bestehen hinsichtlich der Informationsverteilung an die Mitarbeitenden und der Regelungen zur Fortbildungspflicht.

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 Heinsberg** hat in den Fachämtern und Stabsstellen die steuerlichen dezentralen Ansprechpersonen und die jeweiligen Vertretungen eingesetzt. Insbesondere durch Schulungen wurden sie für das Thema Tax Compliance sensibilisiert. Sie sind die vorrangigen Personen für steuerliche Angelegenheiten innerhalb der Organisationseinheiten. Neben den jeweiligen Amts- und Stabsstellenleitungen können sie außerdem die übrigen Mitarbeitenden für das Thema Tax Compliance sensibilisieren. Des Weiteren hat der Kämmerer die internen Amtsleiteritzungen genutzt, um die Dienstanweisung „Steuern“ zu erläutern und die Wichtigkeit des Themas aufzuzeigen. Mit dem Erlass der Dienstanweisung „Steuern“ haben die Amtsleitungen die weiteren Mitarbeitenden informiert.

Der Kreis nutzt für die Beschaffung der steuerlichen Informationen BMF-Schreiben und Newsletter verschiedener Organisationen, wie zum Beispiel des Landkreistages NRW. Der Tax-Compliance-Beauftragte ist verantwortlich für die Sichtung und Weiterleitung der Informationen. Nach der Auswertung der Informationen informiert er die Amts- und Stabsstellenleitungen sowie

die steuerlichen Ansprechpersonen. Eine regelmäßige Information, beispielsweise über interne Newsletter, gibt es derzeit nicht. Es gibt jedoch Überlegungen, die relevanten Informationen an die Mitarbeitenden über ein Steuerglossar bereitzustellen. Eventuell könnte auch die TCMS-Software hierfür in Frage kommen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte für die Mitarbeitenden alle Steuerinformationen der Kreisverwaltung an einer Stelle strukturiert und jederzeit abrufbar zur Verfügung stellen. Hierfür könnte er, wie bereits angedacht, das Steuerglossar oder die im Einsatz befindliche TCMS-Software nutzen.

Die Dienstanweisung „Steuern“ sieht vor, dass der Tax-Compliance-Beauftragte für die Einarbeitung der steuerlichen Ansprechpersonen (sowie deren Vertretungen) in die jeweiligen Themengebiete verantwortlich ist. Hierfür können die Ansprechpersonen bedarfsorientierte fachspezifische Schulungen besuchen. Die Ansprechpersonen haben die Aufgabe die erlangten Kenntnisse an die jeweiligen Amts- und Stabstellenleitungen weiterzugeben. Im September 2022 haben alle steuerlichen Ansprechpersonen und/oder deren Vertretungen an Schulungen teilgenommen. Da sowohl das Thema TCMS als auch steuerliche Themen stets im Fluss sind, sollten die Mitarbeitenden weiterhin regelmäßig an Schulungen teilnehmen. Eine Fortbildungspflicht für Personen, die mit steuerlichen Aufgaben betraut sind, ist bisher in der Dienstanweisung nicht geregelt.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte konkret vorgeben, in welchem Umfang jeder mit steuerlichen Aufgaben betraute Mitarbeitende mindestens geschult werden muss. Hierfür bietet sich ein verbindliches Fortbildungskonzept an. Das Konzept sollte konkrete Vorgaben zum Teilnehmerkreis, zum Umfang der verpflichtenden Schulungen und eine Dokumentationspflicht enthalten. Der Kreis könnte die Fortbildungspflicht in der Dienstanweisung „Steuern“ festschreiben.

Der Kreis Heinsberg hat in der Dienstanweisung „Steuern“ verschriftlicht, dass die Verwaltungsleitung einmal jährlich durch eine Gesamtdokumentation über den Stand der Tax Compliance Sachverhalte unterrichtet wird. Die Fachämter und Stabsstellen nehmen in der TCMS-Software jeweils Jahresmeldungen über die steuerlichen Sachverhalte vor (siehe auch Kapitel 2.5.1). Aus diesen einzelnen Jahresmeldungen erstellt die TCMS-Software eine zusammenfassende Gesamtdokumentation. Der Tax-Compliance-Beauftragte übermittelt die Gesamtdokumentation an den Kämmerer. Dieser stellt die Ergebnisse in geeigneter Form dem Landrat bereit. Bei Ad-Hoc-Mitteilungen informiert der Tax-Compliance-Beauftragte zunächst den Kämmerer, dieser leitet bei Bedarf die Informationen an den Landrat weiter.

2.5.4 Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung

➔ **Feststellung**

Der Kreis Heinsberg hat Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung eingerichtet und in der Dienstanweisung „Steuern“ verbindliche Regelungen festgeschrieben. Detaillierte Prozessbeschreibungen gibt es noch nicht, sind jedoch vom Kreis bereits vorgesehen.

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.*

Die Dienstanweisung „Steuern“ des **Kreises Heinsberg** enthält verbindliche Regelungen zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung.

Der Kreis Heinsberg meldet die Umsatzsteuervoranmeldung elektronisch über die Software der Finanzverwaltung. Der Prozess ist wie folgt beim Kreis ausgestaltet:

Die Ansprechpersonen buchen eigenständig die steuerrelevanten Sachverhalte auf den dafür vorgesehenen Umsatzsteuerkonten. Bis zum 10. Tag des Folgemonats müssen alle notwendigen Buchungen erfolgt sein. Die Ansprechpersonen leiten bis zu diesem Datum die Anordnungen an das Amt 20 weiter.

Eine Mitarbeiterin wertet die für die Umsatzsteuervoranmeldung benötigten Zahlen aus der Finanzsoftware aus. Für einige Bereiche finden noch händische Umbuchungen statt, da es noch keine Anpassung an die Schnittstelle gibt (zum Beispiel bei der Volkshochschule). Die Mitarbeiterin kontrolliert und plausibilisiert die Finanzsoftwaredaten. Stichprobenartig kontrolliert die Mitarbeiterin, ob die Sachverhalte auf dem richtigen Konto mit dem entsprechenden Steuersatz gebucht wurden. Die Daten erfasst die Mitarbeiterin anschließend in der Software der Finanzverwaltung. Gleichzeitig wird auch eine Auszahlungs- bzw. Annahmeanordnung angefertigt. Der Tax-Compliance-Beauftragte und der Kämmerer zeichnen die Anordnung anschließend ab. Erst nach der Freigabe übermittelt die Mitarbeiterin die Daten an die Finanzverwaltung. Die Vorsteuervoranmeldungen übermittelt der Kreis auch an den Steuerberater. Der Steuerberater ist für die Abgabe der Jahreserklärung für die Umsatzsteuer zuständig.

Die jeweiligen Fachämter und Stabsstellen sind für die Erstellung der Eingangs- und Ausgangsrechnungen zuständig. Erstellen sie eine Rechnung für einen neuen steuerlichen Sachverhalt, wird die Rechnung zunächst über die TCMS-Software dem Tax-Compliance-Beauftragten zur Überprüfung und Freigabe vorgelegt.

Detaillierte Prozessbeschreibungen für die Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung gibt es bisher nicht. Auskunftsgemäß hat das zentrale Controlling jedoch bereits Prozessbeschreibungen angefordert, die sich unter anderem auf die vorgenannten Prozesse zur Umsatzsteuer erstrecken. Wie in den anderen Kapiteln beschrieben, ist das Themenfeld TCMS und Steuern noch sehr neu und wird sich weiterentwickeln. Der Kreis beabsichtigt, die steuerlichen Prozesse zu beschreiben, sobald das TCMS in der Praxis aufgebaut und etabliert wurde.

→ Empfehlung

Wie vom Kreis bereits vorgesehen, sollten die Prozesse und Zuständigkeiten zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung detailliert als Prozessbeschreibungen schriftlich abgebildet und erläutert werden. Die erforderlichen Abläufe, Fristen und Mitwirkungspflichten sollten integriert werden. Die Prozessbeschreibungen können auch zur Dokumentation der durchgeführten Arbeitsschritte dienen sowie bei Wechseln von Mitarbeitenden sinnvoll sein.

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

Das TCMS befindet sich erst seit kurzem im laufenden Betrieb, sodass sich das System zunächst in der Praxis etablieren muss. Der Kreis Heinsberg hat in diesem Zusammenhang bisher noch keine ausreichenden Regelungen getroffen, um das TCMS nach seiner Einrichtung regelmäßig zu überwachen und zu verbessern.

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 Heinsberg** hat in der Dienstanweisung „Steuern“ verschiedene Kontrollen festgelegt. Zum Beispiel ist geregelt, dass die Amtsleitungen die Aufgabenerfüllung der steuerlichen Ansprechpersonen des Amtes regelmäßig zu überwachen und die ordnungsgemäße Kommunikation mit Amt 20 sicherzustellen haben. Außerdem gibt es beispielsweise im Bereich der Umsatzsteuerprozesse Kontrollen (siehe Kapitel 2.5.4).

Dennoch gibt es insgesamt nur bedingt Kontrollen zur Sicherstellung, dass die festgelegten Regelungen auch umgesetzt werden. Überwacht werden könnte zum Beispiel, ob die Gesamtdokumentation (siehe Kapitel 2.5.3) wie vorgesehen erfolgt. Ebenfalls hat der Kreis noch keine Regelungen getroffen, wie er bei Regelverstößen vorgeht.

Auch hat der Kreis nicht geregelt, wie er die festgelegten Regelungen und somit das TCMS selbst hinterfragt: Sind die Regelungen angemessen, reichen sie aus oder sind sie überhaupt notwendig? Die Gefahr, dass Weiterentwicklungspotentiale nicht erkannt und umgesetzt werden, ist insofern gegeben.

Um dieser Gefahr entgegenzutreten, ist es sinnvoll, das TCMS nach seiner Implementierung regelmäßig zu überwachen und zu kontrollieren. Um die Funktionalität des Systems zu überprüfen, könnte der Kreis verschiedene Regelungen treffen. So könnte er beispielsweise regelmä-

ßige stichprobenhafte Kontrollen durchführen, um zu prüfen, ob die Vorgaben der Dienstanweisung auch umgesetzt werden. In Frage kommt auch, einmal jährlich die Regelungen und Prozesse zur Erfüllung der steuerrechtlichen Pflichten auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen. Dies könnte durch eine unabhängige Instanz erfolgen. Die konkreten Maßnahmen sollte der Kreis in der Dienstanweisung „Steuern“ regeln.

Wie im Bericht dargestellt, hat der Kreis Heinsberg erst kürzlich die Dienstanweisung „Steuern“ sowie eine TCMS-Software eingeführt. Folglich beabsichtigt der Kreis das darin gesetzte Grundgerüst zunächst zu etablieren. Es gibt jedoch Überlegungen, perspektivisch eine derartige Überwachung und Verbesserung des TCMS zu implementieren. Ein angedachter Punkt ist eine stichprobenartige Prüfung, ob neue Verträge, wie vorgeschrieben, in der TCMS-Software gemeldet wurden. Konkrete Planungen gibt es derzeit noch nicht.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte die Arbeitsprozesse des TCMS regelmäßig kontrollieren. Zudem sollte er regelmäßig überprüfen, ob die Gesamtheit der Regelungen zum TCMS angemessen ist. Dies sollte der Kreis in der Dienstanweisung „Steuern“ regeln. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollte er dokumentieren.

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 Heinsberg hat die Bestandsanalyse frühzeitig durchgeführt. Hierbei hat der Kreis kein vollumfängliches Vertragsscreening vorgenommen. Die Dienstanweisung „Steuern“ bietet eine gute Grundlage dafür, dass die Bestandsanalyse ab dem 01. Oktober 2022 laufend korrekt fortgeführt wird. Eine vollständige Fortschreibung der ursprünglichen Bestandsanalyse fand allerdings nicht statt. Eine systematische Risikoanalyse samt Dokumentation steht ebenfalls noch aus.	90	E1.1	Der Kreis Heinsberg sollte die 2016 erfassten Einnahmen vollständig überprüfen und gegebenenfalls aktualisieren. Der Kreis sollte bei der Überprüfung sämtliche Verträge berücksichtigen. Hierfür sollte er den Aufbau eines digitalen und zentralen Vertragsmanagements in Betracht ziehen.	92
			E1.2	Der Kreis Heinsberg sollte eine vollumfängliche Risikoanalyse durchführen und die Ergebnisse dokumentieren. Auf dieser Grundlage sollte der Kreis konkrete Maßnahmen zur Risikominimierung erarbeiten. Zudem sollte ein Prozess zur Fortschreibung der Risikoanalyse festgelegt und implementiert werden. Die Dienstanweisung sollte um entsprechende Regelungen ergänzt werden.	92
F2	Beim Kreis Heinsberg sind Prozesse zur Informationsbeschaffung und -bereitstellung zum Thema Tax Compliance vorhanden. Die geplante jährliche Gesamtdokumentation für den Kämmerer samt Information des Landrates ist ein gutes Informationsinstrument. Optimierungsmöglichkeiten bestehen hinsichtlich der Informationsverteilung an die Mitarbeitenden und der Regelungen zur Fortbildungspflicht.	93	E2.1	Der Kreis sollte für die Mitarbeitenden alle Steuerinformationen der Kreisverwaltung an einer Stelle strukturiert und jederzeit abrufbar zur Verfügung stellen. Hierfür könnte er, wie bereits angedacht, das Steuerglossar oder die im Einsatz befindliche TCMS-Software nutzen.	94

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E2.2	Der Kreis Heinsberg sollte konkret vorgeben, in welchem Umfang jeder mit steuerlichen Aufgaben betraute Mitarbeitende mindestens geschult werden muss. Hierfür bietet sich ein verbindliches Fortbildungskonzept an. Das Konzept sollte konkrete Vorgaben zum Teilnehmerkreis, zum Umfang der verpflichtenden Schulungen und eine Dokumentationspflicht enthalten. Der Kreis könnte die Fortbildungspflicht in der Dienstanweisung „Steuern“ festschreiben.	94
F3	Der Kreis Heinsberg hat Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung eingerichtet und in der Dienstanweisung „Steuern“ verbindliche Regelungen festgeschrieben. Detaillierte Prozessbeschreibungen gibt es noch nicht, sind jedoch vom Kreis bereits vorgesehen.	94	E3	Wie vom Kreis bereits vorgesehen, sollten die Prozesse und Zuständigkeiten zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung detailliert als Prozessbeschreibungen schriftlich abgebildet und erläutert werden. Die erforderlichen Abläufe, Fristen und Mitwirkungspflichten sollten integriert werden. Die Prozessbeschreibungen können auch zur Dokumentation der durchgeführten Arbeitsschritte dienen sowie bei Wechseln von Mitarbeitenden sinnvoll sein.	96
F4	Das TCMS befindet sich erst seit kurzem im laufenden Betrieb, sodass sich das System zunächst in der Praxis etablieren muss. Der Kreis Heinsberg hat in diesem Zusammenhang bisher noch keine ausreichenden Regelungen getroffen, um das TCMS nach seiner Einrichtung regelmäßig zu überwachen und zu verbessern.	96	E4	Der Kreis Heinsberg sollte die Arbeitsprozesse des TCMS regelmäßig kontrollieren. Zudem sollte er regelmäßig überprüfen, ob die Gesamtheit der Regelungen zum TCMS angemessen ist. Dies sollte der Kreis in der Dienstanweisung „Steuern“ regeln. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollte er dokumentieren.	97

3. Informationstechnik

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Heinsberg 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

Das **IT-Betriebsmodell** bietet dem Kreis Heinsberg eine gute Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. Es ist gekennzeichnet durch große Eigenverantwortlichkeiten, mit einem schwachen Auslagerungsgrad. Steuerungstechnische Optimierungen können durch eine formalisierte und umfassende Gesamtstrategie erreicht werden.

Die **IT-Gesamtkosten** des Kreises Heinsberg sind im interkommunalen Vergleich sehr niedrig. Es bestehen keine nennenswerten Ansatzpunkte die IT-Kosten zu reduzieren, ohne dadurch die Qualität der bereitgestellten Leistungen zu beeinträchtigen.

Der Kreis Heinsberg erreicht bei den verschiedenen Aspekten der **Digitalisierung** ein insgesamt gutes Ergebnis. Bei der konkreten Umsetzung entsprechender Maßnahmen und Projekte der digitalen Transformation befindet sich der Kreis bereits auf einem guten Weg. So erfüllt er die rechtlichen Anforderungen an die digitale Verwaltungsarbeit und hat darüber hinaus in einigen Teilen der Verwaltung die Initiative ergriffen.

Für den Erfolg laufender und zukünftiger Digitalisierungsprojekte sollte die Umsetzungsplanung weiter konkretisiert werden und die strategische Ausrichtung verbindlich festgelegt werden. Für

den elektronischen Rechnungsworkflow ergeben sich Verbesserungsansätze, indem technischer Möglichkeiten noch besser ausgeschöpft werden.

Wesentlich für eine nachhaltige und erfolgreiche digitale Transformation ist ein vorgeschaltetes sowie systematisches **Prozessmanagement**. Das Prozessmanagement beim Kreis Heinsberg bildet eine Basis, sollte aber weiter ausgebaut und systematisiert werden. Prozesse sollten priorisiert werden und der Einsatz von IT grundsätzlich und gezielt als Maßnahme zur Prozessoptimierung genutzt werden.

Bei den geprüften Aspekten der **IT-Sicherheit** bestehen noch konzeptionelle Optimierungsmöglichkeiten, insbesondere bei Maßnahmen im Bereich der Notfallvorsorge und dem IT-Sicherheitsmanagement.

Die Rahmenbedingungen in der **örtlichen Rechnungsprüfung** des Kreises Heinsberg stellen rechtlich notwendige IT-Prüfungen sicher. Prüfhandlungen könnten durch gezielte IT-Unterstützung und Qualifikation der Mitarbeitenden noch effizienter erfolgen.

Der Kreis Heinsberg hat die Rahmenbedingungen für die **Digitalisierung seiner Schulen** geschaffen. Die formelle Medienentwicklungsplanung für seine Schullandschaft sollte er noch verbessern und einheitliche Standards für die Ausstattung schaffen.

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 al-

ler 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.

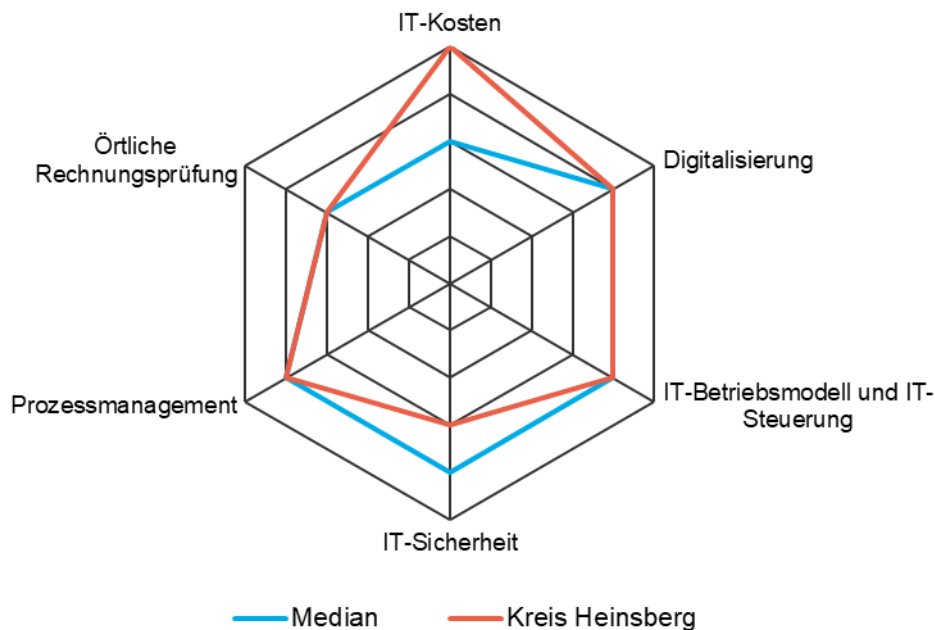
Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

- **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 Heinsberg**. 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



- ➔ Das IT-Profil des Kreises Heinsberg ist insgesamt gut ausgeprägt. Dennoch bestehen Ansatzpunkte es weiter zu stärken, dies gilt insbesondere für die IT-Sicherheit.

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.

➔ Feststellung

Das IT-Betriebsmodell bietet dem Kreis Heinsberg eine gute Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. Durch eine fehlende formelle IT-Strategie besteht jedoch ein Risiko für die sachgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung.

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 und Nutzerinnen und Nutzer von IT-Leistungen existieren. Die IT-Steuerung sollte systematisch überprüfen, dass diese eingehalten werden.*

Der **Kreis Heinsberg** betreibt seine IT größtenteils eigenverantwortlich, mit einem schwachen Auslagerungsgrad. Hauptdienstleister ist die „regio iT gesellschaft für informationstechnologie mbh“ (regio iT). Der Kreis unterhält die Standardhard- und -software aber komplett in Eigenregie. Die IT-Infrastruktur, wie das Datennetz und die Sicherheitsgateways werden durch den Dienstleister zur Verfügung gestellt.

Die zentrale IT des Kreises Heinsberg hostet und betreut darüber hinaus auch die meisten großen Fachverfahren wie z. B. das Finanzverfahren, Personalverfahren, Sozialverfahren, Fachanwendungen im Bereich Verwarn- und Bußgeld sowie die GEO-/GIS Anwendungen. Flankierend unterhält der Kreis Heinsberg Geschäftsbeziehungen zu unterschiedlichen Rechenzentren. Das Verfahren zur Kfz-Zulassung wird über den ITK Rheinland und die Fachanwendung für die Ausländerbehörde über die regio iT zur Verfügung gestellt.

Der Kreis Heinsberg erbringt auch IT-Leistungen für Dritte außerhalb der Kernverwaltung. Neben der RD HS gGmbH (Rettungsdienst) werden Leistungen für andere kreisangehörige Kommunen im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit erbracht. Für seine Leistungen vereinnahmt er teilweise entsprechende Erträge. Die Erträge beinhalten neben den anfallenden Lizenz- und Pflegegebühren für die Fachverfahren anteilige Personalaufwendungen für die administrativen Arbeiten.

Innerhalb seines IT-Betriebsmodells kann der Kreis Heinsberg jederzeit frei entscheiden, welche Leistungen er wo abnimmt oder selbst erbringt. Dadurch besitzt er eine sehr große Flexibilität, um IT-Leistungen bedarfsgerecht bereitzustellen bzw. zu beziehen. Gleichzeitig ist der Kreis Heinsberg in der Lage, seine IT-Kosten durch Veränderungen im Produkt- bzw. Leistungsportfolio direkt zu beeinflussen. Inwiefern er dies für sich ausnutzen kann, wird unter dem Aspekt „IT-Kosten“ eingehend erläutert.

Die IT des Kreises Heinsberg ist der Stabstelle Digitalisierung (16) zugeordnet, diese untergliedert sich noch in IT-Betrieb, digital und kommunal sowie IT-Service / Schulen. Die Verantwortung für die IT-Steuerung liegt dabei bei der Leitung der Stabstelle, durch die unmittelbare Zuordnung zum allgemeinen Vertreter des Landrats (Dezernat 1) ist auch die Anbindung an die Verwaltungskonferenz gewährleistet.

Eine schriftlich dokumentierte formelle IT-Strategie existiert beim Kreis Heinsberg gegenwärtig nicht. Konzepte für die Ausstattung mit IT, ein Sicherheitskonzept oder ein Druckerkonzept gibt es ebenso wie eine übergreifende Gesamtstrategie nicht. Bei der Bereitstellung der IT handelt es sich dementsprechend aktuell um gute, aber überwiegend gelebte Strukturen. Dies muss nicht zwingend problematisch sein. Allerdings birgt die fehlende Formalisierung Risiken für das funktionierende Steuerungssystem, da es stark von den handelnden Personen abhängig ist. Nur durch formalisierte Konzepte und Dokumentationen kann ein von Personen unabhängiger und zielgerichteter Informationsfluss gewährleistet werden. Zudem geht ein geplanter Konzeptionsprozess erfahrungsgemäß inhaltlich tiefer als teils reaktive Gedankenprozesse. Dies gilt im Zuge der voranschreitenden Verwaltungsdigitalisierung besonders, da die zugrundeliegenden Prozesse meist quer durch die Aufbauorganisation einer Verwaltung ablaufen.

Regelmäßig liefert die Stabstelle Digitalisierung (16) relevante Kosten- und Sicherheitsinformationen dem zuständigen Dezernenten und der Verwaltungskonferenz zu. Die Kommunikation ist dabei durch regelmäßige Jour-Fix-Termine aber auch anlassbezogene bzw. bedarfsorientierte Besprechungen abgesichert.

Der Kreis Heinsberg hat gute Voraussetzungen dafür geschaffen, dass verbindliche Vorgaben für IT-Leistungen in den Fachämtern kommuniziert werden. Dazu trägt insbesondere bei, dass IT-Anforderungen in einem standardisierten Prozess ablaufen.

Für die IT-Sicherheit existieren darüber hinaus noch zahlreiche Vorgaben in Form von Dienstanweisungen. Diese Vorgaben des Kreises Heinsberg sind aber in großen Teilen nicht mehr aktuell. Hier steht eine formelle Überarbeitung aus.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte seine strategische IT-Ausrichtung in einer IT-Gesamtstrategie festschreiben und darüber hinaus prüfen, ob und inwieweit weitere IT-Vorgaben (Dienstanweisungen) aktualisiert werden müssen.

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.

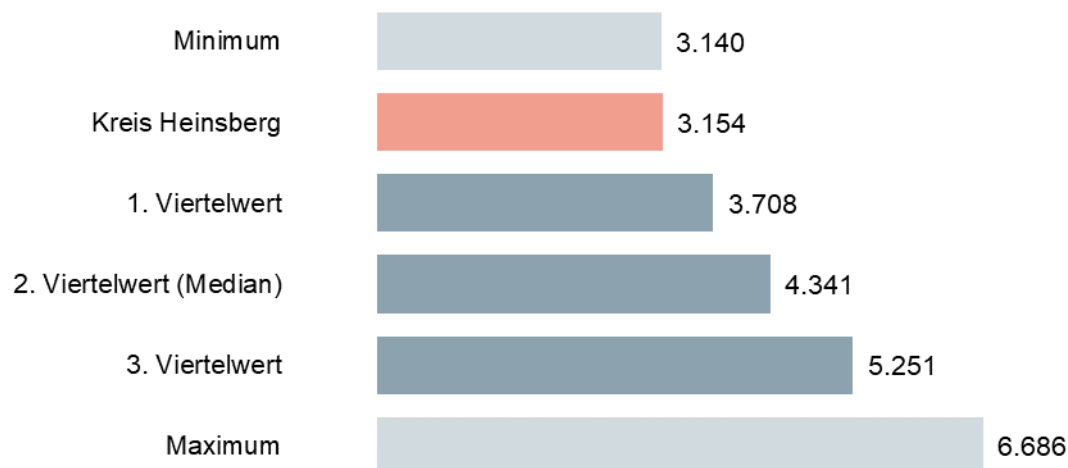
- ➔ Der Kreis Heinsberg stattet seine Arbeitsplätze zu geringen Kosten mit IT aus. Es bestehen keine nennenswerten Ansatzpunkte die IT-Kosten zu reduzieren, ohne dadurch die Qualität der bereitgestellten Leistungen zu beeinträchtigen.

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 **Kreises Heinsberg** 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 in Euro 2020



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



Die IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung des Kreises Heinsberg liegen auf einem sehr niedrigen Niveau.

Um einzuschätzen, inwiefern das dargestellte Ergebnis den IT-Leistungen des Kreises Heinsberg 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-

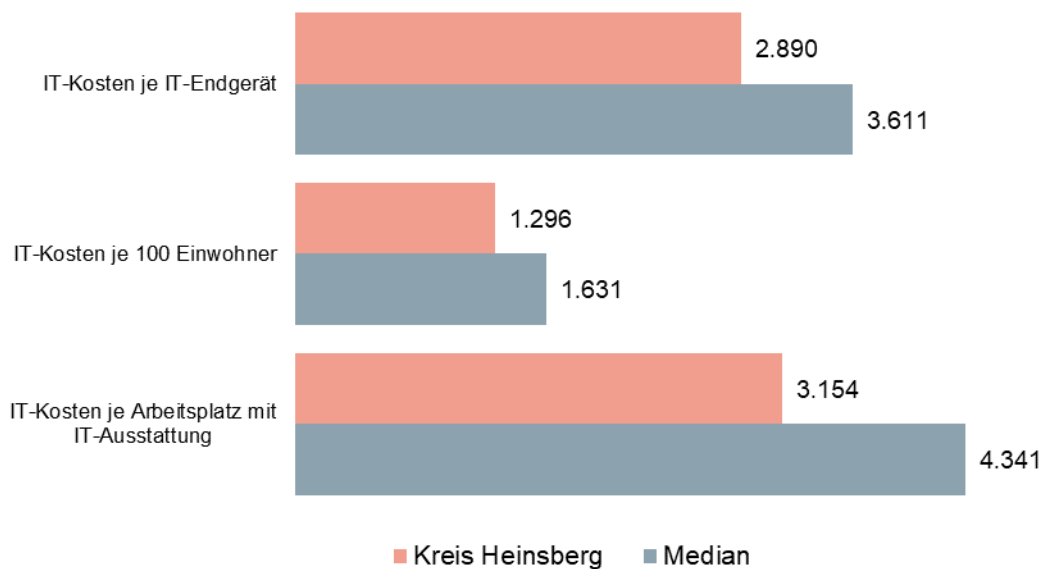
Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität sein. Zudem kann sie notwendig sein, um zusätzliche Bedarfe, wie beispielsweise in der gegenwärtigen Pandemiesituation, zu decken. Sie kann aber auch ein Hinweis auf einen unverhältnismäßig hohen Ressourceneinsatz sein.

- 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 Kennzahlen des Kreises Heinsberg weisen eine annähernd übereinstimmende Ergebnistendenz auf. Im Einwohnerbezug liegt die Kennzahl etwas näher am Median als im Arbeitsplatzbezug. Dies ist ein Hinweis darauf, dass alle drei Bezugsgrößen im interkommunalen Vergleich eher unauffällig sind. Sie müssen folglich bei der nachstehenden Bewertung der IT-Kosten nicht gesondert thematisiert bzw. relativierend aufgeführt werden.

Der Kreis Heinsberg stattet innerhalb der Kernverwaltung etwas mehr Arbeitsplätze mit IT aus als die anderen geprüften Kreise. Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner liegt beim Kreis Heinsberg mit 41 über dem Median. Dieser liegt bei 35 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung je 10.000 Einwohnern.

Für diese Arbeitsplätze stellt der Kreis Heinsberg ebenfalls weniger IT-Endgeräte bereit wie die meisten der geprüften Kreise. Auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung entfallen 1,10 IT-Endgeräte. Der Median liegt bei 1,21 IT-Endgeräten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

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

IT-Kostenbestandteile in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Kreis Heinsberg	25,34	70,12	4,54
Interkommunaler Durchschnitt	22,33	73,72	3,95

Die Kostenstruktur des Kreises Heinsberg 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 Heinsberg 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.

Da die Gemeinkosten für das Gesamtergebnis angesichts ihres geringen Anteils eine untergeordnete Rolle spielen, legen wir den Fokus auf die Sach- und Personalkosten. Die entsprechenden Kosten des Kreises Heinsberg stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Kostenbestandteile in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020

Kostenarten	Kreis Heinsberg	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Personalkosten	800	780	924	1.145	31
Sachkosten	2.213	2.793	3.214	3.994	31

Obwohl der Kreis Heinsberg mehr IT-Aufgaben selbst wahrnimmt als die meisten der geprüften Kreise, fallen die Personalkosten in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung geringer aus als bei den meisten Kreisen.

Die quantitative Personalausstattung des Kreises Heinsberg zeigt, dass auf eine IT-Vollzeit-Stelle rechnerisch gut 95 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung entfallen. Dieser Wert liegt über dem Median der geprüften Kreise in Höhe von 84 Arbeitsplätzen. Bei Kreisen mit ähnlichem Betriebsmodell (schwache Auslagerung) liegt der Median sogar nur bei 73. Damit lassen sich die geringen Personalkosten zumindest in Teilen durch die geringere quantitative Personalausstattung begründen.

Das IT-Personal des Kreises Heinsberg erbringt zudem auch IT-Leistungen für Kunden außerhalb der Kernverwaltung und für andere Kommunen, deren Arbeitsplätze in dieser Prüfung unberücksichtigt sind. Diese IT-Stellen werden über entsprechende Erträge refinanziert.

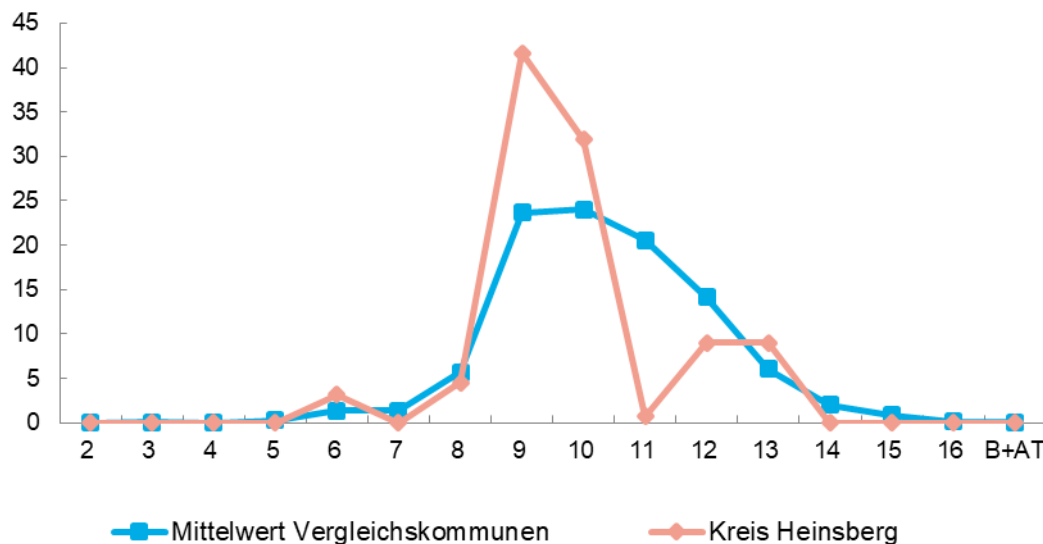
Die Personalausstattung des Kreises Heinsberg ist aus unserer Sicht unkritisch. Um den IT-Betrieb zu sichern, ist es für Kreise, die eigenständig IT-Aufgaben wahrnehmen, wichtig, ausrei-

chende, teils auch redundante Personalkapazitäten vorzuhalten. Darüber hinaus steigt der Personalbedarf aufgrund der voranschreitenden Digitalisierung und dem damit einhergehenden Aufgabenspektrum ohnehin stetig an.

Eine geringere 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 Heinsberg einen Teil seiner Personalkosten durch Sachkosten die unter dem Median liegen kompensieren. Sie liegen mit 2.213 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung unterhalb des ersten Viertelwertes.

Nachstehend vergleicht die gpaNRW die IT-Entgelt- und Besoldungsstruktur des Kreises Heinsberg 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. Auf der horizontalen Achse stehen die aggregierten Entgelt- und Besoldungsgruppen, auf der vertikalen Achse die Prozentangaben.

Aggregiertes Besoldungs- und Entgeltniveau in Prozent 2020



Der Stellenanteil in der Entgelt-/Besoldungsgruppe 9/10 ist beim Kreis Heinsberg höher als im interkommunalen Durchschnitt. Dafür ist der Anteil in der Gruppe 11/12 niedriger.

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 weniger operative IT-Aufgaben eigenständig wahrnehmen. Erfahrungsgemäß sind bei diesen Kreisen anteilig auch weniger Vollzeitstellen im mittleren Bereich E/A 8 bis 10 vorhanden. Zum anderen sind die individuellen Aufgabenzuschnitte ausschlaggebend für die Stellenbewertung, die die gpaNRW an dieser Stelle nicht bewerten kann.

Somit begünstigt die Personalausstattung das Ergebnis für die Kennzahlenausprägung beim Kreis Heinsberg etwas. Allerdings ist die Anzahl der durch das IT-Personal zu betreuenden IT-Endgeräte durch die Corona-Pandemie und eine sich ändernde Arbeitswelt beim Kreis Heinsberg auch gestiegen. Die neu eingerichteten Homeoffice-Arbeitsplätze verursachen deutlich mehr Support- und Administrationsaufwand als klassische Desktop-PCs in den Verwaltungsgebäuden.

Auch deshalb ist es wichtig, ausreichende oder sogar redundante Personalkapazitäten vorzuhalten, um den operativen IT-Betrieb langfristig zu sichern. Zwar gilt dies insbesondere für diejenigen Kreise, die ihre IT weitestgehend selbst bereitstellen. Unabhängig davon steigt der Personalbedarf aufgrund der voranschreitenden Digitalisierung und dem damit einhergehenden Aufgabenspektrum für alle Kreise an, unabhängig vom jeweiligen Betriebsmodell und der Auslagerungssituation.

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

Wie oben dargestellt, prägen die Sachkosten das Gesamtergebnis wesentlich.

Weitergehende Analysen und entsprechende Empfehlungen 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 Heinsberg machen rund 51 Prozent seiner gesamten IT-Kosten aus.

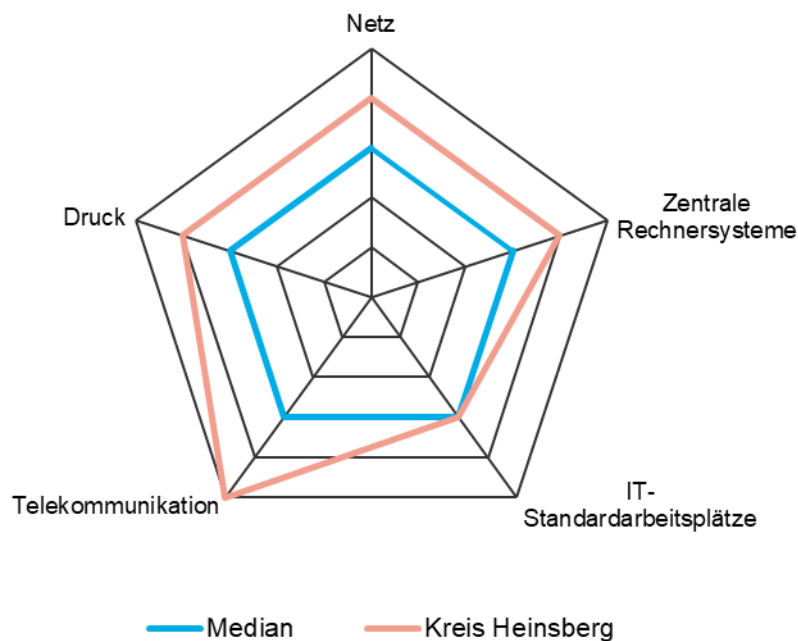
In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

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



Die Kosten des Kreises Heinsberg für die Bereitstellung seiner IT-Grunddienste liegt bei 1.614 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Damit sind sie ebenso wie die Gesamtkosten niedrig.

Kostensituation in den Leistungsfeldern der IT-Grunddienste 2020



Die in den IT-Grunddiensten enthaltenen Kostenbestandteile sind im interkommunalen Vergleich unauffällig und mit Ausnahme der IT-Standardarbeitsplätze günstiger als beim überwiegenden Teil der geprüften Kreise. Nennenswerte Einsparpotenziale sind nicht ersichtlich. Auf keiner Kostenebene gibt es besondere Auffälligkeiten.

Es gibt keine besonders belastenden Leistungsfelder beim Kreis Heinsberg.

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 Heinsberg machen einen Anteil von rund 57 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 Heinsberg betragen rund 1.540 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung, damit stellt der Kreis Heinsberg das Minimum der geprüften Kreise. Die unter dem Aspekt des IT-Betriebsmodells sowie der IT-Steuerung beschriebene Flexibilität wirkt sich begünstigend auf die Kostensituation aus. Denn der Kreis kann sein Anwendungsportfolio ohne Kompromisse an der eigenen Bedarfslage ausrichten.

Verantwortlich für die Höhe der Fachanwendungskosten beim Kreis Heinsberg ist die Durchdringung mit Fachverfahren und auch der Ausbau der Leistungen nach dem eGovernment / Onlinezugangsgesetz - OZG sowie der Betrieb und Ausbau des DMS und der damit verbundene erhöhte Aufgabenumfang tragen zu den Kosten bei.

Unter gleichbleibenden Qualitätsansprüchen sind keine Einsparpotentiale ersichtlich. Vielmehr sind in den kommenden Jahren Kostensteigerungen zu erwarten, wenn noch weitere Fachverfahren eingeführt werden.

Selbst Kosten im Bereich der Fachanwendungen sind nicht zwingend kritisch, sofern sie einen entsprechenden Nutzen für die Fachaufgabe bringen. Je höher die Fachanwendungskosten ausfallen, desto größer ist der Bedarf, diesen Nutzen nachzuweisen. Inwiefern die eingesetzten Fachanwendungen die Verwaltungsprozesse des Kreises Heinsberg unterstützen, kann die gpaNRW an dieser Stelle nicht bewerten. Damit der Kreis diese Bewertung selbst vornehmen kann, sind systematische Prozessbetrachtungen erforderlich. Darauf gehen wir unter dem Aspekt Prozessmanagement näher ein.

Ein Ansatzpunkt, um die Fachanwendungskosten zu bewerten und ggf. anzupassen, liegt in den Leistungsverträgen mit Dienstleistern. Wie bereits unter dem Aspekt IT-Betriebsmodell und -Steuerung beschrieben, sind flexible Rahmenbedingungen für eine effektive und bedarfsgerechte IT-Steuerung sehr wichtig.

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,

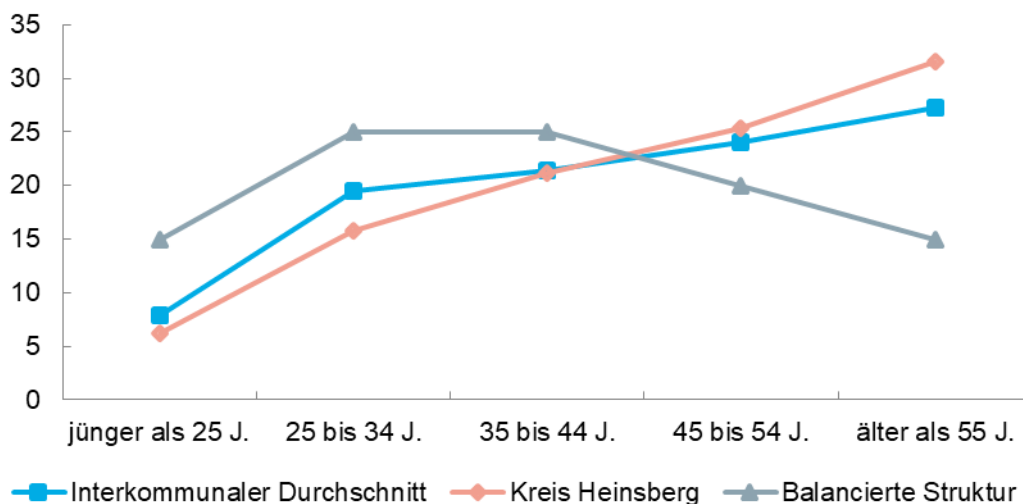
- Wissen durch Archivierungs- und Dokumentenmanagementsysteme erhalten und schneller verfügbar gemacht werden sowie
- die Attraktivität als Arbeitgeber über digitale Arbeitsangebote gesteigert werden.

3.3.3.1 Demografische Ausgangslage

Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)¹⁰ 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 Heinsberg 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.

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung in Prozent 2021



¹⁰ 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

- Die Altersstruktur der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kreises Heinsberg ist noch deutlicher alterszentriert als es im interkommunalen Durchschnitt der Fall ist. Sie gibt zusätzlichen Anlass, die Digitalisierung mit Priorität voranzutreiben.

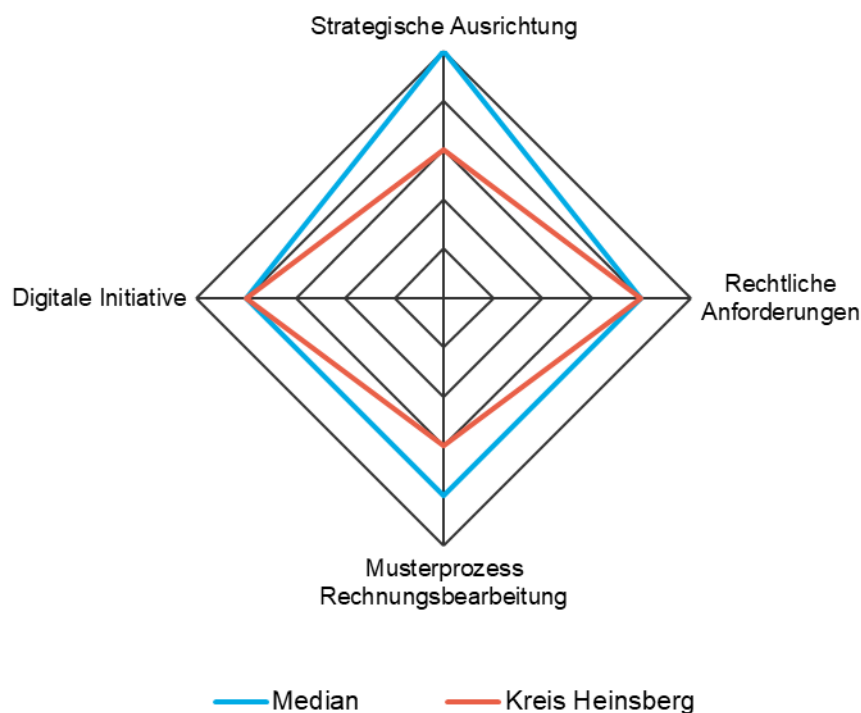
3.3.3.2 Stand der Digitalisierung

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 Heinsberg in den vorgenannten Themenfeldern. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite 5 dargestellt.

Stand der Digitalisierung 2022



- ➔ Der Kreis Heinsberg erreicht bei seiner digitalen Transformation einen durchschnittlichen Stand. Konkrete Optimierungsansätze ergeben sich insbesondere bei den Aspekten strategische Ausrichtung und der elektronischen Rechnungsbearbeitung.

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.

➔ Feststellung

Der Kreis Heinsberg hat strategische Grundlagen für die digitale Transformation seiner Verwaltung geschaffen, allerdings fehlen noch formelle Aspekte zur zielgerichteten Umsetzung.

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.*

Der **Kreis Heinsberg** besitzt bisher keine formelle Digitalisierungsstrategie, die alle Ziele, Strukturen und Maßnahmen beschreibt. An einer solchen zusammenfassenden und formellen Digitalisierungsstrategie sollte der Kreis Heinsberg zukünftig arbeiten. Sie sollte einen fortlaufenden Prozess darstellen, der im Laufe der Zeit natürlich auch Veränderungen unterliegt und dementsprechend immer wieder angepasst werden muss. Konkrete Vorgaben, die ein flexibles Handling gewährleisten, zur Ausrichtung der digitalen Transformation beim Kreis existieren aber bereits. So sind z. B. sind über Haushaltsanmeldungen hinaus Pläne und Maßnahmenübersichten hinterlegt. Auch existieren situationsbedingte Teilkonzepte, aus den dann zukünftig konkrete Standards für Digitalisierungsprojekte entwickelt werden sollten, um eine verwaltungsweit einheitliche Vorgehensweise sicherzustellen.

Die Verantwortung für digitale Transformation des Kreis Heinsberg liegt bei der Stabstelle Digitalisierung. Die Arbeitsaufnahme der Stabsstelle Digitalisierung Kreis erfolgte nach organisatorischer Einrichtung und Stellenbesetzung im Jahr 2019. Chief Information Officer (CIO) ist der Leiter der Stabstelle, diese Funktion ist mit umfassenden Weisungsrechten ausgestattet.

Zur Digitalisierungsstrategie des Kreis Heinsberg sollte auch unbedingt eine Roadmap (konkreter Maßnahmenkatalog) gehören. Eine detaillierte Roadmap mit konkreten Projekt- und Zeitplänen für einzelne Ämter existiert beim Kreis bisher aber noch nicht. Diese Roadmap sollte unbedingt über Haushaltsplanungen hinausgehen. Eine fehlende Formalisierung auf Ebene der einzelnen Ämter birgt Risiken für die zielgerichtete Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung insgesamt, da Personalkapazitäten nicht übergreifend geplant und gesteuert werden können.

Der Kreis Heinsberg bindet seine Beschäftigten in die Verwaltungsdigitalisierung aktiv ein und stellt ihre erforderliche Qualifikation sicher. Dies geschieht über Infos im Service/Mitarbeiterportal, Anleitungsvideos, Tutorials und laufende Schulungen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte eine Digitalisierungsstrategie entwickeln und die Digitalisierungsmaßnahmen mit Projekt- und Zeitplänen über eine Roadmap absichern.

3.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

➔ **Feststellung**

Der Kreis Heinsberg kommt den rechtlichen Anforderungen des E-Government-Gesetzes (EGovG) und des Onlinezugangsgesetzes (OZG) formalrechtlich nach. Allerdings könnte das Online-Angebot noch ausgebaut werden.

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 ihrer 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 zielgerichtete Umsetzung des OZG besitzen.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, inwieweit der **Kreis Heinsberg** 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 Heinsberg	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Elektronischer Zugang	erfüllt	30 von 31
De-Mail	erfüllt	31 von 31
Online-Angebot	teilweise erfüllt	5 von 31
E-Payment	erfüllt	31 von 31
Elektronische Rechnungen	erfüllt	25 von 31
Roadmap OZG	teilweise erfüllt	9 von 31

Der Kreis Heinsberg 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. Wie auch beim Kreis Heinsberg bestehen meist noch Möglichkeiten, der Intention des Gesetzgebers besser gerecht zu werden.

Wie fast alle geprüften Kreise hat auch der Kreis Heinsberg einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet. Dabei kann er unverschlüsselte Dokumente empfangen, verschlüsselte Dokumente können bisher über das Bürgerserviceportal und das elektronische Behördenpostfach (beBPo) übermittelt werden. Der Kreis Heinsberg stellt auch den geforderten elektronischen Zugang durch De-Mail bereit.

Das Online-Angebot des Kreises Heinsberg basiert zu rund 70 Prozent noch auf Formularen im PDF-Format. Das heißt, sie müssen meist noch ausgedruckt und analog ausgefüllt werden. Dadurch verzichtet der Kreis derzeit noch darauf, Anträge über elektronische Datensätze zu erhalten, um sie medienbruchfrei weiterverarbeiten zu können. Voraussetzung dafür wären Formulare, die online ausgefüllt und versendet werden können.

Die Bürger des Kreises Heinsberg können bei kostenpflichtigen Leistungsangeboten häufig elektronisch zahlen. Es werden verschiedene E-Payment Angebote für Online-Dienstleistungen (Kreditkarte, PayPal) angeboten, weitere Möglichkeiten befinden sich gerade noch in der Umsetzung.

Ebenfalls positiv ist, dass der Kreis Heinsberg elektronische Rechnungen im X-Rechnungsformat nicht nur empfangen, sondern auch medienbruchfrei verarbeiten kann. Dazu überträgt er die strukturierten Datensätze in sein Finanzverfahren. Um daraus für sich einen Vorteil zu ziehen, ist der Kreis darauf angewiesen, dass noch mehr Firmen Rechnungen im X-Format stellen.

Der Kreis Heinsberg ist durch die Vorgaben des OZG verpflichtet, zahlreiche Verwaltungsleistungen elektronisch über ein Verwaltungsportal bereitstellen. Die Intention des Gesetzgebers geht darüber hinaus, dass Leistungen nur online verfügbar sind. Sie zielt vielmehr darauf ab, dass diese auch tatsächlich durch die Bürger und die Unternehmen genutzt und akzeptiert werden. Um dies in der vorgegebenen Zeit umsetzen zu können, arbeiten Bund, Länder und Kommunen gemeinsam in sogenannten Digitalisierungslaboren. Hier entwickeln Experten aus den Bereichen Recht, IT und Organisation „Blaupausen“ und verwendbare Komponenten für alle Beteiligten.

Ähnlich wie die meisten der geprüften Kreise hat auch der Kreis Heinsberg seinen eigenen Weg zur Umsetzung des OZG noch nicht vollständig verbindlich beschrieben. Ein Maßnahmenplan mit einer zeitlichen Umsetzungsplanung (Roadmap) sollte aber bis Ende 2022 fertiggestellt sein.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte sein Online-Angebot noch weiter ausbauen und stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten, um diese dann medienbruchfrei verarbeiten zu können. Seinen Weg zur Umsetzung des OZG sollte er verbindlich in einer Roadmap abbilden.

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.

➔ **Feststellung**

Der Kreis Heinsberg hat einen Rechnungsbearbeitungsprozess eingeführt, der in Teilen technisch unterstützt wird. Dennoch bestehen weitere konkrete Optimierungsansätze.

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 Heinsberg** 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 Heinsberg	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Scannen	teilweise erfüllt	17 von 31
Optische Texterkennung	nicht erfüllt	18 von 31
Automatisierte Datenergänzung	nicht 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

Der Kreis Heinsberg scannt Papierrechnungen frühzeitig im Prozess an einer zentralen Stelle (Amt 20). PDF-Rechnungen werden nur teilweise in einem digitalen Workflow weiterverarbeitet. Sie werden an ein zentrales Mail-Postfach (finanzbuchhaltung@kreis-heinsberg.de) weitergeleitet. Elektronische Rechnungen im ZUGFeRD-Format werden direkt verarbeitet, X-Rechnungen jedoch werden über das E-Rechnungsportal NRW verarbeitet. Damit läuft der Workflow noch

nicht komplett medienbruchfrei. Der Kreis arbeitet aber auf eine höhere Anzahl X-Rechnungen hin, weil deren Verarbeitung am wenigsten manuellen Aufwand erzeugt.

Beim Kreis Heinsberg wird bisher keine optische Texterkennung eingesetzt. Ausgelesenen Rechnungsdaten werden deshalb nicht automatisiert in den digitalen Workflow übertragen. Hier nutzen einige Kreise die Möglichkeiten konsequenter und entlasten damit die Sachbearbeitung von einem manuellen Bearbeitungsschritt. Durch die fehlende OCR-Erkennung entsteht ein hoher manueller Aufwand, weil Daten manuell abgetippt werden müssen. Auch eine automatisierte Datenergänzung würde hier den Aufwand reduzieren.

Das Auftrags- und Bestellwesen wird beim Kreis Heinsberg nur teilweise über sein Finanzverfahren abgebildet, bisher erfolgt dies lediglich bei investiven Aufträgen von über 2.000 Euro. Dadurch kann der Kreise nicht vollumfänglich die Kontierungsinformationen über die Mittelreservierung in den digitalen Workflow übertragen. Zudem kann er nicht über eine Schnittstelle zum Bestellwesen einen automatisierten Abgleich zwischen gebuchter Bestellung und Eingangsrechnung durchführen.

Elektronische Bearbeitungshinweise, eine Dublettenprüfung und auch der nachträgliche Zugriff auf den Beleg werden im Workflow des Kreises Heinsberg ebenso wie in vielen Kreisen technisch unterstützt und bilden bereits zum jetzigen Zeitpunkt einen Mehrwert gegenüber der analogen Bearbeitung.

→ Empfehlung

Der Kreis Heinsberg sollte darauf abzielen, manuelle Tätigkeiten durch eine noch stärkere IT-Unterstützung weiter zu reduzieren. Die optische Texterkennung, die automatisierte Datenergänzung, eine Schnittstelle zum Bestellprozess sowie eine automatisierte Übertragung ausgelesener Rechnungsdaten bieten dazu konkrete Ansatzpunkte.

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.

→ Der Kreis Heinsberg hat begonnen, auch über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, seine Verwaltung zu digitalisieren. Er befindet sich damit auf einem guten Weg.

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.

Der **Kreis Heinsberg** hat bereits weitreichend ein zentrales DMS eingeführt. Flankierend nutzt er E-Akten-Funktionalitäten in zahlreichen Bereichen der Kreisverwaltung.

Ein Projektplan für die Einführung der E-Akte für den Rest der Verwaltung besteht bereits, eine entsprechende Strategie ist vorhanden, allerdings noch kein konkreter Projektplan mit Zeitvorgaben, Prioritäten und Ressourcen. Die Umsetzung erfolgt nach verfügbaren Personal- und Finanzressourcen, Priorität haben dabei die personalintensiven Arbeitsbereiche mit dem größten Einsparpotential und möglichen Synergien (z. B. Homeoffice).

Zudem bietet der Kreis Heinsberg bereits einzelne interne Leistungen aus unterschiedlichen Verwaltungsbereichen medienbruchfrei an. Dazu gehören z. B. die Gehaltsabrechnungen, Arbeitszeiterfassung/Urlaubsanträge, Bürowechsel inklusive Umzugshilfe, Meldungen für das Serviceportal und das elektronische Behördenpostfach (beBPo).

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 Heinsberg bietet bereits eine gute Unterstützung für die Verwaltungsdigitalisierung. Gleichwohl gibt es Ansatzpunkte, um den Nutzen für die digitale Transformation noch zu erhöhen.

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

tion 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)¹¹ 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 Heinsberg** 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 Kreises Heinsberg	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Strategische Vorgaben	teilweise erfüllt	7 von 31
Personalausstattung	teilweise erfüllt	5 von 31
Operative Vorgaben	erfüllt	14 von 31
Fachverfahren	erfüllt	29 von 31
Interne Vernetzung	erfüllt	17 von 31
Prozessüberblick	erfüllt	8 von 31
Stand der Umsetzung	erfüllt	6 von 31

¹¹ 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.

Auf den ersten Blick erfüllen nur wenige Kreise die zuvor beschriebenen Anforderungen an ein systematisches und zielgerichtetes Prozessmanagement. Für die gpaNRW ist eine Anforderung erfüllt, wenn alle Teilaspekte umgesetzt sind. Da sich die meisten Kreise noch in der Einführung befinden, erfüllen sie derzeit oftmals nur Teilanforderungen. Dies gilt auch in einigen Aspekten für den Kreis Heinsberg.

Im Gegensatz zu den meisten Kreisen hat der Kreis Heinsberg bereits einige verbindliche Festlegungen und Vorgaben. So hat er Aufgaben und Ziele definiert und mit dem Verwaltungsvorstand abgestimmt. Damit hat er die Basis geschaffen, um seine Ressourcen zielgerichtet einzusetzen. Eine Priorisierung, also eine strategische Vorgabe in Form der Festlegung der Reihenfolge von zu digitalisierenden Prozessen erfolgt bisher aber nur teilweise. Ein Screening hat zwar 2018 stattgefunden, aber ab 2021 entscheiden die Fachamtsleitungen selber über Wichtigkeit und damit die Priorisierung einzelner Prozesse. Eine festgelegte Reihenfolge existiert somit nicht.

Aus Sicht der gpaNRW birgt dieses Vorgehen Risiken. Ein systematisches Prozessmanagement ist nur dann möglich, wenn verwaltungsweit einheitliche Vorgaben zur Priorisierung bestehen. Daher bedarf es einer zentralen Steuerung des Prozessmanagements. Ein Fachamt vermag nicht zu beurteilen, ob möglicherweise in einem anderen Geschäftsbereich ein Prozess prioritär betrachtet werden müsste.

Der Kreis Heinsberg führt systematisch Prozessanalysen durch. Dazu gibt es in den Fachämtern jeweils Prozessmanagementbeauftragte, diese nehmen in erster Linie die Prozesse auf und es findet dann eine zentrale Modellierung im Fachverfahren statt. Die eigentliche Umsetzung einer Optimierung liegt wieder in der Verantwortung der Fachämter.

Das Prozessmanagement des Kreises Heinsberg ist zentral und dezentral aufgestellt. Das zentrale Prozessmanagement ist organisatorisch im Haupt- und Personalamt angesiedelt; für das dezentrale Prozessmanagement wurden in allen Ämtern Prozessbeauftragte ausgebildet und befähigt.

Weder die Aufgaben des zentralen Prozessmanagements noch sind die Aufgaben der dezentralen Beauftragten bisher in Stellenbeschreibungen festgelegt. Hierdurch besteht das Risiko, dass die Aufgaben in den Abteilungen unterschiedlich ausgeübt werden. Durch die Definition der dezentralen Aufgaben und Verankerung in Stellenbeschreibungen wären die Aufgaben einerseits verbindlich beschrieben. Andererseits wird dem Prozessmanagement auch in den Fachämtern eine größere Bedeutung eingeräumt. Aktuell stehen dem Kreis Heinsberg an zentraler Stelle und in den dezentralen Einheiten ausreichende Personalressourcen zur Verfügung um den Ansprüchen an ein Prozessmanagement gerecht zu werden.

