

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*des Kreises Herford
2022/2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	6
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Herford	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Ausgangslage des Kreises Herford	11
0.2.1 Strukturelle Situation	11
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	12
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	12
0.3.1 IKZ - Ergebnisse	13
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für den Kreis Herford	19
0.4 Überörtliche Prüfung	21
0.4.1 Grundlagen	21
0.4.2 Prüfungsbericht	21
0.5 Prüfungsmethodik	22
0.5.1 Kennzahlenvergleich	22
0.5.2 Strukturen	23
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	23
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	24
0.6 Prüfungsablauf	24
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	26
1. Finanzen	39
1.1 Managementübersicht	39
1.1.1 Haushaltssituation	39
1.1.2 Haushaltssteuerung	40
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	41
1.3 Haushaltssituation	42
1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen	43
1.3.2 Haushaltsstatus	46
1.3.3 Ist-Ergebnisse	48
1.3.4 Plan-Ergebnisse	53
1.3.5 Eigenkapital	57
1.3.6 Schulden und Vermögen	59
1.4 Haushaltssteuerung	66
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	67
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	68

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	70
1.4.4	Fördermittelmanagement	74
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	78
2.	Tax Compliance Management System	84
2.1	Managementübersicht	84
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	84
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	89
2.5.3	Informationsbeschaffung und –bereitstellung	91
2.5.4	Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung	93
2.5.5	Überwachung und Verbesserung des TCMS	94
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	95
3.	Informationstechnik	96
3.1	Managementübersicht	96
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	97
3.3	IT-Profil	98
3.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	100
3.3.2	IT-Kosten	102
3.3.3	Digitalisierung	110
3.3.4	Prozessmanagement	122
3.3.5	IT-Sicherheit	125
3.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	127
3.4	IT an Schulen	131
3.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	135
4.	Hilfe zur Erziehung	138
4.1	Managementübersicht	138
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	141
4.3	Strukturen	142
4.3.1	Umgang mit den Strukturen	144
4.3.2	Präventive Angebote	145
4.4	Organisation und Steuerung	147
4.4.1	Organisation	147
4.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	150
4.4.3	Finanzcontrolling	151
4.4.4	Fachcontrolling	152
4.5	Verfahrensstandards	153
4.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	153

4.5.2	Prozesskontrollen	159
4.6	Personaleinsatz	159
4.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	162
4.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	162
4.7	Leistungsgewährung	163
4.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	163
4.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	172
4.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	183
4.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	185
5.	Hilfe zur Pflege	192
5.1	Managementübersicht	192
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	193
5.3	Demografische Entwicklung	194
5.4	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	196
5.4.1	Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	196
5.4.2	Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	197
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	220
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	222
6.	Bauaufsicht	225
6.1	Managementübersicht	225
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	226
6.3	Baugenehmigung	226
6.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	227
6.3.2	Rechtmäßigkeit	228
6.3.3	Geschäftsprozesse	230
6.3.4	Schnittstellen	231
6.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	232
6.3.6	Digitalisierung	236
6.3.7	Personaleinsatz	238
6.3.8	Bauberatung	242
6.3.9	Dauer der Genehmigungsverfahren	244
6.3.10	Transparenz und Steuerung	247
6.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	250
7.	Vergabewesen	252

7.1	Managementübersicht	252
7.2	Inhalte, Ziele und Methodik	253
7.3	Organisation des Vergabewesens	255
7.3.1	Organisatorische Regelungen	255
7.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	257
7.3.3	Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung	259
7.3.4	Einsatz einer Vergabemanagementsoftware	261
7.3.5	Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen	262
7.4	Allgemeine Korruptionsprävention	264
7.5	Sponsoring	268
7.6	Bauinvestitionscontrolling	270
7.7	Nachtragswesen	272
7.7.1	Abweichungen vom Auftragswert	273
7.7.2	Organisation des Nachtragswesens	275
7.8	Maßnahmenbetrachtung	276
7.9	Anlage: Ergänzende Tabellen	277
8.	Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün	281
8.1	Managementübersicht	281
8.2	Inhalte, Ziele und Methodik	282
8.3	Verkehrsflächen	282
8.3.1	Steuerung	283
8.3.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	287
8.3.3	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	289
8.3.4	Erhaltung der Verkehrsflächen	292
8.4	Straßenbegleitgrün	301
8.4.1	Steuerung	301
8.4.2	Strukturen	302
8.4.3	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	303
8.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	306
	Kontakt	308

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Herford

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung des Kreises Herford 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.

Die **Haushaltssituation** des Kreises Herford bleibt angespannt. Trotz durchgängig negativer Plandaten konnte der Kreis im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 in drei Jahren positive Ergebnisse erzielen. Die aufsummierten Jahresergebnisse betragen 4,7 Mio. Euro. Ausschlaggebend ist hier der hohe Jahresüberschuss im Jahr 2020. Dieser ist allerdings maßgeblich geprägt durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) in Höhe von 9,7 Mio. Euro. Ohne diese Buchungshilfe hätte sich für 2020 und auch den Betrachtungszeitraum insgesamt ein Defizit ergeben.

Obwohl die Haushaltsplanungen der kreisangehörigen Kommunen weitgehend defizitär sind, zeigt deren Finanzlage auch positive Entwicklungen. Waren bei der letzten überörtlichen Prüfung 2016 noch drei der Kommunen verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept bzw. einen Haushaltssanierungsplan aufzustellen, so ist diese Verpflichtung im Jahr 2022 bei allen Kommunen entfallen. Die Finanzkraft im Kreisgebiet ist in den letzten Jahren gestiegen, interkommunal ordnet sie sich im Mittelfeld ein. Auch die Belastung durch die Kreisumlage ist im Kreis Herford unauffällig, denn beim bereinigten Umlagebedarf je Einwohner bildet der Kreis Herford den Median unter den Vergleichskreisen.

Aus Rücksicht auf die kreisangehörigen Kommunen plant der Kreis Herford auch in den folgenden Jahren mit einer nicht auskömmlichen Umlage. Die geplanten Defizite bis 2026 betragen insgesamt rund 15 Mio. Euro. Wenn diese eintreten, wäre die Ausgleichsrücklage bereits 2024 nahezu aufgezehrt. Ohne die auch in den Planjahren berücksichtigten außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG wären die Defizite noch rund 30 Mio. Euro höher. Die ohnehin geringe Eigenkapitalausstattung des Kreises Herford wird durch die Defizite weiter zurückgehen. Zudem wirkt sich die Buchungs- und Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG ab 2026 eigenkapitalmindernd aus. Dadurch ist die Handlungsfähigkeit des Kreises Herford eingeschränkt und es

droht die bilanzielle Überschuldung. Umso wichtiger wird es daher sein, den Prozess der freiwilligen Haushaltskonsolidierung weiter fortzuführen und zukünftig eine auskömmliche Umlage zu erheben.

Ein weiterer Belastungsfaktor für den Kreishaushalt ist auch die hohe Verschuldung. Die Gesamtverbindlichkeiten (Konzernebene) sind im Betrachtungszeitraum von 145 Mio. Euro auf 234 Mio. Euro gestiegen. Der Kreis Herford gehört zu den Kreisen mit den höchsten Gesamtverbindlichkeiten, wobei der größte Teil auf das Klinikum Herford AöR entfällt. Aber auch die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts liegen interkommunal auf hohem Niveau.

Durch quartalsweise erstellte Controllingberichte erhalten Verwaltungsführung und politische Gremien regelmäßig zur **Haushaltssteuerung** erforderliche Informationen. In den Berichten könnte zusätzlich über wichtige Investitionsmaßnahmen, den Stand der Investitionskredite und die Entwicklung der eigenen liquiden Mittel berichtet werden. Zudem sollte der Kreis Herford anstreben, bei der Erstellung der Gesamtabschlüsse die gesetzlichen Fristen einzuhalten.

Ermächtigungsübertragungen nutzt der Kreis Herford vor allem bei den investiven Auszahlungen in vergleichsweise hohem Umfang. Der dann insgesamt zur Verfügung stehende Haushaltsansatz konnte in den letzten Jahren nicht einmal zur Hälfte auch tatsächlich umgesetzt werden. Die gpaNRW empfiehlt, Ermächtigungsübertragungen restriktiver einzusetzen und investive Maßnahmen nach Möglichkeit realitätsnäher zu veranschlagen.

Auch für das Fördermittelmanagement sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten. Die Fördermittelakquise und -bewirtschaftung erfolgen beim Kreis Herford dezentral in den Fachbereichen. Der Kreis sollte vorgeben, dass bei der Planung von Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen standardmäßig eine Prüfung auf Fördermöglichkeiten zu erfolgen hat. Über ein Fördercontrolling sollten die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte zentral erfasst und die Entscheidungsträger regelmäßig über deren Stand informiert werden.

Der Kreis Herford hat bereits 2018 ein Projekt zur Einführung eines **Tax Compliance Management Systems (TCMS)** begonnen. Die Fortführung hat sich insgesamt stark verzögert. Zum Zeitpunkt der Prüfung im August 2022 schien die geplante Einrichtung bis zum 31. Dezember 2022 gefährdet, da noch notwendige Strukturen geschaffen und Arbeitsprozesse festgelegt werden mussten. Hierzu hat die gpaNRW Empfehlungen gegeben. In der Folgezeit hat sich der Kreis Herford intensiv mit der Einführung eines TCMS beschäftigt und einige der Empfehlungen bereits umgesetzt. So liegt der Entwurf einer Dienstanweisung zum TCMS inzwischen bereits vor. Zudem hat der Kreis einen schriftlichen Zeit- und Projektplan zur Einrichtung des TCMS erstellt und Zuständigkeiten geregelt.

Da der Kreis Herford den verlängerten Optionszeitraum zur Anwendung des § 2b UStG nutzt, ist er bis zum 31. Dezember 2024 nur mit seinen Betrieben gewerblicher Art (BgA) umsatzsteuerpflichtig. Für die ab 2025 eintretende Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht sollte der Kreis eine umfassende Bestands- und Risikoanalyse durchführen. Diese sollte er laufend fortschreiben und dokumentieren. Dabei sollte er sämtliche Verträge und alle relevanten Sachverhalte auf eine mögliche Steuerpflicht überprüfen. Die gpaNRW empfiehlt außerdem, ein verbindliches Schulungskonzept sowie ein regelmäßiges, schriftliches Berichtswesen zu etablieren. Die Umsetzung der Maßnahmen und Regelungen zum TCMS sollte er kontrollieren und dies dokumentieren, um ein wirksames TCMS sicherzustellen.

Seine **Informationstechnik (IT)** betreibt der Kreis Herford als Mitglied des Zweckverbands „Kommunales Rechenzentrum Minden-Ravensberg/Lippe“ (krz). Dieses Betriebsmodell eröffnet dem Kreis Herford gute Möglichkeiten, seine IT-Leistungen und damit seine IT-Kosten bedarfsgerecht zu steuern. Die Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sind interkommunal unauffällig. Den relativ geringen Kosten stehen aber Defizite bei anderen betrachteten Aspekten gegenüber.

Zur Verbesserung der IT-Steuerung sollte der Kreis eine verbindliche IT-Gesamtstrategie festlegen und den Prozess zur Beschaffung von IT formal regeln. Die bereits laufende Erarbeitung einer umfassenden Digitalisierungsstrategie sollte er zeitnah abschließen und eine verbindliche Umsetzungsplanung festlegen. Wesentliche Voraussetzung für die digitale Transformation ist ein vorgeschaltetes systematisches Prozessmanagement. Dies befindet sich beim Kreis Herford im Aufbau. Bei der Aufnahme sämtlicher Prozesse der Kreisverwaltung sollte der Kreis die IT-Abteilung einbinden, um die Potenziale technischer Unterstützungsmöglichkeiten ausschöpfen zu können. Um die IT-Sicherheit zu verbessern, sollte er Konzepte für die Notfallvorsorge und das IT-Sicherheitsmanagement erstellen.

Die örtliche Rechnungsprüfung kann rechtlich notwendige IT-Prüfungen bisher nicht in ausreichendem Maß sicherstellen. Der Kreis sollte eine systematische örtliche IT-Prüfung aufbauen und dabei die Unterstützung durch interkommunale Zusammenarbeit prüfen. Positiv bewertet die gpaNRW, dass die örtliche Rechnungsprüfung für sonstige Fachprüfungen teilweise bereits IT-gestützte Auswertungsmöglichkeiten nutzt, um ihr Personal möglichst effizient einzusetzen. Für die IT-Ausstattung seiner Schulen hat der Kreis Herford einen guten systematischen Steuerungsprozess implementiert. Ergänzend sollte er noch wie geplant einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan aufstellen und gemeinsam mit den Schulen Standards für die IT-Sicherheit setzen.

Bei der **Hilfe zur Erziehung** hat der Kreis Herford einen überdurchschnittlichen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Bei einer geringen Falldichte wirken sich jedoch die sehr hohen Aufwendungen je Hilfefall belastend aus. Dazu trägt der niedrige Anteil ambulanter Hilfefälle bei. Denn vor allem die stationären Hilfeleistungen sind hier sehr teuer. Ein Grund dafür ist, dass der Kreis Herford den geringsten Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen hat. Die Unterbringung in einer Pflegefamilie ist in der Regel wesentlich günstiger als eine Heimunterbringung.

Im Gegensatz zu den meisten Jugendämtern hat das Kreisjugendamt Herford keinen eigenen Pflegekinderdienst eingerichtet. Seit 2009 übernimmt ein freier Träger die Akquise, Qualifizierung und Beratung von Pflegeeltern und vermittelt auch die Kinder in Pflegefamilien. Der Kreis sollte gemeinsam mit dem freien Träger Maßnahmen erarbeiten, um den Anteil von Vollzeitpflegefällen bei gleichzeitiger Reduzierung der Heimunterbringungen zu erhöhen.

Die geplante Einführung einer Jugendamtssoftware soll die Auswertungsmöglichkeiten für die Steuerung der Hilfen zur Erziehung verbessern. Dies sollte das Jugendamt nutzen, um sein Finanz- und Fachcontrolling auszubauen. Der Kreis sollte steuerungsrelevante Kennzahlen erheben und trägerbezogene Auswertungen vornehmen. Die Fallsteuerung wird durch bislang fehlende Prozess- und Qualitätsstandards erschwert. Diese werden aktuell erarbeitet.

Die Abteilung „Soziale Dienste“ besteht aus dem Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) und vier weiteren Fachstellen. Zudem ist der ASD durch vier Außenstellen dezentral organisiert. Da

keine Teamleitungen installiert sind, ergibt sich eine große Leitungsspanne. Diese kann die Führungsarbeit, zu der auch die Durchführung von Kontrollen gehört, beeinträchtigen. Zudem können Vertretungen in kleinen Außenstellen nur schwer gewährleistet werden. Die gpaNRW empfiehlt daher, die Zahl der Außenstellen kritisch zu hinterfragen.

Obwohl im Kreis Herford viele hochbetagte Menschen leben, gibt es vergleichsweise wenige Leistungsbezieher von **Hilfe zur Pflege**. Dies ist vor allem auf den geringen Anteil der stationären Leistungsbezieher zurückzuführen. Die Zahl der ambulanten Leistungsbezieher ist hingegen aufgrund der hohen Zahl an ambulanten Wohngemeinschaften überdurchschnittlich. 45 Prozent der ambulanten Leistungsbezieher leben in einer Wohngemeinschaft. Die Kosten unterscheiden sich dabei nicht wesentlich von stationären Einrichtungen. Dies trägt dazu bei, dass die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher im Kreis Herford höher sind als in den meisten Vergleichskreisen. Die hohe ambulante Quote beim Kreis Herford entlastet den Haushalt daher nicht.

Wie in allen Kreisen sind auch im Kreis Herford die Erträge aus Unterhalt 2020 deutlich zurückgegangen. Positiv für den Haushalt ist jedoch, dass der Kreis Herford unter allen Kreisen die höchsten Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen erzielt.

Um im Sinne des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ zu steuern, sollte der Kreis Herford die ambulante Pflege weiter fördern. Dies erfolgt durch die Pflege- und Wohnberatung, die der Kreis überwiegend selbst und damit trägerunabhängig leistet. Wichtig ist auch das Vorhalten einer passenden Pflegeinfrastruktur. Deshalb erstellt der Kreis Herford für den stationären und teilstationären Bereich eine verbindliche Pflegeplanung und schreibt diese jährlich fort. Die Ausstattung mit teilstationären Pflegeangeboten ist bereits gut. Dennoch besteht ein Bedarf an zusätzlichen solitären Kurzzeitpflegeeinrichtungen. Problematisch wirkt sich aktuell schon der Fachkräftemangel aus. Hierdurch können bereits bestehende Einrichtungen teilweise nicht alle Plätze belegen.

Gegenstand der Prüfung der **Bauaufsicht** war die Bearbeitung von Bauanträgen und Durchführung der Baugenehmigungsverfahren. Obwohl der Kreis Herford deutlich kürzere Gesamtlaufzeiten der Bauantragsverfahren erreicht als die meisten Vergleichskreise, sieht die gpaNRW in den Prozessabläufen noch Optimierungsmöglichkeiten. So sollte der Kreis die gesetzlich verankerte Rücknahmefiktion konsequent umsetzen. Danach gilt ein Bauantrag als zurückgezogen, wenn nachgeforderte Unterlagen zum Ablauf einer angemessenen Frist nicht vorliegen. Zudem sollte der Kreis zur Korruptionsprävention nicht nur bei der Ablehnung von Bauanträgen, sondern auch im Genehmigungsfall das Vier-Augen-Prinzip vorsehen.

Positiv kann sich auf die Laufzeiten auswirken, dass der Kreis Herford bei der Digitalisierung der Baugenehmigungsverfahren bereits vergleichsweise weit fortgeschritten ist. Er gehört zu den wenigen Kreisen, die Bauanträge bereits digital annehmen und bearbeiten können. Dies sollte sich auch entlastend auf die Mitarbeitenden in der Bauaufsicht auswirken. Im Vergleichsjahr 2020 setzte der Kreis Herford allerdings mehr Personal in Relation zu den Fallzahlen ein als die meisten Vergleichskreise. Eine hohe Fluktuation, Schwierigkeiten bei der Nachbesetzung von Stellen und die erforderliche Einarbeitung von neuen Mitarbeitenden wirken sich dabei belastend aus. Um Unterbrechungen bei der Bearbeitung von Bauanträgen zu vermeiden, könnte der Kreis eine allgemeine Bauberatung nur nach Terminvereinbarung und zu festgelegten Beratungszeiten anbieten. Zur weiteren Verbesserung der Steuerungsqualität innerhalb der

Bauaufsicht empfiehlt die gpaNRW, die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortzuschreiben und zu analysieren, inwieweit sich umgesetzte Maßnahmen positiv auf die Zahl der bearbeiteten Fälle und Laufzeiten auswirken.

Das **Vergabewesen** des Kreises Herford ist gut organisiert. Eine Zentrale Vergabestelle ist eingerichtet und die örtliche Rechnungsprüfung gut in den Vergabeprozess eingebunden. Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe sind in einer Dienstanweisung geregelt. Die Vergabeverfahren wickelt der Kreis Herford elektronisch über eine Portallösung ab. Bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren zeigen sich punktuell noch Verbesserungsmöglichkeiten. Die Einführung einer Vergabemanagementsoftware könnte dabei Hilfestellung geben, diese umzusetzen und Einheitlichkeit zu gewährleisten. Der Kreis Herford übernimmt auch für die meisten seiner kreisangehörigen Kommunen Aufgaben im Vergabewesen. Diese Zusammenarbeit unterstützt die rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergabeverfahren.

Regelungen zur Korruptionsvorbeugung hat der Kreis Herford in einer entsprechenden Dienstanweisung getroffen. Er sollte die Mitarbeitenden regelmäßig hierfür sensibilisieren und die vorhandene, gesetzlich vorgeschriebene Gefährdungsanalyse aktualisieren. Auch für den Umgang mit Sponsoringleistungen sollte er einheitliche Vorgaben machen. Zur Unterstützung könnte er einen Mustervertrag entwerfen.

Bestandteile eines Bauinvestitionscontrollings setzt der Kreis Herford bereits ein, verbindliche Regelungen dazu hat er bisher nicht getroffen. Die Abweichungen der Schlussrechnungssummen von den ursprünglichen Auftragswerten sind beim Kreis Herford relativ gering. Eine Auswertung der Ursachen und Gründe für Abweichungen könnte dennoch dazu beitragen, diese weiter zu verringern.

Die für die Steuerung der **Verkehrsflächen** erforderlichen Daten hält der Kreis Herford in einer Straßendatenbank vor. Durch die regelmäßigen Zustandserfassungen hat er einen aktuellen Überblick über den Zustand der Kreisstraßen. Die Entwicklung der Zustandsklassen zeigt, dass sich der Zustand gegenüber 2015 deutlich verbessert hat und sich aktuell der größte Anteil der Kreisstraßen in gutem oder sehr gutem Zustand befindet. Hier zeigen sich die positiven Auswirkungen des 2014 erstellten Masterplans zur Erhaltung der Verkehrsflächen, den der Kreis regelmäßig fortschreibt.

Da der Kreis Herford in der Vergangenheit wenig in die Verkehrsflächen investiert hat, hat sich deren Bilanzwert gegenüber der Eröffnungsbilanz aus 2006 um rund neun Millionen Euro verringert. Seit der Aufstellung des Masterplans werden verstärkt investive Maßnahmen durchgeführt, die zu einer Trendwende und zuletzt steigenden Bilanzwerten geführt haben. Dies trägt auch dazu bei, dass die deutlich unter dem Richtwert liegenden Unterhaltungsaufwendungen sich nicht negativ in der Zustandsentwicklung niederschlagen. Positiv ist, dass sich das Verkehrsflächenmanagement und die Finanzverwaltung regelmäßig in Bezug auf die durchgeführten Maßnahmen austauschen. Eine körperliche Inventur, bei der die in der Bilanz vorhandenen Vermögenswerte mit den tatsächlichen Verhältnissen abgeglichen werden, hat der Kreis allerdings seit der Eröffnungsbilanz nicht durchgeführt. Da diese in einem Intervall von höchstens zehn Jahren gesetzlich vorgeschrieben ist, sollte der Kreis die Inventur zeitnah auf Basis der Zustandserfassung durchführen.

Deutlich schlechter ist die Datenlage beim **Straßenbegleitgrün**. Da dem Kreis Herford die Flächendaten nicht vollständig vorliegen, sind eine Kennzahlenbildung und ein interkommunaler

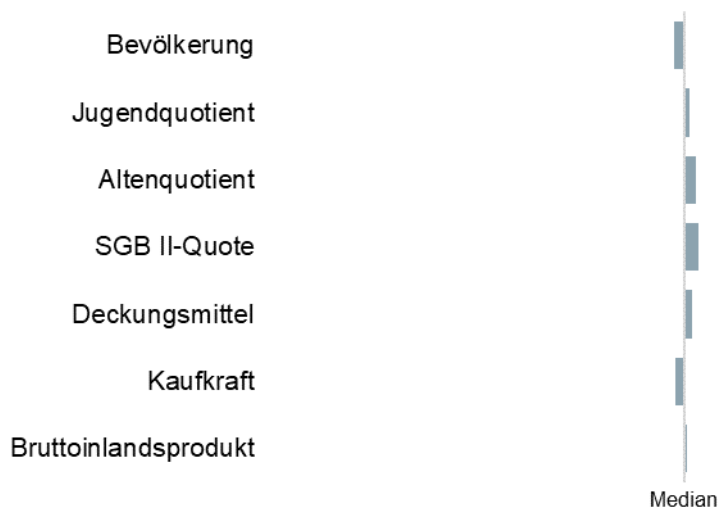
Vergleich mit anderen Kreisen hier nicht möglich. Hier sollte der Kreis die Flächen- und Aufwandsdaten differenziert ermitteln, um die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung analysieren und besser steuern zu können.

0.2 Ausgangslage des Kreises Herford

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises Herford. Diese prägen die Ausgangslage des Kreises Herford. 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 Herford 2021



Wie schon bei der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2016 stellen sich die Ausprägungen insgesamt unauffällig dar. Bei allen abgebildeten Strukturmerkmalen positioniert sich der Kreis Herford im Mittelfeld der Vergleichskreise.

Mit rund 250.000 Einwohnern gehört der Kreis Herford zu den bevölkerungsschwächeren Kreisen in NRW (Median: ca. 311.000 Einwohner). Nur vier Kreise haben weniger Einwohner. Seit der letzten Prüfung ist die Einwohnerzahl des Kreises Herford um 1.500 gesunken.

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

Die **Bevölkerungsprognosen** von IT.NRW gehen langfristig von einem weiteren Rückgang der Einwohnerzahlen aus. Danach würde der Kreis Herford zum Jahr 2040 rund 6.000 weitere Einwohner verlieren. Die zum Zeitpunkt der letzten überörtlichen Prüfung vorliegenden Vorausberechnungen gingen von einem wesentlich stärkeren Rückgang der Einwohnerzahlen aus.

Auch flächenmäßig gehört der Kreis Herford mit 450 qkm zu den kleinsten Kreisen (Median: 1.043 qkm). Die Bevölkerungsdichte ist mit 556 Einwohnern/qm überdurchschnittlich hoch. Größte Stadt im Kreisgebiet ist die Kreisstadt Herford mit rund 66.500 Einwohnern. Zum Kreis gehören mit Bünde und Löhne außerdem zwei mittlere und sechs weitere kleine Kommunen. Für die sechs kleinen Kommunen nimmt der Kreis Herford die Aufgaben der Bauaufsicht und des Jugendamts wahr.

Bei der Bevölkerungsstruktur ordnen sich sowohl der **Jugendanteil** (unter 20-jährige) als auch der **Anteil älterer Menschen** (Personen ab 65 Jahren) über dem Median der Vergleichskreise ein. Der Bevölkerungsanteil im mittleren, erwerbsfähigen Alter ist im Kreis Herford folglich geringer. Die ebenfalls leicht über dem Median liegende **SGB II-Quote** zeigt auf, dass relativ viele Menschen im Kreis auf Sozialleistungen angewiesen sind. Dies kann sich auch mindernd auf die **Kaufkraft** auswirken. Diese liegt im Kreis Herford mit 23.669 Euro je Einwohner knapp unter dem Median von 24.149 Euro je Einwohner.

Die Wirtschaftskraft des Kreises wird im **Bruttoinlandsprodukt** (BIP) je Erwerbstätigem deutlich, das sich aus dem Wert der im Kreisgebiet produzierten Waren und Dienstleistungen ergibt. Hierbei positioniert sich der Kreis Herford geringfügig oberhalb des Medians. Gleiches gilt für die allgemeinen Deckungsmittel. Diese sind ein Indikator für die Ertragskraft des Kreises und der kreisangehörigen Kommunen insgesamt. Zu den allgemeinen Deckungsmitteln gehören die Erträge aus dem Finanzausgleich und den Steuern der kreisangehörigen Kommunen sowie die Erträge aus den Schlüsselzuweisungen des Kreises.

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. Wir werden nach Abschluss der Prüfungsrunde für das gesamte Segment der Kreise landesweit darstellen, wo die Aufgabenschwerpunkte liegen und wo wir noch Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit sehen.

0.3.1 IKZ - Ergebnisse

Nachfolgend stellen wir die Ergebnisse der Bestandsaufnahme dar. Hierbei sind die Rückmeldungen der 31 Kreise einschließlich der StädteRegion Aachen eingeflossen. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kreise als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

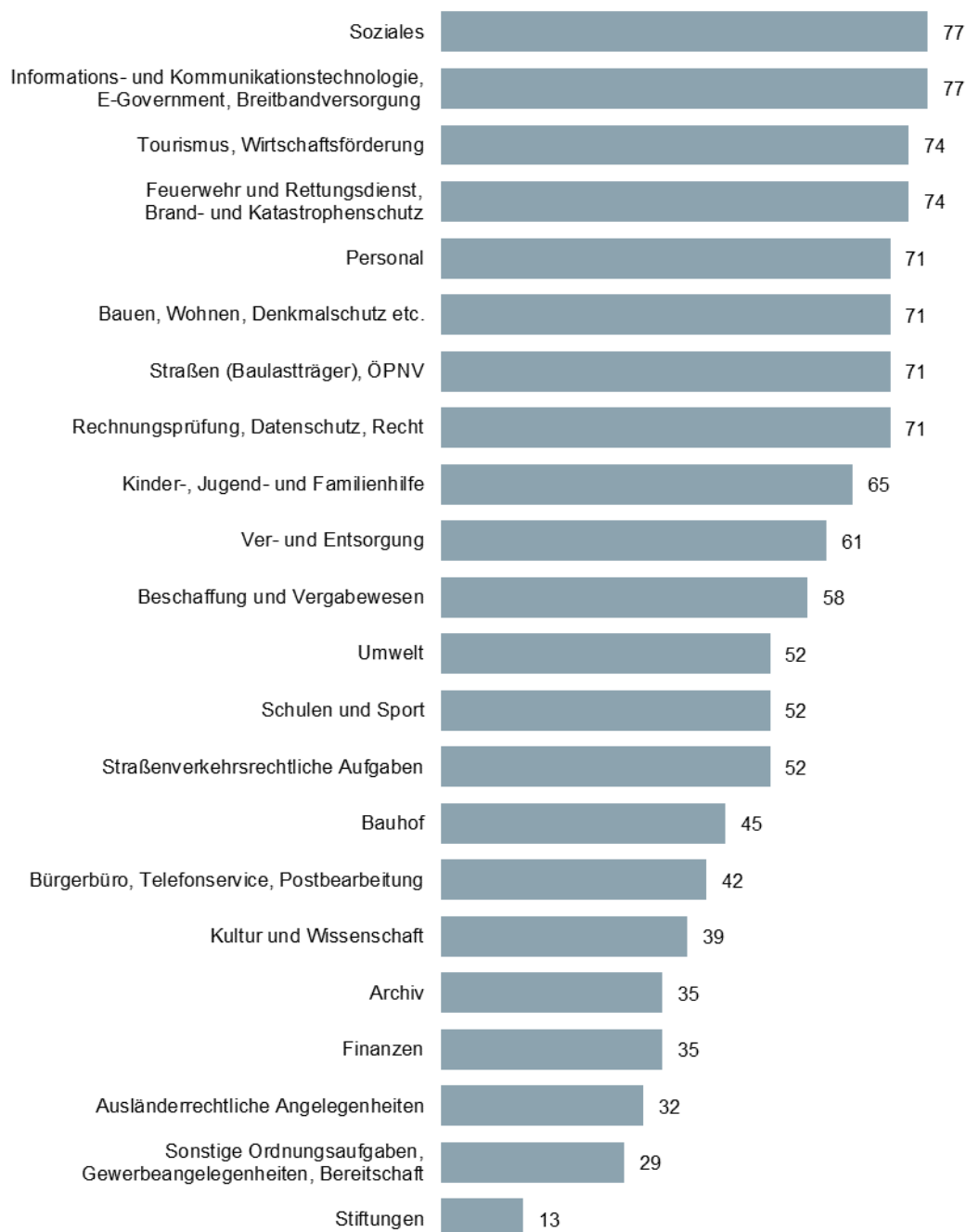
0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

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

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent



Die Häufigkeit bei den dominierenden Themen für IKZ stellt sich in den Kreisen insgesamt homogen dar. So liegen die prozentualen Anteile der ersten acht genannten Aufgabenbereiche zwischen 71 und 77 Prozent. Damit sticht keiner dieser Aufgabenbereiche deutlich heraus. Mit einem Anteil von 77 Prozent ist bei den Kreisen das IKZ-Aufgabenfeld „Soziales“ ebenso häufig anzutreffen wie die Querschnittsaufgaben zu den Themenfeldern „Informations- und Kommunikationstechnik inkl. E-Government und Breitbandversorgung“. Mit geringem Abstand folgen die Aufgabenfelder „Tourismus/Wirtschaftsförderung“ sowie „Feuerwehr/Rettungsdienst/Brand- und Katastrophenschutz“. Auch die nachfolgend genannten Aufgabenfelder wie

z.B. „Personal“, „Straßen und ÖPNV“ sowie „Rechnungsprüfung“ geben deutliche Hinweise darauf, wo in den Kreisen die thematischen Schwerpunkte bei der interkommunalen Zusammenarbeit liegen. Dabei ergibt sich die Priorität der Themen häufig schon aus den den Kreisen originär zugewiesenen Aufgaben. Auch die den Kreisen obliegende Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion gegenüber ihren kreisangehörigen Kommunen kann grundsätzlich ein Treiber für interkommunale Zusammenarbeit sein.

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent

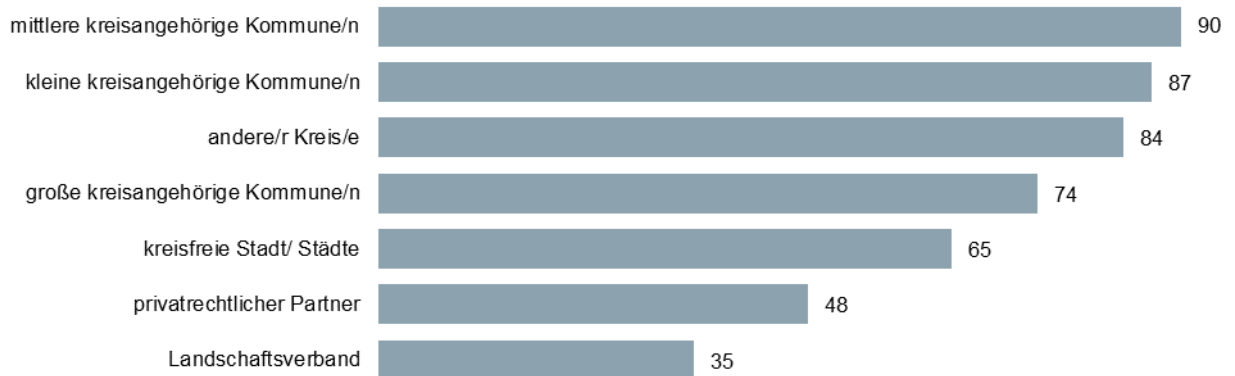


Der Blick auf die zukünftig geplanten IKZ-Projekte in den Kreisen zeigt ähnliche Schwerpunkte wie die Auswertung der bereits umgesetzten Projekte. Hier sehen die Kreise in den Aufgabenfeldern „Feuerwehr/Rettungsdienst/Brand- und Katastrophenschutz“ sowie „Straßen und ÖPNV“ offensichtlich den größten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

0.3.1.3 Kooperationspartner

Die nachfolgende Grafik bildet die unterschiedlichen Konstellationen interkommunaler Partnerschaften ab.

Kooperationspartner IKZ 2022 in Prozent



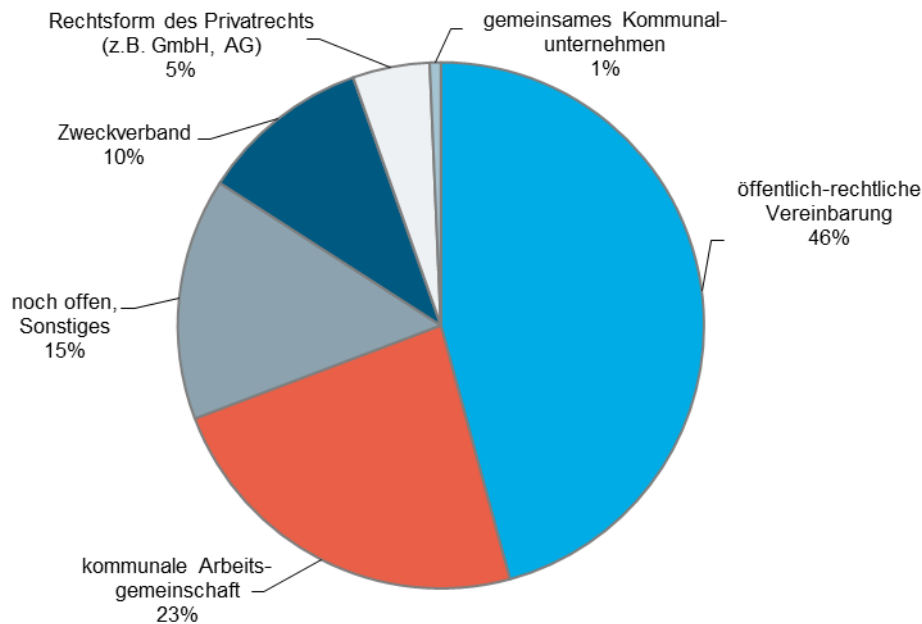
Mittlere und kleine kreisangehörige Kommunen gehen am häufigsten interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis ein. Auch die Kreise untereinander kooperieren in einer ähnlich hohen Intensität miteinander. Dagegen haben die großen Kommunen und auch potenzielle privatrechtliche Partner offensichtlich einen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

0.3.1.4 Rechtsformen

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

² Wir beschränken uns bei dieser Erhebung auf die unterschiedlichen Formen der formellen Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände, gemeinsame Kommunalunternehmen, privatrechtliche Verträge). Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) sind nicht abgefragt worden.

Rechtsformen IKZ 2022 in Prozent

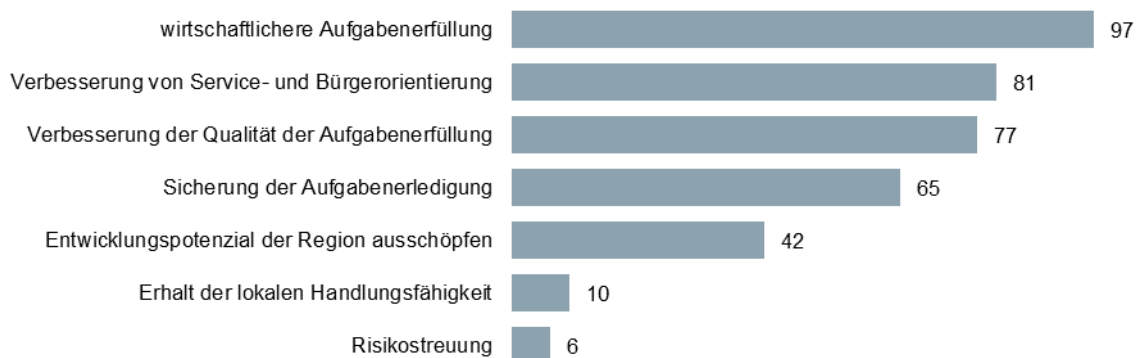


Nahezu die Hälfte aller Kreise sieht die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Diese sowie die an zweiter Stelle genannte kommunale Arbeitsgemeinschaft bieten eine größere und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

0.3.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ 2022 in Prozent



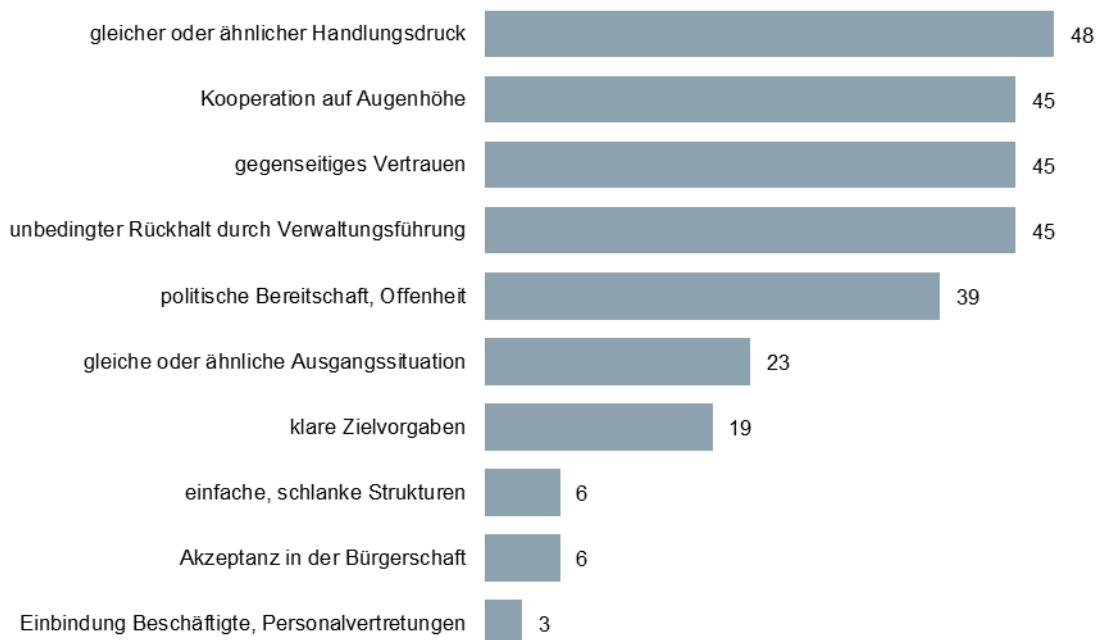
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung steht angesichts der auch in den Kreisen zumeist engen finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume mit Abstand an oberster Stelle. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich insbesondere aus kommunalverfassungs- und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

0.3.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ 2022 in Prozent



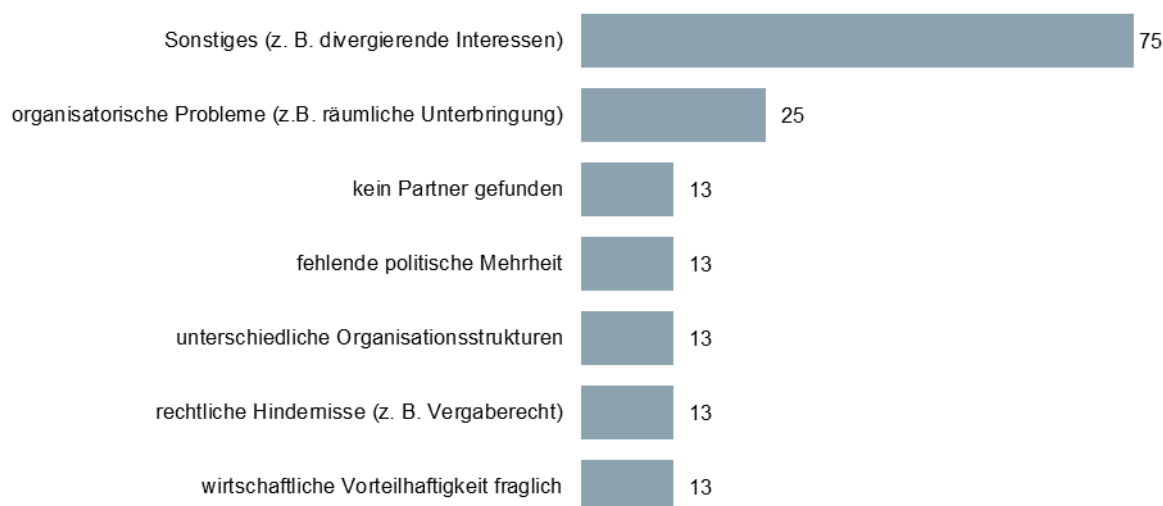
Gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck und die Kooperation auf Augenhöhe sind zusammen mit dem gegenseitigen Vertrauen und dem unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung die entscheidenden Erfolgsfaktoren für IKZ. Politische Bereitschaft und Offenheit sind zudem

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

0.3.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ 2022 in Prozent



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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für den Kreis Herford

Der Kreis Herford arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenfeldern mit kreisangehörigen Kommu-nen und anderen Kreisen zusammen. Insgesamt bestehen derzeit 20 interkommunale Koopera-tionen, davon 18 auf Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Diese Rechtsform ist nach Erhebung der gpaNRW im Segment der Kreise bei fast der Hälfte der interkommunalen Projekte anzutreffen und damit die am häufigsten gewählte Form der Zusammenarbeit (siehe Ziffer 0.3.1.4).

Einem Zweckverband hat sich der Kreis Herford lediglich im Aufgabenfeld IT angeschlossen. Er ist Mitglied des Zweckverbandes „Kommunales Rechenzentrum Minden-Ravensberg/Lippe“ (krz). Die Ausgestaltung dieser Zusammenarbeit wird im Berichtsteil Informationstechnik näher betrachtet.

Ausgeprägt ist beim Kreis Herford insbesondere die Zusammenarbeit mit der Stadt Herford. Gemeinsame Aufgabenwahrnehmungen von Kreis und Kreisstadt gibt es zum Beispiel bei der Erziehungsberatungsstelle, der Gewinnung, Schulung und Beratung von ehrenamtlichen Vormündern sowie im Sozialbereich bei der Fachstelle für behinderte Menschen im Beruf. Zudem übernimmt der Kreis für die Stadt die aufsuchende Pflegeberatung sowie Aufgaben im Bereich der Fernreiseverordnung. Im Archivwesen gibt es eine weitere gemeinsame Aufgabenwahrnehmung von Kreis und Stadt Herford, an der auch die Kommunen Hiddenhausen und Enger beteiligt sind. Umgekehrt führt die Kreisstadt die Personalabrechnung für den Kreis durch.