Der Kreis Heinsberg hat bereits ein Fachverfahren im Einsatz und nutzt Modellierungen als Darstellungsform für Prozesse. Wie bereits viele der Kreise erfüllt der Kreis Heinsberg die Anforderungen an operative Vorgaben. So nimmt er Prozesse nach Erfordernis sehr detailliert auf und hat die entsprechenden Vorgaben für Prozessaufnahmen in einem Handbuch für die Fachanwendung formalisiert. Dabei verwendet er für Prozessaufnahmen die Modellierungsnotation BPMN 2.0.

Ebenso wie die meisten Kreise setzt der Kreis Heinsberg für das Prozessmanagement ein Fachverfahren ein.

Das Prozessmanagement des Kreises Heinsberg stellt eine gute Grundlage für die IT bzw. anstehende Digitalisierungsprojekte dar. Da die Aufgaben im Haupt- und Personalamt angesiedelt sind sollte ein enger fachlicher Austausch mit der Stabstelle Digitalisierung stattfinden um Synergien zu erzielen. Die IT ist aber in alle konkreten Prozessanalysen systematisch eingebunden. Der Einsatz von IT wird deshalb auch gezielt als Maßnahme zur Prozessoptimierung genutzt.

Der Kreis Heinsberg hat nach einem kompletten Screening im Jahr 2018 einen vollständigen Überblick über alle Verwaltungsprozesse.

Aufgenommene Prozesse dokumentiert der Kreis Heinsberg bereits systematisch. Einem IT-Einsatz geht auch systematisch eine Prozessbeschreibung voraus.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte, um seine Ressourcen zielgerichtet einsetzen zu können, eine vollständige Priorisierung aller seiner zu digitalisierenden Prozesse in Form der Festlegung der Reihenfolge durchführen. Die Aufgaben der zentralen und dezentralen Prozessmanager sollten in den Stellenbeschreibungen festgeschrieben werden.

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.

→ Feststellung

Die technischen IT-Sicherheitsstrukturen des Kreises Heinsberg sind gut. Es bestehen allerdings konzeptionelle Defizite im Bereich der IT-Notfallvorsorge sowie dem IT-Sicherheitsmanagement.

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 Heinsberg** erfüllt sind.

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

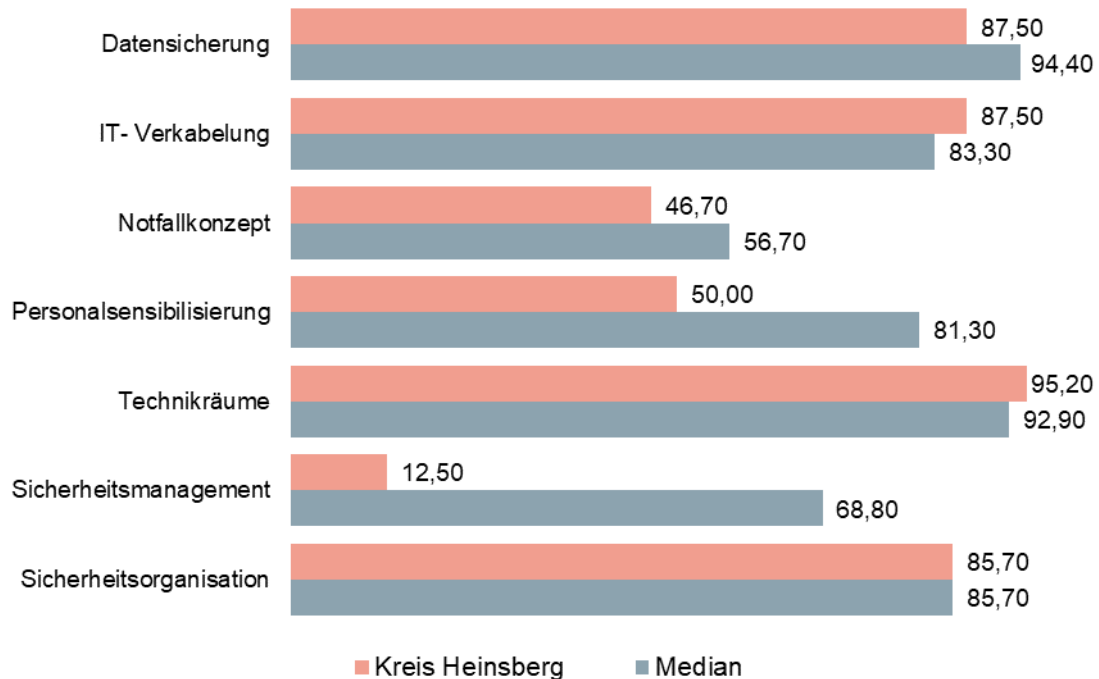
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Mit den umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt der Kreis Heinsberg im interkommunalen Vergleich eine Position im unteren Mittelfeld ein. Der mit dieser Prüfung festgestellte Gesamterfüllungsgrad beträgt 70,3 Prozent, der Median liegt derzeit bei 80,6 Prozent. Der Kreis Heinsberg unterschreitet mit diesem Ergebnis den empfohlenen Schwellenwert von 80 Prozent.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Um das Sicherheitsniveau zukünftig weiter zu erhöhen, müssen in verschiedenen Prüfbereichen vor allem organisatorische Maßnahmen ergriffen werden. Dies betrifft insbesondere Maßnahmen im Bereich der Notfallvorsorge und dem IT-Sicherheitsmanagement. Auch wenn verschiedene Einzelmaßnahmen in diesen Bereichen umgesetzt wurden, so fehlt es sowohl an einem IT-Sicherheitskonzept als auch an einem Handbuch für die Notfallvorsorge.

Dies haben die Verantwortlichen des Kreises auch schon erkannt. Dementsprechend wurde eine Vollzeitstelle für einen IT-Sicherheitsbeauftragten geschaffen und eine Ausschreibung bereits erfolgreich durchgeführt. Die Stelle wird somit zeitnah besetzt werden können. Hierdurch werden kurzfristig die noch offenen Aspekte sukzessive aufgearbeitet werden und zu einer deutlichen Verbesserung des erreichten Sicherheitsniveaus führen.

→ Empfehlung

Der Kreis Heinsberg sollte neben einem IT-Sicherheitskonzept auch ein Handbuch zur Notfallvorsorge erstellen.

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 der örtlichen IT-Prüfung des Kreises Heinsberg sichern die notwendigen Prüfhandlungen ab. Die Prüfhandlungen könnten durch gezielte IT-Unterstützung und Qualifikation der Mitarbeitenden noch effizienter erfolgen.

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.*

Das Rechnungsprüfungsamt des **Kreises Heinsberg** nimmt die Aufgaben der örtlichen IT-Prüfung wahr. Dabei greift es bereits einige Prüfasperte auf. Die nachfolgende Tabelle stellt dar, wie es im Vergleich dazu bei den übrigen Kreisen aussieht.

Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2018 bis 2022

Prüfaspekte	Hat der Kreis Heinsberg 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	nein	7 von 31
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionsmaßnahmen im IT-Bereich	ja	5 von 31
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen	nein	6 von 31
Maßnahmen und Regelungen zum Datenschutz	ja	16 von 31
Rollen- und Berechtigungskonzepte	ja	22 von 31
Anwendungslizenzen	nein	9 von 31
Weitergehende Aspekte der Informationssicherheit (Technisch organisatorische Regelungen und Maßnahmen, Schutzbedarf der eingesetzten IT-Systeme und Infrastrukturräume, Notfallvorsorge)	nein	13 von 31

Unabhängig von einer gesetzlichen Verpflichtung haben alle oben aufgeführten Prüfaspekte eine praktische Relevanz. Sie können wesentlich dazu beitragen, die IT des Kreises sicher und die zugrundeliegenden Prozesse effizienter zu machen. Es gibt allerdings keinen Prüfaspekt, der von allen Kreisen gleichermaßen zufriedenstellend erfüllt werden kann. Die etwas höheren Quoten bei einzelnen Aspekten sollen nicht darüber hinwegtäuschen, dass dem teils nur ansatzweise Prüfungen zugrunde liegen.

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 gem. § 94 Abs. 2 GO NRW hat der Gesetzgeber zum 01. Januar 2021 ein zweistufiges Verfahren eingeführt, das die Eignung der in der kommunalen Haushaltswirtschaft eingesetzten Fachprogramme landesweit einheitlich sicherstellen soll und die individuellen Prüfungshandlungen in den Kommunen vor Ort reduziert. 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 Zulassungs-

pflicht durch die gpaNRW nach § 94 Abs. 2 GO NRW fallen, in der Verantwortung der örtlichen Rechnungsprüfung.

Das Ergebnis des Kreises Heinsberg ist positiv zu werten, weil die geprüften Aspekte über rechtliche Verpflichtungen hinausgehen.

IT-Prüfungen beim Kreis Heinsberg werden vereinzelt und anlassbezogen, indirekt über Verwaltungs- und Fachprüfungen, vom Rechnungsprüfungsamt durchgeführt. Die Abwicklung erfolgt über Verwaltungs- und Fachprüfer, besonders ausgebildete IT-Prüfer hat der Kreis nicht. Das Rechnungsprüfungsamt bedient sich bei der Durchführung von IT-Prüfungen auch externer Dienstleister, so besteht eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Rechnungsprüfungsamt der Stadt Aachen und die Beauftragung der Südwestfalen IT (S-IT) zur Prüfung der Finanzsoftware und Einzelaufträge bei Schnittstellenprüfungen.

Die Prüfhandlungen, bei denen die IT nicht selbst im Fokus steht, führt der Kreis Heinsberg bisher nicht mit IT-Unterstützung durch, er setzt dafür aktuell keine Fachverfahren ein.

Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das digitale Datenvolumen ist, desto größer ist die Notwendigkeit, aber auch das Potenzial von Massendatenanalysen. Grundsätzlich können Massendatenanalysen die Transparenz und den Informationsgehalt von Daten erhöhen und Erkenntnisse bringen, die sonst nicht oder zumindest nur schwer erkannt werden können. Dadurch ist die örtliche Rechnungsprüfung in der Lage ein breiteres Betrachtungsfeld, in kürzerer Zeit und mit weniger Personalaufwand nach Auffälligkeiten zu untersuchen und damit die Ressourcen effizienter dort einzusetzen, wo es erforderlich ist. Der Kreis Heinsberg befindet sich bei Massendatenanalyse speziell noch in der Einstiegsphase, auch hier kommt noch keine spezielle Prüfungs-Software zum Einsatz.

Meist fehlt neben einer IT-Unterstützung noch die fachliche Aus- und Fortbildung der Prüfer, um den wünschenswerten Prüfinhalten gerecht werden zu können. Die meisten der geprüften Kreise, die IT-Prüfungen durchführen, fühlen sich nicht adäquat aus- und fortgebildet. Auch beim Kreis Heinsberg ist nach eigenen Angaben noch keine ausreichend fachspezifische Qualifikation vorhanden, dies sollte nachgeholt werden. Auf diese speziellen Anforderungen sollte zukünftig auch bei Stellenbesetzungen geachtet werden.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte bei der digitalen Transformation seiner Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze auch für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über Fachverfahren ausgewertet werden sollten. Dies bedingt eine entsprechende fachliche Qualifikation der örtlichen Rechnungsprüfung, beispielsweise im Umgang mit Massendatenanalysen.

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.

➔ **Feststellung**

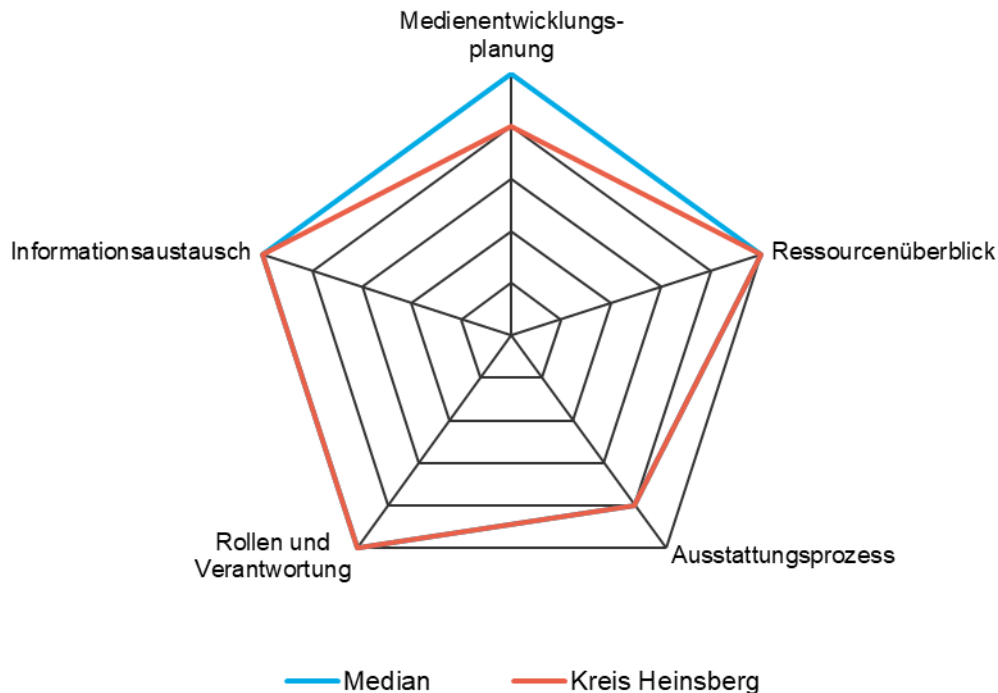
Der Kreis Heinsberg hat für die Digitalisierung seiner Schulen bereits wichtige Voraussetzungen geschaffen. Bei der Medienentwicklungsplanung fehlen formelle Grundlagen und einheitliche Standards.

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 Heinsberg** für die Digitalisierung der Schulen. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite 5 dargestellt.

Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen 2022



- ➔ Während der Kreis Heinsberg bei den meisten Aspekten gute Werte erreicht, kann der Aspekt Medienentwicklungsplanung noch etwas ausgebaut werden.

Die IT-Ausstattung der Schulen des Kreises Heinsberg basiert auf den technisch-pädagogischen-Einsatzkonzepten (TPEK) der jeweiligen Schulen. Einen formellen und gemeinsamen Medienentwicklungsplan mit entsprechender Ausstattungsstrategie für die gesamte Schullandschaft besitzt der Kreis Heinsberg allerdings noch nicht. Es existiert kein schriftlich fixierter formalisierter Plan, die Ausstattung der Schulen wurde zu Beginn des DigitalPaktes einmalig besprochen und geplant. Diese Planungen werden aber regelmäßig durch die Stabstelle Digitalisierung (16) aktualisiert, sie mündet in konkreten Projektplänen mit Meilensteinen und Kostenkalkulationen.

Die fehlende übergreifende Formalisierung bzw. eine Medienentwicklungsplanung der Schulen in Eigenregie birgt jedoch Risiken für den Steuerungs- und Ausstattungsprozess der Schulen. Die aktuell gelebte Praxis hängt stark von den handelnden Personen ab. Nur durch formalisierte Konzepte kann der Kreis Heinsberg den komplexen Informations- und Abstimmungsprozess zwischen den beteiligten Akteuren zielgerichtet steuern.

Der Kreis Heinsberg besitzt einen hinreichenden Überblick über die IT-Ausstattung seiner Schulen und den damit zusammenhängenden Kosten. Eine Inventarisierung ist bereits abgeschlossen, damit die gesamte IT-Ausstattung an den Schulen erfasst ist.

Auch hat der Kreis konkrete Standards für die IT-Ausstattung seiner Schulen vordefiniert. Der Prozess zur IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bereitstellung ist geregelt, eine schriftliche Prozessbeschreibung ist zukünftig geplant.

Eine möglichst homogene Ausstattung der Schulen und eine zentrale Steuerung ist sehr sinnvoll, weil der Schulträger die Budgetverantwortung trägt und die Mittel schulübergreifend wirtschaftlich und sparsam einsetzen muss. Sofern sich beispielsweise Personalengpässe in einzelnen Schulen abzeichnen, erleichtert eine homogene Struktur den Schuladministratoren die Einarbeitung. So können sie flexibel über Schulgrenzen hinweg eingesetzt werden. Bedarfsanmeldungen und Beschaffungen finden beim Kreis Heinsberg deshalb an zentraler Stelle im Sachgebiet IT-Service / Schulen statt.

Standards für die IT-Ausstattung seiner Schulen hat der Kreis Heinsberg bereits definiert. Geräte werden von einheitlichen Herstellern beschafft und es wird streng auf Homogenität und Kompatibilität geachtet. Einheitliche mobile Endgeräte werden aus vordefinierten Warenkörben beschafft. Darüber hinaus existiert der Entwurf einer digitalen Ausstattung eines Klassenraums und eine entsprechende Servicevereinbarung befindet sich in der finalen Abstimmung mit den Schulleitern.

Eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept für die Schulen existieren nur teilweise. Es gibt zwar kein formelles Konzept, aber diverse Firewall- und Anti-Viren-Richtlinien. Zudem erfolgen auch regelmäßige und einheitliche Updates.

Der Kreis Heinsberg hat die Zuständigkeiten für den First- und Second-Level-Support verbindlich geregelt. Der Second-Level-Support wird durch das Sachgebiet in der Stabstelle Digitalisierung sichergestellt, der First-Level-Support obliegt den IT-Koordinatoren vor Ort in den Schulen. Hier findet gerade eine Aktualisierung der Zuständigkeitsregelung statt, eine detailliertere Abstimmung mit den Schulleitern steht noch aus.

Der regelmäßige und interdisziplinäre Austausch zwischen allen Beteiligten ist beim Kreis Heinsberg u. a. durch das Regionale Bildungsbüro sichergestellt. Es findet darüber hinaus eine regelmäßige Kommunikation zwischen dem Schulträger, den Schulen (Medienbeauftragten), der Stabstelle Digitalisierung und den Schulleitern statt.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte einen formellen Medienentwicklungsplan mit entsprechender Ausstattungsstrategie für seine Schullandschaft erstellen.

3.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Informationstechnik					
F1	Das IT-Betriebsmodell bietet dem Kreis Heinsberg eine gute Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. Durch eine fehlende formelle IT-Strategie besteht jedoch ein Risiko für die sachgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung.	104	E1	Der Kreis Heinsberg sollte seine strategische IT-Ausrichtung in einer IT-Gesamtstrategie festschreiben und darüber hinaus prüfen, ob und inwieweit weitere IT-Vorgaben (Dienstanweisungen) aktualisiert werden müssen.	105
F2	Der Kreis Heinsberg hat strategische Grundlagen für die digitale Transformation seiner Verwaltung geschaffen, allerdings fehlen noch formelle Aspekte zur zielgerichteten Umsetzung.	116	E2	Der Kreis Heinsberg sollte eine Digitalisierungsstrategie entwickeln und die Digitalisierungsmaßnahmen mit Projekt- und Zeitplänen über eine Roadmap absichern.	117
F3	Der Kreis Heinsberg kommt den rechtlichen Anforderungen des E-Government-Gesetzes (EGovG) und des Onlinezugangsgesetzes (OZG) formalrechtlich nach. Allerdings könnte das Online-Angebot noch ausgebaut werden.	117	E3	Der Kreis Heinsberg sollte sein Online-Angebot noch weiter ausbauen und stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten, um diese dann medienbruchfrei verarbeiten zu können. Seinen Weg zur Umsetzung des OZG sollte er verbindlich in einer Roadmap abbilden.	119
F4	Der Kreis Heinsberg hat einen Rechnungsbearbeitungsprozess eingeführt, der in Teilen technisch unterstützt wird. Dennoch bestehen weitere konkrete Optimierungsansätze.	119	E4	Der Kreis Heinsberg sollte darauf abzielen, manuelle Tätigkeiten durch eine noch stärkere IT-Unterstützung weiter zu reduzieren. Die optische Texterkennung, die automatisierte Datenergänzung, eine Schnittstelle zum Bestellprozess sowie eine automatisierte Übertragung ausgelesener Rechnungsdaten bieten dazu konkrete Ansatzpunkte.	121
F5	Das Prozessmanagement des Kreises Heinsberg bietet bereits eine gute Unterstützung für die Verwaltungsdigitalisierung. Gleichwohl gibt es Ansatzpunkte, um den Nutzen für die digitale Transformation noch zu erhöhen.	122	E5	Der Kreis Heinsberg sollte, um seine Ressourcen zielgerichtet einsetzen zu können, eine vollständige Priorisierung aller seiner zu digitalisierenden Prozesse in Form der Festlegung der Reihenfolge durchführen. Die Aufgaben der zentralen und dezentralen Prozessmanager sollten in den Stellenbeschreibungen festgeschrieben werden.	125

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die technischen IT-Sicherheitsstrukturen des Kreises Heinsberg sind gut. Es bestehen allerdings konzeptionelle Defizite im Bereich der IT-Notfallvorsorge sowie dem IT-Sicherheitsmanagement.	126	E6	Der Kreis Heinsberg sollte neben einem IT-Sicherheitskonzept auch ein Handbuch zur Notfallvorsorge erstellen.	127
F7	Die Rahmenbedingungen der örtlichen IT-Prüfung des Kreises Heinsberg sichern die notwendigen Prüfhandlungen ab. Die Prüfhandlungen könnten durch gezielte IT-Unterstützung und Qualifikation der Mitarbeitenden noch effizienter erfolgen.	128	E7	Der Kreis Heinsberg sollte bei der digitalen Transformation seiner Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze auch für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über Fachverfahren ausgewertet werden sollten. Dies bedingt eine entsprechende fachliche Qualifikation der örtlichen Rechnungsprüfung, beispielsweise im Umgang mit Massendatenanalysen.	130
IT an Schulen					
F8	Der Kreis Heinsberg hat für die Digitalisierung seiner Schulen bereits wichtige Voraussetzungen geschaffen. Bei der Medienentwicklungsplanung fehlen formelle Grundlagen und einheitliche Standards.	132	E8	Der Kreis Heinsberg sollte einen formellen Medienentwicklungsplan mit entsprechender Ausstattungsstrategie für seine Schullandschaft erstellen.	134

4. Hilfe zur Erziehung

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des **Kreises Heinsberg** 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

Der **Kreis Heinsberg** hat einen überdurchschnittlichen Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Höhe von 785 Euro. Die **sehr hohe Falldichte HzE** belastet hierbei im besonderen Maße den Fehlbetrag. Besonders die enorme Fallzahlensteigerung im Betrachtungszeit 2017 bis 2020 wirkt sich hierbei negativ aus.

Das Kreisjugendamt verfügt bislang über keine ausformulierte **Gesamtstrategie** für die erzieherischen Hilfen. Einzelne Bestandteile einer Gesamtstrategie sind jedoch vorhanden. Im **Finanzcontrolling** wird lediglich eine Budgetanalyse durchgeführt. Kennzahlen werden bislang keine gebildet. Ein zusammenfassender Controllingbericht besteht ebenfalls nicht. Der Kreis Heinsberg sollte das bestehende Controlling ausbauen.

Im Rahmen des **Fachcontrollings** betrachtet das Kreisjugendamt die Wirksamkeit der Hilfe innerhalb eines Hilfefalles. In den Hilfeplangesprächen werden der Hilfeverlauf und die bisherige Zielerreichung durch alle Beteiligten bewertet. Ein System zur fallübergreifenden Wirkungsmessung besteht bislang nicht. Das Kreisjugendamt sollte ein System entwickeln, die Wirksamkeit nach Hilfearten, sozialräumlichen und trägerspezifischen Aspekten zu messen. Auch sollten Auswertungen über Abbruchquoten, Laufzeit und Fachleistungsstunden erfolgen.

Der **organisatorische Aufbau** des Kreisjugendamtes mit zwei Sozialraumteams und jeweils zwei Nebenstellen gewährleistet effektive Strukturen für die Jugendhilfe. Durch die dezentrale Verortung können spürbar Rüstzeiten bei den Fachkräften reduziert werden. Dem Kreisjugendamt sind die sozialräumlichen Strukturen nicht bekannt, da hierüber keinerlei Auswertungen bestehen. Der Kreis Heinsberg hat präventive Angebote für Menschen in unterschiedlichen Lebenslagen geschaffen. Eine zentrale Verknüpfung zu einer ganzheitlichen Präventionskette besteht hingegen nicht. Der Kreis Heinsberg sollte die bestehenden präventiven Angebote in einer ganzheitlichen, kommunalen Präventionskette zusammenführen.

Der **Ablauf des Hilfeplanverfahrens** sowie die Fallsteuerung sind im Kreis Heinsberg nur oberflächlich beschrieben. Das Kreisjugendamt sollte ein Qualitätshandbuch entwickeln. Hierdurch wird gewährleistet, dass in den Nebenstellen nach einem einheitlichen Standard vorgegangen wird. Wirtschaftliche Aspekte, wie Laufzeitbegrenzungen und Obergrenzen für Fachleistungsstunden, sollten ebenfalls ins Qualitätshandbuch des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) aufgenommen werden. Die Rückkehroption und die Verselbstständigung sollten nach eigenem Standard definiert sein. Bestenfalls entwickelt das Kreisjugendamt für beide Bereiche einen Standard im Sinne eines Konzeptes.

Die Personalgewinnung für das Kreisjugendamt gestaltet sich zunehmend schwieriger. Eine **Personalbemessung** im Sinne eines Personalbemessungsverfahrens besteht nicht. Auch erfolgt keine Orientierung anhand des Richtwertes der gpaNRW. Ein eigenes Einarbeitungskonzept ist ebenfalls nicht vorhanden und sollte entwickelt werden. Dadurch wird gewährleistet, dass die eigenen Qualitätsstandards kommuniziert und vermittelt werden.

Die **Bearbeitung von Hilfefällen der Eingliederungshilfe durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe** ohne die Durchführung eines Hilfeplanverfahrens ist rechtlich nicht zulässig. Der Kreis Heinsberg sollte alle Hilfefälle nach § 35a SGB VIII durch die Fachkräfte im ASD bearbeiten lassen. Im ASD hat zu jeder Hilfe nach § 35a SGB VIII die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung zu erfolgen. Jeder Hilfefall muss, im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte, im Fachgespräch vorgestellt werden. Im Anschluss ist ein Hilfeplan zu erstellen.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung umfasst nach der Definition der gpaNRW die Hilfen nach dem Zweiten Kapitel, Viertes 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 Heinsberg.

4.3 Strukturen

- Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen im Kreis Heinsberg zeigen teilweise belastende Auswirkungen. Gerade der im Kreisvergleich höchste Anteil an Alleinerziehenden an den Bedarfsgemeinschaften im SGB II kann zu einem erhöhten Fallaufkommen im Bereich der erzieherischen Hilfen führen.

Strukturen im Kreis Heinsberg 2020

Kreis	
Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	102.398
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	20.079
Anzahl vom Kreisjugendamt betreute Kommunen	6
Anzahl Kommunen im Kreis	10
Gebietsfläche des Kreises in ha	62.791

Strukturen der Kreise mit Kreisjugendamt in NRW 2020

	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	102.398	52.975	100.926	140.251	160.480	246.398	27
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	20.079	10.788	20.367	29.008	33.942	53.940	27
Anzahl vom Kreisjugendamt betreute Kommunen	6	3	7	9	11	20	27
Anzahl Kommunen im Kreis	10	7	10	11	15	24	27
Gebietsfläche des Kreises in ha	62.791	43.732	70.952	111.204	124.651	196.017	27

Dem **Kreis Heinsberg** gehören zehn kreisangehörige Kommunen an. Das Kreisjugendamt ist für sechs dieser Kommunen zuständig. Die Städte Heinsberg, Erkelenz, Hückelhoven und Geilenkirchen haben ein eigenes Jugendamt. Der Kreis Heinsberg zählt zum Viertel der Kreise mit der geringsten Anzahl der vom Kreisjugendamt betreuten Kommunen.

Der Kreis Heinsberg hat eine unterdurchschnittliche Gebietsfläche. 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. Es gibt mögliche Auswirkungen auf die Organisation, die Steuerung der präventiven Angebote und der Hilfefälle sowie auf den Personaleinsatz. Die Hilfe zur Erziehung wird im Kreis Heinsberg dahingehend begünstigt, dass die Mitarbeiter im Allgemeinen Sozialen Dienst kürzere Reisezeiten haben, um Gespräche vor Ort durchzuführen. Durch den organisatorischen Aufbau von zwei dezentralen ASD-Einheiten werden die Reisezeiten größtenteils zusätzlich verkürzt. (vgl. Kapitel 4.4.1 Organisation).

Nach Aussage des Kreisjugendamtes gibt es zudem im Kreis Heinsberg vereinzelte Unterschiede in den einzelnen Kommunen bezogen auf den Bedarf an Hilfe zur Erziehung, beispielsweise die Einwohnerzahlen. Ein weiteres Kriterium bilden die soziostrukturellen Rahmenbedingungen in den kreisangehörigen Kommunen. Hier sind teilweise heterogene Strukturen vorhanden. Beispielsweise hat die Gemeinde Selfkant eine sehr niedrige SGB II-Quote, die Stadt Übach-Palenberg allerdings eine sehr hohe SGB II-Quote. Diese soziostrukturellen Rahmenbedingungen nehmen Einfluss auf die HzE-Bedarfe.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Der Kreis Heinsberg ist dem Jugendamtstyp 3 und der Belastungsklasse 3 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund¹² zugeordnet. Dem Jugendamtstyp 3 sind alle 27 Kreisjugendämter zugeordnet. Die Belastungsklasse 3 besagt, dass der Kreis Heinsberg eine sehr geringe Kinderarmut aufweist.

Die gpaNRW konnte in ihren Jugendprüfungen bislang keinen direkten Zusammenhang zwischen soziostrukturellen Rahmenbedingungen und dem Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahren feststellen. Dennoch können die soziostrukturellen Rahmenbedingungen einer Stadt Einfluss auf die Hilfe zur Erziehung nehmen. So sieht beispielsweise der Arbeitskreis Jugend (AKJ) der TU Dortmund in seinem auf Basis der Daten des Jahres 2019 verfassten HzE-Bericht 2021 einen Zusammenhang zwischen dem Bezug von Transferleistungen und der Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfe zur Erziehung.¹³

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen im Jahr 2020

Kennzahlen	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent*	19,61	18,41	19,62	20,39	21,17	22,02	26
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahre bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent**	2,00	1,00	1,78	2,20	2,55	4,30	27
Anteil Alleinerziehende an den Bedarfsgemeinschaften SGB II in Prozent**	22,25	16,66	17,96	19,06	19,86	22,25	27
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent**	5,84	3,29	4,26	4,82	5,40	7,18	27

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

¹² Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

¹³ LWL: HzE Bericht 2021, S. 8, Stand 15 März 2022

** Kennzahl bezieht sich auf den Kreis Heinsberg insgesamt.

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

Im interkommunalen Vergleich ist der Anteil der 0 bis unter 21-Jährigen an der Gesamtbevölkerung unterdurchschnittlich. Das Kreisjugendamt greift nicht auf eigene Prognoserechnungen zurück. Vielmehr verwendet der Kreis die offiziellen Zahlen von IT.NRW.

Jugendarbeitslosenquote

Im interkommunalen Vergleich liegt die Jugendarbeitslosenquote im Kreis Heinsberg unterhalb des Medians. Die Jugendarbeitslosenquote betrifft lediglich die über 15-Jährigen und somit nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist. Für Jugendliche im Kreis Heinsberg gibt es die Onlineplattform Jump.¹⁴ Diese wird durch die Jugendberufsagentur Kreis Heinsberg betrieben. Hier finden Jugendliche in sechs unterschiedlichen Kategorien Hilfestellung zu Zukunftsthemen.

Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II

Die größte Hilfeempfängergruppe der HzE-Leistungen sind die Alleinerziehenden. Die Quote der Alleinerziehenden, die eine gewährte Hilfe zur Erziehung erhalten, bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen, liegt bei 69 Prozent und damit elf Prozentpunkte über den Hilfeempfängern gesamt (58 Prozent)¹⁵. Bezogen auf den Anteil der alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften im SGB II-Bezug im Kreis Heinsberg zeigt sich, dass der Kreis den höchsten Anteil an Alleinerziehenden in Bedarfsgemeinschaften hat. Dieses belastende soziostrukturelle Merkmal kann dazu führen, dass mehr Hilfen notwendig sind als in anderen Kreisen. Da diese Kennzahl auf Ebene aller kreisangehörigen Kommunen ermittelt wird, muss hierzu eine genaue Analyse Seitens des Kreisjugendamtes erfolgen, ob in Heinsberg der Anteil der Alleinerziehenden in den Jugendamtskommunen eine belastende Rolle spielt.

Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent

Im Kreis Heinsberg gibt es vergleichsweise viele Schulabgänger, die ohne Abschluss die allgemeinbildenden Schulen verlassen. Heinsberg zählt zum Viertel der Kreise mit dem höchsten Wert. Dieser Faktor kann sich belastend auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes und die Hilfen zur Erziehung auswirken. Allerdings ist auch hier mit den über 15jährigen Kindern und Jugendlichen nur ein Teil der für die Hilfen zur Erziehung maßgeblichen Zielgruppe betroffen.

4.3.1 Umgang mit den Strukturen

→ Feststellung

Dem Jugendamt sind die örtlichen Strukturen bekannt. Aktuelle sozialräumliche Auswertungen liegen nicht vor.

¹⁴ Jugendberufsagentur Kreis Heinsberg, <https://jump-heinsberg.de/>, Stand 29 August 2022

¹⁵ LWL: HzE Bericht 2021, S. 8, Stand 15 März 2022

Das Jugendamt des **Kreises Heinsberg** verfügt über keine sozialräumlichen Auswertungen.

Die örtlichen Strukturen sind bekannt. Laut eigener Aussage bestehen keine „Problembezirke“, welche einen speziellen Unterstützungsbedarf erfordern. Einzelne soziostrukturelle Daten können durch das Jugendamt ausgewertet werden. Hierfür müsste ein Austausch, zum Beispiel mit dem Jobcenter, erfolgen

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt des Kreises sollte soziostrukturelle Daten erheben. Im Idealfall werden diese Daten in einem Sozialbericht zusammengefasst. Das Jugendamt ist hierdurch in der Lage die Steuerung zu verbessern und Angebote dort schaffen, wo sie notwendig sind.

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.

→ **Feststellung**

Der Kreis Heinsberg hat präventive Angebote für Menschen in unterschiedlichen Lebenslagen geschaffen. Eine zentrale Verknüpfung zu einer ganzheitlichen Präventionskette besteht hingegen nicht.

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 Heinsberg** verfügt bereits seit einigen Jahren über Maßnahmen der Frühen Hilfen. Im Kreisjugendamt besteht eine Koordinierungsstelle für die Frühen Hilfen. Hier laufen Informationen, Beratungen und Angebote zentral zusammen. Im Bereich der Frühen Hilfen besteht ein Netzwerk aus knapp 400 Akteurinnen und Akteuren. In einer Steuerungsgruppe werden die Ziele der Frühen Hilfen definiert. Mitglieder in der Steuerungsgruppe sind unter anderem Elternvertretungen und die Polizei. Darüber hinaus bieten die Mitarbeiter der Frühen Hilfen diverse Veranstaltungen an, so zum Beispiel Informationen für

- Kindeswohlgefährdungen,
- Fetale Alkoholsyndromstörung,
- Flüchtlinge in den Frühen Hilfen und
- Sexualisierte Gewalt gegen Säuglinge und Kleinstkinder.

Neben den Frühen Hilfen besteht im Kreis Heinsberg noch das Angebot des Familiengrundschulzentrums „Westzipfelschule im Selfkant“. Ziel dieses Projektes ist die Sicherung bedarfsgerechter Angebote auf Grundlage der Jugendhilfeplanung. Schwerpunkt bildet dabei der Bedarf von Familien im Sozialraum. Hierfür bedarf es einer besonders intensiven Vernetzung der Jugendhilfe mit dem Bildungsort Schule und dem offenen Ganztag.

Ein weiteres Projekt ist das Netzwerk für Kinder und Jugendliche psychisch erkrankter Eltern im Kreis Heinsberg (Nepomuk). Das Netzwerk arbeitet als „Brückenbauer“ für die gesamte Familie und bietet diverse Unterstützungs- und Hilfsangebote an. Beispiele hierfür sind Einzelgespräche für Eltern und Kinder, Elterntreffs mit gemeinsamem Austausch sowie Hausbesuche.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte die bestehenden präventiven Angebote in einer ganzheitlichen, kommunalen Präventionskette zusammenführen. Durch die Verzahnung der Angebote können diese adressatengerecht weiterentwickelt werden. Darüber hinaus erhalten Hilfesuchende einen guten Überblick über das bestehende Leistungsangebot der Jugendhilfe.

4.4 Organisation und Steuerung

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

4.4.1 Organisation

- ➔ Die Organisation des Kreisjugendamtes und die sozialräumliche Aufteilung des Allgemeinen Sozialen Dienstes gewährleistet effektive Strukturen für die Jugendhilfe.

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

Das Jugendamt des **Kreises Heinsberg** und das Amt für „Schule, Kultur und Sport“ sind als eigenständige Verwaltungseinheiten im gleichen Dezernat angesiedelt. Zwischen beiden Ämtern besteht ein guter und anlassbezogener Austausch. Da beide Ämter teilweise dieselbe Zielgruppe ansprechen, sind gemeinsame Maßnahmen sowie Vernetzungen wichtiger Bestandteil erfolgreicher Arbeit. Ein verbindlich definierter Austausch besteht nicht.

Der Allgemeine Soziale Dienst des Kreisjugendamtes ist als eigenes Sachgebiet im Kreisjugendamt verortet. Der ASD ist sozialräumlich organisiert und in die Arbeitsgruppen Nord und Süd unterteilt. Die Arbeitsgruppen decken folgende Sozialräume ab:

- Wegberg und Wassenberg: Arbeitsgruppe Nord,
- Waldfeucht, Gangelt und Selfkant und Übach-Palenberg: Arbeitsgruppe Süd.

Aktuell sind die Arbeitsgruppen auf jeweils zwei Nebenstellen aufgeteilt, und zwar die Arbeitsgruppe Nord auf die Nebenstellen Wassenberg und Wegberg und die Arbeitsgruppe Süd auf die Nebenstellen Waldfeucht und Übach-Palenberg.

Im Kreisjugendamt bestehen aufgabenspezifische Spezialisierungen. Das Kreisjugendamt hat als Spezialdienste die Jugendhilfe im Strafverfahren, die Eingliederungshilfe, den Pflegekinderdienst und den Spezialdienst unbegleitete minderjährige Flüchtlinge eingerichtet. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist zentral in der Kreisverwaltung organisiert.

Zwischen der Jugendamtsleitung und den Sachgebietsleitungen besteht ein engmaschiger, 14-tägiger Informationsaustausch. Bei Bedarf können jedoch zeitnahe Besprechungen organisiert werden. Auf Ebene der Sachgebiete zu den Arbeitsgruppen besteht ein wöchentlicher Austausch. Innerhalb der Arbeitsgruppen besteht ebenfalls ein wöchentlicher Austausch. Wesentliche Änderungen, wie zum Beispiel rechtliche Neuerungen, werden in den Dienstbesprechungen jedem Mitarbeiter zu Kenntnis gegeben.

Der Austausch zwischen der Dezernentin und der Jugendamtsleitung findet wöchentlich statt. Die Jugendamtsleitung kann bei Bedarf einen kurzfristigen Termin erhalten.

Nach § 78 SGB VIII sollen Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Bildung von Arbeitsgemeinschaften anstreben, in denen neben ihnen die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe sowie die Träger geförderter Maßnahmen vertreten sind. In den Arbeitsgemeinschaften soll darauf hingewirkt werden, dass die geplanten Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden und sich gegenseitig ergänzen.

Das Kreisjugendamt hat diverse Arbeitsgruppen nach § 78 SGB VIII eingerichtet. Dabei handelt es sich um die Arbeitsgruppen Hilfe zur Erziehung, Kinder in Tagesbetreuung, Frühe Hilfen, Jugendhilfe und Schule sowie Erziehungsberatung.

4.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ Feststellung

Der Kreis Heinsberg verfügt bislang über keine ausformulierte Gesamtstrategie für die erzieherischen Hilfen. Einzelne Bestandteile einer Gesamtstrategie sind jedoch vorhanden.

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.

Das Jugendamt des **Kreises Heinsberg** verfügt bislang über keine Gesamtstrategie für die erzieherischen Hilfen. Das Kreisjugendamt hat sich bereits inhaltlich mit den Zielen der Jugendhilfe auseinandergesetzt. Im Haushalt des Kreises werden bereits Ziele beschrieben und hierfür teilweise Kennzahlen gebildet. Die Kennzahlen sind jedoch Planungswerte. Eine Steuerung rein auf Basis der Planwerte ist hierbei nicht zielführend. Die IST-Kennzahlen des vergangenen Haushaltsjahres werden nicht erhoben. Auch erfolgt keine Analyse, welche Maßnahmen erforderlich sind um die bestehenden Ziele zu erreichen.

→ Empfehlung

Der Kreis Heinsberg sollte eine Gesamtstrategie für die Hilfen zur Erziehung entwickeln. Die bereits beschriebenen Ziele sollten durch Kennzahlen gesteuert werden. Ziel sollte es sein, dass die definierten Ziele mittels Kennzahlen messbar zu machen. Diese Ziele sollten im Einklang mit der Gesamtstrategie stehen.

4.4.3 Finanzcontrolling

→ Feststellung

Die bestehende Budgetanalyse ist ein erster Ansatz um die Entwicklung im Bereich der erzieherischen Hilfen darzustellen. Kennzahlen werden bislang keine gebildet. Ein zusammenfassender Controllingbericht besteht ebenfalls nicht.

Ein produktorientiertes Finanzcontrolling sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen 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.

Der **Kreis Heinsberg** verfügt bislang über nur wenige Bausteine des Finanzcontrollings.

Zwei Mal pro Jahr erstellt die Wirtschaftliche Jugendhilfe eine Budgetanalyse. Hierbei erfolgt ein Abgleich aller dem Jugendamt zugeordneten Produkte mit den im Haushalt zur Verfügung stehenden Mitteln und dem tatsächlichen Mittelverbrauch. Sofern größere Abweichung vorhanden sind bedarf es einer Kommentierung seitens des Jugendamtes. Maßnahmen zur Gegensteuerung bei Kostensteigerungen werden nicht entwickelt. Ebenfalls erfolgt keine Darstellung auf Ebene von Kennzahlen. Ein Berichtswesen im Sinne eines Controllingberichtes ist ebenfalls nicht vorhanden.

→ Empfehlung

Der Kreis Heinsberg sollte das bestehende Controlling ausbauen. Neben der Budgetanalyse bedarf es steuerungsrelevanter Kennzahlen für die erzieherischen Hilfen. Die Kennzahlen sind durch Zielvorgaben zu steuern. Bei negativen Entwicklungen sind Maßnahmen abzuleiten, um die Zielerreichung sicherzustellen. Die Ergebnisse sollten in einem jährlichen Controllingbericht zusammengefasst werden. Im Hinblick auf die Kennzahlen des Kreises Heinsberg ist ein umfangreiches Finanzcontrolling notwendig.

4.4.4 Fachcontrolling

→ Feststellung

Die Wirksamkeit der Hilfen wird in jedem Hilfeplangespräch bewertet. Ein einzelfallübergreifendes und strukturiertes Verfahren, die Wirksamkeit nach Hilfearten, sozialräumlichen Aspekten oder trägerspezifisch zu messen, besteht nicht. Auch bestehen keine Auswertungen zu Abbruchquoten, Laufzeiten und Fachleistungsstunden.

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 im Jugendamt des **Kreises Heinsberg** erfolgt organisatorisch innerhalb der Abteilung Soziale Dienste. Eine eigene Stelle, in der steuerungsrelevante Aspekte zusammenlaufen, besteht im Kreis Heinsberg nicht.

Die im Kreis Heinsberg definierten und in Kapitel 4.5 dieses Berichts näher thematisierten Verfahrensstandards sollen die qualitative Zielerreichung und die damit verbundene Wirksamkeit im Rahmen der Hilfeplanung positiv beeinflussen. Im Rahmen der Hilfeplanung werden bei jeder neu begonnenen Hilfe Ziele festgelegt. Bei der Fortschreibung der Hilfe und bei jedem Wechsel der Hilfeart wird der Grad der Zielerreichung überprüft. Nach Beendigung einer Hilfe bewerten die ASD-Fachkraft, der Leistungsempfänger und der Leistungserbringer die Hilfe. Dabei wird der Hilfeverlauf dahingehend analysiert, ob die im Hilfeplan festgelegten Ziele erreicht wurden. Die Beendigung der Hilfe kann auch durch einen Abbruch ausgelöst werden, wenn beispielsweise der Leistungsempfänger nicht an der Problemlösung mitwirkt. Die Fachkraft prüft, ob beispielsweise mithilfe eines Trägersaustauschs oder eines Wechsels der Hilfeart die Akzeptanz erhöht und Abbrüchen entgegengewirkt werden kann.

Der in jeder Hilfeplanung durchgeführte Abgleich aus Zielformulierung und Zielerreichung wird im Kreis Heinsberg im Einzelfall ausgewertet. Eine einzelfallübergreifende Auswertung erfolgt nicht. Unter einzelfallübergreifender Auswertungen sind beispielsweise Auswertungen nach Trägern oder einzelnen Sozialräumen zu verstehen. Die Informationen aus einem solch strukturierten Vorgehen könnten für die jährlichen Qualitätsdialoge genutzt werden. In den Qualitätsdialogen könnte das bestehende Leistungsangebot besser analysiert und neue Leistungsangebote konzipiert werden.

Neben der Betrachtung über die Wirksamkeit erzieherischer Hilfen können im Fachcontrolling Informationen über Abbruchquoten, Laufzeiten, Anzahl an Fachleistungsstunden und Anzahl gewährter Fachleistungsstunden erhoben werden. Dies geschieht im Kreis Heinsberg aktuell noch nicht. Die gewonnenen Informationen könnten in einen neu konzipierten Controllingbericht aufgenommen werden.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte fallübergreifende Auswertungen zur Wirksamkeit erzieherischer Hilfen und zur Zielerreichung vornehmen. Hierfür bedarf es eines Systems, das diese Auswertungen zukünftig ermöglicht. Ebenfalls sollten Informationen über Abbruchquoten, Laufzeiten und Fachleistungsstunden ermittelt werden. Im Idealfall sollten die hieraus gewonnenen Informationen in den neu zu entwickelnden Controllingbericht aufgenommen 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 Heinsberg hat einzelne Prozesse oberflächlich beschrieben. Ein zusammenhängendes Qualitätshandbuch besteht nicht.

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 Heinsberg** hat die Prozess- und Qualitätsstandards in einzelnen Dokumenten beschrieben. Die Bearbeitungsanweisung HzE beschreibt oberflächlich den Ablauf der Hilfeplanung. Die graphische Darstellung der Prozesse ist im Kernprozess §§ 27 ff SGB VIII geregelt. Eine Gliederung zu Teilprozessen oder ein zusammenhängendes Handbuch bestehen im Kreis Heinsberg nicht.

➔ Empfehlung

Der Kreis Heinsberg sollte die Einzeldokumente zu einem Handbuch zusammenfassen und die Abläufe wesentlich detaillierter beschreiben. Zur detaillierten Beschreibung können die Prozesse in Kern- und Teilprozesse gegliedert werden und bestenfalls in Flussdiagrammen dargestellt werden.

Im Kreis Heinsberg besteht zum jetzigen Zeitpunkt keine digitale Aktenführung für den ASD. Ein Fachverfahren für den ASD wird nicht verwendet. Entsprechend können die Fachkräfte notwendige Vordrucke nicht standardisiert aus dem Fachverfahren generieren.

4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

➔ Feststellung

Der Kreis Heinsberg hat den Ablauf im Hilfeplanverfahren oberflächlich in der Bearbeitungsanweisung HzE beschrieben. Die gpaNRW sieht an mancher Stelle noch Optimierungsmöglichkeiten.

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 ein Hilfeplan.*
- *Sie 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.*

Der **Kreis Heinsberg** hat den Ablauf im Hilfeplanverfahren teilweise beschrieben.

Bürger, freie Träger und Institutionen können telefonisch oder persönlich mit dem ASD in Kontakt treten. Zeitliche Vorgaben, wie schnell der Kontakt zwischen den Hilfesuchenden und den Fachkräften erfolgen muss, bestehen im Kreisjugendamt nicht. Vor Beginn einer erzieherischen Hilfe erfolgt in der Regel ein längerfristiger Beratungsprozess. Ziel des Beratungsprozesses im Kreis Heinsberg ist die Vermittlung niedrigschwelliger Angebote, wie zum Beispiel die Erziehungsberatungsstellen. Sofern dies nicht ausreichend ist, müssen die Voraussetzungen einer erzieherischen Hilfe geprüft werden.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte Bearbeitungsfristen für die einzelnen Prozessschritte definieren. Hierdurch erhalten die Fachkräfte einen guten Orientierungsrahmen, wann welcher Hilfefall spätestens bearbeitet werden muss.

In der Klärungsphase sammelt die Fachkraft des ASD alle notwendigen Informationen. Auch nimmt die Fachkraft eine erste Einschätzung zu einer möglichen Kindeswohlgefährdung vor. Um den sozialpädagogischen Bedarf abzuschätzen, wird eine gründliche Arbeit der Fachkräfte vorausgesetzt. In dieser Phase wird eine intensive sozialpädagogische Diagnostik durchgeführt. Hierbei sollen die persönlichen, familiären und sozialräumlichen Ressourcen der Familie analysiert werden. Die Fachkräfte können neben der Familie weitere Personen oder Institutionen (z.B. die Schule) für Gespräche einladen.

Liegen die Voraussetzungen für eine erzieherische Hilfe vor, geben die Fachkräfte des ASD den Vorgang zur Prüfung der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit an die Wirtschaftliche Jugendhilfe weiter. Dies geschieht per standardisiertem Vordruck. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe muss binnen fünf Arbeitstagen die Prüfung durchgeführt und den Vordruck an die Fachkraft zurückversandt haben.

Nachdem die Voraussetzung einer erzieherischen Hilfe und die Zuständigkeit geklärt sind, bringt die fallführende Fachkraft des ASD den Fall per Falldarstellung in das sogenannte Fachgespräch. Am Fachgespräch nimmt immer die gesamte Arbeitsgruppe inklusive der Arbeitsgruppenleitung teil. Ziel ist es, die geeignete Hilfe im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte in Art und Umfang vorläufig festzulegen. Die fallführende Fachkraft stellt die sachlichen Zusammenhänge anhand eines standardisierten Vordrucks vor. Die fallführende Fachkraft schlägt den zu belegenden Träger vor. Die Arbeitsgruppenleitung zeichnet den Vordruck Fallvorstellung mit ab. Die Entscheidung der passgenauen Hilfe obliegt jedoch der fallführenden Fachkraft.

Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme wird im Kreis Heinsberg berücksichtigt. In der Bearbeitungsanweisung HzE wurde festgelegt, dass „für die Benennung von Einrichtungen und ambulanten Diensten das Gebot der fachlichen Qualität und Wirtschaftlichkeit gilt“. Der Kreis arbeitet dabei familienerhaltend. Dies bedeutet, dass zuerst unterstützende Hilfen angeboten werden (ambulante Hilfen), danach familienergänzend und erst im letzten Schritt familienersetzende Hilfen (stationäre Hilfen).

Nachdem alle internen Beratungen abgeschlossen wurden stellt der Leistungsempfänger den Antrag auf erzieherische Hilfen. Hierbei wird den Leistungsempfängern ein erstes Hilfekonzept vorgestellt. Die fallführende Fachkraft stellt den Kontakt zum möglichen Leistungserbringer her. Die Fachkräfte klären die Bereitschaft zur Leistungserbringung und den möglichen Beginn einer erzieherischen Hilfe.

Zwischen der Fachkraft, dem Leistungserbringer und Leistungsbezieher erfolgt ein erstes Hilfeplangespräch. In diesem Gespräch werden gemeinsam Ziele, die jeweiligen Aufgaben und der zeitliche Umfang der Hilfe vereinbart. Die Wirksamkeit einer erzieherischen Hilfe wird am Grad der Zielerreichung gemessen. Die Hilfeplanfortschreibung im Kreis Heinsberg erfolgt mindestens halbjährlich, bei intensiven Fällen in kürzeren Intervallen. In den Hilfeplangesprächen wird genau überprüft, wie die gemeinsam formulierten Ziele bislang umgesetzt wurden. Hierfür erstellen die Leistungserbringer Trägerberichte. Aus dieser Überprüfung können gleichbleibende oder abgeänderte Zielformulierung resultieren.

Die Bearbeitungsanweisung HzE des Kreises Heinsberg beschreibt nicht die Möglichkeit der Rückkehr in die Herkunftsfamilie. In der gelebten Praxis wird bereits zu Beginn einer erzieherischen Hilfe geprüft, inwieweit eine Rückkehroption möglich ist. Bei der Wahl des Leistungserbringers wird auf die Rückkehrarbeit, als Bestandteil der Leistungsbeschreibung, geachtet. Ein eigenes Rückführungskonzept ist nicht vorhanden.

→ Empfehlung

Das Kreisjugendamt sollte die Rückkehroption in ihren Standards berücksichtigen. Hierzu sollte das Kreisjugendamt definieren, wie Rückführungsarbeit im Detail durchzuführen ist. Die Ergebnisse sollte das Kreisjugendamt in einem eigenen Konzept zur Rückführung zusammenfassen.

Die neue Amtsleitung hat hierzu bereits erste Überlegungen angestellt. So könnte zum Beispiel eine interne Fallrevision bei stationären Fällen durchgeführt werden. Die interne Fallrevision prüft hierbei regelmäßig alle bestehenden und neuen stationären Hilfefälle auf die Einhaltung der Standards. Ebenso kann die konkrete Rückführungsarbeit analysiert werden, um diese möglichst effektiv zu gestalten.

4.5.1.2 Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII

➔ Feststellung

Der Kreis Heinsberg bearbeitet die Anträge für Legasthenie und Dyskalkulie in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe. Ein Hilfeplanverfahren wird nicht durchgeführt. Dies ist rechtlich nicht zulässig.

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. Erscheinen Hilfen nach § 35a erforderlich, so soll bei der Aufstellung und Änderung des Hilfeplans sowie bei der Durchführung der Hilfe die Person, die eine Stellungnahme nach § 35a Absatz 1a abgegeben hat, beteiligt werden.

Die Verfahrensabläufe im Kreis Heinsberg sind so aufgebaut, dass der Großteil der Hilfefälle gesetzeskonform durchgeführt wird. Ausnahme von diesem Ablauf sind die Hilfefälle nach § 35a SGB VIII für Leistungen der Legasthenie und Dyskalkulie. Der Kreis Heinsberg hat hierfür einen eigenen Verfahrensablauf entwickelt.

In der Wirtschaftlichen Jugendhilfe erfolgt im Rahmen der Antragsbearbeitung für Hilfen nach § 35a SGB VIII zunächst die Prüfung der Zuständigkeiten und der fachärztlichen Stellungnahme. Die Prüfung der fachärztlichen Stellungnahmen erfolgt vereinfacht anhand dreier Parameter, unter anderem der ICD 10-Klassifizierungen. Sind aus Sicht der Wirtschaftlichen Jugendhilfe des Kreises Heinsberg die Voraussetzungen gegeben, so erfolgt eine Bewilligung der Leistung. Der Leistungsumfang ist im Kreis Heinsberg festgeschrieben und wird nicht individuell bemessen. Mit Ablauf von zwei Jahren können die Sorgeberechtigten eine Verlängerung der Maßnahme beantragen. Befürworten die Schule und die Förderstelle die Fortsetzung, so erfolgt eine Bewilligung für ein weiteres Jahr.

Für die Prüfung der Voraussetzungen des § 35a SGB VIII muss die Feststellung über die Beeinträchtigung oder drohende Beeinträchtigung der Teilhabe durch eine Fachkraft getroffen werden. Mit der Feststellung über die Abweichung der seelischen Gesundheit ist nicht automatisch die Beeinträchtigung der Teilhabe oder gar ein Anspruch auf eine Eingliederungshilfe verbunden. Die Teilhabebeeinträchtigung muss eigens festgestellt werden in den Bereichen Familie, Schule oder Freizeit.¹⁶ Dieser Prozessschritt erfolgt in Heinsberg nicht.

Das Vorgehen des Kreises Heinsberg ist an dieser Stelle rechtlich nicht zulässig. Der § 36 Abs. 2 SGB VIII schreibt die Aufstellung eines Hilfeplanes vor, wenn Hilfen voraussichtlich für eine längere Zeit zu leisten sind. Auch in den Kommentierungen zum § 36 Abs. 2 SGB VIII wird auf die Aufstellung eines Hilfeplanes verwiesen, wenn es sich um Hilfen handelt, welche für längere

¹⁶ vgl. Kunkel, Jugendhilferecht, 9. Auflage, S. 180

Zeiten geleistet werden und bei denen eine Beratung im Team notwendig ist.¹⁷ Hierbei wird explizit auch die Eingliederungshilfe genannt.

Weiterhin führt das in Heinsberg praktizierte Verfahren ggf. dazu, dass Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII bewilligt werden, auf die kein Anspruch besteht, weil eine (drohende) Teilhabebeeinträchtigung als zwingende Anspruchsvoraussetzung faktisch nicht vorliegt. Das kann zu einer erhöhten Falldichte führen. Wir verweisen auf Kapitel 4.7.2.4.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte alle Hilfefälle nach § 35a SGB VIII durch die Fachkräfte im ASD bearbeiten lassen. Im ASD hat zu jeder Hilfe nach § 35a SGB VIII die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung zu erfolgen. Für jeden Hilfefall ist ein vollständiges Hilfeplanverfahren, im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte, durchzuführen. Im Anschluss ist ein Hilfeplan zu erstellen.

→ **Feststellung**

Die Prüfung der Voraussetzungen der Hilfe nach § 35a SGB VIII erfolgt nicht durch Fachkräfte im Sinne des § 72 SGB VIII.

Nach § 72 SGB VIII sollen die Träger der öffentlichen Jugendhilfe bei den Jugendämtern und Landesjugendämtern hauptberuflich nur Personen beschäftigen, die sich für die jeweilige Aufgabe nach ihrer Persönlichkeit eignen und eine dieser Aufgabe entsprechende Ausbildung erhalten haben (Fachkräfte) oder auf Grund besonderer Erfahrungen in der sozialen Arbeit in der Lage sind, die Aufgabe zu erfüllen.

Der Leistungsantrag wird in der Abteilung Wirtschaftliche Jugendhilfe bearbeitet. Die Fachkräfte der Wirtschaftlichen Jugendkräfte sind nicht gleichzusetzen mit den Fachkräften des § 72 SGB VIII. Der § 72 SGB VIII ist als Sollvorschrift ausgestaltet. Die Verpflichtung zur Beschäftigung von Fachkräften wird durch die Vorschriften des § 79 Abs. 3 SGB VIII nochmals verstärkt.¹⁸ Hierunter fallen insbesondere Sozialarbeiter, Diplompädagogen, Heilpädagogen und Psychologen¹⁹.

→ **Empfehlung**

Aus Sicht der gpaNRW sollten alle Hilfefälle nach § 35a SGB VIII durch die Fachkräfte im ASD bearbeitet werden. Nur so kann eine fachliche und fundierte Einzelfallentscheidung getroffen werden.

Laut Aussage des Kreises Heinsberg resultiert der hier beschriebene Verfahrensablauf aus einer personellen Unterdeckung im ASD beziehungsweise im Spezialdienst Eingliederungshilfe. Der Kreis Heinsberg sollte die Voraussetzungen schaffen, dass alle Hilfefälle der Eingliederungshilfe rechtssicher durchgeführt werden.

Der Kreis führt in seiner Stellungnahme vom 24. Januar 2023 zu den Verfahrensstandards (Feststellung Nummer 8) aus:

¹⁷ z.B. vgl. Kommentar Wiesner SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe, Kommentar 5. Auflage, Rdnr 2 zu § 36 SGB VIII

¹⁸ z.B. vgl. Kommentar Wiesner SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe, Kommentar 5. Auflage, Rdnr. 4 zu § 72 SGB VIII

¹⁹ vgl. Kunkel, Jugendhilfrecht, 9. Auflage, S. 179

„Sachlage:

Der Kreis Heinsberg bearbeitet die Anträge für Legasthenie und Dyskalkulie in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe. Ein Hilfeplanverfahren nach §36 SGB VIII wird nicht durchgeführt. Dies ist rechtlich nicht zulässig.