Weitere Kooperationen bestehen auch mit den anderen kreisangehörigen Kommunen. Insbesondere gemeindeübergreifende Themen wie die Wirtschaftsförderung und den Glasfaserausbau gehen Kreis und Kommunen gemeinsam an. Zudem führt der Kreis Vergabeverfahren für kreisangehörige Kommunen durch (weitere Ausführungen hierzu im Berichtsteil Vergabewesen). Für die Stadt Löhne übernimmt der Kreis Herford die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung und für die Stadt Spenge die Telefonzentrale. Umgekehrt nehmen auch die kreisangehörigen Kommunen Tätigkeiten für den Kreis wahr. So gibt es in allen Bürgerbüros ein dezentrales Dienstleistungsangebot für Aufgaben der Zulassung bzw. des Führerscheinwesens.

Auch mit anderen Kreisen arbeitet der Kreis Herford bereits zusammen. So erfolgt die Beihilfeabrechnung durch den Kreis Lippe. Ein Beispiel mit Vorbildcharakter gibt es im Kultursektor. Dort haben die beiden Kreise Herford und Minden-Lübbecke unterstützt durch das Land NRW und einen externen Berater in den Jahren 2018/19 einen gemeinsamen Kulturentwicklungsplan erarbeitet. Dabei wurden die kreisangehörigen Städte und Gemeinden, die Kommunalpolitik sowie die Kultur-Akteure einbezogen. Weitere Kooperationen plant der Kreis Herford mit dem Kreis Minden-Lübbecke im Aufgabenfeld Feuerwehr und Rettungsdienst zur Leitstellenreduzierung sowie im Bereich Fleischbeschau.

Als Ziele, die der Kreis Herford mit der interkommunalen Zusammenarbeit verfolgt, nennt er die von den Kreisen meistgenannten (siehe Ziffer 0.3.1.6). Im Vordergrund stehen dabei die wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung und Verbesserungen bei der Service- und Bürgerorientierung sowie der Qualität der Aufgabenerfüllung.

Als wesentliche Erfolgsfaktoren sieht der Kreis Herford die politische Bereitschaft und Offenheit sowie den gleichen Handlungsdruck und ähnliche Ausgangssituationen bei den Kooperationspartnern. Auch gegenseitiges Vertrauen und eine Kooperation auf Augenhöhe führt er als wichtige Voraussetzungen an. Diese Einschätzung deckt sich mit den Befragungsergebnissen der Kreise insgesamt (vgl. Ziffer 0.3.1.7).

Der Kreis Herford nutzt die Vorteile der interkommunalen Zusammenarbeit bereits in vielen Aufgabenfeldern und verfolgt grundsätzlich das Ziel, diese weiter auszubauen. Nach Auffassung der gpaNRW bietet dies eine gute Grundlage für ein zukunftsorientiertes und erfolgreiches Handeln.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 53 Absatz 2 der Kreisordnung Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) in Verbindung mit § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) bzw. auf § 3 Abs. 1 Satz 2 Städteregion Aachen Gesetz in Verbindung mit den vorher genannten Vorschriften. Wir verwenden in diesem Bericht grundsätzlich den Begriff „Kreise“ und beziehen uns auf die Städteregion Aachen immer dann, wenn sie konkret gemeint ist.

Bei der Auswahl der Prüfungsschwerpunkte lässt sich die gpaNRW von ihren Zielen leiten, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, die strategische und operative Steuerung zu unterstützen sowie auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Im Vorfeld der Prüfung erfolgte ein intensiver Austausch mit verschiedenen Gremien des Landkreistages NRW über Inhalte und Verfahren bei dieser Prüfung.

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises, zum Prüfungsablauf und zur Prüfungsmethodik, sowie eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen. Als Schwerpunktthema haben wir ein Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit mit in den Bericht aufgenommen.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.
- Das gpa-Kennzahlen-set enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlen-set aufgebaut ist.

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

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

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

Analyse: Im Anschluss an die Sollvorstellung analysiert die gpaNRW die individuelle Situation im geprüften Kreis.

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kreisen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und

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

die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

Der Kreis soll seinen Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir folgende Werte dar:

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

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

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte aller Kreise, soweit vorliegend, einbezogen.

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

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

0.5.2 Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kreisen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese können zum Teil unmittelbar gesteuert werden. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kreise einwirkende Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild eines Kreises. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich - in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage des Kreises“ ein.

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Herford hat die gpaNRW von September 2021 bis Dezember 2022 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir im Kreis Herford das Jahr 2020. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2015 – 2020 sowie die Haushaltsplanung 2021 und der Doppelhaushalt 2022/2023 einschließlich der bis 2026 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Dirk Hungermann
Finanzen	Christoph Boxleitner
Tax Compliance Management System	Isabel Petermann
Informationstechnik	Constantin Löderbusch/Linda Lauber
Hilfe zur Erziehung	Anja Mareczek/Lars Cramer
Hilfe zur Pflege	Lena Steinkamp
Bauaufsicht	Martina Loebardt
Vergabewesen	Marion Engbers/Anika Wolff
Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün	Nicole Orlob

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

In einem Abschlussgespräch hat die gpaNRW am 14. Februar 2023 dem Verwaltungsvorstand des Kreises Herford die Prüfungsergebnisse vorgestellt.

Herne, den 31. August 2023

Im Auftrag

gez.

Manfred Wiethoff

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Dirk Hungermann

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	Dem Kreis Herford gelingt es nahezu, die gesetzlichen Fristen bei der Anzeige der Haushaltssatzung und der Aufstellung und Feststellung des Jahresabschlusses einzuhalten. Für die Aufstellung und Bestätigung der Gesamtabschlüsse gelingt dies nicht.	E1	Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Herford, die Prozesse bei der Erstellung des Jahresabschlusses und des Gesamtabchlusses zu überprüfen. Ziel sollte es sein, sich bei der Aufstellung der Entwürfe der gesetzlichen Frist anzunähern.
F2	Durch einen quartalsweise erstellten Controllingbericht sind die Verwaltung und die Politik über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung gut informiert. Die Berichterstattung konzentriert sich dabei vor allem auf die Entwicklung des Ergebnisplans.	E2	Die gpaNRW empfiehlt, neben der Entwicklung des Ergebnisplans auch regelmäßig über wichtige Investitionsmaßnahmen, den Stand der Investitionskredite und die Entwicklung der eigenen liquiden Mittel zu berichten.
F3	Der Kreis Herford kann die steigenden Aufwendungen oftmals nur durch eine Anpassung bei der Kreisumlage sowie durch die steigenden Schlüsselzuweisungen kompensieren. Vor allem die Aufwendungen bei den sozialen Leistungen werden in den nächsten Jahren weiter stark ansteigen. Das grenzt den Handlungsspielraum des Kreises stark ein.	E3	Der Kreis Herford sollte den Prozess der freiwilligen Haushaltskonsolidierung weiter fortführen. In die Konsolidierungsbemühungen sind die verselbstständigten Aufgabenbereiche mit einzubeziehen.
F4	Der Kreis Herford überträgt vor allem bei den investiven Auszahlungen in vergleichsweise hohem Umfang Haushaltsermächtigungen in die Folgejahre. Das in 2020 mögliche Investitionsvolumen kann jedoch nicht einmal zur Hälfte auch tatsächlich umgesetzt werden. Hier sieht die gpaNRW Optimierungsmöglichkeiten.	E4	Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Herford, die Veranschlagungspraxis bei investiven Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen zu überprüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die den Anforderungen des § 13 KomHVO entsprechen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.
F5	Die Fördermittelakquise beim Kreis Herford ist dezentral organisiert. Strategische Vorgaben und standardisierte Prozesse zur Prüfung möglicher Fördermöglichkeiten sind nicht vorhanden.	E5	Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Herford, die Fördermittelakquise verbindlich z. B. durch eine Dienstanweisung zu regeln. Die Prüfung von Fördermöglichkeiten sollte grundsätzlich ein standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Fördermittelbewirtschaftung findet wie die Fördermittelakquise dezentral in den Fachbereichen statt. Dadurch fehlt dem Kreis ein Gesamtüberblick über alle Fördermaßnahmen. Auch bei einem entsprechenden förderbezogenen Berichtswesen sieht die gpaNRW noch Verbesserungsmöglichkeiten.	E6.1	Der Kreis Herford sollte die Einführung einer zentralen Datei oder Datenbank prüfen. Darin sollte er die wesentlichen Informationen zu allen Förderprojekten einpflegen.
		E6.2	Die kommunalen Entscheidungsträger wie der Verwaltungsvorstand und der Kreistag sollten regelmäßig über den Stand aller laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informiert werden. Die Berichte können zudem für eine positive Kommunikation des Verwaltungshandelns für die Öffentlichkeit genutzt werden.
Tax Compliance Management System			
F1	Der Kreis Herford hat die Bestandsanalyse frühzeitig begonnen. Die Bestandsanalyse wird ergänzt und aktualisiert. Eine Risikoanalyse ist noch nicht erfolgt.	E1.1	Der Kreis sollte eine Risikoanalyse durchführen und dokumentieren. Im Rahmen der Analyse sollte der Kreis konkrete Maßnahmen zur Minimierung der Risiken erarbeiten. Der Kreis sollte sowohl allgemeine Steuerrisiken als auch spezifische Risiken der Kreisverwaltung, wie beispielsweise besondere Risiken der einzelnen BgA, analysieren.
		E1.2	Der Kreis sollte die geplanten Prozesse zur Fortschreibung der Bestandsanalyse kurzfristig, noch vor Erlass der Dienstanweisung, etablieren, um die fortlaufende Aktualität der Datenlage zu gewährleisten. Um die vollständige Meldung neuer Sachverhalte und Verträge zu dokumentieren, sollte der Kreis einmal jährlich Vollständigkeitserklärungen zu den Meldungen der Fachämter einholen.
F2	Beim Kreis Herford sind Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung vorhanden. Optimierungsbedarf besteht bei der Ausgestaltung der Prozesse.	E2.1	Der Kreis sollte eine Schulungspflicht oder ein verbindliches Schulungskonzept für die mit steuerlichen Aufgaben betrauten Beschäftigten des Kreises etablieren. Er sollte die Inhalte und die Teilnehmenden der Schulungen dokumentieren.
		E2.2	Der Kreis sollte die anlassbezogenen Ad-hoc Berichte dokumentieren. Er sollte zusätzlich ein regelmäßiges, schriftliches Berichtswesen zum TCMS aufbauen, durch das die Verwaltung und die Gremien informiert werden.
F3	Der Kreis Herford will das TCMS künftig überwachen und verbessern. Zur Umsetzung bestehen noch keine Planungen.	E3	Der Kreis Herford sollte die Arbeitsprozesse des TCMS regelmäßig kontrollieren. Dies sollte der Kreis verbindlich regeln. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollte er dokumentieren.

Feststellung		Empfehlung	
Informationstechnik			
F1	Das Betriebsmodell des Kreises Herford bietet den Rahmen für eine wirtschaftliche und bedarfsgerechte Bereitstellung von IT. Für eine strategische und zielgerichtete Steuerung fehlt es noch an Formalisierung und einem systematischen Berichtswesen.	E1	Der Kreis Herford sollte seine strategische IT-Ausrichtung formalisieren und das Berichtswesen an den Verwaltungsvorstand erweitern. Zudem sollte er den Prozess zur Beschaffung von IT formal regeln. Der Kreis Herford sollte seine bereits begonnenen Aktivitäten fortführen und Standards, beispielsweise im Rahmen von Dienstanweisungen oder Service-Level-Agreements, festschreiben.
F2	Der digitalen Transformation des Kreises Herford fehlt eine umfassende strategische Grundlage. Dadurch ist ihr langfristiger Erfolg gefährdet.	E2	Der Kreis Herford sollte seinen bereits initiierten Prozess zur Strategiekonzeption mit Priorität zum Abschluss zu bringen. Zudem sollte er auch Kommunikations- und Befähigungsaspekte berücksichtigen. Auf der strategischen Grundlage sollte der Kreis Herford zeitnah eine mittelfristige Projektplanung aufsetzen.
F3	Der Kreis Herford kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Im Hinblick auf die Umsetzung des OZG bieten Projektplanung und Umsetzungsstand des Kreises Optimierungsmöglichkeiten.	E3	Der Kreis Herford sollte weiterhin darauf hinarbeiten, für mehr Antragsverfahren strukturierte Datensätze zu erhalten. Er sollte basierend auf seinen bisherigen Erfahrungen und unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen eine verbindliche Umsetzungsplanung (Roadmap) festschreiben.
F4	Der Kreis Herford hat einen Prozess für die Bearbeitung seiner Eingangsrechnungen implementiert, der technisch unterstützt wird. Dennoch ist der manuelle Aufwand hoch und es gibt einige Ansatzpunkte, den Workflow weiter zu optimieren.	E4.1	Der Kreis Herford sollte den Prozessbeginn effizienter gestalten, indem er Maßnahmen ergreift, um den Anteil an Papierrechnungen zugunsten von pdf- oder X-Rechnungen zu reduzieren. Parallel sollte er ein zentrales E-Mail-Postfach für eingehende Rechnungen bereitstellen.
		E4.2	Der Kreis Herford sollte gemeinsam mit dem krz an einer Möglichkeit arbeiten, anhand der IBAN einen Kreditor identifizieren und automatisiert in den Rechnungsworkflow übernehmen zu können.
		E4.3	Der Kreis Herford sollte die Prüfung auf inhaltsgleiche Datensätze technisch unterstützen.
		E4.4	Der Kreis Herford sollte die in der Bestellphase generierten Kontierungsinformationen in den Rechnungsworkflow übertragen und damit den manuellen Aufwand weiter reduzieren.
F5	Der Kreis Herford hat begonnen, sich auch über die rechtlichen Anforderungen hinaus auf die digitale Transformation vorzubereiten. Er hat die Bedarfe erkannt und wird perspektivisch auf eine gute Grundlage für eine weitestgehend medienbruchfreie Arbeit zurückgreifen können.	E5	Damit er die Möglichkeit einer medienbruchfreien Vorgangsbearbeitung bekommt, sollte der Kreis Herford sein Dokumentenmanagementsystem mit hoher Priorität in den Fachbereichen ausrollen. Hierzu sollte er sicherstellen, dass ausreichende personelle Ressource für den Einführungsprozess zur Verfügung steht.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Der Kreis Herford hat begonnen, ein Prozessmanagement aufzubauen. Gegenwärtig fehlt es noch an einem systematischen Vorgehen, um den Ansprüchen der digitalen Transformation in vollem Umfang gerecht werden zu können.	E6.1	Der Kreis Herford sollte dem geplanten Aufbau eines systematischen Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen und eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für sein Prozessmanagement beschließen. In diesem Zusammenhang sollte er seine Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren. Auf dieser Grundlage sollte der Kreis seinen Personalbedarf für die Aufgabe des Prozessmanagements bemessen und einen verbindlichen Rahmen für die Prozessaufnahmen etablieren.
		E6.2	Der Kreis Herford sollte sicherstellen, dass im Rahmen von Prozessoptimierungen auch immer technische Möglichkeiten berücksichtigt werden. Hierzu sollte er seine IT-Abteilung systematisch in das Prozessmanagement einbinden.
F7	Die technischen Sicherheitsstrukturen des Kreises Herford sind gut. Optimierungsbedarf ergibt sich durch konzeptionelle Defizite in der Notfallvorsorge und im IT-Sicherheitsmanagement.	E7	Der Kreis Herford sollte seine bereits begonnenen Aktivitäten fortführen und insbesondere umfassende Konzepte für die Bereiche Notfallvorsorge und IT-Sicherheitsmanagement erstellen. Zudem sollte er ein Berichtswesen für den Bereich IT-Sicherheit aufbauen.
F8	Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung des Kreis Herford lassen derzeit keine hinreichende Prüfung der IT zu. Der Kreis Herford hat den Bedarf erkannt und bereits Maßnahmen eingeleitet, um eine IT-Prüfung aufzubauen.	E8	Die gpaNRW bestärkt den Kreis Herford in seinen Bemühungen, eine örtliche IT-Prüfung aufzubauen und eine interkommunale Zusammenarbeit zu prüfen. Die örtliche Rechnungsprüfung sollte prioritär die Anwendungsprüfung nach § 104 GO NRW sicherstellen und sich ggf. externer Unterstützung bedienen. Der Kreis Herford sollte darüber hinaus eine IT-Prüfstrategie entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte er eine Personalbemessung durchführen und Anforderungen an die fachliche Qualifikation der IT-Prüfenden beschreiben.
F9	Der Kreis Herford hat einen guten systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung seiner Schulen implementiert. Risiken bestehen allerdings durch eine fehlende schulformübergreifende Medienentwicklungsplanung und noch nicht formulierte Sicherheitsstandards.	E9	Der Kreis Herford sollte zusammen mit den Schulen gemeinsame Standards für die IT-Sicherheit setzen. Zudem sollte er, wie geplant, einen schulformübergreifenden Medienentwicklungsplan formulieren.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Die Jugendhilfeplanung des Kreises Herford besteht lediglich aus der Kindergartenbedarfsplanung. Positiv bewertet die gpaNRW die Analyse im Rahmen des Projektes „Zusammen im Quartier“. Hierdurch konnte der Kreis für eine erste Kommune benachteiligte Quartiere identifizieren. Die Ergebnisse bilden eine gute Grundlage für die Erarbeitung passgenauer Angebote.	E1	Der Kreis Herford sollte die ressortübergreifende Sozialplanung sukzessive auf alle Kommunen in seinem Zuständigkeitsbereich ausweiten. Bereits vorhandene Ergebnisse sollte er regelmäßig evaluieren. Sie können das Jugendamt bei strategischen Überlegungen unterstützen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Grundsätzlich unterstützt die Aufbauorganisation eine effektive und effiziente Leistungserbringung im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung. Allerdings kann die vergleichsweise hohe Zahl von Außenstellen die Arbeit des Jugendamtes insgesamt beeinträchtigen. Kritisch bewerten wir zudem die Führungsspanne der Abteilungsleitung „Soziale Dienste“.	E2.1	Der Kreis Herford sollte vor dem Hintergrund einer effektiven und effizienten Fallbearbeitung insbesondere die Zahl der Außenstellen des Jugendamtes kritisch hinterfragen.
		E2.2	Der Kreis Herford sollte die Führungsspanne der Abteilungsleitung 51.1 kritisch hinterfragen. Durch die Einrichtung einer Teamleitung kann er sicherstellen, dass sie ihren Führungsaufgaben vollumfänglich gerecht wird.
F3	Im Jugendamt des Kreises Herford dient das Finanzcontrolling lediglich der Budgetkontrolle. Aussagekräftige und steuerungsrelevante Kennzahlen nutzt der Kreis nicht. Dies erschwert die Steuerung.	E3.1	Der Kreis Herford sollte die im Haushalt dargestellten Kennzahlen in regelmäßigen Controllingberichten aufbereiten und mit Zielwerten vergleichen. Bei Abweichungen kann er so frühzeitig reagieren und entsprechende Gegenmaßnahmen erarbeiten.
		E3.2	Der Kreis Herford sollte dringend die Aufwendungen und Fallzahlen der einzelnen Hilfearten differenziert betrachten. Nur so kann er die Entwicklungen vollumfänglich transparent darstellen.
		E3.3	Der Kreis Herford sollte die Finanz- und Falldaten differenziert nach Außenstellen auswerten. Hierdurch kann er die Entwicklungen in einzelnen Teilen des Kreises nachvollziehen. Die sich so ergebenden Erkenntnisse kann er für den bedarfsge rechten Ausbau von Angeboten nutzen.
F4	Der Kreis Herford konnte noch kein Fachcontrolling etablieren. Aktuell erarbeitet er die hierfür notwendigen Grundlagen. Entsprechende Auswertungsmöglichkeiten stehen zukünftig durch die geplante Einführung einer Jugendamtssoftware zur Verfügung.	E4.1	Der Kreis Herford sollte die Erarbeitung der Verfahrensstandards forcieren. Er sollte hieran die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards prüfen. Er sollte Ziele und Kennzahlen erarbeiten, an denen er die qualitative Zielerreichung messen kann. Erkenntnisse aus trägerbezogenen Auswertungen sollte er für Qualitätsdialoge mit den freien Trägern nutzen.
		E4.2	Der Kreis Herford sollte die Einführung der Jugendamtssoftware vorantreiben, auch um die tiefergehenden Auswertungsmöglichkeiten für die Steuerung der Hilfen zur Erziehung nutzen zu können.
		E4.3	Der Kreis Herford sollte die Ergebnisse des Fachcontrollings transparent in regelmäßigen Controllingberichten darstellen. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnten die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen nachvollzogen werden.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Prozess- und Qualitätsstandards sind im Kreis Herford nur sehr rudimentär vorhanden. Das Jugendamt hat den dringenden Handlungsbedarf erkannt und einen Prozess für die Bearbeitung von Anträgen auf Eingliederungshilfen erarbeitet.	E5	Der Kreis Herford sollte die Erstellung der grafischen und tabellarischen Prozessbeschreibungen beschleunigen. Sie unterstützen eine effektive und effiziente Fallbearbeitung und das Wissensmanagement. Zudem helfen sie bei der Einführung der Jugendamtssoftware.
F6	Der Kreis Herford beachtet im Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII grundsätzlich die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Insgesamt können die fehlenden Qualitäts- und Prozessstandards die Fallbearbeitung erschweren.	E6.1	Der Kreis Herford sollte in seinen noch zu erarbeitenden Verfahrensstandards zu beachtende Entscheidungshierarchien konkret festlegen.
		E6.2	Der Kreis Herford sollte seine Standards für Hilfeplanverfahren vollständig in den noch zu erarbeitenden Verfahrensstandards berücksichtigen. Nur so unterstützen diese eine effektive und effiziente Fallbearbeitung.
F7	Im Jugendamt des Kreises Herford erschweren die fehlenden Prozess- und Qualitätsstandards zwar die Fallsteuerung. Dennoch sind einige gute Grundlagen vorhanden.	E7.1	Der Kreis Herford sollte für die Falleingangsphase einen eigenen Prozess modellieren. Er sollte die Prüf- und Arbeitsschritte von der Fallaufnahme bis zum Beginn des Hilfeplanverfahrens konkret beschreiben.
		E7.2	Der Kreis Herford sollte in seinen noch zu erarbeitenden Prozess- und Qualitätsstandards auch die Möglichkeiten zur Laufzeitbegrenzung und schrittweisen Reduzierung von Fachleistungsstunden darstellen.
F8	Der Kreis Herford macht Kostenerstattungsansprüche regelmäßig umfassend geltend. Eigene Standards erarbeitet das Jugendamt aktuell.	E8	Der Kreis Herford sollte die Erarbeitung eigener Standards für die Geltendmachung forcieren. Sie können die effektive und effiziente Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung unterstützen.
F9	Auch aufgrund der bislang nicht vorhandenen Jugendamtssoftware liegt der Schwerpunkt der Kontrollmaßnahmen im Jugendamt des Kreises Herford auf der Aktenführung. Die kollegialen Beratungen nehmen eine wichtige Kontrollfunktion wahr.	E9	Nach Einführung der Jugendamtssoftware sollte der Kreis Herford auch die vorgesehenen Eingaben regelmäßig im Rahmen seiner Kontrollmaßnahmen betrachten.
F10	Aufgrund der bislang fehlenden Softwareunterstützung konnte der Kreis Herford im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung keine konkreten Stellendaten für die Bearbeitung der Hilfen zur Erziehung liefern. Positiv bewerten wir die verschiedenen Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung, mit denen der Kreis auf den zunehmend zu spürenden Fachkräftemangel reagiert. Ein Onboarding-Konzept unterstützt die Integration neuer Beschäftigter in die Abteilung 51.1 „Soziale Dienste“.	E10	Der Kreis Herford sollte die Erarbeitung eines Personalbemessungsverfahrens im Jugendamt intensivieren und daran zukünftig regelmäßig die Stellenausstattung im Jugendamt prüfen.

Feststellung		Empfehlung	
F11	Der niedrige Anteil ambulanter Hilfefälle belastet beim Kreis Herford den Fehlbetrag.	E11	Der Kreis Herford sollte versuchen, den Anteil der ambulanten Hilfefälle bei gleichzeitiger Reduzierung der stationären Hilfefälle weiter zu steigern.
F12	Der im interkommunalen Vergleich der Kreise niedrigste Anteil von Vollzeitpflegefällen an den Hilfefällen HzE belastet den Fehlbetrag HzE des Kreises Herford. Die klassischen Aufgaben eines Pflegekinderdienstes übernimmt ein freier Träger.	E12.1	Der Kreis Herford sollte den niedrigen Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfen dringend mit dem freien Träger erörtern. Sie sollten gemeinsam Maßnahmen erarbeiten, um ihn, bei gleichzeitiger Reduzierung der stationären Hilfefälle, weiter zu steigern.
		E12.2	Der Kreis Herford sollte Kennzahlen zur Analyse des Pflegefamilienmarktes erarbeiten und regelmäßig analysieren. Anhand der Ergebnisse sollte er Maßnahmen erarbeiten, um die Akquise von Pflegefamilien zu verbessern.
F13	Die Sozialpädagogische Familienhilfe belastet den Haushalt des Kreises Herford vergleichsweise wenig. Tiefergehenden Analysen kann das Jugendamt aufgrund fehlender Auswertungsmöglichkeiten aktuell nicht vornehmen.	E13	Der Kreis Herford sollte die SPFH zukünftig im Rahmen seiner Controllingtätigkeiten differenzierter betrachten. Er sollte die Laufzeiten und eingesetzten Fachleistungsstunden trägerbezogen auswerten und die Kennzahlen im Rahmen der Qualitätsdialoge mit den freien Trägern erörtern.
F14	Die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII belastet den Haushalt des Kreises Herford aufgrund der niedrigen Falldichte zwar vergleichsweise wenig. Die Aufwendungen je Hilfefall sind durch die vermehrte Inanspruchnahme Westfälischer Pflegefamilien jedoch überdurchschnittlich hoch.	E14	Der Kreis Herford sollte die Entwicklungen der Hilfen nach § 33 SGB VIII im Rahmen seiner Controllingtätigkeiten differenziert betrachten. Nur so kann er bei Fehlentwicklungen frühzeitig gegensteuern. Er sollte die sich so ergebenden Erkenntnisse auch regelmäßig mit den freien Trägern erörtern.
F15	In keinem anderen Kreis beeinflusst die Heimerziehung die Hilfen zur Erziehung so stark wie im Kreis Herford. Es scheinen insbesondere alternative stationäre Unterbringungsformen zu fehlen. Rückführungen in die Herkunftsfamilie gelingen vergleichsweise selten. Trotz der großen Bedeutung betrachtet der Kreis diese Hilfeart im Rahmen seine Controllingtätigkeiten nicht differenziert.	E15.1	Der Kreis Herford sollte den Rückführungs- und Verselbständigungsprozess konkret beschreiben und dabei die verschiedenen Aspekte der Rückführung beachten. Er kann so auch sein Wissensmanagement verbessern.
		E15.2	Der Kreis Herford sollte die Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen gesondert betrachten. Zur Transparenzsteigerungen sollte er auch nach den verschiedenen Formen der Heimerziehung differenzieren.
F16	Die Eingliederungshilfen belasten den Haushalt des Kreises Herford vergleichsweise wenig. Allerdings erschweren fehlenden Auswertungen zu Integrationshelfern/Schulbegleitung tiefergehende Analysen. Dies kann die Steuerung erschweren.	E16	Aufgrund der steigenden Bedeutung sollte der Kreis Herford die Aufwendungen der Integrationshelfer/Schulbegleitung differenziert erfassen, regelmäßig auswerten und analysieren. Nur so kann er bei Fehlentwicklungen frühzeitig gegensteuern.

Feststellung		Empfehlung	
F17	Der Kreis Herford verzeichnet bei den Hilfen nach § 41 SGB VIII vergleichsweise niedrige Aufwendungen. Ein hoher Anteil ambulanter Hilfen entlastet den Fehlbe- trag. Eine konkrete Beschreibung des Verselbständigungsprozesses hat das Ju- gendamt noch nicht erarbeitet.	E17	Der Kreis Herford sollte auch den Verselbständigungsprozess in seinen noch zu erarbeitenden Prozess- und Qualitätsstandards beschreiben.
Hilfe zur Pflege			
F1	Im Kreis Herford sind nahezu alle Aufgaben mit dem Berührungspunkt Pflege in ei- ner Abteilung eingegliedert. Somit ist ein Austausch untereinander gewährleistet und Synergien können genutzt werden. Jedoch wurden bisher noch keine Prozess- beschreibungen erstellt.	E1	Der Kreis Herford sollte Prozessbeschreibungen erarbeiten und visualisieren. Mög- licherweise bestehende Optimierungsmöglichkeiten können im gleichen Zuge um- gesetzt werden.
F2	Der Kreis Herford verfügt für den Bereich Hilfe zur Pflege über keine aktuelle Stel- lenbemessung. Auch durch die Fluktuation bestehen daher Bearbeitungsrück- stände. Wie hoch der Personalbedarf auch zur Bearbeitung der Rückstände konk- ret ist, kann ohne eine Berechnung nicht bestimmt werden.	E2	Der Kreis Herford sollte die Stellen im Fachbereich Soziales neu bemessen und re- gelmäßig überprüfen. Hierbei soll auch eine regelmäßige Fluktuation des Perso- nals einbezogen werden. Für die Aufarbeitung von Rückständen durch Geset- zesanpassungen können auch temporäre Personalaufstockungen erwogen wer- den.
F3	Die Aufgaben der WTG-Behörde wurden in den letzten zwei Jahren vor allem durch die Corona-Pandemie erschwert. Aufgrund der wachsenden Anzahl an prüf- pflichtigen Einrichtungen hat der Kreis Herford die Personalausstattung erhöht. In Zukunft wird vor allem die Anpassung des WTG im Jahr 2023 eine weitere Belas- tung darstellen. Möglicherweise wird hierfür eine weitere Anpassung der Organisa- tion und der Stellenausstattung notwendig.	E3	Die Anpassungen des WTG im Jahr 2023 bezüglich des Gewaltschutzes erhöht die Anforderungen bei den Beschäftigten. Der Kreis Herford sollte daher überprü- fen, inwieweit die neue Aufgabe mit dem bestehenden Personal zu bewältigen ist.
F4	Die ambulanten Wohngemeinschaften im Kreis Herford decken teilweise den Be- darf an stationären Pflegeeinrichtungen. Die stationären und teilstationären Pflege- plätze werden über eine verbindliche Pflegeplanung gesteuert. Der Kreis sieht prognostisch Bedarf an zusätzlichen solitären Kurzzeitpflegeplätzen. Dadurch kann die ambulante Pflege unterstützt werden.	E4	Der Kreis Herford sollte sich weiter bemühen, die häusliche Pflege möglichst lange durch eine unterstützende Infrastruktur zu ermöglichen. Hierbei sollte er sich wie bisher bemühen, auch teilstationäre Angebote weiter auszubauen.
F5	Der Fachkräftemangel in der Pflege verschärft die Problematik, ausreichend Pfle- geangebote zur Verfügung zu stellen. Der Kreis Herford hat die Problematik er- kannt und einen runden Tisch zum Thema Ausbildung gegründet.	E5	Der Kreis Herford sollte sich weiter zur Bekämpfung des Fachkräftemangels ein- setzen.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Der Kreis Herford ist einer von nur wenigen Kreisen, der die Pflege- und Wohnberatung überwiegend selbst und damit trägerunabhängig ausführt. Für die Beratung kann sowohl auf Pflegefachkräfte als auch technischen Sachverstand aus dem Bauamt zurückgegriffen werden. Derzeit nutzt der Kreis noch nicht alle Möglichkeiten, um die Bürger über die Möglichkeiten der Pflege- und Wohnberatung zu informieren.	E6	Der Kreis Herford sollte noch umfangreicher für seine Pflege- und Wohnberatung werben. Er sollte auch die Einführung der aufsuchenden Beratung als aktive Ansprache bestimmter Personengruppen prüfen.
F7	Das Fach- und Finanzcontrolling des Kreises Herford zeigt sehr detailliert die jährliche Entwicklung des Bereichs Hilfe zur Pflege. Der Kreis arbeitet in seinen Controlling-Berichten jedoch nicht mit Kennzahlen. Diese würden die Steuerung weiter unterstützen.	E7	Der Kreis Herford sollte die unterjährigen Controllingberichte mit Kennzahlen ergänzen. Hierbei sollten auch Fachdaten mit einfließen.
Bauaufsicht			
F1	Der Kreis Herford bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit einige Ansatzpunkte für Verbesserungen.	E1.1	Der Kreis Herford sollte stets den Beginn der Bauausführung überwachen und dokumentieren. Erhält er die Baubeginn-Anzeige oder einen Fristverlängerungsantrag nicht rechtzeitig, kann er so das Erlöschen der Genehmigung nachhalten.
		E1.2	Die bei der Ermessensfindung berücksichtigten Aspekte sollte der Kreis auch in der Fachsoftware dokumentieren, so können die individuelle Abwägung der Entscheidungsgründe/ Kriterien auch zu einem späteren Zeitpunkt objektiv nachvollzogen werden.
		E1.3	Für die Nachforderung von Unterlagen sollte der Kreis Herford zukünftig Gebühren erheben, um den durch die Nachforderung entstehenden Mehraufwand auszugleichen.
		E1.4	Der Kreis Herford sollte durch eine Kennzahl überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht wird, um erkennen zu können, ob er die beeinflussbaren Gebühren anpassen sollte bzw. kann.
F2	Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt den zu durchlaufenden Prozess bis zur Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung bereits umfänglich. Dienstbesprechungen sowie Rücksprachen im Einzelfall geben dem eingesetzten Personal weitgehend Handlungssicherheit. Es fehlen jedoch klare schriftliche Regelungen zu den Verantwortlichkeiten und Entscheidungsbefugnissen.	E2	Der Kreis Herford sollte möglichst eindeutige Regelungen über Verantwortungsgebiete und Entscheidungsbefugnisse durch eine Dienstanweisung oder Organisationsverfügung festlegen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Der Prozess im Baugenehmigungsverfahren ist klar strukturiert. Er bietet jedoch noch Möglichkeiten zur Verbesserung, beispielsweise durch eine konsequente Umsetzung der Rücknahmefiktion.	E3	Nach Eintritt der Rücknahmefiktion gilt der Bauantrag Kraft Gesetz als zurückgenommen. Der Kreis kann zu diesem Zeitpunkt keine Fristverlängerung gewähren. Der Kreis Herford sollte seine geübte Praxis ändern und auf eine erneute Anforderung von Unterlagen verzichten.
F4	Für abschließende Entscheidungen ist im Genehmigungsfall kein Vier-Augen-Prinzip verankert, daher werden die Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes noch nicht ausreichend umgesetzt.	E4	Der Kreis Herford sollte ein Vier-Augen-Prinzip für alle zu treffende Entscheidungen in Baugenehmigungsverfahren – auch für die Genehmigung von Bauanträgen – vorsehen. So erfüllt er die Vorgaben des KorruptionsbG für korruptionsgefährdete Bereiche und beugt möglichen Korruptionsfällen vor.
F5	Der Kreis Herford gehört zu den wenigen Kreisen, die Bauanträge bereits digital annehmen und bearbeiten können. Durch den Einsatz einer neuen Fachsoftware soll die Bauantragsbearbeitung besser unterstützt werden.	E5	Der Kreis Herford sollte zukünftig die Möglichkeit der neuen Software zur automatischen Festlegung der Gebührenhöhe nutzen. Damit kann er eine rechtssichere Gebührenerhebung unterstützen und gleichzeitig die Sachbearbeitung entlasten.
F6	Die Bauberatung des Kreises Herford stellt Bauinteressenten und Bauvorlagenberechtigten bereits breitgefächerte Vorabinformationen – auch digital – bereit. Dennoch gehen 62 Prozent der Bauanträge unvollständig ein.	E6.1	Die Bauaufsicht des Kreises Herford sollte die Gründe für den hohen Anteil unvollständig eingegangener Bauanträge analysieren. Ziel sollte eine höhere Quote an vollständig eingereichten Bauanträgen und die Vermeidung von Bauanträgen ohne Erfolgsaussicht sein.
		E6.2	Der Kreis Herford sollte - zur Entlastung der Sachbearbeitenden und zur Beschleunigung des Bauantragsverfahrens – eine allgemeine Bauberatung nur nach verbindlicherer Terminvereinbarung durchführen.
F7	Der Kreis Herford hat die Einhaltung der gesetzlichen Bearbeitungsfristen als Ziel definiert und hält dies auch regelmäßig nach. Weitere Ziele und aussagekräftige Kennzahlen hat der Kreis nicht festgelegt, sodass nicht alle wesentlichen Informationen transparent vorliegen.	E7	Der Kreis Herford sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fort-schreiben und weitere Kennzahlen, die die Steuerung unterstützen, bilden, um Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich besser erkennen zu können.
Vergabewesen			
F1	Der Kreis Herford hat die Aufgaben und Zuständigkeiten bei Vergabeverfahren umfangreich in einer Dienstanweisung festgelegt. Die zentrale Vergabestelle übernimmt die Betreuung und Abwicklung der Verfahren. Die Regelungen könnte der Kreis Herford hinsichtlich der Wertgrenzen für geförderte Maßnahmen und der zeit-nahen Anpassung der Dienstanweisung an aktuelle Regelungen weiter optimieren.	E1.1	Spätestens bei der nächsten Änderung der DA sollte der Kreis Herford die Anlage 1 zu den EU-Schwellenwerte aktualisieren.
		E1.2	Der Kreis Herford sollte prüfen, ob er Vergabemaßnahmen, die gefördert werden, unabhängig von Wertgrenzen durch die zentrale Vergabestelle abwickelt.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Beteiligung der Rechnungsprüfung des Kreises Herford ist umfassend in der Dienstanweisung Vergabe festgelegt. Dabei obliegen ihr auch Änderungen der Dienstanweisung.	E2	Die nächste Änderung der Dienstanweisung sollte der Kreis Herford dazu nutzen, die Änderungen des KorruptionsbG hinsichtlich der Abfragepflicht beim Wettbewerbsregister einzuarbeiten.
F3	Das Verfahren zur Durchführung von beschränkten Ausschreibungen ist im Kreis Herford effektiv gestaltet. Optimiert werden sollte die Regelung zur Benachrichtigung der Bieter.	E3.1	Der Kreis sollte die Unterrichtung der Bieter entsprechend der vergaberechtlichen Vorgaben zeitlich gestaffelt vornehmen und die DA entsprechend anpassen. So werden die Unternehmen bestmöglich davor geschützt, die notwendigen Kapazitäten für den jeweiligen Auftrag unnötig lange vorzuhalten.
F4	Der Kreis Herford führt für die meisten seiner kreisangehörigen Kommunen Verfahrensschritte bei Vergabeverfahren durch. Die Zuständigkeiten und Kostenerstattung hat er mit vielen der Kommunen schriftlich geregelt.	E4	Der Kreis Herford sollte die Leistungen, die er für kreisangehörige Kommunen bei Vergabeverfahren im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit erledigt, schriftlich fixieren.
F5	Eine Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung hat der Kreis Herford erlassen. Diese sollte er aufgrund der jüngsten Änderungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes aktualisieren. Gleiches gilt für die Schwachstellenanalyse, die der Kreis vor einiger Zeit erstellt hat.	E5.1	Der Kreis Herford sollte die Sensibilisierung seiner Beschäftigten für das Thema Korruptionsprävention wieder aktiv betreiben.
		E5.2	Der Kreis Herford sollte die vorhandene Gefährdungsanalyse regelmäßig auf Aktualität prüfen und ggf. anpassen. Der Kreis sollte seine Beschäftigten in die Überarbeitung einbeziehen.
		E5.3	Spätestens mit der Umsetzung der EU-Hinweisgeberrichtlinie in ein nationales Gesetz sollte der Kreis Herford einen standardisierten Ablauf erarbeiten.
		E5.4	Der Kreis Herford sollte schriftlich festlegen, welche Organisationseinheit für die Veröffentlichungen nach §§ 7 und 8 KorruptionsbG zuständig ist.
		E5.5	Der Kreis Herford sollte Rotationen und Hinderungsgründe für eine Rotation schriftlich festhalten und erforderlichenfalls der Dienstaufsichtsbehörde mitteilen.
F6	Konkrete Regelungen zum einheitlichen Umgang mit Sponsoring gibt es im Kreis Herford bisher nicht. Die bisher erfolgten Sponsoringleistungen hat der Kreis schriftlich konkretisiert.	E6	Der Kreis Herford sollte einheitliche Festlegungen für den Umgang mit Sponsoring treffen. Diese sollten eine Befristung, Neben- und Folgekosten und die interne Beteiligung beinhalten.
F7	Im Kreis Herford gibt es keinen zentralen Ansprechpartner, der für die Steuerung aller Baumaßnahmen zuständig ist. Durch die Übertragung von Aufgaben des Gebäudemanagements an Dritte, fungiert der Kreis in Teilen als übergeordnete Stelle. Dem Kreis fehlt es aber an schriftlichen Vorgaben, die die Handlungssicherheit erhöhen und vereinheitlichen.	E7	Der Kreis Herford sollte verbindliche Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling treffen. Dazu gehört auch die Entscheidung für welche Maßnahmen ein zentrales BIC gelten soll. Die Regelungen dienen der Transparenz und erhöhen die Handlungssicherheit innerhalb des Kreises.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Der Kreis Herford hat Regelungen zu Nachträgen in seiner Dienstanweisung Vergabe getroffen. Ein zentrales Nachtragsmanagement oder eine systematische Auswertung von Nachträgen gibt es nicht.	E8	Der Kreis Herford sollte Nachträge und größere Abweichungen erfassen und analysieren. Dies kann Hinweise auf Ursachen und Verbesserungsmöglichkeiten liefern.
F9	Die Dokumentation der betrachteten Maßnahmen des Kreises Herford ist umfangreich und bietet dennoch Möglichkeiten zur Optimierung. Der Kreis sollte hinsichtlich der Mängelbeseitigung und Prüfung der Angemessenheit der Preise, die Dokumentation ausweiten. Die relevanten Vergabeentscheidungen hat der Kreis größtenteils schriftlich festgehalten, es fehlt häufig an der formellen Information der unterlegenen Bieter.	E9.1	Der Kreis Herford sollte die Entscheidung über den Zuschlag nicht vom Beschluss der politischen Gremien abhängig machen. Er sollte prüfen, die politischen Gremien stattdessen fortlaufend über relevante abgeschlossenen Vergaben zu informieren.
		E9.2	Der Kreis Herford sollte die Information an die unterlegenen Bieter gemäß den Vorgaben der VOB über Absageschreiben zum Zeitpunkt der Zuschlagserteilung dokumentieren.
		E9.3	Der Kreis Herford sollte die vollständige Mängelbeseitigung in der Akte zur Maßnahme dokumentieren.
		E9.4	Der Kreis Herford sollte die Notwendigkeit von Änderungen und Nachträgen begründen und dokumentieren. Es empfiehlt sich solche Änderungen schriftlich zu vereinbaren.
Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün			
F1	Das Aufbruchmanagement des Kreises Herford ist gut organisiert. Die Digitalisierung kann weitere Verbesserungen ermöglichen.	E1	Der Kreis Herford sollte die Möglichkeit prüfen, den Prozess über die Straßendatenbank digital abwickeln zu können.
F2	Eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet, gibt es bei der Kreisverwaltung Herford derzeit noch nicht.	E2	In einer Kostenrechnung sollten sämtliche Erhaltungsaufwendungen der Verkehrsflächen differenziert dargestellt werden, um Transparenz für die Bewertung der durchgeführten Maßnahmen zu erzeugen. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.
F3	Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Verkehrswege und Grünanlagen“ hat einen strategischen Masterplan zur Erhaltung der Verkehrsflächen aufgestellt. Sie wertet die Zustandsentwicklung anhand von Kennzahlen aus. Es fehlen jedoch konkrete Zielvorgaben.	E3	Der Kreis Herford sollte konkrete messbare Kennzahlen für die Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Diese sollen den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigen.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Der Kreis Herford hat seit der Eröffnungsbilanz (2006) keine gesetzlich vorgeschriebene körperliche Inventur der Verkehrsflächen durchgeführt.	E4	Der Kreis Herford sollte die gesetzlich vorgeschriebene körperliche Inventur seines Verkehrsflächenvermögens nach § 91 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) i. V. m. §§ 29 und 30 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen zeitnah nachholen.
F5	Der Kreis Herford hat den bilanziellen Werterhalt der Verkehrsflächen nicht sicherstellen können. Das Verkehrsflächenvermögen hat sich seit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz (2006) bis 2020 um 16 Prozent bzw. acht Millionen Euro reduziert.	E5	Der Kreis Herford sollte die Entwicklung der Bilanzwerte der Verkehrsflächen regelmäßig auswerten. Ziel sollte sein, die positive Entwicklung seit 2017 weiter fortzusetzen.
F6	Die Datenlage zum Straßenbegleitgrün ist beim Kreis Herford noch optimierbar. Die Steuerung der Pflege des Straßenbegleitgrüns erfolgt noch nicht über Ziele und Kennzahlen.	E6.1	Der Kreis Herford sollte die Flächendaten zum Straßenbegleitgrün differenziert nach Grünflächenarten vorhalten.
		E6.2	Der Kreis Herford sollte eine Gesamtstrategie mit messbaren Zielen durch Kennzahlen für das Straßenbegleitgrün entwickeln. Die Entwicklung einer Gesamtstrategie mit konkreten Zielvorgaben und Kennzahlen könnte zu mehr Transparenz der Kosten und Leistungen führen.
F7	Eine tiefergehende Analyse der Wirtschaftlichkeit ist aufgrund der fehlenden Flächendaten und Differenzierung der Aufwendungen zum Straßenbegleitgrün nicht möglich.	E7	Der Kreis Herford sollte die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns nach Neuerfassung der Flächen differenziert nach verschiedenen Bewuchsarten analysieren.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Herford im Prüfgebiet Finanzen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Der Handlungsbedarf des **Kreises Herford** seine Haushaltssituation zu verbessern, ist vergleichsweise hoch. Der **hohe Handlungsbedarf** ergibt sich vor allem aufgrund der derzeit niedrigen Eigenkapitalausstattung in Verbindung mit den geplanten Defiziten der Ergebnisplanung bis 2026.

Im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 beträgt das aufsummierte **Jahresergebnis** 4,7 Mio. Euro. Der Jahresüberschuss 2020 ist dabei maßgeblich geprägt durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) in Höhe von 9,7 Mio. Euro. Ohne diese Buchungs- und Bilanzierungshilfe ergibt sich ein Jahresfehlbetrag von -1,3 Mio. Euro. Nur vier der Vergleichskreise haben höhere außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG in der Ergebnisrechnung 2020 ausgewiesen als der Kreis Herford. Mit einem bereinigten Umlagebedarf von 408 Euro je Einwohner bildet der Kreis Herford im interkommunalen Vergleich den Medianwert ab. Die Kommunen im Kreis Herford werden daher durch die erhobene Kreisumlage nicht mehr belastet als die Kommunen der meisten Vergleichskreise.

Die **Plandefizite** bis 2026 betragen insgesamt rund 15 Mio. Euro. Damit nimmt der Kreis weiter Rücksicht auf die finanzielle Situation seiner kreisangehörigen Kommunen. Dennoch muss der Kreis im Sinne einer nachhaltigen Haushaltsplanung auf einen ausgeglichenen Haushalt achten. Treten die Fehlbeträge auch im Ergebnis ein, wird die Ausgleichsrücklage 2024 fast vollständig in Anspruch genommen sein. Die ohnehin geringe **Eigenkapitalausstattung** des Kreises Herford wird dadurch weiter zurückgehen. Hinzu kommen die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen, die als außerordentlicher Ertrag in der Ergebnisrechnung ausgewiesen werden. Die Eigenkapitalerhöhung, die auf diese außerordentlichen Erträge zurückzuführen ist, ist nicht werthaltig. Ab dem Jahr 2026 muss diese Bilanzierungshilfe über 50 Jahre abgeschrieben werden und wirkt damit wieder eigenkapitalmindernd. Aufgrund der niedrigen Eigenkapitalausstattung ist die Handlungsfähigkeit des Kreises Herford eingeschränkt und der Kreis kommt in die Nähe einer bilanziellen Überschuldung.

Neben der niedrigen Eigenkapitalausstattung sind die vergleichsweise hohen **Schulden und Verbindlichkeiten** des Kreises ein weiterer belastender Faktor. Im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 haben sich die Gesamtverbindlichkeiten (Konzernebene) von 145 Mio. Euro auf 234 Mio. Euro erhöht. Der größte Teil der Verbindlichkeiten entfällt dabei auf das Klinikum Herford AöR. Mit einwohnerbezogenen Gesamtverbindlichkeiten von 934 Euro gehört der Kreis Herford unter den Vergleichskreisen 2020 zu denen mit den höchsten Werten. Die Gestaltungsmöglichkeiten des Kreises sind dadurch begrenzt. Zur Finanzierung von geplanten Baumaßnahmen ist die Aufnahme weiterer Kredite geplant. Die Schuldenlast wird sich dadurch mittelfristig weiter erhöhen.

Aus der **Altersstruktur des Anlagevermögens** ist kein besonderes Risiko für den Haushalt zu erkennen. In den letzten Jahren sind umfangreiche Sanierungsmaßnahmen durchgeführt worden und der bauliche Zustand der Gebäude wird als gut eingestuft. Auch zukünftig werden regelmäßig Maßnahmen gemäß einem für alle Gebäude aufgestellten Masterplan durchgeführt.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Dem Kreis Herford liegen alle wesentlichen **Informationen zur Steuerung des Haushalts** vor. Bei der Erstellung der Gesamtabschlüsse kommt es regelmäßig zu Verzögerungen. Die gpaNRW empfiehlt hier, eine Überprüfung der Prozesse bei der Erstellung des Jahresabschlusses und des Gesamtabchlusses vorzunehmen. Ziel sollte es sein, sich bei der Aufstellung der Entwürfe der gesetzlichen Frist anzunähern. Unterjährige Informationen über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung erhält der Kreis über quartalsweise erstellte Controllingberichte. Neben der Entwicklung des Ergebnisplanes sollte der Kreis hier auch regelmäßig über wichtige Investitionsmaßnahmen, den Stand der Investitionskredite und die Entwicklung der eigenen liquiden Mittel berichten.

Der Kreis Herford hat in den letzten Jahren Rücksicht auf die finanzielle Situation seiner kreisangehörigen Kommunen genommen und im Betrachtungszeitraum jeweils eine nicht auskömmliche Kreisumlage eingeplant. Darüber hinaus hat sich der Kreis Herford in den vergangenen Jahren intensiv mit dem Thema **Haushaltskonsolidierung** beschäftigt. Im letzten Prüfbericht der gpaNRW wurden die Bemühungen des Kreises im Rahmen der freiwilligen Haushaltskonsolidierung als vorbildlich festgestellt. Vor allem die Aufwendungen bei den sozialen Leistungen werden in den nächsten Jahren dennoch weiter stark ansteigen. Das grenzt den Handlungsspielraum des Kreises stark ein. Der Kreis Herford sollte den Prozess der freiwilligen Haushaltskonsolidierung weiter fortführen. In die Konsolidierungsbemühungen sind die verselbstständigten Aufgabenbereiche mit einzubeziehen.

Ein Instrument für eine flexible Haushaltsbewirtschaftung sind die **Übertragungen** von nicht in Anspruch genommenen **Haushaltsermächtigungen** ins Folgejahr. Der Kreis Herford nutzt diese Möglichkeit vor allem bei den investiven Auszahlungen in vergleichsweise hohem Umfang. Die hohen Übertragungen sind im Wesentlichen auf Auszahlungen für Baumaßnahmen und Kauf von Grundstücken und Gebäuden aus dem Liegenschaftsmanagement zurückzuführen. Der dann insgesamt zur Verfügung stehende Haushaltsansatz kann jedoch nicht einmal zur Hälfte auch tatsächlich umgesetzt werden. Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Herford daher, die Veranschlagungspraxis bei investiven Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen zu überprüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

Beim Kreis Herford erfolgt die Akquise und Bewirtschaftung von **Fördermitteln** dezentral in den Fachbereichen. Verschriftlichte strategische Vorgaben oder Ziele zur Fördermittelakquise für die gesamte Kreisverwaltung sind nicht vorhanden. Solche strategischen Vorgaben und auch konkrete Regelungen für die operative Ebene können jedoch für einen einheitlichen Handlungsrahmen und für ein standardisiertes Vorgehen innerhalb der Verwaltung sorgen. Auch wird der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung eingeräumt und eine gewisse Verbindlichkeit geschaffen. Die gpaNRW empfiehlt daher dem Kreis Herford, die Fördermittelakquise verbindlich z. B. durch eine Dienstanweisung zu regeln. Darüber hinaus kann eine zentrale Datei oder Datenbank zur Koordinierung und Bewirtschaftung der Fördermittel insbesondere bei einer dezentralen Organisationsform sinnvoll sein. Dadurch erhält die Verwaltung nicht nur einen Gesamtüberblick über alle geförderten Projekte. Eine zentrale Datei erleichtert auch die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und trägt zu einem personenunabhängigen Wissensstand für die Förderprojekte bei.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
 - Liegen dem Kreis die wesentlichen Informationen zur Steuerung seiner Haushaltswirtschaft vor?
 - Hat der Kreis ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
 - Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
 - Wie geht der Kreis mit Ermächtigungsübertragungen um?
 - Wie hat der Kreis als Zuwendungsnehmer sein Fördermittelmanagement organisiert?

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse Kreis Herford 2015 bis 2023

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	bestätigt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA GA
2021	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI
2022	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI
2023	bekannt gemacht			HPI

Der festgestellte Jahresabschlusses 2021 lag erst zum Ende der Prüfung vor und konnte daher nur noch an einzelnen Stellen einbezogen werden.

Die im Doppelhaushalt 2022/2023 enthaltene mittelfristige Finanzplanung der Jahre 2024 bis 2026 hat die gpaNRW mitberücksichtigt.

1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen

- Die allgemeine Finanzkraft der Kommunen im Kreis Herford hat sich in den letzten Jahren positiv entwickelt. Es zeigen sich jedoch in den durchweg negativ geplanten Ergebnissen der laufenden Verwaltungstätigkeit die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen. Der Kreis Herford hat daher nach wie vor Rücksicht auf seine kreisangehörigen Kommunen zu nehmen.

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 Herford ein.

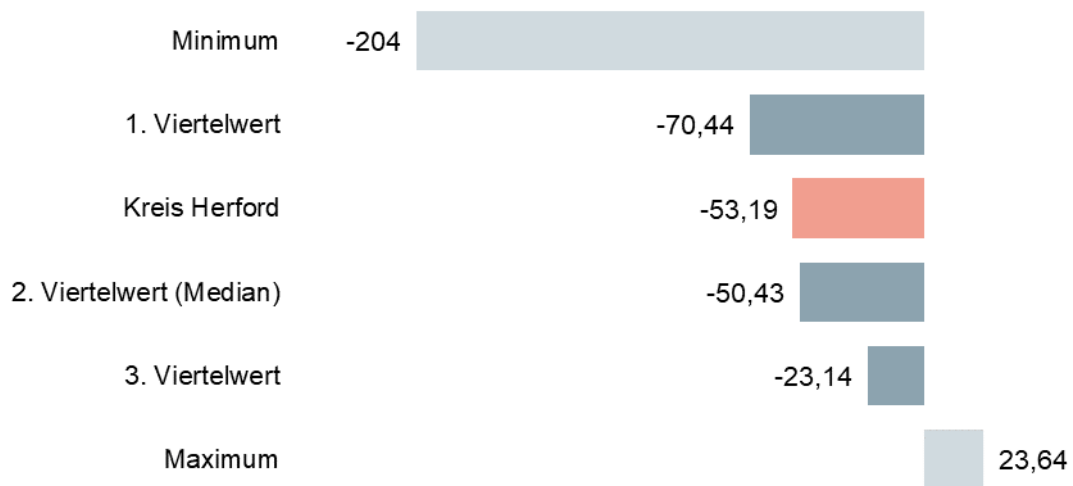
Als Indikatoren für die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen zieht die gpaNRW folgende Kennzahlen heran:

- Geplante Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2021,
- geplante Ergebnisse der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2021,
- Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro und

- Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts oder Haushaltssanierungsplans in Prozent.

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

Geplante Jahresergebnisse kreisangehörige Kommunen je Einwohner in Euro 2021



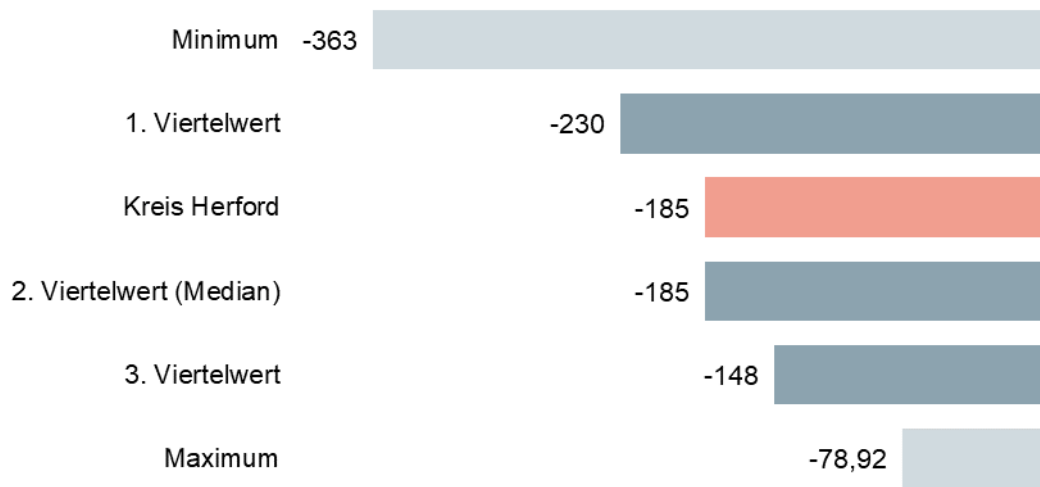
In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit -53,19 Euro je Einwohner liegen die Städte und Gemeinden des Kreises Herford im Bereich des interkommunalen Medianwertes. Von den neun Kommunen haben fünf negative Jahresergebnisse für 2021 geplant.

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

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



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



Die tatsächliche Belastung der Kommunen im Kreis Herford ist um 132 Euro je Einwohner höher als beim zuvor dargestellten geplanten Jahresergebnis. Ohne die außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der pandemiebedingten Haushaltsbelastungen weisen alle neun Kommunen zum Teil deutlich hohe negative Ergebnisse aus laufender Verwaltungstätigkeit aus. Der Kreis Herford ist daher aufgrund des Rücksichtnahmegebotes weiter angehalten, seine Kreisumlage so gering wie möglich zu halten.

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

Umlagegrundlagen Kreis Herford je Einwohner in Euro 2015 bis 2021

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1.243	1.271	1.327	1.429	1.518	1.585	1.622

Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro 2021

Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.622	913	1.495	1.602	1.701	2.802	31

Die Umlagegrundlagen haben sich positiv entwickelt. Im Vergleichsjahr 2021 ist die Finanzkraft der Kommunen im Kreis Herford besser als bei 50 Prozent der Vergleichskreise.

Als letzten Indikator zur Beurteilung der Finanzsituation der kreisangehörigen Kommunen stellt die gpaNRW die rechtliche Haushaltssituation der Kommunen dar.

Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne HSK oder HSP in Prozent 2021

Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
88,89	0,00	52,28	75,00	96,88	100	31

Nur die Stadt Löhne ist 2021 in der Pflicht, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Die anderen acht Kommunen unterliegen keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. In den meisten Vergleichskreisen ist die rechtliche Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen schlechter. Im Jahr 2022 ist keine Kommune im Kreis Herford verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept bzw. einen Haushaltssanierungsplan aufzustellen.

Dennoch besteht bei den kreisangehörigen Kommunen im Kreis Herford ein gewisser Handlungsdruck, die finanzielle Situation zu verbessern. Dies wird durch die ausgewiesenen Liquiditätskredite deutlich. Ende 2020 betragen diese insgesamt bei den neun Kommunen im Kreis Herford 112 Mio. Euro.

1.3.2 Haushaltsstatus

- ➔ Der Kreis Herford kann seine Haushalte bisher originär bzw. durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage fiktiv ausgleichen. Nach den Plandaten ist die Ausgleichsrücklage allerdings 2024 nahezu aufgezehrt.

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 Herford 2015 bis 2023

Haushaltsstatus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgeglichener Haushalt	X			X		X	X		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt		X	X		X			X	X
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage									

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 wird in den nachfolgenden Tabellen dargestellt.

Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Herford 2015 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	0,07	-0,09	-0,06	2,99	-6,67	8,48
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro *	10,21	10,12	10,06	13,04	6,37	14,85
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	19,99	19,78	19,55	19,37	19,26	19,00
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,07	-0,09	-0,06	2,99	-6,67	8,48
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	-0,34	-0,03	-0,05	0,00	0,12	-0,02
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0	0	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis	0,31	0,21	positives Ergebnis	20,58	positives Ergebnis

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

Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Herford in Mio. Euro 2021 bis 2026 (PLAN)

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Mio. Euro	-0,28	-2,62	-8,11	-3,92	-0,16	-0,02
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	14,57	11,95	3,84	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	19,00	19,00	19,00	18,92	18,76	18,74

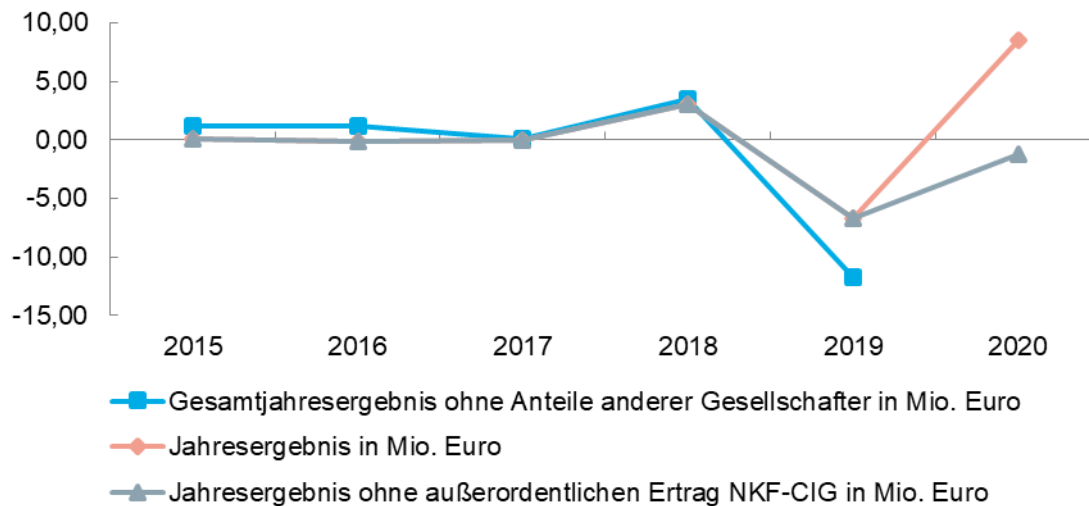
Im zum Ende der Prüfung vorliegenden Ergebnis 2021 konnte mit einem Überschuss von rund 109.000 Euro eine Verbesserung gegenüber den Plandaten erzielt werden.

1.3.3 Ist-Ergebnisse

- Das aufsummierte Jahresergebnis im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 beträgt 4,7 Mio. Euro. Der Jahresabschluss 2020 ist maßgeblich geprägt durch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG in Höhe von 9,7 Mio. Euro. Ohne diese Buchungshilfe ergibt sich für 2020 ein Jahresfehlbetrag von -1,3 Mio. Euro. Auch die strukturelle Haushaltssituation ist negativ.

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 Herford in Mio. Euro 2015 bis 2020



Der Kreis Herford kann im Betrachtungszeitraum in drei von sechs Jahren positive Jahresergebnisse erzielen. In 2016 und 2017 fallen die negativen Jahresergebnisse mit 0,09 und 0,06 Mio. Euro zudem sehr gering aus. Das Defizit 2019 beträgt dagegen 6,7 Mio. Euro. Ursächlich hierfür sind im Wesentlichen höhere Zuführungen zu den Personalarückstellungen sowie eine höhere Rückstellungsbildung für Beteiligungsrisiken. Das Jahresergebnis 2020 ist maßgeblich geprägt durch die COVID-19-Pandemie. Aufgrund der gesetzlichen Regelungen durch das NKF-CIG hat der Kreis Herford zum Ausgleich der pandemiebedingten Haushaltsbelastungen 9,7 Mio. Euro als außerordentlichen Ertrag in der Ergebnisrechnung ausgewiesen. Ohne diese Buchungs- und Bilanzierungshilfe liegt das Jahresergebnis bei -1,3 Mio. Euro (= Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit).

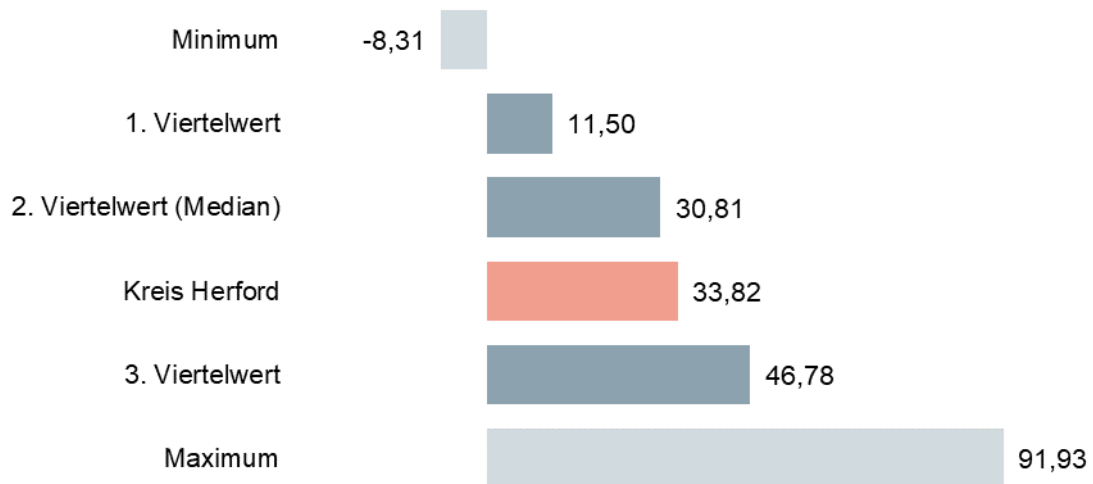
Die Ergebnisse auf Konzernebene verlaufen in ähnlicher Weise wie die des Kernhaushalts. Zu den im Gesamtabschluss voll zu konsolidierenden Unternehmen gehören:

- Klinikum Herford AöR
- Jugendgästehaus des Kreises Herford
- Abfallentsorgungsbetrieb des Kreises Herford.

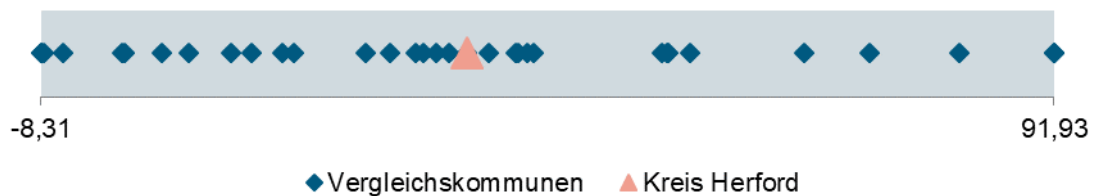
Für das Klinikum Herford wird regelmäßig aus dem Kernhaushalt der Verlust ausgeglichen.

Das Jahresergebnis 2020 von 8,5 Mio. Euro entspricht rund 34 Euro je Einwohner. Mit diesem Wert positioniert sich der Kreis Herford im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020

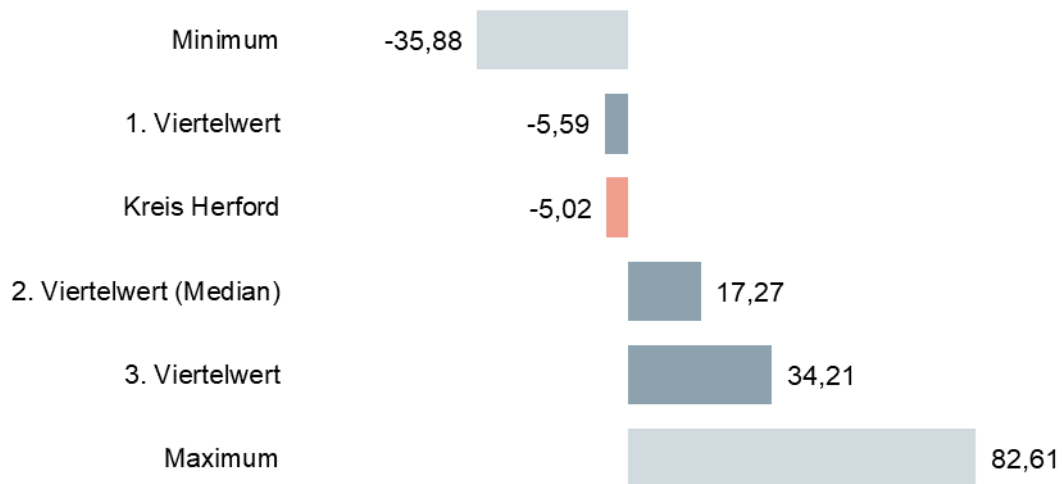


In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Vergleichsjahr 2020 kann sich der Kreis Herford in der Hälfte der Vergleichskreise mit den besseren Werten positionieren. Ohne Berücksichtigung der außerordentlichen Erträge ergibt sich für 2020 ein anderes Bild:

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



Der Kreis Herford sortiert sich nur noch knapp über dem ersten Viertelwert ein. Die Haushaltsbelastungen aufgrund der Pandemie haben beim Kreis Herford einen größeren Einfluss auf das Jahresergebnis als bei den meisten anderen Vergleichskreisen. Nur vier der Vergleichskreise haben höhere außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG in der Ergebnisrechnung 2020 ausgewiesen als der Kreis Herford.

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 Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Mio. Euro 2020“

Kreis Herford	
Jahresergebnis	8,48
Bereinigung Schlüsselzuweisung	-33,91
Bereinigungen Sondereffekte *)	-8,77
Hinzurechnung Schlüsselzuweisungen Durchschnittswerte	+31,16
= strukturelles Ergebnis	-3,04

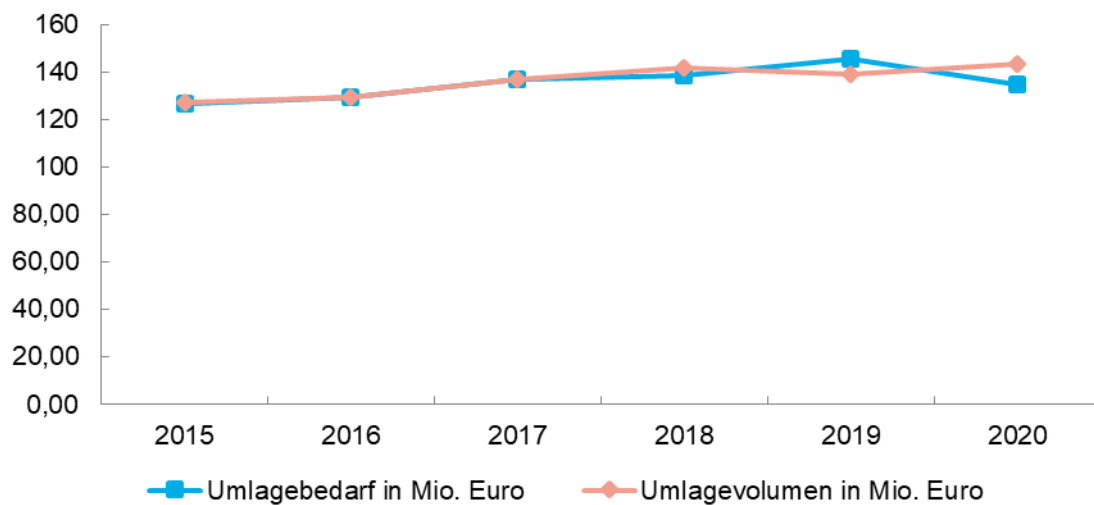
* die erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft nach dem SGB II in Höhe von 8,77 Mio. Euro wurde als Sondereffekt in Abzug gebracht

Das modellhaft errechnete strukturelle Ergebnis 2020 ist um 11,5 Mio. Euro schlechter als das tatsächliche Jahresergebnis 2020. Insbesondere die Bereinigung der erhöhten Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft trägt dazu bei.

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 Herford in Mio. Euro 2015 bis 2020



In 2018 und 2020 mit positiven Jahresergebnissen liegt die erhobene Kreisumlage über dem jeweiligen Umlagebedarf. In 2019 dagegen liegt die Kreisumlage rund sieben Mio. Euro unter dem Bedarf. In diesem Jahr hat der Kreis zur Entlastung seiner kreisangehörigen Kommunen einen Fehlbetrag von 4,1 Mio. Euro eingeplant. Im Rahmen der Haushaltsbewirtschaftung haben sich noch weitere Bedarfe ergeben, so dass im Jahresabschluss ein Fehlbetrag von 6,7 Mio. erzielt wurde. Insgesamt steht im betrachteten Zeitraum ein aufsummierter Umlagebedarf von 813 Mio. Euro einem Umlagevolumen von 818 Mio. Euro gegenüber. Der Kreis Herford hat seine erhobene Kreisumlage grundsätzlich dem tatsächlichen Bedarf angepasst und seine Kommunen nicht wesentlich über den Bedarf hinaus belastet.

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

Umlagebedarf je Einwohner in Euro 2020

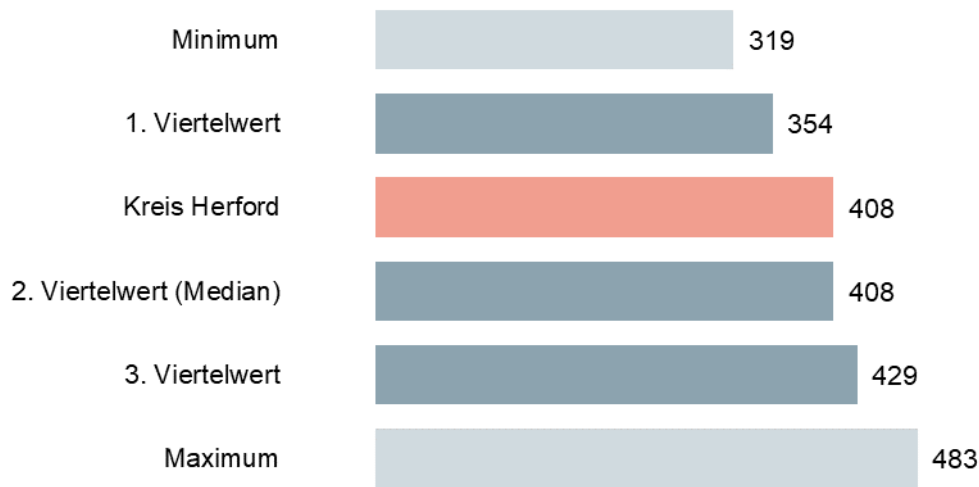
Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
539	369	477	539	609	764	31

Mit einem Umlagebedarf von 539 Euro je Einwohner werden die kreisangehörigen Kommunen des Kreises Herford nicht stärker belastet als die Kommunen in den meisten Vergleichskreisen. Einen wesentlichen Einfluss auf den Umlagebedarf haben jedoch

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

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

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 Kreis Herford beteiligt seine Kommunen an den SGB II-Leistungen ausschließlich über die allgemeine Kreisumlage. Mit einem bereinigten Umlagebedarf je Einwohner von 408 Euro bildet der Kreis Herford wie schon beim zuvor dargestellten regulären Umlagebedarf den Medianwert ab. Die Kommunen im Kreis Herford werden daher im Verhältnis nicht mehr belastet als die Kommunen bei den meisten der Vergleichskreise. Im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung stellt dies eine Verbesserung dar. Im Vergleichsjahr 2014 lag der Kreis Herford noch beim regulären und beim bereinigten Umlagebedarf jeweils über dem Medianwert.

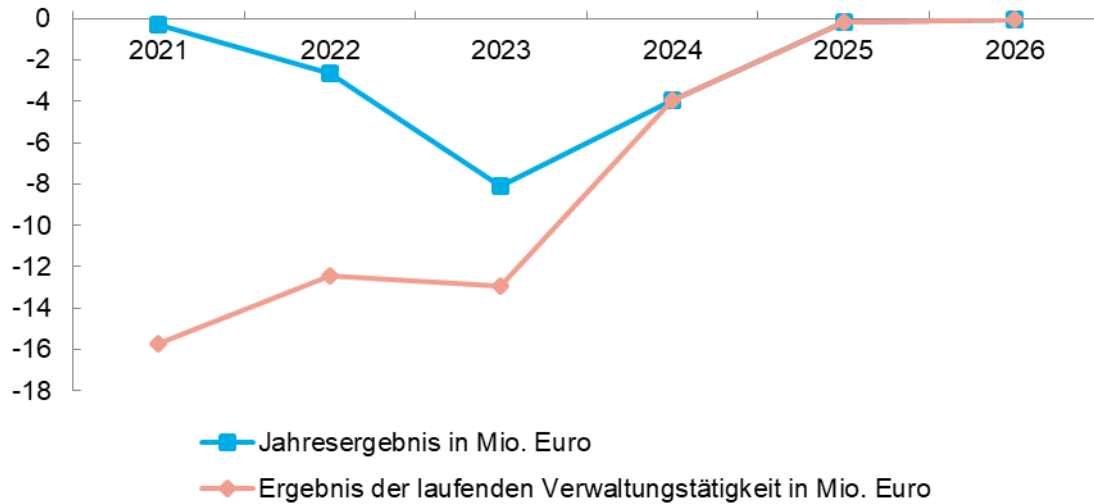
1.3.4 Plan-Ergebnisse

- Der Kreis Herford plant zur Entlastung seiner kreisangehörigen Kommunen von 2021 bis 2026 mit Defiziten von insgesamt 15 Mio. Euro. Darüber hinaus sind pandemiebedingte Haushaltsbelastungen von 30 Mio. Euro in der Ergebnisplanung ausgewiesen. Aufgrund der aktuell vorhandenen unsicheren Rahmenbedingungen bestehen hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Darüberhinausgehende zusätzliche Planungsrisiken werden nicht gesehen.

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 Herford in Mio. Euro 2021 bis 2026



Der Kreis Herford plant in allen Jahren des betrachteten Planungszeitraums mit Defiziten. In 2021 (-0,3 Mio. Euro), 2025 (-0,2 Mio. Euro) und 2026 (-0,02 Mio. Euro) fallen diese noch vergleichsweise niedrig aus. In den aktuellen Planjahren 2022 und 2023 sind die Defizite mit -2,6 Mio. Euro und -8,1 Mio. Euro dagegen deutlich höher. Insgesamt beträgt das aufsummierte Defizit von 2021 bis 2026 rund 15 Mio. Euro. In den Planjahren 2021 bis 2024 hat der Kreis Herford zudem die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG eingeplant. Diese betragen insgesamt 30 Mio. Euro. Ohne diese Buchung- und Bilanzierungshilfe sind die Defizite entsprechend höher.

Durch die geplanten Defizite nimmt der Kreis Rücksicht auf seine kreisangehörigen Kommunen (siehe Kapitel 1.3.1). Dennoch muss der Kreis im Sinne einer nachhaltigen Haushaltsplanung auf einen ausgeglichenen Haushalt achten. Nach den in Kapitel 1.3.2 ausgewiesenen Plandaten wäre die Ausgleichsrücklage 2024 vollständig in Anspruch genommen. Dem Kreis wäre für die Folgejahre dann nur noch der fiktive Haushaltsausgleich durch eine genehmigungspflichtige Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage geblieben. Durch die Verbesserung des Jahresergebnisses 2021 gegenüber den Plandaten würde ein geringer Bestand in der Ausgleichsrücklage verbleiben, wenn die weiteren Fehlbeträge wie geplant eintreten würden.

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 2026 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2020 in Mio. Euro	2026 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Schlüsselzuweisungen *	31,16	43,84	13	5,9
Allgemeine Kreisumlage	143	191	48	4,9
Jugendamtsumlage	27,01	41,27	14	7,3
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	14,92	23,74	9	8,0
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	61,20	69,45	8	2,1
Übrige Erträge	68,61	54,20	-14	-3,9
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	55,99	76,60	21	5,4
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	20,42	23,79	3	2,6
Landschaftsumlage	65,06	87,99	23	5,2
Sonstige Transferaufwendungen	122	155	33	4,1
Übrige Aufwendungen	73,95	80,14	6	1,3

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

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

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

Erträge:

Bei den **Schlüsselzuweisungen** vom Land plant der Kreis Herford für 2022 aufgrund der Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2022 einen Wert von 37,9 Mio. Euro. Die mittlerweile vorliegende Festsetzung zum GFG sieht nur eine geringe Abweichung vor. Für 2023 wird eine Steigerung von einem Prozent berücksichtigt, danach verwendet der Kreis die

Steigerungsraten gemäß den Orientierungsdaten des Landes⁴. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind hier nicht zu erkennen.

Die **öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte** steigen vom Ist-Ergebnis 2020 bis 2026 um neun Mio. Euro. Das entspricht einer jährlichen Steigerung von acht Prozent. Die Steigerung ist hauptsächlich auf die deutlichen Ertragssteigerungen von 2020 nach 2021 bei den Elternbeiträgen im Bereich der Kindertageseinrichtungen und der Notfallrettungsgebühren zurückzuführen. Bei den **Kostenerstattungen und Kostenumlagen** sind im Wesentlichen die Leistungsbeteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft (inklusive der Zusatzentlastung) sowie die Erstattungen des Bundes an den Leistungen nach dem SGB XII geplant. Der Kreis plant hier analog den Steigerungen bei den sozialen Aufwendungen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind bei der Planung nicht zu erkennen.

Aufwendungen:

Die **Personalaufwendungen** des Kreises Herford steigen vom letzten Ist-Ergebnis 2020 bis 2026 um rund 21 Mio. Euro. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 5,4 Prozent. Der Kreis Herford berücksichtigt bei der Planung für 2022/2023 die bereits feststehende Tarifsteigerung zum 01. April 2022 sowie die bekannten Personalmehrbedarfe. Für die weitere Planung geht der Kreis von jährlichen Tarif- und Besoldungserhöhungen von zwei Prozent aus. Mit diesen Steigerungsraten, die über den Orientierungsdaten des Landes liegen, versucht der Kreis Planungsrisiken zu minimieren. Die gpaNRW sieht daher bei den Personalaufwendungen kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** steigen ebenfalls bis 2026 weiter an. Neben den Aufwendungen für die Leistungen des Infektionsschutzes und den Schülerbeförderungskosten sind hier vor allem die Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten der kreiseigenen Liegenschaften veranschlagt. Die Gebäudebewirtschaftungskosten steigen in 2022 und 2023. Danach sieht die Planung gleichbleibende Ansätze vor. Auch bei anderen Positionen wie den Nutzungsentgelten für Software sind im mittelfristigen Planungszeitraum keine Steigerung der Ansätze vorgesehen. Der Kreis Herford muss damit rechnen, dass diese Ansätze nicht auskömmlich geplant sind.

Bei der Planung der **Landschaftsumlage** geht der Kreis Herford ausgehend vom Ist-Ergebnis 2020 von jährlichen Steigerungen bis 2026 von 5,2 Prozent aus. Für 2022 wird bereits der beschlossene Hebesatz des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe von 15,55 Prozent berücksichtigt. Bei den **sonstigen Transferaufwendungen** werden im Wesentlichen die Leistungen der Jugendhilfe, die Betriebskostenzuschüsse für Kindertageseinrichtungen und Grundsicherungsleistungen abgebildet. 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,

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

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

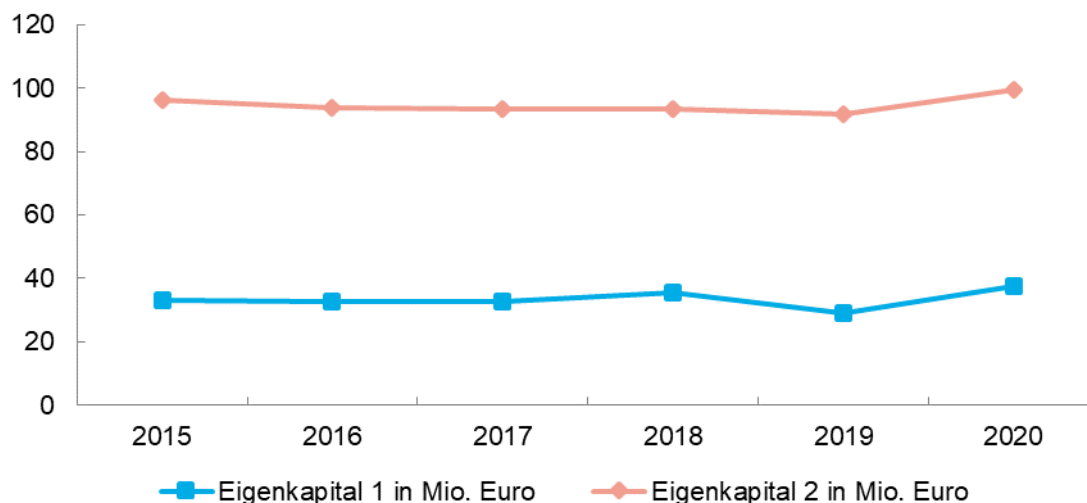
Die gpaNRW hat diese Unsicherheiten bei der Analyse des Planungsverhaltens berücksichtigt und sich auf wesentliche Ertrags- und Aufwandspositionen konzentriert. Neben den generellen hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken sieht die gpaNRW insgesamt bei der Planung des Kreises Herford keine darüberhinausgehenden zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

1.3.5 Eigenkapital

- Die Eigenkapitalausstattung des Kreises Herford ist vergleichsweise gering. Treten die im aktuellen Doppelhaushalt 2022/2023 ausgewiesenen Fehlbeträge sowie die erwarteten finanziellen Belastungen durch die Pandemie ein, droht dem Kreis die bilanzielle Überschuldung.

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 Herford in Mio. Euro 2015 bis 2020

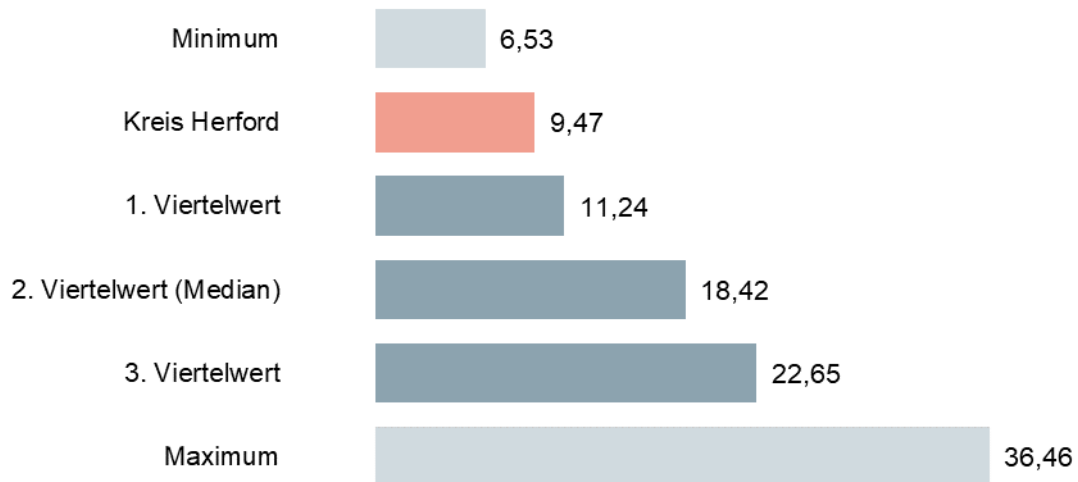


Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

Das Eigenkapital des Kreises Herford hat sich im Betrachtungszeitraum um 4,6 Mio. Euro auf 37,6 Mio. Euro erhöht. Diese Erhöhung wird jedoch maßgeblich durch den Jahresüberschuss aus der Ergebnisrechnung 2020 von 8,5 Mio. Euro begünstigt. In dem Überschuss enthalten sind 9,7 Mio. Euro außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG. Hierzu wird auf das Kapitel 1.3.3 „Ist-Ergebnisse“ verwiesen. Die Eigenkapitalerhöhung, die auf diese außerordentlichen Erträge zurückzuführen ist, ist nicht werthaltig. Ab dem Jahr 2026 muss diese Bilanzierungshilfe

einmalig oder über 50 Jahre abgeschrieben werden und wirkt damit wieder eigenkapitalmindernd. Bei den nachfolgenden Kennzahlen wird daher nicht nur die Eigenkapitalquote 1, sondern auch die Eigenkapitalquote ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG dargestellt.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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



Die Eigenkapitalausstattung des Kreises Herford ist vergleichsweise gering. In 2020 weisen nur drei der Vergleichskreise eine schlechtere Eigenkapitalquote auf als der Kreis Herford.

Eigenkapitalquoten ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG 2020

Kennzahlen	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent	7,20	6,05	10,75	17,36	21,21	35,53	31
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent	23,13	21,27	31,27	34,48	38,47	49,65	31

Auch ohne die Bilanzierungshilfe gehört der Kreis Herford zum Viertel der Vergleichskreise mit den geringsten Werten.

Nach dem Doppelhaushalt 2022/2023 plant der Kreis bis 2026 mit aufsummierten Fehlbeträgen von 14,8 Mio. Euro. Auch für 2021 sah die Planung einen Fehlbetrag von 0,3 Mio. Euro vor. Zieht man diese Fehlbeträge bereits vom Ende 2020 bilanzierten Eigenkapital von 37,6 Mio. Euro ab, ergibt sich nur noch ein Resteigenkapital von 22,5 Mio. Euro. Hinzu kommen die von 2020 bis 2023 ausgewiesenen außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG von insgesamt 39,8 Mio. Euro. Diese können dann nicht mehr aufgrund einer drohenden bilanziellen Überschuldung einmalig gegen die allgemeine Rücklage gebucht werden, sondern müssen ab 2026 über 50 Jahre linear abgeschrieben werden.