Gemäß Vorgabe der gpaNRW sollte der Kreis Heinsberg alle Hilfefälle nach §35a SGB VIII durch die Fachkräfte im ASD (Fachdienst Eingliederungshilfe) bearbeiten lassen. Im Fachdienst hat zu jeder Hilfe nach §35a SGB VIII die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung zu erfolgen. Für jeden Fall ist ein vollständiges Hilfeplanverfahren im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte durchzuführen. Im Anschluss ist ein Hilfeplan zu erstellen.

Durch den Prüfer der gpa Herr Görgen wird im Vorbesprechungstermin vom 09. Januar 2023 erneut deutlich gemacht, dass auf eine qualifizierte Feststellung an die Bezirksregierung durch die gpaNRW durch eine verbindliche Erklärung des Kreises Heinsberg zur zeitnahen Umsetzung dieser Empfehlung verzichtet werden kann.

Derzeit liegt die Fallzahl LRS/ Dyskalkulie bei 97 Fällen in der Leistungsgewährung; weitere 14 Fälle befinden sich in der Bearbeitung.

Empfehlung des Fachamtes:

Der Fachdienst Eingliederungshilfe sollte spätestens im Stellenplan 2024 eine Stellenmehrung von mindestens zunächst 1 VZÄ berücksichtigen. Die Überprüfung einer bereits befristeten Stellenmehrung im Jahr 2023 ist angezeigt.

Die Zuständigkeit für den Bereich der Teilhabebeeinträchtigung durch LRS/ Dyskalkulie soll dabei nach örtlicher Zuständigkeit durch die jeweiligen Sachbearbeiter bearbeitet werden. Dadurch können Synergieeffekte durch bereits bestehende Hilfeplanverfahren im Bereich §35a SGB VIII hergestellt werden, sowie auch Systemzeiten effizient verwendet werden. Insbesondere Neuansträge unterliegen prioritär der dann rechtskonformen Vorgehensweise.

Eine Stellenminderung in der Arbeitsgruppe Wirtschaftliche Jugendhilfe ist nicht anzunehmen; es verbleibt bei der Verwaltungsaufgabe Leistungsbescheidung, Bewilligungsverfahren und Abrechnung der Leistung.

Durch die Implementierung von 1 VZÄ kann bei der derzeitigen Leistungsgewährung von zukünftig über 100 Fällen lediglich eine sukzessive Umsetzung der Rechtsvorschrift sichergestellt werden.

Das zukünftige Fach- und Finanzcontrolling ist hinsichtlich der Personalbedarfsbemessung einzubinden.

Es wird um eine zeitnahe Erklärung durch Amt 10 gegenüber der gpaNRW gebeten (Weiterleitung durch das Fachamt), dass durch Stellenmehrung das Verfahren im Sinne der Gesetzgebung umgestellt werden kann.

Vollständigkeitshalber wird bereits heute darauf hingewiesen, dass eine Bearbeitung der Hilfefälle nach §35a SGB VIII auch in der Arbeitsgruppe Pflegekinderdienst durchgeführt wird.

Dies wird ebenfalls einer organisatorischen Überprüfung zu unterziehen sein. Dazu wird das Fachamt gesondert Stellung nehmen.

Anschreiben vom Haupt und Personalamt des Kreises Heinsberg vom 08. Februar 2023:

Mit Blick auf das Ergebnis der überörtlichen Prüfung im Bereich der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit seelischer Behinderung oder drohender seelischer Behinderung nach § 35a SGB VIII und die von Ihnen geschilderten Fallzahlen, erkläre ich die Absicht, im Stellenplan des kommenden Jahres 2024 eine zusätzliche Stelle für eine sozialpädagogische Fachkraft im Stellenplan 2024 für den Fachdienst Eingliederungshilfe vorzusehen.

Darüber hinaus besteht die Absicht, bereits für das laufende Jahr die Stellenbesetzung durch eine/n vorübergehend Beschäftigte/n zu prüfen.“

4.5.1.3 Fallsteuerung

➔ Feststellung

Der Kreis Heinsberg hat die Fallsteuerung oberflächlich in der Bearbeitungsanweisung HzE beschrieben. Die gpaNRW sieht an mancher Stelle noch Optimierungsmöglichkeiten.

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.*

Die fachliche Zugangssteuerung im **Kreis Heinsberg** ist in der Bearbeitungsanweisung HzE geregelt. Dieser kommt eine besondere Bedeutung zu, da der Kreis Heinsberg eine hohe Fall-dichte hat. Die fallführende Fachkraft führt den Erstkontakt in einem persönlichen Gespräch durch. Sofern ein potentieller Leistungsempfänger im Jugendamt vorstellig wird, klärt die Fachkraft, welche eigenen Handlungsmöglichkeiten vorhanden sind. Neben den eigenen Handlungsmöglichkeiten werden institutionelle Alternativen angeboten, zum Beispiel die Erziehungsbera-

tungsstellen. Kommt die Fachkraft zu der Entscheidung, dass niedrigschwellige Beratungsleistungen ausreichen, endet der Prozess. Ist die Fachkraft der Meinung, dass ein Bedarf an erzieherischer Hilfe notwendig ist erfolgt die Überleitung in das Fachgespräch (vgl. 4.5.1.1).

➔ **Empfehlung**

Das Kreisjugendamt sollte ausführlich beschreiben, welche Tätigkeiten im Vorfeld erzieherischer Hilfen durch die Fachkräfte durchzuführen sind. Beispielsweise kann es Vorgaben über die Beratungskontakte vor der Antragstellung geben.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe im Kreis Heinsberg wird frühzeitig in den Prozess der Hilfeplanung eingebunden. Bereits vor der Fallvorstellung im Fachgespräch sind die sachliche und örtliche Zuständigkeit geklärt. Dies geschieht per standardisiertem Vordruck. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe muss binnen fünf Arbeitstagen die Prüfung durchgeführt und den Vordruck an die Fachkraft entsprechend zurückversandt haben.

Die Auswahl des passenden ambulanten Leistungsanbieters erfolgt anhand eines digitalen Anbieterverzeichnisses. Das Anbieterverzeichnis steht allen Fachkräften in einem geteilten Laufwerk zur Verfügung. Es umfasst die Leistungsvereinbarungen und Entgelte der freien Träger. Bislang werden Erfahrungswerte nicht im Anbieterverzeichnis berücksichtigt. Gerade die Suche nach einem stationären Träger erfordert oftmals eine bundesweite Recherche. Die Pflege des Anbieterverzeichnisses ist Aufgabe der Leitung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe. Diese führt ebenfalls die Entgeltvereinbarungen mit den ortsansässigen freien Trägern durch.

Das Sachgebiet Soziale Dienste des Jugendamtes hat bislang keinen strukturierten Prozess, um die Wirkung einzelner Hilfen trägerspezifisch auszuwerten. Im ASD steht im enger Austausch zu den ortsansässigen Trägern. Im Rahmen der Hilfeplangespräche wird die Wirkung der erzieherischen Hilfe regelmäßig evaluiert. Hierfür reicht der zuständige Leistungserbringer halbjährliche Berichte ein. Diese werden gemeinsam zwischen den Fachkräften des ASD, dem Leistungserbringer und dem Leistungsempfänger besprochen und bewertet. Ziel des Kreises ist es, über die engmaschigen Hilfeplangespräche, frühzeitige Entwicklungen festzustellen um bei Bedarf gegenwirken zu können. Hilfeplangespräche finden mindestens in halbjährlichen Intervallen statt. Bei Bedarf auch engmaschiger.

Im ASD des Kreises Heinsberg bestehen keine Vorgaben über die Laufzeiten der Maßnahmen. Ebenso wurden bislang keine Obergrenzen für Fachleistungsstunden vorgegeben. In der Praxis werden bislang ca. 16 Fachleistungsstunden als Mittelwert bewilligt. Diese werden nicht als Kontingente für mehrere Monate vergeben. Die Träger müssen konstant diese Fachleistungsstunden abrufen. Eine Anrechnung nicht verbrauchter Fachleistungsstunden in den Folgemonat ist nicht möglich. Der ASD hat eine Kostenhierarchie für Hilfefälle festgelegt. So wird definiert, dass bei „nicht-regelhaften Einzelfällen“ und besonderen Bedarfslagen jeweils nur die Sachgebietsleitung über die durchzuführende Hilfe entscheiden kann. Eine beitragsmäßige Begrenzung wird hierbei allerdings nicht genannt. Entsprechend lässt die Ausgestaltung Spielraum zu unterschiedlichen Interpretationen.

➔ **Empfehlung**

Die wirtschaftlichen Aspekte bei der Wahl des Leistungsanbieters sollten in der Bearbeitungsanweisung HzE klar definiert sein. Hierzu zählen Laufzeiten, Obergrenzen für Fachleistungsstunden und Kompetenzen der Genehmigung. Nur so kann gewährleistet werden, dass

jedes Sozialraumteam einen einheitlichen Maßstab verwendet. Bestenfalls werden die wirtschaftlichen Aspekte in ein neu zu erstellendes Qualitätshandbuch aufgenommen.

Auswirkungen der Corona Pandemie

Im Betrachtungsjahr 2020 wurde die Arbeit und damit einhergehend die Fallsteuerung der Jugendämter durch die Corona-Pandemie erheblich beeinflusst. Der Kreis Heinsberg hat die bestehenden Prozessabläufe zeitnah angepasst. Fachkräfte wurden anteilig ins Home-Office geschickt. Die entsprechende EDV-Ausstattung wurde hierfür beschafft. Hierdurch sollte verhindert werden, dass das gesamte Sachgebiet des Kreisjugendamtes durch Quarantäneverordnungen zum Stillstand kommt. Die bestehenden Standards der Hilfeplanung konnten größtenteils beibehalten werden. Überwiegend wurden Hilfeplangespräche über Telekommunikationsmedien geführt. Die Präsenz in jedem Team wurde so gestaltet, dass Kindeswohlgefährdungen immer bearbeitet werden konnten. Dafür notwendige Hausbesuche fanden immer persönlich statt. Im Controlling des Kreisjugendamtes konnte festgestellt werden, dass die Fallzahlen zu Beginn der Pandemie rückläufig waren. Aktuell steigen die Fallzahlen jedoch stark an. Ob hier ein direkter Zusammenhang zur Corona-Pandemie besteht, lässt sich abschließend nicht vollumfänglich beurteilen.

4.5.1.4 Kostenerstattungsansprüche

→ Feststellung

Die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen ist teilweise in der Bearbeitungsanweisung HzE geregelt. Ein eigenes Handbuch für die Abläufe der Wirtschaftlichen Jugendhilfe besteht nicht.

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 Abläufe der Wirtschaftlichen Jugendhilfe im **Kreis Heinsberg** sind oberflächlich in der Bearbeitungsanweisung HzE beschrieben. Ein eigenes Handbuch für die Wirtschaftliche Jugendhilfe besteht in Heinsberg nicht. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe des Kreises wird frühzeitig in den Prozess der Hilfeplanung eingebunden. Dies erfolgt bereits vor der eigentlichen Fallvorstellung. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe nimmt nicht an den Fachgesprächen teil.

Ein wesentliches Aufgabenfeld der Wirtschaftlichen Jugendhilfe ist die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen. Über die Bearbeitungsanweisung ist geregelt, dass die Wirtschaftliche Jugendhilfe unmittelbar, am gleichen Werktag, über Änderungen der Hilfeart informiert werden müssen. Des Weiteren ist geregelt, dass Veränderungen im Hilfefall wie zum Beispiel Name, Anschrift des Leistungsberechtigten, Aufnahme einer Aus- oder Fortbildung, Neben- oder Berufstätigkeit per Änderungsmitteilung über den Arbeitsgruppenleiter/Sachgebietsleiter der Wirt-

schaftlichen Jugendhilfe zuzuleiten sind. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe kann dann entsprechend prüfen, ob es durch diese Veränderung zu einem möglichen Kostenerstattungsanspruch kommt.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte die Prozesse der Wirtschaftlichen Jugendhilfe verbindlich in einem Qualitätshandbuch abbilden. Nur so kann gewährleistet werden, dass alle Fachkräfte nach den gleichen Vorgaben arbeiten.

4.5.2 Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

Prozessintegrierte Kontrollen sind im Verfahrensablauf der Hilfeplanung standardisiert geregelt. Prozessunabhängige Kontrollen finden nicht statt.

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.

Prozessintegrierte Kontrollen werden im **Kreis Heinsberg** durch den strukturierten Verfahrensablauf des Hilfeprozesses durchgeführt. Die Einhaltung der Verfahrensstandards wird durch die jeweilige Arbeitsgruppenleitung kontrolliert. Die Genehmigung der Hilfe erfolgt nach erfolgtem Fachgespräch durch die fallführende Fachkraft. Die Arbeitsgruppenleitung zeichnet den Hilfefall gegen. Der Prozessablauf garantiert, dass das Vier-Augen-Prinzip bei jeder Hilfebewilligung eingehalten wird.

Prozessunabhängige Kontrollen finden im Kreis Heinsberg nicht statt. Zwar wird jeder neu installierte Hilfefall durch die Sachgebietsleitung abgezeichnet, jedoch erfolgen keine prozessunabhängigen, unterjährigen Kontrollen der Hilfeverläufe. Somit kann nicht beurteilt werden, ob die Standards der Hilfeplanung eingehalten werden.

→ **Empfehlung**

Das Kreisjugendamt sollte einen Standard prozessunabhängiger Kontrollen definieren. Zum Beispiel könnte man festlegen, dass die Arbeitsgruppenleitungen und/oder die Sachgebietsleitung von jeder Fachkraft zwei Hilfeverfahren je Jahr auf Einhaltung der Standards kontrolliert.

→ **Feststellung**

Der Kreis Heinsberg hat kein Fachverfahren für den Allgemeinen Sozialen Dienst im Einsatz. Aktuell plant der Kreis die Einführung eines Fachverfahrens.

Der Kreis Heinsberg hat aktuell kein Fachverfahren für den ASD im Einsatz. Entsprechend können keine technischen Plausibilitätsprüfungen oder automatische Wiedervorlagen generiert werden. Der Kreis Heinsberg plant aktuell die Einführung eines Fachverfahrens.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte die Einführung des Fachverfahrens zügig vorantreiben.

4.6 Personaleinsatz

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

→ Feststellung

Der Kreis Heinsberg verfügt über keine Personalbemessung für den Allgemeinen Sozialen Dienst. Auch der Richtwert der gpaNRW wird bislang nicht berücksichtigt.

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 **Kreis Heinsberg** verfügt über kein eigenes Personalbemessungsverfahren. Der von der gpaNRW empfohlene Richtwert zur Fallbelastung von 1 zu 30 (1 Vollzeit-Stelle bearbeitet 30 Hilfeplanfälle) wird aktuell nicht verwendet. Ein eigenes Qualitätshandbuch mit klar definierten mittleren Bearbeitungszeiten zur Personalbemessung besteht ebenfalls nicht.

→ Empfehlung

Der Kreis Heinsberg sollte zeitnah eine Personalbemessung für den ASD durchführen.

Durch die Änderung des SGB VIII im Jahr 2021 schreibt der Gesetzgeber die Personalbemessung im § 79 Abs. 3 SGB VIII vor. Wie die Jugendämter entsprechend zu verfahren haben ist noch nicht abschließend geklärt. Die Landesjugendämter haben die unterschiedlichen Verfahren der Personalbemessung zusammengefasst.²⁰ In einem weiteren Schritt entwickelt die Arbeitsgruppe auf Landesebene Empfehlungen zur Personalbemessung in den Allgemeinen Sozialen Diensten.

Vakante Stellen werden im ASD zeitnah ausgeschrieben. Eine formale Stellenwiederbesetzungssperre existiert nicht. Freiwerdende Stellen können aktuell immer schwieriger besetzt werden. Springerstellen/Überplanstellen, die als Puffer für ungeplante Vakanzen dienen könnten, bestehen nicht. Der Kreis Heinsberg bietet das duale Studium für Soziale Arbeit an. Nach erfolgreicher Bachelorarbeit wird jeder Absolventin/jedem Absolventen ein Arbeitsangebot unterbreitet. Für den Kreis Heinsberg ist dies ein Erfolgsrezept. Die jungen Fachkräfte lernen direkt die Abläufe und Strukturen im ASD des Kreises kennen.

→ Feststellung

Für die Einarbeitung neuer Fachkräfte besteht im Kreisjugendamt kein eigenes Einarbeitungskonzept.

Ein wesentlicher Faktor zur Gewinnung neuer Mitarbeiter sind die vorhandenen Arbeitsbedingungen. Grundlegend obliegt es der Kreisverwaltung diese zu gestalten. Im Kreis Heinsberg sind dies zum Beispiel flexible Arbeitszeiten, unbefristete Arbeitsverträge, Fortbildungen und die Möglichkeit zur Nutzung von Homeoffice. Um die Arbeit im ASD attraktiv zu gestalten setzt das Kreisjugendamt zusätzlich diverse Maßnahmen ein. Hierzu gehört die Fortbildungsreihe „Neu

²⁰ vgl. LVR und LWL, Wie viel Personal braucht das Jugendamt?, Stand Juni 2022

im ASD“ und Kinderschutzfachkraft nach § 8a SGB VIII. Im Bereich der Sozialen Dienste besteht zusätzlich ein Patensystem. Jede neue Fachkraft bekommt einen erfahrenen Paten zur Seite gestellt. Um die Arbeit im ASD nach einheitlichem Schema durchzuführen sollte ein eigenes Einarbeitungskonzept bestehen.

➔ Empfehlung

Das Kreisjugendamt sollte ein eigenes Einarbeitungskonzept entwickeln. Dadurch wird gewährleistet, dass die eigenen Qualitätsstandards kommuniziert und vermittelt werden.

Personaleinsatz 2020

Kennzahlen	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	44	16	27	32	37	52	25
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	131	84	112	147	191	177	26

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.

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 **Kreis Heinsberg** verfügt über kein detailliertes Personalbemessungsverfahren. Ebenfalls erfolgt keine Personalbemessung angelehnt an den Richtwert der gpaNRW, wie bereits beschrieben. Im Berichtsjahr 2020 waren im ASD 19,46 Vollzeit-Stellen tatsächlich besetzt. Bezogen auf 851 Hilfefälle entspricht dies nach dem Bemessungsverfahren der gpaNRW 44 Hilfefällen je Vollzeit-Stelle im ASD. Die Fallbelastung je Mitarbeiter ist sehr hoch. In den 851 Hilfefällen des ASD sind Hilfefälle enthalten, in denen der ASD keine Hilfeplanung durchführt, vgl. hierzu Kapitel 4.5.1.2. Die Fälle je Vollzeit-Stelle im ASD, bereinigt um die Hilfefälle für Legasthenie und Dyskalkulie, errechnen sich wie folgt:

Fallbelastung im ASD im Kreis Heinsberg

	2017	2018	2019	2020
Hilfefälle gesamt	698	732	808	851
Hilfefälle Legasthenie/Dyskalkulie ohne Hilfeplanverfahren	40	56	92	84
Bereinigte Hilfefälle gesamt	658	676	716	767
Vollzeit-Stellen ASD	21,66	20,63	20,43	19,46
Fallbelastung je Vollzeit-Stelle ASD bereinigt	30	33	35	39

Im Zeitreihenverlauf zeigt sich, dass die Fallbelastung im ASD konstant zunimmt. Trotz der rechnerisch bereinigten Hilfefälle gehört der Kreis Heinsberg zum Viertel der Kreise mit der höchsten Fallbelastung im ASD.

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.

Im **Kreis Heinsberg** ist eine Vollzeit-Stelle in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe durchschnittlich für 131 Hilfeplanfälle zuständig. Im Berichtsjahr 2020 waren 6,51 Vollzeit-Stellen tatsächlich besetzt. Eine Personalbemessung für die Wirtschaftliche Jugendhilfe besteht ebenfalls nicht.

4.7 Leistungsgewährung

4.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

→ Feststellung

Der Kreis Heinsberg hat einen hohen Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Die sehr hohe Falldichte HzE belastet hierbei im besonderen Maße den Fehlbetrag. Besonders die enorme Fallzahlensteigerung im Betrachtungszeit 2017 bis 2020 ist negativ zu bewerten.

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. Er bildet den Ressourcenverbrauch und die Intensität der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung ab. Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert.

Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung des **Kreises Heinsberg** entsprechen nicht dem Produkt 0605 sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien des Kreises Heinsberg. Notwendige Korrekturen zur Datenerhebung hat das Kreisjugendamt vorgenommen. Die Aufwendungen und Erträge entsprechen der Datenanforderung der gpaNRW.

Die gpaNRW erhebt im Rahmen der Prüfung standardmäßig Daten für die Jahre 2017 bis 2020.

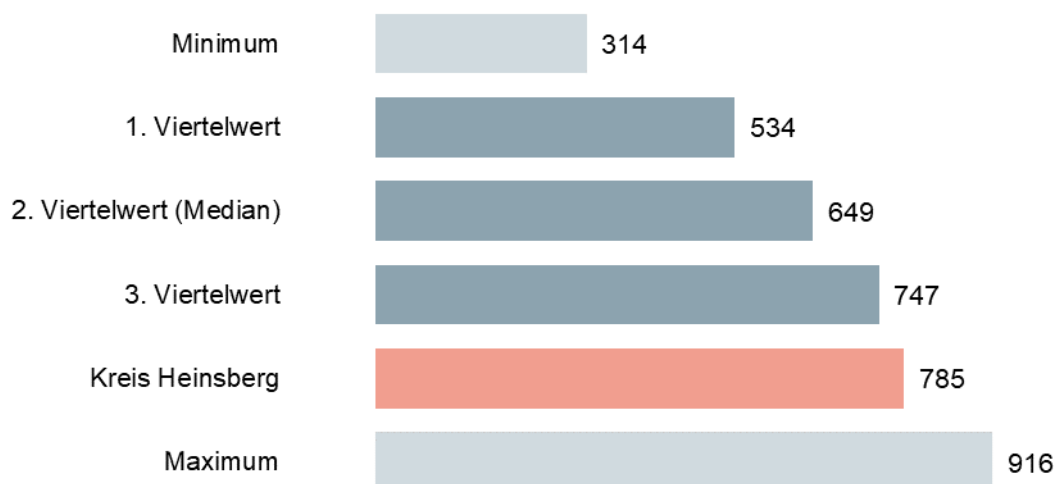
Fehlbetrag HzE Kreis Heinsberg in Euro 2017 bis 2020

	2017	2018	2019	2020
Fehlbetrag HzE absolut	11.198.687	12.738.824	14.901.713	15.757.500
Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre	549	632	741	785

Als Vergleichsjahr für diesen Bericht werden die Werte des Jahres 2020 zugrunde gelegt. Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung des Kreises Heinsberg steigt kontinuierlich an und beträgt im Jahr 2020 15,76 Mio. Euro. Auf der Aufwandsseite wird der Fehlbetrag vor allem durch die Transferaufwendungen (16,33 Mio. Euro) und die Personalaufwendungen (1,90 Mio. Euro) beeinflusst. Innerhalb des Betrachtungszeitraums 2017 bis 2020 steigen die Transferaufwendungen von 15,1 Mio. Euro im Jahr 2017 auf 16,33 Mio. Euro im Jahr 2020. Die Steigerung begründet sich in einer deutlichen Zunahme der Hilfefälle. Neben den steigenden Aufwendungen sinken die Erträge im Kreisjugendamt. Waren 2017 knapp 7,00 Mio. Euro Erträge vorhanden, so betragen diese 2020 noch 4,85 Mio. Euro. Der Rückgang der Erträge ist im hohen Maße auf die rückläufigen Fallzahlen für minderjährige unbegleitete Ausländer (UMA) zurückzuführen.

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:



Der Kreis Heinsberg zählt zum Viertel der Kreise mit dem höchsten Fehlbetrag HzE. Lediglich zwei Kreise haben einen noch höheren Fehlbetrag HzE.

→ Empfehlung

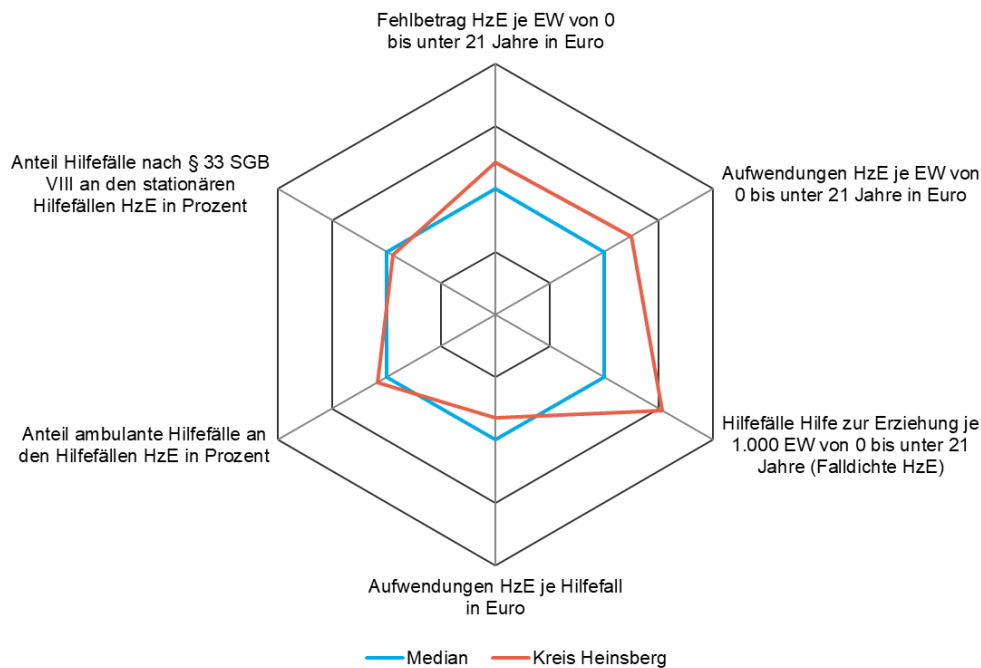
Der Kreis Heinsberg sollte die Entwicklung des Fehlbetrages weiterhin analysieren. Bei weiter steigenden Fehlbeträgen sollten Maßnahmen entwickelt werden, wie weitere Steigerungen zukünftig zu vermeiden sind.

Solche Maßnahmen können sein:

- Verfahrensstandards erweitern,
- Wirtschaftliche Aspekte definieren, niederschreiben und Kostenhierarchien einführen,
- Finanz- und Fachcontrolling intensivieren und miteinander verzahnen.

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

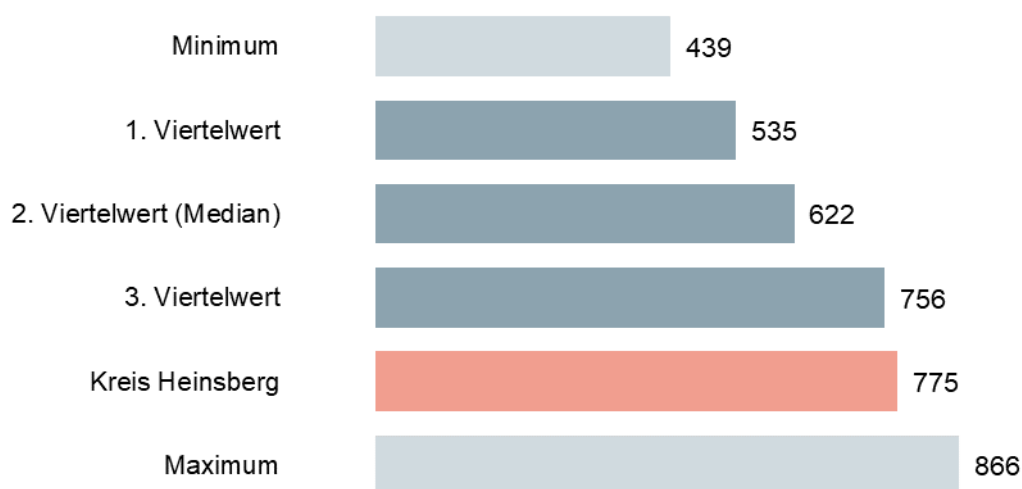
Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

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.

- Die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren werden durch die sehr hohe Fall-dichte negativ beeinflusst.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen.



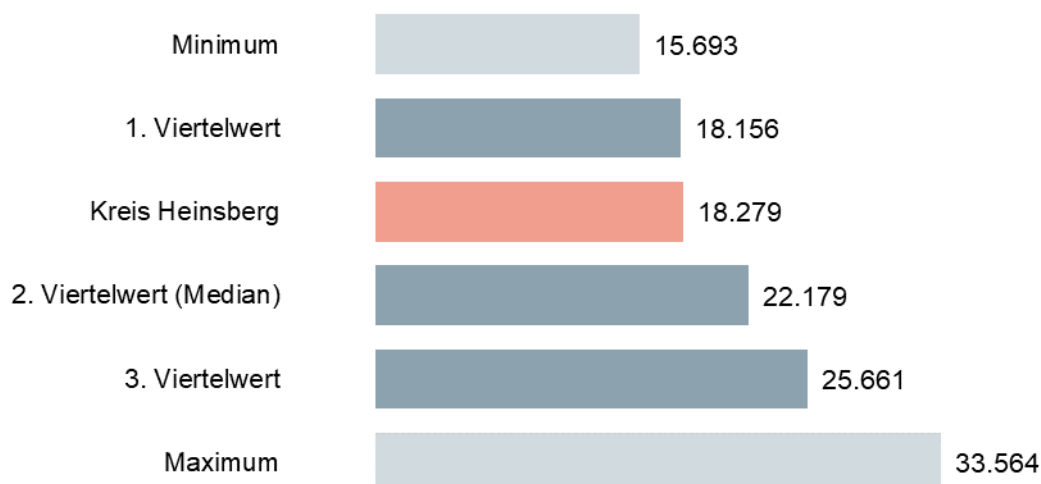
Der Kreis Heinsberg gehört zum Viertel der Kreise mit den höchsten Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Die hohen Aufwendungen bestätigen sich auch in den Jahren 2017 bis 2019. Hier hat der Kreis nahezu hohe und konstante Aufwendungen.

Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre Kreis Heinsberg in Euro 2017 bis 2020

2017	2018	2019	2020
710	714	778	775

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.



Bei den Aufwendungen je Hilfefall zeigt sich ein entgegengesetztes Bild. Hier zählt der Kreis Heinsberg zum Viertel der Kreise mit den geringsten Aufwendungen je Hilfefall. Im Zeitreihenvergleich zeigt sich, dass die Aufwendungen je Hilfefall von 2017 bis 2020 kontinuierlich gesunken sind.

Aufwendungen HzE je Hilfefall Kreis Heinsberg in Euro 2017 bis 2020

2017	2018	2019	2020
20.774	19.650	19.378	18.279

Maßgeblichen Einfluss auf die sinkenden Aufwendungen je Hilfefall nimmt die Falldichte im Kreis Heinsberg. Die ambulante Falldichte steigt im Betrachtungszeitraum stärker an, als die

stationäre Falldichte. Dies führt zu sinkenden Aufwendungen je Hilfefall. Weitere Ausführungen siehe Kapitel 4.7.1.4 Falldichte.

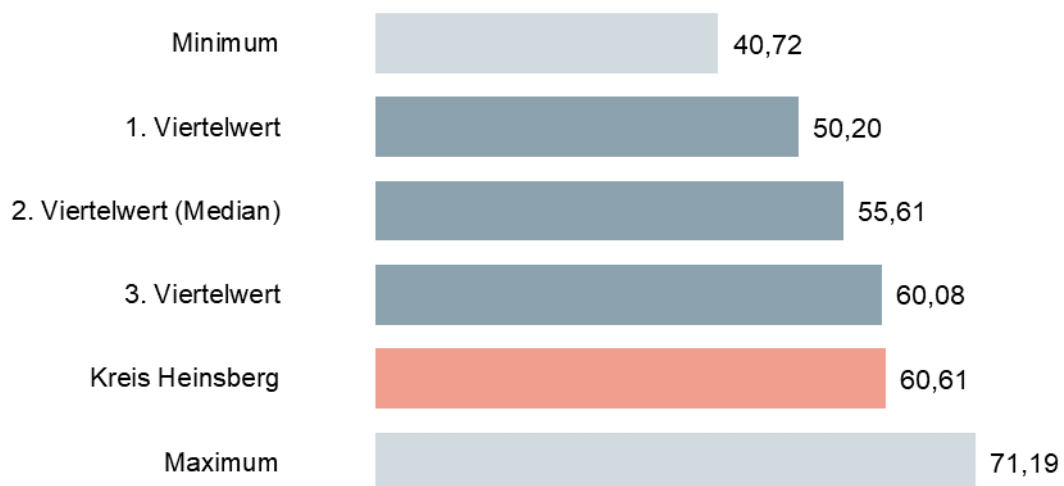
Ambulante und stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020

Kennzahlen	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	7.498	5.803	8.650	9.749	12.526	15.298	26
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	34.869	25.299	34.130	38.408	42.063	50.312	27

4.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Der hohe Anteil ambulanter Hilfefälle in Heinsberg ist im Kontext zu sehr hohen Fallzahlen negativ zu bewerten. Der grundsätzlich positive Effekt eines hohen Anteils ambulanter Hilfefälle bleibt beim Kreis Heinsberg aufgrund ebenso sehr hoher stationärer Fallzahlen weitestgehend aus.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kreisen eingeflossen.



Der Kreis Heinsberg gehört zum Viertel der Kreise mit dem höchsten Anteil ambulanter Hilfefälle. Im Zeitreihenvergleich zeigt sich, dass der Kreis den Anteil der ambulanten Hilfefälle weiter ausbauen konnte.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE Kreis Heinsberg in Prozent 2017 bis 2020

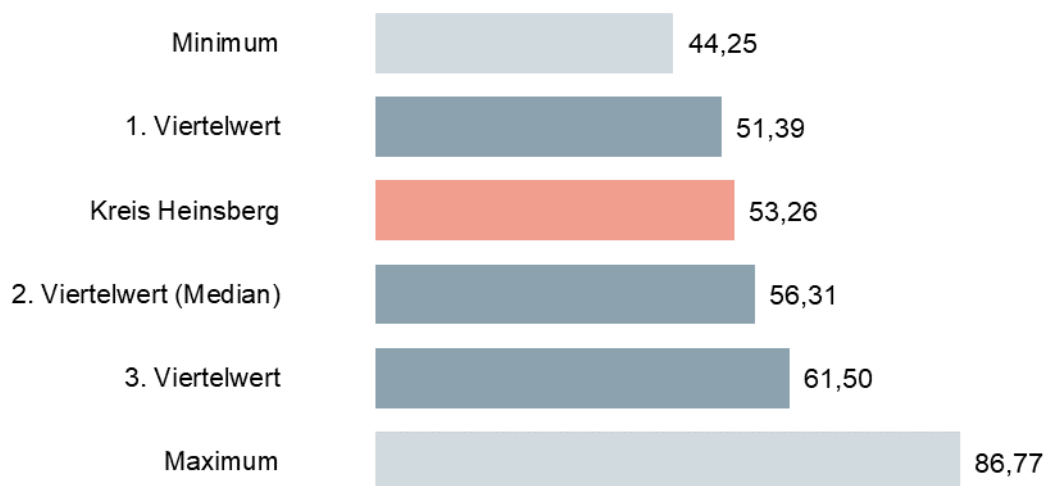
2017	2018	2019	2020
56,63	59,08	59,83	60,61

Erweitert man den Betrachtungsmaßstab um die gesamte Falldichte und die ambulante Falldichte so fällt auf, dass Heinsberg auch hier zu den Kreisen mit den höchsten Falldichten gehört. Dies ist negativ zu bewerten, da es die Aufwendungen und den Fehlbetrag im Einwohnerbezug belastet.

4.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- ➔ Der Kreis Heinsberg hat einen unterdurchschnittlichen Anteil an Hilfefällen in Vollzeitpflege. Die Falldichte im Bereich der Vollzeitpflege ist hoch. Der Kreis zählt zum Viertel der Kreise mit der höchsten Falldichte. Jedoch bleibt der wirtschaftliche Effekt aufgrund der vielen weiteren stationären Hilfefälle aus.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen.



Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE Kreis Heinsberg in Prozent 2017 bis 2020

2017	2018	2019	2020
53,10	51,91	53,72	53,26

Der **Kreis Heinsberg** erzielt im interkommunalen Vergleich ein unterdurchschnittliches Ergebnis. Der Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE ist im Zeitreihenvergleich konstant, obwohl im Vergleichszeitraum die Fallzahlen für die Vollzeitpflege von 146 im Jahr 2017 auf 165 im Jahr 2020 steigen. Dies wirkt sich in der Kennzahl Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE nicht aus, da im gleichen Maße alle anderen stationären Fallzahlen steigen.

Der Anteil der Hilfefälle in Vollzeitpflege muss im Kreis Heinsberg im Kontext der Falldichte der Vollzeitpflege und der stationären Falldichte bewertet werden. Die Falldichte der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII ist hoch. Hier zählt der Kreis zum Viertel der Kreise mit der höchsten Falldichte. Eine hohe Falldichte im Bereich der Vollzeitpflege ist positiv zu bewerten, da kostenintensivere Hilfearten vermieden werden. Trotz der hohen Falldichte der Vollzeitpflege hat der Kreis Heinsberg ein unterdurchschnittliches Ergebnis beim Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen. Dies begründet sich in der stationären Falldichte.

Hilfefälle Hilfe zur Erziehung stationär je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE stationär) 2020



Die sehr hohe stationäre Falldichte ist negativ zu bewerten, da neben den Fällen der Vollzeitpflege viele weitere, kostenintensive Hilfefälle vorhanden sind. Diese stationären Hilfefälle bewirken somit, dass der Anteil der Hilfefälle in Vollzeitpflege, trotz hoher Falldichte der Vollzeitpflege, überdurchschnittlich ausfällt.

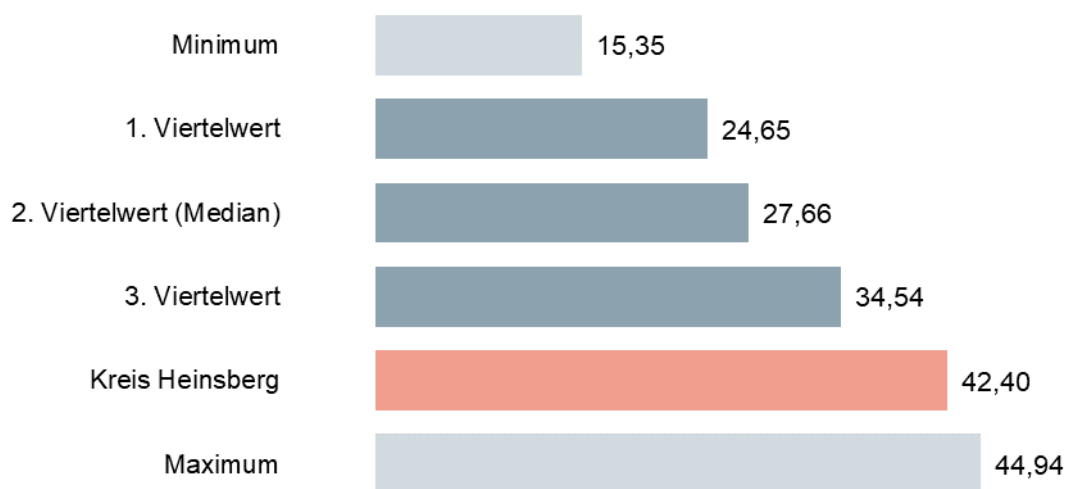
4.7.1.4 Falldichte HzE

→ Feststellung

Die hohe Falldichte HzE ist sehr kritisch zu bewerten. Gerade die starke Zunahme an HzE-Fällen hat negative Auswirkungen. Die Falldichte HzE belastet den Fehlbetrag und die Aufwendungen im Einwohnerbezug.

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.

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.



Der **Kreis Heinsberg** hat im interkommunalen Vergleich die dritthöchste Falldichte HzE. Die hohe Falldichte ist negativ zu bewerten. Die folgende Beispielrechnung verdeutlicht dies. Der 3. Viertelwert im interkommunalen Vergleich liegt bei 36,84 Promille. Beim Kreis Heinsberg würde dies rechnerisch 739,41 Hilfefällen statt 851 tatsächlichen Hilfefällen in 2020 entsprechen. Dies sind 111,65 Hilfefälle weniger, was bei durchschnittlichen Fallkosten von 18.279 Euro zu Einsparungen bei den Transferaufwendungen von rund 2,04 Mio. Euro führen könnte.

Hilfefälle Hilfe zur Erziehung ambulant je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE ambulant) 2020



Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE) Kreis Heinsberg 2017 bis 2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Falldichte HzE	34,19	36,35	40,17	42,40
Falldichte HzE ambulant	19,36	21,48	24,04	25,70
Falldichte HzE stationär	14,83	14,87	16,14	16,70

Auch die Betrachtung der Falldichte im Zeitreihenverlauf zeigt deutliche negative Entwicklungen. Von 2017, der Zeit hoher Fallzahlen für UMA, bis 2020 steigt die Falldichte um 8,21 Promille. Dies entspricht einer Steigerung von ca. 25 Prozent. Die hohe Falldichte kann im Zusammenhang mit den sozioökonomischen Rahmenbedingungen (höchster Anteil der Alleinerziehenden an den Bedarfsgemeinschaften SGB II) stehen. Auch die wenig standardisierte Steuerung der Hilfefälle, kombiniert mit fehlenden Kontrollmöglichkeiten, kann einen Teil der Hilfefälle begründen. Zusätzlich zeigt sich, dass die eine zu hohe Fallbelastung seitens der Fachkräfte im ASD vorhanden ist.

→ Empfehlung

Der Kreis Heinsberg sollte Maßnahmen erlassen, um die Falldichte zukünftig zu reduzieren. Der Kreis sollte entsprechend die Verfahrensstandards schärfen, Laufzeiten und Fachleistungsstunden begrenzen und Kostenhierarchien einführen. Über das Controlling sollte die Wirksamkeit dieser Maßnahmen analysiert werden. Bei Abweichungen muss zeitnah gesteuert werden.

Die gpaNRW hat im Rahmen der Prüfung die gesamten Hilfefälle erhoben, in denen ein Hilfeplanverfahren durchgeführt wird. Im Prüfungsverlauf stellte sich heraus, dass die Hilfefälle der Eingliederungshilfen, hier die Fälle für Legasthenie und Dyskalkulie, ohne ein Hilfeplanverfahren durchgeführt werden. Diese Hilfefälle müssten nach rechtlicher Lage zwingend mit einem Hilfeplanverfahren durchgeführt werden. Die gpaNRW hat diese Hilfefälle, trotz fehlendem Hilfeplanverfahren, in der Falldichte berücksichtigt. Weitere Ausführungen hierzu siehe Kapitel 4.7.2.4.

Fallzahlen nach Hilfearten im Kreis Heinsberg 2017 bis 2020

	2017	2018	2019	2020
Flex. amb. Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	2,17	1,00	1,25	2,00
Erziehungsberatung nach § 28 SGB VIII	0	0	0	0

	2017	2018	2019	2020
Soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII	0,83	0,58	1,67	7,17
Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII	30,75	37,50	29,88	25,25
davon für UMA	2,67	0,58	1,00	1,00
Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII	212	226	214	222
Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	5,83	3,70	3,25	5,50
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII ambulant	3,75	2,08	1,25	1,75
Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII ambulant	122	131	204	225
davon für Integrationshelfer	42,30	40,90	66,60	77,50
Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII ambulant	26,80	37,80	36,20	42,58
davon für UMA	1,30	1,30	2,30	1,08
ambulante Hilfefälle gesamt	395	433	483	516
ambulante Hilfen gesamt für UMA	7,55	2,96	4,30	3,08
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	146	141	159	165
davon für UMA	0,75	0,58	0,00	0,00
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	101	98,50	101	102
davon für UMA	21,83	16,67	13,67	15,75
Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII stationär	9,25	6,90	8,25	16,10
Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII stationär	45,96	52,74	56,51	52,02
davon Hilfen für UMA	20,58	25,08	25,33	16,17
stationäre Hilfefälle gesamt	303	300	325	335
stationäre Hilfen für UMA	43,16	42,33	39,00	31,92
Hilfefälle HzE insgesamt	698	732	808	851

Durch die sehr hohe Falldichte im Kreis Heinsberg besteht ein generelles Problem bei der Kennzahlenbetrachtung der einzelnen Hilfen. Die starke Zunahme der Falldichte bewirkt, dass auch die Falldichte nahezu jeder Hilfeart sehr hoch ist. Die Aufwendungen je Hilfefall sind in der Regel niedrig. Verknüpft man diese sehr hohen Falldichten mit niedrigen Aufwendungen je Hilfefall, so hat der Kreis Heinsberg sehr hohe Aufwendungen im Einwohnerbezug der Hilfen nach §§ 27 ff SGB VIII. Die Analyse der Kapitel 4.7.2 wird diesen Sachverhalt an ausgewählten Stellen verdeutlichen. Es wird in diesem Bericht darauf verzichtet, diesen Sachverhalt bei jeder Hilfeart in einer gleichlautenden Feststellung und Empfehlung aufzunehmen.

4.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die den Fehlbetrag beeinflussenden Hilfen.

4.7.2.1 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

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

Hilfe einbezogen werden können. Ziel der Hilfe soll sein, das Selbsthilfepotential der Familie wiederherzustellen oder zu stärken.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	7.031	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)	11,08	0,32	2,84	4,98	6,94	11,92	26
Ambulante Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	77,88	3,71	28,20	40,80	71,86	106	27

Die häufigste Form der ambulanten Hilfe im **Kreis Heinsberg** ist die Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH). Im Berichtsjahr 2020 bestanden 222 Hilfefälle. Der Transferaufwand betrug 1,56 Mio. Euro. Wie bereits im Kapitel Falldichte (4.7.1.4) beschrieben hat der Kreis Heinsberg niedrige Aufwendungen je Hilfefall. Betrachtet man hingegen die Falldichte, so zeigt sich, dass lediglich ein Kreis eine höhere Falldichte hat als der Kreis Heinsberg. Die sehr hohe Falldichte in Heinsberg kann ein Indikator für eine zu hohe Fallbelastung im ASD sein. Die Fachkräfte installieren schneller erzieherische Hilfen, da zeitliche Ressourcen zur Beurteilung der Problemlagen fehlen.

Multipliziert man die geringen Aufwendungen je Hilfefall mit sehr vielen Hilfefällen, so ergeben sich sehr hohe Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Der Kreis Heinsberg zählt zum Viertel der Kreise mit den höchsten Aufwendungen.

Auf die Falldichte wirken sich insbesondere die Laufzeiten von Hilfen aus. Beim Kreis Heinsberg zeigt sich, dass unterdurchschnittlich wenige Fälle innerhalb von 18 Monaten beendet werden. Entsprechend überdurchschnittlich viele Hilfefälle laufen länger als 18 Monate. Dieses Ergebnis kann in die Bewertung einfließen, die Verfahrensstandards zu schärfen.

Im Rahmen dieser Prüfung wurde die Anzahl der Fachleistungsstunden abgefragt. Der Kreis Heinsberg konnte diese Grundzahl nicht auswerten. Dies steht allerdings im Zusammenhang mit dem nicht vorhandenen Fachverfahren im ASD. Zukünftig sollte der Kreis diese Grundzahl erheben. Hieraus können zu Steuerungszwecken die Kennzahlen „ambulante Aufwendungen je Fachleistungsstunde“ und „ambulante Fachleistungsstunden je Hilfefall“ erhoben werden.

4.7.2.2 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.

→ **Feststellung**

Die Prozesse im Pflegekinderdienst sind nicht verschriftlicht.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	12.977	11.351	14.695	17.582	20.173	23.980	27
Hilfefälle § 33 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 33 SGB VIII)	8,21	4,28	5,15	5,72	7,84	11,60	27
Anteil der Hilfefälle mit Kostenerstattungspflicht an den Hilfefällen nach § 33 SGB VIII in Prozent	43,82	18,73	42,72	50,45	63,83	78,19	23
Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen in Prozent	38,12	8,63	17,46	25,80	36,38	59,01	22

Dem **Kreis Heinsberg** sind im Jahr 2020 insgesamt Aufwendungen für Leistungen der Vollzeitpflege in Höhe von 2,14 Mio. Euro entstanden. Dem stehen 165 Hilfefälle gegenüber. Ein Hilfefall kostet somit durchschnittlich 12.977 Euro. Die Aufwendungen je Hilfefall werden durch die Aufwendungen der professionellen Erziehungsstellen und Sozialpädagogischen Lebensgemeinschaften nur geringfügig beeinflusst. Im Jahr 2020 waren 29 Hilfefälle für professionelle Erziehungsstellen vorhanden, hiervon 16 trägergeführt. Hierfür entstand ein Aufwand von 0,54 Mio. Euro.

Die Falldichte im Bereich der Vollzeitpflege ist überdurchschnittlich. Der bereits erwähnte Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen (Kapitel 4.7.1.3) ist unterdurchschnittlich. Hier zeigt sich wieder das Problem der generell zu hohen Falldichte HzE, hier die stationäre Falldichte. Der Kreis Heinsberg hat eine hohe Falldichte für Hilfefälle in Vollzeitpflege. Die Vollzeitpflege ist die kostengünstigste Form der stationären Unterbringung. Entsprechend ist die hohe Falldichte nicht negativ zu bewerten. Allerdings sind in allen anderen stationären Hilfen ebenfalls sehr viele Hilfefälle vorhanden. Dies führt im Ergebnis zu einem niedrigen Anteil an Hilfefällen § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen.

Die Jugendämter können eigene, ausgebildete Familien im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes belegen, oder außerhalb des Kreisgebietes andere Pflegefamilien belegen. Beim Anteil der Hilfefälle mit Kostenerstattungspflicht, dies sind Hilfefälle in denen nach zwei Jahren die Zuständigkeit auf das ortsansässige Jugendamt wechselt, zeigt sich, dass der Kreis Heinsberg unterdurchschnittlich viele Hilfefälle hat. Beim Anteil der Hilfefälle mit einem Kostenerstattungsanspruch, das Kreisjugendamt hat hier den Hilfefall nach zwei Jahren übernommen, zeigt sich, dass viele Jugendämter außerhalb des Kreisgebietes Pflegefamilien in Heinsberg belegen. Der Kreis Heinsberg zählt zum Viertel der Kreise mit dem höchsten Anteil an Hilfefällen mit Kostenerstattungsanspruch. Positiv zu bewerten ist die Entwicklung beider Kennzahlen im Zeitreihenverlauf. Im Jahreseckvergleich 2017 zu 2020 sinkt der Anteil der Hilfefälle mit Kostenerstattungsanspruch. Gleiches passiert beim Anteil der Hilfefälle mit Kostenerstattungspflicht. Durch die steigenden Fallzahlen zeigt sich, dass der Kreis mehr Hilfefälle an die ortsansässigen Pflegefamilien vermitteln kann. Dies ist positiv zu bewerten.

Im Jahr 2020 betrug die Personalausstattung des Pflegekinderdienstes 4,20 Vollzeit-Stellen. Eine Vollzeit-Stelle Pflegekinderdienst bearbeitet durchschnittlich 39 Hilfefälle. Dies ist interkommunal eine überdurchschnittliche Fallbelastung.

Die Prozesse im Pflegekinderdienst sind in keinem Handbuch/in keiner Arbeitsanweisung beschrieben. Der Pflegekinderdienst des Kreises Heinsberg nimmt folgende Aufgaben Akquise, Eignungsprüfung, Qualifizierung, Fortbildung, Vermittlung, Beratung und Begleitung der Pflegefamilien wahr. Die Hilfeplanung in Fällen der Vollzeitpflege wird durch die Fachkräfte des Pflegekinderdienstes durchgeführt. Ab dem Moment, in der ein Pflegekind in die Pflegefamilie aufgenommen wird, erfolgt die entsprechende Fallübergabe an die Fachkraft. Für den Kreis wird es zunehmend schwieriger, geeignete Pflegefamilien zu finden. Qualifizierungsmaßnahmen führt der Kreis in eigener Regie durch. Die Städte Heinsberg, Erkelenz und Hückelhoven führen diese Qualifizierungen zusammen durch. Dies geschieht in einem rollierenden System. Hier könnte der Kreis überlegen, ob eine Kooperation mit den Nachbarstädten sinnvoll ist.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte die Prozesse für den Bereich der Vollzeitpflege verbindlich festhalten.

4.7.2.3 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.

➔ **Feststellung**

Die Verweildauern der Heimerziehung sind ein belastendes Merkmal für die Falldichte der Heimerziehung. Diese ist sehr hoch, was zu hohen Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren führt. Die Heimerziehung belastet im besonderen Maße auch den Fehlbe-
trag HzE.

Der **Kreis Heinsberg** leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	65.750	55.460	64.454	67.079	73.543	87.757	27
Hilfefälle § 34 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 34 SGB VIII)	5,10	1,07	3,08	3,86	4,55	5,79	27
Stationäre Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	335	84,72	184	261	314	417	27

Dem **Kreis Heinsberg** sind im Jahr 2020 Aufwendungen von 6,73 Mio. Euro entstanden. Diesen Aufwendungen standen 102 Hilfefälle gegenüber. Monetär betrachtet ist die Heimerziehung in Heinsberg die Hilfeart, welche den größten Einfluss auf den Fehlbetrag HzE je Einwohner nimmt. 43,28 Prozent der Aufwendungen HzE entstehen für Hilfefälle der Heimerziehung.

Das Problem der hohen Falldichten lässt sich im Bereich der Heimerziehung ebenfalls klar erkennen. Der einzelne Hilfefall verursacht unterdurchschnittliche Aufwendungen. Die Falldichte der Heimerziehung ist jedoch sehr hoch, so dass sich sehr hohe Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren für Hilfefälle der Heimerziehung ergeben.

Die sehr hohe Falldichte kann in Teilen über die Verweildauern der Heimerziehung erläutert werden.

Verweildauern der Heimerziehung im Kreis Heinsberg 2020

Kennzahlen	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	28,13	17,24	33,33	46,67	52,17	67,92	21
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	50,00	0,00	19,33	22,64	28,89	50,00	21
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	3,13	0,00	9,09	13,21	15,56	29,17	21

Kennzahlen	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	18,75	2,86	10,87	15,58	20,83	50,00	21

Es zeigt sich, dass der Kreis Heinsberg bei den Verweildauern unter zwölf Monate zum Viertel der Kreise mit dem geringsten Anteil gehört. Dies bedeutet, dass Heimfälle in anderen Kreisen schneller beendet werden und dort somit die Falldichte der Heimerziehung entlastet wird. Dieser negative Sachverhalt wird auch deutlich, wenn man den Anteil der Hilfefälle mit Verweildauern über 36 Monate betrachtet. Hier hat der Kreis Heinsberg ein überdurchschnittliches Ergebnis.

→ Empfehlung

Der Kreis Heinsberg sollte die Verweildauern der Heimerziehung weiter fortschreiben und diesen Bereich aktiv steuern. Der Kreis könnte die Verfahrensstandards dahingehend ändern, dass bei hohen Falldichten die Genehmigung durch die Sachgebietsleitung erfolgt.

Einen wesentlichen Aspekt zur Beurteilung der Unterbringung sieht die gpaNRW in der Durchführung der Hilfeplangespräche vor Ort. Den Fachkräften wird hierdurch die Möglichkeit geboten, den Klienten in seinem vertrauten Umfeld zu erleben. Auch hilft es den Fachkräften, die Qualität des Trägers besser einzuordnen. Das Kreisjugendamt führt die Hilfeplangespräche immer in der Einrichtung durch. Die Hilfeplangespräche sind mindestens halbjährlich durchzuführen.

Ein eigenes Rückführungskonzept ist im Kreisjugendamt nicht vorhanden. Die Rückführungsarbeit ist Bestandteil der Leistungsvereinbarung der freien Träger. In der Praxis achtet die fallführende Fachkraft darauf, dass die Rückführungsarbeit durchgeführt wird. Eltern werden hierfür durch ambulante Hilfen unterstützt. Über Besuchskontakte soll eine Annäherung zwischen den Eltern und den Kindern/Jugendlichen entstehen. Zusätzlich ist der Einsatz einer internen Fallrevisi- on für Hilfefälle der Heimerziehung angedacht.

4.7.2.4 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

Die sehr hohen Falldichten im Bereich der Eingliederungshilfen sind kritisch zu beurteilen.

Der **Kreis Heinsberg** leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2020

Kennzahlen	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35 a SGB VIII je Hilfefall in Euro	10.671	6.240	13.963	16.655	18.709	28.180	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	7.967	5.818	10.009	11.273	13.799	22.252	27
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	45.834	20.039	61.001	72.051	84.216	108.359	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	12.273	9.526	13.174	15.433	20.450	31.556	24
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	120	23,85	54,07	88,67	116	188	27
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	37,02	22,22	36,16	52,81	62,13	90,39	26
Hilfefälle § 35a SGB VII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VII)	11,23	0,85	3,44	4,96	7,55	11,29	27
Hilfefälle § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/ Schulbegleitung)	3,86	0,30	1,54	2,11	3,00	6,72	26

Der Kreis Heinsberg hat für Leistungen der Eingliederungshilfe im Jahr 2020 2,41 Mio. Euro aufgewendet. Der Großteil dieser Aufwendungen entstand für ambulante Hilfefälle. 1,67 Mio. Euro stehen 209 Hilfefällen gegenüber. Die einzelnen Hilfefälle sind günstig. Der Kreis Heinsberg zählt hier jeweils mindestens zum Viertel der Kreise mit den geringsten Aufwendungen je Hilfefall.

Entwicklung der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII im Kreis Heinsberg

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020
Ambulante Transferaufwendungen in Euro	740.206	1.128.417	1.624.656	1.667.662
Ambulante Transferaufwendungen für Integrationshelfer in Euro	486.804	847.409	1.278.783	951.177

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020
Stationäre Transferaufwendungen in Euro	494.511	408.537	575.507	737.922
Transferaufwendungen gesamt in Euro	1.234.716	1.536.954	2.200.163	2.405.584
Ambulante Hilfefälle	113	124	196	209
Ambulante Hilfefälle für Integrationshelfer	42	41	67	78
Stationäre Hilfefälle	9	7	8	16
Hilfefälle gesamt	122	131	204	225

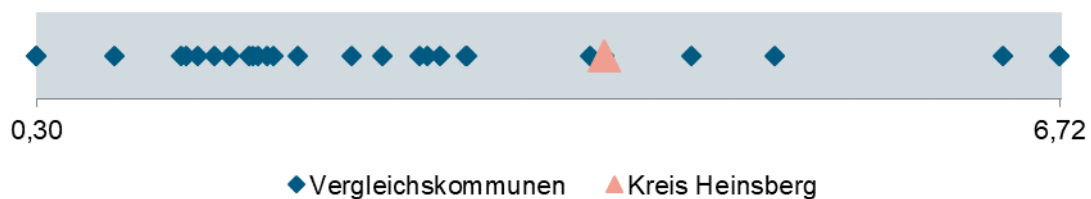
Betrachtet man die Aufwendungen im Jahreseckvergleich, so steigen diese um 95 Prozent an. Die gesamten Hilfefälle steigen um 84 Prozent. Die steigenden Fallzahlen spiegeln sich in der Falldichte der Eingliederungshilfe wieder.

Hilfefälle Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre 2020 (Falldichte § 35a SGB VIII)



Lag die Falldichte 2017 noch bei 5,98 Promille, so beträgt sie 2020 bereits 11,23 Promille. Die beschriebenen Entwicklungen im Bereich der Eingliederungshilfen machen sich auch in der Falldichte für Hilfefälle für Integrationshelfer bemerkbar.

Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitungen je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre 2020 (Falldichte Integrationshelfer/Schulbegleitungen)



Im Zeitreihenvergleich steigt die Falldichte für I-Helfer von 2,07 Promille in 2017 auf 3,86 Promille in 2020. Hier zählt der Kreis Heinsberg zum Viertel der Kreise mit der höchsten Falldichte.

Die hohen Falldichten, kombiniert mit niedrigen Aufwendungen je Hilfefall, ergeben im Einwohnerbezug sehr hohe Aufwendungen. Der Kreis Heinsberg zählt zum Viertel der Kreise mit den höchsten Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.

→ Empfehlung

Der Kreis Heinsberg sollte die Entwicklung im Bereich der Eingliederungshilfen engmaschig steuern. Die fortlaufende Analyse und die daraus resultierende Maßnahmenentwicklung kann dem Kreis helfen, den deutlichen Anstieg in Teilen zu bremsen.