Aufgrund der niedrigen Eigenkapitalausstattung ist die Handlungsfähigkeit des Kreises Herford eingeschränkt.

1.3.6 Schulden und Vermögen

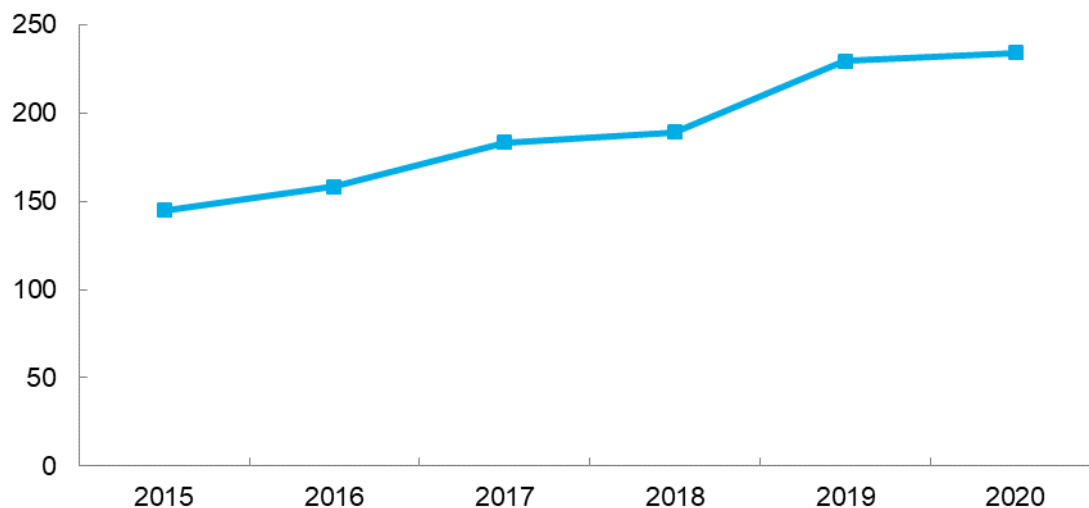
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kreise ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss.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

- ➔ Die Schulden des Kreises Herford sind vergleichsweise hoch. Die Gestaltungsmöglichkeiten sind dadurch begrenzt. Zur Finanzierung von geplanten Baumaßnahmen ist die Aufnahme weiterer Kredite geplant. Die Schuldenlast wird sich dadurch mittelfristig weiter erhöhen.
- ➔ Die Anlagenabnutzungsgrade sind bei einigen Gebäudepositionen bereits fortgeschritten. Hier sind jedoch umfangreiche Sanierungsmaßnahmen durchgeführt worden und der bauliche Zustand der Gebäude wird als gut eingestuft. Auch zukünftig werden regelmäßige Maßnahmen gemäß einem für alle Gebäude aufgestellten Masterplan durchgeführt. Aus der Altersstruktur des Anlagevermögens ist kein besonderes Risiko für den Haushalt zu erkennen.

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

1.3.6.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kreis Herford in Mio. Euro 2015 bis 2020



Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 bis 2020 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab-
schlüssen des Kreises Herford verwendet. In seinen Gesamtab-
schlüssen hat der Kreis neben
dem Kernhaushalt die Einzelabschlüsse folgender Aufgabenbereiche im Rahmen der Vollkon-
solidierung mit einbezogen:

- Klinikum Herford AöR
- Jugendgästehaus des Kreises Herford
- Abfallentsorgungsbetrieb des Kreises Herford.

Die Gesamtverbindlichkeiten des Kreises Herford haben sich im Betrachtungszeitraum von 145
Mio. Euro um 89 Mio. Euro auf 234 Mio. Euro erhöht. Das entspricht einer Steigerung von 61
Prozent. In der nachfolgenden Tabelle werden die Gesamtverbindlichkeiten nach den einzelnen
Bilanzpositionen dargestellt.

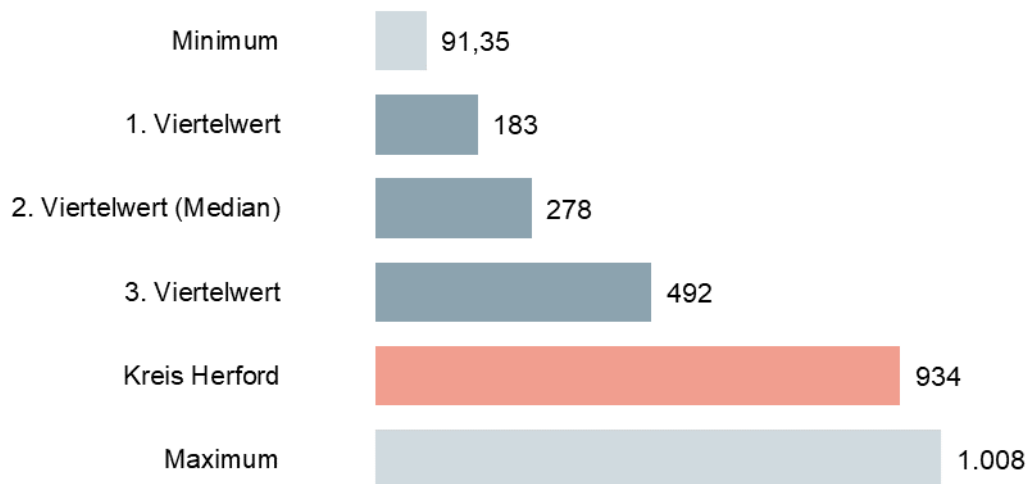
Gesamtverbindlichkeiten Kreis Herford in Mio. Euro 2015 bis 2020

Grund- und Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Investitionskredite	115	124	147	146	156	152
Liquiditätskredite	0,00	0,00	0,00	0,00	0,15	0,00
Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften	2,08	1,99	1,82	1,67	1,59	1,54
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	5,95	8,43	8,48	6,73	12,65	14,44
Sonstige Verbindlichkeiten	21,72	24,25	12,36	15,76	40,57	41,87
Erhaltene Anzahlungen	0,00	0,00	13,54	18,56	18,08	24,18
Gesamtverbindlichkeiten	145	158	183	189	229	234

Mit 98 Prozent entfallen der weitaus größte Teile der Gesamtverbindlichkeiten auf den Kernhaushalt des Kreises sowie auf das Klinikum. Bei den Ende 2020 ausgewiesenen Investitionskrediten von 152 Mio. Euro entfallen 50 Mio. Euro auf den Kernhaushalt und 94 Mio. Euro auf das Klinikum. Die erhaltenen Anzahlungen von 24 Mio. Euro entfallen zu 100 Prozent auf den Kernhaushalt. Dabei handelt es sich um Zuwendungen für Investitionen, die noch nicht verwendet wurden. Diese werden bis zur zweckentsprechenden Verwendung unter den Verbindlichkeiten in der Bilanz abgebildet. Nach Aktivierung des Vermögensgegenstandes wird aus der erhaltenen Anzahlung ein Sonderposten gebildet und damit dem wirtschaftlichen Eigenkapital zugerechnet.

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 Herford gehört zu den Kreisen mit den höchsten Gesamtverbindlichkeiten. Mit einem Wert von 934 Euro je Einwohner sind die Gesamtverbindlichkeiten des Kreises Herford deutlich höher als die der meisten Vergleichskreise. Die vergleichsweise hohe Schuldenlast begrenzt

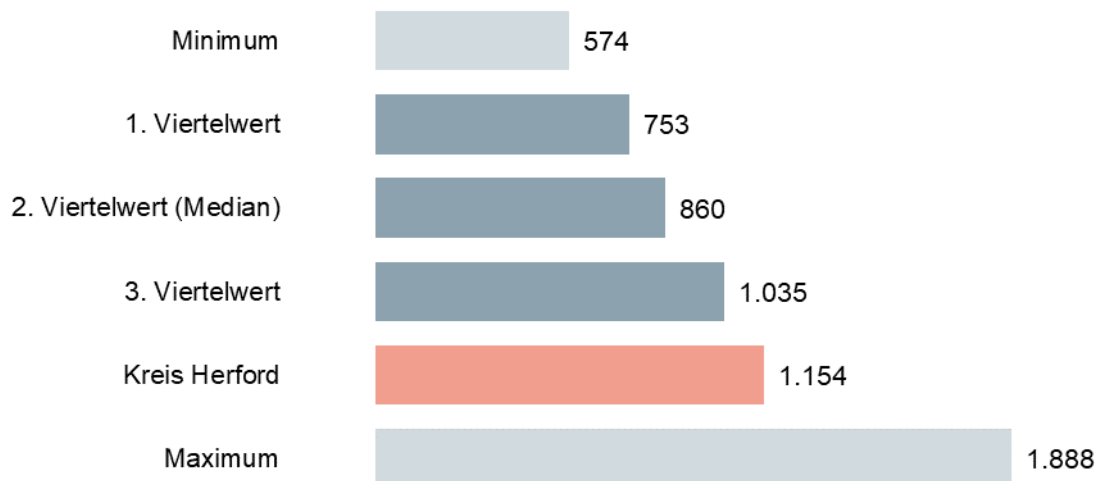
die Gestaltungsmöglichkeiten des Kreises. Dennoch haben die Verbindlichkeiten noch zu keiner signifikanten Auswirkung auf die Kreisumlage geführt. Wie im Kapitel 1.3.3 „Ist-Ergebnisse“ dargestellt, liegt der Kreis Herford beim Umlagebedarf je Einwohner unterhalb des Medianwertes. Trotz des hohen Schuldenstandes auf Konzernebene werden die Kommunen im Kreis Herford daher im Verhältnis nicht mehr belastet als die Kommunen bei den meisten der Vergleichskreise.

Betrachtet man nur den Kernhaushalt des Kreises Herford, so haben sich die Schulden (Verbindlichkeiten plus Rückstellungen) im Betrachtungszeitraum um 58 Mio. Euro auf 289 Mio. Euro erhöht. Das entspricht einer Steigerung um 25 Prozent. Die Verbindlichkeiten machen Ende 2020 mit 98 Mio. Euro nur 34 Prozent der Schulden aus. Der größte Teil sind die Rückstellungen, insbesondere die Pensionsrückstellungen mit 167 Mio. Euro. Hier werden die zukünftigen Pensions- und Beihilfeverpflichtungen für die aktiven Beamten und die Versorgungsempfänger abgebildet. Zusätzlich enthalten sind die künftigen Pensionslasten für Klinikpersonal (Chefärzte) des Klinikum Herford. Spiegelbildlich sind dazu auf der Aktivseite entsprechende Forderungen bilanziert.

Die Aufteilung der Schulden des Kernhaushalts nach den einzelnen Bilanzpositionen findet sich in der Tabelle 5 als Anlage dieses Teilberichts.

Die Schulden im Kernhaushalt von 289 Mio. Euro entsprechen einer Pro-Kopf-Verschuldung von 1.154 Euro. Damit reiht sich der Kreis Herford im interkommunalen Vergleich wie folgt ein:

Schulden (Kernhaushalt) je Einwohner in Euro 2020



In den Vergleich sind 31 Werte eingeflossen. Nur vier der Vergleichskreise weisen eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung als der der Kreis Herford auf.

Verbindlichkeiten (Kernhaushalt) je Einwohner in Euro 2020

Grund- und Kennzahlen	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro	393	91,24	147	171	346	492	31
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen je Einwohner in Euro	200	0	29,69	88,14	157	399	31
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung je Einwohner in Euro	0	0	0,08	4,99	15,28	189	31

Bei den Investitionskrediten je Einwohner gehört der Kreis Herford im Kernhaushalt ebenfalls zum Viertel der Kreise mit den höchsten Werten. Positiv ist jedoch, dass der Kreis Herford auf Kredite zur Sicherstellung der Liquidität nicht angewiesen ist. Dennoch wirken sich die Kreditverbindlichkeiten aufgrund der Zinsaufwendungen belastend auf die Ergebnisrechnung aus. Mit einem Anteil der Zinsaufwendungen von 0,41 Prozent an den gesamten ordentlichen Aufwendungen gehört der Kreis Herford zum Viertel der Vergleichskreise mit der höchsten Zinslastquote.

1.3.6.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und die Vermögenswerte stehen in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden im Regelfall durch Kreditaufnahmen finanziert. Kreise, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten aufgebaut gegenüber Kreisen, die vergleichsweise wenig investiert haben. Nicht durchgeführte Investitionen können hingegen zu geringeren Verbindlichkeiten führen.

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

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

Sofern uns weitere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran. So haben wir Informationen zur Altersstruktur und zum Zustand des Straßenvermögens aus der Prüfung der Verkehrsflächen übernommen.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2020

Vermögensgegenstand	GND in Jahren	Durchschnittliche RND in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Verwaltungsgebäude (Kreishaus)	80	26	68
Schulgebäude (Berufskollegs)	80	31	61
Feuerwehrgerätehäuser/Rettungswachen	80	57	29
Kreisstraßen	40	14	65

Der Kreis Herford hat sich bei den Gebäuden in massiver Bauweise für die maximal mögliche Gesamtnutzungsdauer von 80 Jahren entschieden. Dies hat zur Folge, dass sich auch die Abschreibungen über die maximal zulässigen Zeiträume verteilen. Hierdurch hat der Kreis zwar niedrigere Abschreibungsaufwendungen als bei kürzeren Gesamtnutzungsdauern. Andererseits bergen lange Nutzungsdauern auch das Risiko, dass der Kreis einen Vermögensgegenstand vorzeitig außerplanmäßig abschreiben und Ersatz beschaffen muss. Trotz der langen Nutzungsdauern bei den Gebäuden gehört der Kreis Herford mit einem Anteil der Abschreibungen von 2,64 Prozent an den gesamten ordentlichen Aufwendungen zum Viertel der Vergleichskreise mit der höchsten Abschreibungsintensität.

Insgesamt sind die errechneten Abnutzungsgrade im Gebäudebereich noch unauffällig, wobei die Werte bei den Verwaltungsgebäuden und den Berufskollegs mit 68 bzw. 61 Prozent bereits fortgeschritten sind. Die gpaNRW nimmt hier lediglich eine bilanzielle Betrachtung vor. Der tatsächliche Zustand eines Gebäudes kann daher vom errechneten Abnutzungsgrad abweichen. Dennoch können die Abnutzungsgrade einen Hinweis auf mögliche Risiken geben.

Die fünf Berufskollegs des Kreises Herford haben eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von 31 Jahren. In der letzten überörtlichen Prüfung ist dazu festgestellt worden, dass bei den Berufskollegs umfangreiche Sanierungen im Rahmen des Konjunkturpaktes II durchgeführt worden sind und der bauliche Zustand als gut einzustufen ist. Der Kreis hat zudem in den letzten Jahren Instandhaltungs- und Erhaltungsmaßnahmen gemäß einem für alle Gebäude aufgestellten Masterplan durchgeführt.

Die Konzentration des Kreises in den letzten Jahren auf konsumtive Unterhaltungsmaßnahmen und weniger auf investive Maßnahmen wird aus der Bilanz ersichtlich. Der Bilanzwert des Gebäudevermögens ist von 107 Mio. Euro in 2015 auf 95 Mio. Euro in 2020 zurückgegangen. Der Kreis konnte den durch Abschreibungen und Abgänge bedingten bilanziellen Wertverlust nicht durch neue Investitionen ausgleichen. Dies ist vor dem Hintergrund zu interpretieren, dass die durchgeführten Sanierungsmaßnahmen zwar nicht zu einer Erhöhung der Bilanzwerte und Verlängerung der angesetzten Nutzungsdauern geführt haben. Dennoch haben sie zu einer Verbesserung des tatsächlichen Gebäudezustands geführt, die sich allerdings in der Anlagenbuchhaltung nicht widerspiegelt.

In den nächsten Jahren dagegen sind umfangreiche Investitionen geplant (siehe hierzu auch das Kapitel 1.3.6. Salden der Finanzplanung). Schwerpunkte sind die Feuerwehr und Leitstelle in Eilshausen, die Rettungswache in Vlotho sowie die Berufskollegs. Allein der Neubau bzw. die Grundsanierung des August-Griese-Berufskollegs ist mit über 55 Mio. Euro veranschlagt. Diese Investitionen führen nicht nur zu einer Verlängerung der Nutzungsdauer, sondern tragen auch zum bilanziellen Substanzerhalt bei.

Neben dem Kreishaus an der Amtsstraße 2 und 3 unterhält der Kreis Herford weitere Liegenschaften für den Verwaltungsbereich. Dazu gehören unter anderem das Straßenverkehrsamt in Kirchlengern, Gebäude an der Amtsstraße 4 und 6 und an der Ravensberger Straße 6 sowie auch historische Gebäude wie das alte Kreishaus. Der bereits fortgeschrittenen Abnutzungsgrad bei den Verwaltungsgebäuden ergibt sich durch die in die Jahre gekommenen kleineren Liegenschaften. Das große Kreishaus an der Amtsstraße 3 hat noch eine Restnutzungsdauer von 54 Jahren.

Bereits im letzten Bericht der überörtlichen Prüfung ist auf die vergleichsweise hohe Verwaltungsfläche je Einwohner hingewiesen worden. Durch die Erfahrungen der letzten Monate mit vermehrten Home-Office-Regelungen können sich durch eine stärkere Zentralisierung der Verwaltungsflächen Potenziale für Flächen- und Aufwandsreduzierungen ergeben.

Bei den Straßen variiert die zulässige Gesamtnutzungsdauer seit 2008 zwischen 50 und 60 Jahren. Aktuell gilt eine maximale Nutzungsdauer von 60 Jahren. Der Kreis Herford hat sich für eine Nutzungsdauer von 40 Jahren entschieden. Damit bleibt er deutlich unterhalb des höchsten Wertes der Spannweite. Für die Kreisstraßen errechnet sich ein bereits erhöhter Abnutzungsgrad von 65 Prozent. Wie sich der Zustand der Verkehrsflächen darstellt und welche Steuerungs- und Optimierungspotenziale vorhanden sind, wird im Teilbericht „Verkehrsflächen“ näher erläutert.

Wie sich die geplante Investitionstätigkeit auf die Finanzplanung und die Entwicklung der Verbindlichkeiten auswirkt, wird im folgenden Kapitel näher betrachtet.

1.3.6.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Der von 2015 bis 2020 erzielte positive Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von fast 54 Mio. Euro drückt die gute Selbstfinanzierungskraft des Kreises aus. Auch in 2020, in der die Ergebnisrechnung nur aufgrund der außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG positiv abschließt, ist der Saldo in der Finanzrechnung positiv. Die Finanzplanung nach dem aktuellen Doppelhaushalt 2022/2023 sieht bis 2026 wie folgt aus:

Salden der Finanzrechnung Kreis Herford in Mio. Euro 2022 bis 2026

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-15,67	-5,90	-5,54	2,66	9,02	6,12
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-36,40	-40,57	-43,38	-26,45	-25,97	-14,34
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-52,07	-46,47	-48,91	-23,79	-16,95	-8,23
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	2,53	25,10	19,01	36,36	13,76	16,81
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-49,54	-24,85	-46,22	-76,13	-63,56	-66,75

Bei den in 2021 bis 2023 geplanten negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit werden die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sichtbar. Die in diesen Jahren im Ergebnisplan ausgewiesenen außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG sind eine reine Buchungs- und Bilanzierungshilfe. Sie führen jedoch in der Finanzrechnung nicht zu tatsächlichen Einzahlungen.

Aus der Tabelle ist zudem die umfangreich geplante Investitionstätigkeit des Kreises Herford erkennbar. Von 2021 bis 2026 sind Auszahlungen für Baumaßnahmen von insgesamt 164 Mio. Euro vorgesehen. Die größte Einzelmaßnahme ist mit einem Volumen von rund 55 Mio. Euro die Komplettsanierung des August-Griese-Berufskollegs. Aufgrund der geplanten negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit stehen für die Investitionsmaßnahmen keine eigenen liquiden Mittel zur Verfügung. Neben den Zuwendungen Dritter (Investitionspauschalen, Fördermittel) werden daher zur Finanzierung der geplanten Baumaßnahmen Investitionskredite benötigt. Die Verbindlichkeiten und damit die Schulden des Kreises Herford werden weiter ansteigen. Der Handlungsspielraum für zukünftige Generationen wird durch die steigende Schuldenlast deutlich verringert.

1.3.6.4 Rückstellungen

Mit einem Anteil von 66 Prozent machen die Rückstellungen einen Großteil der Schulden des Kernhaushalts des Kreises Herford aus. Diese haben sich wie folgt entwickelt:

Rückstellungen Kreis Herford in Mio. Euro 2015 bis 2020

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pensionsrückstellungen	140	142	146	152	160	167
Instandhaltungsrückstellungen	5,26	7,48	8,27	4,56	3,26	2,19
Sonstige Rückstellungen	16,48	17,53	19,26	25,35	26,86	21,79
Rückstellungen	162	167	174	182	190	191

Die steigende Entwicklung ist im Wesentlichen auf die Pensionsrückstellungen zurückzuführen. Damit werden die zukünftigen Pensionslasten für die aktiven Beamten und die Versorgungsempfänger abgebildet. Bei entstehenden Pensionszahlungen wird durch eine Inanspruchnahme der Rückstellung der Aufwand gedeckt, nicht jedoch die Auszahlung. Der Kreis Herford hat bis zum 31. Dezember 2020 eine Liquiditätsvorsorge von rund 25 Mio. Euro durch Einzahlungen in Fonds bzw. Anlage von Festgeldern zur Finanzierung der Pensionsverpflichtungen getroffen. Dies entspricht einer Refinanzierungsquote von rund 16,5 Prozent. Nach Auskunft der Kämmererei beabsichtigt der Kreis, diese Quote im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten und den Anlagemöglichkeiten am Markt kontinuierlich auszubauen.

Unter den sonstigen Rückstellungen werden weitere Personalarückstellungen wie die Rückstellungen für nicht genommenen Urlaub und geleistete Überstunden bilanziert sowie eine Risikorückstellung für das Klinikum Herford (Verlustrückstellung).

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

Dem Kreis Herford gelingt es nahezu, die gesetzlichen Fristen bei der Anzeige der Haushaltssatzung und der Aufstellung und Feststellung des Jahresabschlusses einzuhalten. Für die Aufstellung und Bestätigung der Gesamtabchlüsse gelingt dies nicht.

➔ Feststellung

Durch einen quartalsweise erstellten Controllingbericht sind die Verwaltung und die Politik über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung gut informiert. Die Berichterstattung konzentriert sich dabei vor allem auf die Entwicklung des Ergebnisplans.

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

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

Darüber hinaus sollte eine Landrätin bzw. ein Landrat sowie eine Kämmerin bzw. ein Kämmerer den Verwaltungsvorstand und die politischen Entscheidungsträger über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung und über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informieren. Die Entscheidungsträger müssen in der Lage sein, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Der **Kreis Herford** hält die gesetzliche Frist zur Anzeige der beschlossenen Haushaltssatzung nahezu ein. Diese fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres. Der Kreistag beschließt regelmäßig Mitte Dezember die Haushaltssatzung und zeigt diese ebenfalls noch im Dezember bei der Aufsichtsbehörde an. Der Kreis Herford unterliegt daher im laufenden Haushaltsjahr nur wenige Tage bzw. Wochen der vorläufigen Haushaltsführung und verfügt zu Beginn des Haushaltsjahres über alle notwendigen Informationen zur Haushaltssituation.

Beim Kreis Herford wird durch das örtliche Rechnungsprüfungsamt eine begleitende Jahresabschluss- und Gesamtabchlussprüfung durchgeführt. Daher gibt es keine gesonderte Zuleitung der jeweiligen Entwürfe an den Kreistag. Die wesentlichen Bestandteile des Jahresabschlusses werden bis zum Juni/Juli des Folgejahres fertiggestellt. Die Feststellung erfolgt in der Dezembersitzung des Kreistages und damit innerhalb der gesetzlichen Frist. Die Aufstellung der Gesamtabchlüsse erfolgt nach den Jahresabschlüssen. Da für die Aufstellung der Jahres- und Gesamtabchlüsse und für das Haushaltsplanungsverfahren organisatorisch die gleiche Stelle zuständig ist, kommt es entsprechend zu Verzögerungen. So werden die Gesamtabchlüsse

regelmäßig in der Kreistagssitzung im Juni/Juli des übernächsten Jahres beschlossen und damit ca. sechs Monate nach der gesetzlich vorgegebenen Frist.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Herford, die Prozesse bei der Erstellung des Jahresabschlusses und des Gesamtabchlusses zu überprüfen. Ziel sollte es sein, sich bei der Aufstellung der Entwürfe der gesetzlichen Frist anzunähern.

Unterjährige Informationen über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung erhält der Kreis Herford über entsprechende Controllingberichte. Diese werden quartalsweise unter Beteiligung der Fachämter erstellt. Die Abteilung „Haushalt“ fasst die Meldungen in einem Gesamtbericht zusammen, der als Berichtsvorlage dem Kreisausschuss zur Kenntnis gegeben wird. Der Bericht enthält textliche Erläuterungen zu der Entwicklung der Erträge und Aufwendungen in den wesentlichen Produktbereichen. Dies sind vor allem die Bereiche allgemeine Finanzwirtschaft, innere Verwaltung, Personalaufwendungen sowie die Aufwendungen der Sozialhilfe und der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Eine Prognose zum voraussichtlichen Jahresergebnis wird nicht in absoluten Zahlen, sondern als Trend dargestellt.

Aussagen oder Erläuterungen zum aktuellen Stand der Investitionskredite und der Liquidität sowie über wichtige Investitionsmaßnahmen werden in dem Controllingbericht nicht getroffen. Diese sind jedoch wichtiger Bestandteil der Haushaltsbewirtschaftung und können Einfluss auf getroffene Entscheidungen haben.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt, neben der Entwicklung des Ergebnisplans auch regelmäßig über wichtige Investitionsmaßnahmen, den Stand der Investitionskredite und die Entwicklung der eigenen liquiden Mittel zu berichten.

Durch diese Ergänzungen wird für die Ausführung des Ergebnisplans und des Finanzplans rechtzeitig Transparenz geschaffen. Den Entscheidungsträgern in der Verwaltung und der Politik liegen damit alle wichtigen Informationen vor, um bei Gefährdung der Haushaltsziele über notwendige Gegensteuerungsmaßnahmen zu entscheiden.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ **Feststellung**

Der Kreis Herford kann die steigenden Aufwendungen oftmals nur durch eine Anpassung bei der Kreisumlage sowie durch die steigenden Schlüsselzuweisungen kompensieren. Vor allem die Aufwendungen bei den sozialen Leistungen werden in den nächsten Jahren weiter stark ansteigen. Das grenzt den Handlungsspielraum des Kreises stark ein.

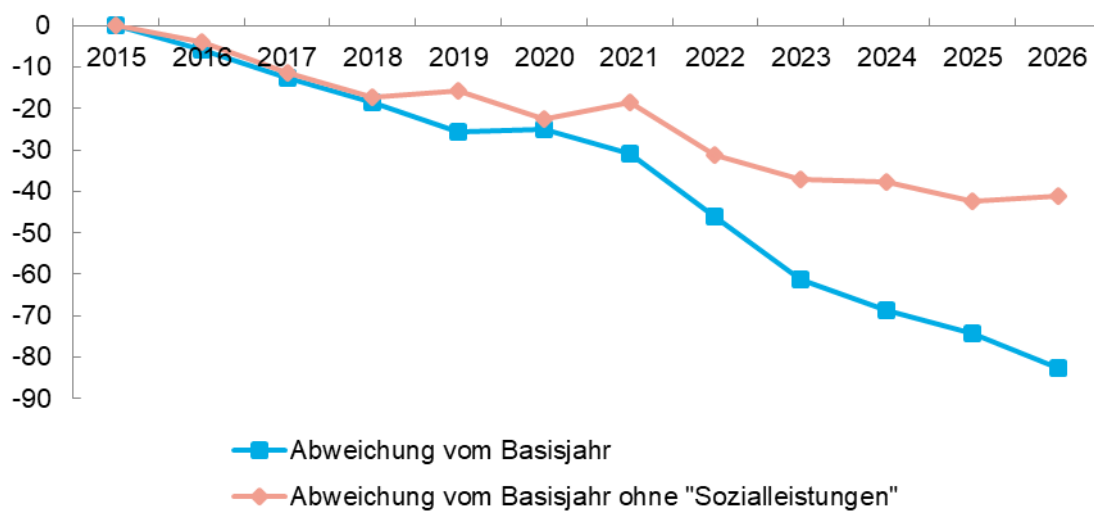
Ein Kreis hat nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW seine Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung seiner Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für ihn eine dauernde Aufgabe, seine finanzielle Leistungskraft und seinen Aufgabenbestand in Einklang 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. Ab dem Haushaltsjahr 2020 müssen die Kreise nach dem NKF-CIG die coronabedingten Haushaltsbelastungen isolieren und in dieser Höhe einen außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von dem Kreis Herford ermittelten coronabedingten Belastungen als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die coronabedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung des Kreises Herford langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2015 entwickeln. Die Tabellen 6 und 7 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Kreis Herford in Mio. Euro 2015 bis 2026



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

Die Trendkurve der bereinigten Jahresergebnisse hat im Betrachtungszeitraum der Ist-Ergebnisse (2015 bis 2020) einen negativen Verlauf. Gegenüber dem Basisjahr 2015 verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis 2020 um 25 Mio. Euro (blauer Graph). Es entwickelt sich daher gegenläufig zum tatsächlichen Jahresergebnis. Dieses hat sich gegenüber 2015 um 8,4

Mio. Euro verbessert. Der Kreis hat in den letzten Jahren von Steigerungen bei den Schlüsselzuweisungen (plus 8,2 Mio. Euro) sowie in 2020 von der erhöhten Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft profitiert. Damit konnte ein Teil der Aufwandssteigerungen kompensiert werden. Aufwandssteigerungen haben sich vor allem bei den Personalaufwendungen ergeben. Diese haben sich bis 2020 um 16 Mio. Euro erhöht. Darüber hinaus kommt es regelmäßig zu allgemeinen Preissteigerungen bei den Bewirtschaftungskosten des Anlagevermögens (Strom, Heizung, Wasser, Reinigung et.).

Ab 2020 gehen die bereinigten Jahresergebnisse deutlich zurück. Hier zeigt sich ein typischer Übergang von den Ist-Werten zu den Plan-Werten. In den vergangenen Jahren sind die Jahresergebnisse oftmals deutlich besser als ursprünglich geplant ausgefallen. Der Rückgang der bereinigten Jahresergebnisse ist daher Ausdruck einer vorsichtigen Planung des Kreises. Bis 2026 verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis um weitere 58 Mio. Euro. Die sozialen Leistungen haben daran folgenden Anteil:

- Landschaftsumlage 23 Mio. Euro
- Produktbereich 5 Soziale Leistungen 18 Mio. Euro.

Diese Aufwandssteigerungen sind vom Kreis Herford kaum beeinflussbar und schränken den Handlungsspielraum des Kreises ein. Da den Aufwandssteigerungen keine Konsolidierungsmaßnahmen in gleicher Höhe als Kompensation gegenüberstehen können, muss der Kreis Herford als Ausgleich entsprechend seine Kreisumlage erhöhen. Allein im Planungszeitraum 2021 bis 2026 ist eine Erhöhung der Kreisumlage von 43 Mio. Euro vorgesehen. Wie im Kapitel 1.3.1 „Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen“ dargestellt, hat der Kreis nach wie vor auf die finanzielle Situation seiner Kommunen Rücksicht zu nehmen. So hat der Kreis im gesamten Betrachtungszeitraum jeweils zur Entlastung seiner Kommunen eine nicht auskömmliche Kreisumlage eingeplant. Darüber hinaus hat sich der Kreis Herford in den vergangenen Jahren intensiv mit dem Thema Haushaltskonsolidierung beschäftigt. Im letzten Prüfbericht der gpaNRW wurden die Bemühungen des Kreises im Rahmen der freiwilligen Haushaltskonsolidierung als vorbildlich festgestellt.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte den Prozess der freiwilligen Haushaltskonsolidierung weiter fortführen. In die Konsolidierungsbemühungen sind die verselbstständigten Aufgabenbereiche mit einzubeziehen.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

➔ **Feststellung**

Der Kreis Herford überträgt vor allem bei den investiven Auszahlungen in vergleichsweise hohem Umfang Haushaltsermächtigungen in die Folgejahre. Das in 2020 mögliche Investitionsvolumen kann jedoch nicht einmal zur Hälfte auch tatsächlich umgesetzt werden. Hier sieht die gpaNRW Optimierungsmöglichkeiten.

Ein Kreis sollte seine Aufwendungen sowie seine Ein- und Auszahlungen in ihrer voraussichtlich dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Höhe planen. Die jeweiligen Ansätze sollten Kreise sorgfältig schätzen, soweit sie sie nicht errechnen können. Diese allgemeinen Planungsgrund-

sätze 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.

Die Regelung des **Kreises Herford** nach § 22 Abs. 1 KomHVO NRW ist zum 01. Januar 2013 in Kraft getreten. Hier finden sich Regelungen zur Übertragung von konsumtiven Aufwendungen und Investitionen und deren Verfügbarkeit. Auch wird das Verfahren der Beantragung geregelt. Ermächtigungsübertragungen sind von den Fachämtern schriftlich zu beantragen und zu begründen. Auch muss angegeben werden, wann aus den beantragten Mitteln der Aufwand entsteht bzw. die Investitionsauszahlung voraussichtlich erfolgen wird.

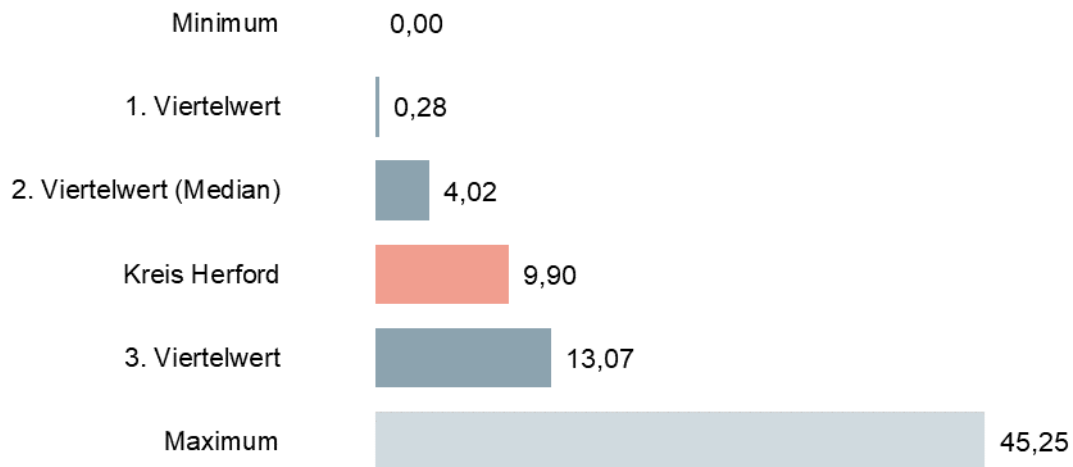
Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, die der Kreis Herford bei den ordentlichen Aufwendungen übertragen hat. Der Ansatzerhöhungsgrad zeigt, zu welchem Anteil diese den ursprünglichen Haushaltsansatz erhöht haben. In einem weiteren Analyseschritt wird gezeigt, inwieweit der Kreis seine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

Ordentliche Aufwendungen Kreis Herford 2015 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	269	295	306	311	322
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	0,36	0,75	1,15	0,80	2,48
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,13	0,25	0,37	0,26	0,77
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	269	295	308	312	324
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,13	0,25	0,37	0,26	0,77
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	277	296	314	321	336
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	103	100	102	103	104

Im Betrachtungszeitraum überträgt der Kreis Herford durchschnittlich 1,1 Mio. Euro nicht in Anspruch genommene Haushaltsermächtigungen ins Folgejahr. Im Jahresergebnis hat der Kreis regelmäßig mehr Aufwendungen geleistet als ursprünglich veranschlagt. Die Ermächtigungsübertragungen von 2019 nach 2020 in Höhe von 2,48 Mio. Euro entsprechen 9,90 Euro je Einwohner. Damit reiht sich der Kreis Herford im NRW-Vergleich wie folgt ein:

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2020



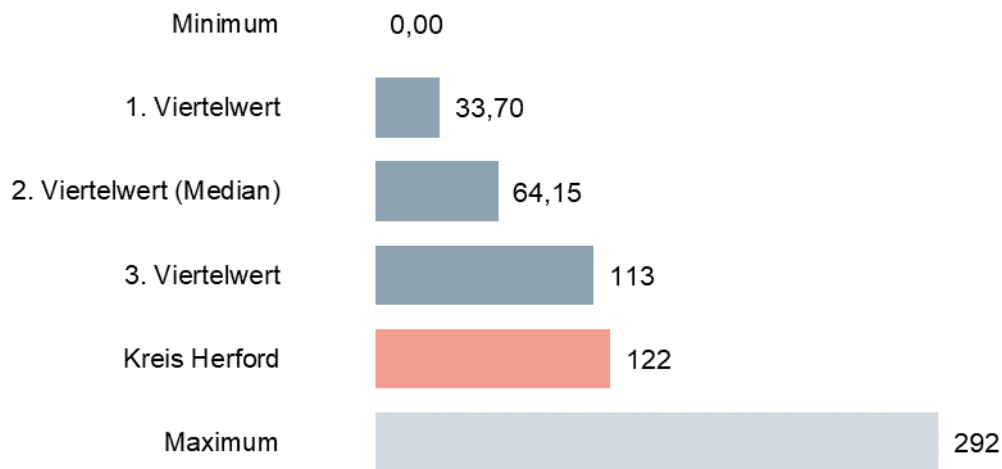
In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen. Bei den investiven Auszahlungen stellt sich die Situation wie folgt dar:

Investive Auszahlungen Kreis Herford 2015 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	13,12	14,73	15,94	35,02	39,66
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	15,41	11,53	18,09	14,30	30,59
Ansaterhöhungsgrad in Prozent	118	78,26	113	40,84	77,13
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	28,25	26,26	34,03	49,33	70,24
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	54,55	43,90	53,16	29,00	43,55
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	17,39	30,26	42,46	16,96	29,84
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	61,56	115	125	34,38	42,48

Der Kreis Herford überträgt jedes Jahr durchschnittlich 18 Mio. Euro investive Auszahlungsermächtigungen ins Folgejahr. Diese erhöhen die Ansätze des Folgejahres im Durchschnitt um 85 Prozent. Mit einem Ansaterhöhungsgrad in 2020 von 77 Prozent gehört der Kreis Herford zur Hälfte der Kreise mit den höheren Werten.

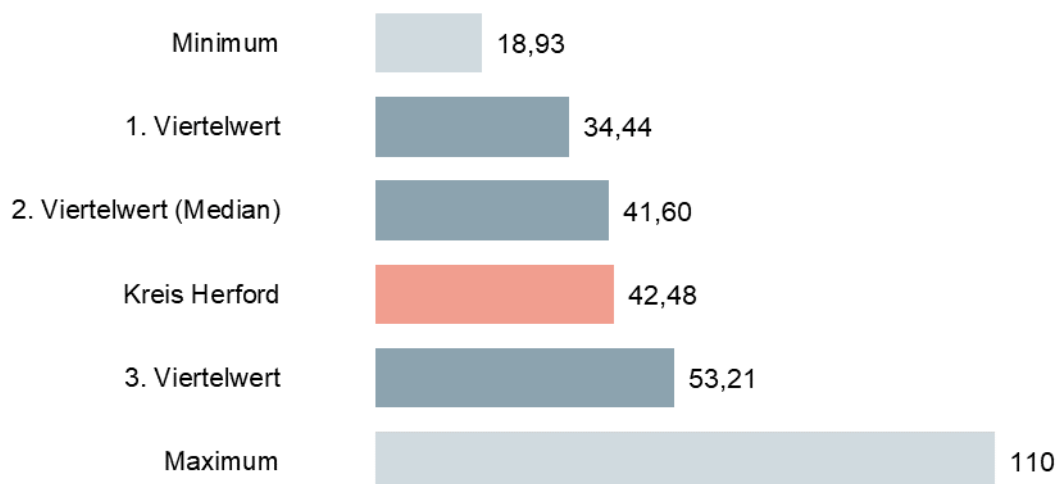
Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je Einwohner in Euro 2020



Die vergleichsweise hohen Übertragungen von 2019 nach 2020 sind im Wesentlichen auf Auszahlungen für Baumaßnahmen und den Kauf von Grundstücken und Gebäuden aus dem Liegenschaftsmanagement zurückzuführen.

Der Kreis Herford kann den in 2020 insgesamt zur Verfügung stehenden Haushaltsansatz nur zu 42 Prozent auch tatsächlich in Anspruch nehmen. In 2017 und 2018 dagegen liegt der Grad der Inanspruchnahme bei 115 bzw. 125 Prozent. Dies liegt an besonderen unterjährigen Geschäftsvorfällen. Aufgrund des Abschlusses von neuen Festgeldverträgen kommt es zu erhöhten investiven Auszahlungen. Diese sind jedoch durch die Auflösung von alten Festgeldverträgen mit entsprechenden investiven Einzahlungen gedeckt.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2020



Die meisten der Vergleichskreise haben noch größere Schwierigkeiten als der Kreis Herford, den Haushaltsansatz bei den investiven Auszahlungen zu verausgaben. Diese Problematik ergibt sich auch 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 kein realistisches Bild der Investitionstätigkeit.

Nach Angaben der Kreisverwaltung Herford führen folgende Gründe zur geringen Inanspruchnahme der Ansätze:

- enge personelle Kapazitäten in der Hochbauabteilung,
- Verschieben der Prioritäten beim Hochbau aufgrund der Corona-Pandemie (Aufbau von Impfzentren etc.) sowie
- die schwierige Auftragslage am Markt, was Bauleistungen betrifft. Teilweise sind bei Ausschreibungen keinerlei Angebote eingegangen, was zu erheblichen Verzögerungen der Baumaßnahmen führt.

Grundsätzlich sind jedoch bei Baumaßnahmen die gesetzlichen Anforderungen des § 13 KomHVO zu beachten. Danach dürfen Ermächtigungen für Baumaßnahmen erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen, Erläuterungen zu Gesamt- und Folgekosten sowie ein Bauzeitplan vorliegen. Der Bauzeitplan und die Veranschlagung sollten auch die eigenen personellen Möglichkeiten berücksichtigen.

➔ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Herford, die Veranschlagungspraxis bei investiven Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen zu überprüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die den Anforderungen des § 13 KomHVO entsprechen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

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 beim Kreis Herford ist dezentral organisiert. Strategische Vorgaben und standardisierte Prozesse zur Prüfung möglicher Fördermöglichkeiten sind nicht vorhanden.

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 Herford** erfolgt die Akquise und Bewirtschaftung von Fördermitteln dezentral in den Fachbereichen. Die Rahmenbedingungen werden in den einzelnen Ämtern abgestimmt und mit den Dezernats- und Amtsleitungen besprochen. So haben die zuständigen Stellen die Aufgabe, aktiv die Entwicklungen bei Förderprogrammen zu verfolgen und regelmäßig entsprechende Recherchen vorzunehmen. Verschriftlichte strategische Vorgaben oder Ziele zur Fördermittelakquise für die gesamte Kreisverwaltung sind nicht vorhanden. Solche strategischen Vorgaben und auch konkrete Regelungen für die operative Ebene können jedoch für einen einheitlichen Handlungsrahmen und für ein standardisiertes Vorgehen innerhalb der Verwaltung sorgen. Auch wird der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung eingeräumt und eine gewisse Verbindlichkeit geschaffen.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Herford, die Fördermittelakquise verbindlich z. B. durch eine Dienstanweisung zu regeln. Die Prüfung von Fördermöglichkeiten sollte grundsätzlich ein standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.

Diese Regelungen sollten auch auf notwendige Interaktionen mit anderen Fachbereichen eingehen, auf Verfahrensschritte bei der Fördermittelbewirtschaftung und auf den Umfang der vorzunehmenden Dokumentation.

In vielen Kommunen erfolgt die Fördermittelakquise an einer zentralen Stelle oder wird für bestimmte Bereiche, wie z.B. Baumaßnahmen, 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.

Die gpaNRW empfiehlt an dieser Stelle zwar keine Umorganisation hin zu einem zentralen Fördermittelmanagement. Bei einer dezentralen Organisation des Förderwesens ist jedoch zumindest darauf zu achten, dass vor allem der letzte Punkt (Gesamtüberblick und Möglichkeit zur Koordinierung) realisiert wird.

Insgesamt beschreibt die Auskunft gebende Stelle beim Kreis Herford den Antragsprozess, vor allem bei EU-Förderungen, als sehr aufwendig. Ein zeitlich aufwendiges Antragsverfahren hält den Kreis jedoch nicht davon ab, Fördermittel zu beantragen. Vor einer entsprechenden Entscheidung werden vor allem inhaltliche Kriterien herangezogen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

➔ Feststellung

Die Fördermittelbewirtschaftung findet wie die Fördermittelakquise dezentral in den Fachbereichen statt. Dadurch fehlt dem Kreis ein Gesamtüberblick über alle Fördermaßnahmen. Auch bei einem entsprechenden förderbezogenen Berichtswesen sieht die gpaNRW noch Verbesserungsmöglichkeiten.

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.

Dem **Kreis Herford** ist es nach eigenen Angaben gelungen, die Rückforderungen von Fördermitteln weitgehend zu vermeiden. In Einzelfällen kam es bei konsumtiven Fördermaßnahmen zu anteiligen Rückforderungen von Personalkosten, da die Stellenanteile vorübergehend nicht besetzt waren. Zuständig für die Einhaltung der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen aus dem Förderbescheid sind wie bei der Fördermittelakquise die dezentralen Organisationseinheiten. Dort findet auch die entsprechende Dokumentation und Verwendungsnachweissführung statt. Über einen Gesamtüberblick an zentraler Stelle verfügt der Kreis bislang nicht.

Eine zentrale Datei oder Datenbank zur Koordinierung und Bewirtschaftung der Fördermittel ist insbesondere bei einer dezentralen Organisationsform sinnvoll. Dadurch erhält die Verwaltung nicht nur einen Gesamtüberblick über alle geförderten Projekte. Eine zentrale Datei erleichtert die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen trägt zu einem personenunabhängigen Wissensstand für die Förderprojekte bei.

Die zentrale Datei sollte folgende Mindestinhalte abbilden:

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

➔ Empfehlung

Der Kreis Herford sollte die Einführung einer zentralen Datei oder Datenbank prüfen. Darin sollte er die wesentlichen Informationen zu allen Förderprojekten einpflegen.

Eine zentrale Datei oder Datenbank kann als gute Grundlage für ein förderbezogenes Berichtswesen dienen. Damit kann den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung ein Überblick über alle laufenden und zukünftigen Fördermaßnahmen gegeben und Planabweichungen können aufgezeigt werden. Auf dieser Basis könnte der Kreis dann geeignete Steuerungsmaßnahmen einleiten, um das Förderziel zu erreichen und die ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahme sicherzustellen. Das förderbezogene Berichtswesen kann unter Umständen mit

dem quartalsweise erstellten Controllingbericht zur Ausführung des Haushalts verknüpft werden. Hierzu wird auf das Kapitel 1.4.1 „Informationen zur Haushaltssituation“ verwiesen.

→ **Empfehlung**

Die kommunalen Entscheidungsträger wie der Verwaltungsvorstand und der Kreistag sollten regelmäßig über den Stand aller laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informiert werden. Die Berichte können zudem für eine positive Kommunikation des Verwaltungshandelns für die Öffentlichkeit genutzt werden.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Dem Kreis Herford gelingt es nahezu, die gesetzlichen Fristen bei der Anzeige der Haushaltssatzung und der Aufstellung und Feststellung des Jahresabschlusses einzuhalten. Für die Aufstellung und Bestätigung der Gesamtab-schlüsse gelingt dies nicht.	67	E1	Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Herford, die Prozesse bei der Erstel-lung des Jahresabschlusses und des Gesamtab-schlusses zu überprüfen. Ziel sollte es sein, sich bei der Aufstellung der Entwürfe der gesetzlichen Frist anzunähern.	68
F2	Durch einen quartalsweise erstellten Controllingbericht sind die Verwaltung und die Politik über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung gut informiert. Die Berichterstattung konzentriert sich dabei vor allem auf die Entwicklung des Ergebnisplans.	67	E2	Die gpaNRW empfiehlt, neben der Entwicklung des Ergebnisplans auch regelmäßig über wichtige Investitionsmaßnahmen, den Stand der Investi-tionskredite und die Entwicklung der eigenen liquiden Mittel zu berichten.	68
F3	Der Kreis Herford kann die steigenden Aufwendungen oftmals nur durch eine Anpassung bei der Kreisumlage sowie durch die steigenden Schlüsselzuwei-sungen kompensieren. Vor allem die Aufwendungen bei den sozialen Leistun-gen werden in den nächsten Jahren weiter stark ansteigen. Das grenzt den Handlungsspielraum des Kreises stark ein.	68	E3	Der Kreis Herford sollte den Prozess der freiwilligen Haushaltskonsolidie-rung weiter fortführen. In die Konsolidierungsbemühungen sind die ver-selbstständigten Aufgabenbereiche mit einzubeziehen.	70
F4	Der Kreis Herford überträgt vor allem bei den investiven Auszahlungen in ver-gleichsweise hohem Umfang Haushaltsermächtigungen in die Folgejahre. Das in 2020 mögliche Investitionsvolumen kann jedoch nicht einmal zur Hälfte auch tatsächlich umgesetzt werden. Hier sieht die gpaNRW Optimierungsmöglich-keiten.	70	E4	Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Herford, die Veranschlagungspraxis bei investiven Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen zu überprü-fen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzuneh-men, die den Anforderungen des § 13 KomHVO entsprechen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	74
F5	Die Fördermittelakquise beim Kreis Herford ist dezentral organisiert. Strategi-sche Vorgaben und standardisierte Prozesse zur Prüfung möglicher Förder-möglichkeiten sind nicht vorhanden.	74	E5	Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Herford, die Fördermittelakquise ver-bindlich z. B. durch eine Dienstanweisung zu regeln. Die Prüfung von Fördermöglichkeiten sollte grundsätzlich ein standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.	75

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Fördermittelbewirtschaftung findet wie die Fördermittelakquise dezentral in den Fachbereichen statt. Dadurch fehlt dem Kreis ein Gesamtüberblick über alle Fördermaßnahmen. Auch bei einem entsprechenden förderbezogenen Berichtswesen sieht die gpaNRW noch Verbesserungsmöglichkeiten.	76	E6.1	Der Kreis Herford sollte die Einführung einer zentralen Datei oder Datenbank prüfen. Darin sollte er die wesentlichen Informationen zu allen Förderprojekten einpflegen.	76
			E6.2	Die kommunalen Entscheidungsträger wie der Verwaltungsvorstand und der Kreistag sollten regelmäßig über den Stand aller laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informiert werden. Die Berichte können zudem für eine positive Kommunikation des Verwaltungshandelns für die Öffentlichkeit genutzt werden.	77

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	99,01	97,33	99,27	101	102	106	31
Eigenkapitalquote 1	9,47	6,53	11,24	18,42	22,65	36,46	31
Eigenkapitalquote 2	25,01	22,37	31,87	34,48	39,04	49,96	31
Fehlbetragsquote	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	15,20	0,02	14,75	17,92	21,21	37,44	31
Abschreibungsintensität	2,64	1,14	1,78	2,01	2,36	2,98	31
Drittfinanzierungsquote	35,20	28,75	37,98	46,03	68,44	89,69	31
Investitionsquote	290	63,83	147	193	245	544	31
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	107	92,79	102	108	113	165	31

Kennzahlen	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Liquidität 2. Grades	95,18	44,91	132	203	284	979	31
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	39,44	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	12,66	3,33	4,94	6,79	8,93	15,01	31
Zinslastquote	0,41	0,00	0,05	0,12	0,28	0,68	31
Ertragslage							
Allgemeine Umlagenquote	51,23	31,79	41,86	45,93	52,09	64,04	31
Zuwendungsquote	20,13	1,88	13,40	19,27	21,70	29,22	31
Personalintensität	16,66	9,00	13,33	15,64	16,87	20,47	31
Sach- und Dienstleistungsintensität	6,08	3,14	7,09	9,73	11,59	16,43	31
Transferaufwandsquote	55,60	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 Herford in Mio. Euro 2015 bis 2020

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswert
Schlüsselzuweisungen	28,93	28,01	32,45	32,49	33,91	31,16

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

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	32,96	32,83	32,72	35,71	29,15	37,61
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	32,96	32,83	32,72	35,71	29,15	37,61
Sonderposten für Zuwendungen	63,30	60,94	60,55	57,89	62,52	61,71
Sonderposten für Beiträge	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 2	96,25	93,78	93,27	93,60	91,68	99,31
Bilanzsumme	333	337	350	364	374	397

Tabelle 5: Schulden Kreis Herford in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	47,07	44,81	48,84	48,35	49,91	50,12
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	2,08	1,99	1,82	1,67	1,59	1,54
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	3,04	2,92	3,89	3,04	5,01	8,75
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	3,25	3,27	4,80	3,96	4,54	3,15
Sonstige Verbindlichkeiten	5,86	4,48	2,87	4,54	5,73	10,63
Erhaltene Anzahlungen	7,83	11,26	13,08	17,96	18,03	24,18
Verbindlichkeiten	69,13	68,74	75,30	79,52	84,80	98,37
Rückstellungen	162	167	174	182	190	191

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0,09	0,04	0	0	0	0
Schulden	231	235	249	262	275	289

Tabelle 6: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Kreis Herford in Mio. Euro 2015 bis 2026

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis	0,07	-0,09	-0,06	2,99	-6,67	8,48	-0,28	-2,62	-8,11	-3,92	-0,16	-0,02
Schlüsselzuweisungen vom Land	25,73	28,93	28,01	32,45	32,49	33,91	35,06	37,89	38,27	39,99	41,87	43,84
Allgemeine Kreisumlage	127	129	137	142	139	143	148	158	167	177	185	191
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	0,00
Summe Standardbereinigungen	153	158	165	174	171	177	183	196	206	217	227	235
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	8,77	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-153	-158	-165	-171	-178	-178	-184	-199	-214	-221	-227	-235
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-5,63	-12,60	-18,62	-25,46	-24,98	-31,00	-46,20	-61,20	-68,68	-74,26	-82,51

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Kreis Herford in Mio. Euro 2015 bis 2026

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	-153	-158	-165	-171	-178	-178	-184	-199	-214	-221	-227	-235
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-55,57	-55,38	-48,81	-50,00	-53,79	-43,91	-50,92	-53,04	-55,15	-57,15	-59,26	-61,78

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Famili- enhilfe	-21,58	-22,76	-23,99	-24,74	-28,52	-31,32	-32,91	-38,02	-39,12	-42,26	-43,27	-43,74
Jugendamtsumlage	21,24	23,61	23,29	24,85	23,92	27,01	28,06	36,41	38,32	39,92	44,20	41,27
Landschaftsumlage	55,00	58,22	62,67	62,51	62,39	65,06	67,73	71,25	79,25	82,43	84,40	87,99
Saldo Sozialleistungen	-111	-113	-112	-112	-121	-113	-123	-126	-135	-142	-143	-152
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-41,76	-45,54	-53,10	-58,91	-57,36	-64,37	-60,17	-72,97	-78,68	-79,43	-84,20	-82,94
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-3,78	-11,34	-17,15	-15,60	-22,61	-18,41	-31,22	-36,92	-37,67	-42,44	-41,18

2. Tax Compliance Management System

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Herford 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 Herford hat frühzeitig den ersten Projektschritt zur Einführung eines TCMS, die Bestandsanalyse, begonnen. Der Kreis hat das Projekt nach Beginn in 2018 zunächst unterbrochen. Das Projekt verzögerte sich stark. Notwendige Strukturen, Funktionen und Berichtswege müssen festgelegt werden. Dies schafft die Basis, um die Prozesse zum TCMS etablieren und schließlich das Projekt voranbringen zu können. Hierfür sind die erforderlichen Personalressourcen bereitzustellen.

Der Kreis sollte die Festlegungen zum TCMS in einer Dienstanweisung verankern. In diesem Zusammenhang sollte er auch die Arbeitsprozesse zum TCMS verbindlich festschreiben und sorgfältig aufbauen. Der Prozessablauf zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung sollte skizziert und in die Dienstanweisung aufgenommen werden. Zusätzlich sollte der Kreis weitere Arbeitsprozesse zum TCMS in die Praxis einbinden. Von besonderer Bedeutung sind an dieser Stelle ein regelmäßiges Berichtswesen und Kontrollmaßnahmen sowie deren Dokumentation.

Der vorliegende Bericht bildet den Sachstand beim Kreis Herford im August 2022 ab.

In der Zeit zwischen der Prüfung und der Berichtsabstimmung, im vierten Quartal 2022, hat sich der Kreis intensiv mit der Einführung eines TCMS beschäftigt. Einige von der gpaNRW zunächst formulierte Empfehlungen hat der Kreis Herford in dieser Zeit bereits umgesetzt. Dies ist jeweils unterhalb der textlichen Ausführungen zur Prüfung in den einzelnen Kapiteln ergänzt.

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 unsere Empfehlungen im Prüfungsverlauf bereits umgesetzt hat, haben wir dies im Bericht ergänzt.

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

2.3 Ausgangslage

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

Der Kreis Herford hat von der Übergangsregelung des § 27 Abs. 22 UStG Gebrauch gemacht und wendet über eine Optionserklärung gegenüber dem Finanzamt weiterhin die alte Rechtslage an. Die bis zum 31. Dezember 2022 gültige Optionsfrist wurde vom Gesetzgeber im Dezember 2022 erneut um zwei Jahre verlängert. Hierdurch ist der Kreis Herford bis zum 31. Dezember 2024 nur mit seinen Betrieben gewerblicher Art (BgA) umsatzsteuerpflichtig. Zu den bedeutendsten BgA des Kreises Herford gehören der BgA Vermessungen, der BgA Gutachterausschuss und der BgA Personalgestaltung.

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

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

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

2.4 Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS

- ➔ Die Zeit- und Projektplanung des Kreises Herford sieht die Einrichtung eines TCMS in 2022 vor.

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.

Das Projekt zur Einrichtung eines TCMS ist beim **Kreis Herford** durch die am Projekt Beteiligten geplant worden. Die Planung erfolgte durch mündliche Abstimmungen zu den anstehenden Aufgaben. Diese wurden zu folgenden Aufgabenbereichen getroffen:

- Finalisierung der Einnahmeinventur/Bestandsanalyse,
- Durchführung einer Risikoanalyse,
- Erstellung einer Dienstanweisung/eines Handbuchs.

Der Kreis beabsichtigt, die Projektaufgaben bis zum 31. Dezember 2022 abzuschließen.

Der Kreis hat mit der Einnahmeinventur 2018 begonnen. Er konnte sie Ende 2022 abschließen. Weitere Arbeiten zur Einrichtung eines TCMS sind noch nicht abgeschlossen worden. Die Projektaufgaben musste der Kreis aufgrund von verschiedenen, unvorhersehbaren Ereignissen, wie beispielsweise der Corona-Pandemie, mehrfach verschieben. Durch die Verschiebungen ergibt sich Handlungsbedarf. Der Kreis hat den Handlungsbedarf erkannt und im Zuge dessen eine Stelle, welche die Aufgaben zur Einrichtung und Weiterentwicklung eines TCMS beinhaltet, ausgeschrieben. Die Stelle konnte trotz wiederholter Ausschreibung noch nicht besetzt werden.

Die gpaNRW hat hierzu empfohlen, dass der Kreis Herford seine mündlichen Abstimmungen in einer schriftlichen Zeit- und Projektplanung dokumentieren sollte. Weiterhin hat die gpaNRW empfohlen, dass personengenaue Zuständigkeiten für jeden Projektabschnitt in die Planung aufgenommen werden sollten.

Im Zeitpunkt der Berichtsabstimmung, im November 2022, hat der Kreis Herford diese Empfehlung nach eigener Aussage bereits umgesetzt.

Die mündliche Abstimmung zu den Projektaufgaben ist bisher den am Projekt Beteiligten sowie dem Amtsleiter bekannt.

Diesbezüglich hat die gpaNRW empfohlen, dass der Kreis dem Verwaltungsvorstand einen schriftlichen Zeit- und Projektplan zur Einrichtung des TCMS bekannt machen sollte.

Auch diese Empfehlung wurde vom Kreis nach eigener Aussage bereits umgesetzt.

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

- ➔ Der Kreis Herford plant die Einführung einer Dienstanweisung zum TCMS. Eine Entwurfsfassung liegt vor.

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 Herford** plant die Erstellung und Einführung einer Dienstanweisung zum TCMS. In der Dienstanweisung will der Kreis die Aufgaben und Zuständigkeiten zum TCMS regeln. In welcher Form die Dienstanweisung ausgestaltet wird und wie sie aufgebaut sein wird, hat der Kreis noch nicht festgelegt.

Diesbezüglich hat die gpaNRW empfohlen, eine Dienstanweisung zum TCMS zu erlassen, um die Grundlage für die Einbindung von Regelungen in die Praxis zu schaffen. Dazu wurde weitergehend empfohlen, dass der Kreis die o.g. Anforderungen an eine Dienstanweisung berücksichtigen sollte.

Mit der Umsetzung dieser Empfehlung hat der Kreis Herford nach eigener Aussage bereits begonnen, indem er einen Entwurf einer Dienstanweisung erstellt hat.

Derzeit übernehmen zwei Beschäftigte des Kreises vertretungsweise Aufgaben zur Einrichtung eines TCMS. Die Steuersachbearbeitung führt die Bestandsanalyse zur Ermittlung umsatzsteuerrelevanter Sachverhalte durch und ist Ansprechpartnerin für steuerrechtliche Fragen der Beschäftigten der Kreisverwaltung. Diese Aufgaben werden übergangsweise von der Steuersachbearbeitung übernommen. Der Kreis hat derzeit eine Stelle ausgeschrieben. Künftig will der Kreis die Aufgaben zur Einrichtung und Weiterentwicklung eines TCMS auf die ausgeschriebene Stelle übertragen. Die Aufgaben werden ungefähr einen Stellenanteil von 0,5 Vollzeitäquivalent ausmachen. Die Stelle ist in der Kämmerei angesiedelt.

Die Schnittstellenaufgaben zwischen der Kämmererei bzw. der Steuersachbearbeitung und den übrigen Fachämtern sind nicht schriftlich geregelt. Es sind derzeit keine konkreten Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in den Fachämtern für diese Tätigkeiten benannt. Der Kreis zieht es in Betracht, die Schnittstellenaufgaben auf die Haushaltssachbearbeiterinnen und Haushaltssachbearbeiter in den Fachämtern zu übertragen. Entsprechende Regelungen will der Kreis gegebenenfalls in eine Dienstanweisung aufnehmen.

Die gpaNRW hat hierzu empfohlen, dass der Kreis für jedes Fachamt eine TCMS-Ansprechpartnerin oder einen TCMS-Ansprechpartner sowie die Vertretung personengenau benennen sollte. So kann der Kreis die Schnittstellenaufgaben und die Schnittstellenkommunikation verbindlich organisieren. Weiterhin hat die gpaNRW empfohlen, dass der Kreis die Benennungen und Aufgaben wie geplant in eine Dienstanweisung aufnehmen.

Der Kreis Herford hat diese Empfehlung nach eigener Aussage bereits umgesetzt. Dazu hat der Kreis mitgeteilt, dass Ansprechpersonen in allen Fachämtern benannt worden sind.

Die mit Aufgaben zum TCMS betrauten Beschäftigten in der Kämmererei des Kreises bringen durch Ausbildung und Studium Qualifikationen im Steuerrecht mit. Zusätzlich wird der Kreis intensiv durch eine Steuerberatungsgesellschaft unterstützt. Beispielsweise zieht der Kreis bei schwierigen steuerrechtlichen Beurteilungen oder Fragestellungen externe Hilfe hinzu.

2.5.2 Bestands- und Risikoanalyse

➔ Feststellung

Der Kreis Herford hat die Bestandsanalyse frühzeitig begonnen. Die Bestandsanalyse wird ergänzt und aktualisiert. Eine Risikoanalyse ist noch nicht erfolgt.

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

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

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

Bestandsanalyse

Der **Kreis Herford** hat 2018 mit der erstmaligen Bestandsanalyse begonnen. Seit 2021 ergänzt und aktualisiert der Kreis die Bestandsanalyse in folgenden Schritten:

- Es sind sämtliche Ertragsbuchungen des Kreises aus der Finanzsoftware ausgewertet worden.
- Die Ertragsbuchungen sind anhand der Buchungsbelege einer Vorprüfung und –sortierung unterzogen worden. Dabei erfolgte eine erste steuerrechtliche Einschätzung der zugrundeliegenden Sachverhalte. Zum Teil wurden zur Vorprüfung Verträge bei den Fachämtern angefordert und einbezogen. Die Informationen werden in einer Excel-Tabelle zusammengestellt.
- Der Kreis hat eine Steuerberatungsgesellschaft mit der Überprüfung der Vorprüfung beauftragt.
- Der Kreis beabsichtigt, im Herbst 2022 Interviews mit den Fachämtern zu führen. Darin sollen die Ergebnisse der Bestandsanalyse besprochen werden und gegebenenfalls letzte Fragen geklärt werden.

Eine Überprüfung sämtlicher Verträge des Kreises ist im Rahmen der Bestandsanalyse bzw. Aktualisierung nicht erfolgt. Nur durch die Prüfung sämtlicher Verträge des Kreises, ohne Einschränkungen, kann von einer vollständigen Überprüfung aller Sachverhalte ausgegangen werden. Die Überprüfung lediglich von Verträgen, die als relevant eingeschätzt wurden oder zu denen Ertragskonten existieren, birgt das Risiko, dass Sachverhalte unentdeckt bleiben. Gerade Sachverhalte ohne Zahlungsfluss können ohne ein vollständiges Vertragsscreening für die Zukunft leicht unentdeckt bleiben.

Die Nutzung einer zentralen Vertragsdatenbank trägt dazu bei, die vollständige Überprüfung aller Verträge sicherzustellen. Sie kann den Prozess der Erfassung und steuerlichen Überprüfung von Verträgen optimieren und ermöglicht eine einfache Dokumentation für das TCMS. Sie vermindert langfristig das Risiko, dass Verträge unentdeckt bleiben.

Der Kreis Herford arbeitet nicht mit einer zentralen Vertragsdatenbank. Es gibt jedoch Planungen, in Zukunft ein zentrales Vertragsmanagement mit einer Vertragsdatenbank einzuführen.

Diesbezüglich hat die gpaNRW empfohlen, dass der Kreis sicherstellen sollte, dass er bei der Bestandsanalyse sämtliche Verträge der Kreisverwaltung überprüft. Weiterhin hat die gpaNRW empfohlen, dass der Kreis zu diesem Zweck seine Planungen zur Einführung einer zentralen Vertragsdatenbank zeitnah umsetzen sollte.

Diese Empfehlung hat der Kreis nach eigener Aussage bereits umgesetzt. Der Kreis hat mitgeteilt, dass er sämtliche Verträge der Fachämter bei diesen angefordert und nach Erhalt geprüft hat.

Risikoanalyse

Der Kreis Herford plant eine Risikoanalyse durchzuführen, nachdem er die Bestandsanalyse abgeschlossen hat. Der Kreis hat seine Planungen jedoch noch nicht konkretisiert.

→ **Empfehlung**

Der Kreis sollte eine Risikoanalyse durchführen und dokumentieren. Im Rahmen der Analyse sollte der Kreis konkrete Maßnahmen zur Minimierung der Risiken erarbeiten. Der Kreis sollte sowohl allgemeine Steuerrisiken als auch spezifische Risiken der Kreisverwaltung, wie beispielsweise besondere Risiken der einzelnen BgA, analysieren.

Fortschreibung

Der Kreis beabsichtigt, die Bestands- und Risikoanalyse nach Abschluss laufend fortzuschreiben. Dazu will der Kreis die Fachämter zur Meldung von neuen Sachverhalten und Vertragsentwürfen an die Kämmererei verpflichten. Die Meldepflicht betrifft sämtliche neue Sachverhalte und Vertragsentwürfe, sodass keine umfangreichen steuerrechtlichen Einschätzungen in den Fachämtern notwendig sind. Der Kreis beabsichtigt, die Meldepflichten in eine Dienstanweisung aufzunehmen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis sollte die geplanten Prozesse zur Fortschreibung der Bestandsanalyse kurzfristig, noch vor Erlass der Dienstanweisung, etablieren, um die fortlaufende Aktualität der Datenglage zu gewährleisten. Um die vollständige Meldung neuer Sachverhalte und Verträge zu dokumentieren, sollte der Kreis einmal jährlich Vollständigkeitserklärungen zu den Meldungen der Fachämter einholen.

2.5.3 Informationsbeschaffung und –bereitstellung

→ **Feststellung**

Beim Kreis Herford sind Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung vorhanden. Optimierungsbedarf besteht bei der Ausgestaltung der Prozesse.

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.*

Zur Sensibilisierung für das Thema Tax Compliance hat der **Kreis Herford** in 2016 eine Einstiegsschulung durchgeführt. An der Schulung haben die Führungskräfte und die mit steuerlichen Aufgaben betrauten Beschäftigten des Kreises teilgenommen. Zur Sensibilisierung weiterer Beschäftigter des Kreises, insbesondere der Haushaltssachbearbeiterinnen und Haushaltssachbearbeiter, will der Kreis die Interviews zur Bestandsanalyse nutzen. Regelmäßige Informationsveranstaltungen zur Sensibilisierung sind, beginnend im November 2022, geplant.

Für die Beschaffung von Informationen zu steuerlichen Themen nutzt der Kreis Herford Newsletter von einer Steuerberatungsgesellschaft und Rundschreiben des Landkreistags NRW. Weiterhin bilden sich die mit steuerlichen Aufgaben betrauten Beschäftigten in der Kämmererei bei Bedarf im Steuerrecht fort.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte eine Schulungspflicht oder ein verbindliches Schulungskonzept für die mit steuerlichen Aufgaben betrauten Beschäftigten des Kreises etablieren. Er sollte die Inhalte und die Teilnehmenden der Schulungen dokumentieren.

Die Rundschreiben des Landkreistags NRW zu steuerlichen Themen werden zentral und digital abgelegt. Der Kreis gibt Informationen, z.B. Steuerrechtsänderungen, die für andere Fachämter relevant sind, per E-Mail an diese weiter.

Diesbezüglich hat die gpaNRW empfohlen, dass der Kreis eine Plattform schaffen sollte, über die alle Beschäftigten Zugriff auf steuerliche Informationen haben. Konkretisierend wurde empfohlen, dass dies beispielsweise im Intranet erfolgen kann. Die gesonderte Bekanntgabe relevanter Informationen an einzelne Fachämter sollte dokumentiert werden.

Der Kreis Herford hat nach eigener Aussage eine Rubrik im Intranet eingerichtet, auf der steuerliche Informationen bereitgestellt werden. Damit hat der Kreis die o.g. Empfehlung bereits umgesetzt.

Der Kreis Herford hat derzeit kein regelmäßiges, schriftliches Berichtswesen zum TCMS eingerichtet. Mündliche Berichte an den Kämmerer und den Amtsleiter erfolgen anlassbezogen. Es ist geplant, dass künftig Zwischenstände zum Projekt zur Einrichtung des TCMS an den Amtsleiter kommuniziert werden. Wichtige Informationen werden an den Verwaltungsvorstand weiterkommuniziert. Regelmäßige, schriftliche Berichte zum TCMS, beispielsweise zur Umsetzung und Weiterentwicklung von TCMS-Maßnahmen, erfüllen wichtige Informations- und Dokumentationszwecke. Neben der Information des Verwaltungsvorstands und der Gremien, können sie zur Sensibilisierung der Beschäftigten der Kreisverwaltung beitragen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte die anlassbezogenen Ad-hoc Berichte dokumentieren. Er sollte zusätzlich ein regelmäßiges, schriftliches Berichtswesen zum TCMS aufbauen, durch das die Verwaltung und die Gremien informiert werden.

2.5.4 Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung

➔ Die Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung sind gut aufgebaut.

Ein Kreis sollte die Prozesse so ausgestalten, dass Steuervoranmeldungen bzw. Steuererklärungen korrekt, vollständig und rechtzeitig erfolgen. Daher sollte er neben klaren Regelungen von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten auch die Abläufe und Mitwirkungspflichten in einer Dienstanweisung regeln. Er sollte unter anderem feste Ansprechpersonen sowie Vertreter oder Vertreterinnen je Facheinheit benennen.

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

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

Der **Kreis Herford** erfasst steuerliche Sachverhalte mithilfe dafür vorgesehener Steuerschlüssel. Die Einrichtung dieser Steuerschlüssel erfolgt ausschließlich durch die Kämmererei. Eingerichtet werden unter anderem die Steuerschlüssel, z.B. 19% Umsatzsteuer. Anhand der Steuerschlüssel können Auswertungen für die Umsatzsteuervoranmeldungen und – erklärungen aus der Finanzsoftware generiert werden.

Um die richtige Verbuchung steuerlicher Sachverhalte sicherzustellen, prüft die Steuersachbearbeitung sämtliche Eingangsrechnungen des Kreises. Eingangsrechnungen werden insbesondere auf das Vorliegen von Spezialfällen, wie den innergemeinschaftlichen Erwerb, überprüft. Ausgangsrechnungen werden durch die Fachämter oder das Finanzmanagement in der Software für den elektronischen Rechnungsworkflow eingestellt.

Die Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen werden vor der elektronischen Übermittlung an das Finanzamt durch die Abteilungsleitung des Finanzmanagements freigegeben. Vor der Übermittlung der Umsatzsteuerjahreserklärung wird die Unterschrift des Landrats eingeholt.

Die Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung sind nicht schriftlich geregelt.

Die gpaNRW hat diesbezüglich empfohlen, dass der Kreis das Vorgehen und die Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen detailliert festschreiben sollte. Es wurde empfohlen, dafür den Prozessablauf, einschließlich der Durchführung von Kontrollen und der Anwendung des Vier-Augen-Prinzips, zu skizzieren und in die Dienstanweisung aufzunehmen.

Diese Empfehlung hat der Kreis Herford nach eigener Aussage nach der Prüfung umgesetzt.

Der Kreis setzt derzeit für die Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen keinen schriftlichen Fristen- und Kontrollplan ein.

Die gpaNRW hat dem Kreis Herford empfohlen, einen Fristen- und Kontrollplan zu verwenden, um die Einhaltung von Fristen und die Erledigung von Aufgaben dokumentieren zu können. Es wurde beispielhaft vorgeschlagen, die Kontrolle eingegangener Steuerbescheide und von der Finanzverwaltung gesetzte Erledigungsfristen darin zu dokumentieren.

Der Kreis Herford hat mitgeteilt, dass er diese Empfehlung nach der Prüfung umgesetzt hat.

2.5.5 Überwachung und Verbesserung des TCMS

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

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

➔ **Feststellung**

Der Kreis Herford will das TCMS künftig überwachen und verbessern. Zur Umsetzung bestehen noch keine Planungen.

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 Herford** plant die Einhaltung der Regelungen zum TCMS zu kontrollieren. Welche Kontrollen erfolgen werden und in welcher Regelmäßigkeit Kontrollen erfolgen werden, hat der Kreis noch nicht festgelegt.

Die Gesamtheit der Regelungen zum TCMS will der Kreis Herford zusätzlich kontrollieren. Dadurch will der Kreis erkennen, ob das TCMS weiterentwickelt oder verbessert werden muss.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte die Arbeitsprozesse des TCMS regelmäßig kontrollieren. Dies sollte der Kreis verbindlich 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 Herford hat die Bestandsanalyse frühzeitig begonnen. Die Bestandsanalyse wird ergänzt und aktualisiert. Eine Risikoanalyse ist noch nicht erfolgt.	89	E1.1	Der Kreis sollte eine Risikoanalyse durchführen und dokumentieren. Im Rahmen der Analyse sollte der Kreis konkrete Maßnahmen zur Minimierung der Risiken erarbeiten. Der Kreis sollte sowohl allgemeine Steuerri-siken als auch spezifische Risiken der Kreisverwaltung, wie beispiels-weise besondere Risiken der einzelnen BgA, analysieren.	91
			E1.2	Der Kreis sollte die geplanten Prozesse zur Fortschreibung der Be-standsanalyse kurzfristig, noch vor Erlass der Dienstanweisung, etablie-ren, um die fortlaufende Aktualität der Datenlage zu gewährleisten. Um die vollständige Meldung neuer Sachverhalte und Verträge zu dokumen-tieren, sollte der Kreis einmal jährlich Vollständigkeitserklärungen zu den Meldungen der Fachämter einholen.	91
F2	Beim Kreis Herford sind Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereit-stellung vorhanden. Optimierungsbedarf besteht bei der Ausgestaltung der Prozesse.	91	E2.1	Der Kreis sollte eine Schulungspflicht oder ein verbindliches Schulungs-konzept für die mit steuerlichen Aufgaben betrauten Beschäftigten des Kreises etablieren. Er sollte die Inhalte und die Teilnehmenden der Schu-lungen dokumentieren.	92
			E2.2	Der Kreis sollte die anlassbezogenen Ad-hoc Berichte dokumentieren. Er sollte zusätzlich ein regelmäßiges, schriftliches Berichtswesen zum TCMS aufbauen, durch das die Verwaltung und die Gremien informiert werden.	93
F3	Der Kreis Herford will das TCMS künftig überwachen und verbessern. Zur Um-setzung bestehen noch keine Planungen.	94	E3	Der Kreis Herford sollte die Arbeitsprozesse des TCMS regelmäßig kon-trollieren. Dies sollte der Kreis verbindlich regeln. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollte er dokumentieren.	94

3. Informationstechnik

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Herford im Prüfgebiet Informationstechnik stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

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

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

Informationstechnik

Der **Kreis Herford** ist Mitglied des Zweckverbandes „Kommunales Rechenzentrum Minden-Ravensberg/Lippe“ (krz) und betreibt gemeinsam mit ihm seine IT. Dieses Betriebsmodell eröffnet dem Kreis Herford gute Möglichkeiten, seine IT-Leistungen und damit seine IT-Kosten bedarfsgerecht zu steuern.

Die Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sind in allen Leistungsfeldern unauffällig. Wenngleich geringe IT-Kosten grundsätzlich positiv zu bewerten sind, stehen sie im Kreis Herford Defiziten in den übrigen geprüften Handlungsfeldern gegenüber.

Nachdem der Kreis Herford nach eigenen Angaben in den vergangenen Jahren aufgrund der angespannten Haushaltssituation gezwungen war auch an der IT-Ausstattung zu sparen, ist die Kreisverwaltung nun auf dem Weg ihre Defizite aufzuarbeiten. Dennoch ist der Kreis Herford in den meisten Handlungsfeldern noch nicht so weit wie die übrigen geprüften Kreise.

So fehlt es dem Kreis Herford für eine nachhaltige digitale Transformation bisher an einer strategischen Grundlage. Nach der Verortung des Themas Digitalisierung auf Ebene des Verwal-

tungsvorstandes und durch die Arbeit der Steuerungsgruppe „Digitale Agenda“ ist die Erarbeitung einer umfassenden Digitalisierungsstrategie inzwischen aber nahezu abgeschlossen. Damit werden die grundlegenden Rahmenbedingungen für künftige Digitalisierungsprojekte festgelegt.

Der Kreis Herford erfüllt die rechtlichen Anforderungen an die digitale Verwaltungsarbeit und hat begonnen, auch darüberhinausgehende Projekte zu planen. Für den Erfolg laufender und zukünftiger Digitalisierungsprojekte sollte die Umsetzungsplanung allerdings weiter konkretisiert werden. Auch 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 sowie systematisches Prozessmanagement. Das Prozessmanagement beim Kreis Herford soll ausgebaut und systematisiert werden. Derzeit kann es den Anforderungen der Digitalisierung allerdings noch nicht gerecht werden.

Auch wenn sich der Kreis Herford im Handlungsfeld IT-Sicherheit im mittleren Vergleichsfeld einreicht, so bestehen dennoch Optimierungsansätze, um das IT-Sicherheitsrisiko weiter zu reduzieren. Diese arbeitet der Kreis aktuell auf.

Die Rahmenbedingungen in der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises Herford stellen rechtlich notwendige IT-Prüfungen nicht in ausreichender Form sicher. Optionen, diese Lücke zu schließen, werden derzeit vom Kreis Herford geprüft. Die Möglichkeiten für Prüfungen der Informationstechnik darüber hinaus werden durch mangelnde Ressourcen und Kompetenzen stark eingeschränkt. Für Teile der übrigen Fachprüfungen nutzt die örtliche Rechnungsprüfung allerdings bereits IT-gestützte Auswertungsmöglichkeiten, um ihr Personal möglichst effizient einzusetzen.

Demgegenüber sind die Rahmenbedingungen für die Digitalisierung in den Schulen sehr gut. Der Ausstattungsprozess wird vom Kreis Herford aktiv gesteuert, wenngleich es an einem schulübergreifenden Medienentwicklungsplan fehlt.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt die Ziele,

- durch vergleichende Darstellungen zur Standardisierung von IT-Leistungen beizutragen,

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

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

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

3.3 IT-Profil

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

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

Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

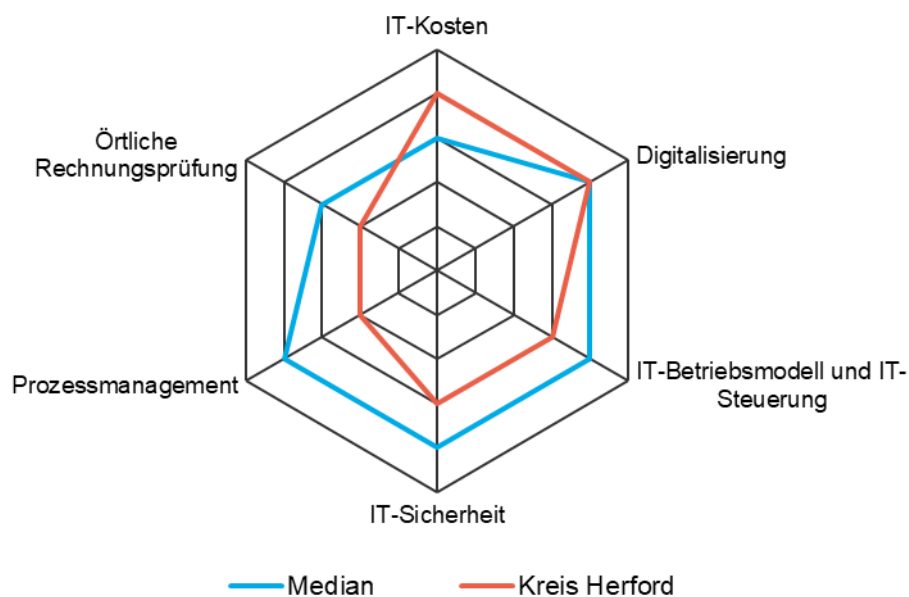
- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und -Kosten das Ergebnis eines zielgerichteten Steuerungsprozesses?
- **IT-Kosten:** Wie hoch ist der Ressourceneinsatz für die IT-Leistungen in der Kernverwaltung?
- **Digitalisierung:** Wie weit ist die digitale Transformation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

- **Örtliche Rechnungsprüfung:** Inwieweit ist die örtliche Rechnungsprüfung in der Lage, die IT der Verwaltung zu unterstützen und selbst unterstützend zu nutzen?

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



- Im Kreis Herford bestehen in nahezu allen Handlungsfeldern Ansatzpunkte, das IT-Profil weiter zu stärken. Die bisher geringen IT-Kosten bieten dem Kreis Herford Spielräume für Optimierungen.

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 Betriebsmodell des Kreises Herford bietet den Rahmen für eine wirtschaftliche und bedarfsgerechte Bereitstellung von IT. Für eine strategische und zielgerichtete Steuerung fehlt es noch an Formalisierung und einem systematischen Berichtswesen.

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

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

Der **Kreis Herford** ist Mitglied des Zweckverbandes „Kommunales Rechenzentrum Minden-Ravensberg/Lippe“ (krz) und betreibt gemeinsam mit ihm seine IT. Der Kreis Herford betreut einige Fachverfahren wie beispielsweise die GEO-/ GIS-Anwendungen sowie die IT-Standardarbeitsplätze selbst oder bedient sich anderer Dienstleister. Das krz stellt für seine Mitglieder insbesondere die zentralen kommunalen Fachanwendungen wie beispielsweise das Finanzwesen zur Verfügung. Es sorgt zudem für die technische Anbindung an das Datennetz.

Innerhalb dieses IT-Betriebsmodells kann der Kreis Herford grundsätzlich frei entscheiden, welche Leistungen er wo abnimmt oder selbst erbringt. Dadurch besitzt er eine große Flexibilität, um IT-Leistungen bedarfsgerecht bereitzustellen bzw. zu beziehen. Gleichzeitig ermöglicht dies dem Kreis Herford, seine IT-Kosten durch Veränderungen im Produkt- bzw. Leistungsportfolio direkt zu beeinflussen. Die Satzung des krz sieht jedoch vor, dass alternative Bereitstellungsformen einer Erörterung mit dem Zweckverband bedürfen. Nach eigenen Angaben gestaltet sich dieses Vorgehen in der Praxis nicht immer unproblematisch. Der Kreis Herford berichtet, dass die Diskussionen um eine alternative Beschaffung eines Dokumentenmanagementsystems

(DMS) mehrere Jahre in Anspruch genommen habe. Wenngleich dies nicht einem Abnahmezwang gleichkommt, so ist die Produktwahl des Kreises damit zumindest eingeschränkt.

Im Hintergrund sorgt der Zweckverband Ostwestfalen-Lippe-IT (OWL-IT) für die nötige Infrastruktur. Der gemeinsame Zweckverband OWL-IT wurde in 2020 durch das krz sowie die Gemeinschaft für Kommunikationstechnik, Informations- und Datenverarbeitung Paderborn (GKD) gegründet, um zunächst Leistungen im technischen Bereich zu bündeln. In diesem Zusammenhang ist das Rechenzentrum der GKD in das Rechenzentrum des krz umgezogen. Dieses wird nun von den beiden Standorten Lemgo und Paderborn gemeinsam betrieben. Die beiden Verbandsmitglieder sind verpflichtet die Leistungen der OWL-IT abzunehmen.

Die weitere Zusammenarbeit zwischen den Zweckverbänden krz und GKD soll sich gemäß Satzung der OWL-IT in Stufen vollziehen. In der ersten Stufe bilden die beiden Dienstleister einen gemeinsamen Zweckverband, der intern Leistungen für seine Mitglieder im Bereich Rechenzentrum/Infrastruktur erbringt. In nachfolgenden Stufen können weitere Möglichkeiten der kommunalen Zusammenarbeit geregelt werden.

Die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten für eine wirtschaftliche, sichere und sachgerecht ausgerichtete IT beim Kreis Herford hängen auch von den Rahmenbedingungen ab, die sich durch die Zusammenarbeit mit dem krz ergeben:

- Als Zweckverbandsmitglied kann der Kreis Herford den Hauptdienstleister krz über die Gremienarbeit mitsteuern. Die Satzung sieht dazu mit der Verbandsversammlung und dem Verwaltungsrat entsprechend befugte Organe vor. Dabei besitzen alle Verbandsmitglieder unabhängig von ihrer Größe oder Einwohnerzahl das gleiche Stimmrecht. Darüber hinaus ist er auch in weiteren Gremien des krz (Beirat, Fachausschüsse) vertreten. Der Kreis Herford entscheidet die grundsätzliche Ausrichtung und das Leistungsportfolio des krz daher mit und hat die daraus resultierenden Kosten mit zu verantworten.
- Für die überwiegende Zahl der Produkte kann der Kreis Herford über die tatsächlich abgenommene Menge die anfallenden Kosten beeinflussen (beispielsweise Softwarelizenzen, Anzahl der Nutzer). Je verursachungsgerechter Leistungen abgerechnet werden, desto eher können die Leistungsabnehmer entsprechend steuern. Bei Lizenz-, Betreuungs- und Verbrauchskosten ist eine Abrechnung nach tatsächlicher Inanspruchnahme sachgerecht.
- Bei reinen Infrastrukturleistungen wie z.B. dem Netzbetrieb bietet sich eine pauschale Abrechnung allerdings weiterhin an. Neben einer jährlichen Umlage für die Bereitstellung des Datennetzes fällt noch eine Umlage für Entwicklung und Innovation an, die sich ebenfalls nach der Einwohnerzahl bemisst. In den Gremien wird regelmäßig über die Verwendung der Umlage informiert und auch kontrovers diskutiert. Durch die Kopplung an die Einwohnerzahl ist jedoch die Höhe der Umlage nicht zu beeinflussen. Eine pauschale Umlage ist in diesen Fällen durchaus üblich und unkritisch.

Ob und inwiefern der Kreis Herford die guten Möglichkeiten seines Betriebsmodells zum eigenen Vorteil nutzen kann, hängt auch davon ab, wie gut seine IT-Steuerung ausgestaltet ist.

Die IT des Kreises Herford ist zentral im Amt für Personal und Finanzen in der Abteilung „IT-Management“ organisiert. Die Verantwortung für die IT ist eindeutig geregelt und die Funktion

durch die aufbauorganisatorische Zuordnung zum Kreisdirektor eng an die Verwaltungsführung angebunden.

Über relevante Kosteninformationen berichtet der IT-Bereich quartalsweise an den Verwaltungsvorstand. Darüber hinaus ist die Kommunikation durch wöchentliche Jour-Fix-Termine zwischen Kreisdirektor und Amtsleitung abgesichert. Zusätzlich informiert die Amtsleitung den Verwaltungsvorstand bedarfsorientiert. Der Kreis Herford möchte sein Berichtswesen an den Verwaltungsvorstand zukünftig systematisieren und breiter aufstellen. Die gpaNRW bestärkt den Kreis in seinem Vorhaben, das Berichtswesen auf Sicherheitsinformationen, Kennzahlen und inhaltlichen Fortschritt auszuweiten.