Hilfefälle Legasthenie und Dyskalkulie Kreis Heinsberg

2017	2018	2019	2020
40	56	92	84

Der Prozessablauf im Kreis Heinsberg ist so gestaltet, dass die Anträge für Hilfen der Legasthenie/Dyskalkulie durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe bearbeitet werden. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe prüft vereinfacht, ob ein Anspruch auf Leistungsgewährung vorliegt. Für diese Hilfefälle wird im Kreis Heinsberg kein Hilfeplanverfahren durchgeführt. Diese Hilfefälle müssten nach rechtlicher Lage zwingend mit einem Hilfeplanverfahren durchgeführt werden. Die gpaNRW hat diese Hilfefälle, trotz fehlendem Hilfeplanverfahren, in allen Falldichten berücksichtigt. Weitere Ausführungen zur rechtlichen Beurteilung siehe Kapitel 4.5.1.2.

Die Prüfung der Antragsvoraussetzungen für eine Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII ist aus Sicht der gpaNRW deutlich komplexer und sollte durch eine Fachkraft erfolgen. Zunächst hat das Jugendamt die Zuständigkeit zu klären. Ist das Jugendamt allein zuständig, schließt sich das Verfahren zur Antragsprüfung an. Dieses Verfahren startet mit der Prüfung des Abweichens der seelischen Gesundheit. Auf der Grundlage einer ärztlichen bzw. psychotherapeutischen Stellungnahme ist zu klären, ob eine länger als sechs Monate bestehende Abweichung der seelischen Gesundheit vorliegt und somit die erste Leistungsvoraussetzung gegeben ist. Kommt das Gutachten zu dem Ergebnis einer Abweichung, schließt sich die Prüfung der (drohenden) Teilhabebeeinträchtigung durch die Fachkraft des Jugendamtes als zweite Leistungsvoraussetzung an. Liegt eine Beeinträchtigung vor oder ist sie mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten, folgt die Entscheidung, ob die Abweichung kausal ist für die Teilhabebeeinträchtigung, also nicht auf anderen Gründen beruht als in der Störung der seelischen Gesundheit.

Erst wenn die fallzuständige Fachkraft entschieden hat,

- dass eine Abweichung vorliegt (Prüfung des Gutachtens),
- dass eine Teilhabebeeinträchtigung vorliegt oder droht und
- die Abweichung kausal für die (drohende) Teilhabebeeinträchtigung ist,

liegt eine seelische Behinderung als Voraussetzung für eine Hilfestellung nach § 35a SGB VIII vor. Dem Kreisjugendamt ist die Entwicklung der Fallzahlen im Bereich der Eingliederungshilfen/Integrationshelfer aufgefallen. Ein Modell für Poollösungen besteht im Kreis noch nicht. Das Kreisjugendamt prüft, inwieweit das Modellprojekt KOBIS (Koordinierungs- und Beratungsstelle für systemische Inklusionsassistenz) der Städteregion Aachen auf den Kreis Heinsberg anwendbar ist. Hierbei handelt es sich um ein Projekt des Schulamtes für die StädteRegion Aachen, das sich für eine bessere und inklusive Teilhabe von Kindern mit besonderem Unterstützungsbedarf an Schulen des gemeinsamen Lernens einsetzt.

Der Kreis Heinsberg hat seit Jahren einen eigenen Spezialdienst zur Bearbeitung der Hilfen nach § 35a SGB VIII. Im Jahr 2020 waren 1,75 Vollzeit-Stellen im Spezialdienst vorhanden. Eine Vollzeit-Stelle Eingliederungshilfe bearbeitet 129 Hilfeplanfälle. Der Kreis Heinsberg bildet damit das Maximum im Vergleich der Kreise. Bereinigt man die Hilfefälle für Hilfen der Legasthenie und Dyskalkulie, so ergibt sich eine Fallbelastung von rund 81 Hilfefällen. Der Kreis zählt hiermit noch immer zu den Kreisen mit der höchsten Fallbelastung. Eine adäquate Personalausstattung ist wichtig, damit gesetzliche Fristen und Vertretungsregelungen eingehalten werden. Gerade die Wahrung gesetzlicher Fristen nach § 14 SGB IX ist zentrale Aufgabe des Spezialdienstes. Sofern Leistungen beim Kreis beantragt werden, muss binnen zwei Wochen die Leistungspflicht geprüft sein. Erfolgt dies nicht innerhalb der gesetzlichen Frist, wird der Kreis automatisch „leistender Rehabilitationsträger“ und muss die Kosten des Hilfefalles übernehmen (§ 14 Abs. 2 SGB IX).

Bei der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung, alle Hilfefälle außer den Hilfefällen der Legasthenie und Dyskalkulie, orientiert sich der Kreis an der Handlungsempfehlung des Landschaftsverbands Rheinland. Neben dem Antrag auf Eingliederungshilfen für Teilleistungsstörungen bedarf es insbesondere einer medizinisch/fachlichen Stellungnahme zu einer drohenden seelischen Gesundheitsstörung nach ICD 10 der WHO. Die Fachkräfte im Spezialdienst sind für die sozialpädagogische Klärung der Teilhabebeeinträchtigung aufgrund des Abweichens von der seelischen Gesundheit zuständig. Jeder Fall wird im Fallforum zwischen den Fachkräften besprochen. Ausnahme hiervon bilden die Fälle für Legasthenie und Dyskalkulie.

➔ **Feststellung**

Das Kreisjugendamt führt Hospitationen zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung im schulischen Kontext nicht durch.

Einen wesentlichen Verfahrensschritt zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung sieht die gpaNRW in der Hospitation im Schulunterricht, sofern die Teilleistungsstörung den schulischen Kontext berührt. Laut Aussage des Kreisjugendamtes werden Hospitationen aufgrund von Personalmangel nicht durchgeführt. Sofern Leistungen der Eingliederungshilfe die Schule betreffen, wird durch das Kreisjugendamt ein Schulbericht eingefordert. Ergänzend können Gespräche mit den Lehrkräften geführt werden.

➔ **Empfehlung**

Das Kreisjugendamt solle zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung im schulischen Kontext verbindliche Hospitationen durchführen. Der Standard sollte verbindlich geregelt werden.

4.7.2.5 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

Junge Menschen können auch nach Vollendung der Volljährigkeit Leistungen zur Persönlichkeitsentwicklung nach den §§ 28 bis 35a SGB VIII erhalten. Diese werden in der Regel nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt, können aber in begründeten Einzelfällen auch darüber hinaus gewährt werden.

➔ **Feststellung**

Der Kreis Heinsberg hat keine eigenen Standards für Hilfefälle für junge Volljährige. Ein Konzept zur Verselbstständigung besteht ebenfalls nicht.

Der **Kreis Heinsberg** leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	25.592	15.338	22.376	27.665	31.148	60.018	26
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	11,11	4,09	8,56	10,29	12,15	15,99	26
Ambulante Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	7.980	2.888	6.362	7.266	9.714	13.330	26
Stationäre Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	40.009	25.121	36.961	40.688	47.952	73.091	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	12.783	10.203	12.824	15.564	19.956	36.133	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	50.450	29.503	45.322	51.634	55.720	76.588	26

Dem Kreis Heinsberg sind 2020 Aufwendungen von 2,42 Mio. Euro für 95 Hilfefälle entstanden. Die einzelnen Transferaufwendungen je Hilfefall im Kreis Heinsberg sind unauffällig. Dass die Hilfefälle für junge Volljährige im Kreis Heinsberg von hoher Bedeutung sind, lässt sich auch am Anteil der Hilfefälle junge Volljährige an den Hilfefällen HzE gesamt erkennen. 11,11 Prozent aller Hilfefälle im Kreisjugendamt betreffen die jungen Volljährigen. Der hohe Anteil an Hilfefällen für junge Volljährige spiegelt sich ebenfalls in der Falldichte wieder. Lediglich zwei Kreise im Vergleich haben eine höhere Falldichte als der Kreis Heinsberg.

Falldichten Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VII)	29,65	5,12	14,50	17,28	22,92	33,50	27
Hilfefälle § 41 SGB VII ambulant je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VII ambulant)	13,34	1,05	6,30	7,11	9,72	18,25	27
Hilfefälle § 41 SGB VII stationär je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VII stationär)	16,30	2,65	8,09	11,01	13,45	21,95	27

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



Die niedrigen Aufwendungen je Hilfefall bei gleichzeitig dritthöchster Falldichte führen im Einwohnerbezug zu sehr hohen Aufwendungen im Vergleich der Kreise. Verantwortlich für die hohen Aufwendungen im Einwohnerbezug ist der hohe Anteil an Hilfefälle für Heimerziehung an den stationären Hilfefällen. 63,61 Prozent der stationären Hilfefälle betreffen die Heimerziehung. Der Kreis Heinsberg zählt zum Viertel der Kreise mit dem höchsten Anteil.

Das Kreisjugendamt hat die Voraussetzungen an die Gewährung von Hilfen für junge Volljährige definiert. Die Hilfen für junge Volljährige werden im Dokument Bearbeitungshinweise HzE oberflächlich beschrieben. Die Regelungen für Leistungen an Minderjährige finden analoge Anwendung. Das Kreisjugendamt verweist darauf, dass sichergestellt wird, „dass eine Hilfeplanfortschreibung vor Vollendung des 17. Lebensjahres erfolgt, bei der Verselbstständigung möglichst auch zeitlich thematisiert“ wird. Weitere Ausgestaltungen zum Umgang mit Hilfefällen für junge Volljährige bestehen nicht. Auch wird nicht thematisiert, wie Verselbstständigungsarbeit im Kreis Heinsberg aussieht. Ein eigenes Konzept zur Verselbstständigung besteht entsprechend nicht.

→ Empfehlung

Der Kreis Heinsberg sollte klare Standards für die Gewährung von Hilfen für junge Volljährige entwickeln. Für die Verselbstständigungsarbeit im Kreis Heinsberg sollte ebenfalls ein Standard entwickelt werden. Bestenfalls mündet dieser Standard in einem Verselbstständigungskonzept.

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.

→ Feststellung

Die hohe Falldichte im Bereich der UMA wird durch die Hilfefälle UMA im Bereich der jungen Volljährigen negativ beeinflusst.

Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. SGB 2020

Kennzahlen	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen HzE je Hilfefall für UMA in Euro	37.356	20.193	31.677	37.025	43.992	76.477	27
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	4,11	1,82	3,10	4,41	5,53	8,94	26
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung für UMA je 1.000 EW von 0 bis unter 18 Jahre (Falldichte HzE für UMA)	1,74	0,45	0,97	1,24	1,48	2,39	27

Im Jahr 2020 hat der Kreis Heinsberg rund 1,31 Mio. Euro für 35 Hilfefälle für UMA aufgewendet. Davon waren 37.000 Euro ambulante und 1,27 Mio. Euro stationäre Aufwendungen. Es gab drei ambulante und 32 stationäre Hilfefälle. Seit 2017 sind die Aufwendungen um 57 Prozent und die Hilfefälle um 31 Prozent zurückgegangen. Die Belastung durch Hilfen für UMA ist somit deutlich geringer geworden.

Auffällig im Kreis Heinsberg ist die ebenfalls hohe Falldichte für UMA. Einfluss auf die Falldichte nehmen die Hilfefälle für UMA im Bereich der jungen Volljährigen. Rund 16 von 32 stationären Hilfefällen sind hier angesiedelt. Beim Anteil der Hilfefälle nach § 41 SGB VIII für UMA an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII gehört der Kreis Heinsberg wieder zum Viertel der Kreise mit dem höchsten Anteil. Dies ist deshalb kritisch zu sehen, weil der Kreis Heinsberg insgesamt eine sehr hohe stationäre Falldichte im Bereich § 41 SGB VIII hat. Trotz sehr vieler stationärer Hilfefälle ist der Anteil der Hilfefälle für UMA hoch.

→ Empfehlung

Der Kreis Heinsberg sollte analysieren, warum die Falldichte für Hilfefälle für UMA so hoch ist. Dabei sollte der Bereich der jungen Volljährigen dahingehend analysiert werden, ob Hilfefälle bei Zeiten auch beendet werden können.

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
Strukturen					
F1	Dem Jugendamt sind die örtlichen Strukturen bekannt. Aktuelle sozialräumliche Auswertungen liegen nicht vor.	142	E1	Das Jugendamt des Kreises sollte soziostrukturelle Daten erheben. Im Idealfall werden diese Daten in einem Sozialbericht zusammengefasst. Das Jugendamt ist hierdurch in der Lage die Steuerung zu verbessern und Angebote dort schaffen, wo sie notwendig sind.	143
F2	Der Kreis Heinsberg hat präventive Angebote für Menschen in unterschiedlichen Lebenslagen geschaffen. Eine zentrale Verknüpfung zu einer ganzheitlichen Präventionskette besteht hingegen nicht.	143	E2	Der Kreis Heinsberg sollte die bestehenden präventiven Angebote in einer ganzheitlichen, kommunalen Präventionskette zusammenführen. Durch die Verzahnung der Angebote können diese adressatengerecht weiterentwickelt werden. Darüber hinaus erhalten Hilfesuchende einen guten Überblick über das bestehende Leistungsangebot der Jugendhilfe.	144
Organisation und Steuerung					
F3	Der Kreis Heinsberg verfügt bislang über keine ausformulierte Gesamtstrategie für die erzieherischen Hilfen. Einzelne Bestandteile einer Gesamtstrategie sind jedoch vorhanden.	145	E3	Der Kreis Heinsberg sollte eine Gesamtstrategie für die Hilfen zur Erziehung entwickeln. Die bereits beschriebenen Ziele sollten durch Kennzahlen gesteuert werden. Ziel sollte es sein, dass die definierten Ziele mittels Kennzahlen messbar zu machen. Diese Ziele sollten im Einklang mit der Gesamtstrategie stehen.	145
F4	Die bestehende Budgetanalyse ist ein erster Ansatz um die Entwicklung im Bereich der erzieherischen Hilfen darzustellen. Kennzahlen werden bislang keine gebildet. Ein zusammenfassender Controllingbericht besteht ebenfalls nicht.	146	E4	Der Kreis Heinsberg sollte das bestehende Controlling ausbauen. Neben der Budgetanalyse bedarf es steuerungsrelevanter Kennzahlen für die erzieherischen Hilfen. Die Kennzahlen sind durch Zielvorgaben zu steuern. Bei negativen Entwicklungen sind Maßnahmen abzuleiten, um die Zielerreichung sicherzustellen. Die Ergebnisse sollten in einem jährlichen Controllingbericht zusammengefasst werden. Im Hinblick auf die Kennzahlen des Kreises Heinsberg ist ein umfangreiches Finanzcontrolling notwendig.	146

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Wirksamkeit der Hilfen wird in jedem Hilfeplangespräch bewertet. Ein einzelfallübergreifendes und strukturiertes Verfahren, die Wirksamkeit nach Hilfearten, sozialräumlichen Aspekten oder trägerspezifisch zu messen, besteht nicht. Auch bestehen keine Auswertungen zu Abbruchquoten, Laufzeiten und Fachleistungsstunden.	146	E5	Der Kreis Heinsberg sollte fallübergreifende Auswertungen zur Wirksamkeit erzieherischer Hilfen und zur Zielerreichung vornehmen. Hierfür bedarf es eines Systems, das diese Auswertungen zukünftig ermöglicht. Ebenfalls sollten Informationen über Abbruchquoten, Laufzeiten und Fachleistungsstunden ermittelt werden. Im Idealfall sollten die hieraus gewonnenen Informationen in den neu zu entwickelnden Controllingbericht aufgenommen werden.	147
Verfahrensstandards					
F6	Der Kreis Heinsberg hat einzelne Prozesse oberflächlich beschrieben. Ein zusammenhängendes Qualitätshandbuch besteht nicht.	148	E6	Der Kreis Heinsberg sollte die Einzeldokumente zu einem Handbuch zusammenfassen und die Abläufe wesentlich detaillierter beschreiben. Zur detaillierten Beschreibung können die Prozesse in Kern- und Teilprozesse gegliedert werden und bestenfalls in Flussdiagrammen dargestellt werden.	148
F7	Der Kreis Heinsberg hat den Ablauf im Hilfeplanverfahren oberflächlich in der Bearbeitungsanweisung HzE beschrieben. Die gpaNRW sieht an mancher Stelle noch Optimierungsmöglichkeiten.	148	E7.1	Der Kreis Heinsberg sollte Bearbeitungsfristen für die einzelnen Prozessschritte definieren. Hierdurch erhalten die Fachkräfte einen guten Orientierungsrahmen, wann welcher Hilfefall spätestens bearbeitet werden muss.	149
			E7.2	Das Kreisjugendamt sollte die Rückkehroption in ihren Standards berücksichtigen. Hierzu sollte das Kreisjugendamt definieren, wie Rückführungsarbeit im Detail durchzuführen ist. Die Ergebnisse sollte das Kreisjugendamt in einem eigenen Konzept zur Rückführung zusammenfassen.	150
F8	Der Kreis Heinsberg bearbeitet die Anträge für Legasthenie und Dyskalkulie in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe. Ein Hilfeplanverfahren wird nicht durchgeführt. Dies ist rechtlich nicht zulässig.	151	E8	Der Kreis Heinsberg sollte alle Hilfefälle nach § 35a SGB VIII durch die Fachkräfte im ASD bearbeiten lassen. Im ASD hat zu jeder Hilfe nach § 35a SGB VIII die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung zu erfolgen. Für jeden Hilfefall ist ein vollständiges Hilfeplanverfahren, im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte, durchzuführen. Im Anschluss ist ein Hilfeplan zu erstellen.	152
F9	Die Prüfung der Voraussetzungen der Hilfe nach § 35a SGB VIII erfolgt nicht durch Fachkräfte im Sinne des § 72 SGB VIII.	152	E9	Aus Sicht der gpaNRW sollten alle Hilfefälle nach § 35a SGB VIII durch die Fachkräfte im ASD bearbeitet werden. Nur so kann eine fachliche und fundierte Einzelfallentscheidung getroffen werden.	152

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F10	Der Kreis Heinsberg hat die Fallsteuerung oberflächlich in der Bearbeitungsanweisung HzE beschrieben. Die gpaNRW sieht an mancher Stelle noch Optimierungsmöglichkeiten.	154	E10.1	Das Kreisjugendamt sollte ausführlich beschreiben, welche Tätigkeiten im Vorfeld erzieherischer Hilfen durch die Fachkräfte durchzuführen sind. Beispielsweise kann es Vorgaben über die Beratungskontakte vor der Antragstellung geben.	155
			E10.2	Die wirtschaftlichen Aspekte bei der Wahl des Leistungsanbieters sollten in der Bearbeitungsanweisung HzE klar definiert sein. Hierzu zählen Laufzeiten, Obergrenzen für Fachleistungsstunden und Kompetenzen der Genehmigung. Nur so kann gewährleistet werden, dass jedes Sozialraumteam einen einheitlichen Maßstab verwendet. Bestenfalls werden die wirtschaftlichen Aspekte in ein neu zu erstellendes Qualitätshandbuch aufgenommen.	155
F11	Die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen ist teilweise in der Bearbeitungsanweisung HzE geregelt. Ein eigenes Handbuch für die Abläufe der Wirtschaftlichen Jugendhilfe besteht nicht.	156	E11	Der Kreis Heinsberg sollte die Prozesse der Wirtschaftlichen Jugendhilfe verbindlich in einem Qualitätshandbuch abbilden. Nur so kann gewährleistet werden, dass alle Fachkräfte nach den gleichen Vorgaben arbeiten.	157
F12	Prozessintegrierte Kontrollen sind im Verfahrensablauf der Hilfeplanung standardisiert geregelt. Prozessunabhängige Kontrollen finden nicht statt.	157	E12	Das Kreisjugendamt sollte einen Standard prozessunabhängiger Kontrollen definieren. Zum Beispiel könnte man festlegen, dass die Arbeitsgruppenleitungen und/oder die Sachgebietsleitung von jeder Fachkraft zwei Hilfeverfahren je Jahr auf Einhaltung der Standards kontrolliert.	157
F13	Der Kreis Heinsberg hat kein Fachverfahren für den Allgemeinen Sozialen Dienst im Einsatz. Aktuell plant der Kreis die Einführung eines Fachverfahrens.	157	E13	Der Kreis Heinsberg sollte die Einführung des Fachverfahrens zügig vorantreiben.	157
Personaleinsatz					
F14	Der Kreis Heinsberg verfügt über keine Personalbemessung für den Allgemeinen Sozialen Dienst. Auch der Richtwert der gpaNRW wird bislang nicht berücksichtigt.	158	E14	Der Kreis Heinsberg sollte zeitnah eine Personalbemessung für den ASD durchführen.	158
F15	Für die Einarbeitung neuer Fachkräfte besteht im Kreisjugendamt kein eigenes Einarbeitungskonzept.	158	E15	Das Kreisjugendamt sollte ein eigenes Einarbeitungskonzept entwickeln. Dadurch wird gewährleistet, dass die eigenen Qualitätsstandards kommuniziert und vermittelt werden.	159

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Leistungsgewährung					
F16	Der Kreis Heinsberg hat einen hohen Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Die sehr hohe Falldichte HzE belastet hierbei im besonderen Maße den Fehlbetrag. Besonders die enorme Fallzahlensteigerung im Betrachtungszeit 2017 bis 2020 ist negativ zu bewerten.	160	E16	Der Kreis Heinsberg sollte die Entwicklung des Fehlbetrages weiterhin analysieren. Bei weiter steigenden Fehlbeträgen sollten Maßnahmen entwickelt werden, wie weitere Steigerungen zukünftig zu vermeiden sind.	162
F17	Die hohe Falldichte HzE ist sehr kritisch zu bewerten. Gerade die starke Zunahme an HzE-Fällen hat negative Auswirkungen. Die Falldichte HzE belastet den Fehlbetrag und die Aufwendungen im Einwohnerbezug.	169	E17	Der Kreis Heinsberg sollte Maßnahmen erlassen, um die Falldichte zukünftig zu reduzieren. Der Kreis sollte entsprechend die Verfahrensstandards schärfen, Laufzeiten und Fachleistungsstunden begrenzen und Kostenhierarchien einführen. Über das Controlling sollte die Wirksamkeit dieser Maßnahmen analysiert werden. Bei Abweichungen muss zeitnah gegengesteuert werden.	170
F18	Die Prozesse im Pflegekinderdienst sind nicht verschriftlicht.	173	E18	Der Kreis Heinsberg sollte die Prozesse für den Bereich der Vollzeitpflege verbindlich festhalten.	174
F19	Die Verweildauern der Heimerziehung sind ein belastendes Merkmal für die Falldichte der Heimerziehung. Diese ist sehr hoch, was zu hohen Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren führt. Die Heimerziehung belastet im besonderen Maße auch den Fehlbetrag HzE.	174	E19	Der Kreis Heinsberg sollte die Verweildauern der Heimerziehung weiter fortschreiben und diesen Bereich aktiv steuern. Der Kreis könnte die Verfahrensstandards dahingehend ändern, dass bei hohen Falldichten die Genehmigung durch die Sachgebietsleitung erfolgt.	176
F20	Die sehr hohen Falldichten im Bereich der Eingliederungshilfen sind kritisch zu beurteilen.	177	E20	Der Kreis Heinsberg sollte die Entwicklung im Bereich der Eingliederungshilfen engmaschig steuern. Die fortlaufende Analyse und die daraus resultierende Maßnahmenentwicklung kann dem Kreis helfen, den deutlichen Anstieg in Teilen zu bremsen.	179
F21	Das Kreisjugendamt führt Hospitationen zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung im schulischen Kontext nicht durch.	180	E21	Das Kreisjugendamt solle zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung im schulischen Kontext verbindliche Hospitationen durchführen. Der Standard sollte verbindlich geregelt werden.	180
F22	Der Kreis Heinsberg hat keine eigenen Standards für Hilfefälle für junge Volljährige. Ein Konzept zur Verselbstständigung besteht ebenfalls nicht.	180	E22	Der Kreis Heinsberg sollte klare Standards für die Gewährung von Hilfen für junge Volljährige entwickeln. Für die Verselbstständigungsarbeit im Kreis Heinsberg sollte ebenfalls ein Standard entwickelt werden. Bestenfalls mündet dieser Standard in einem Verselbstständigungskonzept.	182

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F23	Die hohe Falldichte im Bereich der UMA wird durch die Hilfefälle UMA im Bereich der jungen Volljährigen negativ beeinflusst.	182	E23	Der Kreis Heinsberg sollte analysieren, warum die Falldichte für Hilfefälle für UMA so hoch ist. Dabei sollte der Bereich der jungen Volljährigen dahingehend analysiert werden, ob Hilfefälle bei Zeiten auch beendet werden können.	183

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes zum 31.12. nach IT.NRW 2017 bis 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	101.378	101.350	101.867	102.398
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	16.781	16.651	16.735	16.888
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	20.415	20.141	20.109	20.079
Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre	3.634	3.490	3.374	3.191

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE in Euro	14.449.360	14.385.551	15.653.948	15.560.392
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	710	714	778	775
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	20.774	19.650	19.378	18.279
Ambulante Aufwendungen HzE in Euro	2.462.388	2.877.398	3.619.994	3.869.122
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	6.230	6.652	7.490	7.498
Stationäre Aufwendungen HzE in Euro	12.036.972	11.508.153	12.033.954	11.691.270
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	39.764	38.419	37.083	34.869
Falldichte HzE				

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	34,19	36,35	40,17	42,40
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	56,63	59,08	59,83	60,61
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	53,10	51,91	53,72	53,26

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	6.396	2.232	3.646	5.558
Hilfefälle	2,17	1,00	1,25	2,00
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	1.273.643	1.329.418	1.452.159	1.563.816
Hilfefälle	212	226	214	222
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	152.811	82.076	81.087	158.869
Hilfefälle	5,83	3,70	3,25	5,50
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	2.401.667	2.092.160	2.349.682	2.137.929
Hilfefälle	146	141	159	165
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	7.024.264	6.659.087	6.586.901	6.734.165

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Hilfefälle	101	98,5	101	102
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	39.222	37.363	20.072	24.279
Hilfefälle	3,75	2,08	1,25	1,75
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	1.234.716	1.536.954	2.200.163	2.405.584
Hilfefälle	122	131	204	225
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	2.253.719	2.526.621	2.794.707	2.421.037
Hilfefälle	72,8	90,5	92,7	94,6
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VII)	20,02	25,94	27,48	29,65
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	3.052.221	2.684.881	2.041.301	1.307.469
Hilfefälle	50,7	45,3	43,3	35,0

5. Hilfe zur Pflege

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Heinsberg 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

Die Entwicklungen in der **Hilfe zur Pflege** sind in den letzten Jahren durch grundlegende gesetzliche Änderungen geprägt. Zusätzlich stellt der demografische Wandel und der zunehmende Fachkräftemangel die Kreise vor große Herausforderungen.

Derzeit hat der Kreis Heinsberg noch Bevölkerungszuwächse zu verzeichnen, die langfristig prognostizierten Gesamtbevölkerungszahlen werden jedoch wieder sinken. Gleichzeitig findet eine Verschiebung in den Altersgruppen zulasten der älteren Bevölkerung statt. Dies wird sich belastend auf die Pflegesituation auch im Kreis Heinsberg auswirken.

Die **Pflegeplanung** ist ein wichtiges Steuerungsinstrument in der Hilfe zur Pflege. Die örtliche Pflegeplanung des Kreises Heinsberg enthält eine Übersicht über die Versorgungsstruktur aller kreisangehörigen Kommunen. Die Sicherstellung einer bedarfsgerechten pflegerischen Versorgungsstruktur im Kreis folgt dem **Grundsatz ambulant vor stationär**. Dem gegenüber stehen die strukturellen Entwicklungen.

Die Pflege- und Wohnberatung ist ein wichtiger Faktor in der **Zugangssteuerung der Hilfe zur Pflege** zur Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“. Nur wenn die Menschen ausreichend und rechtzeitig über die Möglichkeiten der ambulanten Versorgung informiert werden, können stationäre Aufenthalte vermieden bzw. hinausgezögert werden.

Die gesetzlichen Änderungen ab 2017 haben zu höheren Leistungen aus der Pflegeversicherung geführt, so dass die **Transferaufwendungen** vorerst nur leicht gestiegen sind. Im Kreis Heinsberg deckt die Pflegeversicherung größtenteils die Kosten des ambulanten Pflegebedarfs der Pflegebedürftigen.

Entlastend für den Kreishaushalt sind vor allem die unterdurchschnittlichen Aufwendungen für die **ambulanten Leistungsbezieher**. Über 50 Prozent der Kreise haben höhere ambulante Transferaufwendungen je Leistungsbezieher.

Aufgrund der gesetzlichen Änderungen ist ein deutlicher Rückgang der **Unterhaltserträge** zu verzeichnen, die den Haushalt des Kreises Heinsberg bisher entlastet haben. Umso wichtiger ist es, Ansprüche gegen die derzeitige sogenannte Erben-Generation zu prüfen. Sie haben das Potenzial, den Kreishaushalt deutlich zu entlasten. Bei den Erträgen aus diesen privatrechtlichen Ansprüchen für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher positioniert sich der Kreis Heinsberg mit 147 Euro als Median.

Der Kreis Heinsberg verfügt aktuell über wenige Grundlagen, das **Fach- und Finanzcontrolling** zu vertiefen. Zukünftig sollte er steuerungsrelevante Kennzahlen unterjährig auswerten. Wichtige Steuerungsinformationen bieten Daten und Auswertungen zur Inanspruchnahme von niederschweligen bzw. präventiven Angeboten.

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 NRW²¹),
- 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

²¹ Gesetz zur Weiterentwicklung des Landespflegerechtes 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 Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung im Kreis Heinsberg wird sich belastend auf die Pflegesituation und damit auf die Hilfe zur Pflege auswirken. Die Altersgruppe der pflegenden Personen wird kleiner, während die Anzahl der hochbetagten Menschen steigt.

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.

Zu den nicht steuerbaren Faktoren in der Hilfe zur Pflege zählen die Bevölkerungsentwicklung (Prognosen der Zunahme der älteren Bevölkerung, familiäre Entwicklungen), die sozialen Strukturen (SGB II-Quote, Kaufkraft, Arbeitslosenquote) und die gesetzlichen Entwicklungen (Pflegestärkungsgesetze I bis III, Angehörigen-Entlastungsgesetz usw.).

Bevölkerungsstruktur 2020 und 2040

Kennzahl	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2020	31,44	27,52	30,51	30,78	31,33	32,30	31
Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2020	14,72	12,70	14,57	14,97	15,41	16,29	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2020	6,44	5,67	6,48	6,91	7,35	7,88	31
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2040	25,82	22,41	25,09	25,32	25,61	26,48	31
Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2040	20,76	17,44	20,08	20,76	21,23	22,55	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2040	9,79	8,44	9,30	9,82	10,14	11,16	31

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

Zwischen 2020 und 2040 wird nach der Prognose der Anteil der infrage kommenden Pflegepersonen der Altersgruppe von 45 bis unter 65 Jahre sinken. Im gleichen Zeitraum nimmt der Anteil der hochbetagten Menschen zu.

Diese gegenläufige Entwicklung stellt sich für die Entwicklung in der Hilfe zur Pflege problematisch dar. Die rückläufige Einwohnerzahl in der Altersgruppe 45 bis 64 Jahre wird sich in fehlender häuslicher Unterstützung von Pflegebedürftigen durch z. B. Angehörige, Nachbarn, Pflegekräfte usw. zeigen. Ein weiteres Risiko für die gesamte pflegerische Versorgung ist der zunehmende Fachkräftemangel im Pflegesektor. Die zunehmende Anzahl der ab 65-jährigen bzw. ab 80-jährigen führt zu steigenden Pflegebedarfen. Die dadurch entstehende Versorgungslücke und der gleichzeitig erhöhte pflegerische Bedarf des Einzelnen wird zu steigenden Aufwendungen führen.

Der Kreis Heinsberg setzt sich seit Jahren mit dem Thema Alter auseinander. Die örtliche Pflegeplanung stützt sich bei der Bevölkerungsentwicklung u. a. auf Statistiken von IT.NRW und eigene Daten des Kreises. Die Pflegeplanung umfasst die Altersentwicklung der Bevölkerung und zeigt die Angebote und Versorgungslücken für den Kreis Heinsberg und seine kreisangehörigen Kommunen auf. Hieraus leitet der Kreis entsprechende Handlungsempfehlungen ab.

In den kommenden Jahren muss sich der Kreis Heinsberg zunehmend auch mit der Problematik der gesetzlichen Änderungen und des Fachkräftemangels auseinandersetzen. Da diese Entwicklungen mit steigenden Aufwendungen in der Hilfe zur Pflege einhergehen, aber wenig steuerbare Einflussfaktoren bieten, rücken präventive vorpflegerische Angebote und Maßnahmen zunehmend in den Fokus. Der Kreis muss die Angebote auf die veränderte Nachfrage und Entwicklung abstimmen.

Der Fachkräftemangel in der Pflege wird sich in den kommenden Jahren verschärfen. Das hat zur Folge, dass insbesondere im ambulanten Pflegebereich die Bedarfe nicht vollständig und zeitnah gedeckt werden können. Neue Patienten und Patientinnen können von den ambulanten Diensten nicht mehr aufgenommen werden. Die Folge wird sein, dass die Versorgung in der eigenen Häuslichkeit nicht mehr gewährleistet ist. Eine Heimaufnahme für den pflegebedürftigen Menschen wird vorzeitig in Betracht kommen. Aber auch in der stationären Versorgung fehlen zunehmend Pflegefachkräfte, so dass es dort ebenfalls zu Engpässen kommen kann. Die Auslastung der vorhandenen Pflegeplätze kann nicht ausgeschöpft werden. Es wird zukünftig das Personal fehlen, um die Pflegebedürftigen zu betreuen, so dass Betten frei bleiben werden. Diese Entwicklung zeigt sich auch im Kreis Heinsberg. Um die Versorgung der Pflegebedarfe auch zukünftig weiter zu gewährleisten, ist der Kreis Heinsberg von gesamt- und arbeitsmarktpolitischen Entwicklungen abhängig. Weitere Erläuterungen hierzu sind unter dem Kapitel 5.6.1 Pflegeinfrastruktur aufgeführt.

Ein weiterer Risikofaktor für die gesamte pflegerische Versorgung ist die steigende Anzahl der Leistungsbezieher nach dem 4. Kapitel des SGB XII außerhalb von Einrichtungen (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung). Von 2017 auf 2020 ist die Anzahl der Leistungsbezieher im Kreis Heinsberg um rund 13 Prozent gestiegen. Absolut sind es 414 Leistungsbezieher mehr. Dieser Personenkreis wird im Pflegefall auf soziale Leistungen angewiesen sein, da die Versorgung aus eigenen Einkommen und Vermögen nicht gedeckt werden kann.

Eine Sozialplanung findet im Kreis Heinsberg ebenfalls statt. Inwieweit heute und auch zukünftig Pflegebedürftige Leistungen der Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen nach dem 7. Kapitel SGB XII sowie Pflegewohngeld in Anspruch nehmen müssen, hängt auch von den sozialen Strukturen ab. Indikatoren hierfür sind zum einen die SGB II-Quote, die Kaufkraft der Einwohner, die Arbeitslosenquote und die Armutsquote. Eine strategische Sozialplanung unterstützt dabei, kleinräumig Armutslagen bzw. soziale Unterschiede zu ermitteln und passgenaue Lösungsansätze zu finden.

Die Sozialplanung verzahnt Themen wie den demografischen Wandel, allgemeine Lebenslagen, Armut und gesellschaftliche Entwicklungen und stellt ein zusätzliches wichtiges Steuerungselement u.a. für die Hilfe zur Pflege dar. Datengrundlagen sind in der Pflegeplanung und im Bericht Sozialraum-Monitoring des Kreises bereits vorhanden. Zusammen mit einem externen Anbieter wurde im Jahr 2014 eine neue, kleinräumige Raumgliederung nach Sozialräumen eingeführt. Aktuell findet eine größere Überarbeitung des Sozial-Monitorings statt. Die Veröffentlichung ist für den Mai 2023 geplant.

Die Sozialplanung unterstützt nicht nur die fachliche Steuerung der Hilfe zur Pflege, sondern vernetzt die Fachplanungen ämterübergreifend über alle sozialpolitischen Themen. Gleichzeitig bildet sie durch die sozialräumliche Betrachtung eine verbesserte Grundlage für kommunalpolitische Entscheidungen. Synergien entstehen mit der Pflegeplanung, da Daten und Erkenntnisse gemeinsam genutzt werden können.

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 und Organisationsform in den Kreisen unterschiedlich ausfallen kann. So nimmt der **Kreis Heinsberg** die Aufgabe der Hilfe zur Pflege vollumfänglich mit eigenem Personal wahr. Somit ist der Personaleinsatz dort höher, als wenn er diese Aufgabe ganz oder teilweise an seine kreisangehörigen Kommunen delegiert hätte. Im Falle einer Delegation wären die Personalaufwendungen bei den kreisangehörigen Kommunen höher, die allgemeine Kreisumlage sollte aber etwas geringer sein. Die Hilfe zur Pflege haben derzeit noch acht Kreise in NRW die ambulante Hilfe zur Pflege auf ihre kreisangehörigen Kommunen delegiert.

Der Kreis führt die Pflege- und Wohnberatung zentral durch. Diese Beratungsleistungen verursachen zusätzlichen Aufwand und haben somit Auswirkungen auf den Fehlbetrag in der Hilfe zur Pflege.

Fehlbetrag Hilfe zur Pflege Kreis Heinsberg 2017 bis 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
ordentliche Erträge HzP in Mio. Euro	0,60	0,65	0,80	0,39
ordentliche Aufwendungen HzP in Mio. Euro	18,70	20,18	21,66	23,29
Fehlbetrag HzP in Mio. Euro	18,10	19,53	20,86	22,90
Fehlbetrag HzP je Leistungsbezieher in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	24.330
Fehlbetrag HzP je Einwohner ab 65 Jahre in Euro	354	374	394	424

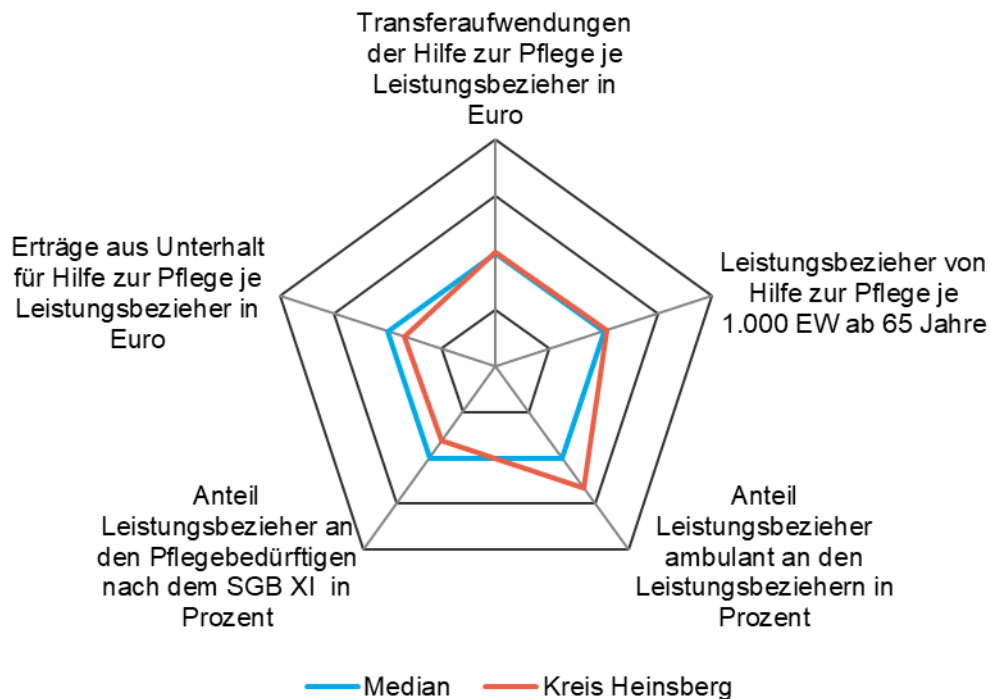
Der Fehlbetrag des Kreises Heinsberg berücksichtigt die Erträge und Aufwendungen aus dem Produkt 050105 - Hilfe zur Pflege innerhalb und außerhalb von Einrichtungen nach dem 7. Kap. SGB XII. Der Fehlbetrag der Hilfe zur Pflege ist im Zeitverlauf immer weiter angestiegen. Verstärkt wird die Entwicklung durch die gesunkenen Erträge 2020. Die Entwicklungen im Einzelnen werden im folgendem Kapitel 5.4.2 Einflussfaktoren des Fehlbetrages 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 Heinsberg im Verhältnis zum Index dar. Dabei bildet ein Wert des Kreises Heinsberg außerhalb des Index einen höheren und innerhalb einen niedrigeren Wert als der Index ab.²²

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms beeinflussen nicht nur den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege, sondern weisen auch untereinander deutliche Zusammenhänge auf. Die Kennzahl „Transferaufwendungen HzP je Leistungsbezieher“ wird beispielsweise maßgeblich von der Kennzahl „Ambulante Quote“ beeinflusst. Die dargestellten Einflussfaktoren sind im unterschiedlichen Ausmaß steuerbar. Die strukturellen Zusammenhänge sowie die Steuerbarkeit stellt die gpaNRW im Folgenden genauer dar. Dazu zählen:

- Eine umfassende Zugangssteuerung sowie ein geregeltes Hilfeverfahren, unterstützt durch Pflegefachkräfte.
- Eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung im Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege durch ausreichend qualifiziertes Personal.
- Eine trägerunabhängige (kommunale) Pflege- und Wohnberatung mit dem Einsatz von Pflegefachkräften, die pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen beratend unterstützt.

²² Die Entwicklung der einzelnen Kennzahlen des Netzdiagrammes werden in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2021 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

- Eine Steuerung der Pflegelandschaft durch die kommunale Pflegeplanung, um eine bedarfsgerechte Infrastruktur (auch im vorpflegerischen Bereich) vorzuhalten. Dazu zählt ein kommunal gesteuertes Quartiersmanagement.
- Ein Fach- und Finanzcontrolling mit entsprechenden Kennzahlen, die Optimierungs- und Steuerungsmöglichkeiten in finanzieller und fachlicher Hinsicht aufzeigen.

Auch gesetzliche Änderungen haben Auswirkungen auf den Fehlbetrag, so die Einführung der Pflegestärkungsgesetze I - III und die Pflegereform. Diese ist im Prüfungszeitraum in drei Schritten umgesetzt worden:

- in 2017 mit der Einführung des einrichtungseinheitlichen Eigenanteils (EEE),
- in 2020 mit der Einführung des Gesetzes zur Entlastung unterhaltsverpflichteter Angehöriger in der Sozialhilfe und in der Eingliederungshilfe (Angehörigenentlastungsgesetz) und
- in 2022 mit der 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 hatten diese aber auch eine Belastung der örtlichen Sozialhilfeträger zur Folge. So sind durch das Angehörigenentlastungsgesetz die Erträge aus der Heranziehung von Unterhaltspflichtigen nahezu entfallen.

Durch den in 2022 eingeführten Leistungszuschlag steigen die Leistungen der Pflegekassen. Die höheren Leistungen der Pflegekasse werden in 2022 zu reduzierten Aufwendungen in der stationären Hilfe zur Pflege führen. Damit wird der Kreishaushalt entlastet. Allerdings steht dem eine geplante tarifliche Erhöhung für die Beschäftigten in ambulanten und stationären Einrichtungen gegenüber. Ob sich beim Kreis Heinsberg tatsächlich längerfristig Einsparungen in der Hilfe zur Pflege ergeben, bleibt abzuwarten.

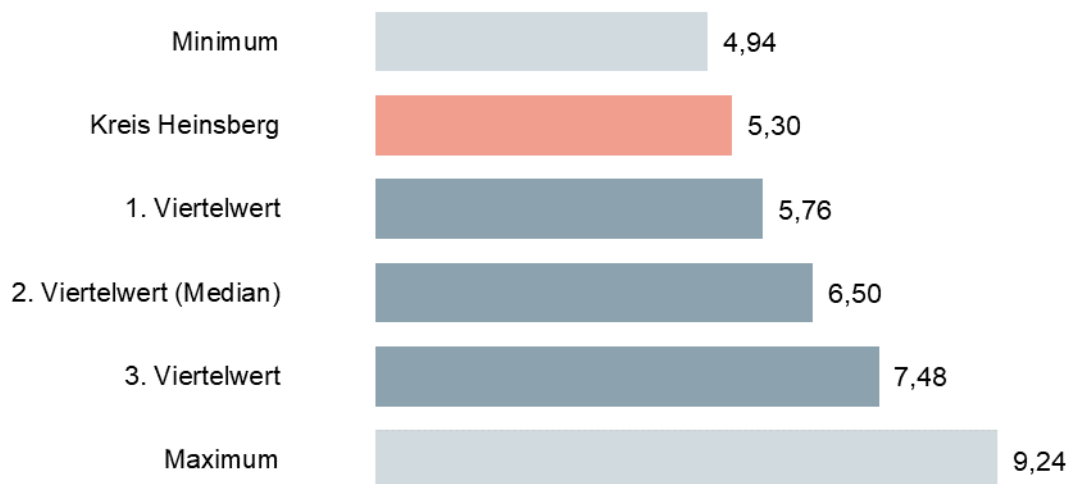
Eine weitere finanzielle Belastung könnte in 2023 durch die Einführung des sogenannten Bürgergeldes auf den Kreis zukommen. Dies wird möglicherweise Auswirkungen auf den Bereich Hilfe zur Pflege haben. Die genaue Ausgestaltung und die langfristigen Auswirkungen lassen sich aktuell noch nicht absehen.

5.4.2.1 Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent

- ➔ Der Anteil der Leistungsbezieher des SGB XI, die zusätzliche Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII erhalten, ist im Kreis Heinsberg unterdurchschnittlich.

Leistungen aus der Pflegeversicherung sind im SGB XI geregelt. Diese haben Vorrang gegenüber den Leistungen des SGB XII. Das SGB XII tritt für pflegerische 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



Quelle IT.NRW: Pflegebedürftige nach dem SGB XI lt. Pflegestatistik SGB XI 2019

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



Der Kreis Heinsberg hat einen geringen Anteil von Leistungsbeziehern des SGB XI, die zusätzlich Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII erhalten. Der Kreis konnte die Anzahl der Nicht-Versicherten nicht nennen, diese können das Ergebnis beeinflussen. Allerdings ist durch den geringen Anteil Leistungsbezieher nach dem SGB XII davon auszugehen, dass die Leistungen aus der Pflegeversicherung ausreichen, um die Pflegebedarfe der Mehrheit der pflegebedürftigen Menschen im Kreis Heinsberg zu decken. Die sozialen Strukturen im Kreisgebiet beeinflussen diese Kennzahl. Soweit ausreichend Einkommen und Vermögen vorhanden ist, können die Bedarfe über die Leistungen der Pflegeversicherung hinaus aus eigenen Mitteln der Pflegebedürftigen finanziert werden. Ist dies nicht der Fall, werden zusätzlich Leistungen des SGB XII benötigt. Im Vergleich der Kreise in Nordrhein-Westfalen ist die Kaufkraft im Kreis Heinsberg deutlich unterdurchschnittlich bei einer leicht unterdurchschnittlichen SGB II-Quote. Das deutet darauf hin, dass die Menschen im Kreis Heinsberg wirtschaftlich etwas schlechter gestellt sind als in anderen Kreisen und lässt die Vermutung zu, dass auch bei Pflegebedürftigkeit im Alter Leistungen aus dem SGB XII in Anspruch genommen werden müssen. Die Kennzahl des Kreises korreliert also zunächst einmal nicht mit den sozialen Strukturen.

Eine Erklärung für den geringen Anteil an Leistungsbeziehern der Hilfe zur Pflege wären die familiären Strukturen im Kreis Heinsberg. Wenn diese besonders gut ausgeprägt sind, können

auch mehr Pflegebedürftige zu Hause gepflegt werden und müssen keine zusätzlichen Leistungen neben denen der Pflegeversicherung in Anspruch nehmen. Die Pflege könnte so öfter ohne aufstockende Leistungen nach dem SGB XII sichergestellt werden.

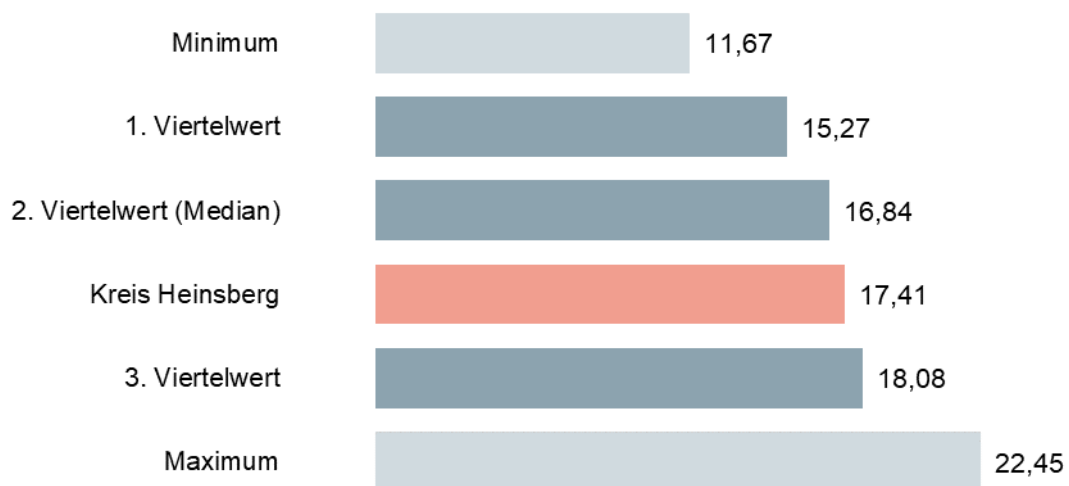
Das hat aber auch zur Folge, dass es viele SGB XI-Empfänger gibt, die nicht bekannt sind. Um diesen Personenkreis rechtzeitig bezüglich möglicher Heimaufnahmen beraten zu können, rücken die präventiven Angebote, wie z. B. die Pflege- und Wohnberatung in den Vordergrund.

5.4.2.2 Leistungsdichte

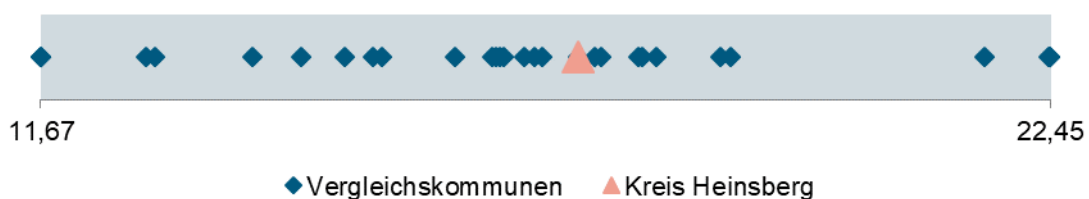
- ➔ Der Kreis Heinsberg hat im Vergleich eine überdurchschnittliche Leistungsdichte in der Hilfe zur Pflege. Ausschlaggebend hierfür sind die ambulanten Leistungsbezieher. Die Anzahl der stationären Leistungsbezieher befindet sich leicht unter dem Median.

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:



Im Vergleich zur überörtlichen Prüfung der gpaNRW mit dem Vergleichsjahr 2009 ist die Leistungsdichte von 17,2 auf 17,41 in 2020 nur leicht angestiegen.

Leistungsdichte Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre	2,54	0,73	1,55	1,81	2,62	6,31	28
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre	14,86	9,11	13,66	14,89	16,04	19,51	29

Insgesamt liegt der Kreis Heinsberg bei der Leistungsdichte über dem Median im Vergleich der Kreise. Wie in den vorstehenden Kapiteln angesprochen, steht die Leistungsdichte u.a. im Zusammenhang mit der Altersstruktur der Bevölkerung, den sozialen Strukturen und den Steuerungsleistungen des Kreises. Dies hat wiederum Auswirkungen auf die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege.

5.4.2.3 Aufwendungen Hilfe zur Pflege

➔ Der Kreis Heinsberg hat in 2020 überdurchschnittliche Aufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher.

➔ Feststellung

Dem Kreis Heinsberg ist es grundsätzlich möglich die nicht-pflegeversicherten Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege auszuwerten. Tatsächlich genutzt wird diese Option allerdings nicht.

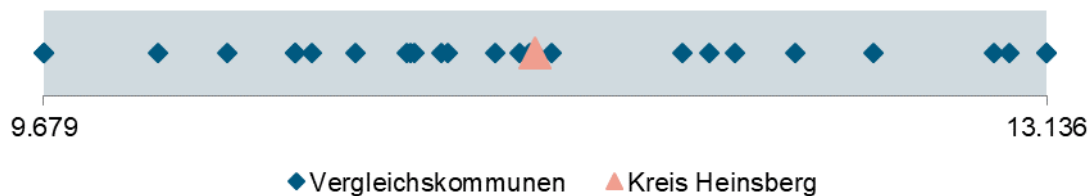
Als örtlicher Träger der Sozialhilfe sollte ein Kreis die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege bei bedarfsgerechter Versorgung so niedrig wie möglich halten.

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 der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher des **Kreises Heinsberg** sind vom Vergleichsjahr 2009 (gpa-Prüfung) von 7.777 Euro auf 11.370 Euro in 2020 angestiegen.

Unterschiede sind bei der differenzierten Betrachtung der ambulanten und stationären Transferaufwendungen zu erkennen:

Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	8.096	5.723	7.861	9.220	10.816	14.100	28

Kennzahl	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	11.931	9.525	11.030	11.447	12.221	13.332	27

In der überörtlichen Prüfung mit dem Vergleichsjahr 2009 waren die ambulanten Transferaufwendungen je Leistungsbezieher mit 5.591 Euro noch vergleichsweise hoch. Die stationären Transferaufwendungen haben sich von 8.467 Euro in 2009 um rund 3.464 Euro erhöht.

Insbesondere der Kreis Heinsberg hat eine geringe Anzahl von Leistungsbeziehern, die in ambulanten Wohngemeinschaften untergebracht sind. Gab es 2017 nur sechs betreute Person, sind es in 2020 19 Fälle.

Die Kosten unterscheiden sich dabei nicht wesentlich von denen stationärer Einrichtungen. Auch der Betreuungsumfang ist je nach Ausgestaltung der Pflegewohngemeinschaft ähnlich.

Ein weiterer belastender Faktor ist die unterschiedliche Anrechnung von Einkommen. Bei ambulanten Wohngemeinschaften 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 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.

Ein Grund für die vergleichsweise hohen stationären Aufwendungen könnten die Hilfebedürftigen sein, die nicht pflegeversichert sind. Für diesen Personenkreis muss der Kreis Heinsberg die gesamten Aufwendungen übernehmen. Die Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege, welche nicht pflegeversichert sind, wird vom Kreis Heinsberg aktuell nicht ausgewertet. Das Fachverfahren bietet allerdings die Möglichkeit hierzu.

→ **Empfehlung**

Um Transparenz zu schaffen und die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege bestmöglich steuern zu können, sollte der Kreis Heinsberg die Anzahl der nicht-pflegeversicherten Leistungsbezieher zukünftig auswerten.

Der unter Kapitel 5.4.2 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege erläuterte Leistungszuschlag wird ab 2022 zum Tragen kommen. Der Eigenanteil bei Pflegebedürftigkeit wird begrenzt und in einer prozentualen Staffelung je nach Verweildauer im Heim günstiger für den Pflegebedürftigen. Dies wird sich zunächst begünstigend auf die zu gewährende stationäre Hilfe zur Pflege auswirken, was sich voraussichtlich aber durch Tarifierhöhungen und steigende Investitionskosten wieder aufheben wird.

Ein weiterer beeinflussender Faktor für die Höhe der Transferaufwendungen in Einrichtungen ist der Einrichtungseinheitliche Eigenanteil (EEE). Vergleicht man die durchschnittlichen Entgelte zum Stand 01. Januar 2022 für die stationäre Unterbringung, liegt der EEE des Kreises Heinsberg im Vergleich zu den anderen Kreisen in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) mit 1.011 Euro am Durchschnittswert von 1.010 Euro. Gleiches gilt auch für einen Vergleich der Kosten für Unterkunft und Verpflegung im Bereich des LVR. Dies führt dazu, dass die durchschnittliche Zuzahlung pro Monat für die Unterbringung in Einrichtungen im Kreis Heinsberg bei rund 2.104 Euro liegt. Der Durchschnitt im Gebiet des LVR beträgt rund 2.089 Euro. Das Preisniveau der Heime ist daher im Kreis Heinsberg durchschnittlich. Es ist anzunehmen, dass die vergleichsweise unauffälligen Kosten für die Unterbringung bei gleichzeitig geringeren Einkommenseinsätzen der Pflegebedürftigen aufgrund der geringen Kaufkraft im Kreis Heinsberg gleichwohl zu höheren stationären Aufwendungen je Leistungsbezieher in der Hilfe zur Pflege führen.

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 Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegegeld je Leistungsbezieher Pflegegeld in Euro	7.214	6.287	6.777	7.419	7.791	8.220	27

Die Aufwendungen für Pflegegeld im Kreis Heinsberg sind unterdurchschnittlich. Auf den Einwohner über 65 Jahre bezogen ist das Pflegegeld mit 126 Euro ebenfalls leicht geringer als in 50 Prozent der Vergleichskreise.

Mit der Einführung des APG NRW sind eine Vielzahl von Änderungen bezüglich der Festsetzung der anererkennungsfähigen Investitionskosten umgesetzt worden. Bis heute sind noch nicht für alle Einrichtungen die Investitionskosten nach dem neuen Verfahren festgesetzt worden.

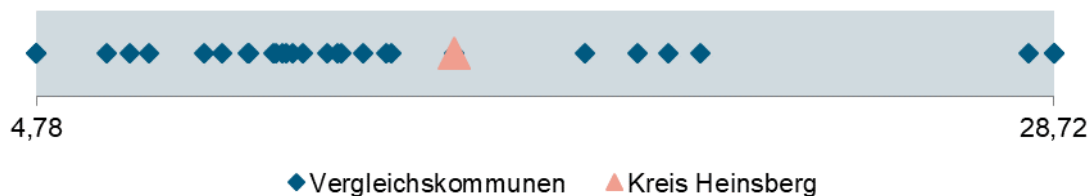
Nach Angaben des Kreises Heinsberg hat zum Prüfzeitpunkt eine Einrichtung auf die Pflege-wohngeldförderung verzichtet. Die Modernisierungen auf die geänderten baulichen Mindestvor-gaben sind nicht rechtzeitig vorgenommen worden (Einzelzimmerquote). Der Kreis Heinsberg schließt nach § 75 SGB XII entsprechende Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen mit dem Träger ab. Für den Kreis bedeutet das, dass die Investitionskosten aus den Transferaufwen-dungen Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII gezahlt werden.

Die Höhe des Pflegewohngeldes ist nur bedingt durch die Kreise steuerbar. Weniger stationäre Unterbringungen bedingen auch geringere Aufwendungen beim Pflegewohngeld. Eine bedarfs-gerechte ambulante Versorgungsstruktur sollte daher weiter im Fokus des Kreises stehen.

5.4.2.4 Ambulante Quote

Das Verhältnis der Leistungsbezieher ambulant zu allen Leistungsbeziehern drückt die „Ambu-lante Quote“ aus. In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbeziehern in Prozent 2020



Aufgrund der gesetzlichen Änderungen ist die ambulante Quote kein Indikator mehr für die prä-ventive Steuerungsleistung des **Kreises Heinsberg** und lässt sich nicht mit vorangegangenen Prüfungen der gpaNRW vergleichen. Die ambulante Quote liegt im Kreis Heinsberg in 2020 bei 14,62 Prozent, bei einem Median von 11,05 Prozent.

Wie im Kapitel 5.4.2.1 „Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent“ dargestellt, ist die Steuerung im vorpflegerischen Bereich erschwert. Die ambulante Quote zeigt, dass rund 85 Prozent der Bezieher von Hilfe zur Pflege in Einrichtungen versorgt werden. Für den Träger der Sozialhilfe ist es schwieriger geworden, den Personen-kreis, der von der ambulanten Pflege in den stationären Bereich wechselt, zu erreichen. Gleich-zeitig ist durch die Zunahme der ambulanten Wohngemeinschaften zwar der Grundsatz des selbstbestimmten Wohnens gestärkt worden. Dies bedeutet aber auch, dass die Kosten der ambulanten Pflege insgesamt steigen.