Für eine systematische und zielorientierte Ausrichtung der IT fehlt es dem Kreis Herford an einer formalisierten IT-Strategie. Bei der Bereitstellung der IT handelt es sich aktuell um gute, aber überwiegend nur gelebte Strukturen. Dies muss nicht zwingend problematisch sein. Allerdings bestehen durch die fehlende Gesamtstrategie Risiken für das IT-Steuerungssystem, da es Bereiche geben kann, die nicht geregelt sind. Zudem stellt es sehr hohe Anforderungen an alle Beteiligten. Nur durch formalisierte Konzepte und Dokumentationen kann ein von Personen unabhängiger und zielgerichteter Informationsfluss gewährleistet werden. Zudem geht ein geplanter Strategieprozess erfahrungsgemäß inhaltlich tiefer, als teils reaktive Gedankenprozesse. Je mehr Beteiligte mitwirken, desto höher ist der Anspruch an formelle Konzepte und Dokumentationen. Dies gilt im Zuge der voranschreitenden Verwaltungsdigitalisierung besonders, da die zugrundeliegenden Prozesse meist quer durch die Aufbauorganisation einer Kreisverwaltung ablaufen.

Der Kreis Herford arbeitet aktuell daran, die Beschaffung von IT besser zentral steuern zu können. Bisher verfügt der Kreis noch nicht über eine verbindliche Regelung zum Beschaffungsverfahren. Die Kreisverwaltung arbeitet derzeit an einem Service- und Leistungskatalog, definiert Service-Level-Agreements und möchte zudem auch Zyklen zum Hardwaretausch festlegen.

Zudem plant der Kreis Herford, seine Dienstanweisungen zum Umgang mit PC und Internet zu überarbeiten.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte seine strategische IT-Ausrichtung formalisieren und das Berichtswesen an den Verwaltungsvorstand erweitern. Zudem sollte er den Prozess zur Beschaffung von IT formal regeln. Der Kreis Herford sollte seine bereits begonnenen Aktivitäten fortführen und Standards, beispielsweise im Rahmen von Dienstanweisungen oder Service-Level-Agreements, festschreiben.

3.3.2 IT-Kosten

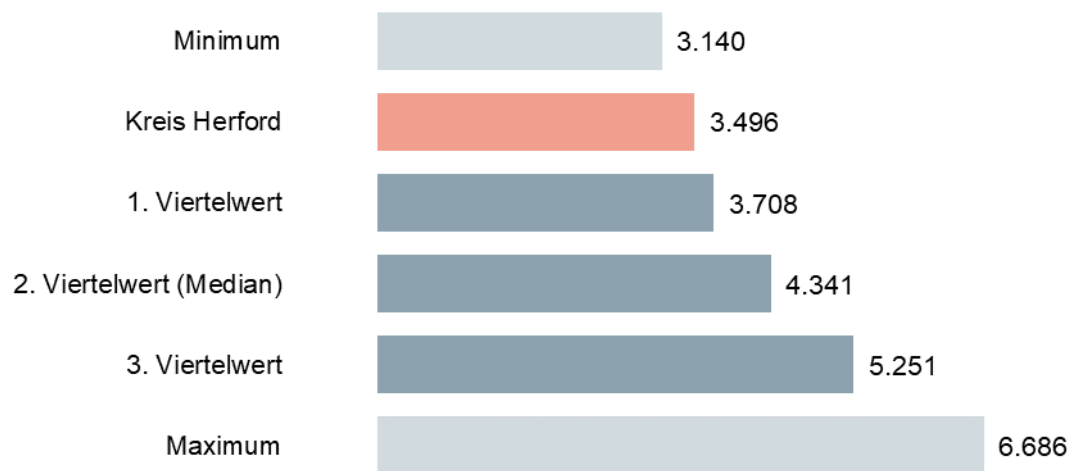
Die gpaNRW erhebt die Kosten für die IT-Leistungen, die die Kernverwaltung in Anspruch nimmt. Dabei geht es nicht nur um die Kosten in der zentralen IT-Organisationseinheit, sondern auch um solche, die gegebenenfalls dezentral in Fachämtern etc. anfallen. Auch IT-Leistungen, die durch Externe erbracht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

- ➔ Die IT-Kosten des Kreises Herford sind in allen geprüften Handlungsfeldern der IT unauffällig. Es lassen sich keine Einsparpotentiale identifizieren, ohne Einbußen in der Qualität hinnehmen zu müssen.

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

Ausgangspunkt für die Analyse der IT-Kosten des **Kreises Herford** 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 des Kreis Herford liegen auf einem niedrigen Niveau. Weniger als 25 Prozent der geprüften Kreise stellen einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu noch geringeren Kosten bereit.

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

- IT-Endgeräte:

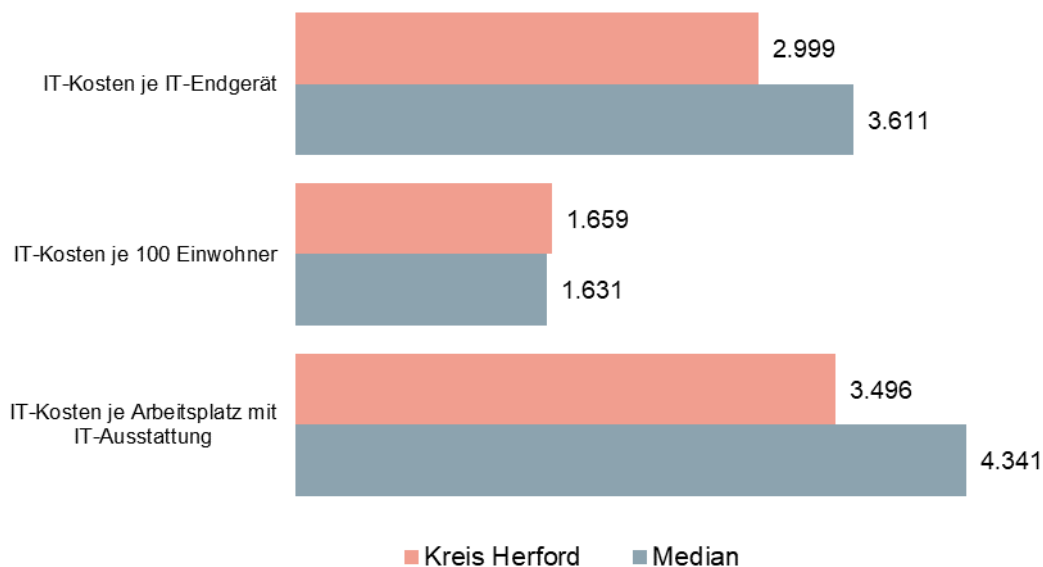
Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität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

- Einwohner:

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

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

IT-Kosten in alternativen Bezugsgrößen in Euro 2020



Die einzelnen Ergebnisse für den Kreis Herford weichen im interkommunalen Vergleich voneinander ab. Dies liegt daran, dass die Bezugsgrößen unterschiedlich stark ausgeprägt sind.

- Der Kreis Herford muss innerhalb der Kernverwaltung mehr Arbeitsplätze mit IT ausstatten als die meisten der geprüften Kreise. Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner liegt beim Kreis Herford mit 47,45 über dem Median. Dieser liegt bei 34,96 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung je 10.000 Einwohnern.

- Für diese Arbeitsplätze stellt der Kreis Herford weniger IT-Endgeräte bereit als die meisten der geprüften Kreise. Auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung entfallen 1,17 IT-Endgeräte. Der Median liegt bei 1,21 IT-Endgeräten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

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

- ➔ Realistisch sind die IT-Kosten des Kreises Herford höher einzuordnen, als es sich aus der Kennzahl in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung ergibt. Sie tendieren in Richtung Median, bleiben aber immer noch unauffällig.

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

IT-Kostenbestandteile in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Kreis Herford	19,48	77,00	3,52
Interkommunaler Durchschnitt	22,33	73,72	3,95

Die Kostenstruktur des Kreises Herford korrespondiert mit dem gewählten IT-Betriebsmodell. So hat der Kreis wie auch viele andere Kreise einen großen Teil seiner IT-Aufgaben an einen Dienstleister ausgelagert. Insofern besitzt er auch eine ähnliche IT-Kostenstruktur wie die meisten Kreise. Darin dominieren die IT-Sachkosten. Denn während die eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursacht, werden die Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht.

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 Herford stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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

Kostenarten	Kreis Herford	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Personalkosten	692	780	924	1.145	31
Sachkosten	2.734	2.793	3.214	3.994	31

Sowohl die Personal- als auch die Sachkosten des Kreises Herford fallen, bezogen auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung, geringer aus als bei den meisten geprüften Kreisen. Auch unter Berücksichtigung der beschriebenen Begünstigung liegen die Kosten des Kreises Herford immer noch im Mittelfeld und sind unauffällig. Im direkten Vergleich mit den 15 Kreisen, die ein annähernd vergleichbares IT-Betriebsmodell vorweisen, bestätigt sich diese Einordnung.

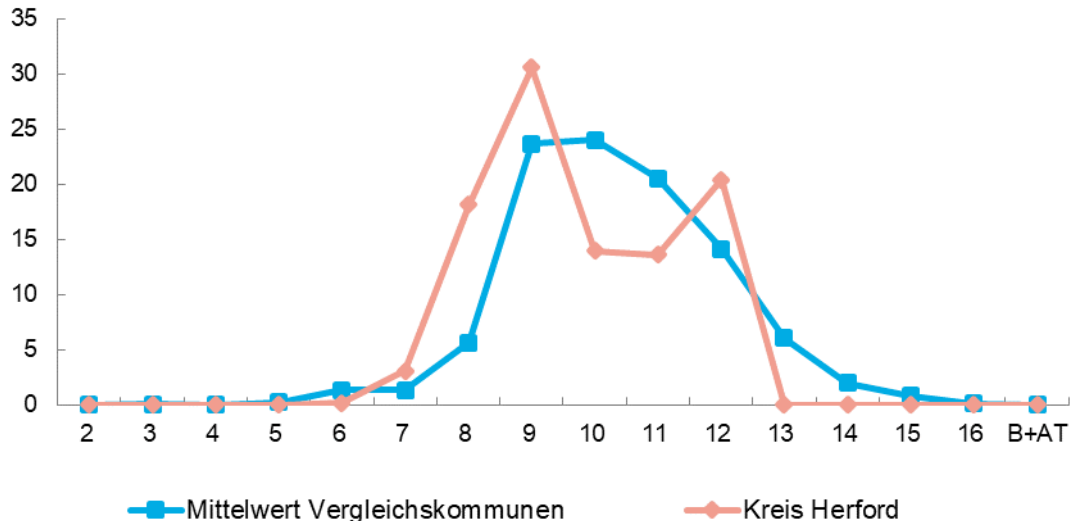
Ob die Personalkosten angemessen sind, hängt von der Anzahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie deren Vergütung- bzw. Besoldung ab.

Die quantitative Personalausstattung des Kreises Herford ist im interkommunalen Vergleich unauffällig. So entfallen auf eine IT-Vollzeit-Stelle rechnerisch 108 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung. Diese Quote liegt, sowohl im Vergleich mit allen Kreisen als auch nur mit den Kreisen mit einem ähnlichen IT-Auslagerungsgrad, deutlich über dem Median mit 83,54 Arbeitsplätzen und bestätigt sich auch bei Betrachtung der IT-Endgeräte. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Kreises Herford betreuen damit aktuell mehr Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung bzw. mehr IT-Endgeräte als das IT-Personal in 75 Prozent der Vergleichskreise.

Somit ist die quantitative Personalausstattung im Vergleich gering und maßgeblich für die sehr niedrigen Personalkosten. Unter reinen Kostengesichtspunkten ist die quantitative Personalausstattung damit völlig unkritisch. Es können jedoch Risiken entstehen, sollte der Personalbedarf aufgrund fortschreitender Digitalisierung und des damit einhergehenden Aufgabenspektrums ansteigen.

Nachstehend vergleicht die gpaNRW die Entgelt- und Besoldungsstruktur der IT-Mitarbeitenden des Kreises Herford 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



Im IT-Besoldungs- und Entgeltniveau des Kreises Herford fällt eine Verschiebung von den Besoldungs- und Vergütungsgruppen E / A 10 und 11 zu den niedrigeren Gruppen E / A 8 und 9 bzw. der höheren Gruppe E / A 12 auf.

Zum einen ist eine derartige Verschiebung die 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 ist bei diesen Kreisen

eine Verschiebung vom mittleren Bereich E / A 8 bis 10 in höhere Besoldungs- und Entgeltgruppen zu finden. Zum anderen sind die individuellen Aufgabenzuschnitte ausschlaggebend für die Stellenbewertung, die die gpaNRW an dieser Stelle nicht bewerten kann. In jedem Fall sind die vergleichsweise niedrigen Personalkosten des Kreises Herford mitunter in dessen etwas unterdurchschnittlichen Entgelt- und Besoldungsstruktur begründet.

Wie oben dargestellt, prägen die überdurchschnittlichen Sachkosten das Gesamtergebnis mit rund 77 Prozent wesentlich. Weitergehende Analysen und Empfehlungen dazu nimmt die gpaNRW im Folgenden auf Ebene der zugrundeliegenden Leistungsfelder vor. Um diese monetär abbilden und interkommunal vergleichen zu können, hat die gpaNRW eine eigene IT-Kostenstellenstruktur entwickelt. Ziel ist es, alle zu einem bestimmten Leistungsfeld gehörenden Kosten, entweder direkt oder indirekt über eine Umlage, einer entsprechenden Kostenstelle zuzuordnen.

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

3.3.2.1 IT-Grunddienste

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

- IT-Standardarbeitsplätze,
- Telekommunikation,
- Drucken am Arbeitsplatz.

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

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

In den interkommunalen Vergleich sind 29 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

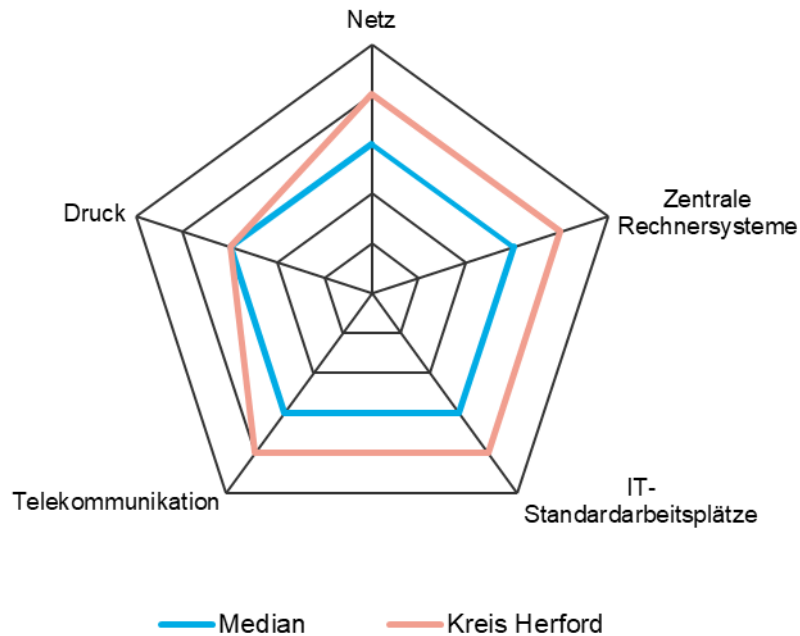
Kosten IT-Grunddienste je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020



Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Grunddienste liegen im Kreis Herford bei 1.337 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Lediglich ein Kreis stellt seine IT-Ausstattung zu noch geringeren Kosten bereit. Der Median liegt bei 1.969 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

Das nachstehende Netzdiagramm stellt die Kostensituation für den Kreis Herford in den einzelnen Leistungsfeldern innerhalb der IT-Grunddienste dar. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite 6 dargestellt.

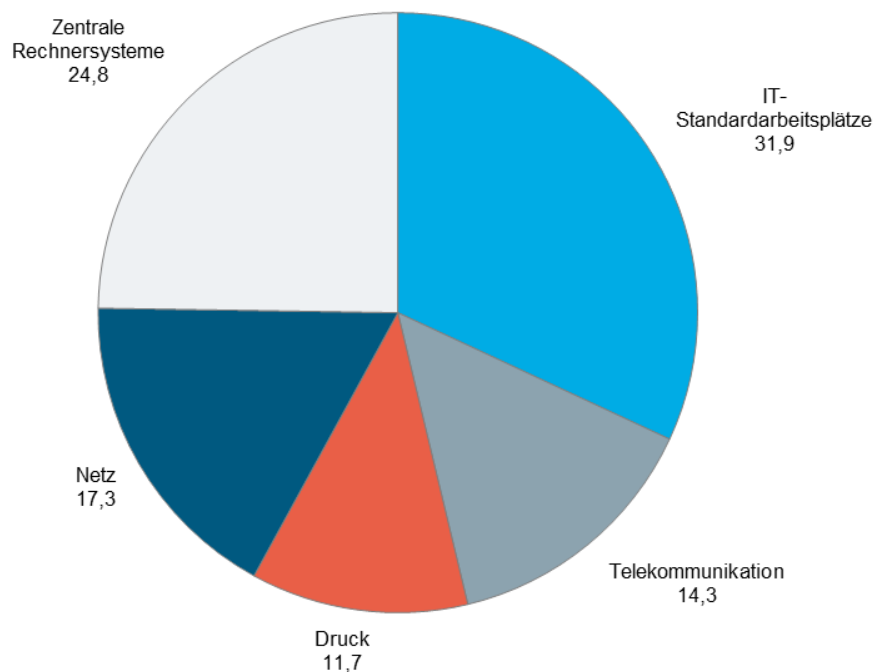
Kostensituation in den Leistungsfeldern der IT-Grunddienste 2020



Die Kosten des Kreises Herford sind, mit Ausnahme der Druckkosten, in allen Leistungsfeldern geringer als beim überwiegenden Teil der geprüften Kreise. Trotz der beschriebenen Begünstigung sind sie unauffällig.

Die nachfolgende Grafik gibt Aufschluss darüber, wie stark der Einfluss der vorgenannten Leistungsfelder auf die Kostensituation innerhalb der IT-Grunddienste des Kreises Herford ist.

Kostenverteilung innerhalb der IT-Grunddienste in Prozent 2020



Die Höhe der Kosten je Leistungsfeld der IT-Grunddienste sind insgesamt unauffällig. Ein wesentlicher Teil der Kosten resultiert jedoch direkt oder indirekt aus der Personalausstattung. Damit haben sie einen großen Einfluss auf die Kostensituation. Die Personalkosten haben wir ganzheitlich bereits auf der Ebene der Gesamtkosten analysiert. Im Folgenden nimmt die gpaNRW daher nur noch die Sachkosten der vorgenannten Leistungsfelder in den Fokus.

Sachkosten innerhalb der IT-Grunddienste je auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020

Leistungsfelder	Kreis Herford	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
IT-Standardarbeitsplätze	277	405	548	733	29
Zentrale Rechnersysteme	112	179	257	342	29
Netz	195	196	271	412	29
Telekommunikation	173	174	226	304	29
Druck	168	63	141	188	29

Während die Sachkosten fast aller Leistungsfelder unter oder am ersten Viertelwert liegen, sind die Sachkosten für Druck höher als bei den meisten geprüften Kreisen. Auch an dieser Stelle führt die hohe Anzahl an Arbeitsplätzen dazu, dass die Kosten realistisch höher einzuschätzen sind.

Die Sachkosten für Druck je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung liegen höher als beim überwiegenden Teil der geprüften Kreise. Die Einschätzung bestätigt sich, betrachtet man die Kosten je Druck-Endgerät. Auch hier liegen sie höher als bei den meisten Kreisen. Die Anzahl der Druck-Endgeräte je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung hingegen ist unauffällig und liegt am Median. Da die Sachkosten nahezu 90 Prozent der gesamten Druckkosten ausmachen, sollte der Kreis Herford die Ursachen prüfen. Wenngleich der Anteil der Druckkosten in den IT-Grunddiensten nur rund 12 Prozent ausmachen, könnten sich hier Einsparpotentiale ergeben.

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 Herford machen einen Anteil von rund 62 Prozent der gesamten IT-Kosten aus.

In den interkommunalen Vergleich sind 29 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Kosten Fachanwendungen je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020



Die Fachanwendungskosten des Kreises Herford betragen rund 2.159 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung und liegen damit knapp unter dem Median von 2.329 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Damit sind die Kosten für Fachanwendungen unauffällig. Unter gleichbleibenden Qualitätsansprüchen sind keine Einsparpotentiale ersichtlich. Vielmehr sind in den kommenden Jahren Kostensteigerungen zu erwarten, wenn weitere Fachverfahren eingeführt werden.

Selbst höhere 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 Herford 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.

3.3.3 Digitalisierung

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

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

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

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

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

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

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

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

- Personalabgänge durch digitalisierte, optimierte Prozesse zumindest in Teilen kompensiert werden,
- Abläufe durch dokumentierte, strukturierte und digitale Prozessabläufe gesichert werden,

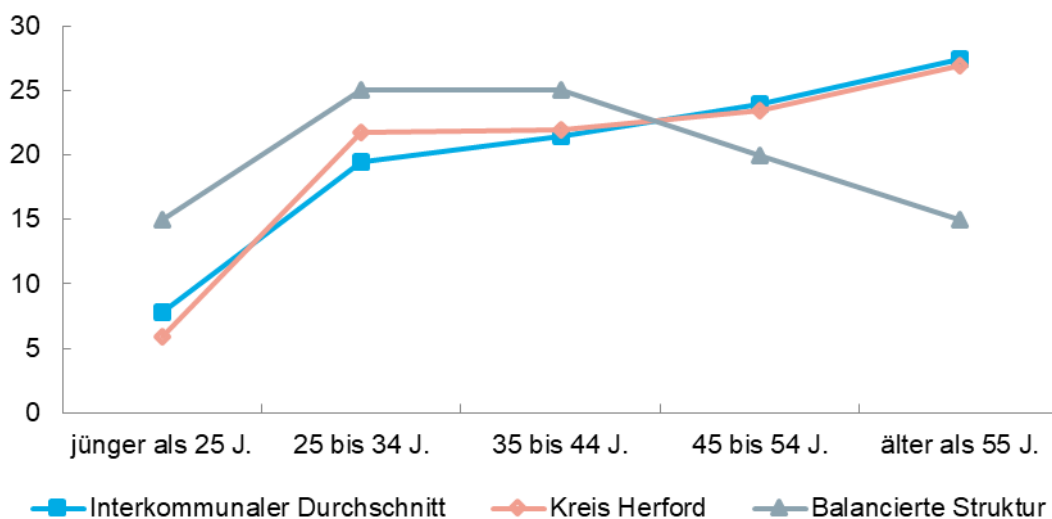
- Wissen durch Archivierungs- und Dokumentenmanagementsysteme erhalten und schneller verfügbar gemacht werden sowie
- die Attraktivität als Arbeitgeber über digitale Arbeitsangebote gesteigert werden.

3.3.3.1 Demografische Ausgangslage

Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)⁵ empfiehlt eine balancierte Altersstruktur innerhalb einer Verwaltung, um eine langfristige Handlungsfähigkeit gewährleisten zu können. Eine ausgewogene Struktur liegt dann vor, wenn alle Altersgruppen ungefähr gleich stark vertreten sind. Jede Altersgruppe kann so theoretisch durch die jeweils nachfolgende Gruppe ersetzt werden, sofern kontinuierlich Nachwuchskräfte eingestellt werden. Die gpaNRW knüpft daran an und stellt die Altersstruktur des Kreis Herford 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



⁵ Hartmut Buck, Bernd Dworschak und Alexander Schletz: Analyse der betrieblichen Altersstruktur. Fraunhofer IAO (Hrsg.), 2005 (abgerufen am 23. Mai 2018) http://www.ruhr-uni-bochum.de/imperia/md/content/zda/infopool/alterstrukturanalyse_iao_1_.pdf

- ➔ Die Altersstruktur der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kreises Herford entspricht weitestgehend dem interkommunalen Durchschnitt. Die Abweichung von der balancierten Altersstruktur ist deutlich erkennbar: einer unterrepräsentierten Gruppe der unter 25jährigen Beschäftigten steht ein hoher Anteil in der Altersgruppe über 55 Jahre gegenüber. Die Altersstruktur gibt dem Kreis einen weiteren Anlass, die Digitalisierung innerhalb der Kreisverwaltung mit Priorität voranzutreiben. Ziel ist es, durch geeignete Strategien und Maßnahmen mittel- und langfristig die Risiken für eine sachgerechte und ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung zu minimieren.

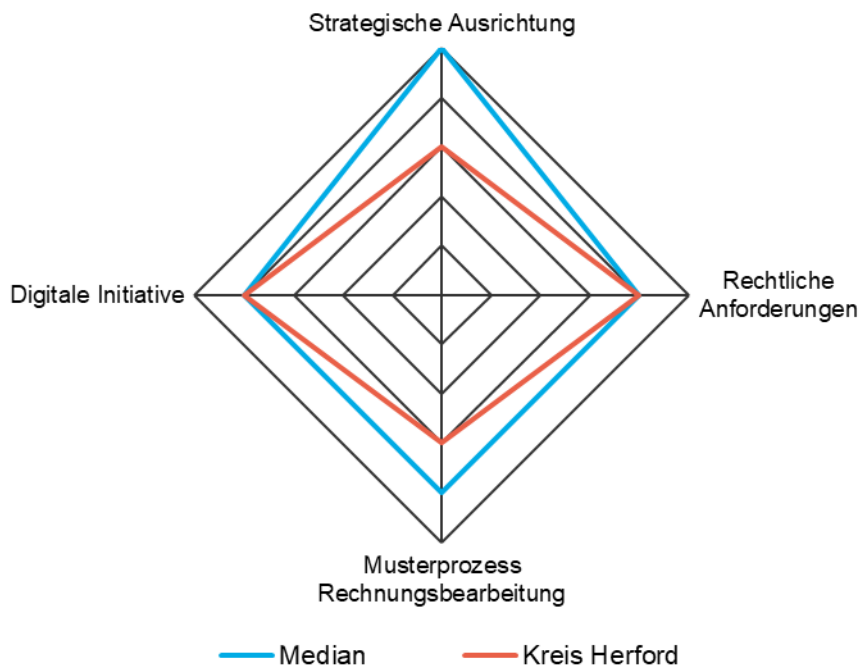
3.3.3.2 Stand der Digitalisierung

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 Herford in den vorgenannten Themenfeldern. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite sechs dargestellt.

Stand der Digitalisierung 2022



- ➔ Die digitale Transformation des Kreises Herford bleibt insgesamt etwas hinter dem Fortschritt der meisten Vergleichskreise zurück. Wenngleich alle formalen rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, bestehen deutliche Optimierungspotentiale, um den langfristigen Erfolg der digitalen Transformation nicht zu gefährden.

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 digitalen Transformation des Kreises Herford fehlt eine umfassende strategische Grundlage. Dadurch ist ihr langfristiger Erfolg gefährdet.

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.*

Im **Kreis Herford** lag die Verantwortung für die digitale Transformation lange bei der Amtsleitung für Personal und Finanzen. Im Jahr 2022 übernahm der Kämmerer diese Aufgabe. Damit ist die Verantwortung für die digitale Transformation unmittelbar im Verwaltungsvorstand angesiedelt und eine unmittelbare Wirkung in die gesamte Kreisverwaltung sichergestellt.

Darüber hinaus hat der Kreis Herford die Steuerungsgruppe „Digitale Agenda“ gegründet, die sämtliche Digitalisierungsprojekte koordiniert. Beteiligt sind neben der IT und der Organisation auch das Katasterwesen, der Bildungsbereich, der IT-Sicherheitsbeauftragte, der Datenschutzbeauftragte, das Archiv und die Interessenvertretungen. Auf diesem Wege stellt der Kreis die fachbereichsübergreifende Kommunikation zum Thema Digitalisierung sicher.

Die Steuerungsgruppe erarbeitet aktuell die Digitalisierungsstrategie des Kreises Herford. Bisher verfügt der Kreis noch nicht über eine ausreichende strategische Grundlage für seine Digitalisierungsbemühungen. Vielmehr greift der Kreis Herford bei seinen Planungen auf Entscheidungen aus der Steuerungsgruppe zurück. Sie diskutiert und entscheidet über Umsetzung und Priorisierung einzelner Projekte.

Nach eigenen Angaben soll die Digitalisierungsstrategie im Jahr 2023 verabschiedet werden. Der Fokus liegt zunächst auf der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes und der Einführung eines Dokumentenmanagements. Auf dieser strategischen Grundlage möchte der Kreis Herford auch eine mittelfristige Projektplanung im Sinne einer Roadmap entwickeln.

Die Kommunikation mit den Beschäftigten erfolgt im Wesentlichen über die Steuerungsgruppe und die Amtsleitungen. Eine direkte Kommunikation der zentralen Projektsteuerung mit den Beschäftigten und ihre Befähigung wären zusätzliche Ansatzpunkte für die Digitalisierungsstrategie.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte seinen bereits initiierten Prozess zur Strategiekonzeption mit Priorität zum Abschluss zu bringen. Zudem sollte er auch Kommunikations- und Befähigungsaspekte berücksichtigen. Auf der strategischen Grundlage sollte der Kreis Herford zeitnah eine mittelfristige Projektplanung aufsetzen.

3.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

→ Feststellung

Der Kreis Herford kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Im Hinblick auf die Umsetzung des OZG bieten Projektplanung und Umsetzungsstand des Kreises Optimierungsmöglichkeiten.

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

- **Elektronischer Zugang:** Ein Kreis sollte einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet und die Zugangswege veröffentlicht haben. Er muss eine Verschlüsselung anbieten und elektronische Dokumente hierüber empfangen können.
- **De-Mail:** Ein Kreis sollte einen De-Mail Zugang eröffnet haben.
- **Online-Angebot:** Ein Kreis sollte auf seiner Homepage einen Großteil seiner Dienstleistungen als Online-Service oder Formular elektronisch bereitstellen.
- **E-Payment:** Ein Kreis sollte elektronische Bezahlungsmöglichkeiten anbieten.
- **Elektronische Rechnungen:** Ein Kreis sollte Rechnungen im XRechnung-Format empfangen und verarbeiten können.
- **„Roadmap“ OZG:** Ein Kreis sollte einen Fahrplan für die zielgerichtete Umsetzung des OZG besitzen.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, inwieweit der **Kreis Herford** 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 Herford	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 Herford erfüllt formal alle gesetzlichen Anforderungen, sodass daraus kein unmittelbarer Handlungsbedarf resultiert. Damit repräsentiert er den Umsetzungsstand der meisten Kreise. Dennoch gibt es Unterschiede darin, in welcher Form bzw. mit welcher Intention die Kreise die Anforderungen erfüllen. Wie auch beim Kreis Herford bestehen meist noch Möglichkeiten, der Intention des Gesetzgebers besser gerecht zu werden.

Dies betrifft in erster Linie den Ausbau der online angebotenen Leistungen. Der Kreis Herford ist durch die Vorgaben des OZG und des EGovG NRW verpflichtet, zahlreiche Verwaltungsleistungen elektronisch über ein Verwaltungsportal bereitzustellen. Die Intention des Gesetzgebers geht darüber hinaus, dass Leistungen lediglich online verfügbar sind. Sie zielt vielmehr darauf

ab, dass diese auch tatsächlich durch die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen genutzt und akzeptiert werden.

Das Online-Angebot des Kreises Herford besteht zu rund 60 Prozent aus Formularen im PDF-Format. Das heißt, sie müssen 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. Bei ca. 15 Prozent der Leistungen des Kreises Herford ist mindestens eine Online-Beantragung möglich. Für fünf Prozent der Leistungen können darüber hinaus Nachweise digital eingereicht werden und auch der Bescheid wird digital zugestellt. Hierzu zählen beispielsweise die Beantragung der Liegenschaftskarte oder auch die amtliche Basiskarte. Für 20 Prozent der Leistungen hingegen hat der Kreis Herford eine Leistungsbeschreibung formuliert, aber noch keinerlei digitale Antragsmöglichkeit geschaffen. Der Kreis Herford weitet sein Angebot jedoch kontinuierlich aus.

Der Kreis Herford arbeitet derzeit gemeinsam mit dem IT-Dienstleister und den anderen Verbandskommunen an der Umsetzung eines ganzheitlichen Serviceportals. Eine konkrete zeitliche Perspektive zur Fertigstellung des Serviceportals gibt es aktuell noch nicht.

Um perspektivisch alle Verwaltungsleistungen digital bereitstellen zu können, arbeiten Bund, Länder und Kommunen gemeinsam in sogenannten Digitalisierungslaboren. Hier entwickeln Experten aus den Bereichen Recht, IT und Organisation „Blaupausen“ und verwendbare Komponenten für alle Beteiligten. Der Gedanke des „Einer für Alle (EfA)-Prinzips“ ist es, dass Kommunen nicht jede digitale Verwaltungsleistung eigenständig entwickeln, sondern sich abstimmen und die Arbeit aufteilen. So werden Zeit, Ressourcen und Kosten gespart, wenngleich jede Kommune die bereitgestellte Leistung noch an ihre individuellen Erfordernisse anpassen muss. Dem Kreis Herford fehlt dazu ein detaillierter Überblick darüber, welche Leistungen im Gemeinschaftsprojekt entwickelt werden, welche Leistungen im Rahmen des EfA-Prinzips von anderen Kommunen zur Verfügung gestellt werden und welche Leistungen der Kreis letztendlich eigenständig digitalisieren muss.

Über eine solche detaillierte Roadmap verfügt der Kreis Herford derzeit nicht. Die Kreisverwaltung hat für die Umsetzung des OZG ein agiles Projektmanagement aufgesetzt und nutzt zur Steuerung die Methode des Kanban-Boards. Eine konkrete Projektplanung mit einer zeitlichen und personellen Ressourcenschätzung (auch zum Eigenanteil bei EfA-Leistungen) fehlt derzeit noch. Schwierigkeiten ergeben sich für den Kreis Herford, wie für alle anderen Kreise auch, aus den unklaren Rahmenbedingungen für die Nachnutzung von EfA-Leistungen.

Der Kreis Herford möchte daher im Rahmen eines Pilotprojektes abschätzen, wie hoch der zeitliche, finanzielle und personelle Aufwand für die Umsetzung einer EfA-Leistung ist. Er setzt daher aktuell eine einzelne EfA-Leistung um. Im Anschluss will der Kreis entscheiden, ob er weiterhin an seinem Vorhaben festhalten möchte, die EfA-Leistungen zu nutzen. Alternativ möchte er andere Formen der interkommunalen Zusammenarbeit prüfen und auf ein regionales „Einer für Alle“ zurückgreifen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte weiterhin darauf hinarbeiten, für mehr Antragsverfahren strukturierte Datensätze zu erhalten. Er sollte basierend auf seinen bisherigen Erfahrungen und unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen eine verbindliche Umsetzungsplanung (Road-map) festschreiben.

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 Herford hat einen Prozess für die Bearbeitung seiner Eingangsrechnungen implementiert, der technisch unterstützt wird. Dennoch ist der manuelle Aufwand hoch und es gibt einige Ansatzpunkte, den Workflow weiter zu optimieren.

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

Rund die Hälfte der geprüften Kreise hat bereits einen Workflow zur Rechnungseingangsbearbeitung vollständig implementiert und damit den Grundstein für einen effizienten Prozessablauf gelegt. Beim Umfang der technischen Unterstützung unterscheiden sich die geprüften Kreise deutlich. Während einige wenige ihren Prozess fast vollständig automatisiert haben, ist in den meisten Kreisverwaltungen weiterhin manuelles Eingreifen vorgesehen.

Der Kreis Herford hat bereits vor mehr als zehn Jahren einen digitalen Workflow zur Bearbeitung seiner Eingangsrechnungen implementiert. Dabei bildet er diesen Workflow in einer vom krz entwickelten Lösung ab. Seither haben sich insofern Veränderungen ergeben, dass der Kreis Herford seit 2019 ein anderes Finanzverfahren nutzt. Diese Veränderung hat vor allem Auswirkungen auf die Schnittstellen zwischen Workflow und Finanzverfahren.

Die Bearbeitung von Eingangsrechnungen ist im Kreis Herford mit hohem manuellen Aufwand verbunden. Der Kreis Herford erhält aktuell sehr viele Papierrechnungen und wenige im PDF-Format. Maßnahmen, um den Anteil digital eingehender Rechnungen zu erhöhen, hat der Kreis bisher nicht ergriffen. Als Grund gibt er an, dass mit einem Eingang von PDF-Rechnungen in den individuellen Postfächern der Beschäftigten Verzögerungen im Bezahlprozess entstehen.

Rechnungen in Papierform gibt die Poststelle an die Buchhaltung weiter. Dementsprechend scannt die Buchhaltung einen Großteil der Rechnungen an zentraler Stelle. Sollten Papierrechnungen dennoch dezentral eingehen, besteht die Möglichkeit eines dezentralen Scans. Bei Rechnungen der Schulen ist der dezentrale Scan der Regelfall.

PDF-Rechnungen gehen regelmäßig dezentral in den Fachämtern ein. Die Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen lesen ihre Postfächer manuell aus und legen die Rechnungs-Datei in einem zentralen Ordner ab. Die Buchhaltung des Kreises liest diesen Ordner mindestens einmal täglich manuell aus und lädt die Dateien in das Scan-Modul des Rechnungsworkflows.

Über ein zentrales Mail-Postfach für digitale Rechnungen verfügt der Kreis Herford ausschließlich für Eingangsrechnungen in den Formaten X-Rechnung und ZUGFeRD. Hier müssen sich die Rechnungssteller registrieren.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte den Prozessbeginn effizienter gestalten, indem er Maßnahmen ergreift, um den Anteil an Papierrechnungen zugunsten von PDF- oder X-Rechnungen zu reduzieren. Parallel sollte er ein zentrales E-Mail-Postfach für eingehende Rechnungen bereitstellen.

Eine optische Texterkennung überträgt automatisiert Teile der Rechnungsdaten in den Workflow. Nicht übertragen wird die IBAN, da der eingesetzte Workflow mehrere Bankverbindungen auf einer Rechnung nicht verarbeiten kann. Vielmehr schlägt der Workflow auf Grundlage des Rechnungssteller-Namens eine Liste an Kreditoren vor. Es bedarf eines manuellen Auswahlschrittes zur Übernahme des Kreditors inklusive IBAN. Hier nutzen andere Kreise eindeutige Zuordnungskriterien, um einen Kreditor zumindest vorzuschlagen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte gemeinsam mit dem krz an einer Möglichkeit arbeiten, anhand der IBAN einen Kreditor identifizieren und automatisiert in den Rechnungsworkflow übernehmen zu können.

Nahezu alle geprüften Kreise nutzen die Möglichkeit einer automatisierten Prüfung auf inhaltsgleiche Datensätze. Im Rechnungsbearbeitungsworkflow des Kreises Herford besteht eine entsprechende technische Möglichkeit derzeit noch nicht. Vielmehr obliegt die Verantwortung einer solchen Prüfung den Sachbearbeitern und Sachbearbeiterinnen. Hier könnte das Fehlerrisiko durch technische Unterstützung reduziert werden.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte die Prüfung auf inhaltsgleiche Datensätze technisch unterstützen.

In einer weiteren Ausbaustufe ermöglicht eine Schnittstelle zum Bestellwesen einen automatisierten Abgleich zwischen Bestellung und Eingangsrechnung. Einige Kreise nutzen hier bereits

die Mittelreservierung, um Kontierungsinformationen in den Workflow zu übertragen. Einen automatisierten Datenabgleich gibt es bisher kaum. Der Kreis Herford bildet hier keine Ausnahme. Im Bestellvorgang legt er zwar Mittelbindungen an und reduziert bei Rechnungsbuchung die reservierten Mittel automatisiert. Als Referenz dient die Bestellnummer. Der Kreis Herford könnte seinen Rechnungsbearbeitungsprozess optimieren, indem er den Bestellvorgang noch stärker mit der Rechnungsbearbeitung verknüpft. So könnte er auf Basis der reservierten Mittel Kontierungsinformationen wie beispielsweise das Produkt oder das Sachkonto in den Workflow übertragen. In einem weiteren Schritt könnte der Kreis Herford die Prüfung der rechnerischen und sachlichen Richtigkeit automatisieren. Die beschriebenen Optimierungen sind nur umsetzbar, wenn eine entsprechende Schnittstelle zwischen dem Workflow und dem Finanzverfahren implementiert ist.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte die in der Bestellphase generierten Kontierungsinformationen in den Rechnungsworkflow übertragen und damit den manuellen Aufwand weiter reduzieren.

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.

➔ **Feststellung**

Der Kreis Herford hat begonnen, sich auch über die rechtlichen Anforderungen hinaus auf die digitale Transformation vorzubereiten. Er hat die Bedarfe erkannt und wird perspektivisch auf eine gute Grundlage für eine weitestgehend medienbruchfreie Arbeit zurückgreifen können.

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

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

Darüber hinaus sollte ein Kreis einzelne interne und externe Verwaltungsleistungen bereits medienbruchfrei erstellen.

Nahezu alle Kreisverwaltungen haben bereits ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) und E-Akten im Einsatz. Der **Kreis Herford** hingegen verfügt derzeit noch nicht über ein DMS. Er hat den Bedarf hierfür jedoch bereits erkannt und im Jahr 2022 das Vergabeverfahren abgeschlossen.

Der Kreis Herford plante, nach Rücksprache mit dem Rechenzentrum, zunächst einen Pilotbereich und ein Fachverfahren an das DMS anzubinden. Nach eigenen Angaben scheiterte dieses Vorhaben an fehlenden Ressourcen. Nunmehr hat der Kreis entschieden, zunächst die Allgemeine Schriftgutverwaltung in das DMS zu überführen. Nach Schaffung der technischen Voraussetzungen und Entwicklung eines Aktenplanes verhinderten personelle Abgänge einen weiteren Projektfortschritt.

Flankierend zum neuen Dokumentenmanagement nutzt der Kreis Herford in einigen Ämtern E-Akten-Funktionalitäten in Fachverfahren. Hierzu zählen beispielsweise die E-Akte für Schwerbehindertenangelegenheiten oder die elektronische Bußgeldakte.

Einen verwaltungsweiten Projektplan zur Einführung des DMS gibt es noch nicht. Das Vorgehen wird jedoch in der Steuerungsgruppe „Digitale Agenda“ und somit mit den übrigen Digitalisierungsvorhaben abgestimmt. Der Kreis Herford plant, das Roll-out des DMS an die OZG-Umsetzungsprojekte anzulehnen. Damit würde er nach Bereitstellung eines Online-Antrages gute Voraussetzungen schaffen, auch die Antragsbearbeitung zeitnah medienbruchfrei gestalten zu können.

➔ **Empfehlung**

Damit er die Möglichkeit einer medienbruchfreien Vorgangsbearbeitung bekommt, sollte der Kreis Herford sein Dokumentenmanagementsystem mit hoher Priorität in den Fachbereichen ausrollen. Hierzu sollte er sicherstellen, dass ausreichende personelle Ressource für den Einführungsprozess zur Verfügung steht.

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

Der Kreis Herford hat begonnen, ein Prozessmanagement aufzubauen. Gegenwärtig fehlt es noch an einem systematischen Vorgehen, um den Ansprüchen der digitalen Transformation in vollem Umfang gerecht werden zu können.

Das Prozessmanagement eines Kreises sollte folgende Anforderungen erfüllen:

- **Strategische Vorgaben:** Ein Kreis sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen. Dazu sollte er verbindlich beschreiben, welche Ziele er mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Er sollte insbesondere festlegen, welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird. Die Vorgaben sollten auch die Optimierung von Prozessen zum Ziel haben.
- **Personalausstattung:** Ein Kreis sollte hinreichende Personalressourcen mit der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenz besitzen. Die Aufgabe des Prozessmanagements sollte in den Stellenbeschreibungen verankert sein. Ein Kreis sollte die Personalressourcen von zentraler Stelle entsprechend der gesetzten Prioritäten einsetzen.
- **Operative Vorgaben:** Ein Kreis sollte verbindlich regeln, wie Prozesse erhoben, analysiert und dokumentiert werden. Wichtig ist dabei, dass sich der Detaillierungsgrad am Zweck orientiert und die Ergebnisse in einem verwaltungseinheitlichen Standard dargestellt bzw. dokumentiert werden. Der Standard sollte sich an der Vorgabe des Landes NRW (BPMN 2.0)⁶ orientieren.
- **Fachverfahren:** Ein Kreis sollte verwaltungseinheitlich ein Fachverfahren einsetzen, das geeignet ist, Prozesse fach- und anforderungsgerecht zu dokumentieren und zu analysieren.
- **Interne Vernetzung:** Ein Kreis sollte gewährleisten, dass die Bereiche IT-Steuerung, operative IT und Organisation bzw. das Prozessmanagement eng miteinander vernetzt sind.
- **Prozessüberblick:** Ein Kreis sollte seine Prozesse kennen. Das bedeutet, dass er mindestens eine vollständige Auflistung der Verwaltungsprozesse besitzen sollte.
- **Stand der Umsetzung:** Ein Kreis sollte bereits Prozesse entsprechend seiner Vorgaben erhoben, dokumentiert, analysiert und optimiert haben. Aktuelle IT-Anforderungen sollten auf Prozessbetrachtungen basieren.

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

⁶ BPMN 2.0 (Business Process Model and Notation 2.0) ist der aktuelle Standard zur Geschäftsprozessmodellierung. Er erlaubt, Prozesse grafisch abzubilden und für die gesamte Organisation transparent darzustellen.

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

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

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

Eine Digitalisierung, die auf optimierten und technisch unterstützten Prozessen aufsetzt, ermöglicht einer Kreisverwaltung, ihre Leistungen effizienter zu erbringen und somit demographischem Wandel und Fachkräftemangel zu begegnen. In der Kreisverwaltung Herford ist dieses Bewusstsein noch nicht überall vorhanden. Nach eigenen Angaben stießen die bisherigen Bemühungen, ein Prozessmanagement zu etablieren, vielfach auf Widerstände in den Fachbereichen. Die gpaNRW bestärkt den Kreis Herford in seinen Bemühungen, durch ein systematisches Prozessmanagement den Risiken durch die demographische Entwicklung in den kommenden Jahren zu begegnen und so auch zukünftig eine verlässliche Leistungserbringung sicherstellen zu können. Die demographische Ausgangslage wurde bereits im Kapitel zur Digitalisierung beschrieben.

Der Kreis Herford verfügt aktuell noch nicht über ausreichende verbindliche Festlegungen. So hat er seine Aufgaben, Ziele und Prioritäten im Zusammenhang mit Prozessmanagement noch nicht festgeschrieben. Bisher betreibt der Kreis Prozessmanagement eher anlassbezogen. Erste Bestrebungen, das Prozessmanagement zu systematisieren, hat der Kreis Herford bereits 2012 unternommen - damals mit dem Ziel, über Prozessdarstellungen ein Wissensmanagement zu etablieren. In den Jahren 2016 und 2017 sollte der Fokus auf die zu digitalisierenden Prozesse verlagert werden. Eine konsequente Umsetzung war nach eigenen Angaben aufgrund fehlender Personalressourcen nicht möglich.

Derzeit stehen dem Kreis Herford weniger als eine Vollzeit-Stelle für das verwaltungsweite Prozessmanagement zur Verfügung. Die zentralen Stellenanteile sind in den entsprechenden Stellen- und Dienstpostenbeschreibungen verankert. Dezentral bestehen aktuell noch keine Ressourcen für Prozessmanagement. Dennoch möchte der Kreis Herford neben einem zentralen Prozessmanagement auch dezentral in den Fachbereichen Verantwortlichkeiten schaffen. Aus Sicht des Kreises ist die verfügbare Ressource für ein dauerhaftes, verwaltungsweites Prozessmanagement nicht ausreichend. Eine Systematisierung des Prozessmanagements wird zusätzlichen Aufwand erzeugen - in der Erstaufnahme, aber auch in der dauerhaften Pflege.

Auch über ein Prozessregister oder eine Prozesslandkarte, in der alle verwaltungsweiten Prozesse aufgeführt sind, verfügt der Kreis Herford bisher nicht. Ein Überblick ist jedoch unabdingbar, um die Prozesse für Analysen sachgerecht priorisieren zu können. Derzeit führt der Kreis Herford eine Abfrage der wesentlichen Prozesse in den Fachbereichen durch. Darauf möchte der Kreis aufbauen und die ersten Schritte in Richtung eines systematischen Prozessmanagements unternehmen.

Der Kreis Herford setzt bereits ein Fachverfahren ein und nutzt Modellierungen bisher nur für komplexere Prozesse als Darstellungsform. Ansonsten formuliert er Prozesssteckbriefe. Der Detaillierungsgrad orientiert sich neben der Prozesskomplexität auch am jeweiligen Ziel der Prozesserhebung. So identifiziert der Kreis Herford Medienbrüche beispielsweise nur im Zusammenhang mit Digitalisierungsprojekten. Um für die Darstellungsformen einen einheitlichen Standard gewährleisten zu können, fehlt es derzeit noch an operativen Vorgaben.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte dem geplanten Aufbau eines systematischen Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen und eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für sein Prozessmanagement beschließen. In diesem Zusammenhang sollte er seine Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren. Auf dieser Grundlage sollte der Kreis seinen Personalbedarf für die Aufgabe des Prozessmanagements bemessen und einen verbindlichen Rahmen für die Prozessaufnahmen etablieren.

Auch wenn ein systematisches Prozessmanagement etabliert ist, bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass es eine gute Grundlage für die IT bzw. anstehende Digitalisierungsprojekte darstellt. Viele Kreise haben ihre IT-Organisationseinheit noch nicht systematisch in ihr Prozessmanagement eingebunden, obwohl sie IT als wesentlichen Bestandteil zur Prozessoptimierung sehen. Dies ist auch im Kreis Herford der Fall.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte sicherstellen, dass im Rahmen von Prozessoptimierungen auch immer technische Möglichkeiten berücksichtigt werden. Hierzu sollte er seine IT-Abteilung systematisch in das Prozessmanagement einbinden.

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 Sicherheitsstrukturen des Kreises Herford sind gut. Optimierungsbedarf ergibt sich durch konzeptionelle Defizite in der Notfallvorsorge und im 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 Herford** erfüllt sind.

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

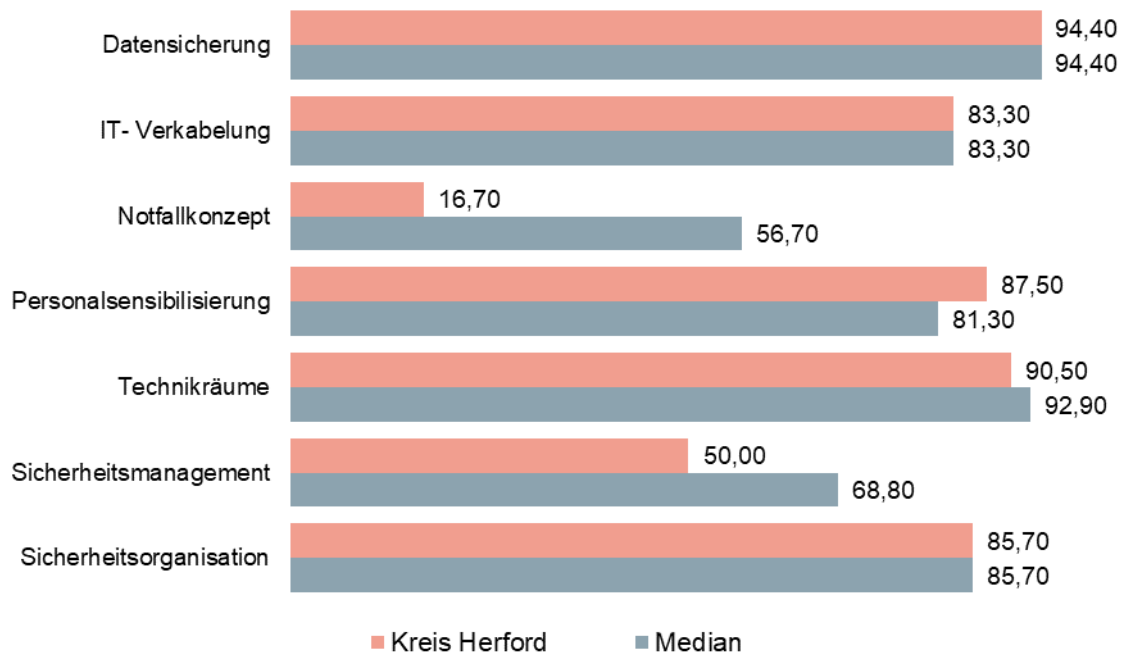
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Mit den umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt der Kreis Herford im interkommunalen Vergleich eine Position im mittleren Bereich ein. Der mit dieser Prüfung festgestellte Gesamterfüllungsgrad beträgt 71,3 Prozent, der Median liegt derzeit bei 80,6 Prozent.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Das Gesamtergebnis liegt unter anderem in den noch fehlenden organisatorischen Maßnahmen im Bereich der Notfallvorsorge und dem IT-Sicherheitsmanagement begründet. Hierzu zählen unter anderem ein fehlendes Notfallhandbuch, ein formelles IT-Sicherheitskonzept sowie ein regelmäßiges Berichtswesen. Zudem verfügt der Kreis noch nicht über ein Berichtswesen für den IT-Sicherheitsbeauftragten, indem regelmäßig Managementberichte zur aktuellen IT-Sicherheitslage mit der Verwaltungsführung abgestimmt werden.

Der Kreis Herford hat die Defizite jedoch für sich erkannt und baut derzeit ein IT-Sicherheitsmanagement auf. Eine IT-Sicherheitsleitlinie konnte er bereits verabschieden. Aktuell erarbeitet der Kreis ein IT-Sicherheitskonzept nach BSI-Grundsatzvorgaben und bereitet die Erstellung eines Notfallhandbuches vor.

Wenngleich das Ergebnis im Bereich Technikräume sehr gut ausfällt, so gibt es konkrete Aspekte, die bei künftigen Planungen optimiert werden sollten. Details wurden im Rahmen des Vor-Ort-Termins mit den Verantwortlichen erläutert.

→ Empfehlung

Der Kreis Herford sollte seine bereits begonnenen Aktivitäten fortführen und insbesondere umfassende Konzepte für die Bereiche Notfallvorsorge und IT-Sicherheitsmanagement erstellen. Zudem sollte er ein Berichtswesen für den Bereich IT-Sicherheit aufbauen.

3.3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

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

Eine unmittelbare Verpflichtung zur Prüfung der IT ergibt sich aus § 104 Absatz 1 Nummer 3 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) und § 28 Absatz 5 Nummer 1 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen - KomHVO NRW). Demnach muss die örtliche Rechnungsprüfung Fachprogramme im Bereich der Finanzbuchhaltung vor ihrem Einsatz prüfen. Diese Prüfung setzt ab 2021 auf der Konformitätsprüfung der gpaNRW auf. Die örtliche Prüfung zielt auf den rechtskonformen Einsatz der Fachprogramme innerhalb der örtlichen Rahmenbedingungen des Kreises ab.

Auch darüber hinaus kann die örtliche Prüfung erheblich zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT-Bereitstellung beitragen. In diesem Zusammenhang kann sie beispielsweise prüfen, ob technische und organisatorische Sicherheitsmaßnahmen hinreichend umgesetzt werden.

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

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

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

➔ **Feststellung**

Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung des Kreis Herford lassen derzeit keine hinreichende Prüfung der IT zu. Der Kreis Herford hat den Bedarf erkannt und bereits Maßnahmen eingeleitet, um eine IT-Prüfung aufzubauen.

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 Prüfungsamt des **Kreises Herford** führt gegenwärtig keine hinreichenden örtlichen IT-Prüfungen durch. Die nachfolgende Tabelle stellt dar, wie es im Vergleich dazu bei den übrigen geprüften Kreisen aussieht.

Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2018 bis 2022

Prüfaspekte	Hat der Kreis Herford diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Kreise haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	Nein	27 von 31
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz (Updates etc.)	Nein	24 von 31
Sonstige einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	Nein	20 von 31
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten (Strategie-)Zielen	Nein	7 von 31
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionsmaßnahmen im IT-Bereich	Nein	5 von 31
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen	Nein	6 von 31
Maßnahmen und Regelungen zum Datenschutz	Nein	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 der Kreise 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.

Der Kreis Herford konnte in den letzten fünf Jahren lediglich einen dieser Prüfaspekte aufgreifen und erreicht damit einen geringeren Sachstand als die meisten geprüften Kreise. Insbesondere für die gesetzlich vorgegebene Anwendungsprüfung liegen dem Kreis Herford keine ausreichenden Prüferkenntnisse vor.

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 hat der Gesetzgeber 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 eine Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung bleibt, die Fachprogramme vor ihrem Einsatz zu prüfen. Dies umfasst zum einen die an die örtlichen Gegebenheiten vorgenommenen individuellen Anpassungen des Fachprogramms durch Konfiguration und Parametrisierung (sog. „Customizing“). Darüber hinaus liegt auch die Prüfung

von Fachverfahren, die derzeit nicht unter die Zulassungspflicht durch die gpaNRW fallen, in der Verantwortung der örtlichen Rechnungsprüfung.

Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Herford führt keine eigenen, expliziten Anwendungsprüfungen durch. Die Verbandssatzung des KRZ ermöglicht grundsätzlich auch eine Übertragung dieser Aufgabe an den IT-Dienstleister. Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Herford befindet sich derzeit in Gesprächen mit dem Rechnungsprüfungsamt des KRZ um die Aufgabenverteilung zu klären. Viele der geprüften Kreise verfahren ähnlich und beauftragen ihre IT-Dienstleister mit der Anwendungsprüfung. Sollte sich die Rechnungsprüfung des Kreis Herford für die Aufgabenauslagerung entscheiden, sollte sie sich regelmäßig über die Prüfungsergebnisse informieren und sich die Prüfungsdokumentationen und –ergebnisse vorlegen lassen.

Der größte Engpass für die örtliche IT-Prüfung des Kreis Herford liegt wie bei den meisten anderen geprüften Kreisen in der knappen Personalressource. Neben den quantitativen Personalressourcen mangelt es meist noch an der fachlichen Qualifikation, um den geforderten Prüfinhalten gerecht werden zu können. Selbst die Kreise, die IT-Prüfungen durchführen, fühlen sich meist nicht annähernd adäquat aus- und fortgebildet. Auch beim Kreis Herford ist keine ausreichende fachspezifische Qualifikation vorhanden. Dadurch besteht das Risiko, dass auch zukünftig IT-Prüfungen nicht im erforderlichen Umfang durchgeführt werden können.

Insgesamt war die Situation in der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreis Herford in den letzten Jahren von Personalfuktuation und Langzeiterkrankungen geprägt. Wissen ging verloren und für die Erschließung neuer Prüffelder blieb keine Ressource. Derzeit baut der Kreis Herford eine risikoorientierte Prüfungsplanung auf. Der Prozess wird noch einige Zeit in Anspruch nehmen, aber der Anfang ist gemacht. Die Rechnungsprüfung des Kreises Herford ist sich der zunehmenden Bedeutung einer örtlichen IT-Prüfung bewusst und möchte schnellstmöglich eine systematische IT-Prüfung aufbauen. Zusätzliche Personalressourcen oder auch interkommunale Zusammenarbeit werden derzeit diskutiert. Die gpaNRW bestärkt den Kreis Herford in seiner Überlegung, mit anderen Kommunen zusammenzuarbeiten. Da sich viele Kommunen in einer ähnlichen Situation befinden, könnten sie gemeinsam die IT-Prüfung stärken und Synergien heben.

Die Prüfhandlungen, bei denen die IT nicht selbst im Fokus steht, führt der Kreis Herford bereits heute, zumindest in Teilen, mit IT-Unterstützung durch. Dabei setzt er ein Fachverfahren ein und hat damit den ersten Schritt in Richtung Massendatenanalyse gemacht. Bisher arbeiten nur einzelne Prüfer oder Prüferinnen mit dem Fachverfahren. Der Kreis Herford plant jedoch, den Anwenderkreis zu erweitern und wird Ende des Jahres 2022 oder zum Beginn des Folgejahres entsprechende interne Schulungen durchführen.

Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das digitale Datenvolumen ist, desto größer sind sowohl die Notwendigkeit als auch das Potenzial von Massendatenanalysen in Fachprüfungen. 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 wäre die örtliche Rechnungsprüfung eher in der Lage, ein breiteres Betrachtungsfeld in kürzerer Zeit und mit geringem Personalaufwand nach Auffälligkeiten zu untersuchen. Daher begrüßt die gpaNRW die interne Ausweitung des Nutzerkreises des Fachverfahrens zur Massendatenanalyse.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW bestärkt den Kreis Herford in seinen Bemühungen, eine örtliche IT-Prüfung aufzubauen und eine interkommunale Zusammenarbeit zu prüfen. Die örtliche Rechnungsprüfung sollte prioritär die Anwendungsprüfung nach § 104 GO NRW sicherstellen und sich ggf. externer Unterstützung bedienen. Der Kreis Herford sollte darüber hinaus eine IT-Prüfstrategie entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte er eine Personalbemessung durchführen und Anforderungen an die fachliche Qualifikation der IT-Prüfenden beschreiben.

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 steht 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 Berufskollegs 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**

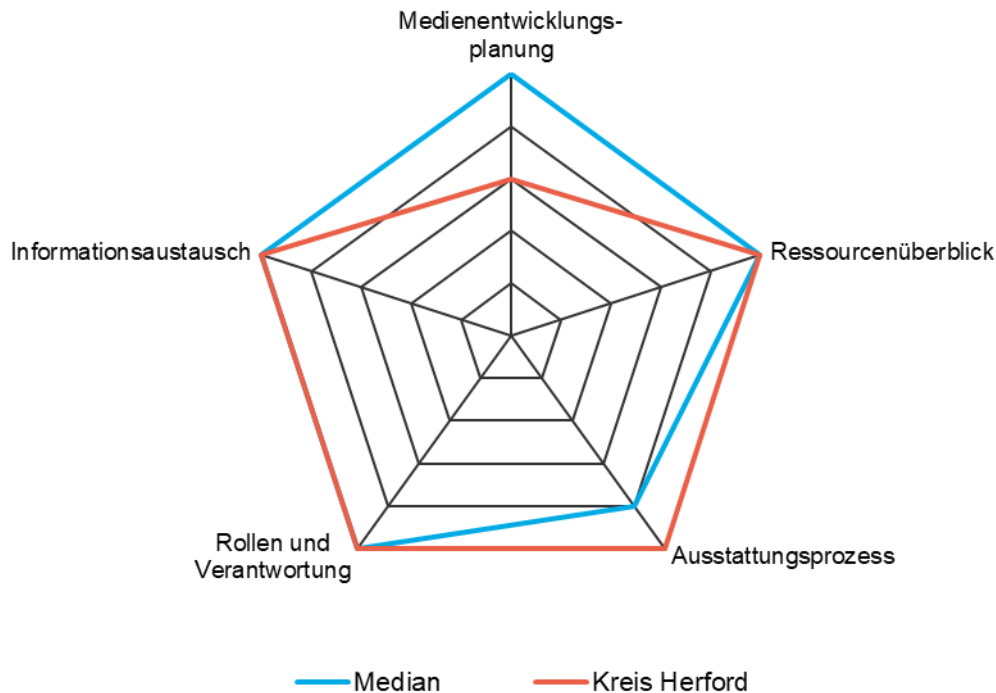
Der Kreis Herford hat einen guten systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung seiner Schulen implementiert. Risiken bestehen allerdings durch eine fehlende schulformübergreifende Medienentwicklungsplanung und noch nicht formulierte Sicherheitsstandards.

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 Herford** für die Digitalisierung der Schulen. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite 6 dargestellt.

Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen 2022



- ➔ Die Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen sind beim Kreis Herford insgesamt sehr gut ausgeprägt.

Die IT-Ausstattung der Berufskollegs und Förderschulen des Kreises basiert auf den einzelnen pädagogischen Medienkonzepten der Schulen. Über einen schulformübergreifenden Medienentwicklungsplan verfügt der Kreis Herford bisher nicht. Nach einem Kreistagsbeschluss aus dem Jahr 2017 fließt das Medienentwicklungskonzept der Berufskollegs in den Schulentwicklungsplan ein. Der aktuelle Schulentwicklungsplan umfasst die Jahre 2018 bis 2023. Für die kreiseigenen Förderschulen möchte der Kreis ein analoges Verfahren etablieren. Mit dem Beschluss einer Eins zu Eins Ausstattung aller Schülerinnen und Schüler der Förderschulen hat der Kreis 2021 bereits einen ersten Schritt unternommen. Im Rahmen der Umsetzung des DigitalPakts Schule NRW plant der Kreis Herford bis Ende 2024 einheitliche technische Standards zu schaffen. In diesem Zuge möchte er auch einen schulformübergreifenden Medienentwicklungsplan beschließen.

Dennoch hat der Kreis Herford bei der Digitalisierung seiner Schulen bereits wichtige Meilensteine erreicht und einen sehr guten Steuerungsprozess etabliert. Innerhalb der Kreisverwaltung ist das Amt für Schule, Kultur und Sport als Schulträger für die Ausstattung der Schulen mit IT zuständig. In der Abteilung „Verwaltung der kreiseigenen Schulen, Schülerfahrtkosten“ ist ein eigenes IT-Team für die Betreuung sämtlicher Schulen zuständig.

Die Rollen und Verantwortlichkeiten für den Support der Schul-IT sind im Kreis Herford klar und verbindlich geregelt. Die Schulen übernehmen technisch nicht anspruchsvolle Wartungsaufgaben (First-Level-Support). Die technisch anspruchsvolleren Wartungsaufgaben (Second-Level-Support) übernimmt das IT-Team der Schulverwaltung mit Unterstützung eines externen Dienstleisters.

Dieses IT-Team der Schulverwaltung ist auch für die Bedarfskoordination und Beschaffungen zuständig. Eine Dienstanweisung zur Beschaffung gibt es für die Schulen des Kreises Herford zwar nicht, aber das Verfahren ist im Rahmen einer Prozessbeschreibung dokumentiert. Das Verfahren sieht vor, dass Beschaffungen grundsätzlich von den Schulen angestoßen werden, aber immer mit Beteiligung des Schulträgers. Die IT-Koordinatoren in den Schulen können aus einem vorgegebenen Warenkorb auswählen, der im Rahmen von zentralen Ausschreibungsverfahren vom IT-Dienstleister bestückt wird. Vergabeverfahren für Spezialsoftware, insbesondere für die Berufskollegs, erfolgen in enger Zusammenarbeit zwischen Schule und Schulträger.

Der Kreis Herford verfügt noch nicht über eine IT-Sicherheitsleitlinie oder ein IT-Sicherheitskonzept für seine Schulen. An der Sicherheitsleitlinie arbeitet er aktuell.

Der Kreis Herford besitzt einen hinreichenden Überblick über die IT-Ausstattung seiner Schulen, da diese vollständig inventarisiert ist. Durch seine systematische Einbindung in Beschaffungsvorgänge besteht zudem Kenntnis über die anfallenden Kosten.

Der Kreis Herford stellt in regelmäßigen Abstimmungsgesprächen mit den Schulen sicher, dass die Digitalisierung der Schulen umgesetzt sowie die Medienentwicklung fortgeschrieben wird. Gespräche zur Ausstattung und Finanzierung finden quartalsweise zwischen der einzelnen Schule und der Schulverwaltung statt. Zusätzlich finden noch schulformspezifische Gespräche zwischen den IT-Koordinatoren und dem IT-Team der Schulverwaltung statt, aber auch zwischen der Abteilungsleitung des Schulträgers gemeinsam mit den Schulleitungen und den IT-Koordinatoren.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte zusammen mit den Schulen gemeinsame Standards für die IT-Sicherheit setzen. Zudem sollte er, wie geplant, einen schulformübergreifenden Medienentwicklungsplan formulieren.

3.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT-Profil					
F1	Das Betriebsmodell des Kreises Herford bietet den Rahmen für eine wirtschaftliche und bedarfsgerechte Bereitstellung von IT. Für eine strategische und zielgerichtete Steuerung fehlt es noch an Formalisierung und einem systematischen Berichtswesen.	100	E1	Der Kreis Herford sollte seine strategische IT-Ausrichtung formalisieren und das Berichtswesen an den Verwaltungsvorstand erweitern. Zudem sollte er den Prozess zur Beschaffung von IT formal regeln. Der Kreis Herford sollte seine bereits begonnenen Aktivitäten fortführen und Standards, beispielsweise im Rahmen von Dienstanweisungen oder Service-Level-Agreements, festschreiben.	102
F2	Der digitalen Transformation des Kreises Herford fehlt eine umfassende strategische Grundlage. Dadurch ist ihr langfristiger Erfolg gefährdet.	114	E2	Der Kreis Herford sollte seinen bereits initiierten Prozess zur Strategiekonzeption mit Priorität zum Abschluss zu bringen. Zudem sollte er auch Kommunikations- und Befähigungsaspekte berücksichtigen. Auf der strategischen Grundlage sollte der Kreis Herford zeitnah eine mittelfristige Projektplanung aufsetzen.	115
F3	Der Kreis Herford kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Im Hinblick auf die Umsetzung des OZG bieten Projektplanung und Umsetzungsstand des Kreises Optimierungsmöglichkeiten.	116	E3	Der Kreis Herford sollte weiterhin darauf hinarbeiten, für mehr Antragsverfahren strukturierte Datensätze zu erhalten. Er sollte basierend auf seinen bisherigen Erfahrungen und unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen eine verbindliche Umsetzungsplanung (Roadmap) festschreiben.	118
F4	Der Kreis Herford hat einen Prozess für die Bearbeitung seiner Eingangsrechnungen implementiert, der technisch unterstützt wird. Dennoch ist der manuelle Aufwand hoch und es gibt einige Ansatzpunkte, den Workflow weiter zu optimieren.	118	E4.1	Der Kreis Herford sollte den Prozessbeginn effizienter gestalten, indem er Maßnahmen ergreift, um den Anteil an Papierrechnungen zugunsten von pdf- oder X-Rechnungen zu reduzieren. Parallel sollte er ein zentrales E-Mail-Postfach für eingehende Rechnungen bereitstellen.	120
			E4.2	Der Kreis Herford sollte gemeinsam mit dem krz an einer Möglichkeit arbeiten, anhand der IBAN einen Kreditor identifizieren und automatisiert in den Rechnungsworkflow übernehmen zu können.	120

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.3	Der Kreis Herford sollte die Prüfung auf inhaltsgleiche Datensätze technisch unterstützen.	120
			E4.4	Der Kreis Herford sollte die in der Bestellphase generierten Kontierungsinformationen in den Rechnungsworkflow übertragen und damit den manuellen Aufwand weiter reduzieren.	121
F5	Der Kreis Herford hat begonnen, sich auch über die rechtlichen Anforderungen hinaus auf die digitale Transformation vorzubereiten. Er hat die Bedarfe erkannt und wird perspektivisch auf eine gute Grundlage für eine weitestgehend medienbruchfreie Arbeit zurückgreifen können.	121	E5	Damit er die Möglichkeit einer medienbruchfreien Vorgangsbearbeitung bekommt, sollte der Kreis Herford sein Dokumentenmanagementsystem mit hoher Priorität in den Fachbereichen ausrollen. Hierzu sollte er sicherstellen, dass ausreichende personelle Ressource für den Einführungsprozess zur Verfügung steht.	122
F6	Der Kreis Herford hat begonnen, ein Prozessmanagement aufzubauen. Gegenwärtig fehlt es noch an einem systematischen Vorgehen, um den Ansprüchen der digitalen Transformation in vollem Umfang gerecht werden zu können.	123	E6.1	Der Kreis Herford sollte dem geplanten Aufbau eines systematischen Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen und eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für sein Prozessmanagement beschließen. In diesem Zusammenhang sollte er seine Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren. Auf dieser Grundlage sollte der Kreis seinen Personalbedarf für die Aufgabe des Prozessmanagements bemessen und einen verbindlichen Rahmen für die Prozessaufnahmen etablieren.	125
			E6.2	Der Kreis Herford sollte sicherstellen, dass im Rahmen von Prozessoptimierungen auch immer technische Möglichkeiten berücksichtigt werden. Hierzu sollte er seine IT-Abteilung systematisch in das Prozessmanagement einbinden.	125
F7	Die technischen Sicherheitsstrukturen des Kreises Herford sind gut. Optimierungsbedarf ergibt sich durch konzeptionelle Defizite in der Notfallvorsorge und im IT-Sicherheitsmanagement.	126	E7	Der Kreis Herford sollte seine bereits begonnenen Aktivitäten fortführen und insbesondere umfassende Konzepte für die Bereiche Notfallvorsorge und IT-Sicherheitsmanagement erstellen. Zudem sollte er ein Berichtswesen für den Bereich IT-Sicherheit aufbauen.	127

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F8	Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung des Kreis Herford lassen derzeit keine hinreichende Prüfung der IT zu. Der Kreis Herford hat den Bedarf erkannt und bereits Maßnahmen eingeleitet, um eine IT-Prüfung aufzubauen.	128	E8	Die gpaNRW bestärkt den Kreis Herford in seinen Bemühungen, eine örtliche IT-Prüfung aufzubauen und eine interkommunale Zusammenarbeit zu prüfen. Die örtliche Rechnungsprüfung sollte prioritär die Anwendungsprüfung nach § 104 GO NRW sicherstellen und sich ggf. externer Unterstützung bedienen. Der Kreis Herford sollte darüber hinaus eine IT-Prüfstrategie entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte er eine Personalbeurteilung durchführen und Anforderungen an die fachliche Qualifikation der IT-Prüfenden beschreiben.	131
IT an Schulen					
F9	Der Kreis Herford hat einen guten systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung seiner Schulen implementiert. Risiken bestehen allerdings durch eine fehlende schulformübergreifende Medienentwicklungsplanung und noch nicht formulierte Sicherheitsstandards.	132	E9	Der Kreis Herford sollte zusammen mit den Schulen gemeinsame Standards für die IT-Sicherheit setzen. Zudem sollte er, wie geplant, einen schulformübergreifenden Medienentwicklungsplan formulieren.	134

4. Hilfe zur Erziehung

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des **Kreises Herford** 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) inkraftgetreten. 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 Herford verzeichnet im Vergleichsjahr 2020 bei grundsätzlich entlastenden soziostrukturellen Rahmenbedingungen einen **überdurchschnittlichen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren**.

Belastend wirken sich insbesondere die sehr hohen **Aufwendungen je Hilfefall** aus. Zwar gehört der Kreis Herford zu den 25 Prozent der Kreise mit den niedrigsten ambulanten Aufwendungen je Hilfefall. Allerdings sind insbesondere die stationären Hilfen im Kreis Herford sehr teuer. Mehr als 75 Prozent der Kreise verzeichnen niedrigere stationäre Aufwendungen je Hilfefall.

Insbesondere der im interkommunalen Vergleich der Kreise geringste **Anteil von Vollzeitpflegefällen** an den stationären Hilfefällen erhöht die Aufwendungen des Kreises Herford. In der Regel ist Unterbringung in einer Pflegefamilie günstiger als andere stationäre Hilfen.

Das Kreisjugendamt Herford hat im Gegensatz zu den meisten Jugendämtern keinen eigenen Pflegekinderdienst eingerichtet. Seit 2009 übernimmt ein freier Träger die Akquise, Qualifizierung und Beratung von Pflegeeltern. Zudem vermittelt er die Kinder in die Pflegefamilien. Der Kreis Herford sollte den niedrigen Anteil von Vollzeitpflegefällen dringend gemeinsam mit dem freien Träger erörtern. Er sollte Maßnahmen erarbeiten, um ihn bei gleichzeitiger Reduzierung der stationären Hilfen zu steigern.

Der Kreis Herford gehört ferner zu den 25 Prozent der Kreise mit dem **niedrigsten Anteil ambulanter Hilfefälle** an den Hilfefällen HzE. Dies erhöht ebenfalls die hilfefallbezogenen Aufwendungen. Allerdings nehmen unbegleitete minderjährige Flüchtlinge einen vergleichsweise hohen Anteil an den Hilfefällen ein. Für sie sind stationäre Hilfen oftmals alternativlos.

Grundsätzlich entlastend auf den Fehlbetrag wirkt sich die sehr geringe **Falldichte** aus. Der Kreis Herford gehört zu den 25 Prozent der Kreise mit den niedrigsten Fallzahlen je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Vor diesem Hintergrund verzeichnen mehr als 50 Prozent der Kreise höhere **Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren** als der Kreis Herford.

Optimierungspotential besteht bei den Controllingtätigkeiten des Jugendamtes. Das Finanzcontrolling dient bislang lediglich der Budgetkontrolle. Die Entwicklungen in den einzelnen Hilfearten betrachtet es hingegen nicht. Es nutzt auch keine steuerungsrelevanten Kennzahlen. Komplexe Sachverhalte lassen sich so nur schwer darstellen. Das Jugendamt sollte daher die Kennzahlen dieses Prüfberichts fortschreiben und in regelmäßigen Controllingberichten aufbereiten. Die Ergebnisse trägerbezogener Auswertungen könnte es gut in den Qualitätsdialogen mit den freien Trägern erörtern.

Aktuell wird die Datenauswertung durch die fehlende Softwareunterstützung erschwert. Eine Jugendamtssoftware soll im Frühjahr 2023 eingeführt werden. Auch vor diesem Hintergrund findet im Jugendamt derzeit eine umfassende Organisationsberatung statt. Derzeit erarbeitet das Jugendamt zudem bislang fehlende schriftliche Prozess- und Qualitätsstandards.

Die Aufbauorganisation fördert die Zusammenarbeit des Jugendamtes mit den an die Hilfen zur Erziehung angrenzenden Aufgabengebiete. Sie unterstützt so insgesamt die Leistungserbringung im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung.

Allerdings bestehen die Sozialen Dienste neben dem Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) aus mehreren Fachstellen. Zudem ist der ASD durch vier Außenstellen dezentral organisiert. Teamleitungen hat der Kreis nicht installiert. Die sich so ergebende Führungsspanne bewertet die gpaNRW kritisch. Sie beeinträchtigt originäre Führungsaufgaben wie die Durchführung von Kontrollmaßnahmen.

Um Vertretungsregelungen und das gesetzlich vorgeschriebene Vier-Augen-Prinzip innerhalb des ASD sicherzustellen, sollte der Kreis Herford auch die große Zahl von Außenstellen kritisch hinterfragen.

Positiv bewerten wir die Erstellung eines Onboarding-Konzeptes. Es unterstützt die Einarbeitung neuer Beschäftigter in den Sozialen Diensten.

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 Herford.

4.3 Strukturen

- Der Kreis Herford verzeichnet mit einer niedrigen Kinderarmut und einem niedrigen Anteil von Schulabgängern ohne Abschluss grundsätzlich entlastende soziostrukturelle Rahmenbedingungen. Sie können sich grundsätzlich begünstigend auf die zu leistenden Hilfen zur Erziehung auswirken.

Der **Kreis Herford** verzeichnet 2020 im interkommunalen Vergleich folgenden Strukturen:

Strukturen der Kreise mit Kreisjugendamt in NRW 2020

	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	98.838	52.975	100.926	140.251	160.480	246.398	27
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	19.900	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	9	7	10	11	15	24	27
Gebietsfläche des Kreises in ha	45.040	43.732	70.952	111.204	124.651	196.017	27

Das Kreisjugendamt Herford für sechs Kommunen⁷ zuständig. Eigene Jugendämter unterhalten Bünde, Herford und Löhne. Über 75 Prozent der Kreisjugendämter betreuen mehr Kommunen.

Allerdings gehört der Kreis Herford zu den 25 Prozent der Kreise mit der niedrigsten Einwohnerzahl im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes. Die Gebietsfläche des Kreises Herford ist sehr gering. Unter den Kreisen im Vergleich ist es die zweitkleinste.

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. Betroffen sein können die Organisation, die Steuerung der präventiven Angebote und der Hilfefälle sowie der benötigte Personaleinsatz. In Kreisen mit großer Gebietsfläche sind häufig die Anfahrtswege bei zentraler Unterbringung des ASD für die Fachkräfte, für die Leistungserbringenden sowie für die Familien länger. Dem kann ggf. organisatorisch mit dezentraler Unterbringung des ASD begegnet werden. Eine Belastung für ein Kreisjugendamt kann auch vorliegen, wenn ein Kreis nur für wenige Kommunen als Kreisjugendamt zuständig ist und diese zusätzlich weit voneinander entfernt liegen. Die Steuerung der Hilfen und der präventiven Angebote wird durch die Gebietsfläche beeinflusst, da bei großen Flächen häufiger auch heterogene Strukturen anzutreffen sind.

Klassische soziale Brennpunkte sind im Kreis Herford nicht vorhanden. Gleichwohl gibt es durchaus Besonderheiten in einzelnen Ortsteilen bzw. Straßenzügen.

⁷ Das Kreisjugendamt ist für folgende Kommunen zuständig: Enger, Hiddenhausen, Kirchlingern, Löhne, Rödinghausen und Vlotho

Die Vertreterinnen und Vertreter des Jugendamtes berichten, dass im Kreis Herford insbesondere Plätze für Inobhutnahmen fehlen. Sie beschreiben die Trägerlandschaft als sehr heterogen. Sie ist in Teilen des Kreises sehr vielfältig. In einigen Bereichen dominieren wiederum wenige große Träger. Ein besonderes Betreuungsangebot besteht in Rödinghausen. Dort befindet sich eine stationäre Gruppe ausschließlich für geflüchtete Mädchen.

Der Kreis Herford hat mit verschiedenen Maßnahmen auf die anzutreffenden Strukturen reagiert. Wir betrachten sie an verschiedenen Stellen dieses Prüfberichts.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen

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

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können aber dennoch die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. So können der Familienstatus sowie wirtschaftliche Einschränkungen mit eventuell hieraus resultierenden Defiziten an der sozialen Teilhabe zu einem erhöhten Unterstützungsbedarf im familiären Umfeld führen.

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

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen im Jahr 2020

Kennzahlen	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	20,13	18,41	19,63	20,37	21,14	22,02	27
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahre bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent	2,40	1,00	1,85	2,40	2,65	4,40	31
Anteil Alleinerziehende an den Bedarfsgemeinschaften SGB II in Prozent	19,41	16,58	17,84	18,95	19,70	22,25	31
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent	3,65	3,29	4,26	4,82	5,40	7,18	31

Im Kreis Herford nehmen die Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren einen unterdurchschnittlichen Anteil an der Gesamtbevölkerung ein.

Perspektivlosigkeit kann die zu leistenden Hilfen zur Erziehung grundsätzlich erhöhen. Der Anteil der 15- bis unter 25-jährigen SGB II-Hilfeempfänger ist im Kreis Herford durchschnittlich. Auch der Anteil von Schulabgängern ohne Schulabschluss ist sehr niedrig. Der Start in das Berufsleben scheint demnach im Kreis Herford durchaus zu gelingen. Dieser Aspekt kann sich auf die zu leistenden Hilfen zur Erziehung senkend auswirken.

Armut und daraus hervorgehende schwierige Lebenslagen können Risiken in der Erziehung erhöhen. Der Kreis Herford ist dem Jugendamtstyp 3⁸ und der Belastungsklasse 4 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund⁹ zugeordnet. Im Vergleich zu anderen Jugendamtsbezirken verzeichnet der Kreis Herford demnach eine sehr geringe Kinderarmut.

Laut dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ TU Dortmund“ beeinflusst neben dem Transferleistungsbezug auch der Familienstatus die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung. Alleinerziehende müssen oftmals Mehrbelastungen gerecht werden. Sie können zu Überlastungserscheinungen und Erziehungsdefiziten führen. Im interkommunalen Vergleich nehmen Alleinerziehende im Kreis Herford allerdings einen überdurchschnittlichen Anteil an den SGB II – Bedarfsgemeinschaften ein.

4.3.1 Umgang mit den Strukturen

➔ Feststellung

Die Jugendhilfeplanung des Kreises Herford besteht lediglich aus der Kindergartenbedarfsplanung. Positiv bewertet die gpaNRW die Analyse im Rahmen des Projektes „Zusammen im Quartier“. Hierdurch konnte der Kreis für eine erste Kommune benachteiligte Quartiere identifizieren. Die Ergebnisse bilden eine gute Grundlage für die Erarbeitung passgenauer Angebote.

Dem Kreisjugendamt **Herford** sind seine sozialen Strukturen grundsätzlich bekannt. Durch seine sozialräumliche Ausrichtung kennen die Fachkräfte der sozialen Dienste ihre Sozialräume. Das persönliche Wissen reicht als Grundlage für gesamtstrategische Planungen jedoch nicht aus.

Auch die Jugendhilfeplanung des Kreises unterstützt nur rudimentär. Sie beschränkt sich nahezu ausschließlich auf die jährliche Kindergartenbedarfsplanung. Dazu betrachtet sie die Entwicklung der Einwohnerzahlen der 0 bis 6-jährigen Kinder. Grundlagen bilden die Wanderungsbewegungen von Familien sowie neu erschlossene Baugebiete. Die Vertreterinnen und Vertreter des Jugendamtes weisen auf Abweichungen zu den Prognosen von IT.NRW hin.

Die Jugendhilfeplanung ist ein Teilaspekt der Sozialplanung. Hierfür reichen die aktuellen Erhebungen des Kreises Herford nicht aus. Die Jugendhilfeplanung thematisiert den Versuch einer abgestimmten Versorgung mit den Leistungen der gesamten Jugendhilfe. Sie ist nach § 80 SGB VIII gesetzlich vorgeschrieben. Darüber hinaus ist sie sinnvoll, weil sie

- dem präventiven Ansatz entspricht,
- einen effizienten Einsatz finanzieller Mittel ermöglicht,
- eine Prioritätenfestsetzung erlaubt,

⁸ Diese Kategorie stellt die Zusammenfassung der Kreisjugendämter dar. 25 von 27 Kreisen weisen im Vergleich mit anderen Jugendamtsbezirken eine sehr geringe Kinderarmut (Belastungsklasse 4) aus. In zwei Kreisen ist eine geringe Kinderarmut (Belastungsklasse 3) festzustellen.

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

- die Belange der Jugendhilfe in benachbarte Bereiche der Fachplanung, wie z. B. der Bauleitplanung, einbringen kann,
- ein sinnvolles Zusammenwirken von freien und öffentlichen Trägern möglich macht und
- den Bedarf an Einrichtungen und Diensten und Veranstaltungen transparent macht.

Der Kreis Herford hat erkannt, dass die aktuellen statistischen Erhebungen nicht ausreichen, die Start- und Bildungschancen von Kinder zu verbessern. Er hat daher 2019 in Enger das Projekt „Zusammen im Quartier“ initiiert. Im Rahmen des Projektes verknüpft der Kreis folgende Daten aus unterschiedlichen Fachressorts, wie zum Beispiel:

- Gesundheit,
- Jugend- und Familie,
- Kataster und Vermessung,
- Schule und Sport,
- Soziale Leistungen,
- Fahrgastzahlen ÖPNV.

Zur Identifizierung benachteiligter Quartiere bildete der Kreis kleinräumige Analyseeinheiten. Sie helfen, sozialräumliche Belastungen differenziert festzustellen. Auf dieser Grundlage kann der Kreis passgenaue Angebote erarbeiten.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte die ressortübergreifende Sozialplanung sukzessive auf alle Kommunen in seinem Zuständigkeitsbereich ausweiten. Bereits vorhandene Ergebnisse sollte er regelmäßig evaluieren. Sie können das Jugendamt bei strategischen Überlegungen unterstützen.

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.

- ➔ Der Kreis Herford konnte vielfältige präventive Angebote von der Schwangerschaft bis zum Übergang von der Schule in das Berufsleben etablieren.

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 Einstieg in die Präventionsarbeit erfolgt im **Kreis Herford** über die Frühen Hilfen. Im „Netzwerk Frühe Hilfen“ arbeitet das Jugendamt mit Fachleuten aus dem Gesundheitswesen und der Sozialhilfe zusammen. Sie konnten beispielsweise folgende Angebote erarbeiten:

- Familienpaten,
- Familienhebammen,
- Familienwegweiser,
- Willkommensbesuche.

Durch die „Frühen Hilfen“ kann das Jugendamt Risiken für das Wohl und die Entwicklung von Kindern frühzeitig wahrnehmen und reduzieren. Gleichzeitig kann es Maßnahmen zum Schutz der Kinder ergreifen.

Darüber hinaus nimmt der Kreis Herford seit 2017 am Landesprogramm „kinderstark – NRW schafft Chancen“ teil. Der Kreis nimmt insbesondere Familien in den Blick, die

- von Armut betroffen bzw. bedroht sind,
- die eine Zuwanderungsgeschichte oder einen Migrationshintergrund haben,
- in denen chronisch kranke oder behinderte Kinder leben,
- in denen mindestens ein Elternteil chronisch oder psychisch erkrankt ist,
- in denen es Mehrlingsgeburten gibt,
- in denen viele Kinder in dichter Geburtenfolge leben.

Darüber hinaus bietet der Kreis Herford diverse Beratungsangebote an.¹⁰

Eine wichtige präventive Aufgabe übernehmen auch die örtlichen Jugendzentren. Sie befinden sich in jeder Kommune im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes Herford. In den letzten Jahren konnte der Kreis das Arbeitsfeld der mobilen Jugendarbeit verstärkt etablieren.

Während der Corona-Pandemie gewann die aufsuchende Jugendarbeit an Bedeutung. Sie verfolgt folgende Ziele:

- Akzeptanz bzw. Verbesserung bestehender Lebenswelten fördern,
- soziale Handlungskompetenz erweitern,
- Fremd- und Selbsthilfepotentiale erschließen,
- Entwicklung und Umsetzung von Lebensperspektiven unterstützen.

¹⁰ z. B. Scheidungsberatung, Beratungen für junge Mädchen und Frauen.

Der Kreis stellte den kommunalen Einrichtungen für die mobile und aufsuchende Jugendarbeit zusätzliche Wochenstunden zur Verfügung.

Im Kreis Herford kooperiert die Jugendarbeit eng mit den Schulen. Diese Zusammenarbeit umfasst Seminare zur Berufsvorbereitung, Maßnahmen zur Integration ausländischer Jugendlicher aber auch die Ausbildung von Streitschlichtern.