5.4.2.5 Erträge Hilfe zur Pflege

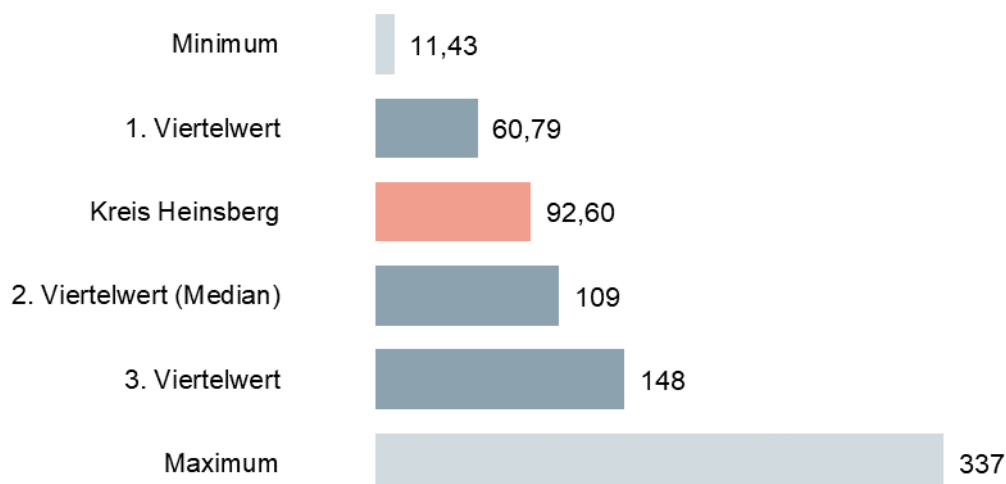
- ➔ Aufgrund der gesetzlichen Änderungen ist ein deutlicher Rückgang der Unterhaltserträge zu verzeichnen. Die Verfolgung der sonstigen privatrechtlichen Ansprüche steht im Fokus des Kreises Heinsberg.

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 sind 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.

Erträge aus Unterhalt für HzP je Leistungsbezieher in Euro 2020



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



Durch die Gesetzesänderungen sind die Erträge aus Unterhalt im Kreis Heinsberg deutlich zurückgegangen. Von 2019 mit 349.000 Euro insgesamt haben sich die Erträge in 2020 um knapp 75 Prozent auf insgesamt 87.000 Euro reduziert.

Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus Unterhalt für HzP ambulant je Leistungsbezieher stationär in Euro	0,00	0,00	0,00	1,90	22,10	80,21	21
Erträge aus Unterhalt für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	108	15,26	72,70	121	165	382	23

Der **Kreis Heinsberg** hat auch in den Vorjahren die Unterhaltsheranziehung für die ambulante Pflege verfolgt.

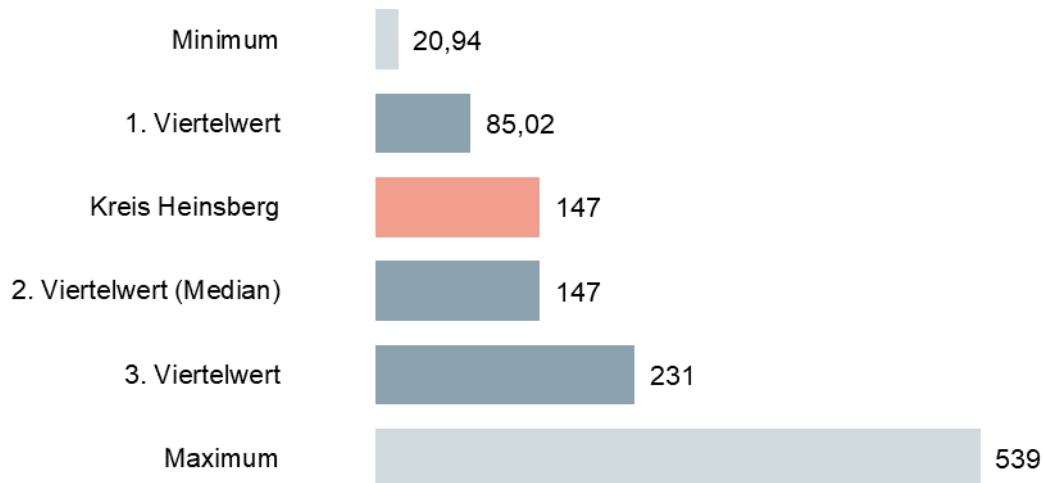
Ab 2020 besteht die Regelung, ab 100.000 Euro Jahresbruttoeinkommen die Unterhaltsverpflichtung zu prüfen. Der Kreis Heinsberg fragt bei Antragstellung auf Hilfe zur Pflege die Berufe der unterhaltspflichtigen Angehörigen ab. Daraus resultiert die Vermutung eines eventuellen Unterhaltsanspruchs, der dann überprüft wird.

Im Kreis Heinsberg sind die Unterhaltsansprüche aus Vorjahren inzwischen berechnet und vereinnahmt.

Ausführungen zur Organisation der Unterhaltsheranziehung sowie zum Personaleinsatz macht die gpaNRW im Kapitel 5.5.2.2.

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. Schenkungen von Personen der Generation, die aktuell pflegebedürftig sind oder werden, haben deutlich zugenommen. Umso wichtiger ist es, Ansprüche gegen die sogenannte Erben-Generation zu prüfen. Haben leistungsberechtigte Personen vorrangige Zahlungsansprüche oder geldwerte Ansprüche gegen Dritte, kann der Kreis Heinsberg 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 Kreis Heinsberg hat für die ambulante und stationäre Pflege entsprechende Zahlungsansprüche geltend gemacht.

Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	107	0,00	0,00	0,00	104	411	15
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	154	11,89	81,99	142	250	410	19

Die privatrechtlichen Ansprüche werden im Kreis Heinsberg durch die Sachbearbeitung überprüft und bearbeitet. Derzeit wird altersbedingt der Personenkreis pflegebedürftig, der zu den sogenannten Erb-Generationen zählt. Das bedeutet, dass sozialhilferechtlich anrechenbares Einkommen und Vermögen zur Verfügung stehen.

5.5 Organisation und Personaleinsatz

5.5.1 Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

- ➔ Der Kreis Heinsberg hat durch die vorhandenen Organisationsstrukturen eine gute Grundlage zur effektiven Wahrnehmung der Aufgabe Hilfe zur Pflege geschaffen.

- ➔ **Feststellung**

Der Kreis Heinsberg hat die Prozesse in der Hilfe zur Pflege nur teilweise beschrieben.

Ein Kreis sollte den Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege so organisieren, dass eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung möglich ist.

Die Aufgabenbereiche Soziales, Altershilfen und Sozialplanung sind dem Dezernat III zugeordnet und in zwei Ämter verteilt.

Das Amt für Soziales (50) untergliedert sich in die Sachgebiete

- 50/1 Anspruchsverfolgung/Fachstelle für schwerbehinderte Menschen im Arbeitsleben,
- 50/2 Hilfe zur Pflege/IV-Förderung,
- 50/3 Eingliederungshilfe,
- 50/4 BAFöG/Haushalt,
- 50/5 Widersprüche/Fachprüfung/Bildungs- und Teilhabepaket,
- 50/6 Schwerbehindertenangelegenheiten, und
- 50/7 Leistungen zum Lebensunterhalt.

Das Amt für Altershilfe und Sozialplanung (55) unterteilt sich in die Sachgebiete

- 55/1 Sozial- und Pflegeplanung,
- 55/2 Pflegeberatung/Altenhilfe/Betreuungsstelle, und
- 55/3 WTG-Behörde.

Die Sachbearbeitung der Hilfen zur Pflege erfolgt im **Kreis Heinsberg** getrennt nach der Leistungserbringung in und außerhalb von Einrichtungen sowie in Tages- oder Kurzzeitpflege.

Zusätzlich zu der Sachbearbeitung der Hilfen zur Pflege sind Sondersachgebiete eingerichtet, die eine spezialisierte Bearbeitung ermöglichen, wie z. B. die Unterhaltsheranziehung und die Investitionskostenförderung. Der Grundsatz „ambulant vor stationär“ steht in allen Handlungsfeldern im Fokus. Die leistungsrechtliche Prüfung findet in der Sachbearbeitung statt, insbesondere die Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse.

Dienstanweisungen und Vordrucke unterstützen die Arbeitsprozesse in der Leistungssachbearbeitung. In regelmäßigen Dienstbesprechungen werden unter anderem gesetzliche Änderungen und daraus resultierende Anpassungen der Arbeitsabläufe besprochen. Der Teilnehmerkreis wird dabei individuell nach Bedarf festgelegt.

Schriftliche Prozessbeschreibungen für die Leistungssachbearbeitung gibt es aber bislang nur vereinzelt. Die Schnittstellenprozesse zu bspw. der Unterhaltssachbearbeitung und der Pflege- und Wohnberatung sind aktuell nicht schriftlich definiert. Prozessbeschreibungen sind grundsätzlich hilfreich, um einen einheitlichen Ablauf der sachlichen und zeitlichen Arbeitsschritte sowie die rechtzeitige Beteiligung von weiteren Personen/Institutionen sicherzustellen. Für eine effektive und effiziente Fallbearbeitung ist es deshalb sinnvoll die einzelnen Prozesse detailliert zu beschreiben und mit Fristen, Zuständigkeiten sowie zu verwendenden Arbeitsmitteln zu hinterlegen. Ergänzende visuelle Darstellungen können das Verständnis für die Abfolge der einzelnen Schritte, deren Nachvollziehbarkeit und Schnittstellen, sowie zu beachtende Fristen, verbessern. Sie machen das Verfahren außerdem transparenter und erleichtern neuen Fachkräften die Orientierung. Entsprechende Verfahrensstandards geben somit Sicherheit in den Abläufen und helfen außerdem bei der Durchführung von Prozesskontrollen.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet alle Behörden alle relevanten Verwaltungsleistungen digital anzubieten. Hierfür müssen auch die Antragsprozesse in den Ämtern beschrieben und anschließend digitalisiert werden. Dies ist bislang noch nicht erfolgt. Es ist daher sinnvoll im Vorfeld alle vorhandenen Prozesse im Fachbereich zu definieren, zu analysieren, ggfs. organisatorisch zu optimieren und anschließend technisch umzusetzen.

Die Umsetzung des OZG ist derzeit beim Kreis Heinsberg in den Anfängen. Bis Ende 2022 sollen u.a. die Kommunen ihre Verwaltungsleistungen digital anbieten. Gleichzeitig sind die vorbereitenden Aufgaben für das Amt Soziales (50) zur Umstellung auf die E-Akte abgeschlossen. Mittelfristig soll der Echtbetrieb aufgenommen werden.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte auch im Hinblick auf die geplante Umstellung auf die E-Akte die Prozesse der Hilfe zur Pflege beschreiben bzw. visualisieren. Die Sachbearbeitung wird unterstützt und es werden schneller Optimierungsmöglichkeiten in den Abläufen erkannt.

Für die sozialen Aufgaben hat das Land NRW übergangsweise die Sozialplattform geschaffen. Bisher sind die Onlinebeantragung für das Arbeitslosengeld II, für die Hilfe zum Lebensunterhalt und für das Wohngeld freigeschaltet. Die Hilfe zur Pflege kann bereits online über die Homepage des Kreises Heinsberg beantragt 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 Heinsberg** 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

Für das Amt für Soziales und das Amt für Altershilfen und Sozialplanung wird bisher keine Personalbedarfsplanung durchgeführt. Der tatsächliche Personalbedarf ist nicht ausreichend bekannt.

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.

Die letzten Jahre sind geprägt von einer zunehmenden Belastung der Sachbearbeitung, bedingt z.B. durch die Corona-Pandemie, die gesetzlichen Änderungen durch die Einführung der Grundrente und der Pflegereform sowie aktuell durch den Ukraine-Krieg. Insbesondere die Abordnung einzelner Mitarbeitenden, um unterstützend Aufgaben bei der Pandemiebewältigung zu übernehmen, hat zu Mehrbelastungen innerhalb der Ämter geführt. Der **Kreis Heinsberg** gibt an, dass zum Zeitpunkt der Prüfung die tatsächliche Personalausstattung in der Hilfe zur Pflege der Soll-Personalausstattung entspricht.

Aufgrund des Wechsels von Stelleninhaberinnen und -inhabern in andere Bereiche und der notwendigen Einarbeitung von neuen Kräften sind Bearbeitungsrückstände entstanden.

Eine umfangreiche Personalbedarfsplanung findet im Amt für Soziales und Amt für Altershilfen und Sozialplanung nicht statt. Die geplanten Fluktuationen werden allerdings in einer Excel-Datei als Grundlage für den zukünftigen Personalbedarf zusammengefasst. Richtwerte für die Fallbelastung der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege wurden ebenfalls nicht festgelegt.

In den Verwaltungen fehlt zunehmend qualifiziertes Personal. Dem sollte der Kreis Heinsberg rechtzeitig entgegenwirken, um weiterhin qualifizierte Kräfte zu gewinnen. Eine Personalbedarfsplanung dient dazu, die Organisation auf zukünftige Entwicklungen und Veränderungen vorzubereiten. Der Kreis kann so rechtzeitig Nachwuchs akquirieren. Gleichzeitig dient die Kenntnis über den tatsächlichen Personalbedarf bei Haushaltsplan- und Stellenplanplanungen als Argumentationshilfe.

→ Empfehlung

Aufgrund ständig neuer Herausforderungen an die Beschäftigten sowie geplanter und nicht geplanter Fluktuationen sollte der Kreis Heinsberg für das Amt für Soziales und Amt für Altershilfen und Sozialplanung eine Personalbedarfsplanung erstellen. Damit könnte er frühzeitig Bedarfe erkennen und rechtzeitig ausreichend und qualifizierte Beschäftigte gewinnen, um die Leistungsgewährung u.a. in der Hilfe zur Pflege sicherzustellen.

5.5.2.1 Personaleinsatz Leistungsgewährung

- Der Einsatz von Pflegefachkräften stellt eine wichtige Unterstützung der Sachbearbeitung dar. Die bedarfsgerechte Versorgung der Pflegebedürftigen wird so gewährleistet und gleichzeitig wirtschaftliche Aspekte einbezogen.

→ Feststellung

Der Kreis Heinsberg wertet bisher keine Verweildauern bei den stationären Hilfen aus.

Im Kreis Heinsberg wurden in 2020 eine Vollzeit-Stelle für die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege ambulant 1,20 und 6,50 Vollzeit-Stellen für die Hilfe zur Pflege stationär eingesetzt. Bei den stationären Leistungsbeziehern wurden die zu bearbeitenden Fälle in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Rheinland sowie die Pflegewohngeld-Selbstzahler berücksichtigt.

Personaleinsatz Leistungsgewährung 2020

Kennzahl	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher ambulant je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung ambulant	115	59,06	86,35	90,85	109	246	16
Leistungsbezieher stationär je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung stationär	156	88,31	127	149	172	202	23

Es ist zu beachten, dass die Sachbearbeitung neben den laufenden Fällen durch die Zu- und Abgänge belastet wird. Zudem teilt der Kreis mit, dass es bei den Anträgen oft zu einer hohen Anzahl von Ablehnungen kommt, die zwar auch Bearbeitungsaufwand erzeugen, aber nicht bei den laufenden Zahlfällen berücksichtigt werden.

Gleichwohl wertet das Controlling beim Kreis Heinsberg die Verweildauern bei den stationären Hilfen nicht standardmäßig aus. Die Verweildauer rückt ab dem Jahr 2022 aufgrund des Leistungszuschlags nach § 43 c SGB XI weiter in den Fokus. § 43 c SGB XI regelt, dass der Eigenanteil bei Pflegebedürftigkeit begrenzt wird und in einer prozentualen Staffelung je nach Verweildauer im Heim günstiger für den Pflegebedürftigen wird. Die Eigenbelastung wird somit schrittweise reduziert. Hierfür muss die Sachbearbeitung die Einzelfälle inklusive der Bestandsfälle regelmäßig auf den höheren Leistungszuschlag prüfen.

Der Kreis Heinsberg setzt zusätzlich Pflegefachkräfte mit 2,00 Vollzeit-Stellen ein. Zu den Aufgaben zählen u. a. die Überprüfung eingehender Rechnungen der ambulanten Pflegedienste, die Feststellung der Heimnotwendigkeit im Rahmen der Überleitung aus Krankenhäusern bei Nicht-Versicherten und die neutrale Beratung zu komplementären, ambulanten Hilfsangeboten.

Bei den Pflegegraden 2 bis 5 besteht ein Rechtsanspruch auf Leistungen zur stationären Pflege nach § 65 SGB XII, wenn die häusliche oder teilstationäre Pflege nicht möglich ist oder wegen der Besonderheit des einzelnen Falls nicht in Betracht kommt. Die Pflegefachkraft überprüft die Heimnotwendigkeit bei Nicht-Versicherten und im Einzelfall bei Versicherten unterhalb des Pflegegrades 3. Im Kreis Heinsberg wird grundsätzlich von Heimnotwendigkeit ausgegangen, wenn die Pflegekasse Leistungen der vollstationären Pflege bewilligt hat.

➔ Empfehlung

Der Kreis Heinsberg sollte die Verweildauern in Einrichtungen zukünftig auswerten. Die Belastung der Sachbearbeiter kann dadurch besser eingeschätzt werden. Gleichzeitig ist dies für den in 2022 eingeführten Leistungszuschlag von Vorteil.

5.5.2.2 Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung

➔ Der Kreis Heinsberg hat die Stellen der Unterhaltsheranziehung den Entwicklungen angepasst.

Im Kreis Heinsberg werden in 2020 0,10 Vollzeit-Stellen für die Unterhaltsheranziehung bei 35 Unterhaltsberechnungsfällen eingesetzt.

Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung 2020

Kennzahl	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle	350	8,00	32,91	60,38	192	456	13

Die Unterhaltssachbearbeitung wird im **Kreis Heinsberg** im Sachgebiet II des Amtes für Soziales von einer spezialisierten Sachbearbeitung vorgenommen.

Wie im Kapitel Erträge bereits aufgegriffen, sind aufgrund des Angehörigen-Entlastungsgesetzes die Unterhaltsberechnungsfälle deutlich zurückgegangen. Der Kreis Heinsberg hat daher von 2019 die Stellen von 1,41 auf 0,10 in 2020 für die Unterhaltsheranziehung abgebaut.

Entwicklung Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Kreis Heinsberg 2017 bis 2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle	248	202	206	350

Die Unterhaltsansprüche für die Hilfestellung bis Ende 2019 konnten auch in 2020 noch geltend gemacht werden. Diese Altfälle sind im Kreis Heinsberg vollständig abgearbeitet.

Um einschätzen zu können, ob eine Unterhaltspflicht bestehen könnte, wird derzeit im Sozialhilfeantrag der Beruf der potenziell Unterhaltspflichtigen abgefragt. Bei einem vermuteten Jahresbruttoeinkommen über 100.000 Euro wird der Unterhaltsanspruch überprüft.

5.5.3 Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde

→ Feststellung

Neben den Herausforderungen der Pandemie kommen weitere neue Aufgaben auf die WTG-Behörde zu, die in den Arbeitsabläufen zu berücksichtigen sind. So wird die Anpassungen des WTG im Jahr 2023 bezüglich des Gewaltschutzes zu erhöhten Anforderungen bei den Beschäftigten führen.

Die WTG-Behörde des Kreises ist nach dem Wohn- und Teilhabegesetz (WTG) und seiner Durchführungsverordnung (WTG-DVO) verpflichtet, eine behördliche Qualitätssicherung durchzuführen. 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 Anforderungen an das Fachpersonal, bei den Regelungen über die Wohnqualität in den Angeboten und bei der Mitwirkung und Mitbestimmung der Nutzerinnen und Nutzer. Werden Mängel festgestellt, soll die WTG-Behörde zunächst über die Möglichkeiten zur Abstellung dieser Mängel beraten. Soweit Mängel oder deren Ursachen nicht abgestellt werden, soll die WTG-Behörde Anordnungen erlassen, die bis hin zur Untersagung des Betriebes des Wohn- und Betreuungsangebotes reichen können. Hierzu bedarf es einer angemessenen qualitativen und quantitativen Personalausstattung.

Im **Kreis Heinsberg** sind in 2020 2,45 Vollzeit-Stellen in der WTG-Behörde tätig. Die Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen im Kreisgebiet beläuft sich auf 109 Einrichtungen.

Stellenausstattung WTG-Behörde 2020

Kennzahl	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 EW über 65 Jahre	0,45	0,28	0,46	0,53	0,64	0,82	30
Einrichtungen je Vollzeit-Stellen WTG-Behörde	44	16	28	34	45	60	30

Die WTG-Behörde ist ein besonders wichtiger Faktor in dem System der Pflege. Ihre Aufgaben sind u. a. die Überwachung und Einhaltung der ordnungsrechtlichen Standards in den Einrichtungen sowie die Beratung der Einrichtungen und der Menschen in den Einrichtungen bzw. dessen Angehörige. 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.

Die WTG-Behörde ist beim Kreis Heinsberg dem Sachgebiet III WTG-Behörde im Amt für Altershilfen und Sozialplanung (55) zugeordnet. Eine Abstimmung mit der Leistungsbearbeitung erfolgt bei Bedarf auf kurzem Wege bezüglich der gemeinsamen Zielgruppe der pflegebedürftigen Menschen.

Für die WTG-Behörde gibt es keine Richtwerte für eine ausreichende Personalausstattung. Sie ist angemessen auszustatten, um die Aufgaben der Regel- und Anlassprüfungen wahrnehmen zu können. § 14 Abs. 12 WTG schreibt lediglich vor, dass die zuständigen Behörden die Durchführung der behördlichen Qualitätssicherung durch Personen mit der hierzu erforderlichen Fachkunde und persönlichen Eignung sicherstellen müssen. Der Kreis setzt neben Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeitern Pflegefachkräfte ein und stellt somit die fachliche Eignung sicher.

Die Jahre 2020 und 2021 sind von der Corona-Pandemie geprägt. Die Informations- und Beratungstätigkeit stieg bezüglich des Umganges mit Corona deutlich an. Durch Erlass wurden die Regelprüfungen für rund drei Monate in 2020 ausgesetzt. Nach Angaben des Sachgebietes war die Durchführung von Regelprüfungen nicht das geeignete Mittel, dem Schutz der körperlichen Unversehrtheit der Nutzer/Innen gerecht zu werden. Auf die Regelprüfungen in den Pflegeeinrichtungen wurden nach Abstimmung mit dem Krisenstab grundsätzlich für das Jahr 2020 verzichtet. Gleichzeitig wurde in stationären Einrichtungen der Eingliederungshilfe, soweit es das Ausbruchsgeschehen zuließ, insgesamt 13 Regelprüfungen durchgeführt. Ab 2021 wurde diese Regelung wieder aufgehoben und unter Berücksichtigung des Ausbruchsgeschehens wieder Regelprüfungen vorgenommen.

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.

Die anlassunabhängigen Prüfungen der Qualität gemäß § 8 AG SGB IX NRW als örtlicher Träger der Eingliederungshilfe zur Sicherstellung der Qualität der Leistungen werden zukünftig von den Mitarbeitern der WTG-Behörde durchgeführt, was laut der Rückmeldung des Amtes für Altershilfen und Sozialplanung (55) zu einem weiteren, erheblichen Arbeitsaufwand führen wird.

Für die beiden benannten zusätzlichen Aufgaben gab es zum Zeitpunkt der Prüfung keinen zusätzlichen Stellenanteil.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte die Personalausstattung und interne Organisation kritisch betrachten, inwieweit die neuen Aufgaben mit dem bestehenden Personal zu bewältigt ist.

Die WTG-Behörde erstellt und veröffentlicht alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht. Gleichzeitig stellt sie den Tätigkeitsbericht den kommunalen Vertretungsgremien sowie den Aufsichtsbehörden zur Verfügung. Die veröffentlichten Ergebnisberichte enthalten weitergehende Auswertungen und Beschreibungen der festgestellten Mängel während der regel- bzw. anlassbezogenen Prüfungen.

5.6 Steuerung und Controlling

5.6.1 Pflegeinfrastruktur

- ➔ Die örtliche Pflegeplanung des Kreises Heinsberg gibt einen umfassenden Überblick über die Versorgungsstruktur des Kreises. Das Sozialraum-Monitoring im Kreis Heinsberg ergänzt die örtliche Pflegeplanung.

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.

Die Pflegeplanung ist ein wichtiges Steuerungsinstrument in der Hilfe zur Pflege. Die Gestaltungsmöglichkeit des **Kreises Heinsberg** bezieht sich auf die strukturelle Ebene, wie die Planung und Steuerung der lokalen Pflegestruktur, und die individuelle Ebene, wie die Beratung von Pflegebedürftigen und Betroffenen. Die Sicherstellung einer bedarfsgerechten pflegerischen Versorgungsstruktur im Kreis folgt dem Grundsatz ambulant vor stationär. Dem gegenüber stehen die strukturellen Entwicklungen. Dazu zählen der anwachsende Anteil der hochbetagten Menschen und der damit steigende Pflegebedarf sowie das zunehmende Problem des Fachkräftemangels in den Pflegeberufen.

Die Aufgabe „Pflegeplanung“ ist im Kreis Heinsberg organisatorisch dem Sachgebiet I Sozial- und Pflegeplanung im Amt für Altershilfen und Sozialplanung (55) zugeordnet. Die verbindliche örtliche Planung gem. § 7 APG NRW wird jährlich fortgeschrieben.

Mit den kreisangehörigen Kommunen erfolgt vor Veröffentlichung der Pflegeplanung ein Abstimmungsgespräch. Die Pflegeplanung des Kreises Heinsberg enthält eine sozialraumorientierte Bedarfsanalyse pflegerischer Versorgungsangebote, die Entwicklungen und die sich daraus ergebende Pflegebedarfsprognose und Handlungsempfehlungen, um die Versorgungsstruktur zu sichern.

Die Bestandsaufnahme und die sich daraus ergebenden Entwicklungsprognosen werden für jede kreisangehörige Kommune ausgewertet. Die Bestandsaufnahme und Darstellung der Pflegeinfrastrukturen im Kreis Heinsberg und den kreisangehörigen Kommunen werden sehr übersichtlich in einem Anhang zur Pflegebedarfsplanung darstellt.

Das Sozialraum-Monitoring im Kreis Heinsberg ergänzt die örtliche Pflegeplanung mit Informationen zu Bevölkerungsentwicklungen und -prognosen.

Die kommunale Konferenz Alter und Pflege findet jährlich statt.

Die Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung der Angebote stationärer Versorgung im Kreis Heinsberg.

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2020

Kennzahl	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	10,64	7,16	8,65	10,07	11,07	12,62	30
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	50,30	36,10	40,60	45,95	50,83	57,51	30
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	3,01	1,96	3,91	4,67	5,45	8,21	30
Tagespflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	8,41	2,70	4,07	4,65	6,04	9,19	31

Die stationären Pflegeplätze je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre erreichen einen leicht überdurchschnittlichen Wert interkommunalen Vergleich. Insgesamt gibt es in 2020 im Kreis Heinsberg 2.720 Plätze in vollstationären Einrichtungen. Laut der örtlichen Planung des Kreises gibt es aber aktuell (Stand 2021) einen verbindlichen Bedarf an 75 zusätzlichen stationären Pflegeplätzen.

Versorgungsangebote, wie die Kurzzeit- und Tagespflege bieten eine wichtige Unterstützung für pflegende Angehörige, aber auch für den verlängerten Verbleib in der Häuslichkeit des Betroffenen. So bestehen Wahlmöglichkeiten bzw. Alternativen zu einer vollstationären Unterbringung.

Der Kreis Heinsberg hat in 2020 148 Plätze in der Kurzzeitpflege in vollstationären Einrichtungen. Im Vergleich der Kreise steht im Kreis Heinsberg damit eine unterdurchschnittliche Zahl an Kurzzeitpflegeplätzen im Verhältnis zu den Einwohnern ab 65 Jahre zur Verfügung. Die Kurzzeitpflege ist ein wichtiges vorübergehendes Betreuungsangebot, um pflegende Angehörige zu entlasten oder um den Übergang vom Krankenhaus zurück in die Häuslichkeit zu überbrücken. Laut der örtlichen Planung des Kreises gibt es aktuell (Stand 2021) auch einen festgestellten Bedarf an Plätzen solitärer Kurzzeitpflege von 130. Es besteht jedoch die Herausforderung vor allem in der Bereitstellung von Kurzzeitpflegeplätzen in einer akuten Versorgungskrise oder als Nachsorge nach einem Krankenhausaufenthalt. Die stationäre Kurzzeitpflege wurde allerdings aus dem Bedarfsbestätigungsvorbehalt herausgenommen. Die festgestellten Bedarfe von 130 zusätzlichen Plätzen bis 2024 werden daher keinem Ausschreibungsverfahren zugeführt. Die weitere Akquise zur Schaffung von solitärer Kurzzeitpflege wird aber weiter vorangetrieben.

Das Angebot von Tagespflegeplätzen konnte von 2017 mit 400 bis 2020 auf 455 Plätze ausgebaut werden. Lediglich vier der 20 Sozialräume halten noch kein Tagespflegeangebot vor.

Die Palliativversorgung gehört ebenfalls zu den pflegerischen Bedarfen. Im Kreis Heinsberg sind in 2020 13 Plätze in einem Hospiz vorhanden.

Die ambulante Versorgung wird über Pflegedienste gedeckt. Laut des Berichtes zur sozialraumorientierten Pflegeplanung 2021 bis 2024 zeigen die Rückmeldungen aus der Praxis vor Ort, dass die ambulanten Pflegedienste die Last des Zuwachses an Leistungsempfängern in der ambulanten Pflege deutlich spüren. Durch knappe Personalressourcen können Bedarfe nicht immer zeitnah bedient werden.

5.6.1.1 Pflege- und Wohnberatung

→ Feststellung

Der Kreis Heinsberg führt die Pflege- und Wohnberatung mit eigenem Personal durch und verfolgt das Ziel eine optimale und am Einzelfall orientierte Unterstützung und Beratung der Menschen sicherzustellen. Die Auswertungsmöglichkeiten der Datenbank werden für ein Controlling bisher nicht genutzt.

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 Heinsberg** stehen im Jahr 2020 2,00 Vollzeit-Stellen für die Pflege- und Wohnberatung zur Verfügung. 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.

Von 29 Kreisen haben acht Kreise die Pflege- und Wohnberatung zentral beim Kreis angegliedert und sechs Kreise entweder die Pflege- oder die Wohnberatung beim Kreis angegliedert.

Die Pflegeberatung ist ein wichtiger Faktor in der Zugangssteuerung der Hilfe zur Pflege zur Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“. Nur wenn die Menschen ausreichend und rechtzeitig über die Möglichkeiten der ambulanten Versorgung informiert werden, können stationäre Aufenthalte vermieden bzw. hinausgezögert werden.

Dafür muss das Beratungsangebot des Kreises bekannt sein und gerade auch den Menschen zugänglich gemacht werden, die noch nicht mit der Pflegebedürftigkeit in Verbindung stehen, z.B. über Informationsveranstaltungen, Öffentlichkeitsarbeit, Internetauftritt und unterstützende Angebote für pflegende Angehörige.

Im Kreis Heinsberg wird die Pflege- und Wohnberatung durch den Kreis durchgeführt. Die Beratung findet sowohl in den Räumen des Kreishauses als auch in der eigenen Häuslichkeit der Ratsuchenden statt. Bei der erstmaligen Beantragung von Hilfe zur Pflege werden die Bürgerinnen und Bürger zu allererst an die Pflege- und Wohnberatung weitergeleitet. Nach Beratung wird der Pflegebedarf ermittelt und eine Stellungnahme an das Amt für Soziales (50) zur weiteren Entscheidung weitergeleitet. Dieser Schnittstellenprozess ist aktuell nicht schriftlich definiert. Viele Menschen sollen hierdurch frühzeitig über das Angebot der Pflege- und Wohnberatung im Kreis Heinsberg informiert, erreicht und längerfristig begleitet werden.

Das Ergebnis der Pflege- und Wohnberatung wird in einer Datenbank hinterlegt und regelmäßig ausgewertet. Optimieren ließe sich dieses Verfahren, wenn Informationen zu Beratungsinhalt, Fallverläufen und damit auch die Effektivität der Pflege- und Wohnberatung gesammelt und evaluiert werden würden. Dazu zählen wichtige Steuerungsinformationen für die präventiven Angebote, wie Daten zur Inanspruchnahme von niederschweligen Angeboten sowie zur Verzögerung der stationären Heimaufnahme.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte weitere Informationen zu Beratungsinhalt und Fallverläufen bündeln und zur Evaluation von Projekten und Maßnahmen nutzen. Bedarfsgerechte Angebote für Pflegebedürftige und deren Angehörige können daraus abgeleitet werden. Gleichzeitig können die Ergebnisse in das Fach- und Finanzcontrolling einfließen.

5.6.2 Finanz- und Fachcontrolling

➔ **Feststellung**

Die bestehende Budgetanalyse ist ein erster Ansatz um die Entwicklung im Bereich der Hilfe zur Pflege darzustellen. Ein Fachcontrolling ist bisher nicht implementiert. Ein zusammenfassender Controllingbericht besteht ebenfalls nicht.

Ein produktorientiertes Finanzcontrolling sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte gemessen werden, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Kennzahlen sollten als Grundlage für die Steuerung regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellt werden. Hierdurch wird Transparenz zum Ressourceneinsatz und—verbrauch und zur Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen geschaffen. 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.

Aufgrund des hohen Haushaltsvolumens der Hilfe zur Pflege ist ein integriertes Fach- und Finanzcontrolling für den **Kreis Heinsberg** sinnvoll. Der Fokus steht hier nicht auf der Veränderung des bestehenden Fallbestandes, sondern auf der präventiven Steuerungsleistung und damit auf einem verringerten Anstieg der Aufwendungen. Bei einer bereits erfolgten Heimaufnahme ist eine Rückführung in die ambulante Versorgung nur sehr begrenzt möglich.

Der Kreis Heinsberg verfügt bislang über nur wenige Bausteine des Finanzcontrollings. Die Verantwortung für die Budgetanalyse liegt im Sachgebiet IV – BAFöG/Haushalt des Amtes für Soziales (50). Hierbei erfolgt ein Abgleich aller dem Amt für Soziales zugeordneten Produkte mit den im Haushalt zur Verfügung stehenden Mitteln und dem tatsächlichen Mittelverbrauch. Sofern größere Abweichung vorhanden sind bedarf es einer Kommentierung seitens des Amtes. Maßnahmen zur Gegensteuerung bei Kostensteigerungen werden nicht entwickelt. Ebenfalls erfolgt keine Darstellung auf Ebene von Kennzahlen. Ein Berichtswesen im Sinne eines Controllingberichtes ist ebenfalls nicht vorhanden. Ein Fachcontrolling wurde bisher nicht implementiert. Eine systematische Zusammenführung von Fach- und Finanzcontrolling ist daher nicht gegeben.

Die Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII werden im Haushalt des Kreises Heinsberg unter dem Produkt „050105 - Hilfe zur Pflege innerhalb und außerhalb von

Einrichtungen nach dem 7. Kap. SGB XII“ geführt. Die für die Prüfung der gpaNRW benötigten Daten konnten für die Vergleichsjahre nicht vollständig geliefert werden.

Strategische Ziele im Haushalt sind z.B. die Förderung eines möglichst langen selbständigen Lebens im Alter und die Dämpfung des Anstiegs der Heimkosten. Konkrete messbare Wirkungsziele sind nicht benannt. Bisher wurden nur eine Verhältniskennzahl in Form der Bruttotransferaufwendungen je Einwohner gebildet.

Um ein kennzahlengestütztes Fach- und Finanzcontrolling aufzubauen, könnte diese Kennzahl des Haushaltsplanes z.B. vierteljährlich ausgewertet werden. So können schon unterjährig Abweichungen und Auswirkungen auf den Haushalt erkannt und soweit möglich rechtzeitig Maßnahmen ergriffen werden. Es kann ein Kennzahlenset mit den wichtigsten Kennzahlen zu der Hilfe zur Pflege entwickelt werden. Dazu zählen u. a. die Entwicklung der Leistungsdichten und die Zusammensetzung der Hilfearten innerhalb der ambulanten Hilfe zur Pflege. Die vorhandenen Ziele können messbar gemacht werden, indem konkrete Anforderungen formuliert werden, wie z. B. dass der Anteil der Leistungsbezieher der stationären Hilfen bis zum Jahr 2025 um nicht mehr als x Prozent steigen soll.

Wichtige Steuerungsinformationen für die präventiven Angebote bieten die Inanspruchnahme von niederschweligen Angeboten sowie die Vermeidung der stationären Heimaufnahme.

➔ **Empfehlung**

Steuerungsrelevante Kennzahlen sollten unterjährig ausgewertet werden. Hierzu können beispielsweise einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet werden. Im Rahmen des Fachcontrollings sollte der Kreis die Wirkung von Maßnahmen anhand von vorher festgelegten Zielen und Teilzielen messen. Wichtige Steuerungsinformationen bieten die Inanspruchnahme von niederschweligen bzw. präventiven Angeboten.

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	Dem Kreis Heinsberg ist es grundsätzlich möglich die nicht-pflegeversicherten Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege auszuwerten. Tatsächlich genutzt wird diese Option allerdings nicht.	201	E1	Um Transparenz zu schaffen und die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege bestmöglich steuern zu können, sollte der Kreis Heinsberg die Anzahl der nicht-pflegeversicherten Leistungsbezieher zukünftig auswerten.	204
Organisation und Personaleinsatz					
F2	Der Kreis Heinsberg hat die Prozesse in der Hilfe zur Pflege nur teilweise beschrieben.	209	E2	Der Kreis Heinsberg sollte auch im Hinblick auf die geplante Umstellung auf die E-Akte die Prozesse der Hilfe zur Pflege beschreiben bzw. visualisieren. Die Sachbearbeitung wird unterstützt und es werden schneller Optimierungsmöglichkeiten in den Abläufen erkannt.	210
F3	Für das Amt für Soziales und das Amt für Altershilfen und Sozialplanung wird bisher keine Personalbedarfsplanung durchgeführt. Der tatsächliche Personalbedarf ist nicht ausreichend bekannt.	211	E3	Aufgrund ständig neuer Herausforderungen an die Beschäftigten sowie geplanter und nicht geplanter Fluktuationen sollte der Kreis Heinsberg für das Amt für Soziales und Amt für Altershilfen und Sozialplanung eine Personalbedarfsplanung erstellen. Damit könnte er frühzeitig Bedarfe erkennen und rechtzeitig ausreichend und qualifizierte Beschäftigte gewinnen, um die Leistungsgewährung u.a. in der Hilfe zur Pflege sicherzustellen.	212
F4	Der Kreis Heinsberg wertet bisher keine Verweildauern bei den stationären Hilfen aus.	212	E4	Der Kreis Heinsberg sollte die Verweildauern in Einrichtungen zukünftig auswerten. Die Belastung der Sachbearbeiter kann dadurch besser eingeschätzt werden. Gleichzeitig ist dies für den in 2022 eingeführten Leistungszuschlag von Vorteil.	213
F5	Neben den Herausforderungen der Pandemie kommen weitere neue Aufgaben auf die WTG-Behörde zu, die in den Arbeitsabläufen zu berücksichtigen sind. So wird die Anpassungen des WTG im Jahr 2023 bezüglich des Gewaltschutzes zu erhöhten Anforderungen bei den Beschäftigten führen.	214	E5	Der Kreis Heinsberg sollte die Personalausstattung und interne Organisation kritisch betrachten, inwieweit die neuen Aufgaben mit dem bestehenden Personal zu bewältigen ist.	215

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Steuerung und Controlling					
F6	Der Kreis Heinsberg führt die Pflege- und Wohnberatung mit eigenem Personal durch und verfolgt das Ziel eine optimale und am Einzelfall orientierte Unterstützung und Beratung der Menschen sicherzustellen. Die Auswertungsmöglichkeiten der Datenbank werden für ein Controlling bisher nicht genutzt.	218	E6	Der Kreis Heinsberg sollte weitere Informationen zu Beratungsinhalt und Fallverläufen bündeln und zur Evaluation von Projekten und Maßnahmen nutzen. Bedarfsgerechte Angebote für Pflegebedürftige und deren Angehörige können daraus abgeleitet werden. Gleichzeitig können die Ergebnisse in das Fach- und Finanzcontrolling einfließen.	219
F7	Die bestehende Budgetanalyse ist ein erster Ansatz um die Entwicklung im Bereich der Hilfe zur Pflege darzustellen. Ein Fachcontrolling ist bisher nicht implementiert. Ein zusammenfassender Controllingbericht besteht ebenfalls nicht.	219	E7	Steuerungsrelevante Kennzahlen sollten unterjährig ausgewertet werden. Hierzu können beispielsweise einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet werden. Im Rahmen des Fachcontrollings sollte der Kreis die Wirkung von Maßnahmen anhand von vorher festgelegten Zielen und Teilzielen messen. Wichtige Steuerungsinformationen bieten die Inanspruchnahme von niederschwelligen bzw. präventiven Angeboten.	220

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner	252.651	253.106	254.322	255.555
Einwohner 45 bis unter 65 Jahre	81.358	81.203	80.781	80.354
Einwohner 65 bis unter 80 Jahre	36.885	37.216	37.459	37.611
Einwohner ab 80 Jahre	14.311	14.925	15.555	16.461

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	153	98	85	138

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	753	740	768	782
Summe	906	838	853	920
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2				
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	944.729	752.596	750.717	1.113.886
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Euro	7.031.847	7.517.076	8.550.315	9.559.700
Summe in Euro	7.976.576	8.269.672	9.301.032	10.673.586
Erträge aus Unterhaltsheranziehung und aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen				
Erträge aus Unterhaltsheranziehung außerhalb von Einrichtungen in Euro	0	0	0	0
Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Einrichtungen in Euro	330.358	315.382	350.468	87.168
Summe Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	330.358	315.382	350.468	87.168
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen außerhalb von Einrichtungen in Euro	0	4.080	156	14.682
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Einrichtungen in Euro	63.811	161.701	150.090	123.603
Summe Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Euro	63.811	165.781	150.246	138.285

6. Bauaufsicht

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Heinsberg 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

Zu den Aufgaben, die der **Kreis Heinsberg** als untere Bauaufsichtsbehörde erledigt, zählt unter anderem die Bearbeitung von Bauanträgen und die Durchführung der Baugenehmigungsverfahren. Diese beiden Aufgaben betrachten wir im vorliegenden Teilbericht zur überörtlichen Prüfung.

Grundsätzlich hält der Kreis Heinsberg dabei die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben beispielsweise von zwei Wochen zur Vorprüfung ein. Dabei hat der Kreis Heinsberg seine Verfahrensabläufe in der Bauaufsicht klar geregelt sowie schriftliche Regelungen beispielsweise zu Unterschriftsbefugnissen getroffen. So gibt er dem eingesetzten Personal **Handlungssicherheit**. Mit der Nutzung einer neuen Version der eingesetzten Fachsoftware sowie der Umsetzung eines Dokumentenmanagementsystems zur elektronischen Archivierung der Vorgänge unterstützt der Kreis seine Bestrebungen, die Baugenehmigungsverfahren möglichst vollumfänglich zu **digitalisieren**.

Die notwendigen Beteiligungsverfahren und die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens startet der Kreis Heinsberg so zeitnah wie möglich, um das **Verfahren zu beschleunigen**. Die durchschnittlichen Verfahrensdauern des Kreises Heinsberg belegen dies: Mit einer Gesamtlauzeit von 80 Kalendertagen bei Bauanträgen des einfachen Genehmigungsverfahrens erzielt der Kreis 2020 einen Wert unterhalb der Orientierungsgröße der gpaNRW von 84 Kalendertagen und liegt im Vergleich im Viertel der schnellsten Kreise. Dabei sichert er beispielsweise durch die vorgegebenen Unterschriftenregelungen auch die **Korruptionsprävention**. Der Kreis Heinsberg erzielt im Vergleich eine minimale Rücknahmequote und bei dem Anteil an unvollständig eingegangenen Anträgen setzt er den zweittiefsten Wert – dies zeigt, dass die Informationen z. B. von der **Bauberatung** über die Anlaufstelle in der Bauaufsicht von den Bauinteressierten gut aufgenommen und umgesetzt werden können.

Der Kreis Heinsberg ermittelt jährlich den Bedarf an benötigten Personalressourcen und konnte so bislang Überlastungssituationen in der Bauaufsicht vermeiden. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Bauaufsicht zur **Steuerungsunterstützung** beispielsweise die im Rahmen dieser Prüfung

ermittelten Kennzahlen fortschreiben und weitere Kennzahlen bilden. Dabei sollte der Kreis Heinsberg innerhalb einer klaren Zielstruktur Zielwerte festlegen, damit Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich zu erkennen sind und Maßnahmen gezielt eingeleitet bzw. abgestimmt werden können.

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 Heinsberg 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 Heinsberg** haben von den zehn kreisangehörigen Kommunen die Städte Erkelenz, Geilenkirchen, Heinsberg, Hückelhoven und Wegberg eigene Bauaufsichten, um Bauantragsverfahren zu bearbeiten. Für die fünf weiteren kreisangehörigen Gemeinden Gangelt, Selfkant und Waldfeucht sowie die Städte Übach-Palenberg und Wassenberg erledigt der Kreis Heinsberg die Aufgaben der Bauaufsicht. Somit ist der Kreis für rund 74.200 Einwohner und 189,6 qkm Fläche als Bauaufsicht tätig.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW*	63	46	62	66	79	101	27
Fälle je qkm*	2,45	0,74	0,96	1,22	1,60	3,87	27
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	95,05	86,87	90,67	91,97	95,13	100	19
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	4,95	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

2020 hat der **Kreis Heinsberg** im Vergleich zu den anderen Kreisen in Nordrhein-Westfalen bezogen auf die Einwohnerzahl ein eher niedriges und bezogen auf die Fläche ein sehr hohes Fallaufkommen. Hierin zeigt sich die bereits jetzt vergleichsweise überdurchschnittliche Einwohnerdichte. Diese liegt auch an seiner attraktiven Lage zur mehreren großen Zentren: der Kreis Heinsberg ist von Düsseldorf, Köln, Aachen, Maastricht, Lüttich, Eindhoven oder Venlo innerhalb einer Autostunde über die Autobahnen A 44, A 46 und A 61 bequem erreichbar und somit sowohl als Wohnstandort sowie auch für Gewerbebetriebe interessant.

Durch die Aufgabe von militärischen Einrichtungen mit dem entsprechenden Personal und dessen Angehörigen sowie die Stilllegung von Zechen hat der Kreis Heinsberg in den letzten Jahrzehnten einen Strukturwandel durchlaufen. Der Kreis Heinsberg ist aktuell durch die Landwirtschaft geprägt: etwa Dreiviertel der Fläche des gesamten Kreisgebietes werden landwirtschaftlich genutzt. Die Vergleichszahlen zu den Arten der Genehmigungsverfahren belegen einen hohen Anteil an einfachen Genehmigungsverfahren bei den zu bearbeitenden Bauanträgen. Dies

hängt damit zusammen, dass es trotz des Strukturwandels noch vergleichsweise wenig Industrie / Sonderbauten und somit eine geringere Anzahl an Anträgen im normalen Genehmigungsverfahren im Vergleich zu Kreisen mit anderweitigen Strukturen gibt.

Üblicherweise unterliegen die Fallzahlen im Bereich der Bauaufsicht Schwankungen – je nachdem, ob beispielsweise neue Baugebiete ausgewiesen oder Gewerbegebiete erweitert werden. Die Betrachtung der vergangenen Jahre zeigt für den Kreis Heinsberg eine steigende Tendenz:

Entwicklung der Fallzahlen Kreis Heinsberg

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022
Bauanträge im einfachen Verfahren	455	442	483	531
Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	24	23	26	21
Summe Bauanträge	479	465	509	552

(Summe Antragszahlen aus den Kommunen in Zuständigkeit der unteren Bauaufsicht des Kreises Heinsberg)

Damit trotz steigender Material- und Grundstückspreise zukünftig Wohnraum erschlossen werden kann, müssen nicht nur neue Gebiete entwickelt werden, um die Nachfrage zu befriedigen, sondern auch z. B. nicht sanierungsfähige Altbauten beseitigt und vorhandene Baulücken besser ausgenutzt werden. Zudem können durch die Realisierung von An- und Ausbauten bereits bestehende Flächen besser genutzt werden. All diese Maßnahmen erfordern in der Regel Bauanträge. Insoweit ist eine Beobachtung der Fallzahlentwicklung unerlässlich, um bei Veränderungen personell zeitnah und adäquat reagieren zu können. Im Kapitel 6.3.7 betrachten wir dazu den Personaleinsatz detaillierter.

6.3.2 Rechtmäßigkeit

➔ Feststellung

Der Kreis Heinsberg hält die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben grundsätzlich ein. Kennzahlen zur Überprüfung der Aufwandsdeckung erhebt er jedoch derzeit noch nicht, so dass eine wichtige Information fehlt, um zu beurteilen, wie auskömmlich seine festgesetzten Gebühren tatsächlich sind.

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 Heinsberg** hält die in der BauO gesetzte Frist zur Vorprüfung nach Eingang des Bauantrages grundsätzlich ein – je nach Antragshäufung oder Personalsituation kann diese aber bei zwei bis drei Fällen im Jahr auch einmal ausnahmsweise nicht eingehalten werden. Die Bearbeitungsfrist von sechs bzw. zwölf Wochen im einfachen Baugenehmigungsverfahren hält der Kreis ebenfalls grundsätzlich ein. Somit agiert der Kreis grundsätzlich fristgerecht und riskiert keine Ansatzpunkte für etwaige Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen.

Zur Ausübung von Ermessensentscheidungen hat der Kreis Heinsberg interne Regelungen getroffen. Diese sind jedoch nicht schriftlich fixiert, so dass die Handlungssicherheit für das eingesetzte Personal eingeschränkt ist. Dieser begegnet der Kreis, indem er in den Fällen mit einer Ermessensausübung eine einheitliche Verfahrensweise über die Beteiligung der Amtsleitung sicherstellt.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht erhebt der Kreis Heinsberg Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW). Den Gebührenrahmen schöpft der Kreis nach eigener Auskunft bereits gut aus. Auch die Gebühren für die Nachforderung von Unterlagen werden erhoben, seit dies möglich ist. Diese Gebühr ist auch notwendig, da die von Nachforderungen betroffenen Vorgänge einen entsprechend höheren Bearbeitungsaufwand verursachen, weil neben dem Erstellen der Nachforderungs-/ Mängelliste auch die Überwachung der Fristen für den Rücklauf und die erneute Prüfung der eingereichten Unterlagen hinzukommt. 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 decken die anderen 50 Prozent entsprechend als Mehrerlös den Mehraufwand des Kreises.

Mit Blick auf die Bereiche, in denen Rahmen-Gebühren vorgegeben sind, gibt es in Heinsberg eine kreisweit geltende Richtlinie, um diese angemessen festzusetzen. Ob mit den festgesetzten Gebühren tatsächlich eine Aufwandsdeckung erreicht wird, sollte durch eine entsprechende Kennzahl überprüft werden. Die gpaNRW sieht hier z. B. in der Ermittlung eines Aufwandsdeckungsgrades einen nützlichen Indikator für den Kreis. So kann er beurteilen, wie auskömmlich seine Gebühren tatsächlich sind. Abweichungen vom geplanten Ergebnis geben Anlass, die Ursachen zu hinterfragen: Wird der Gebührenrahmen ggf. doch nicht ausreichend ausgeschöpft? Wie ist die Auslastung des Personals?

Defizite, die aus dem allgemeinen Haushalt gedeckt werden müssen, sollte der Kreis so gering wie möglich halten. Zwar kann er die zugrunde zu legenden Rohbausummen oder vorgesehenen Einheitsgebührentarife der Gebührenordnung dabei nicht beeinflussen – aber auf zwei Faktoren hat er Einfluss: zum einen die tatsächlich möglichen Gebührentatbestände anzuwenden, so dass er eine Gebühr festsetzen kann und zum anderen den Spielraum bei Rahmengebühren bei der Festlegung der Gebührenhöhe verursachungsgerecht auszuschöpfen.

→ **Empfehlung**

Seine festgesetzten Gebühren sollte der Kreis Heinsberg – zumindest stichprobenhaft – hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüfen, um Abweichungen zu erkennen und die Gebühren im Bedarfsfall verursachungsgerecht anpassen zu können.

Die Daten zur Ermittlung der Aufwandsdeckung können hierfür z. B. aus dem jeweiligen Haushaltsplan (ordentlicher Aufwand, ordentliche Erträge) gezogen werden. Die Entwicklung der Kennzahl sollte den anhand der Fälle erwarteten Entwicklungen entsprechen. Ist dies nicht der Fall, sind die Ursachen für die Fehlentwicklung zu ermitteln, so angemessen gegengesteuert werden kann.

6.3.3 Geschäftsprozesse

- ➔ Der Kreis Heinsberg hat Verfahrensabläufe klar geregelt sowie schriftliche Regelungen beispielsweise zu Unterschriftsbefugnissen getroffen und gibt so dem eingesetzten Personal Handlungssicherheit.

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 Heinsberg** hat seine Verwaltungsaufgaben auf insgesamt fünf²³ Dezernate verteilt. Zudem sind bestimmte Aufgaben ohne Dezernatszuordnung direkt dem Landrat unterstellt.

In den Dezernaten erfolgt eine weitere Untergliederung der Aufgaben in Ämter. Der thematische Aufgabenbereich „Bauen“ ist im Dezernat V angesiedelt. Die von uns betrachtete Bauaufsicht ist dort im „Amt für Bauen und Wohnen“ enthalten. Neben grundsätzlichen Zuständigkeitsregelungen, die sich aus der jeweiligen Hierarchie-Ebene bzw. den allgemeinen Vorgaben ergeben sind auch Regelungen z. B. zu Unterschriftsbefugnissen vorhanden.

Der Geschäftsprozess zur Bauantragsbearbeitung ist beim Kreis Heinsberg klar geregelt. Dabei unterstützt die eingesetzte Fachsoftware die Sachbearbeitung bei den jeweils zu durchlaufenden Verfahrensschritten, da der Kreis in ihr beispielsweise Bearbeitungsbögen für die einfachen Antragsverfahren und erweiterte Bearbeitungsbögen für die normalen Antragsverfahren hinterlegt hat. Insoweit gibt der Kreis Heinsberg dem eingesetzten Personal Handlungssicherheit. Der Prozess unterliegt aber wegen des Ausbaus der Digitalisierung entsprechend der gesetzlichen Vorgaben einer beständigen Optimierung. Diese Veränderungen hemmen kurzfristig das routinierte Abarbeiten, es ist jedoch zu erwarten, dass sie mittel- bis langfristig Vereinfachungseffekte mit sich bringen und die Abläufe durch die digitale Abwicklung beschleunigt werden.

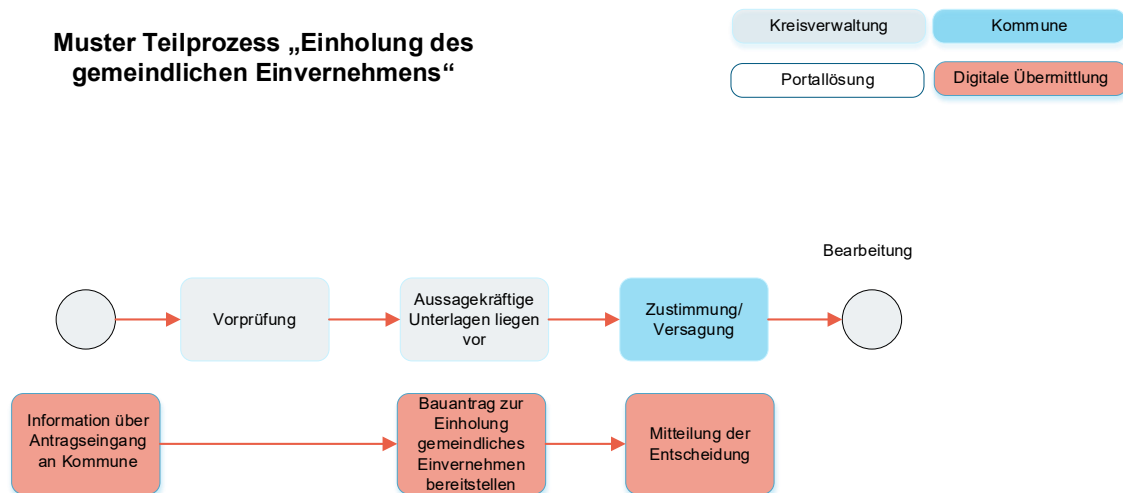
6.3.4 Schnittstellen

- ➔ Die notwendigen Beteiligungsverfahren und die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens startet der Kreis Heinsberg immer so zeitnah wie möglich, um das Verfahren zu beschleunigen. Dabei beschränkt er die einzuholenden bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß.

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.

²³ Verwaltungsgliederungsplan der Kreisverwaltung Heinsberg mit Stand vom 01. November 2022

Muster Teilprozess „Einholung des gemeindlichen Einvernehmens“



Die vorstehende Abbildung „Muster Teilprozess Einholung des gemeindlichen Einvernehmens“ stellt dar, wie eine digitale Übermittlung das Verfahren beschleunigt. Wie im unteren Kasten der Abbildung dargestellt, könnte bei einem digitalisierten Verfahren bereits bei Antragseingang eine Information an die Kommune generiert werden. Ohne zusätzlichen Versandaufwand könnte der betroffenen Kommune der Bauantrag bereitgestellt werden und sie könnte ihre Entscheidung direkt im System übermitteln. So wird die Bearbeitungsdauer optimiert.

Die Bauaufsicht des **Kreises Heinsberg** startet so zeitnah wie möglich nach Abschluss der formellen Vorprüfung die notwendigen Beteiligungen. Teilweise auch bereits vor Vervollständigung des Bauantrages, soweit die vorliegenden Informationen bereits ausreichend sind. Dies gilt sowohl für die Beteiligungsverfahren, die in der Regel direkt sternförmig gestartet werden, als auch für die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens.

Die Zahl der notwendigen Beteiligungsverfahren, die der Kreis Heinsberg durchführen muss, wird von seiner regionalen Struktur beeinflusst. Zu diesen regionalen Strukturen zählen beispielsweise:

- Bergbauareale,
- Natur- oder Trinkwasserschutzgebiete,
- Denkmalschutzbereiche,
- Verkehrsinfrastrukturen wie Bundesautobahnen, Flughäfen, Wasserstraßen oder Bahnanlagen.

Hat eine 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 nachfolgend dargestellte Kennzahl Stellungnahmen je Bauantrag.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	2,40	1,83	2,27	2,41	3,14	5,19	24
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	1,20	0,62	0,89	1,13	1,43	3,74	20
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	1,20	0,79	1,20	1,34	1,54	2,49	20

Für die Fristüberwachung bei den gestarteten Beteiligungen nutzt der Kreis Heinsberg die Wiedervorlagefunktion in der eingesetzten Fachsoftware.

Zur Digitalisierung folgen noch detaillierte Ausführungen im Kapitel 6.3.6 dieses Berichtes.

6.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

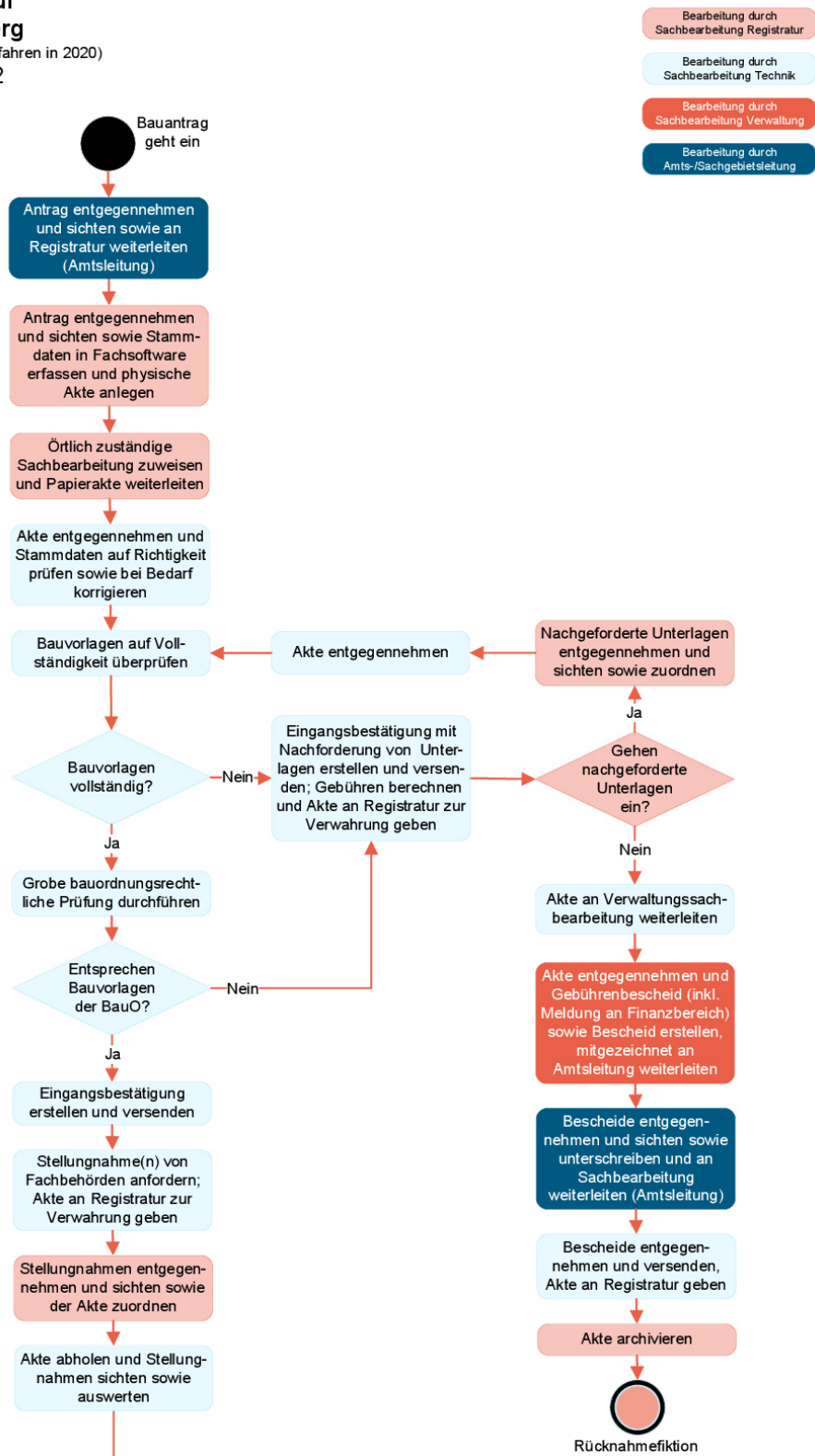
Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kreise nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen unteren Bauaufsichten. Unterschiede sind bei der Betrachtung so leichter erkennbar.

- ➔ Durch klar geregelte Prozessabläufe stellt der Kreis Heinsberg ein einheitliches Vorgehen sicher und schützt die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention beispielsweise durch das Vier-Augen-Prinzip bei allen Entscheidungen, die so auch rechtssicher getroffen werden können.

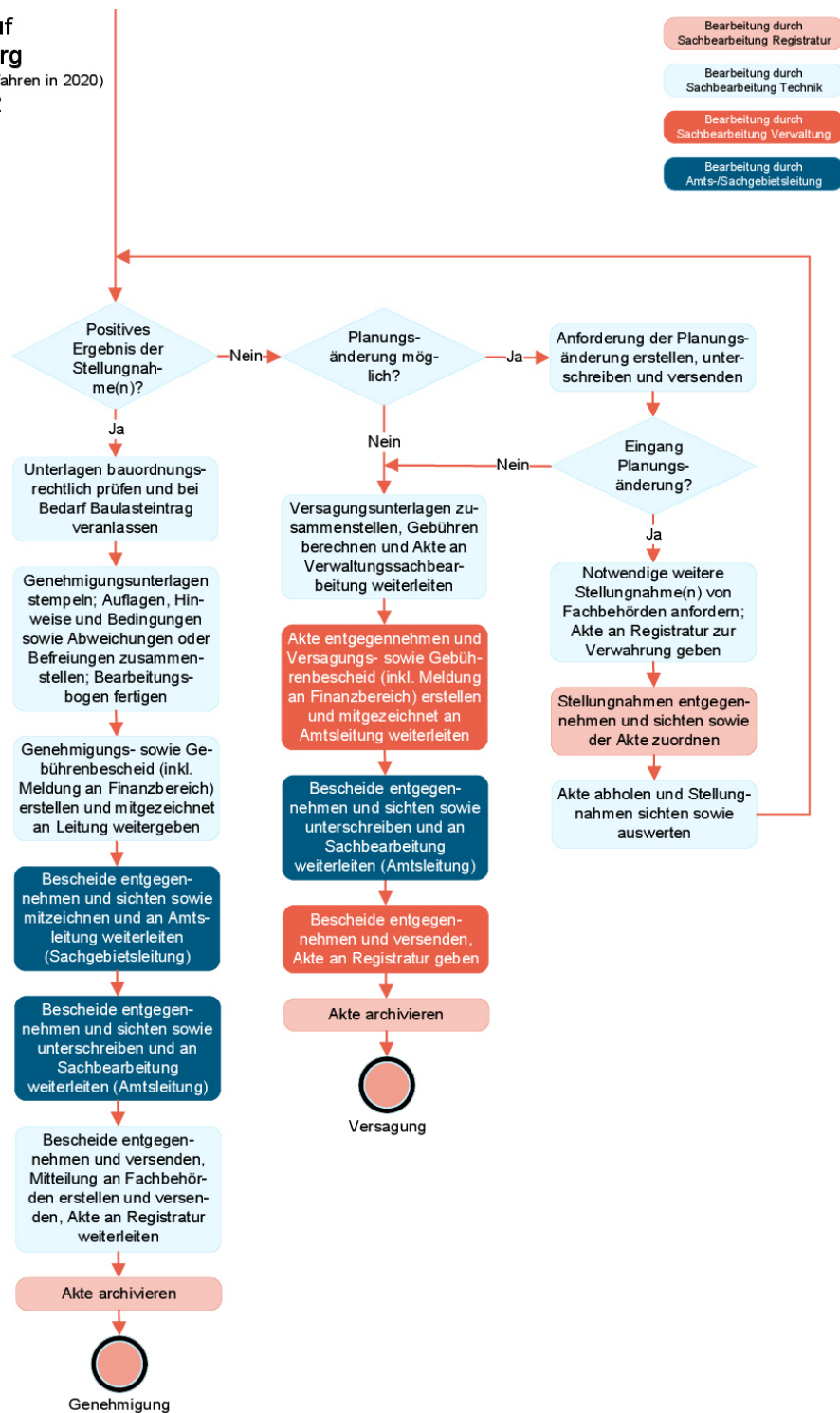
Im Baugenehmigungsverfahren sollte ein Kreis ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit diese die Verfahren rechtssicher abwickeln können. Zudem sollten mehrfache Vollständigkeitsprüfungen vermieden werden, um das Verfahren zu beschleunigen.

Der **Kreis Heinsberg** erfasst seine Prozessabläufe schon seit Jahren und bildet sie in einer Fachsoftware ab. Dies dient der Visualisierung und Strukturierung, so dass ein möglichst optimaler Ablauf gewährleistet ist. Aufgrund der aktuellen Überarbeitungen mit Blick auf die Digitalisierung und die Umsetzung von Änderungen im Prozessablauf bildet die gpaNRW nachfolgend nur den für das Vergleichsjahr 2020 relevanten Prozessablauf ab. Diese Darstellung ist gegenüber der eigenen Erfassung des Kreises Heinsberg komprimiert und in das einheitliche Layout zum besseren Vergleich gebracht.

Prozessablauf
Kreis Heinsberg
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)
Seite 1 von 2



**Prozessablauf
Kreis Heinsberg**
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)
Seite 2 von 2



In der Bauaufsicht wird über Genehmigungen entschieden. Damit zählt diese Aufgabe zu den korruptionsgefährdeten Bereichen.

Dies regelt entsprechend § 19 Absatz 2 Satz 2 KorruptionsbG²⁴: „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 KorruptionsbG²⁵ von mindestens zwei Personen innerhalb der öffentlichen Stelle getroffen werden. Dies stellt der Kreis Heinsberg dadurch sicher, dass sowohl bei Rücknahmen als auch bei positiven oder negativen Bescheiden die Leitungsebene beteiligt wird. Dabei könnte die doppelte Sichtung sowohl durch Mitzeichnung der Sachgebietsleitung als auch durch Unterschrift der Amtsleitung bei den Genehmigungen reduziert werden, indem dies z. B. nur noch für bestimmte Fälle gilt.

Insgesamt stellt der Prozessablauf eine zügige Bearbeitung sicher. Allerdings unterliegt der Prozess wie in Kapitel 6.3.3 bereits beschrieben einer beständigen Optimierung. Den Fortschritt der Digitalisierung betrachtet das Folgekapitel detaillierter.

6.3.6 Digitalisierung

→ Feststellung

Mit der Nutzung einer neuen Version der eingesetzten Fachsoftware sowie des bereits umgesetzten Dokumentenmanagementsystems zur elektronischen Archivierung der Vorgänge unterstützt der Kreis seine Bestrebungen, die Baugenehmigungsverfahren möglichst 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.*

Mit dem letzten Update der Fachsoftware Ende 2021 hat der **Kreis Heinsberg** die Voraussetzungen geschaffen, Bauanträge digital über eine Plattform bzw. Portal annehmen zu können. Ein Verzicht auf die Papier-Akte erfolgt noch nicht, die Verwendung der Fachsoftware ergänzt

²⁴ Ab 01. Juni 2022 findet sich diese Regelung in § 10 Absatz 2 Satz 2 des Gesetzes zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

²⁵ Ab 01. Juni 2022 findet sich diese Regelung in § 11 Satz 2 KorruptionsbG

und unterstützt die Bearbeitung der Papier-Akte durch das eingesetzte Personal. Beispielsweise wird die Wiedervorlagefunktion der Fachsoftware für die Fristüberwachung genutzt.

Die Sachbearbeitung nutzt auch bereits soweit wie möglich bei der Kommunikation mit den Antragstellenden die digitale Form: wenn beispielsweise bei der Antragstellung eine E-Mail-Adresse angegeben wurde, erfolgt die Nachforderung von Unterlagen oder Nachfragen vielfach bereits per Mail statt einer Anforderung auf dem Postweg.

Zum Prüfungszeitpunkt wurden die Akten jedoch noch nicht elektronisch archiviert. Dennoch werden die Vorgänge systematisch nach einem Aktenplan abgelegt, anhand dessen die Vorgänge z. B. auch von Vertretungskräften einfach aufgefunden werden können. Bei der Umstellung muss sichergestellt werden, dass es eine funktionierende Schnittstelle zur eingesetzten Fachsoftware gibt, um einen möglichst reibungslosen Ablauf zu gewährleisten. Damit dies im Zusammenspiel mit der eingesetzten Fachsoftware funktioniert, müssen die Komponenten aufeinander abgestimmt sein. So wird dann auch eine spätere elektronische Archivierung der Vorgänge beschleunigt. Seit Anfang 2023 ist dafür ein Dokumenten-Management-System im Einsatz, so dass ab dem 01. Januar 2023 alle Vorgänge dort hinterlegt sind. Anlassbezogen erfolgt seitdem auch die digitale Erfassung und entsprechende Ablage von Altfällen.

→ Empfehlung

Eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung sollte der Sachbearbeitung technisch ermöglicht werden, um den Aufwand der hybriden Bearbeitung (Bearbeitung in Fachsoftware und Papierakte) zu reduzieren sowie den Informations-Service für alle Beteiligten zu verbessern.

Das Ziel einer vollständig digitalen Bearbeitung ist gesetzlich verankert: das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet sowohl Bund als auch Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Danach müssen z. B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein. Insgesamt hat die gpaNRW einen sehr unterschiedlichen Fortschritt bei der Digitalisierung der Baugenehmigungsverfahren in den unteren Bauaufsichten der NRW-Kreise vorgefunden. Die nachfolgende Tabelle zeigt neben dem erhobenen Sachstand zu den unterschiedlichen Anforderungen der Digitalisierung zum 30. April 2022 im Kreis Heinsberg auch die Anzahl der Kreise, die diese bereits erfüllten.

Da zum 30. April 2022 die technischen Voraussetzungen für eine digitale Annahme erfüllt waren, ist dieser Punkt für den Kreis Heinsberg in der nachfolgenden Tabelle mit „ja“ beantwortet – auch wenn die Folge-Aussagen noch mit „nein“ beantwortet sind.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen Digitalisierung zum 30.04.2022

Anforderung	Status des Kreis Heinsberg	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Bauanträge können digital über eine Plattform angenommen werden.	ja	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

Anforderung	Status des Kreis Heinsberg	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Anträge in Papierform werden zu Beginn des Prozesses eingescannt.	nein	11
Im Anschluss erfolgt eine elektronische Bearbeitung in der Fachsoftware (Verzicht auf Papierakte).	nein	9
Schriftverkehr sowie die Anforderung fehlender Unterlagen erfolgt in elektronischer Form.	ja	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.	nein	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.	nein	20

Aussagen, die im Frühjahr 2022 noch mit „nein“ beantwortet werden mussten (wie beispielsweise „Anträge in Papierform werden zu Beginn des Prozesses eingescannt“ oder „Aktuelle Bauakten werden elektronisch archiviert“), kann der Kreis Heinsberg seit dem 01. Januar 2023 mit „ja“ beantworten. Seither werden eingehende Anträge in Papierform gescannt und es erfolgt eine Ablage im Dokumenten-Management-System.

Zudem ist der Anschluss an das Bauportal.NRW für 2023 anvisiert, so dass Bauvorlagenberechtigte beispielsweise über dieses dann die Vordrucke ausfüllen und Unterlagen hochladen können.

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.

- Der Kreis Heinsberg ermittelt jährlich den Bedarf an benötigten Personalressourcen und konnte so bislang Überlastungssituationen in der Bauaufsicht vermeiden. Durch Personalfluktuation und die Konkurrenzsituation gegenüber anderen Arbeitgebern / Dienstherren auf dem Arbeitsmarkt kann teilweise keine zeitnahe Nachbesetzung von Stellen erfolgen.

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.

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Anträgen und Vorlagen zusammen, die die Sachbearbeitung aus dem Bereich Baugenehmigung inklusive förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide und Bauberatung zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen und im einfachen Genehmigungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen.

Mit dem Zuweisen anderer Aufgaben ist dabei nicht gemeint, dass das Personal in anderen Verwaltungsbereichen eingesetzt werden soll: Vielmehr ist es Ziel, dass bei sinkender Belastung in der Sachbearbeitung der Baugenehmigungsverfahren Arbeiten der Bauaufsicht, wie z. B. die Umsetzung der Digitalisierung der Bauverwaltung durch Anpassung von Aufgabenzuweisungen oder ähnliche Maßnahmen verstärkt erledigt werden 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“.

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 und darauf zu erteilenden Vorbescheide waren beim **Kreis Heinsberg** in 2020 insgesamt 5,39 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Anteil von 0,62 Vollzeit-Stellen für den Overhead. Dieser bildet mit 11,50 Prozent den Median der Kreise im Vergleich.

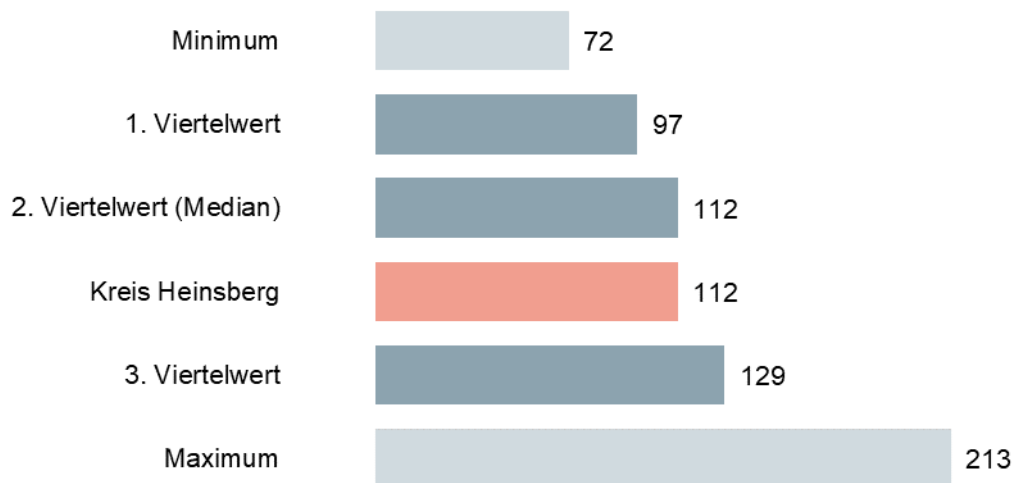
Für 2020 stand entsprechend ein Anteil von 4,77 Vollzeit-Stellen zur Sachbearbeitung zur Verfügung. In 2019 waren es noch 5,10 Vollzeit-Stellen. Gegenüber 2019 ist der Stellenanteil somit um mehr als sechs Prozent gesunken – obwohl die Anträge (siehe Kapitel 6.3.1) nur um knapp drei Prozent zurückgingen. Grundsätzlich erfolgt jährlich eine Abfrage durch das Haupt-/Personalamt, um den Stellenbedarf zu ermitteln. Dieses Vorgehen soll sicherstellen, dass die Ressourcen angemessen festgelegt werden. Dabei werden beim Kreis Heinsberg in der Antragsbe-

arbeitung hauptsächlich qualifizierte Fachkräfte wie Architekten oder Architektinnen und Bauingenieure oder Bauingenieurinnen eingesetzt. Wenn es beispielsweise zur Versagung bzw. Ablehnung kommt, kommen auch Verwaltungswirte bzw. Verwaltungswirtinnen oder andere Verwaltungsfachkräfte zum Einsatz. Entsprechend konkurriert der Kreis Heinsberg bei Folge- und Nachbesetzungen um die knappen Fachkräfte am Arbeitsmarkt – eine zeitnahe Besetzung bei Personalfluktuatation lässt sich somit nicht immer wunschgemäß umsetzen.

Die zum Ende des dritten Quartals 2022 durch altersbedingte Personalfluktuatation frei gewordene Stelle der Amtsleitung konnte der Kreis Heinsberg dagegen gegen aus eigenen Reihen mit einer erfahrenen Leitungskraft des Fachgebietes nachbesetzen.

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 Heinsberg die im Jahr 2020 eingegangenen 465 Anträge in Genehmigungsverfahren (einfaches und normales) sowie die 70 förmlichen Bauvoranfragen als „Fälle“ und stellt sie den insgesamt erfassten 4,77 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung gegenüber.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



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



Der am Medianwert in der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“ bedeutet, dass in 2020 der einen Hälfte der Kreise im Vergleich mehr und der anderen Hälfte weniger Personal zur Bearbeitung der neuen Falleingänge zur Verfügung stand, als es im Kreis Heinsberg der Fall war. Diese Kennzahl wird nie isoliert, sondern gemeinsam mit anderen Aspekten von uns betrachtet. Dabei ist in der ersten Zeile kein Kennzahlenwert für den Kreis Heinsberg aufgeführt, da eine vergleichsgenaue Aufteilung der sachbearbeitenden Stellenanteile auf den Teilbereich der Baugenehmigung (ohne Bauberatung) nicht möglich war.

Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung (ohne Bauberatung)	k.A.	93	108	135	155	243	17
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	95	56	83	94	108	191	27
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in %	23,87	7,51	19,30	25,40	32,84	50,42	19

Beispielsweise liegt die Zahl an Bescheiden je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung im Vergleich etwas über dem Median. Somit hat der Kreis Heinsberg je Vollzeit-Stelle im Vergleich mehr Fälle durch Bescheid erledigt als dies in anderen Kreisen der Fall war. Eine Ursache dafür, dass viele Fälle beschieden werden, kann z. B. darin liegen, dass nur wenige Anträge zurückgenommen werden: dies ist beim Kreis Heinsberg der Fall – er weist die geringste Rücknahmequote im Vergleich auf (zu dieser erfolgen noch Ausführungen im nachfolgenden Kapitel 6.3.8).

Der Prozentanteil beim Verhältnis der unerledigten Bauanträge zu den neuen Bauanträgen liegt unter dem Median, somit hat der Kreis Heinsberg vergleichsweise eher geringe Rückstände in der Fallbearbeitung.

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. Diese werden nur zur Information nachfolgend mit aufgeführt, da der Kreis Heinsberg – wie auch zehn andere Kreise im Vergleich – die Aufteilung nicht vornehmen konnte und somit keine Ausführungen dazu gemacht werden können.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020

Kennzahlen	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	69	107	135	156	253	17
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	0	61	69	111	237	17

6.3.8 Bauberatung

- Der Kreis Heinsberg erzielt im Vergleich eine minimale Rücknahmequote und bei dem Anteil an unvollständig eingegangenen Anträgen setzt er den zweitniedrigsten Wert – dies zeigt, dass die Informationen z. B. von der Bauberatung über die Anlaufstelle in der Bauaufsicht von den Bauinteressierten gut aufgenommen und umgesetzt werden können.

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 Heinsberg** erhalten Interessierte von der Hauptsuche der Startseite aus nach Eingabe des Suchwortes „Bauantrag“ leider die Anzeige „Ihre Suche nach 'bauantrag' hat leider keine Treffer ergeben.“ Der Versuch mit der Eingabe des Suchwortes „Bauaufsicht“ führt zwar zur Anzeige von zwei Links, allerdings führt der das Anklicken des ersten Links zur Seite „Bauaufsichtliche Verfahren - Amt für Bauen und Wohnen“ mit dem Text „Dieses Dokument ist zur Zeit leider nicht verfügbar.“ und der zweite Link zur „Bauaufsicht“ bringt Interessierte nur zurück zur Startseite. Auf dieser findet sich bei den Themen am rechten Bildschirmrand aber beispielsweise kein Themenbereich zum Bauen im Kreis Heinsberg²⁶.

Es ist beim Aufruf der Startseite für Suchende leider nicht ersichtlich, dass es zusätzlich zur allgemeinen Suche nach dem Klicken auf den am linken Bildschirmrand befindlichen Button „Serviceportal“ zum einen nochmals eine Suchmöglichkeit gibt – die zu nutzbaren Treffern bei glei-

²⁶ Stand 08. Februar 2023 (<https://www.kreis-heinsberg.de/>)

cher Suchworteingabe führt – und zum anderen auch nochmals anders aufgegliedert Themenbereiche enthält, so dass hier auch ein Themenbereich „Bauen & Wohnen“ auffindbar ist. Diese Seite fasst unter dem Themenbereich sehr übersichtlich alle grundlegenden Informationen und weiterführende Download-Links zusammen und sollte daher auch aus der Hauptsuche heraus direkt aufrufbar sein.

Nach Auskunft des Kreises ist dies dem Umstand geschuldet, dass das Service-Portal auf einer separaten Plattform abgebildet wird. Somit kann aus der Hauptsuche der Internet-Startseite des Kreises heraus bei der Stichwortsuche keine Verknüpfungen zu den Dienstleistungen im Service-Portal erfolgen. Dies soll sich jedoch mit der Freischaltung der neuen Homepage des Kreises ändern. Dann werden die Dienstleistungen aus dem Service-Portal auch über die Hauptsuche auf der Internet-Startseite verknüpft sein. Nach aktuellem Stand ist die Freischaltung der neuen Homepage des Kreises noch im März 2023 beabsichtigt.

Um Hinweise zu erhalten, ob die verfügbaren Informationen auch zu bearbeitungs- bzw. prüf-fähigen Anträgen führen, betrachten wir parallel die drei Aspekte der Anteile zurückgenommener, abgelehnter oder unvollständiger Bauanträge, da z. B. der im Vergleich minimale Anteil an zurückgenommenen Bauanträgen im Kreis Heinsberg isoliert betrachtet noch keinen Rückschluss auf die Wirkung der vorhandenen Informationen zulässt.

Zurückgenommene, abgelehnte und unvollständige Bauanträge 2020

Kennzahlen	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	2,58	2,58	4,20	6,09	9,22	17,35	26
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	1,55	0,22	0,57	0,92	1,55	4,63	27
Anteil unvollständig eingegangene Bauanträge an den Bauanträgen in %	30,11	19,98	59,98	73,48	80,00	91,96	25

Bei den zurückgenommenen Anträgen spielt 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.

Es zeigt sich, dass der Kreis Heinsberg mit rund 30 Prozent unvollständig eingegangener Bauanträge den zweitniedrigsten Wert erzielt und bei den zurückgenommenen Anträgen den Minimalwert im Vergleich setzt. Dies lässt aus Sicht der gpaNRW den Rückschluss zu, dass die grundsätzlichen Informationen zum Verfahren von den Interessierten aufgenommen werden und auch insbesondere die erforderlichen Unterlagen für das Einreichen eines vollständigen

prüffähigen Antrages aufgenommen sowie umgesetzt werden können. Die minimale Rücknahmequote ist eine der im vorherigen Kapitel ausgeführten Ursachen dafür, dass entsprechend viele Fälle beschieden werden müssen, da eben nur wenige Anträge zurückgenommen werden. Dabei ist der Anteil an Ablehnungen nahe am dritten Viertelwert – dies bedeutet, dass der Kreis Heinsberg zu dem Viertel der Kreise im Vergleich gehört, die die meisten Ablehnungen aufweisen. Dieser vergleichsweise hohe Anteil an Ablehnungen zeigt, dass Antragstellende die Erfolgsaussichten ihres eingereichten Bauantrages häufig falsch einschätzen bzw. bewusst in Kauf nehmen, eine Ablehnung zu erhalten, damit sie das eigene Bauinteresse ggf. auf dem gerichtlichen Weg durchsetzen können. Diese Anträge binden aber dennoch in besonderem Maße Personalressourcen durch die Antragsprüfung und das Ausloten von möglichen Anpassungen, die das Bauvorhaben ggf. genehmigungsfähig werden lassen.

Der Kreis Heinsberg muss dabei nicht nur die Interessen verschiedenster Beteiligter berücksichtigen, sondern hat auch ein eigenes Interesse an einer sinnvollen Ausnutzung der vorhandenen Bauflächen. Wenn das Individualinteresse an einer Bebauung nicht mit dem öffentlichen Interesse bzw. Gemeinwohl oder den grundsätzlichen Rechtsvorgaben in Einklang zu bringen ist, bleibt nur die Ablehnung. Dies sollte den Interessenten schon vor der Antragstellung bewusst sein. Dazu könnte der Kreis Heinsberg z. B. eine Verlinkung auf die im Bauportal.NRW hinterlegten allgemeinen Hinweise in seinen Informationen ergänzen, um Irrtümer mit Blick auf die Erfolgsaussichten eines Bauantrages bereits im Vorfeld zu vermeiden.

Seinen Bauinteressenten bietet der Kreis Heinsberg zusätzlich zu den allgemein abrufbaren Informationen auch eine Anlaufstelle in der Bauverwaltung an. Zu den üblichen Öffnungszeiten des Kreishauses ist die Inanspruchnahme dieser Anlaufstelle möglich. Aufgrund des beim Kreis Heinsberg geltenden Gleitzeitmodells ist der Öffnungszeitbereich immer durch zumindest einzelne Kolleginnen und Kollegen abgedeckt, so dass bei Fragen gut weitergeholfen werden kann.

Der Personaleinsatz in der Bauberatung ist nur ein Baustein im Gesamt-Informationsangebot. Diesen haben wir in 18 Kreisen vergleichbar erheben können. Die absolute Zahl dieser Vollzeit-Stellen haben wir in das Verhältnis zu den insgesamt in der Sachbearbeitung eingesetzten Vollzeit-Stellen gesetzt und die Kennzahl „Anteil der Vollzeit-Stellen Bauberatung an den Vollzeit-Stellen Bauaufsicht“ in Prozent verglichen. Das nachfolgende Streudiagramm verdeutlicht die große Spannweite:

Anteil der Vollzeit-Stellen Bauberatung an den Vollzeit-Stellen Bauaufsicht in Prozent 2020



Der Kennzahlenwert unterstreicht die Ausführungen im vorherigen Kapitel zum Personaleinsatz, da trotz der vergleichsweise hohen persönlichen Beratungsleistung insgesamt ein am Median liegender Gesamtpersonaleinsatz für die neu eingehenden Fälle zu verzeichnen ist.

Ob der in Kapitel 6.3.5 aufgeführte Prozessablauf mit seinen klaren Regelungen und die mit Blick auf die Vollständigkeit vergleichsweise gute Qualität der Anträge auch zu vergleichsweise kurzen Verfahrensdauern führt, prüfen wir im folgenden Kapitel.

6.3.9 Dauer der Genehmigungsverfahren

- Die durchschnittlichen Verfahrensdauern des Kreises Heinsberg zeigen auf, dass der Kreis die Verfahren vergleichsweise zügig abwickelt. Mit einer Gesamtlauzeit von 80 Kalendertagen bei Bauanträgen des einfachen Genehmigungsverfahrens erzielt der Kreis 2020 einen Wert unterhalb der Orientierungsgröße der gpaNRW von 84 Kalendertagen.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlauzeit von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ein Kreis ab dem 01. Januar 2019²⁷ bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlauzeit 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 Gesamtlauzeit 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 „Gesamtlauzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Lauzeit“ 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.

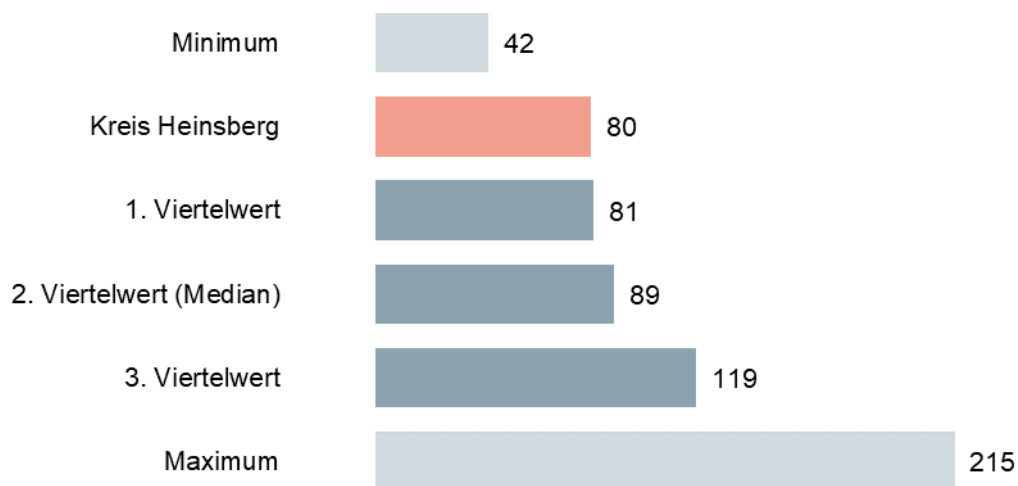
Die differenzierte Erfassung von Laufzeiten ist eine wesentliche Information für den Kreis und kann ihn bei der Steuerung unterstützen. Beispielsweise helfen die ausgewerteten Zeiten, Ursachen für Veränderungen bei den Verfahrensdauern zu ermitteln und diese entweder zu bestärken, wenn sie die Verfahren beschleunigen oder diese abzustellen, wenn sie die Verfahrens-

²⁷Landesbauordnung (BauO NRW 2018) Stand: 01.01.2019.

dauern belasten. Der Kreis Heinsberg erhob bereits eigene Mischwerte aus einfachen und normalen Antragsverfahren und hat zum Prüfungszeitpunkt die Werte getrennt nach den Verfahren ermittelt, so dass diese in den Vergleich einfließen konnten.

Die gpaNRW betrachtet zunächst die Gesamtlaufzeit im einfachen Genehmigungsverfahren, da diese bei allen Kreisen mit rund 90 Prozent den Hauptanteil der Bauanträge ausmachen (siehe Kapitel 6.3.1 - Strukturelle Rahmenbedingungen). Beim **Kreis Heinsberg** machen die einfachen Genehmigungsverfahren rund 95 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:



Die Kennzahl bestätigt die in Kapitel 6.3.5 ausgeführten Prozessabläufe mit Blick auf vergleichsweise zügige Verfahrensabläufe. Die Gesamtlaufzeit des Kreises Heinsberg zählt zum Viertel der Kreise mit den schnellsten Gesamtlaufzeiten im Vergleich.

Neben der Gesamtlaufzeit ist die Betrachtung der Laufzeit ab Vervollständigung durch den Antragsteller interessant. Die Differenz zwischen den beiden Werten zeigt auf, welche Zeit die Antragstellenden benötigen, um den Antrag prüfungsreif zu vervollständigen. Bislang kann jedoch nur knapp die Hälfte der im Vergleich enthaltenen Kreise diese Werte zur Laufzeit angeben. Dies liegt häufig daran, dass das Datum der Vervollständigung des Antrags nicht auswertungsfähig erfasst wird. Aber auch wenn nur dreizehn Kreise diesen Wert vergleichbar ermitteln konnten, liegt der Kreis Heinsberg auch hier im schnellsten Viertel der Kreise:

Laufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020

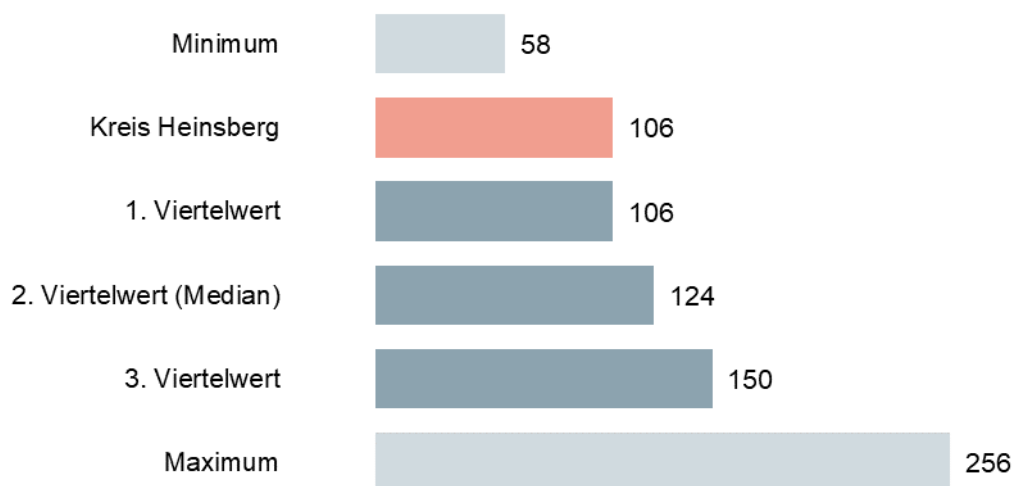
Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
35	19	41	55	60	86	13

Die Differenz von 45 Tagen zwischen Gesamtlaufzeit und Laufzeit des Kreises Heinsberg belegt eine durchschnittliche Dauer von eineinhalb Monaten, die die Antragstellenden benötigen, um den Bauantrag zu vervollständigen. Dieser Durchschnittswert ist recht hoch, wenn bedacht wird, dass der Kreis Heinsberg – wie im vorherigen Kapitel zur Bauberatung ausgeführt – der Kreis mit dem zweitniedrigsten Anteil an unvollständigen Anträgen ist. Insoweit wäre zu erwarten gewesen, dass die wenigen Fälle eher einen geringeren Zeitanteil im Durchschnitt ausmachen. Auf den Zeitraum selbst hat die Bauaufsicht aber auch nur mittelbar, z. B. über die angemessene Fristsetzung für das Vervollständigen der Unterlagen, eine Einflussmöglichkeit.

Die den Antragstellenden eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen sollte nicht pauschal vorgegeben, sondern nach entsprechender Einzelfallbeurteilung angemessen kurz gewählt sein, um das Verfahren zu beschleunigen. Dies sehen auch die vom Land herausgegebenen Handlungsempfehlungen zur Bauordnung NRW so vor. Lange Fristen beim Nachfordern von Unterlagen können die Gesamtlaufzeit negativ beeinflussen, wenn Antragstellende die lange Frist ausschöpfen. Durch kurze - dem Einzelfall angemessene - Fristen für die Bauwilligen kann der Kreis seine Wartezeit auf Unterlagen reduzieren. Grundsätzlich legt der Kreis Heinsberg die Fristen einzelfallbezogen und aus seiner Sicht angemessen fest.

Neben den einfachen Genehmigungsverfahren hat die gpaNRW auch die Verfahrensdauern bei den normalen Genehmigungsverfahren in den Vergleich gestellt.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



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



Auch die Gesamtlaufzeit des Kreises Heinsberg bei den normalen Verfahren zählt zum Viertel der Kreise mit den schnellsten Gesamtlaufzeiten im Vergleich. Auch hier blicken wir auf die Laufzeit:

Laufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020

Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
45	20	37	45	46	77	11

Hier bildet der Kreis Heinsberg genau den Median im Vergleich ab. Aber auch bei den normalen Genehmigungsverfahren nimmt die Vervollständigung durch die Antragstellenden mit durchschnittlich rund zwei Monaten (Differenz aus Gesamtlaufzeit und Laufzeit) einen verhältnismäßig langen Zeitraum ein.

Wie der Vergleich der Antragsanteile auf Seite 5 (Kapitel 6.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen) dieses Teilberichtes zeigt, machen die normalen Genehmigungsverfahren mit knapp fünf Prozent nur einen vergleichsweise geringen Anteil an den Verfahren insgesamt aus.

Durch die zum 01. Januar 2019 geschaffenen Veränderungen der Landesbauordnung sollte das Bauen unter anderem entbürokratisiert und mit Hilfe von Verfahrensdigitalisierung vereinfacht, beschleunigt und somit gefördert werden. Aus Gründen der Transparenz wurde zudem mit der neuen BauO NRW erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Diese Berichtspflicht sieht auch die erneut aktualisierte Landesbauordnung, die seit Juli 2021 gültig ist, vor.

Mit Stand von Mitte Dezember 2022 gibt es aber noch keine Vorgaben, z. B. nach welchen Kriterien die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren zu ermitteln ist. Ergänzende Verwaltungsvorschriften zur BauO NRW gibt es bislang ebenfalls noch nicht. Auch wurde noch keine Rechtsverordnung durch die oberste Bauaufsichtsbehörde verabschiedet, die den Inhalt, die Art, die Form und den Umfang der Berichtspflicht festlegt.

Mit den Auswertungsmöglichkeiten, die der Kreis Heinsberg bereits jetzt nutzt, kann er aus Sicht der gpaNRW etwaigen Anforderungen aber gut gerecht werden.

6.3.10 Transparenz und Steuerung

➔ Feststellung

Der Kreis Heinsberg verfolgt grundsätzlich die Ziele, die sich aus den gesetzlichen Vorgaben z. B. mit Blick auf die Digitalisierung oder Verfahrensdauern ergeben. Er arbeitet dabei aber aus Sicht der gpaNRW noch nicht ausreichend mit aussagekräftigen und steuerungsunterstützenden Kennzahlen und hat noch keine klare Zielstruktur mit Zielwerten – beispielsweise im Haushaltsplan – festgelegt.

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.

In seinem Haushalt 2022 hat der **Kreis Heinsberg** für seinen Produktbereich „Bauen und Wohnen“ in der Produktgruppe „Maßnahmen der Bauaufsicht“ zumindest die Zielgruppe seiner Leistungen wie folgt definiert:

- Antragsteller/Bauherren, mittelbar und unmittelbar Betroffene,
- Bauträger, Architektinnen, Architekten, Bauleiter und Fachbehörden,
- Eigentümer(innen) und
- Kläger und Beschwerdeführer, Petenten.

Ziele und Kennzahlen oder weitere Daten zur Qualität, Quantität oder Zielerreichung finden sich jedoch dort noch nicht verschriftlicht. Grundsätzlich wird die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben vom Kreis Heinsberg als Ziel angestrebt, beispielsweise mit Blick auf die Umsetzung der Digitalisierung von Antragsverfahren oder im Hinblick auf das Einhalten von Bearbeitungsfristen.

Der Kreis Heinsberg erstellt in der Bauaufsicht aber zur Steuerungsunterstützung eine halbjährliche Mitteilung zu Fallzahlen, zum Personal, zu Gebühren und ggf. anderweitigen Informationen, die relevant sind. Dabei sind aber keine Ziele mit Zielwerten vereinbart. Entsprechend gibt es auch keine Kennzahlen, die mit Zielwerten hinterlegt sind. Die Bauaufsicht bildete zum Prüfungszeitpunkt nur Kennzahlen (Fallzahl je Mitarbeitenden), die die Auslastung des Personals bzw. Verteilung der Antragseingänge betreffen, um bei Bedarf eine Aufgabenverschiebung einleiten zu können.

Die Ressourcen zielgerichtet einzusetzen, heißt auch, dass es möglich wird, anhand übergeordneter Ziele Aufgaben zu priorisieren, wenn die Ressourcen knapper werden. Dies setzt eine klare Zielstruktur voraus. Dies ist aus Sicht der gpaNRW mit den bisher erfassten Daten ohne die entsprechende Bildung von Kennzahlen noch nicht ausreichend möglich.

➔ Empfehlung

Der Kreis Heinsberg sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen (beispielsweise zum Personaleinsatz) für die Bauaufsicht fortschreiben und weitere Kennzahlen, die die Steuerung unterstützen, bilden. Dabei sollte der Kreis innerhalb einer klaren Zielstruktur Zielwerte festlegen, damit Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich zu erkennen sind und Maßnahmen gezielt eingeleitet bzw. abgestimmt werden können.

Die nachfolgende Tabelle bildet zusammengefasst einige beispielhafte Kennzahlen ab:

Kennzahlenart	Kennzahlenbeispiel
Finanzkennzahlen	„Ergebnis pro Einwohner“ „Personalintensität in Prozent“ (Berechnung z. B.: Personalaufwendungen / (Ordentliche Aufwendungen + Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen) * 100)
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	„Kostendeckungsgrad in Prozent“ „Aufwandsdeckungsgrad in Prozent“ (Berechnung z. B.: (Ordentliche Erträge + Erträge aus internen Leistungsbeziehungen) / (Ordentliche Aufwendungen + Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen) * 100)
Personal-/Leistungskennzahlen	„Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung“ „Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung“ „Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in Prozent“
Strukturkennzahlen	„Anträge je qkm“ „Fälle je 10.000 EW“ „Stellungnahmen je Bauantrag“ (intern, extern, gesamt)

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 Heinsberg hält die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben grundsätzlich ein. Kennzahlen zur Überprüfung der Aufwandsdeckung erhebt er jedoch derzeit noch nicht, so dass eine wichtige Information fehlt, um zu beurteilen, wie auskömmlich seine festgesetzten Gebühren tatsächlich sind.	227	E1	Seine festgesetzten Gebühren sollte der Kreis Heinsberg – zumindest stichprobenhaft – hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüfen, um Abweichungen zu erkennen und die Gebühren im Bedarfsfall verursachungsgerecht anpassen zu können.	228
F2	Mit der Nutzung einer neuen Version der eingesetzten Fachsoftware sowie des bereits umgesetzten Dokumentenmanagementsystems zur elektronischen Archivierung der Vorgänge unterstützt der Kreis seine Bestrebungen, die Baugenehmigungsverfahren möglichst vollumfänglich zu digitalisieren.	234	E2	Eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung sollte der Sachbearbeitung technisch ermöglicht werden, um den Aufwand der hybriden Bearbeitung (Bearbeitung in Fachsoftware und Papierakte) zu reduzieren sowie den Informations-Service für alle Beteiligten zu verbessern.	235
F3	Der Kreis Heinsberg verfolgt grundsätzlich die Ziele, die sich aus den gesetzlichen Vorgaben z. B. mit Blick auf die Digitalisierung oder Verfahrensdauern ergeben. Er arbeitet dabei aber aus Sicht der gpaNRW noch nicht ausreichend mit aussagekräftigen und steuerungsunterstützenden Kennzahlen und hat noch keine klare Zielstruktur mit Zielwerten – beispielsweise im Haushaltsplan – festgelegt.	247	E3	Der Kreis Heinsberg sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen (beispielsweise zum Personaleinsatz) für die Bauaufsicht fortschreiben und weitere Kennzahlen, die die Steuerung unterstützen, bilden. Dabei sollte der Kreis innerhalb einer klaren Zielstruktur Zielwerte festlegen, damit Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich zu erkennen sind und Maßnahmen gezielt eingeleitet bzw. abgestimmt werden können.	247

7. Vergabewesen

7.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Heinsberg 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

Die Prüfung des Vergabewesens des Kreises Heinsberg zeigt ein positives Ergebnis. Maßgeblich beeinflusst wird dieses Ergebnis durch eine sachgerechte **Organisation**. Hierzu zählen das Vorhandensein einer Zentralen Vergabestelle sowie die Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung in Verbindung mit sachgerechten verwaltungsinternen Regelungen. Die Einbindung der Fachämter in den Vergabeprozess ist nachvollziehbar geregelt und im Wesentlichen geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabemaßnahmen zu gewährleisten. Die aktuellen Grenzwerte der Kommunalen Vergabegrundsätze stellt der Kreis Heinsberg in seiner Vergabedienstanweisung zur Verfügung, macht davon aber bei den Direktaufträgen im positiven Sinne eines höheren Wettbewerbs nicht vollumfänglich Gebrauch. Die Beteiligung der Zentralen Vergabestelle im Vergabeprozess ist an Wertgrenzen gekoppelt. Hier sollte der Kreis Heinsberg im Sinne der maximalen Transparenz eine niedrigere Beteiligungsgrenze in Erwägung ziehen.

Die Anzahl der beschränkten Ausschreibungen ist beim Kreis Heinsberg in den Betrachtungsjahren unterschiedlich ausgeprägt. Da aus unserer Sicht die öffentliche Ausschreibung die Vergabeart mit den meisten Vorteilen für den Wettbewerb und die Wirtschaftlichkeit ist, könnte der Kreis Heinsberg von einer gesteigerten Anzahl offener Vergabeverfahren noch profitieren.

Zur Abwicklung der Vergabeverfahren setzt der Kreis Heinsberg eine **Vergabemanagement-Software** ein und bietet somit eine gute und systemische Unterstützung für einen rechtssicheren Vergabeprozess. Auch hier kann der Einsatz der Vergabemanagement-Software an niedrigere Wertgrenzen gekoppelt werden.

Der Kreis Heinsberg hat bereits wichtige Elemente zur **Korruptionsprävention** implementiert. Hierzu zählt der Erlass der Antikorruptionsrichtlinie als auch die Ernennung eines Korruptionsschutzbeauftragten. Darüber hinaus sollte der Kreis eine umfassende Gefährdungsanalyse zur Festlegung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze durchführen. Diese sollte er in regelmäßigen Abständen wiederholen und um eine Befragung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ergänzen.

Der Kreis Heinsberg hat sich bisher noch nicht mit der Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie auseinandergesetzt. Sobald die nationale Umsetzung der Richtlinie erfolgt ist, gilt es ein Hinweisgebersystem zu implementieren und einen gesicherten Workflow zum Umgang mit Hinweisen verbindlich festzulegen.

Der Kreis Heinsberg hat Regelungen zum Thema **Sponsoring**, Werbung und Spenden in der Antikorruptionsrichtlinie festgelegt. Diese Regelungen können vertieft und um einen Mustervertrag zum Thema Sponsoring ergänzt werden.

Ein ganzheitliches **Bauinvestitionscontrolling** ist in der Kreisverwaltung Heinsberg noch nicht implementiert. Positive Ansätze für ein solches Verfahren hat die Durchsicht von Baumaßnahmen gezeigt, die der Kreis nun ausbauen sollte. Dabei bietet es sich an, die Verantwortlichkeiten und Aufgaben verbindlich in einer Dienstanweisung zu regeln.

Bei der Betrachtung des **Nachtragswesens** haben wir die Abweichungen der Schlussrechnungssummen von den ursprünglichen Auftragswerten ermittelt und diese interkommunal verglichen. Der Kreis Heinsberg gehört zu dem Viertel der Kreise mit den niedrigsten Abweichungen. Dieses gute Ergebnis kann der Kreis auch in den Jahren 2019 und 2021 bestätigen. Dies ist ein Indiz für eine gute Maßnahmenplanung im Vorfeld der Auftragsvergabe.

Zur Abwicklung von Auftragsänderungen hat der Kreis Regelungen getroffen. Die örtliche Rechnungsprüfung ist als Kontrollinstanz etabliert. Mit einem zentralen Nachtragsmanagement könnte der Kreis eine Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen vornehmen. So ließe sich das Nachtragswesen weiter optimieren und zu Steuerungszwecken nutzen.

Die **betrachteten Vergabemaßnahmen** des Kreises Heinsberg bestätigen den positiven Grundeindruck der Organisation des Vergabewesens. Der Kreis hält die Regelungen zum Vergabewesen überwiegend ein. Bei der Einbindung externer Dritter in die Abwicklung von Vergabeprozessen sollte der Kreis die Korruptionsprävention stärker berücksichtigen.

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 Heinsberg 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

Der Kreis Heinsberg hat mit Wirkung zum 01. Dezember 2020 für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen die bestehende Vergabedienstanweisung aktualisiert. Das Vergabewesen ist mit dieser Anweisung im Wesentlichen gut organisiert. Die Regelungen ermöglichen einen weitgehend rechtssicheren Rahmen zur Durchführung von Vergabeverfahren. Die Zuständigkeiten und Aufgaben sind ausführlich und klar definiert. Insgesamt sehen wir nur wenig Optimierungspotenzial, beispielsweise bei den Regelungen zur Prüfung von Angeboten.

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:

- *Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,*
- *Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,*
- *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.

Der **Kreis Heinsberg** verfügt über eine Zentrale Vergabestelle. Diese ist der Stabsstelle Kommunalaufsicht und Vergaben zugeordnet. Handlungsleitend für die Zentrale Vergabestelle ist u. a. die Vergabedienstanweisung des Kreises Heinsberg, die mit Wirkung vom 01. Dezember 2020 in Kraft getreten ist. Die Regelungen orientieren sich an den bis dahin geltenden europa-, bundes- und landesrechtlichen Vorschriften in den jeweils geltenden Fassungen. Ebenso wird bei Inanspruchnahme von Bundes-, Landes- oder sonstigen öffentlichen Mitteln auf zusätzlich geltende Bedingungen und Auflagen des jeweiligen Bewilligungsbescheides hingewiesen. Der Verweis zu den zuvor genannten Rechtsvorschriften sowie die ausführliche und klar definierte Vorgehensweise bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen bietet dem Kreis Heinsberg insofern einen möglichst rechtssicheren Rahmen zur Durchführung von Vergabeverfahren.

Zuständigkeiten für die Wahl der Vergabeart beim Kreis Heinsberg in Euro (netto)

Zuständigkeit	Bauleistungen	Liefer-/Dienstleistungen
Fachamt entscheidet	kleiner 10.000	kleiner 10.000

Zuständigkeit	Bauleistungen	Liefer-/Dienstleistungen
Zentrale Vergabestelle in Abstimmung mit Fachamt entscheidet	ab 10.000	ab 10.000

Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart beim Kreis Heinsberg in Euro (netto)

Leistungsart	Bauleistungen	Liefer-/Dienstleistungen
Freihändige Vergabe	bis 75.000 Einzelauftragswert bis 125.000 Gesamtauftragswert	
Verhandlungsvergabe (UVgO)		bis 100.000
Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb	bis 750.000 Einzelauftrag bzw. 1.250.000 Gesamtauftrag	bis 100.000
Öffentliche und Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb	750.000 Einzelauftrag bzw. 1.250.000 Gesamtauftrag bis 5.350.000	bis 214.000
EU-Verfahren	gemäß Schwellenwert	gemäß Schwellenwert

Analog der Tabellen zeigt sich, dass der Kreis Heinsberg die zum Zeitpunkt der Prüfung aktuellen Wertgrenzen der Kommunalen Vergabegrundsätze ansetzt. Unter Punkt C1 der Vergabedienstanweisung können Bauleistungen und Liefer- und Dienstleistungen bis zu einem voraussichtlichen Auftragswert von 5.000 Euro netto ohne die Durchführung eines Vergabeverfahrens als Direktauftrag beschafft werden. Hier unterschreitet der Kreis Heinsberg die Wertgrenzen. Dies bewertet die gpaNRW sehr positiv, weil dadurch der vergaberechtliche Wettbewerbsgrundsatz und die Korruptionsprävention weiter gestärkt werden.

Mit Unterstützung des jeweiligen Fachamtes ist die Zentrale Vergabestelle gemäß Buchstabe B der Vergabedienstanweisung für die Durchführung der Vergaben aller Liefer- und Dienstleistungen sowie Bauleistungen ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 Euro netto zuständig.

Der örtlichen Rechnungsprüfung sind alle Vergaben zur Prüfung vorzulegen, soweit sie bei Bauleistungen nach VOB und bei freiberuflichen Leistungen im Baubereich den Betrag von 10.000 Euro netto bzw. bei Liefer- und Dienstleistungen nach der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) den Betrag von 5.000 Euro netto übersteigen.

Freiberufliche Leistungen vergeben die Fachämter gemäß § 50 UVgO²⁸ i.V.m. Ziffer 5.1 f.f. der Vergabedienstanweisung eigenständig. Insofern sind die Vergaben für freiberufliche Leistungen beim Kreis Heinsberg gemäß der Vergabedienstanweisung von der Begleitung durch die Zentrale Vergabestelle ausgenommen.

Aus Sicht der gpaNRW gilt der korruptionspräventive Grundgedanke der Funktionstrennung im Vergabewesen auch bei freiberuflichen Leistungen. Hinzu kommt, dass die Min-

²⁸ Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung - UVgO) - Ausgabe 2017 - vom 02. Februar 2017

dest- und Höchstsätze für die Vergütung von Architekten und Architektinnen sowie Ingenieuren und Ingenieurinnen gemäß der HOAI²⁹ nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs³⁰ nicht mehr bindend sind. Dadurch ist der Spielraum für die Honorargestaltung in diesem Bereich sehr viel größer geworden.

Gemäß § 50 UVgO besteht die Verpflichtung, freiberufliche Leistungen im Wettbewerb zu vergeben und dabei so viel Wettbewerb wie möglich zu schaffen. Daraus folgt, dass der Auftraggeber auch die Möglichkeit einer öffentlichen oder einer beschränkten Ausschreibung mit oder ohne Teilnahmewettbewerb im Einzelfall prüfen sollte. Kann der Auftraggeber diese Vergabearten im Einzelfall begründet ausschließen, sollte er durch Markterkundung möglichst den qualifiziertesten und wirtschaftlichsten freiberuflichen Leistungserbringer auswählen. Dazu gehört, dass nach Möglichkeit mindestens drei Vergleichsangebote einzuholen sind. Im Interesse von Wettbewerb und Chancengleichheit sollten die Aufträge zudem gestreut werden. Diese Vorgaben sollte eine unabhängige Kontrollinstanz nachhalten.

➔ **Empfehlung**

Wir empfehlen aus korruptionspräventiven Gründen auch die Vergaben der freiberuflichen Leistungen ab einer festzulegenden Wertgrenze zentral vergaberechtlich begleiten zu lassen. Hierfür bietet sich die Zentrale Vergabestelle an.

Die Vergabedienstanweisung regelt unter Buchstabe C die Durchführung von Vergabeverfahren im Zuständigkeitsbereich der Fachämter. Danach vergeben die Fachämter Aufträge mit einem geschätzten Auftragswert unter 10.000 Euro netto in eigener Zuständigkeit und nach Maßgabe der bestehenden vergaberelevanten Vorschriften. Die Regelungen sind ausführlich und bieten unter Korruptionsschutzaspekten einen hohen Schutz. Im Vergleich anderer Vergabedienstanweisungen gibt es jedoch durchaus niedrigere Wertgrenzen, die eine Beteiligung der Zentralen Vergabestelle hervorrufen. Die Vergabedienstanweisung des Kreises Heinsberg formuliert auch Anforderungen, die an die Vergaben unter 10.000 Euro netto gestellt werden. So soll die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gewährleistet werden und der Auftraggeber soll u. a. zwischen den beauftragten Unternehmen wechseln. Die Fachämter melden dem RPA alle Vergaben ab einem Wert von 500 Euro netto.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg erfasst alle Vergaben ab 500 Euro netto. Die Datenerfassung sollte jährlich ausgewertet werden. Dies dient der notwendigen Transparenz und Dokumentationspflicht.

Fördermittelfähige Einzelvergaben bei Bauleistungen können durchaus die Wertgrenze von 10.000 Euro netto unterschreiten und werden dann nicht der Zentralen Vergabestelle und auch nicht der örtlichen Rechnungsprüfung vorgelegt. Die Fördermittelgeber binden die Bewilligung der Mittel zumeist an die Anwendung bestimmter Vergaberechtsvorschriften. Das Risiko eines wirtschaftlichen Schadens durch ein nicht förderprogrammkonform durchgeführtes Vergabeverfahren sollte der Kreis Heinsberg so weit wie möglich reduzieren.

²⁹ Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure - HOAI)

³⁰ Urteil vom 04. Juli 2019 des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)

→ **Empfehlung**

Bei fördermittelfähigen Vergabemaßnahmen bietet es sich an, diese unabhängig von einer Wertgrenze durch die zentrale Vergabestelle begleiten zu lassen und der örtlichen Rechnungsprüfung vorab zur Prüfung vorzulegen.

Die Durchführung der Submission ist in der Vergabedienstanweisung klar geregelt, so auch die Prüfung und Wertung der Angebote. Der Kreis Heinsberg unterscheidet allerdings bei der rechnerischen Prüfung von Liefer- und Dienstleistungen sowie Bauleistungen. Siehe hierzu auch Punkt B 11.2 und 11.3 der Vergabedienstanweisung.

Bei Liefer- und Dienstleistungen führt die Zentrale Vergabestelle die rechnerische Prüfung durch und stellt auch den Preisspiegel auf. Bei Bauleistungen hingegen ist das Fachamt sowie ggfs. ein von diesem beauftragtes Planungs-/Ingenieurbüro für die rechnerische Prüfung zuständig und erstellt den Preisspiegel. Aus Sicht der gpaNRW sollte unmittelbar nach der Öffnung der Angebote deren Originalinhalt gesichert werden. Dies trifft vor allem auf schriftlich eingereichte Angebote zu. Elektronisch eingereichte Angebote sind bereits durch die Form der Zustellung gesichert. Auch wenn die Angebote formal von der zentralen Vergabestelle durchgesehen werden und die Unterlagen gestanzt werden, so ist die rechnerische Prüfung inkl. dem Preisspiegel ein wesentlicher Bestandteil der Prüfung und sollte unabhängig von der Vergabeart durch die Zentrale Vergabestelle durchgeführt werden. Wir verweisen an dieser Stelle auch auf die Ausführungen zur Maßnahmenbetrachtung unter Punkt 7.8.1.

→ **Empfehlung**

Die rechnerische Prüfung von schriftlich eingereichten Angeboten und die Erstellung des Preisspiegels sollten unabhängig von der Vergabeart durch die Zentrale Vergabestelle durchgeführt werden. Es sollten darüber hinaus nur inhaltsgesicherte Angebotsunterlagen an Dritte weitergeleitet werden.

Der Kreis Heinsberg bedient sich bei der Durchführung von Baumaßnahmen auch externer Planungs- und Ingenieurbüros. Hierbei werden Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, insbesondere im Zusammenhang mit Vergabeverfahren sowie der Prüfung der Leistungserbringung, an Dritte beauftragt. Dies ist eine gängige Praxis zur Unterstützung der eigenen Fachbereiche. In diesem Fall muss die beauftragte Person gemäß dem Verpflichtungsgesetz auf die gewissenhafte Erfüllung der Obliegenheiten verpflichtet werden.

→ **Empfehlung**

Die Vergabedienstanweisung des Kreises Heinsberg sollte die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen vorsehen, wenn diese mit der Übertragung von Verwaltungsaufgaben beauftragt werden.

Wir verweisen an dieser Stelle auch auf die Ausführungen zur Maßnahmenbetrachtung unter Punkt 7.8.6.

7.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

→ **Feststellung**

Die örtliche Rechnungsprüfung ist gut in das Vergabeverfahren eingebunden. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der örtlichen Rechnungsprüfung sind nachvollziehbar geregelt. Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich nur geringfügige Ergänzungsmöglichkeiten.

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.

Die örtliche Rechnungsprüfung ist in der Rechnungsprüfungsordnung des **Kreises Heinsberg** vom 01. Juli 2020 geregelt. Gemäß § 10 Absatz 1 der Rechnungsprüfungsordnung in Verbindung mit Ziffer B 12.1 der Vergabedienstanweisung des Kreises ist das Rechnungsprüfungsamt bei alle Vergaben zu beteiligen, soweit sie bei Bauleistungen nach VOB und bei freiberuflichen Leistungen im Baubereich den Betrag von 10.000 Euro netto bzw. bei Liefer- und Dienstleistungen nach der Unterschwellenvergabeordnung den Betrag von 5.000 Euro netto übersteigen. Gemäß § 10 Absatz 2 der Rechnungsprüfungsordnung besteht auch eine Vorlagepflicht für Nachtrags- und Erweiterungsaufträge.

Die Regelungen des Kreises Heinsberg zur Einschaltung der örtlichen Rechnungsprüfung sind grundsätzlich gut geeignet, Vergaben rechtssicher und geschützt vor Korruptionsgefahren abzuwickeln.

In der Rechnungsprüfungsordnung sind die zur Prüfung notwendigen Unterlagen erwähnt. Eine Definition zum Inhalt bzw. Umfang dieser Unterlagen fehlt allerdings. Hier kann auf die Vergabedienstanweisung verwiesen werden. Dort sind beispielhaft unter A 1.3 bzw. B 2.1 Angaben zur Definition von Vergabeunterlagen aufgeführt. Es sollte aus Sicht der gpaNRW zu den der Rechnungsprüfung vorzulegenden Unterlagen jedoch auch die ursprüngliche Kostenschätzung sowie die Dokumentation zur Wahl der Vergabeart beigefügt werden. Insbesondere wird so bereits vor Auftragserteilung deutlich, ob es zu bedeutenden Abweichungen zwischen Kostenschätzung sowie der tatsächlich zu vergebenden Auftragshöhe gekommen ist.

Darüber hinaus ist es aus Sicht der gpaNRW sinnvoll, wenn die örtliche Rechnungsprüfung rechtzeitig über alle wichtigen Abnahmetermine bei Baumaßnahmen aktiv in Kenntnis gesetzt wird. So kann sie in eigener Zuständigkeit entscheiden, ob und ggf. an welcher Abnahme sie teilnehmen möchte.

→ **Empfehlung**

Der Kreis sollte die Regelungen zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung im Bereich der Abnahme noch ergänzen.

Zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung in den Workflow des Nachtragswesens verweisen wir auf die Ausführungen unter Ziffer 7.7.2.

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 nutzte der Kreis Heinsberg bei rund 44 Prozent seiner Vergaben (16 von 36) 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 Heinsberg

ist dieser als Anlage beigelegt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kreisen können Unterschiede schneller erkannt werden.

➔ **Feststellung**

Der dargestellte Vergabeprozess des Kreises Heinsberg zeigt, dass die wesentlichen Aufgaben bei der zentralen Vergabestelle angesiedelt sind. Aus Sicht der gpaNRW ist die Zentralisierung der komplexen vergaberechtlichen Aufgaben somit effektiv und möglichst rechtssicher gestaltet.

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.

Anteil der beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb an den Bau-Vergaben 2019 bis 2021

Kreis	2019	2020	2021
Kreis Heinsberg	37,5	52,6	33,3

Angaben in Prozent

Anhand des Zeitreihenvergleichs ist zu erkennen, dass der **Kreis Heinsberg** das Verfahren der beschränkten Ausschreibungen in den letzten drei Jahren unterschiedlich stark genutzt hat. Die Prüfung der Kreise/der StädteRegion Aachen zeigt, dass durchaus Kreise dabei sind, die zwar die beschränkte Ausschreibung in ihrer Vergabedienstanweisung vorsehen, diese aber zu Gunsten einer öffentlichen Ausschreibung nicht mehr anwenden. Diese Entwicklung befürworten wir. Aus Sicht der gpaNRW ist der Wettbewerb bei einer öffentlichen Ausschreibung am stärksten ausgeprägt, da sich diese an eine unbegrenzte Anzahl von Bietern richtet. Zudem ist dieses Verfahren aus Gründen der Transparenz und im Regelfall auch aus wirtschaftlichen Gründen vorteilhafter.

Einen Aspekt im Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb möchten wir an dieser Stelle noch aufgreifen. In der Vergabedienstanweisung des Kreises Heinsberg ist unter Punkt 5 (Verfahren bei Beschränkter Ausschreibung) ausgeführt: „*Bei einer Beschränkten Ausschreibung wählt das Fachamt in der Regel mindestens drei fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmen aus und legt der Zentralen Vergabestelle eine entsprechende Bieterliste vor.*“ Unter dem Aspekt der Korruptionsprävention sollte die Zentrale Vergabestelle das Recht eingeräumt bekommen, die Bieterliste mit geeigneten Bewerbern zu ergänzen. Dies dient dem Wettbewerb und der Möglichkeit die Angebotsabfrage breiter zu streuen.

➔ **Empfehlung**

Die Vergabedienstanweisung des Kreis Heinsberg sollte es der ZVS ermöglichen, die Bieterliste im Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb bei Bedarf erweitern zu können.

Darüber hinaus ist der Prozess bei dieser Vergabeart so angelegt, dass die Zentrale Vergabestelle des Kreises Heinsberg die wesentlichen Prozessschritte eigenverantwortlich ausführt und steuert. Die Zusammenarbeit zwischen Fachamt, RPA und Zentraler Vergabestelle ist somit geprägt von einer hohen Korruptionsprävention und möglichen Rechtssicherheit.

7.3.4 Einsatz einer Vergabemanagementsoftware

Bei europaweiten Ausschreibungen ist die elektronische Kommunikation zwischen den öffentlichen Auftraggebern und den Bietern verpflichtend³¹. 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.

→ Feststellung

Der Kreis Heinsberg nutzt eine Vergabemanagementsoftware bei allen Vergaben im Zuständigkeitsbereich der Zentralen Vergabestelle. Die Bedarfsstellen als auch das Rechnungsprüfungsamt haben Zugriff auf diese Software. Die Möglichkeit zur Dokumentation einer gesamten Auftragsabwicklung wird durch die bestehenden Software-Module jedoch nicht geboten.

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.

Die Zentrale Vergabestelle des **Kreises Heinsberg** nutzt ein lizenziertes Vergabemanagementsystem (VMS). Dies bedeutet, dass alle Vergaben ab 10.000 Euro, bei denen die Zentrale Vergabestelle involviert ist, in dieser VMS dokumentiert und auch darüber abgewi-

³¹ Vgl. § 97 Abs.5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB); § 9 Abs.1 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung VgV)

ckelt werden, inklusive der Bieterkommunikation. Auch die örtliche Rechnungsprüfung sowie die Fachämter sind über die Zuteilung differenzierter Zugriffsrechte optimal und medienbruchfrei in den internen Mitzeichnungs- und Genehmigungs-Workflow eingebunden. Darüber hinaus werden durch die Fachämter und die Zentrale Vergabestelle weitere eVergabepattformen zur Bekanntmachung von Vergaben genutzt.

- ➔ Der Kreis Heinsberg bietet durch den elektronischen Workflow bei Vergabevorgängen über 10.000 Euro ein hohes Maß an Rechtssicherheit und Korruptionsprävention.

Der Kreis regelt in seiner Vergabedienstanweisung unter Punkt 1.3 die Dokumentation von Vergabeverfahren. Demnach muss das Vergabeverfahren von Anbeginn fortlaufend dokumentiert werden, sodass die einzelnen Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen, die maßgebenden Feststellungen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen festgehalten werden. Die Vergabedienstanweisung empfiehlt, die aktuellen Vordrucke zu entsprechenden gesetzlichen Regelungen zu nutzen. Die empfohlenen Vordrucke (inklusive der internen Vordrucke/Vertragsbedingungen für den Kreis Heinsberg) werden von der Zentralen Vergabestelle im Intranet des Kreises Heinsberg zur Verfügung gestellt.

Die Vergabedokumentation innerhalb der VMS endet allerdings mit der Auftragserteilung. Der weitere Verlauf der Auftragsabwicklung mit Blick auf die Abrechnungssumme und eventueller Nachbeauftragungen fehlt an dieser Stelle. Insofern liegt zwar eine elektronisch geführte Vergabeakte vor, aber keine Vorgangsakte mit allen relevanten Einzelaspekten.

Der Kreis Heinsberg sollte alle Vorteile einer vergabe-spezifischen Software nutzen und prüfen, ob auch Assistenz- und Zusatzfunktionen, wie beispielsweise eine Bieter-, Bedarfs-, Nachtrags- und Vertrags-Verwaltung über die bestehende VMS möglich wären.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte prüfen, ob die bestehende Vergabemanagementsoftware erweitert werden soll und die komplette Vorgangsdokumentation abgebildet werden kann.

Eine Erweiterung der bestehenden Software böte zudem umfangreiche Auswertungsmöglichkeiten für ein zentrales Controlling. Hierzu zählen zum Beispiel Vergleiche zwischen Schätz- und Auftrags- oder Auftrags- und Schlussrechnungs-Beträgen.

Wie bereits beschrieben, kommt die VMS bei Vergaben ab 10.000 Euro im Kreis Heinsberg verbindlich zum Einsatz. Die Dokumentation von Vergaben unterhalb dieser Wertgrenze orientiert sich an den bestehenden internen Regelungen des Kreises und liegt in der Zuständigkeit der jeweiligen Fachämter. Wir verweisen an dieser Stelle auf Punkt C2 der Vergabedienstanweisung.

Die konsequente Nutzung der Software, auch deutlich unter der bisherigen Wertgrenze, durch alle am Vergabeverfahren beteiligten Stellen würde sicherstellen, dass alle Beteiligten mit den gleichen Unterlagen arbeiten. Weiterhin würde der Kreis unnötige Wege durch die Weiterleitung von Papierakten verhindern. Besonders vorteilhaft wäre, dass für jeden Vergabevorgang eine vollständige, manipulationssichere, elektronische Akte existieren würde und der Kreis somit der Digitalisierung ein weiteres Stück entgegengekommen wäre.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte den Einsatz einer Vergabemanagementsoftware auch unterhalb der bestehenden Wertgrenzen nutzen.

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.

- ➔ Die zentrale Vergabestelle des **Kreises Heinsberg** übernimmt zurzeit keine Aufgaben beim Vergabewesen der kreisangehörigen Kommunen.

Sollte es zukünftig eventuell eine Zusammenarbeit zwischen einer oder mehrerer kreisangehörigen Kommunen und dem Kreis Heinsberg im Bereich des Vergabewesens geben, empfehlen wir hierfür eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zu schließen. Die Vereinbarung sollte insbesondere

- eine eindeutige Prozessbeschreibung,
- eine klare und vollständige Festlegung der Zuständigkeiten und Kompetenzen,
- die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung sowie
- die Regelung der Kostenerstattung enthalten.

Seitens der kreisangehörigen Kommunen empfehlen wir im Vorfeld rechtlich zu klären, ob die Art der Vereinbarung ausschreibungsfrei erfolgen kann. Je nach Ausgestaltung der Vereinbarung gibt es hierbei vergaberechtliche Unterschiede zu beachten.

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 Heinsberg erfüllt die wesentlichen Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes³². Er hat sowohl eine Antikorruptionsrichtlinie erlassen als auch einen Korruptionsschutzbeauftragten ernannt. Der Kreis Heinsberg verfügt derzeit über keine aktuelle Schwachstellenanalyse. Die Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie steht noch aus. Die bestehenden Regelungen bedürfen der Aktualisierung.

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) 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*
- *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 Heinsberg** verfügt über eine Anti-Korruptions-Richtlinie, die am 01. April 2012 in Kraft getreten ist. Die Beschäftigten können über das Intranet auf die Richtlinie zugreifen. Bei Neueinstellungen werden die Personen auf die Richtlinie hingewiesen.

Die bestehende Antikorruptionsrichtlinie wird im Kreis Heinsberg jedoch nicht als Dienstanweisung verstanden. Der empfehlende Charakter einer Richtlinie überwiegt. Zudem weist die Verwaltung auf die zusätzlich bestehenden gesetzlichen Regelungen zur Korruptionsprävention hin.

³² Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz – KorruptionsbG)

Aus Sicht der gpaNRW sollten die Regelungen zur allgemeinen Korruptionsprävention allerdings in einer Dienstanweisung festgelegt sein. Hierdurch können gesetzliche Grundlagen in direktem Bezug zum Kreis Heinsberg verbindlich festgelegt, erläutert und geregelt werden. So können z. B. Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zur Umsetzung beschrieben und gesetzliche Novellierungen aktuell eingepflegt werden.

➔ **Empfehlung**

Wir empfehlen dem Kreis Heinsberg, die bestehende Antikorruptionsrichtlinie zu aktualisieren, gesetzlich geregelte Aspekte z.B. aus dem KorruptionsbG mit aufzunehmen und die Richtlinie in eine Dienstanweisung zu überführen.

Gemäß Ziffer 6 der Richtlinie hat der Landrat einen Korruptionsschutzbeauftragten bestellt. Dies ist der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes und aufgrund seiner zentralen Funktion sehr gut für diese Aufgabe geeignet.

Gemäß Ziffer 3 Abs. 2 der Richtlinie sind alle Amtsleitungen verpflichtet, alle Bedienstete ihres Zuständigkeitsbereichs regelmäßig und angemessen über das Thema „Korruption“ zu informieren. Der Ansatz, auf diese Weise regelmäßig auf die Regelungen der Richtlinie aufmerksam zu machen, ist durchaus positiv. Allerdings wird die Einhaltung dieser Vorgabe nicht überprüft und scheint in der Praxis auch nicht von allen Ämtern gleich gelebt zu werden. Es bietet sich daher an, eine regelmäßige und verbindliche Sensibilisierung aller Personen für dieses wichtige Thema vorzunehmen. So könnte der Kreis Heinsberg die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beispielsweise einmal jährlich über ausgewählte Bestimmungen und Maßnahmen zur Korruptionsprävention in Form einer (Online-)Schulung oder über eine Veröffentlichung in den kreisinternen Medien zu unterschiedlichen Themenschwerpunkten unterrichten. Zur Nachverfolgung bietet sich eine regelmäßige Erinnerung und zentrale Ablage der Bestätigungsvermerke an.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte seine Bediensteten möglichst jährlich zum Beispiel durch Schulungen oder gezielte Informationen über Regelungen und Maßnahmen zur Korruptionsprävention informieren und sie für dieses Thema regelmäßig sensibilisieren.

Gemäß § 10 KorruptionsbG sind die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche sowie die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen. Dieser Festlegung sollte eine Gefährdungs- oder Schwachstellenanalyse vorausgehen. Der Kreis Heinsberg greift diese gesetzliche Regelung in Ziffer 4 b. der Antikorruptionsrichtlinie auf. Demnach obliegt die Durchführung einer Risikoanalyse den Amts- bzw. Dezernatsleitungen des Kreises Heinsberg. Eine einheitliche Vorgehensweise zur Durchführung der Risikoanalyse und deren Aktualität konnte in der Prüfung allerdings nicht bestätigt werden.

Eine Schwachstellenanalyse sollte insbesondere folgende Fragestellungen beantworten:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Kommune in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt geworden? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt geworden?

- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehr-Augen-Prinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption, wie z.B. Wissensmonopole („Flaschenhals“-Stellen), nicht oder nur schwer nachprüfbare Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden?

Ergänzend bietet sich das Instrument der Befragung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an. Bei einer Befragung haben die Personen die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. So erlangt der Kreis nicht nur neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen, sondern ermöglicht es den Bediensteten auch, sich aktiv in den Prozess einzubringen und mit der Thematik auseinanderzusetzen. Um den Aufwand so gering wie möglich zu halten, bietet sich eine digital gestützte Befragung an.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte eine Schwachstellenanalyse in regelmäßigen Abständen durchführen und aktualisieren. Dabei sollte der Kreis alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aktiv befragen und in den Evaluationsprozess einbinden. Die Durchführung sollte verbindlich geregelt sein.

Regelungen zur Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern der Gremien der Kommune nach § 7 KorruptionsbG finden sich nicht in der Richtlinie. Alternativ finden sich des Öfteren Regelungen zu den Veröffentlichungspflichten in einer sogenannten Ehrenordnung, dies ist im Kreis Heinsberg nicht der Fall. In der Ehrenordnung sind regelmäßig auch Befangenheits-Regelungen für die Tätigkeiten im Kreistag sowie den Ausschüssen festgelegt.

Gemäß § 7 KorruptionsbG sind die Mitglieder der Gremien der Kommune verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Zu den Mitgliedern in diesem Sinne zählen auch die sachkundigen Bürger und Bürgerinnen. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen. Die Angaben sind in geeigneter Form jährlich zu veröffentlichen. Der Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger, sich über die Tätigkeiten ihrer Kreistagsmitglieder zu informieren, sollte dabei so gering wie möglich gehalten werden. Daher sind viele Kreise dazu übergegangen, die Offenlegung nach § 7 KorruptionsbG direkt über die persönlichen Karteikarten der Gremienmitglieder in den Informationssystemen zu veröffentlichen. Gemäß § 8 KorruptionsbG sind die Tätigkeiten des Landrats jährlich zu erfassen und dem Kreistag anzuzeigen und das auch noch weitere fünf Jahre nach Eintritt in den Ruhestand.

→ **Empfehlung**

Wir empfehlen dem Kreis Heinsberg, Regelungen für das Erheben und die Form der Veröffentlichung der Tätigkeiten der Kreistagsmitglieder sowie des Landrats verbindlich festzulegen.

Gemäß Ziffer 7 der Antikorruptionsrichtlinie Absätze 2 bis 6 ist das Verhalten bei Korruptionsverdacht beschrieben. Danach wird Bediensteten empfohlen in Verdachtsfällen den Antikorruptionsbeauftragten zu kontaktieren. Bei nachvollziehbaren Hinweisen soll die Amts- bzw. Dezernatsleitung informiert werden. Bei konkreten Hinweisen besteht die Verpflichtung, den Landrat zu informieren.

Darüber hinaus sieht die EU-Hinweisgeber-Richtlinie³³ die Einrichtung eines internen Hinweisgeber-Systems vor. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen über dieses System Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen (Korruptionsverdacht), im Haushaltsrecht, beim Datenschutz u.a. vertraulich erteilen können. Hinweisgeber sollen durch die Umsetzung der Richtlinie einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten, wie zum Beispiel:

- Kündigung,
- schlechte Beurteilung,
- Verweigerung einer Beförderung,
- Mobbing,
- Gehaltskürzung etc.

Darüber hinaus sollen Hinweisgeber darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe, also beispielsweise die Presse, zu wenden.

Im Juli 2022 hatte das Bundeskabinett einen Regierungsentwurf für das Hinweisgeber-schutzgesetz (HinSchG) beschlossen. Am 16. Dezember 2022 wurde das neue Gesetz im Bundestag in zweiter und dritter Lesung verabschiedet. Im nächsten Schritt muss es nun durch den Bundesrat und könnte dann im Mai 2023 in Deutschland in Kraft treten.

Dem Kreis Heinsberg ist der Sachverhalt der EU-Hinweisgeber-Richtlinie bereits bekannt. Vorkehrungen zu deren Umsetzung sind bis dato noch nicht erfolgt.

Eine Auseinandersetzung mit den Auswirkungen der EU-Richtlinie auf die öffentliche Verwaltung ist bereits jetzt sinnvoll. Denn die praktische Umsetzung benötigt einen zeitlichen Vorlauf. Hierzu zählen zum Beispiel die Einführung von anonymen Hinweisgebersystemen und das Einrichten eines gesichert vertraulichen Workflows. Hierbei ist zu beachten, dass der Hinweisgeber Anspruch auf Aufklärung hat, wie mit seinem Hinweis verfahren wurde bzw. welche Konsequenzen oder Folgen auf Grund des Hinweises erfolgt sind.

→ Empfehlung

Der Kreis Heinsberg sollte Vorkehrungen treffen, um im Anschluss an die zu erwartende nationale Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie ein Hinweisgebersystem zu implementieren und einen standardisierten und die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.

7.5 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jedes Kreises. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität

³³ RICHTLINIE (EU) 2019/1937 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

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

Regelungen zum Thema Sponsoring sind in der Antikorruptionsrichtlinie des Kreises Heinsberg enthalten. Sponsoring-Leistungen spielen beim Kreis Heinsberg jedoch eine untergeordnete Rolle.

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.

Der **Kreis Heinsberg** hat Regelungen zum Thema Sponsoring, Werbung und Spenden unter dem gleichnamigen Punkt 10 der Antikorruptionsrichtlinie festgelegt. Hiernach entscheiden die jeweils zuständige Dezernentin bzw. der zuständige Dezernent.

Sponsoring-Leistungen sind nach den Regelungen des Kreises nur zulässig wenn,

- der Anschein einer möglichen Beeinflussung von Verwaltungshandlungen nicht gegeben ist,
- keine sonstigen Hinderungsgründe bestehen,
- das Ansehen des Kreises Heinsberg in der Öffentlichkeit nicht gefährdet ist,
- es keinen Bereich der Eingriffsverwaltung betrifft,
- sich die Zuwendungen nicht auf Bedienstete beziehen,
- bei Sachzuwendungen die Finanzierung der Folgekosten gewährleistet ist und
- keine Bindung für künftige Folge-Beschaffung entsteht.

Weitere Regelungen sowie einen Mustervertrag zum Sponsoring gibt es noch nicht.

Sponsoring-Angebote sollte für den Kreis grundsätzlich kostenneutral sein und eventuelle Kostenrisiken müsste der Sponsor selber tragen. Darüber hinaus ist jeder Sponsoring-Vertrag zeitlich zu befristen. Nur eine zeitliche Befristung sichert eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Wir empfehlen eine maximale Laufzeit von zwei Jahren. Der Vertrag sollte zudem eine Kündigungsklausel sowie eine Folgekostenregelung enthalten. Etwaige Rückforderungsansprüche des Sponsors sollte der Kreis ausschließen.

Für ergänzende Regelungen zum Sponsoring kann der Kreis auf die Muster-Dienstanweisung zur Korruptionsprävention der gpaNRW zurückgreifen. Diese ist auf der Homepage der gpaNRW abrufbar und enthält auch Regelungen zum Sponsoring. Unter Anlage 3 findet sich zudem ein Muster-Sponsoring-Vertrag.

→ Empfehlung

Der Kreis Heinsberg sollte die bestehenden Regelungen zum Sponsoring vertiefen und um einen Mustervertrag ergänzen.

Positiv ist anzumerken, dass der Kreis Heinsberg jedes Amt auffordert, eine Tabelle mit entsprechenden Angaben über Sponsoring, Werbung und Spenden zu führen. Diese Tabellen könnten jährlich zusammengefasst und in einem Bericht dokumentiert werden. Für eine maximale Transparenz bietet es sich zudem an, den Bericht zusätzlich dem Kreistag vorzulegen und auf der Homepage zu veröffentlichen.

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 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 Heinsberg hat noch kein zentrales Gremium, das für die amtsübergreifende Planung und Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Eine Dienstanweisung für ein Bauinvestitionscontrolling besteht derzeit nicht.

- Bauprojekte werden durch das federführende Amt in Abstimmung mit den regionalen Akteuren sowie unter Beteiligung der Öffentlichkeit und Politik geplant. Grundzüge eines BIC sind somit vorhanden.

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.

In der allgemeinen Dienstordnung des **Kreises Heinsberg** ist unter Punkt 4.2 aufgeführt, dass bei Angelegenheiten, die sachlich den Aufgabenbereich mehrerer Ämter berühren, das federführende Amt verpflichtet ist, die in Betracht kommenden Ämter rechtzeitig und ausreichend zu beteiligen.

Regelungen darüber, wie sich die jeweiligen Fachämter bei der Bedarfsfeststellung größerer Bauvorhaben zu verhalten haben, sind in der Vergabedienstanweisung aufgeführt. Hier allerdings mit dem Schwerpunkt, dass alle Vergabeentscheidungen unter Beachtung der geltenden europa-, bundes- und landesrechtlichen Vorschriften getroffen werden müssen.

Darüber hinaus besteht die vom Kreistag am 12. Juni 2018 beschlossene Richtlinie für die Vergabe von Aufträgen. Hier wird abhängig von Wertgrenzen die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Bauausschuss bzw. Kreisausschuss definiert. Ebenso ist die Vorgehensweise bei Auftragsabweichungen durch Nachtragsaufträge oder Abweichungen hinsichtlich der Leistungs- oder Ausführungsart geregelt, wenn diese den ursprünglichen Auftragswert um weniger oder mehr als zehn Prozent unter- bzw. überschreiten.

Mit diesen Regelungen werden schon einige Ansätze eines Bauinvestitionscontrollings umgesetzt, auf die der Kreis weiter aufbauen kann.

Nach dem Verständnis der gpaNRW liegt ein wichtiges Steuerungspotenzial mit deutlichen finanziellen Auswirkungen und damit auch Einsparmöglichkeiten bei einer qualifizierten Bedarfsplanung weit im Vorfeld der Umsetzung einer (Bau)Maßnahme.

So muss jeder nennenswerten Bauinvestition am Anfang des Projektes eine Definition vorausgehen, was geplant und gebaut werden soll. Die wesentlichen Ziele und Bedingungen werden durch den Bauherrn vorgegeben. Zur Erreichung dieser Vorgabe ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld notwendig.

Das Ziel muss für die Verwaltung sein,

- die frühzeitige Ermittlung der Bedürfnisse von Bauherren und Nutzern,
- deren zielgerichtete Aufbereitung als Bedarf,
- deren Umsetzung in bauliche Anforderungen,
- unter Berücksichtigung infrastruktureller Gegebenheiten (z.B. Lage und Beschaffenheit des Grundstücks),
- Kostensensibilität in Bezug auf den Haushalt sowie die zu erwartenden Lebenszykluskosten und deren Finanzierbarkeit.

Ergebnis dieser Phase ist eine klare Projektdefinition als Grundlage weiterer Investitionsentscheidungen. Um Kostensteigerungen in der Planungsphase zu vermeiden, sollte erhöhte Aufmerksamkeit auf die Bedarfsplanung gelegt werden.

Ein weiterer Schritt zur Sicherstellung einer zielgerichteten Umsetzung einer Investitionsentscheidung ist die Projektsteuerung.

Zur Sicherstellung einer unabhängigen und qualifizierten Bedarfsplanung sowie einer stringenten Projektsteuerung innerhalb der einzelnen Investitionsphasen, sollte die Verwaltung ein Verfahren zum Bauinvestitionscontrolling (BIC) einrichten.

In dem Verfahren sollten dabei folgende Aufgaben geregelt sein:

- Steuerung der Finanzierung, Planung und Durchführung
- Koordination der unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten
- Sicherstellung einheitlicher Projektziele hinsichtlich Qualitäten, Kosten und Termine

- Transparenz gegenüber Dritten in den Bereichen Bedarfsplanung im Bauwesen nach DIN 18205, Kostenermittlungen nach DIN 276, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen wie Nutzwertanalyse etc. sowie Zeitplanung

Somit begleitet ein BIC bei entsprechenden Bauvorhaben folgende Projektphasen:

- Bedarfsableitung
- Projektdefinition
- Vorentwurfsphase und Entwurfsphase
- Ausführungsvorbereitung und Ausführungsphase
- Erfolgskontrolle

Nicht nur die Projektdefinition mit einem analysierten Bedarf sollte organisationsübergreifend geklärt werden, sondern auch die Entscheidungsgrundlagen zur Umsetzung sollten durch schriftliche Stellungnahmen fixiert werden. Wichtig in diesem Zusammenhang ist eine frühzeitige Beteiligung aller in Frage kommender Ressorts, um den Erfolg einer Investition nachhaltig zu sichern.

Als beispielhaft kann hier die gemeinsame Beteiligung von Fachverantwortlichen genannt werden, die zum einen in der Neubauplanung und zum anderen in der Unterhaltung angesiedelt sind. So sollten Neubauplanungen im Hoch- und Tiefbau so angelegt sein, dass neben ästhetischen Aspekten auch die Unterhaltung solcher Projekte ziel- und budgetorientiert gewährleistet werden kann.

Darüber hinaus wird die Bauherrenfunktion wesentlich gestärkt, wenn die Einzelentscheidungen während der Projektphase über ein breites Maß an Zustimmung innerhalb der Verwaltung getragen und abgesichert wurden. Diesbezüglich kann auch die Einbindung der Politik über Bau- bzw. Ausführungsbeschlüsse sinnvoll sein.

Das BIC ist über den gesamten o.g. Projektverlauf zu beteiligen, um in jeder Einzelphase steuernd eingreifen zu können. Sichergestellt werden muss eine größtmögliche Flexibilität, die es den handelnden Personen erlaubt, selbst kurz vor dem „Spatenstich“ ggfs. ein Projekt noch zu stoppen, sollten sich gravierende Änderungen ergeben haben, die eine Umsetzung als gefährdet oder unwirtschaftlich erscheinen lassen.

Eine Investitionsgrenze zu benennen, an der ein BIC greift, ist pauschal nicht möglich. Dies hängt im Einzelfall von der Komplexität der Maßnahme ab, von der Gesamtanzahl der bestehenden Maßnahmen als auch von der zur Verfügung stehenden Personalressource. Insofern richtet sich eine für diesen Zweck zu erstellende Geschäftsordnung nach o. g. Kriterien und muss für jede Verwaltung individuell erstellt werden.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte die bereits bestehenden Ansätze zu einem zentral organisierten vollumfänglichen Bauinvestitionscontrolling ausbauen und die Verantwortlichkeiten und Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.

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 ein neues Vergabeverfahren durchführen³⁴. 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 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 Heinsberg vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

7.7.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Die Gesamtsumme der Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten ist im Bereich der Baumaßnahmen für den Kreis Heinsberg unkritisch. Das gute Ergebnis zeigt sich auch in der Jahresbetrachtung von 2019 bis 2021.

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 netto.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2019 bis 2021

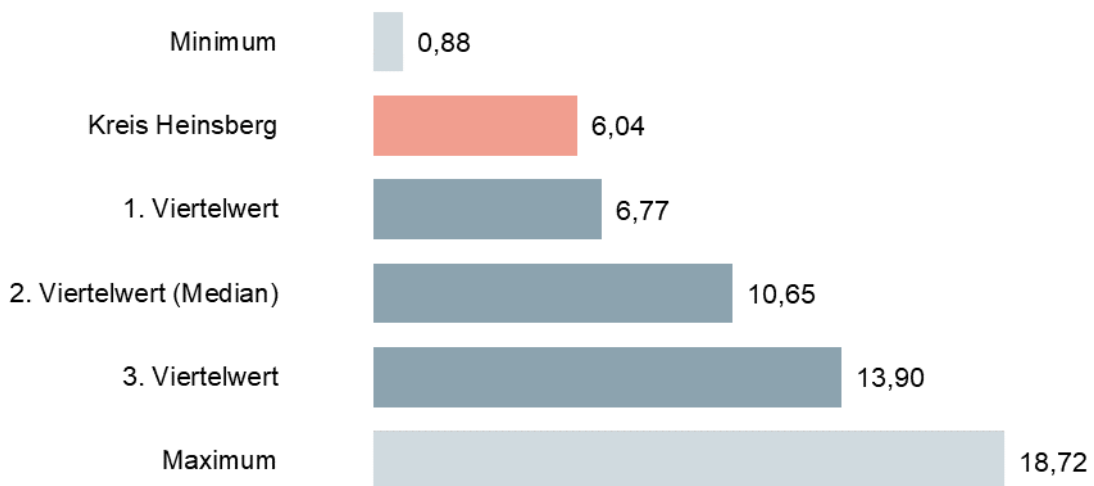
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	22.103.605	
Abrechnungssummen	22.261.838	
Summe der Unterschreitungen	669.852	3,03
Summe der Überschreitungen	828.085	3,75
Summe der Abweichungen insgesamt	1.497.936	6,78
Summe der Nachträge	88.228	0,40

Die obige Tabelle bezieht sich auf einen Zeitraum von drei Jahren.

³⁴ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Im Vergleichsjahr 2020 hat der **Kreis Heinsberg** 26 Maßnahmen mit mehr als 75.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von rund 500.000 Euro. In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. Dies bedeutet, dass Über- und Unterschreitungen nicht miteinander saldiert werden. Die sich daraus jeweils ergebenden Abweichungen berücksichtigen wir stattdessen in Summe. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich der Kreis Heinsberg damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2020 Kreis Heinsberg



Der Kreis Heinsberg gehört zu dem Viertel der Kreise mit den niedrigsten Abweichungen. Dieses gute Ergebnis kann der Kreis Heinsberg auch in den Jahren 2019 und 2021 bestätigen. Innerhalb der Jahresbetrachtungen sind die Baumaßnahmen die am häufigsten vertretenen Vergaben und somit ergebnisprägend. In der Gesamtbetrachtung lässt sich bei den Baumaßnahmen kein Trend zu Überschreitungen bzw. Unterschreitungen erkennen. Im

Jahr 2019 lagen die Auftragsunterschreitungen der Summe nach bei rund 71 Prozent. In den Jahren 2020 und 2021 überwog die Summe der Auftragsüberschreitungen.

Die Betrachtung einzelner Baumaßnahmen (siehe 7.8 Maßnahmenbetrachtung) hat bei allen Maßnahmen eine Unterschreitung des Auftragswertes gezeigt. Controlling-Listen zum Kostenverlauf oder eine abschließende Bewertung zum Soll-Ist-Vergleich lagen den Bauakten nicht bei.

➔ Empfehlung

Im Zuge des internen Baumaßnahmencontrollings sollte der Kreis einen Soll-Ist-Vergleich erstellen. Abweichungen von der ursprünglichen Kostenschätzung bzw. vom ursprünglichen Auftragswert sollte er hinsichtlich der Ursache analysieren. Dabei werden wichtige Erkenntnisse für künftige Bauprojekte erlangt.

7.7.2 Organisation des Nachtragswesens

➔ Feststellung

In der Richtlinie für die Vergabe von Aufträgen hat der Kreis Heinsberg Regelungen zum Nachtragswesen getroffen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.

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.*

Regelungen zum Umgang mit Nachträgen finden sich in der aktuellen Vergabedienstanweisung des **Kreises Heinsberg** unter Punkt 13. Dort wird bei möglicherweise notwendigen Nachträgen auf die vom Kreistag am 12. Juni 2018 beschlossene Richtlinie für die Vergabe von Aufträgen verwiesen. In dieser Richtlinie ist geregelt, dass sofern Nachaufträge infolge von Massenüberschreitungen, Abweichungen von der vorgesehenen Leistungs- oder Ausführungsart oder dgl. erforderlich werden und diese den ursprünglichen Auftragswert um weniger als zehn Prozent überschreiten, der Landrat entscheidet. Im Falle einer höheren Überschreitung entscheidet der Landrat im Einvernehmen mit dem Fachausschuss, in Ermangelung eines Fachausschusses im Einvernehmen mit dem Kreisausschuss.

Die Maßnahmenbetrachtung hat gezeigt, dass die Fachämter Auftragsänderungen im Regelfall über förmliche Nachträge abwickeln. Grundsätzlich gelten für Auftragsänderungen

die Regelungen der VOB³⁵, UVgO, VgV und das GWB. Zudem ist gemäß § 10 Abs. 2 der Rechnungsprüfungsordnung des Kreises die Vorlagepflicht für Nachtrags- und Erweiterungsaufträge geregelt. Hiernach gilt, dass auch ein Nachauftrag dem Rechnungsprüfungsamt vorzulegen ist, wenn bei einem bisher nicht geprüften Auftrag durch diesen Nachauftrag die Grenze von 10.000 Euro (Bauleistungen nach VOB und bei freiberuflichen Leistungen im Baubereich) bzw. 5.000 Euro (Liefer- und Dienstleistungen nach UVgO) überschritten wird. Diese Regelung gilt auch, wenn mehrere Nachaufträge erforderlich werden. Die zentrale Vergabestelle ist laut Vergabedienstanweisung nicht bei der Abwicklung von Auftragsänderungen involviert.

Zurzeit nimmt der Kreis Heinsberg noch keine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und der beteiligten Unternehmen im Sinne eines Nachtragsmanagements vor. Ein solches Controlling könnte weitergehende Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Bieterstrategien liefern. Zwar liegen hierzu sehr wohl Erfahrungswerte bei den fachlich Verantwortlichen und in der zentralen Vergabestelle vor, diese sind jedoch noch nicht systematisch aufbereitet. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung bietet sich auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention an. Für das Einrichten eines Nachtragsmanagements hat sich in anderen Kommunen die zentrale Vergabestelle bewährt.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte die Abwicklung der Auftragsänderungen zu einem systematischen Nachtragsmanagement ausbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.

7.8 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit der Kreis die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen im Kreis Heinsberg liefern.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

³⁵ Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A, Fassung 2019, Bekanntmachung vom 31. Januar 2019

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	Der Kreis Heinsberg hat mit Wirkung zum 01. Dezember 2020 für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen die bestehende Vergabedienstanweisung aktualisiert. Das Vergabewesen ist mit dieser Anweisung im Wesentlichen gut organisiert. Die Regelungen ermöglichen einen weitgehend rechtssicheren Rahmen zur Durchführung von Vergabeverfahren. Die Zuständigkeiten und Aufgaben sind ausführlich und klar definiert. Insgesamt sehen wir nur wenig Optimierungspotenzial, beispielsweise bei den Regelungen zur Prüfung von Angeboten.	252	E1.1	Wir empfehlen aus korruptionspräventiven Gründen auch die Vergaben der freiberuflichen Leistungen ab einer festzulegenden Wertgrenze zentral vergaberechtlich begleiten zu lassen. Hierfür bietet sich die Zentrale Vergabestelle an.	255
			E1.2	Der Kreis Heinsberg erfasst alle Vergaben ab 500 Euro netto. Die Datenerfassung sollte jährlich ausgewertet werden. Dies dient der notwendigen Transparenz und Dokumentationspflicht.	255
			E1.3	Bei fördermittelfähigen Vergabemaßnahmen bietet es sich an, diese unabhängig von einer Wertgrenze durch die zentrale Vergabestelle begleiten zu lassen und der örtlichen Rechnungsprüfung vorab zur Prüfung vorzulegen.	256
			E1.4	Die rechnerische Prüfung von schriftlich eingereichten Angeboten und die Erstellung des Preisspiegels sollten unabhängig von der Vergabeart durch die Zentrale Vergabestelle durchgeführt werden. Es sollten darüber hinaus nur inhaltsgesicherte Angebotsunterlagen an Dritte weitergeleitet werden.	256
			E1.5	Die Vergabedienstanweisung des Kreises Heinsberg sollte die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen vorsehen, wenn diese mit der Übertragung von Verwaltungsaufgaben beauftragt werden.	256

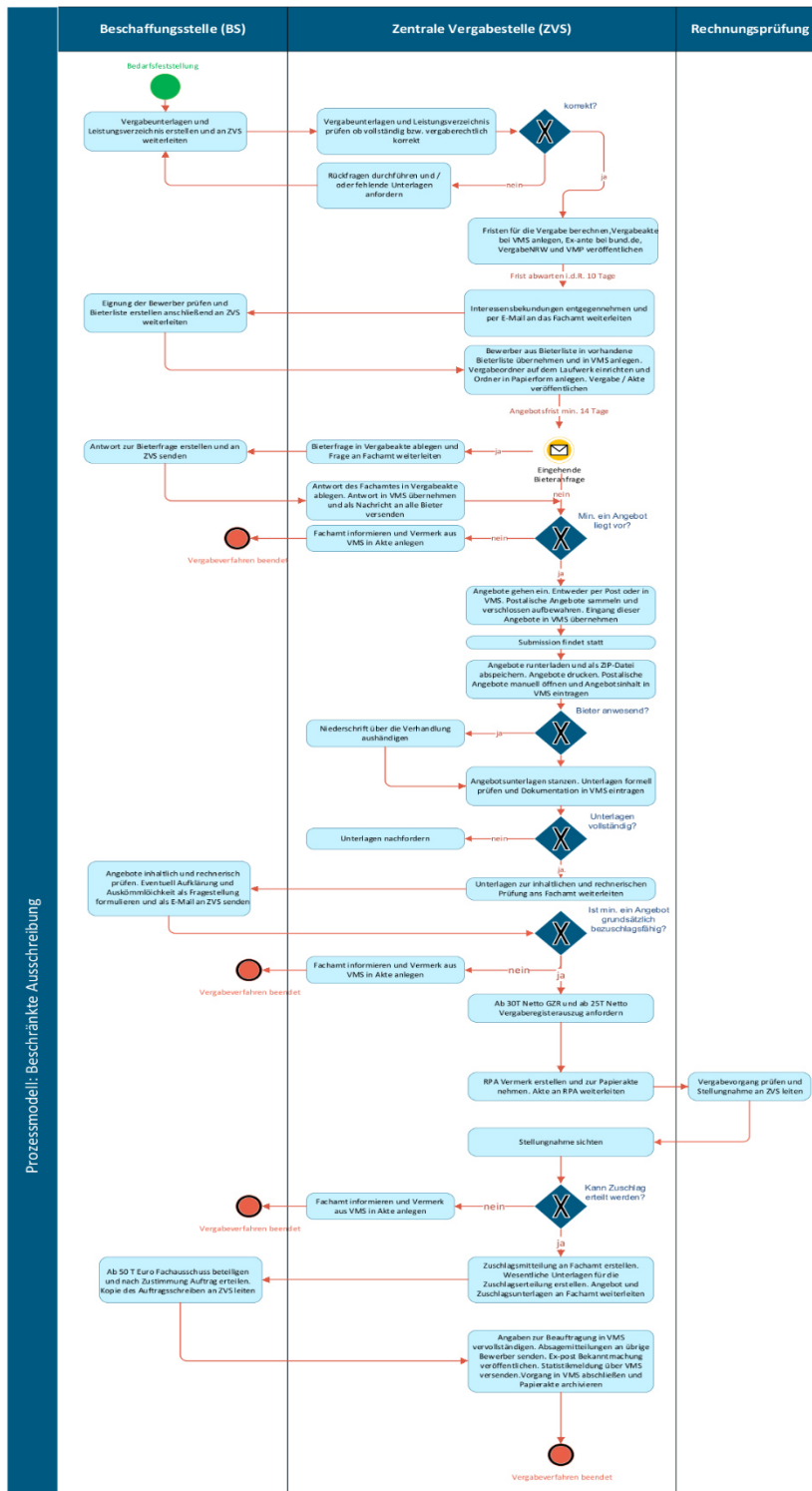
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung ist gut in das Vergabeverfahren eingebunden. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der örtlichen Rechnungsprüfung sind nachvollziehbar geregelt. Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich nur geringfügige Ergänzungsmöglichkeiten.	256	E2	Der Kreis sollte die Regelungen zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung im Bereich der Abnahme noch ergänzen.	257
F3	Der dargestellte Vergabeprozess des Kreises Heinsberg zeigt, dass die wesentlichen Aufgaben bei der zentralen Vergabestelle angesiedelt sind. Aus Sicht der gpaNRW ist die Zentralisierung der komplexen vergaberechtlichen Aufgaben somit effektiv und möglichst rechtssicher gestaltet.	258	E3	Die Vergabedienstleistung des Kreis Heinsberg sollte es der ZVS ermöglichen, die Bieterliste im Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb bei Bedarf erweitern zu können. Darüber hinaus ist der Prozess bei dieser Vergabeart so angelegt, dass die Zentrale Vergabestelle des Kreises Heinsberg die wesentlichen Prozessschritte eigenverantwortlich ausführt und steuert. Die Zusammenarbeit zwischen Fachamt, RPA und Zentraler Vergabestelle ist somit geprägt von einer hohen Korruptionsprävention und möglichen Rechtssicherheit.	258
F4	Der Kreis Heinsberg nutzt eine Vergabemanagementsoftware bei allen Vergaben im Zuständigkeitsbereich der Zentralen Vergabestelle. Die Bedarfsstellen als auch das Rechnungsprüfungsamt haben Zugriff auf diese Software. Die Möglichkeit zur Dokumentation einer gesamten Auftragsabwicklung wird durch die bestehenden Software-Module jedoch nicht geboten.	259	E4.1	Der Kreis Heinsberg sollte prüfen, ob die bestehende Vergabemanagementsoftware erweitert werden soll und die komplette Vorgangsdokumentation abgebildet werden kann.	260
			E4.2	Der Kreis Heinsberg sollte den Einsatz einer Vergabemanagementsoftware auch unterhalb der bestehenden Wertgrenzen nutzen.	260
Allgemeine Korruptionsprävention					
F5	Der Kreis Heinsberg erfüllt die wesentlichen Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Er hat sowohl eine Antikorruptionsrichtlinie erlassen als auch einen Korruptionsschutzbeauftragten ernannt. Der Kreis Heinsberg verfügt derzeit über keine aktuelle Schwachstellenanalyse. Die Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie steht noch aus. Die bestehenden Regelungen bedürfen der Aktualisierung.	262	E5.1	Wir empfehlen dem Kreis Heinsberg, die bestehende Antikorruptionsrichtlinie zu aktualisieren, gesetzlich geregelte Aspekte z.B. aus dem KorruptionsbG mit aufzunehmen und die Richtlinie in eine Dienstleistung zu überführen.	263
			E5.2	Der Kreis Heinsberg sollte seine Bediensteten möglichst jährlich zum Beispiel durch Schulungen oder gezielte Informationen über Regelungen und Maßnahmen zur Korruptionsprävention informieren und sie für dieses Thema regelmäßig sensibilisieren.	263

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E5.3	Der Kreis Heinsberg sollte eine Schwachstellenanalyse in regelmäßigen Abständen durchführen und aktualisieren. Dabei sollte der Kreis alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aktiv befragen und in den Evaluationsprozess einbinden. Die Durchführung sollte verbindlich geregelt sein.	264
			E5.4	Wir empfehlen dem Kreis Heinsberg, Regelungen für das Erheben und die Form der Veröffentlichung der Tätigkeiten der Kreistagsmitglieder sowie des Landrats verbindlich festzulegen.	264
			E5.5	Der Kreis Heinsberg sollte Vorkehrungen treffen, um im Anschluss an die zu erwartende nationale Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie ein Hinweisgebersystem zu implementieren und einen standardisierten und die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.	265
Sponsoring					
F6	Regelungen zum Thema Sponsoring sind in der Antikorruptionsrichtlinie des Kreises Heinsberg enthalten. Sponsoring-Leistungen spielen beim Kreis Heinsberg jedoch eine untergeordnete Rolle.	266	E6	Der Kreis Heinsberg sollte die bestehenden Regelungen zum Sponsoring vertiefen und um einen Mustervertrag ergänzen.	267
Bauinvestitionscontrolling					
F7	Der Kreis Heinsberg hat noch kein zentrales Gremium, das für die amtsübergreifende Planung und Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Eine Dienstanweisung für ein Bauinvestitionscontrolling besteht derzeit nicht.	267	E7	Der Kreis Heinsberg sollte die bereits bestehenden Ansätze zu einem zentral organisierten vollumfänglichen Bauinvestitionscontrolling ausbauen und die Verantwortlichkeiten und Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.	269
Nachtragswesen					
F8	Die Gesamtsumme der Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten ist im Bereich der Baumaßnahmen für den Kreis Heinsberg unkritisch. Das gute Ergebnis zeigt sich auch in der Jahresbetrachtung von 2019 bis 2021.	270	E8	Im Zuge des internen Baumaßnahmencontrollings sollte der Kreis einen Soll-Ist-Vergleich erstellen. Abweichungen von der ursprünglichen Kostenschätzung bzw. vom ursprünglichen Auftragswert sollte er hinsichtlich der Ursache analysieren. Dabei werden wichtige Erkenntnisse für künftige Bauprojekte erlangt.	272
F9	In der Richtlinie für die Vergabe von Aufträgen hat der Kreis Heinsberg Regelungen zum Nachtragswesen getroffen. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	272	E9	Der Kreis Heinsberg sollte die Abwicklung der Auftragsänderungen zu einem systematischen Nachtragsmanagement ausbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.	273

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Maßnahmenbetrachtung					
F10	Die betrachteten Vergabemaßnahmen des Kreises Heinsberg entsprechen den rechtlichen Vorgaben bezüglich der Wahl des Verfahrens und der Anzahl der zu beteiligenden Firmen. Optimierungsmöglichkeiten gibt es bezüglich der vertraglichen Beteiligung externer Fachingenieure, bei der Dokumentation zum Submissionstermin und den dort vorgelegten Unterlagen sowie im Bereich der Abnahme vertraglich vereinbarter Leistungen.		E10.1	Wir empfehlen dem Kreis Heinsberg im Verlauf von auszuschreibenden Gewerken, Kostenschätzungen u. a. mit einem Leistungsverzeichnis inklusive Einheitspreisen aufzubauen.	
			E10.2	Der Kreis Heinsberg muss sicherstellen, dass die Bieterkommunikation ausschließlich mit der Zentralen Vergabestelle, nicht aber mit beteiligten Fachingenieuren erfolgt.	
			E10.3	Der Kreis Heinsberg sollte darauf achten, dass die Durchführung des Eröffnungstermins mittels Submissionsprotokoll dokumentiert wird. Das vollständige Protokoll muss als Originaldokument mit den jeweiligen Unterschriften in der Akte geführt werden.	
			E10.4	Die Zentrale Vergabestelle sollte ausschließlich inhaltsgesicherte Originalangebote zur Prüfung an Dritte weiterleiten. Eine Stanzung der Unterlagen reicht dafür nicht aus.	
			E10.5	Der Kreis Heinsberg sollte seine Vergaben von Bauleistungen regelmäßig elektronisch durchführen (eVergabe). Dies kann die Verfahren vereinfachen und dient der Korruptionsprävention.	
			E10.6	Wir empfehlen dem Kreis Heinsberg darauf zu achten, dass nach Erbringung der vereinbarten Leistungen im Bereich von Bauvergaben eine förmliche Abnahme durchgeführt wird.	
			E10.7	Die Zentrale Vergabestelle sollte darauf achten, die Ergebnisse der rechnerischen Prüfung auf dem Submissionsprotokoll einzutragen und zu bestätigen.	
			E10.8	Es sollte darauf geachtet werden, dass im Rahmen der Angebotsprüfung auf die Prüfung der angebotenen Materialien und Fabrikate eingegangen wird. Dies gilt insbesondere bei angebotenen Alternativen zu ausgeschriebenen Leistungen.	

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E10.9	Bei deutlichen Abweichungen der Angebote zu den Kostenschätzungen für Bauleistungen sollte der Kreis Heinsberg die Richtigkeit der Preisermittlung prüfen, die Angemessenheit der Preise feststellen und in der Vergabeakte dokumentieren.	
			E10.10	Die Zentrale Vergabestelle sollte in der Niederschrift über die Eröffnung der Angebote die Angabe zu Preisnachlässen eindeutig darstellen.	
			E10.11	Der Kreis Heinsberg sollte die unterlegenen Bieter entsprechend den vergaberechtlichen Vorgaben sehr zeitnah unterrichten. Dadurch werden die Unternehmen bestmöglich davor geschützt, die notwendigen Kapazitäten für den jeweiligen Auftrag unnötig lange vorzuhalten.	
			E10.12	Wir empfehlen dem Kreis Heinsberg, die Beauftragung externer Fachingenieuren auf Grundlage eines Ingenieurvertrages abzuschließen. Die allgemeinen und besonderen Vertragsbedingungen sollten der Zentrale Vergabestelle bekannt sein.	

Darstellung Prozessablauf: Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb nach VOB/A für eine Bauleistung



8. Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

8.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des **Kreises Heinsberg** 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 Heinsberg** ist bereits gut aufgestellt, um den **Erhalt der 2,2 Mio. qm Verkehrsflächen** systematisch und nachhaltig steuern zu können. Die dafür nötigen Flächen-, Zustands-, Bilanz- und Finanzdaten sind jederzeit aktuell verfügbar. Um den vollständigen Ressourcenverbrauch der Verkehrsflächen abbilden zu können, benötigt der Kreis Heinsberg jedoch noch eine **Kostenrechnung**. Zudem sollte der Kreis Heinsberg eine **Gesamtstrategie mit Zielvorgaben** zur Erhaltung und Erneuerung seiner Verkehrsflächen formulieren. Über **geeignete und steuerungsrelevante Kennzahlen** kann der Kreis dann beurteilen, ob er die benannten Ziele erreicht.

Der **Anlagenabnutzungsgrad** von 67 Prozent zeigt eine bilanzielle Überalterung der Kreisstraßen. Der tatsächliche Zustand zeigt dagegen eine sehr gute Verteilung. Demnach sind knapp 50 Prozent aller Verkehrsflächen in einem guten bis sehr guten Zustand. Informationen zum **Zustand der Kreisstraßen** hat der Kreis Heinsberg jederzeit über die alle fünf Jahre stattfindenden Zustandserfassungen. Diese Werte gleicht er über **permanente Inventuren** mit der Anlagenbuchhaltung ab.

Aufgrund umfassender Investitionen zwischen 2011 und 2013 liegt der derzeitige **Bilanzwert inklusive der Anlagen im Bau** mit 53,4 Mio. Euro um rund 20 Prozent höher als zur Eröffnungsbilanz 2009. Damit ist der Kreis Heinsberg einer der wenigen Kreise, die das geschafft haben. Der Bilanzwert sinkt jedoch seit einigen Jahren, da der Kreis von 2017 bis 2020 nur rund 39 Prozent der Abschreibungen in die Verkehrsflächen reinvestierte. Bei den **Unterhaltungsaufwendungen** liegt Heinsberg mit 0,54 Euro je qm ebenfalls deutlich unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) von 1,30 Euro je qm. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung erstreckt sich auf den **gesamten Lebenszyklus der Verkehrsflächen**. Von daher ist frühzeitiges und regelmäßiges Eingreifen in die Verkehrsflächen sehr wichtig. Daher sollte der Kreis Heinsberg die Reinvestitionen und Unterhaltungsaufwendungen anhand der zu entwickelnden Gesamtstrategie überprüfen und ggf. anpassen.

Straßenbegleitgrün

Für die Pflege des Straßenbegleitgrüns gibt es eine Erwartungshaltung seitens der Verwaltung. Allerdings ist keine Gesamtstrategie samt Zielvorgaben und Kennzahlen verschriftlicht. Der Kreisbauhof erfasst die Leistungen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns umfassend. Um die

Unterhaltung zielgerecht steuern zu können, fehlen jedoch grundlegende Informationen zu den Flächen des Straßenbegleitgrüns inklusive eines Grünflächenkatasters.

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.

Das Sachgebiet Kreisstraßen im Amt für Umwelt und Verkehrsplanung (Amt 61) verantwortet das Produkt Verkehrsflächen beim **Kreis Heinsberg**. Zum vorgenannten Amt gehört zudem der Kreisbauhof. Das Amt 61 ist dem Dezernat IV zugeordnet. Insgesamt verwaltet und unterhält der Kreis Heinsberg rund 2,17 Mio. qm Verkehrsfläche.

Zum Aufgabenbereich vom Sachgebiet Kreisstraßen gehören u. a. folgende Leistungen:

- die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen,
- verschiedene Ingenieurleistungen (Planungsleistungen),
- die Koordination und Projektleitung von Bauprojekten,
- die Verwaltung und Pflege der Straßendatenbank,
- die Durchführung von Zustandserfassungen,
- das Aufbruchmanagement (Genehmigung, Überwachung, Abnahme von Aufbrüchen),
- die Kontrolle der Verkehrssicherheit (Streckenkontrollen),
- die betriebliche Unterhaltung (Wartung der Verkehrsflächen) sowie
- Instandhaltungen und kleinflächige Instandsetzungen.

Umfangreiche Instandsetzungen, Erneuerungen und Neubaumaßnahmen werden extern vergeben.

8.3.1.1 Datenlage

- ➔ Die Datenlage beim Kreis Heinsberg ist sehr gut. Alle abgefragten Flächen-, Zustands-, Bilanz- und Finanzdaten liegen aktuell und vollständig vor.

Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind.

Insgesamt 183 km Kreisstraßen mit rund 2,17 Mio. qm Verkehrsfläche verwaltet der **Kreis Heinsberg**. Die Flächen sind detailliert in einer Straßendatenbank erfasst. Zudem lassen sich die Verkehrsflächen nach Innerorts- und Außerortsstraßen auswerten. Auch der Zustand der Verkehrsflächen wird regelmäßig untersucht. Nach Aussagen des Kreises werden die Bestands- und Zustandsdaten direkt nach Bekanntwerden von Änderungen aktualisiert. Somit kann der Kreis Heinsberg jederzeit auf aktuelle Verkehrsflächen zugreifen.

Die erforderlichen Bilanz- und Finanzdaten liegen ebenfalls detailliert vor. Der Kreis Heinsberg kann die Daten auch hier getrennt nach Innerorts- und Außerortsstraßen über mehrere Jahre darstellen. Zudem lassen sich die Erhaltungsaufwendungen nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung auswerten.

Der Kreis Heinsberg hat darüber hinaus umfangreiche ergänzende Unterlagen für die überörtliche Prüfung bereitgestellt. Dazu gehören z. B. Informationen zum Straßenbauprogramm und dem Aufbruchmanagement.

8.3.1.2 Straßendatenbank

➔ Feststellung

Der Kreis Heinsberg nutzt seit 2008 eine Straßendatenbank. Jedoch wird diese seit 2018 nicht mehr vom Anbieter unterstützt. Um auch künftig die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern, bedarf es einer neuen Straßendatenbank mit Schnittstellen zur Bauhofsoftware und einem Aufbruchmanagement.

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.

Seit 2008 nutzt der **Kreis Heinsberg** eine Straßendatenbank. Das primäre Ordnungssystem der Kreisstraßen ist ein Knoten-Kanten-Modell. Die Verkehrsflächen sind mit Länge und Breite erfasst. Unterschieden wird nach Fahrbahnen, Geh- und Radwegen, Parkflächen, Verkehrsinseln und Trennstreifen. Neben den vorgenannten Nutzungsarten sind auch die jeweiligen Befestigungsarten und -materialien hinterlegt. Auch die Erhaltungsdaten mit Art, Umfang und Jahr der Sanierungsmaßnahmen sind in der Straßendatenbank enthalten. Bei den Zustandsdaten ist der Kreis Heinsberg ebenfalls gut aufgestellt. Es gibt bisher zwei Erfassungskampagnen. Die Erfassung führen die eigens dafür geschulten Mitarbeitenden des Kreises durch. Eine umfassende und detaillierte Auswertung der grundlegenden Daten ist dadurch jederzeit möglich.

Die Aktualisierung der vorhandenen Datenbankinhalte ist gut organisiert. Nach abgeschlossenen Baumaßnahmen oder bekannt gewordenen Veränderungen aktualisiert der Kreis die betroffenen Daten. Jedoch werden die bisherigen Daten überschrieben. Eine Historie kann der Kreis dadurch nicht abbilden. Insofern sind immer nur tagesaktuelle Auswertungen möglich. Der Kreis Heinsberg kann daher nicht darstellen, wie sich das Straßennetz entwickelt hat.

→ **Empfehlung**

Beim Aktualisieren von Straßendaten sollte der Kreis Heinsberg veraltete Daten historisieren und nicht überschreiben bzw. löschen. So ließe sich jederzeit darstellen, wie sich die Verkehrsflächen entwickelt haben.

In der Straßendatenbank sind bisher keine Inventardaten, wie z. B. Schilder, Beleuchtung, Lichtsignalanlagen oder dergleichen enthalten. Auch das Straßenbegleitgrün wird derzeit nicht erfasst. Gleiches gilt für die Aufbaudaten.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte künftig auch die Inventardaten, die Aufbaudaten und das Straßenbegleitgrün erfassen und in geeigneten Datenbanken einpflegen.

Die bisherige Straßendatenbank wird vom Hersteller nicht mehr unterstützt und nicht weiterentwickelt. Zudem lassen sich keine weiteren Programme anbinden, wie z. B. die vorhandene Bauhofsoftware oder ein Aufbruchmanagement. Insgesamt gesehen ist eine umfassende Nutzung im Sinne einer systematischen und wirtschaftlichen Verkehrsflächenenerhaltung nicht mehr möglich. Von daher benötigt der Kreis Heinsberg künftig eine neue Straßendatenbank.

Alle Kreise in NRW können auf eine webbasierte Straßendatenbank vom Landesbetrieb für Straßenbau NRW zugreifen. In dieser sind alle klassifizierten Straßen mit grundlegenden Informationen, wie z. B. einem Knoten-Kanten-Modell mit Bezeichnung, Länge und Verwaltungszugehörigkeit, hinterlegt. Diese Informationen sind frei zugänglich. Diese Basisversion reicht jedoch nicht aus. Von daher benötigt der Kreis Heinsberg eine erweiterte Version dieser Straßendatenbank oder beschafft alternativ eine andere geeignete Straßendatenbank.

Mit der Einführung einer neuen Straßendatenbank können sich neue Herausforderungen ergeben. Dazu gehört beispielsweise die Migration der vorhandenen Daten. Nicht immer lassen sich alle vorhandenen Daten übertragen. Häufig sind Daten neu zu erfassen oder entsprechend anzupassen. Neben dem Schulungsbedarf für die Mitarbeitenden ist auch das Thema Schnittstellen zu berücksichtigen. Dazu gehören Schnittstellen z. B. zur Anlagenbuchhaltung, einer Kostenrechnung und dem Aufbruchmanagement. Aber auch die Anbindung an das kreisweite Geoinformationssystem ist wichtig. Dadurch lassen sich die Daten grafisch darstellen und vielseitig nutzen. Ebenfalls sind Datenaktualisierungen häufig einfacher und schneller möglich. Die Daten von Schlussvermessungen bei abgeschlossenen Baumaßnahmen sollte der Kreis direkt ins System einspielen. Durch die sehr hohe Genauigkeit wird die Qualität des Datenbestandes mit jeder abgeschlossenen Maßnahme erkennbar verbessert. Zudem steigt der Datenumfang durch die Übernahme aller vermessenen Objekte im Straßenraum.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte die Anschaffung einer neuen Straßendatenbank prüfen. Beim Migrationsprozess sollte darauf geachtet werden, dass so viele Daten wie möglich überführt werden können. Zudem sollten die Strukturen der neuen Straßendatenbank, der Anlagenbuchhaltung und einer künftigen Kostenrechnung aufeinander abgestimmt sein.

Beim Aufbruchmanagement bestehen beim Kreis Heinsberg verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten. Die mögliche neue Straßendatenbank sollte auch ein Modul zum Aufbruchmanagement beinhalten. Dadurch lässt sich das Aufbruchmanagement, von der Koordinierung über die Genehmigung bis hin zur Kontrolle und Abnahme verbessern und digitalisieren. Durch eine Verknüpfung mit der Straßendatenbank hätte der Kreis Heinsberg bereits bei der Antragstellung mehr Informationen verfügbar. Außerdem sind Informationen zum vorhandenen Straßenzustand, zu bestehenden Planungen und Festlegungen direkt verfügbar. Zudem lassen sich Aufbrüche flächenscharf im System verorten.

Der Kreis Heinsberg verwaltet jährlich etwa 50 bis 100 Aufbrüche. Dabei setzt der Kreis auf einen kontinuierlichen Austausch mit den Versorgern und weiteren Beteiligten. Die Vorhabenträger melden Aufbrüche mit eigenen Formularen oder per E-Mail an. Der Kreis prüft die Anträge und erteilt eine Aufbruchgenehmigung mit Hinweisen und Auflagen zur Ausführung der jeweiligen Maßnahme. Um den Prozess zu verbessern, wäre eine Aufgrabungsrichtlinie inklusive eigener Formulare für den Kreis Heinsberg sinnvoll. In einem solchen Dokument stehen die grundlegenden Inhalte von der Beantragung, Abwicklung, Ausführung, Abnahme und Gewährleistung von Baumaßnahmen. Diese Richtlinie sollte als verbindliche Grundlage für Arbeiten im öffentlichen Straßenraum dienen. Die beantragenden und ausführenden Unternehmen hätten dadurch konkrete Handlungsanweisungen. Ergänzend sollten dort die notwendigen Qualifikationen der ausführenden Unternehmen beschrieben sein.

→ Empfehlung

Der Kreis Heinsberg sollte eine Aufgrabungsrichtlinie erstellen. Diese sollte verbindliche Regelungen zum Umgang mit Aufbrüchen beinhalten. Diese Richtlinie sollte als Bedingung für Arbeiten im Straßenraum dienen.

Die Kontrolleure erhalten mit der Aufbruchgenehmigung Informationen zur neuen Maßnahme. Der Baubeginn ist von dem ausführenden Unternehmen vorab anzukündigen. Bei größeren Maßnahmen vereinbart der Kreis einen persönlichen Vor-Ort-Termin. Während der Bauausführung, zur Abnahme/Übernahme, der Gewährleistungsabnahme sowie dem Gewährleistungszeitraum werden die Aufbrüche vom Kreis stichprobenartig kontrolliert. Eine Fertigstellungsabnahme findet im Zusammenhang mit den Streckenkontrollen statt.

8.3.1.3 Kostenrechnung

→ Feststellung

Der Kreis Heinsberg hat eine umfangreiche Leistungserfassung im Kreisbauhof. Diese ist zu einer Kostenrechnung ausbaufähig, um den vollständigen Ressourcenverbrauch der Verkehrsflächen abzubilden.

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.

Die Eigenleistungen des **Kreises Heinsberg** werden detailliert in einer Bauhofsoftware erfasst. Der Kreisbauhof erfasst hierfür die Arbeitszeiten für Fahrzeuge und Personal. Dafür sind verschiedene Tätigkeiten definiert, die den jeweiligen Anlagenteilen zugeordnet werden können. Mit den aufgezeichneten Einsatzzeiten und den Stundensätzen kann der Kreis Heinsberg die eigenen Aufwendungen differenziert ermitteln und auswerten.

Die Eigenleistungen bilden zusammen mit den Fremdleistungen eine gemeinsame Kostenstelle. Folglich hat der Kreis Heinsberg nur einen Gesamtüberblick über die anfallenden Aufwendungen auf Basis der Verkehrsflächen. Damit lassen sich beispielsweise die Erhaltungsaufwendungen nicht automatisch nach den Erhaltungsmaßnahmen - betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung - differenzieren. Für die überörtliche Prüfung konnte der Kreis diese Informationen mit gewissem Aufwand dennoch erzeugen.

Um die vorhandenen Strukturen zu einer Kostenrechnung auszubauen, sollten alle Aufwendungen den jeweiligen Anlagenteilen zugeordnet sein. Mit dieser differenzierten Darstellung schafft der Kreis Heinsberg einen weiteren Baustein, um den Erhalt der Verkehrsflächen nachhaltig und wirtschaftlich zu steuern.

→ Empfehlung

Der Kreis Heinsberg sollte die vorhandenen Strukturen zu einer steuerungswirksamen Kostenrechnung ausbauen. Dabei sollten die Strukturen der Kostenrechnung und der Straßendatenbank aufeinander abgestimmt sein.

Aufbau und Gliederungstiefe sollten sich am Bedarf des Kreises Heinsberg orientieren. Die Kostenrechnung sollte daher so differenziert wie möglich und nötig dargestellt und von der individuellen Steuerungsrelevanz abhängig sein. Die Kostenrechnung sollte ein Steuerungselement innerhalb der Verwaltung darstellen. Mithilfe dieses Steuerungselements lassen sich wirtschaftliche und nachhaltige Entscheidungen für die Verkehrsflächenerhaltung treffen. Dadurch sind Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nachvollziehbar möglich. Zudem können Ressourcenbedarf und Leistungsmengen so miteinander verknüpft werden, dass eine leistungsorientierte Kostenrechnung möglich wird und Budgets differenzierter darstellbar sind. Die Erhaltungsmaßnahmen sollten zumindest nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung getrennt dargestellt werden können. Eine weitere Differenzierung nach den jeweiligen Kreisstraßen ist ebenfalls sinnvoll.

8.3.1.4 Strategische Steuerung und operatives Controlling

→ Feststellung

Der Kreis Heinsberg hat bisher keine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben und Kennzahlen für die Erhaltung der Verkehrsflächen definiert.

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 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Diese Leitziele sollte ein Kreis individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte er die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Bisher hat der **Kreis Heinsberg** keine Gesamtstrategie mit klar definierten und prüfbaren Zielen für die Erhaltung der Verkehrsflächen definiert. Im 2018 überarbeiteten Leitbild des Kreises ist jedoch ein erster Ansatz unter dem Punkt „Verkehr und Mobilität“ zu finden. Demzufolge möchte der Kreis Heinsberg die Grundversorgung flächendeckend erhalten und die Straßen, die Radwege sowie das Schienennetz ausbauen. Zudem findet sich in der dazugehörigen Beschreibung ein konkretes Ziel. Demnach möchte der Kreis sein Radwegenetz instandhalten und es verstärkt ausbauen.

Ergänzend finden sich in verschiedenen Untersuchungen und Konzepten weitere Inhalte, die die Verkehrsflächenenerhaltung tangieren können. Dazu gehören beispielsweise das Mobilitätskonzept, das Radwegekonzept, der Verkehrsentwicklungsplan oder auch ein Klimaschutz- und Nachhaltigkeitskonzept. Auf dieser Basis kann der Kreis Heinsberg eine Gesamtstrategie definieren. Dabei können folgende Strategien als Beispiel dienen:

- **Langfristiger Substanzerhalt:**
In der Konsequenz bedeutet dieses Ziel, dass bei erhaltungsbedürftigen Strecken Erneuerungs- und Instandsetzungsmaßnahmen vorzuziehen sind.
- **Minimierung der Beeinträchtigung der Straßennutzer:**
Dies bedeutet, dass an den Hauptverkehrsstraßen Maßnahmen entlang eines Straßenzuges gebündelt realisiert werden.
- **Erhaltung der Befahrbarkeit bei minimalen Kosten:**
Auf Nebenstraßen ohne nennenswerten Schwerverkehr wird lediglich im Bereich der Deckschicht instandgesetzt.

Aus den strategischen Vorgaben sind operative Ziele abzuleiten. Diese sollen realistisch, messbar und nachvollziehbar sein. Beispielsweise möchte der Kreis Heinsberg das Radwegenetz verbessern und ausbauen. Ebenso gibt es alle fünf Jahre Zustandserfassungen. Daher können hier zusätzliche Ziele und geeignete Kennzahlen helfen, das Thema Verkehrsflächen nachhaltig und wirtschaftlich zu steuern. Beispielhaft könnten für den Kreis Heinsberg folgende Kennzahlen geeignet und steuerungsrelevant sein:

- Alle Kreisstraßen mit einer durchschnittlichen täglichen Verkehrsbelastung von X dürfen maximal einen Zustandswert von Y haben.
- In 2035 soll keine Kreisstraße einen schlechteren Substanzwert als X haben.
- Jährlich werden X km Radwege erneuert oder neu gebaut.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Heinsberg sollte eine Gesamtstrategie entwickeln. Daraus sollte der Kreis konkrete operative Ziele ableiten und diese über geeignete Kennzahlen messen und steuern.

Aus den Zielen und Kennzahlen ergeben sich konkrete Mengen und der dazugehörige Finanz- und Personalbedarf. Wichtig ist dabei eine Gesamtstrategie, die einen möglichst optimalen Mitteleinsatz ermöglicht und dabei die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Kreises Heinsberg berücksichtigt.

8.3.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

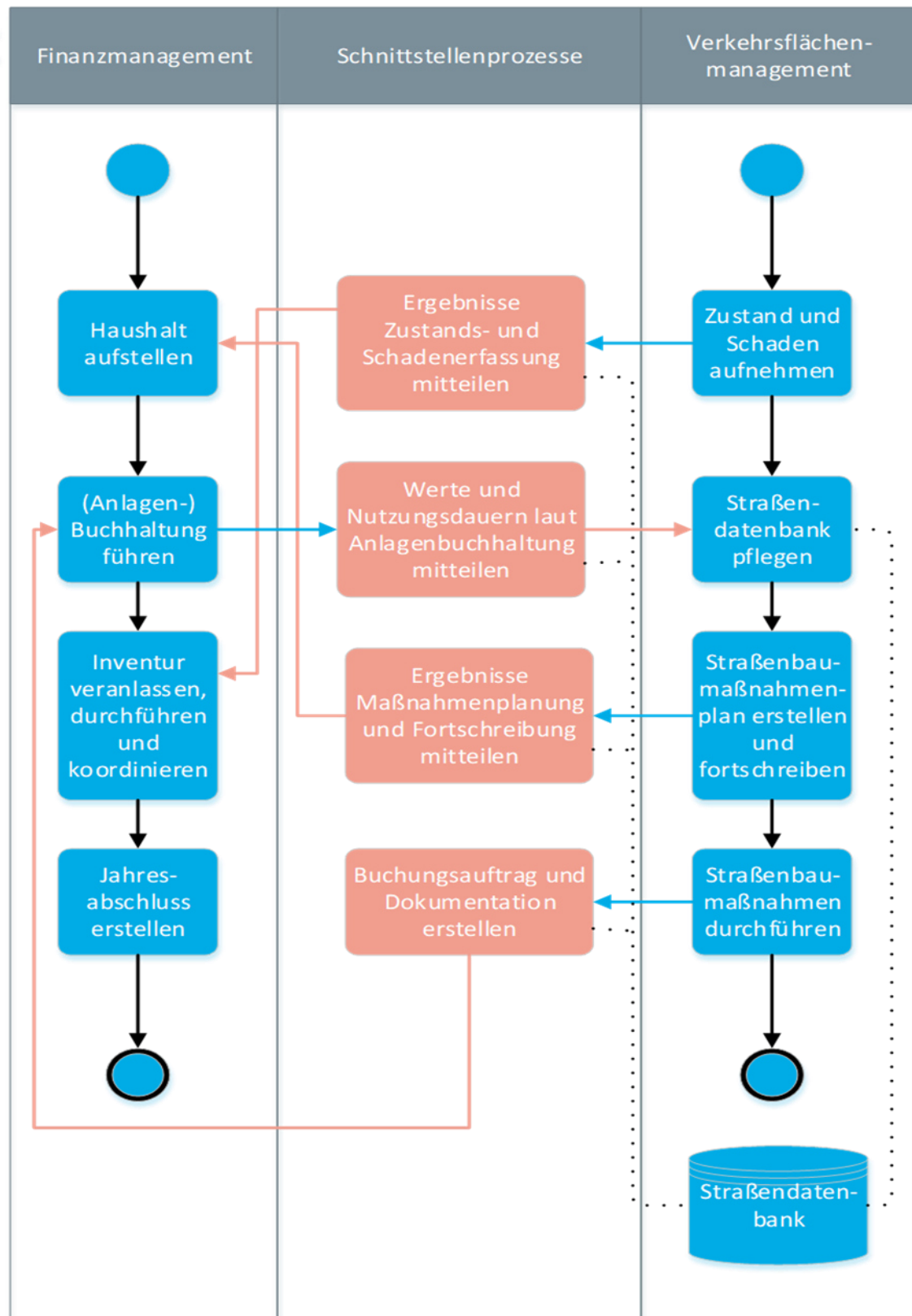
→ **Feststellung**

Die beiden Bereiche Finanzen und Kreisstraßen stimmen sich in buchhalterischen Fragen gut miteinander ab. Eine Schnittstelle zwischen der Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank gibt es bisher nicht. Die körperlichen Inventuren finden als permanente Inventuren statt.

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



Das beim **Kreis Heinsberg** genutzte Finanzverfahren ist das führende System, um die Anlagegüter zu verwalten und fortzuschreiben. Die Anlagenbuchhaltung enthält etwa 1.500 Anlagegüter für die Kreisstraßen inklusive der Radwege. Die Anzahl und Struktur ist mit den Daten in der Straßendatenbank identisch. Dadurch ist eine eindeutige Zuordnung in beiden Systemen gewährleistet. Momentan gibt es jedoch keine Schnittstelle zwischen der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung. Der manuelle Austausch zwischen beiden Systemen erfolgt jährlich über separate Datentabellen. Idealerweise sollten beide Systeme über Schnittstellen verfügen. Die regelmäßigen Abgleiche lassen sich dadurch unterstützen und weitestgehend automatisieren. Durch die einheitliche Bezeichnung der Abschnitte aus dem Knoten-Kanten-Modell reicht eventuell eine Verknüpfung relevanter Daten aus der Anlagenbuchhaltung für die Straßendatenbank. Umgekehrt könnte die Anlagenbuchhaltung die vorhandenen Informationen anreichern und beispielsweise die Abschnittslängen und dazugehörige Gesamtfläche aufnehmen. So kann der Kreis Heinsberg neben dem Hauptmerkmal auch weitergehende Informationen nutzen. Das hilft unter anderem bei Veränderungen der Verkehrsflächen.

→ Empfehlung

Die beteiligten Bereiche Finanzen und Kreisstraßen sollten prüfen, inwieweit Schnittstellen zum (automatisierten) Datenabgleich die manuelle Arbeit entlasten. Außerdem sollte geprüft werden, welche weitergehenden Informationen im jeweils anderen System ergänzt werden können.

Die beteiligten Bereiche stimmen sich intensiv miteinander ab und beziehen buchhalterische Auswirkungen für den Haushalt in die Überlegungen und Entscheidungen mit ein. Zudem gibt es einen Prozess für die digitale Dokumentation. So stellt der Kreis sicher, dass alle relevanten Dokumente digitalisiert und den jeweiligen Anlagen zugeordnet sind.

Für die körperlichen Inventuren ist das Sachgebiet Kreisstraßen zuständig. Durch die körperliche Inventur wird überprüft, ob die in der Bilanz vorhandenen Vermögenswerte noch den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Wird die körperliche Inventur und damit die Erfassung von Schäden und die Bewertung des in der Anlagenbuchhaltung vorhandenen Straßenvermögens nicht durchgeführt, kann nicht mit Sicherheit beurteilt werden, ob die Buchwerte des Anlagevermögens noch den tatsächlichen Vermögensverhältnissen entsprechen. Die körperliche Inventur sollte dabei den Anforderungen nach § 91 GO NRW i. V. m. §§ 29 und 30 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) vollständig gerecht werden.

Die Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur eröffnen die Möglichkeit der permanenten Inventur des Straßenvermögens. Das Straßenvermögen wird bei diesem Inventurverfahren nicht, wie bei der Stichtagsinventur, zu einem Stichtag vollständig erfasst. Stattdessen wird im gesetzlich vorgegeben Zeitraum von zehn Jahren jährlich ein Zehntel des Straßenvermögens der körperlichen Inventur unterzogen. Sichergestellt sein muss, dass in dem Zeitraum von zehn Jahren jeder Vermögensgegenstand des Straßenvermögens durch die körperliche Inventur einmal erfasst wurde. Hierfür ist eine Planung der Inventur mit der Aufteilung des Straßenvermögens auf die zehn Jahre erforderlich.

Der Kreis Heinsberg nutzt derzeit das Verfahren der permanenten Inventur. Hierfür erfassen die Streckenkontrolleure zusätzliche Informationen. Beim Kreis Heinsberg sollen jedoch alle fünf Jahre vollständige Zustandserfassungen aller Kreisstraßen stattfinden. Daher könnte der Kreis

die permanente Inventur aufgeben und das Intervall der körperlichen Inventur auf fünf Jahre festlegen.

→ Empfehlung

Der Kreis Heinsberg sollte prüfen, ob die körperliche Inventur mit einem Intervall alle fünf Jahre ausreichend ist. Diese würde im Zusammenhang mit der vollständigen Zustandserfassung stattfinden. Dadurch kann die permanente Inventur entfallen und die Streckenkontrollen werden vom Zusatzaufwand entlastet.

Dies hätte den Vorteil, dass der Aufwand bei den Streckenkontrollen künftig geringer wäre. Die Kontrolleure könnten den zusätzlichen Aufwand für eine permanente Zustandserfassung einsparen. Die alle fünf Jahre durchgeführte Zustandserfassung ist vollkommen ausreichend.

8.3.3 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

8.3.3.1 Strukturen

- Aufgrund der regionalen Gegebenheiten können sich sowohl begünstigende wie auch belastende Faktoren für die Verkehrsflächenerhaltung im Kreis Heinsberg ergeben.

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.

Geografisch gesehen ist der **Kreis Heinsberg** der westlichste Kreis in NRW. Er gehört zum Regierungsbezirk Köln. Außerdem hat der Kreis Heinsberg eine 77 km lange Grenze zum Nachbarland Niederlande.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
EW je qkm (Bevölkerungsdichte)	407	117	246	296	602	1.192	31
Verkehrsfläche je EW in qm	8,50	1,31	4,78	8,50	11,24	25,65	30
Anteil Verkehrsfläche an der Fläche des Kreises in Prozent	0,35	0,10	0,21	0,26	0,32	0,47	30

Der Kreis Heinsberg hat die achtkleinste Gemarkungsfläche aller NRW-Kreise. Auf rund 62.800 ha leben etwa 256.000 Einwohner. Dadurch ergibt sich eine Bevölkerungsdichte von 407 Einwohnern je qkm. Dieser Wert liegt zwischen dem Median und dritten Viertelwert. Nur 25 Prozent aller anderen Kreise in NRW haben eine höhere Bevölkerungsdichte. Da dadurch die Straßen intensiver belastet sein können, kann dies ein belastender Faktor für die Erhaltung der Verkehrsflächen sein.

Im Kreis Heinsberg gibt es zehn Kommunen. Die größte Kommune ist die mittlere kreisangehörige Stadt Erkelenz mit rund 43.500 Einwohnern. Auf Platz zwei und Sitz der Kreisverwaltung ist die Stadt Heinsberg mit rund 42.900 Einwohnern. Die Gemeinde Waldfeucht mit ihren knapp 9.000 Einwohnern ist die kleinste Kommune im Kreis. Insgesamt verteilen sich die Einwohner recht gleichmäßig im Kreis Heinsberg.

An das überregionale Straßennetz ist der Kreis Heinsberg nur begrenzt angeschlossen. Einzig die Autobahn A46 verläuft an Erkelenz und Hückelhoven vorbei und endet südlich der Stadt Heinsberg. Ansonsten übernehmen verschiedene Bundes-, Landes- und die Kreisstraßen die weiträumige Erschließung des Kreises.

Der Kreis Heinsberg unterhält insgesamt 183 km Kreisstraßen in eigener Baulast. Davon sind 42 km Ortsdurchfahrten. Drei Viertel aller Kreisstraßen verlaufen außerhalb der Ortsdurchfahrten. Insgesamt verwaltet und unterhält der Kreis Heinsberg 2,17 Mio. qm Verkehrsfläche. Aus dem folgenden Streudiagramm wird deutlich, wie sich die Längen der 31 Kreise verteilen.

Verteilung der Straßenlängen der Kreise in NRW 2020



2020 positionierte sich der Kreis Heinsberg im interkommunalen Vergleich wie folgt³⁶:

Grundzahl	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ortsdurchfahrten in Baulast des Kreises (innerorts) in km	41,9	3,7	39,8	46,9	56,2	95,1	31
Kreisstraßen, freie Strecken in Baulast des Kreises (außerorts) in km	141	44,1	133	173	311	467	31
Kreisstraßen in Baulast des Kreises gesamt in km	183	47,80	172	212	383	526	31

Mit den 183 km Kreisstraßennetz befindet sich der Kreis Heinsberg zwischen dem 1. Viertelwert und dem Median. Etwa 25 Prozent aller Kreise unterhalten ein ähnlich großes Straßennetz.

³⁶ Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) 2020

8.3.3.2 Bilanzkennzahlen

- Der Kreis Heinsberg hat den bilanziellen Werterhalt der Verkehrsflächen sichergestellt. Das Verkehrsflächenvermögen ist 2020 sogar etwa 20 Prozent höher als zur Eröffnungsbilanz 2009.

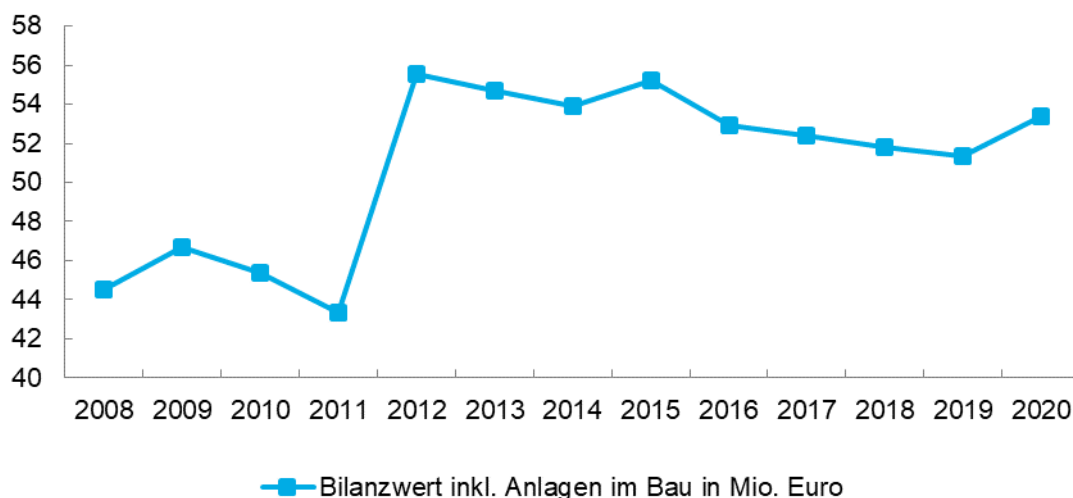
Der Anteil des Vermögenswertes der Verkehrsflächen an der Bilanzsumme liegt im **Kreis Heinsberg** bei zwölf Prozent. Damit liegt der Kreis Heinsberg knapp unter dem Median. 50 Prozent aller Kreise haben demnach eine höhere Verkehrsflächenquote. Beim durchschnittlichen Bilanzwert liegt der Kreis Heinsberg mit 24,38 Euro je qm zwischen dem ersten Viertelwert und dem Median.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	12,26	6,54	9,96	12,30	18,56	30,56	27
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	24,38	13,46	19,68	25,50	35,75	63,55	28

Der Bilanzwert inklusive der Anlagen im Bau lag zur Eröffnungsbilanz 2009 bei 44,5 Mio. Euro. 2020 liegt dieser Wert bei 53,4 Mio. Euro. Damit hat der Kreis Heinsberg den bilanziellen Werterhalt sichergestellt und sogar erhöht. Insgesamt ergibt dies eine Steigerung von 20 Prozent gegenüber 2009. Neben Heinsberg schafften das nur zwei weitere Kreise.

Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen Kreis Heinsberg in Mio. Euro



Der Bilanzwert stieg aufgrund von umfangreichen Bautätigkeiten zwischen 2011 und 2013 sprunghaft an. In den Folgejahren pendelte sich der Bilanzwert bei etwa 50 Mio. Euro ein.

Eine gute und intakte Infrastruktur ist ein wesentlicher Standortfaktor. Zudem werden die Verkehrsflächen auch zukünftig benötigt. Momentan hält der Kreis den Bilanzwert aufgrund neuer Investitionen in die Verkehrsflächen. Die Reinvestitionsquoten befinden sich jedoch seit Jahren auf einem niedrigen Niveau. Von daher sollte der Kreis Heinsberg den Bilanzwert der Verkehrsflächen weiterhin im Blick haben. Sobald die Investitionen abklingen, wird der Bilanzwert wieder sinken, sofern nicht über Reinvestitionen gegengesteuert wird.

8.3.4 Erhaltung der Verkehrsflächen

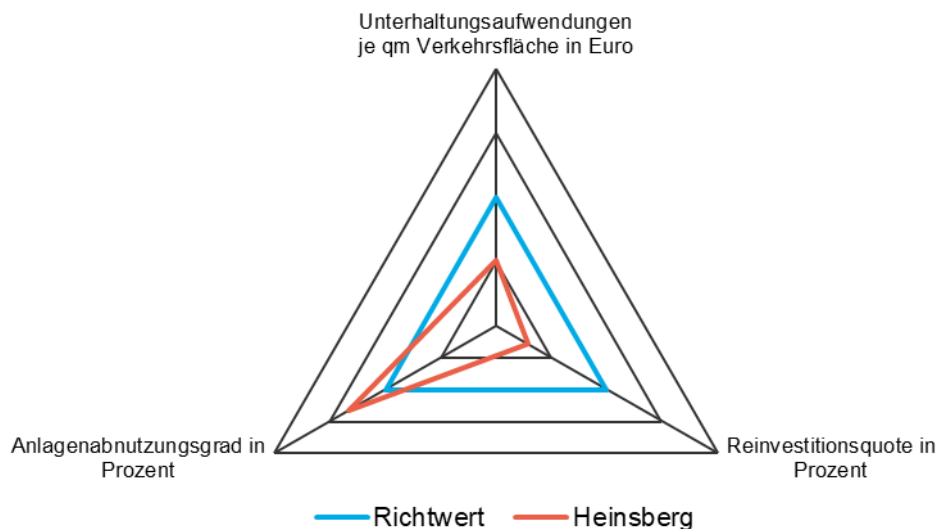
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kreise. Ein Kreis muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit er dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen 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 dem nachfolgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten des **Kreises Heinsberg** gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2020



Kennzahlen	Richtwert	Kreis Heinsberg
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,66
Reinvestitionsquote in Prozent	100	29
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50	67

Bei den Unterhaltungsaufwendungen setzt der Kreis Heinsberg 0,66 Euro je qm Verkehrsfläche ein. Das ist die Hälfte vom empfohlenen Richtwert der FGSV. Im Vier-Jahres-Durchschnitt ist der Wert niedriger und liegt bei nur 0,54 Euro je qm. Auch die Reinvestitionsquote liegt deutlich unter dem Richtwert. 2020 reinvestierte der Kreis gerade einmal 29 Prozent ins Kreisstraßennetz. Im Vier-Jahres-Durchschnitt liegt die Reinvestitionsquote bei 39 Prozent. Der Anlagenabnutzungsgrad von 67 Prozent zeigt eine bilanzielle Überalterung des Kreisstraßennetzes. Folgend untersuchen wir als gpaNRW diese Einflussfaktoren im Detail und stellen die Auswirkungen der vorgenannten Faktoren dar.

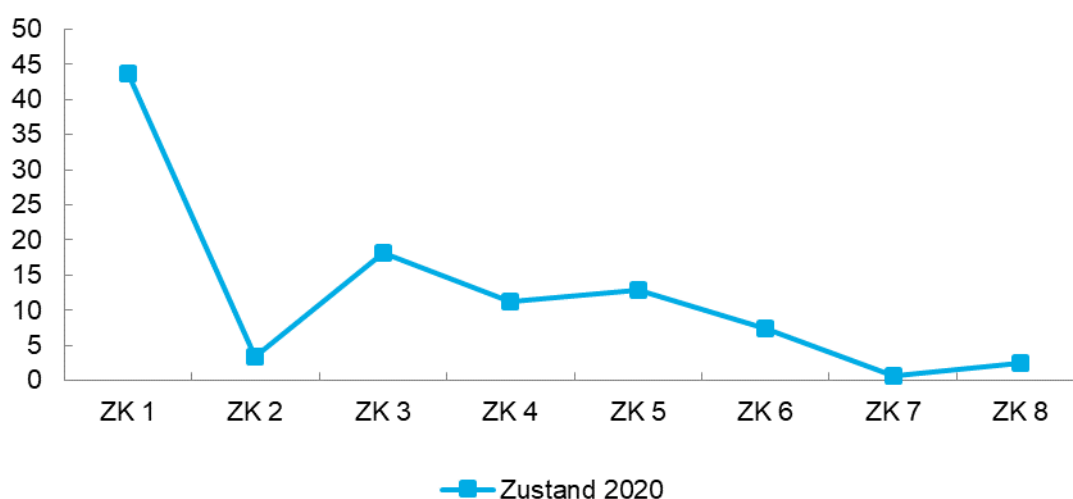
8.3.4.1 Alter und Zustand

- Der aus den Daten der Anlagenbuchhaltung errechnete Anlagenabnutzungsgrad von 67 Prozent zeigt eine bilanzielle Überalterung der Verkehrsflächen. Der tatsächliche Zustand zeigt jedoch eine gute bis sehr gute Verteilung.

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 flächengewichtete Anlagenabnutzungsgrad in Prozent ergibt sich aus der Restnutzungsdauer und der Gesamtnutzungsdauer. Beim **Kreis Heinsberg** ergibt dies einen Anlagenabnutzungsgrad von 67 Prozent. Dieser liegt über dem Richtwert von 50 Prozent und zeigt eine nicht ausgeglichene Altersstruktur. Der tatsächliche Zustand zeigt jedoch eine gute bis sehr gute Verteilung.

Zustandsverteilung Kreis Heinsberg in Prozent 2020



Der Kreis Heinsberg hat den Zustand der Kreisstraßen 2008 und 2016 erfasst. Die visuelle Zustandserfassung erfolgte dabei nach den einschlägigen Empfehlungen der FGSV. Der Kreis Heinsberg definiert dabei acht Zustandsklassen. Die Zustandsklasse ZK1 definiert einen neuwertigen Zustand. Die Zustandsklasse ZK8 deutet auf erneuerungsbedürftige Flächen hin.

Definition der Zustandsklassen Kreis Heinsberg

Zustandsklasse	Gesamtwert	Bedeutung
1	< 1,5	sehr guter Zustand
2	1,5 bis 2,0	guter Zustand
3	2,0 bis 2,5	
4	2,5 bis 3,0	mittlerer Zustand
5	3,0 bis 3,5	
6	3,5 bis 4,0	schlechter Zustand
7	4,0 bis 4,5	
8	> 4,5	sehr schlechter Zustand

Mit 44 Prozent befindet sich der überwiegende Anteil der Verkehrsflächen in einem sehr guten Zustand. Positiv ist ebenfalls, dass derzeit nur 2,5 Prozent der Flächen erneuerungsbedürftig sind. Das sind etwa 37.000 qm. Zusammen mit den Zustandsklassen ZK6 und ZK7 befinden sich nur zehn Prozent der Verkehrsflächen in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand.

In einer weiteren Grafik sind die Innerorts- und Außerortsstraßen im Vergleich dargestellt.

Verteilung der Zustandsklassen Kreis Heinsberg innerorts und außerorts in Prozent 2016



Die beiden Verlaufskurven sehen ähnlich aus. Unterschiede zwischen den Innerorts- und Außerortsstraßen gibt es beispielsweise bei der Zustandsklasse ZK1. Demnach befinden sich innerorts 34 Prozent in einem sehr guten Zustand. Außerorts ist der Anteil mit knapp 47 Prozent deutlich höher. Die Zustandsklassen ZK6 bis ZK8 verteilen sich innerorts und außerorts ähnlich.

Insgesamt gesehen hat der Kreis Heinsberg einen guten bis sehr guten Straßenzustand vorzuweisen. Jedoch sollte der Kreis Heinsberg die bilanziellen Anlagenabnutzungsgrade mit dem tatsächlichen Zustand nochmals abgleichen.

8.3.4.2 Unterhaltung

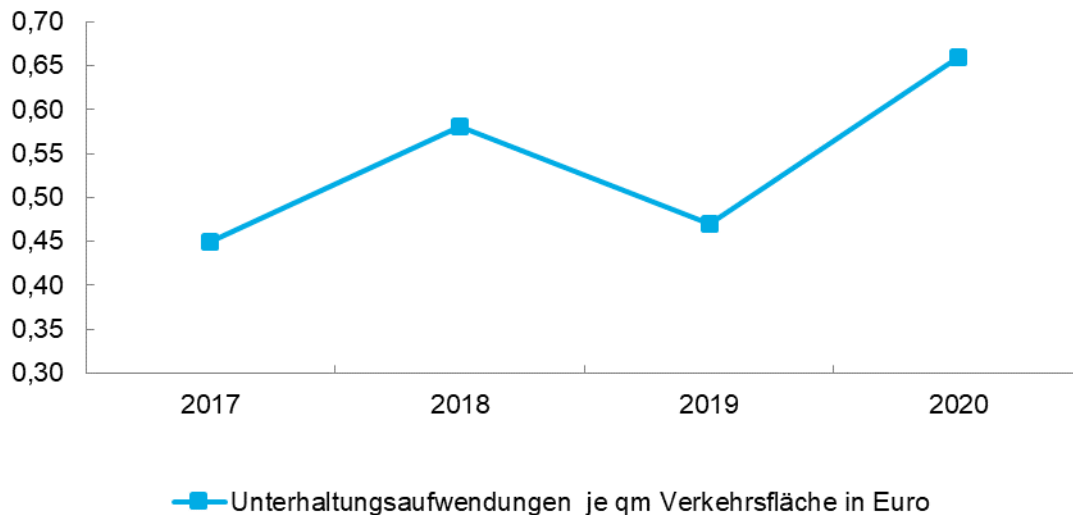
→ Feststellung

Zwischen 2017 und 2020 hat der Kreis Heinsberg durchschnittlich 0,54 Euro je qm für die Verkehrsflächenunterhaltung eingesetzt. Das sind nur 42 Prozent des empfohlenen Richtwertes der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.

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 jährlichen Unterhaltungsaufwendungen schwanken im **Kreis Heinsberg** nur leicht und liegen bei rund 1,17 Mio. Euro jährlich. Dies ergibt durchschnittlich 0,54 Euro je qm an Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen.

Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen Kreis Heinsberg je qm in Euro 2017 bis 2020



Rückstellungen infolge unterlassender Instandhaltungen bildete der Kreis Heinsberg im betrachteten Zeitraum keine. Damit setzt der Kreis Heinsberg etwa 42 Prozent des empfohlenen Richtwertes der FGSV an. Der Richtwert ist aber nur als Orientierung für eine wirtschaftliche Unterhaltung der Verkehrsflächen insgesamt zu verstehen. Der tatsächlich erforderliche Finanzbedarf ist in den Kreisen unterschiedlich hoch und von verschiedenen Faktoren abhängig. Um diesen festzustellen, hilft u.a. eine Kostenrechnung und die vorhandenen Kenntnisse zum Straßenzustand. Außerdem kann der optimale Zeitpunkt bestimmt werden, ab wann die Flächen instand zu setzen oder zu erneuern sind. Bei frühzeitigem Eingreifen lassen sich aufwendige und somit teure Maßnahmen in der Zukunft deutlich reduzieren.

Da sich der überwiegende Anteil der Verkehrsflächen in einem guten bis sehr guten Zustand befindet, erscheinen die derzeitigen Unterhaltungsaufwendungen als zu gering. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung erstreckt sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsflächen. Von daher ist frühzeitiges und regelmäßiges Eingreifen in die Verkehrsflächen sehr wichtig. Reduzierte bzw. auch unterlassende Instandhaltungen führen häufig zu höheren Folgekosten.

→ Empfehlung

Die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen sollte der Kreis Heinsberg anhand der Altersstruktur und des Sanierungsbedarfs der Verkehrsflächen festlegen.

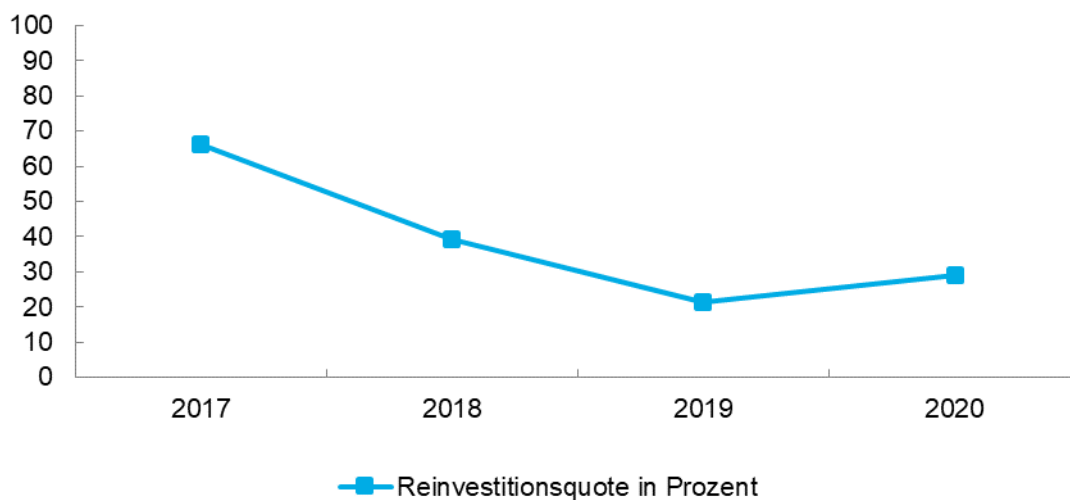
8.3.4.3 Reinvestitionen

→ Feststellung

Die Reinvestitionsquoten schwanken innerhalb des Untersuchungszeitraums 2017 bis 2020 zwischen 22 und 66 Prozent. Durchschnittlich reinvestierte der Kreis Heinsberg 39 Prozent in die Verkehrsflächen.

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.

Reinvestitionsquote Kreis Heinsberg in Prozent 2017 bis 2020



Die durchschnittliche jährliche Reinvestitionsquote des **Kreises Heinsberg** liegt bei 39 Prozent. Damit reinvestierte der Kreis von 2017 bis 2020 jährlich circa 970.000 Euro ins bestehende Kreisstraßennetz. Dem gegenüber stehen jährliche Abschreibungen von 2,4 Mio. Euro. In den kommenden Jahren möchte der Kreis Heinsberg die Radwege ausbauen und plant hierfür deutlich höhere (Re-)Investitionen.

Auch im Straßenbau sind weitere umfangreiche Maßnahmen geplant. Die geringen Reinvestitionsquoten hängen mit dem jetzigen guten Zustand der Kreisstraßen zusammen. Der Kreis

Heinsberg hat gegenwärtig kaum erneuerungsbedürftige Flächen. Insofern sind derzeit geringere Reinvestitionen nötig. Der Reinvestitionsbedarf wird jedoch zukünftig wieder steigen. Dies liegt unter anderem an den geringen Unterhaltungsaufwendungen beim Kreis Heinsberg. Der Kreis kann die bestehenden Flächen mit den geringen Unterhaltungsaufwendungen nicht so unterhalten wie es nötig wäre. Von daher werden künftig wieder mehr Flächen in den Erneuerungsbedarf übergehen. Höhere Reinvestitionen sind die Folge.

Finanzmitteleinsatz

Verschiedene Neuerungen für die Kreise bringt das Ende 2018 in Kraft getretene zweite NKF-Weiterentwicklungsgesetz (2. NKFVG) mit. Das dort beschriebene Wirklichkeitsprinzip soll eine Weiterentwicklung des Vorsichtsprinzips darstellen. Mit dem Komponentenansatz sind Erhaltungsaufwendungen unter bestimmten Voraussetzungen aktivierbar. Beispielsweise bisher konsumtiv angesetzte Deckschichterenerungen könnten Kreise nun aktivieren. Die Details mit den nötigen Bedingungen sind im Gesetz definiert.

Um die möglichen Auswirkungen darzustellen, haben wir eine weitere Kennzahl definiert. Die Kennzahl „Finanzmitteleinsatz“ setzt sich aus den Unterhaltungsaufwendungen und den Reinvestitionen zusammen. Diese soll mögliche Verschiebungen von konsumtiven zu investiven Maßnahmen aufzeigen. Derzeit hat der Kreis Heinsberg vom Komponentenansatz keinen Gebrauch gemacht. Insofern gibt es aus diesem Grund keine Verschiebungen.

Finanzmitteleinsatz Kreis Heinsberg je qm in Euro 2017 bis 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Unterhaltungsaufwendungen	0,45	0,58	0,47	0,66
Reinvestitionen	0,72	0,43	0,29	0,34
Finanzmitteleinsatz	1,17	1,01	0,76	1,00

Den niedrigsten Finanzmitteleinsatz hatte der Kreis Heinsberg 2019. Den höchsten Wert gab es 2017 mit 1,17 Euro je qm. Durchschnittlich setzt der Kreis Heinsberg einen Euro je qm an Finanzmitteln ein.

Eine werterhaltende Reinvestitionstätigkeit setzt voraus, dass mindestens in Höhe der Abschreibungen reinvestiert wird. Davon ausgehend ergibt sich für den Kreis Heinsberg inklusive der empfohlenen Unterhaltungsaufwendungen ein ungefährender jährlicher Finanzmittelbedarf von 2,50 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.

→ Empfehlung

Der Kreis Heinsberg sollte die Reinvestitionstätigkeiten anhand einer zu entwickelnden Gesamtstrategie überprüfen. Diese sollte den Zustand der Verkehrsflächen und die Unterhaltungstätigkeiten berücksichtigen.

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.

Der Kreisbauhof erbringt im **Kreis Heinsberg** die Pflegeleistungen für das Straßenbegleitgrün vollständig ohne externe Unterstützung.

8.4.1 Steuerung

→ Feststellung

Der Kreisbauhof hat eine umfassende Leistungserfassung für die Pflege des Straßenbegleitgrüns. Eine Kostenrechnung gibt es jedoch nicht. Um die Unterhaltung zielgerecht steuern zu können, fehlen grundlegende Informationen zu den Flächen des Straßenbegleitgrüns inklusive eines Grünflächenkatasters. Für die Pflege gibt es zwar Qualitätsanforderungen seitens der Verwaltung, allerdings sind diese bisher nicht schriftlich fixiert.

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 Heinsberg** stellt in Bezug auf das Thema Grünflächen eine Besonderheit dar. Die Pflegeaufwendungen kann der Kreis Heinsberg sehr genau beziffern, jedoch kennt er die dazugehörigen Flächen nicht.

→ Empfehlung

Der Kreis Heinsberg sollte die Flächen des Straßenbegleitgrüns erfassen. Idealerweise gibt es hierfür ein Grünflächenkataster.

Dabei sollte der Kreis Heinsberg die Flächen zumindest nach den unterschiedlichen Flächenarten wie z. B. Bankette, Böschungen, Trennstreifen usw. unterscheiden. Idealerweise werden diese Flächen in einem weiteren Schritt mit einer Pflegestufe verknüpft. Diese differenziert erfassten Daten sind wichtig für eine zielgerechte Steuerung der Pflege des Straßenbegleitgrüns.

Eine Kostenrechnung ist beim Kreis Heinsberg mithilfe der vorhandenen Bauhofsoftware grundsätzlich möglich. Derzeit kann der Kreis diese Möglichkeiten noch nicht nutzen. Dazu fehlen unter anderem die erwähnten Flächen. Der Kreisbauhof plant daher ausschließlich den Personal- und Materialeinsatz und steuert so den betrieblichen Ablauf.

→ Empfehlung

Die vorhandenen Strukturen sollte der Kreis Heinsberg zu einer steuerungswirksamen Kostenrechnung ausbauen. Dabei sollten die Strukturen der Kostenrechnung und der Straßendatenbank inklusive Grünflächenkataster aufeinander abgestimmt sein.

Analog zum Thema Verkehrsflächen sollte sich der Aufbau und die Gliederungstiefe am Bedarf des Kreises orientieren. Die Kostenrechnung sollte ein Steuerungselement innerhalb der Grünflächenverwaltung darstellen. Mithilfe dessen lassen sich wirtschaftliche und nachhaltige Entscheidungen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns treffen. Zudem können Ressourcenbedarf und Leistungsmengen so miteinander verknüpft werden, dass eine leistungsorientierte Kostenrechnung möglich wird und Budgets differenzierter darstellbar sind.

Als Grundlage der Pflege des Straßenbegleitgrüns bedarf es außerdem einer Gesamtstrategie mit operativen Zielen. Um diese Ziele messen und steuern zu können, sind geeignete Kennzahlen nötig. Der Kreis Heinsberg hat derzeit keine Gesamtstrategie und Ziele für die Pflege des Straßenbegleitgrüns definiert. Seitens der Politik und der Verwaltung gibt es zwar eine Erwartungshaltung, diese ist jedoch nicht schriftlich fixiert bzw. von der Politik beschlossen.

→ Empfehlung

Der Kreis Heinsberg sollte eine steuerungswirksame Gesamtstrategie entwickeln. Daraus lassen sich operative Ziele und geeignete Kennzahlen ableiten.

Kennzahlen mit Finanzbezug können aufzeigen, ob und wo Optimierungsmöglichkeiten bestehen. Sie bilden eine wesentliche Basis für Wirtschaftlichkeitsentscheidungen. Erst hierdurch kann sachgerecht entschieden werden, ob Leistungen vergeben werden sollten oder ob Eigenleistungen ggf. soweit optimiert werden können, so dass sie wettbewerbsfähig sind.

Folgend sind Beispiele für Kennzahlen mit Finanzbezug aufgeführt:

- Pflegeaufwendungen Rasen Intensivpflege je qm Rasenfläche in Euro,
- Pflegeaufwendungen Sträucher/Gehölze je qm Sträucher-/Gehölzflächen in Euro,
- Pflegeaufwendungen Bäume je Baum in Euro.

Kennzahlen können auch transparent machen, inwieweit Flächenumfang und/oder -struktur die Höhe der Aufwendungen bestimmt. Hierzu eignen sich z. B. die Strukturkennzahlen. Durch Verringerung der in der Unterhaltung tendenziell teureren Flächenanteile könnten die Aufwendungen des Straßenbegleitgrüns günstig beeinflusst werden. Hier liegt möglicherweise ein Steuerungspotenzial für den Kreis Heinsberg.

8.4.2 Strukturen

- Aufgrund der nicht ausreichenden Datenlage sind Aussagen zu begünstigenden wie auch belastenden Einflüssen auf die Höhe der Aufwendungen nicht möglich.

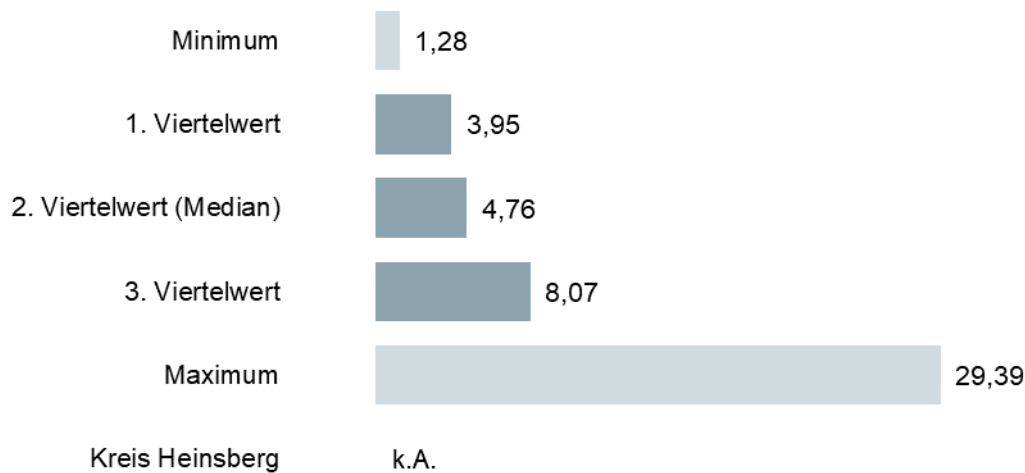
Die Strukturen des Straßenbegleitgrüns können begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Die tatsächliche Fläche des Straßenbegleitgrüns und die Anzahl der Bäume kennt der **Kreis Heinsberg** bisher nicht. Sollte der Kreis Heinsberg die fehlenden Daten nacherfassen, kann er sich zum folgenden interkommunalen Vergleich hinzufügen. Dadurch ergeben sich möglicherweise weitere Erkenntnisse.

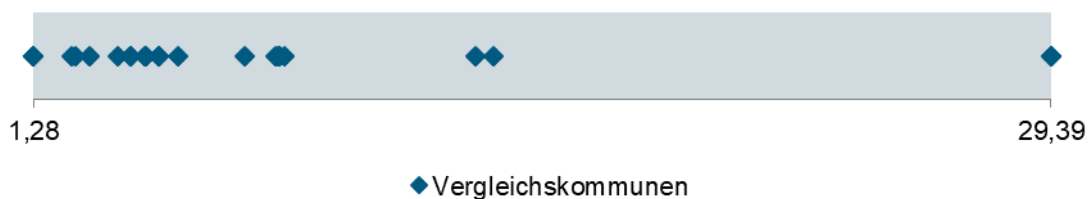
Strukturkennzahl Straßenbegleitgrün 2020

Kennzahlen	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	k. A.	0,90	2,66	6,58	10,70	17,30	26

Bäume je 1.000 qm Straßenbegleitgrün 2020



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



Aus dem Diagramm ist die große Streuung beim Baumbestand erkennbar. Dieser Wert ist zum einen von der Fläche des Straßenbegleitgrüns und der absoluten Anzahl an Bäumen abhängig. Eine geringe Fläche und viele Bäume erzeugen eine hohe Dichte.

8.4.3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

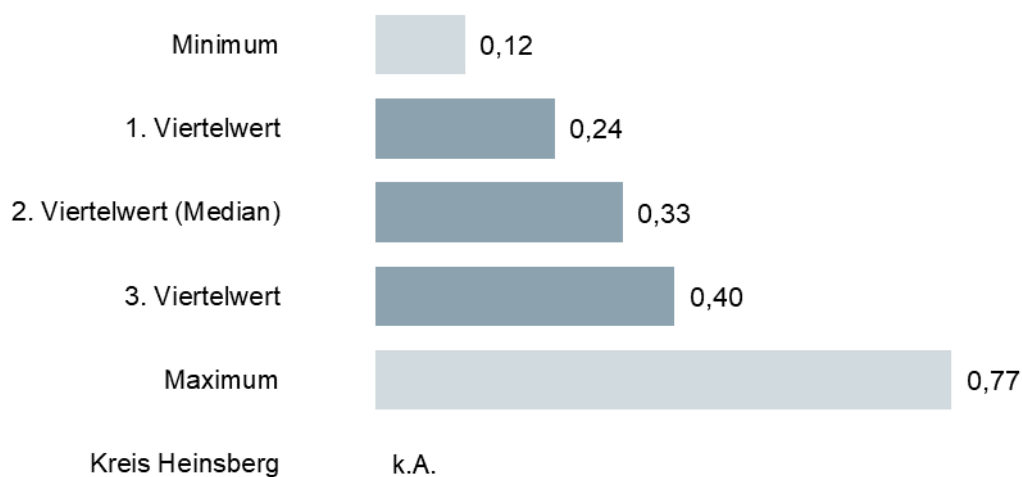
→ Feststellung

Die Aufwendungen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns lassen sich beim Kreis Heinsberg nicht darstellen. Dem Kreis fehlen hierfür zuverlässige Flächenangaben.

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.

75 Prozent aller dargestellten Kreise wenden bis maximal 0,40 Euro je qm auf. Dem Kreis Heinsberg fehlen derzeit zuverlässige Daten zu den Flächen. Daher lassen sich die Aufwendungen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns nicht darstellen.

Aufwendungen Straßenbegleitgrün in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 24 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



→ Empfehlung

Der Kreis Heinsberg sollte die Aufwendungen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns je qm in Euro kennen. Dazu sind die Flächeninformationen ein sehr wichtiger Baustein.

Die vorliegenden Erkenntnisse kann der Kreis Heinsberg nutzen, um die nächsten Schritte anzugehen. Dazu gehören ausreichend differenzierte Daten, eine Kostenrechnung und eine Gesamtstrategie inklusive der operativen Ziele und geeigneter Kennzahlen.

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 Heinsberg nutzt seit 2008 eine Straßendatenbank. Jedoch wird diese seit 2018 nicht mehr vom Anbieter unterstützt. Um auch künftig die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern, bedarf es einer neuen Straßendatenbank mit Schnittstellen zur Bauhofsoftware und einem Aufbruchmanagement.	283	E1.1	Beim Aktualisieren von Straßendaten sollte der Kreis Heinsberg veraltete Daten historisieren und nicht überschreiben bzw. löschen. So ließe sich jederzeit darstellen, wie sich die Verkehrsflächen entwickelt haben.	284
			E1.2	Der Kreis Heinsberg sollte künftig auch die Inventardaten, die Aufbaudaten und das Straßenbegleitgrün erfassen und in geeigneten Datenbanken einpflegen.	284
			E1.3	Der Kreis Heinsberg sollte die Anschaffung einer neuen Straßendatenbank prüfen. Beim Migrationsprozess sollte darauf geachtet werden, dass so viele Daten wie möglich überführt werden können. Zudem sollten die Strukturen der neuen Straßendatenbank, der Anlagenbuchhaltung und einer künftigen Kostenrechnung aufeinander abgestimmt sein.	284
			E1.4	Der Kreis Heinsberg sollte eine Aufgrabungsrichtlinie erstellen. Diese sollte verbindliche Regelungen zum Umgang mit Aufbrüchen beinhalten. Diese Richtlinie sollte als Bedingung für Arbeiten im Straßenraum dienen.	285
F2	Der Kreis Heinsberg hat eine umfangreiche Leistungserfassung im Kreisbauhof. Diese ist zu einer Kostenrechnung ausbaufähig, um den vollständigen Ressourcenverbrauch der Verkehrsflächen abzubilden.	285	E2	Der Kreis Heinsberg sollte die vorhandenen Strukturen zu einer steuerungs wirksamen Kostenrechnung ausbauen. Dabei sollten die Strukturen der Kostenrechnung und der Straßendatenbank aufeinander abgestimmt sein.	286
F3	Der Kreis Heinsberg hat bisher keine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben und Kennzahlen für die Erhaltung der Verkehrsflächen definiert.	286	E3	Der Kreis Heinsberg sollte eine Gesamtstrategie entwickeln. Daraus sollte der Kreis konkrete operative Ziele ableiten und diese über geeignete Kennzahlen messen und steuern.	287

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die beiden Bereiche Finanzen und Kreisstraßen stimmen sich in buchhalterischen Fragen gut miteinander ab. Eine Schnittstelle zwischen der Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank gibt es bisher nicht. Die körperlichen Inventuren finden als permanente Inventuren statt.	287	E4.1	Die beteiligten Bereiche Finanzen und Kreisstraßen sollten prüfen, inwieweit Schnittstellen zum (automatisierten) Datenabgleich die manuelle Arbeit entlasten. Außerdem sollte geprüft werden, welche weitergehenden Informationen im jeweils anderen System ergänzt werden können.	290
			E4.2	Der Kreis Heinsberg sollte prüfen, ob die körperliche Inventur mit einem Intervall alle fünf Jahre ausreichend ist. Diese würde im Zusammenhang mit der vollständigen Zustandserfassung stattfinden. Dadurch kann die permanente Inventur entfallen und die Streckenkontrolleure werden vom Zusatzaufwand entlastet.	291
F5	Zwischen 2017 und 2020 hat der Kreis Heinsberg durchschnittlich 0,54 Euro je qm für die Verkehrsflächenunterhaltung eingesetzt. Das sind nur 42 Prozent des empfohlenen Richtwertes der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.	297	E5	Die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen sollte der Kreis Heinsberg anhand der Altersstruktur und des Sanierungsbedarfs der Verkehrsflächen festlegen.	298
F6	Die Reinvestitionsquoten schwanken innerhalb des Untersuchungszeitraums 2017 bis 2020 zwischen 22 und 66 Prozent. Durchschnittlich reinvestierte der Kreis Heinsberg 39 Prozent in die Verkehrsflächen.	298	E6	Der Kreis Heinsberg sollte die Reinvestitionstätigkeiten anhand einer zu entwickelnden Gesamtstrategie überprüfen. Diese sollte den Zustand der Verkehrsflächen und die Unterhaltungstätigkeiten berücksichtigen.	299
Straßenbegleitgrün					
F7	Der Kreisbauhof hat eine umfassende Leistungserfassung für die Pflege des Straßenbegleitgrüns. Eine Kostenrechnung gibt es jedoch nicht. Um die Unterhaltung zielgerecht steuern zu können, fehlen grundlegende Informationen zu den Flächen des Straßenbegleitgrüns inklusive eines Grünflächenkatasters. Für die Pflege gibt es zwar Qualitätsanforderungen seitens der Verwaltung, allerdings sind diese bisher nicht schriftlich fixiert.	300	E7.1	Der Kreis Heinsberg sollte die Flächen des Straßenbegleitgrüns erfassen. Idealerweise gibt es hierfür ein Grünflächenkataster.	300
			E7.2	Die vorhandenen Strukturen sollte der Kreis Heinsberg zu einer steuerungswirksamen Kostenrechnung ausbauen. Dabei sollten die Strukturen der Kostenrechnung und der Straßendatenbank inklusive Grünflächenkataster aufeinander abgestimmt sein.	300
			E7.3	Der Kreis Heinsberg sollte eine steuerungswirksame Gesamtstrategie entwickeln. Daraus lassen sich operative Ziele und geeignete Kennzahlen ableiten.	301

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F8	Die Aufwendungen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns lassen sich beim Kreis Heinsberg nicht darstellen. Dem Kreis fehlen hierfür zuverlässige Flächenangaben.	302	E8	Der Kreis Heinsberg sollte die Aufwendungen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns je qm in Euro kennen. Dazu sind die Flächeninformationen ein sehr wichtiger Baustein.	303

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Heinsberg	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	66,79	37,78	46,52	55,34	65,77	80,16	20
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,66	0,22	0,53	0,68	1,07	1,57	29
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	0,54	0,36	0,53	0,81	1,12	1,50	24
Reinvestitionsquote in Prozent	28,99	13,65	39,80	77,94	103	168	30
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	37,83	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