Ein besonderes Angebot stellen die Klassengemeinschaftswochen, ein präventives Projekt des gemeinsamen Lernens und der Integration, dar. Es soll die sozialen Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler verbessern und ihre individuellen Stärken und Fähigkeiten entwickeln. Der Kreis Herford führt sie im Jugendgästehaus in Rödinghausen durch. Jährlich nehmen ca. 1.000 Schülerinnen und Schüler weiterführender Schulen an dem Projekt teil.

An den weiterführenden Schulen und den Berufskollegs unterstützen die Schulsozialarbeiter zudem den Übergang von der Schule in Ausbildung, Studium und das Berufsleben. Der Kreis Herford beteiligt sich seit 2014 ferner am Landesprogramm „Kein Abschluss ohne Anschluss“. Hierzu kooperiert er auch mit dem Berufsinformationszentrum Herford.

Eine wichtige präventive Aufgabe übernimmt auch das örtliche Vereinswesen. Der Kreis unterstützt die Jugendverbandsarbeit finanziell und durch verschiedene Bildungs- und Fortbildungsangebote.

Im Kreis Herford sind vielfältige präventive Angebote von der Schwangerschaft bis zum Eintritt in das Berufsleben vorhanden.

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

➔ Feststellung

Grundsätzlich unterstützt die Aufbauorganisation eine effektive und effiziente Leistungserbringung im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung. Allerdings kann die vergleichsweise hohe Zahl von Außenstellen die Arbeit des Jugendamtes insgesamt beeinträchtigen. Kritisch bewerten wir zudem die Führungsspanne der Abteilungsleitung „Soziale Dienste“.

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

Im **Kreis Herford** ist das Amt 51 „Jugend und Familie“ (Jugendamt) für die Hilfen zuständig. Es gliedert sich in folgende Abteilungen:

- Abteilung 51.1 – „Soziale Dienste“,
- Abteilung 51.2 – „Interessenvertretung Minderjähriger“,

- Abteilung 51.3 – „Beratungsstelle für Eltern, Jugendliche und Kinder“,
- Abteilung 51.4 – „Offene Kinder- und Jugendarbeit, Schulsozialarbeit“,
- Abteilung 51.5 – „Jugendhilfeplanung und Verwaltung der Jugendhilfe“.

Die Abteilung 51.1 – „Soziale Dienste“ besteht aus dem Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD), der „Fachstelle Frühe Hilfe“, dem „Netzwerk Kinderschutz“, der „Fachstelle § 35a“ sowie der „Fachstelle UMF“ und der „Fachstelle Jugendhilfe im Strafverfahren“.

Im Gegensatz zu vielen Jugendämtern hat der Kreis Herford keinen eigenen Pflegekinderdienst. Die typischen Aufgaben eines Pflegekinderdienstes, wie Akquise und Betreuung von Pflegefamilien, hat der Kreis Herford seit 2009 aus Gründen der Haushaltskonsolidierung an einen freien Träger vergeben. Wir analysieren diesen Aspekt an verschiedenen Stellen dieses Prüfberichts noch vertiefend.

Der ASD besteht lediglich aus einem Team. Dennoch ist er dezentral organisiert. Trotz seiner vergleichsweise geringen Gebietsfläche¹¹ hat der Kreis Herford mehrere Außenstellen eingerichtet. Die Außenstelle in Spenge betreut Spenge, Enger und Rödinghausen. Hiddenhausen, Kirchlingern und Vlotho haben jeweils eine eigene Außenstelle.¹²

Die Vielzahl der Außenstellen ist im interkommunalen Vergleich unüblich. Der Kreis Herford kann sie nur mit sehr wenigen Mitarbeitenden besetzt. Dies kann insbesondere die Sicherstellung von Vertretungsregeln erschweren und so eine effiziente Leistungserbringung beeinträchtigen. In diesen Fällen ist insbesondere die Einhaltung des gesetzlich vorgeschriebenen Vier-Augen-Prinzips das Kreisjugendamt durchaus herausfordernd.

Der Kreis Herford hat dieses Problem erkannt. Er führte in den Jahren 2021 bis 2022 eine Organisationsentwicklung durch. Er verfolgte damit folgende Ziele:

- Gemeinsames Teamverständnis schaffen,
- Organisationsstrukturen des ASD an aktuelle Erfordernisse anpassen,
- effiziente Arbeitsprozesse und Entscheidungswege gestalten,
- Kommunikationswege zur Schaffung von Transparenz und Beteiligungsmöglichkeiten entwickeln,
- gemeinsam getragene Team-Kultur erarbeiten.

Ab Herbst 2022 betrachtet der Kreis Herford zudem unter externer Begleitung die Organisationsstruktur des Jugendamtes. Wir gehen noch an verschiedenen Stellen dieses Prüfberichts auf dieses Projekt ein.

¹¹ vgl. 4.3 „Strukturen“

¹² Der Kreis Herford legte während dieser überörtlichen Prüfung die Außenstellen Hiddenhausen und Kirchlingern vorübergehend zusammen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte vor dem Hintergrund einer effektiven und effizienten Fallbearbeitung insbesondere die Zahl der Außenstellen des Jugendamtes kritisch hinterfragen.

Der Kreis Herford hat in den Sozialen Diensten keine Teamleitungen installiert. So hat die Abteilungsleitung 51.1 für den ASD und vier Fachstellen die Dienst- und Fachaufsicht inne.

Wir bewerten insbesondere die sich hieraus ergebende Leitungsspanne kritisch. Sie kann die Steuerung der Hilfen zur Erziehung beeinträchtigen. Entsprechendes Optimierungspotential haben wir im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung beispielsweise bei der Überprüfung der Einhaltung von Verfahrensstandards und im Fachcontrolling festgestellt. Hierbei handelt es sich um typische Führungsaufgaben im Jugendamt.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte die Führungsspanne der Abteilungsleitung 51.1 kritisch hinterfragen. Durch die Einrichtung einer Teamleitung kann er sicherstellen, dass sie ihren Führungsaufgaben vollumfänglich gerecht wird.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist Teil der Abteilung 51.5 – „Jugendhilfe und Verwaltung der Jugendhilfe“. Sie ist zentral im Kreishaus in Herford untergebracht.

Das Jugendamt gehört zum Dezernat III. Ihm gehören folgende weitere Ämter an:

- Amt 40 – „Schule, Kultur und Sport“,
- Amt 50 – „Soziale Leistungen“,
- Amt 53 – „Gesundheit“.

Außerdem sind das Jugendgästehaus, die Sozial-Psychiatrische Rehabilitationseinrichtung, das Kommunale Integrationszentrum und das Jobcenter Herford dem Dezernat III zugeordnet.

Insgesamt ermöglicht die Aufbauorganisation des Kreises Herford eine enge Zusammenarbeit mit den an die Hilfen zur Erziehung angrenzenden Aufgabenbereiche Schule, Gesundheit und Soziales. Die Jugendamtsleitung berichtet in diesem Zusammenhang von einem regelmäßigen, quartalsmäßigen Austausch auf Dezernatsebene.

Das Kreisjugendamt tauscht sich über das Gremium „Wir in der Jugendhilfe“ regelmäßig mit den Kommunen in seinem Zuständigkeitsbereich aus. Im halbjährlichen Turnus finden auch Gespräche mit den städtischen Jugendämtern im Kreisgebiet statt.

Das Jugendamt ist auch außerhalb der Verwaltung gut vernetzt. Dies unterstützt auch den im Kreis Herford verfolgten präventiven Ansatz.

4.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

- ➔ Grundlagen für eine Gesamtstrategie für die Hilfen zur Erziehung und angrenzende Aufgabenbereiche ergeben sich aus dem Vorbericht des Haushaltes des Kreises Herford.

Ein Kreis sollte über eine von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt getragene Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung verfügen. Die Entwicklung der Gesamtstrategie sollte die gesamte Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und weitere angrenzende Aufgabenbereiche einbeziehen. Am Gesamtziel ist zu messen, welche Ressourcen erforderlich sind, um das vereinbarte Ziel und die gewünschten Wirkungen zu erreichen. Die Gesamtsteuerung sollte sicherstellen, dass ein Kreis seine gesetzten Ziele durch geeignete Maßnahmen erreicht. Bei Abweichungen muss er zeitnah nachsteuern und Maßnahmen anpassen.

Der **Kreis Herford** hat im Rahmen der Aufstellung des Kreishaushaltes 2019/2020 sechs Programmziele erarbeitet:

- „#Gesundheitsversorgung“,
- „#Chancen_für_junge_Menschen“,
- „#Inklusion_und_Teilhabe“,
- „#Förderung_Ehrenamt“,
- „#Klimaschutz“,
- „#ModerneVerwaltung“.

Die Hilfen zur Erziehung finden sich hauptsächlich im Programmziel „#Chancen_für_junge_Menschen“ wieder. Der Kreis Herford möchte Kinder frühzeitig fördern und ihre Chancen auf Bildung und gesellschaftliche Teilhabe erhöhen. Die sozialräumlichen vernetzten Angebote der Kinder- und Jugendarbeit sollen im Alltag unterstützen und in Krisensituationen konkret helfen. Darüber hinaus fördert der Kreis den Übergang in das Berufsleben.

Auch die Programmziele „#Inklusion_und_Teilhabe“ und „#Förderung_Ehrenamt“ haben Einfluss auf die Hilfen zur Erziehung. Aus dem Programmziel „#ModerneVerwaltung“ ergeben sich strategische Ansätze zur Digitalisierung, Kooperation und Wirkungsorientierung.

Im Kreishaushalt 2022/2023 konkretisiert der Kreis Herford die Programmziele für die Hilfen zur Erziehung unter anderem wie folgt:

- Grundsatz „ambulant vor stationär“ verfolgen, sofern dies aus fachlicher Sicht sinnvoll ist,
- Fachstelle § 35a SGB VIII durch die Übernahme ambulanter Leistungen, insbesondere in Form von Lerntherapien, entlasten,
- Ablaufschemata für die Bearbeitung von Anträgen auf Eingliederungshilfen entsprechend der Änderung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) und der Novellierung des SGB VIII anpassen.

Darüber hinaus nimmt der Kreis eine Entwicklungsanalyse vor. Er betrachtet hierzu die Aufwendungen in den einzelnen Hilfearten, differenziert nach ambulanten und stationären erzieherischen Hilfen. Außerdem umfassen die Analysen die Entwicklungen von Kindeswohlgefährdungen und Inobhutnahmen.

Kennzahlen nutzt der Kreis Herford allerdings nicht. Hierauf gehen wir im folgenden Kapitel vertiefend ein.

4.4.3 Finanzcontrolling

➔ Feststellung

Im Jugendamt des Kreises Herford dient das Finanzcontrolling lediglich der Budgetkontrolle. Aussagekräftige und steuerungsrelevante Kennzahlen nutzt der Kreis nicht. Dies erschwert die Steuerung.

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.

Für das Controlling ist im Jugendamt des **Kreises Herford** die Abteilung 51.5 „Jugendhilfeplanung und Verwaltung der Jugendhilfe“ zuständig. Sie arbeitet eng mit der Abteilung 51.1 „Soziale Dienste“ zusammen.

Das Jugendamt plant aktuell eine Ausweitung seines Berichtswesens.

Die Abteilung 51.5 erstellt zwar quartalsmäßige Controllingberichte auf Excel-Basis. Sie betrachtet bislang darin die Entwicklung der Fallzahlen und die Ergebnisrechnung ihrer Haushaltsprodukte nebst Prognose des Haushaltsergebnisses zum Jahresende. Die Entwicklung der Personalaufwendungen weist das Jugendamt dabei gesondert aus.

Eine solche reine Budgetkontrolle reicht für ein umfassendes Finanzcontrolling nicht aus. Die isolierte Betrachtung einzelner Indikatoren, wie zum Beispiel die Entwicklung der Gesamtaufwendungen, kann zu Fehlinterpretationen führen.

Um komplexe Tatbestände zu verdeutlichen und in einen Zusammenhang zu bringen, stellen Kennzahlen ein sinnvolles Instrument dar. Hieran lassen sich beispielsweise Entwicklungen in Zeitvergleichen darstellen und Abweichungsanalysen vornehmen. Der Kreishaushalt nennt im Produkt 006.003 „Hilfen für junge Menschen und deren Familien“ bereits Kennzahlen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte die im Haushalt dargestellten Kennzahlen in regelmäßigen Controllingberichten aufbereiten und mit Zielwerten vergleichen. Bei Abweichungen kann er so frühzeitig reagieren und entsprechende Gegenmaßnahmen erarbeiten.

Der Kreis Herford betrachtet die einzelne Hilfearten im Rahmen seiner Controllingberichte bislang nicht differenziert.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte dringend die Aufwendungen und Fallzahlen der einzelnen Hilfearten differenziert betrachten. Nur so kann er die Entwicklungen vollumfänglich transparent darstellen.

Darüber hinaus könnte der Kreis die Qualität seiner Controllingberichte steigern, indem er die im vorherigen Kapitel dargestellten Analysen auch unterjährig vornimmt und im Rahmen der Controllingberichte aufbereitet.

Andere Jugendämter werten ihre Finanz- und Falldaten auch differenziert nach Regionalstellen aus, um die Angebote regional bedarfsgerecht steuern zu können.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte die Finanz- und Falldaten differenziert nach Außenstellen auswerten. Hierdurch kann er die Entwicklungen in einzelnen Teilen des Kreises nachvollziehen. Die sich so ergebenden Erkenntnisse kann er für den bedarfsgerechten Ausbau von Angeboten nutzen.

4.4.4 Fachcontrolling

➔ **Feststellung**

Der Kreis Herford konnte noch kein Fachcontrolling etablieren. Aktuell erarbeitet er die hierfür notwendigen Grundlagen. Entsprechende Auswertungsmöglichkeiten stehen zukünftig durch die geplante Einführung einer Jugendamtssoftware zur Verfügung.

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.

Ein umfassendes Fachcontrolling konnte der **Kreis Herford** bislang nicht etablieren. Aktuell sind schriftliche Verfahrens- und Qualitätsstandards noch nicht vorhanden. Sie bilden jedoch die Grundlage für das Fachcontrolling. Dem Kreis Herford ist dies bewusst. Die sozialen Dienste erarbeiten daher aktuell entsprechende Standards.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte die Erarbeitung der Verfahrensstandards forcieren. Er sollte hieran die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards prüfen. Er sollte Ziele und Kennzahlen erarbeiten, an denen er die qualitative Zielerreichung messen kann. Erkenntnisse aus trägerbezogenen Auswertungen sollte er für Qualitätsdialoge mit den freien Trägern nutzen.

Um grundsätzliche Aussagen zur Qualitätssicherung treffen zu können, ist auch eine übergreifende Aufbereitung von Ergebnissen wichtig. Andere Jugendämter werten beispielsweise die Zielerreichung, Abbruchquoten und Laufzeiten trägerbezogen aus. Sie nutzen die Erkenntnisse auch im Rahmen regelmäßiger Qualitätsdialoge.

Entsprechende Auswertungsmöglichkeiten stehen dem Kreis Herford allerdings erst nach Einführung der Jugendamtssoftware zur Verfügung. Dieser Aspekt erschwerte auch die Datenerhebung im Rahmen dieser Prüfung.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte die Einführung der Jugendamtssoftware vorantreiben, auch um die tiefergehenden Auswertungsmöglichkeiten für die Steuerung der Hilfen zur Erziehung nutzen zu können.

Teilweise bereiten Jugendämter auch die Ergebnisse des Fachcontrollings transparent in Controllingberichten auf.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte die Ergebnisse des Fachcontrollings transparent in regelmäßigen Controllingberichten darstellen. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnten die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen nachvollzogen 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**

Prozess- und Qualitätsstandards sind im Kreis Herford nur sehr rudimentär vorhanden. Das Jugendamt hat den dringenden Handlungsbedarf erkannt und einen Prozess für die Bearbeitung von Anträgen auf Eingliederungshilfen erarbeitet.

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 Herford** hat ein Handbuch für den ASD erarbeitet. Es informiert über folgende Themenbereiche:

- Wichtige strukturelle Merkmale und Aufgabenprofile im ASD,
- Außendarstellung und Wissenswertes,
- Aktenführung,

- Hilfen zur Erziehung,
- Verselbständigung,
- Vorlagen,
- Fachstelle für Frühe Hilfen und Kinderschutz,
- Fachstelle für Jugendhilfe im Strafverfahren,
- Fachstelle für Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche,
- Koordinierungsstelle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge
- Verfahren Pflegefamilie/Dauerpflege,
- Erlaubnis zur Kindertagespflege,
- Kooperationsvereinbarungen.

Es enthält nur wenige Prozess- und Qualitätsstandards. Eine Ausnahme bilden der Kinderschutz und die Eingliederungshilfe. Der Kreis Herford beschränkt sich im Wesentlichen auf die Darstellung von Vordrucken, die die Fachkräfte im Rahmen der Fallbearbeitung ausfüllen müssen. Zudem beschreibt er die durchzuführenden Beratungen.

Die meisten anderen Jugendämter stellen in ihren Handbüchern die Prozesse innerhalb des ASD dar. Sie nutzen hierzu grafische Prozessdarstellungen. Auch tabellarische Prozessbeschreibungen treffen wir in den überörtlichen Prüfungen häufig an. Sie informieren unter anderem übersichtlich über Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und zwingend einzuhaltende Fristen.

Der Kreis Herford hat hier bereits den zwingenden Handlungsbedarf erkannt. Im Rahmen seiner Organisationsentwicklung hat er bereits am Beispiel Eingliederungshilfen eine grafische Prozessdarstellung erarbeitet. Zu jedem Teilprozesse informiert eine tabellarische Prozessbeschreibung über:

- Beschreibung der einzelnen Prozessschritte,
- Ziele,
- Verantwortliche Personen,
- Beteiligte Personen,
- Dokumente/Instrumente,
- Fristen.

Im Rahmen der nun anstehenden Organisationsberatung möchte das Jugendamt die weiteren Prozesse modellieren.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte die Erstellung der grafischen und tabellarischen Prozessbeschreibungen beschleunigen. Sie unterstützen eine effektive und effiziente Fallbearbeitung und das Wissensmanagement. Zudem helfen sie bei der Einführung der Jugendamtssoftware.

4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

➔ **Feststellung**

Der Kreis Herford beachtet im Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII grundsätzlich die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Insgesamt können die fehlenden Qualitäts- und Prozessstandards die Fallbearbeitung erschweren.

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

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

- *Nach einer Meldung sollte eine zeitnahe Kontaktaufnahme erfolgen und bei Krisen umgehend interveniert werden.*
- *Das Jugendamt berät und informiert die Personensorgeberechtigten und Minderjährigen/Volljährigen.*
- *Die fallverantwortliche Fachkraft schätzt den erzieherischen Bedarf ein und ermittelt eine geeignete Hilfe sowie einen passenden Leistungserbringer.*
- *Mehrere Fachkräfte reflektieren den erzieherischen Bedarf und die im Einzelfall geeignete und erforderliche Hilfe in einer Teamkonferenz.*
- *Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme sollte beachtet und die Wirtschaftliche Jugendhilfe in das Hilfeplanverfahren eingebunden werden.*
- *Die fallführende Fachkraft informiert den Personensorgeberechtigten und den Minderjährigen/Volljährigen über die in der Teamkonferenz ermittelten geeigneten Hilfeangebote.*
- *Zur Ausgestaltung der Hilfe erstellt die fallverantwortliche Fachkraft gemeinsam mit dem Personensorgeberechtigten und dem Minderjährigen/Volljährigen einen Hilfeplan.*
- *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.*

Positiv bewertet die gpaNRW die schriftlichen Regelungen des **Kreises Herford** zur telefonischen Erreichbarkeit des ASD. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind von montags bis donnerstags in der Zeit von 8.30 Uhr bis 16.00 Uhr und freitags von 8.30 Uhr bis 12.30 Uhr erreichbar. Die Telefondienste werden auf die Außenstellen aufgeteilt. Meldungen an andere Außenstellen werden noch am selben Tag weitergeleitet. Bei akuten Meldungen von Kindeswohlgefährdungen ist unmittelbar die zuständige Außenstelle zu informieren. Sofern diese nicht zu erreichen ist, muss eine andere ASD-Fachkraft den Fall übernehmen.

Zur Vorbereitung der Gewährung einer Hilfe zur Erziehung füllen die Fachkräfte einen Planungsbogen aus. Zudem erstellt die Fachkraft ein Genogramm. Hierzu ist ein Austausch mit den Betroffenen notwendig. Auf Grundlage der so gewonnenen Informationen schätzt die Fachkraft den erzieherischen Bedarf ab und ermittelt eine geeignete Hilfe.

Anschließend stellt sie den Fall in der Entscheidungskonferenz vor. Diese findet jeden Donnerstag statt. An der Konferenz nehmen die Abteilungsleitung und die Fachkräfte des ASD teil. Auch die WiJu wird über die zu beratenden Fälle informiert. Über eine Teilnahme an der kollegialen Beratung entscheidet sie selber.

Im Kreis Herford hat die WiJu eine wichtige korrektive Funktion im Hilfeplanverfahren inne. Sie nimmt eine abschließende Plausibilitätsprüfung vor. Dazu betrachtet sie auch mögliche Folgekosten, wie zum Beispiel die Übernahme von Fahrtkosten. Dies bewerten wir positiv.

Bei teureren Maßnahmen besprechen sich die Fachkräfte mit der Abteilungsleitung. Bei Auslandsmaßnahmen erfolgt die abschließende Leistungsentscheidung durch die Jugendamtsleitung bzw. den zuständigen Dezernenten.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte in seinen noch zu erarbeitenden Verfahrensstandards zu beachtende Entscheidungshierarchien konkret festlegen.

Andere Jugendämter orientieren sich hierzu an den zu erwartenden Kosten, an der Hilfeart aber auch an der Laufzeit der Hilfen.

Der Kreis Herford überprüft die Hilfepläne erstmals nach sechs Wochen. Er kann so mögliche Fehlentwicklungen frühzeitig feststellen und entsprechend gegensteuern. Anschließend erfolgt die Hilfeplanfortschreibung im halbjährlichen Rhythmus.

Das Jugendamt prüft im Rahmen eines jeden Hilfeplangesprächs mögliche Rückkehroptionen. Wir betrachten diesen Aspekt im weiteren Berichtsverlauf noch vertiefend.

Insgesamt beachtet der Kreis Herford die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Allerdings sind sie nicht bzw. nur schwer aus dem Handbuch für den ASD zu erkennen. Dies kann die Fallbearbeitung erschweren.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte seine Standards für Hilfeplanverfahren vollständig in den noch zu erarbeitenden Verfahrensstandards berücksichtigen. Nur so unterstützen diese eine effektive und effiziente Fallbearbeitung.

4.5.1.2 Fallsteuerung

➔ Feststellung

Im Jugendamt des Kreises Herford erschweren die fehlenden Prozess- und Qualitätsstandards zwar die Fallsteuerung. Dennoch sind einige gute Grundlagen vorhanden.

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

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

Der **Kreis Herford** konnte aufgrund seiner fehlenden Prozess- und Qualitätsstandards noch keine strukturierte fachliche Zugangssteuerung installieren. Ihre Erarbeitung ist ein Bestandteil der anstehenden Organisationsberatung.

➔ Empfehlung

Der Kreis Herford sollte für die Falleingangsphase einen eigenen Prozess modellieren. Er sollte die Prüf- und Arbeitsschritte von der Fallaufnahme bis zum Beginn des Hilfeplanverfahrens konkret beschreiben.

Positiv bewerten wir die frühzeitige Beteiligung der WiJu. Wir sind hierauf bereits im vorherigen Kapitel eingegangen. Als sehr hilfreich bewerten wir auch die Wissensdatenbank. Die Excel-Datenbank enthält rund 60 ambulante Angebote von 24 freien Trägern. Ferner enthält sie 180 stationäre Einrichtungen von 46 Trägern. Zudem hat der Kreis auch Inobhutnahme-Einrichtungen aufgenommen.

Der Kreis Herford versucht möglichst flexible Kontingente an Fachleistungsstunden zu gewähren. Viele andere Jugendämter gehen ähnlich vor. Dieses Vorgehen kann frühzeitige Abbrüche von Hilfen verhindern.

➔ Empfehlung

Der Kreis Herford sollte in seinen noch zu erarbeitenden Prozess- und Qualitätsstandards auch die Möglichkeiten zur Laufzeitbegrenzung und schrittweisen Reduzierung von Fachleistungsstunden darstellen.

Den Austausch mit den freien Trägern beschreibt das Jugendamt als eng und gut.

Auswirkungen der Corona Pandemie

Auch während der Corona-Pandemie konnte der Kreis Herford seine Fallsteuerung grundsätzlich aufrechterhalten. Hierbei war insbesondere die fortschreitende Digitalisierung hilfreich. Teilweise finden Besprechungen und kollegiale Beratungen bis heute in digitaler Form statt. Nach Angaben der Abteilungsleitung ist die vermehrte Arbeit im Homeoffice für die Fachkräfte der Sozialen Dienste sehr herausfordernd, da sie grundsätzlich teamorientiert arbeiten.

Die Standards im Hilfeplanverfahren konnten eingehalten werden. Hierzu wurde das Jugendamt mit der notwendigen Schutzausrüstung ausgestattet. Zudem erhielten die Fachkräfte frühzeitig ein Impfangebot. Ferner konnte das Jugendamt Informationen über Infektionen in den Haushalten seiner Klienten bei der Feuerwehrleitstelle einholen.

4.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

➔ Feststellung

Der Kreis Herford macht Kostenerstattungsansprüche regelmäßig umfassend geltend. Eigene Standards erarbeitet das Jugendamt aktuell.

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.

Im **Kreis Herford** prüft die WiJu zu jedem Hilfefall und bei jeder Fortschreibung mögliche Kostenerstattungsansprüche und macht sie halbjährlich geltend. Hierzu nimmt sie frühzeitig am Hilfeplanprozess teil.¹³ Zur Überwachung nutzt die WiJu eine Wiedervorlage auf Excel-Basis.

Eigene Verfahrensstandards, die die Vorgehensweise des Kreises Herford verbindlich regeln, erarbeitet die WiJu aktuell.

➔ Empfehlung

Der Kreis Herford sollte die Erarbeitung eigener Standards für die Geltendmachung forcieren. Sie können die effektive und effiziente Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung unterstützen.

¹³ vgl. 4.5.1.2 „Fallsteuerung“

4.5.2 Prozesskontrollen

➔ Feststellung

Auch aufgrund der bislang nicht vorhandenen Jugendamtssoftware liegt der Schwerpunkt der Kontrollmaßnahmen im Jugendamt des Kreises Herford auf der Aktenführung. Die kollegialen Beratungen nehmen eine wichtige Kontrollfunktion wahr.

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.

Im **Kreis Herford** nehmen die Abteilungsleitung der Sozialen Dienste und die Jugendamtsleitung aufgrund der Entscheidungshierarchie innerhalb des Hilfeplanverfahrens eine wichtige Kontrollfunktion ein. Aufgrund fehlender Teamleitungen in den Sozialen Diensten ist die Führungsspanne sehr groß.¹⁴ Dieser Aspekt kann sich negativ auf die Kontrolltätigkeiten auswirken. Auch vor diesem Hintergrund dienen die kollegialen Beratungen der gegenseitigen Kontrolle.

Die Führungskräfte des Jugendamtes führen darüber hinaus regelmäßige prozessunabhängige Aktenprüfungen durch. Sie legen großen Wert auf vollständig geführte Akten. In anderen Jugendämtern prüfen die Führungskräfte in diesem Zusammenhang regelmäßig auch die vorgenommenen Eingaben in der Jugendamtssoftware. Sie stellen so eine einheitliche Fallbearbeitung sicher. Die Einführung der Jugendamtssoftware plant der Kreis derzeit.¹⁵

➔ Empfehlung

Nach Einführung der Jugendamtssoftware sollte der Kreis Herford auch die vorgenommenen Eingaben regelmäßig im Rahmen seiner Kontrollmaßnahmen betrachten.

Anlassbezogen nehmen die Führungskräfte auch inhaltliche Prüfungen vor. Beispielsweise erfolgte nach Bekanntwerden des Missbrauchskomplexes von Lügde, in dem ein Pflegevater als einer der Haupttäter verurteilt wurde, eine Revision aller Vollzeitpflegefälle. Dies bewerten wir insbesondere vor dem Hintergrund positiv, dass im Kreis Herford ein freier Träger einen Großteil der klassischen Aufgaben eines Pflegekinderdienstes durchführt.¹⁶

4.6 Personaleinsatz

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

➔ Feststellung

Aufgrund der bislang fehlenden Softwareunterstützung konnte der Kreis Herford im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung keine konkreten Stellendaten für die Bearbeitung der Hilfen zur

¹⁴ vgl. 4.4.1 „Organisation“

¹⁵ vgl. 4.4.4 „Fachcontrolling“

¹⁶ vgl. 4.4.1 „Organisation“

Erziehung liefern. Positiv bewerten wir die verschiedenen Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung, mit denen der Kreis auf den zunehmend zu spürenden Fachkräftemangel reagiert. Ein Onboarding-Konzept unterstützt die Integration neuer Beschäftigter in die Abteilung 51.1 „Soziale Dienste“.

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.

Die Vertreterinnen und Vertreter des **Kreises Herford** berichten, dass es im Jugendamt lediglich zu vereinzelt Fluktuationen, insbesondere aufgrund von Elternzeiten, kommt. Verwaltungsspitze und Politik sind sich der Bedeutung eines personell gut ausgestatteten Jugendamtes bewusst. Vakante Stellen können daher grundsätzlich schnell besetzt werden. Allerdings gestaltete sich der anschließende Einstellungsprozess in der Vergangenheit teilweise sehr lang.

Zudem verspürt auch das Jugendamt des Kreises Herford vermehrt den fortschreitenden Fachkräftemangel. So reduzierte sich bei externen Stellenausschreibungen die Zahl der qualifizierten Bewerberinnen und Bewerber deutlich. Insbesondere befristet ausgeschriebenen Stellen kann der Kreis nur schwer besetzen.

Um seine Attraktivität als Arbeitgeber zu steigern, ermöglicht der Kreis diverse Arbeitszeitmodelle. Außerdem können die Beschäftigten zeitweise im Homeoffice arbeiten. Zudem stehen Dienstfahrzeuge zur Verfügung. Sie entlasten die Fachkräfte ebenfalls. Die fortschreitende Modernisierung der Büroräume und die vorhandene technische Ausstattung dient auch der Attraktivitätssteigerung.

Darüber hinaus fördert die Kreisverwaltung die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. So stellt sie in Kooperation mit benachbarten Unternehmen und dem Klinikum eine Ferienbetreuung für die Kinder ihrer Beschäftigten sicher. Außerdem hält sie ein Familienzimmer vor und stellt eine Notfallbetreuung während der Arbeitszeit sicher. Für diese Maßnahmen wurde dem Kreis Herford bereits dreimal die Auszeichnung „Ausgezeichnet Familienfreundlich“ verliehen.

Positiv bewerten wir das Onboarding-Konzept zur Integration neuer Fachkräfte in die Abteilung 51.1.¹⁷ Hauptverantwortlich für das Onboarding ist ein Mentor bzw. eine Mentorin. Sie stellen die neuen Beschäftigten in den ersten sechs Wochen nach Beschäftigungsbeginn in den Außenstellen vor. Darüber hinaus sieht das Konzept in den ersten drei Monaten der Beschäftigung tageweise Hospitationen in den Außenstellen vor. Reflexionsgespräche finden regelmäßig mit den Mentoren, aber auch zwischen Abteilungsleitung und den neuen Beschäftigten statt.

Darüber hinaus regelt das Konzept die schrittweise Übernahme von Verantwortungen durch die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Es berücksichtigt bereits gesammelte Erfahrungen im ASD.

¹⁷ Auch das Onboarding von Anerkennungs-/Berufspraktikanten orientiert sich an dem Konzept

Neue Beschäftigte nehmen seit 2020 obligatorisch an der Fortbildungsveranstaltung „Neu im ASD“ teil. Zudem bildet sie der Kreis perspektivisch zu zertifizierten Kinderschutzfachkräften aus.

Der Kreis hält ferner vielfältige Fortbildungsangebote vor. Darüber hinaus finden im Jugendamt zweimal jährlich Inhouse-Fortbildungen statt.

Positiv bewerten wir die Einrichtung von Springerstellen. Sie übernehmen die Vertretungen für langfristig erkrankte Kolleginnen und Kollegen.

Der Kreis Herford hat bislang noch keine Personalbemessung für sein Jugendamt erarbeitet. Im Rahmen dieser Prüfung konnte er auch keine Stellendaten für die Bearbeitung der Hilfen zur Erziehung im ASD liefern. Daher konnte die gpaNRW für den Kreis Herford keine Kennzahlen zum Personaleinsatz bilden und diese interkommunal einordnen.

Durch das Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen vom 03. Juni 2021 wurde § 79 SGB VIII dahingehend geändert, dass Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur Planung einer bedarfsgerechten Personalausstattung ein Verfahren zur Personalbemessung zu nutzen haben.

Auch vor diesem Hintergrund betrachtet der Kreis Herford im Rahmen der anstehenden Organisationsberatung seine Personalausstattung.

→ Empfehlung

Der Kreis Herford sollte die Erarbeitung eines Personalbemessungsverfahrens im Jugendamt intensivieren und daran zukünftig regelmäßig die Stellenausstattung im Jugendamt prüfen.

Personaleinsatz 2020¹⁸

Kennzahlen	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	k.A.	16	27	32	37	52	25
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	k.A.	84	125	140	178	236	25

Es sind die tatsächlich im Vergleichsjahr besetzten Ist-Stellen berücksichtigt. Diese sind als Vollzeit-Stellen erfasst. Nicht durchgängig besetzte Stellen sind entsprechend der tatsächlichen Anwesenheit eingeflossen. Langzeiterkrankungen sind bereinigt. Eine Langzeiterkrankung liegt dann vor, wenn der Ausfall im Betrachtungsjahr länger als sechs Monate dauert. Vertretungskräfte für krankheitsbedingte Ausfälle sind berücksichtigt.

¹⁸ Der Kreis Herford konnte im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung keine differenzierten Stellendaten für die Bearbeitung der Hilfen zur Erziehung im ASD und der WiJu auswerten.

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

- ➔ Der Kreis Herford konnte im Rahmen dieser Prüfung keine differenzierten Daten zur Stellenausstattung im ASD zur Verfügung stellen. Die Personalausstattung kann das Jugendamt im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung nicht objektiv angeben.

Für eine gute Fallbearbeitung ist es notwendig, dass qualitativ gut geschultes Personal in ausreichendem Maße zur Verfügung steht. Ein angemessener Personalschlüssel unterstützt die Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Er trägt dazu bei, die Aufwendungen möglichst gering zu halten.

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.

Wie im vorherigen Kapitel dargestellt, erarbeitet der Kreis Herford aktuell ein Personalbemessungsverfahren für das Jugendamt. Die gpaNRW bewertet dies positiv.

4.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

- ➔ Der Kreis Herford konnte keine differenzierten Daten zur Stellenausstattung in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe zur Verfügung stellen. Das geplante Personalbemessungsverfahren betrachtet auch die WiJu.

Der **Kreis Herford** konnte auch für die WiJu keine differenzierten Stellendaten liefern. Auch für die WiJu war daher keine Kennzahlenbildung zum Personaleinsatz möglich.

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

Auch für die WiJu erarbeitet der Kreis Herford ein Verfahren zur Personalbemessung. Wir bewerten dies positiv.

4.7 Leistungsgewährung

4.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

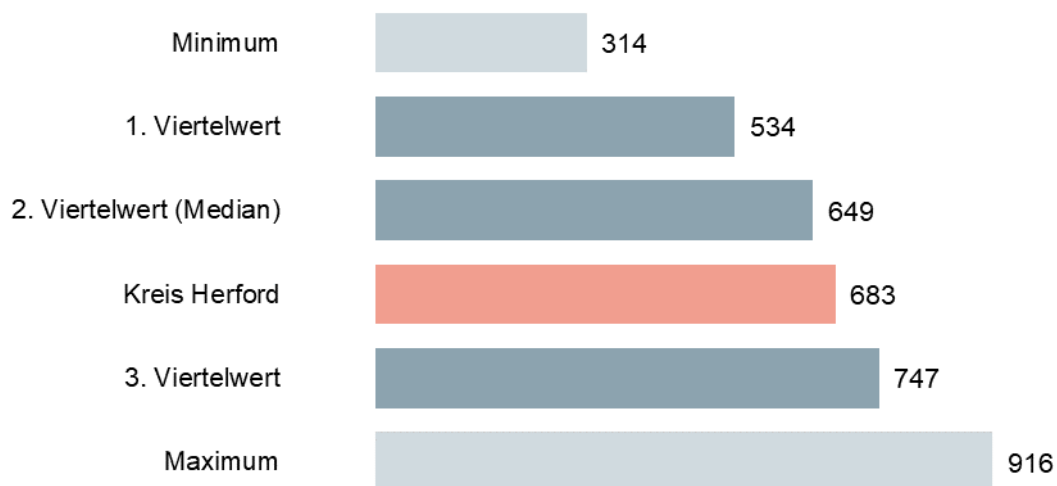
- ➔ Der Kreis Herford verzeichnet einen leicht überdurchschnittlichen Fehlbetrag. Der Fehlbetrag erhöhte sich zwischen 2017 und 2020 um ein Viertel.

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.

Im **Kreis Herford** beträgt der Fehlbetrag HzE rund 13,6 Mio. Euro. Bezogen auf die 19.900 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren sind dies 683 Euro je Einwohner. In den interkommunalen Vergleich ordnet sich dieser Wert wie folgt ein:

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



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



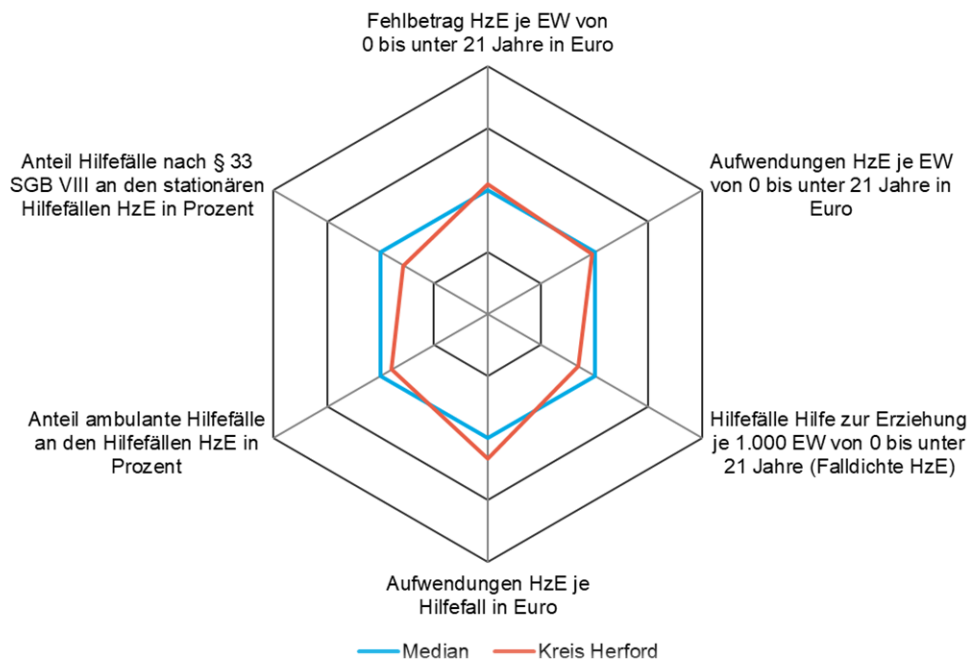
Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro

2017	2018	2019	2020
545	567	643	683

Seit 2017 ist der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren um rund 25,3 Prozent gestiegen.

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2020



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung des Kreises im Verhältnis zum Index dar. Dabei bildet ein Wert des Kreises außerhalb des Index einen höheren und innerhalb einen niedrigeren Wert als der Index ab.

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms weisen deutliche Zusammenhänge auf. Die einwohnerbezogenen Kennzahlen „Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro“ und „Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro“ werden von den Kennzahlen „Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)“ und „Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro“ beeinflusst.

Auf die „Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro“ wirken sich wiederum der „Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent“ und der „Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen in Prozent“ aus. Die Kennzahl „Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis

unter 21 Jahre (Falldichte HzE)“ ist in erheblichem Maße von den Steuerungsleistungen des Jugendamtes abhängig.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

4.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

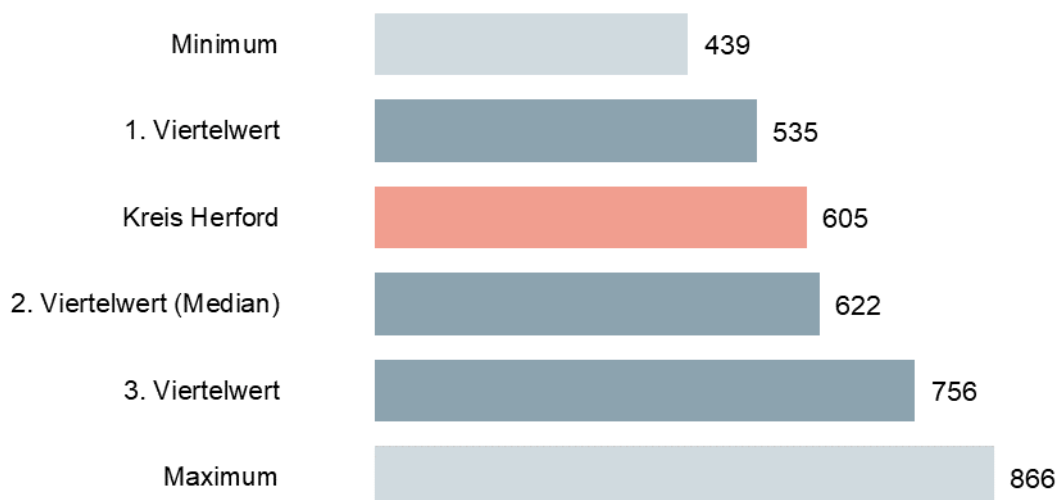
Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe bzw. Besoldungsgruppe in die Aufwendungen eingerechnet. Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe des Kreises betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

- Der Kreis Herford verzeichnet leicht unterdurchschnittliche einwohnerbezogene Aufwendungen. Allerdings gehört der Kreis zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall.

Für die Hilfen zur Erziehung wendet der **Kreis Herford** im Vergleichsjahr 2020 rund 12,0 Mio. Euro auf. Dies sind 605 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.

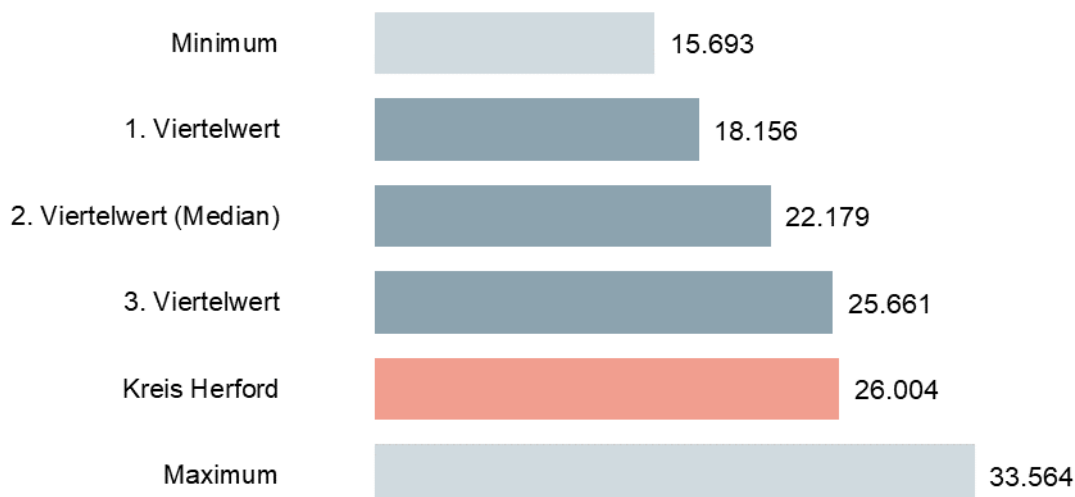
Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen.

Die einwohnerbezogenen Aufwendungen sind im Kreis Herford leicht unterdurchschnittlich. 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.

Der Kreis Herford gehört zu den 25 Prozent der Kreise mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Zur weiteren Analyse betrachten wir nachfolgend die Aufwendungen für ambulante und stationäre Hilfen getrennt:

Ambulante und stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020

Kennzahlen	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	6.717	5.803	8.650	9.749	12.526	15.298	26
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	45.091	25.299	34.130	38.408	42.063	50.312	27

Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen verzeichnen höhere ambulante Aufwendungen als der Kreis Herford. Hingegen sind die stationären Aufwendungen je Hilfefall in lediglich vier Kreise noch höher als im Kreis Herford.

Allerdings wirkt sich ein im interkommunalen Vergleich der Kreise niedriger Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten Hilfen zur Erziehung belastend aus. Wir betrachten diesen Aspekt im folgenden Kapitel vertiefend.

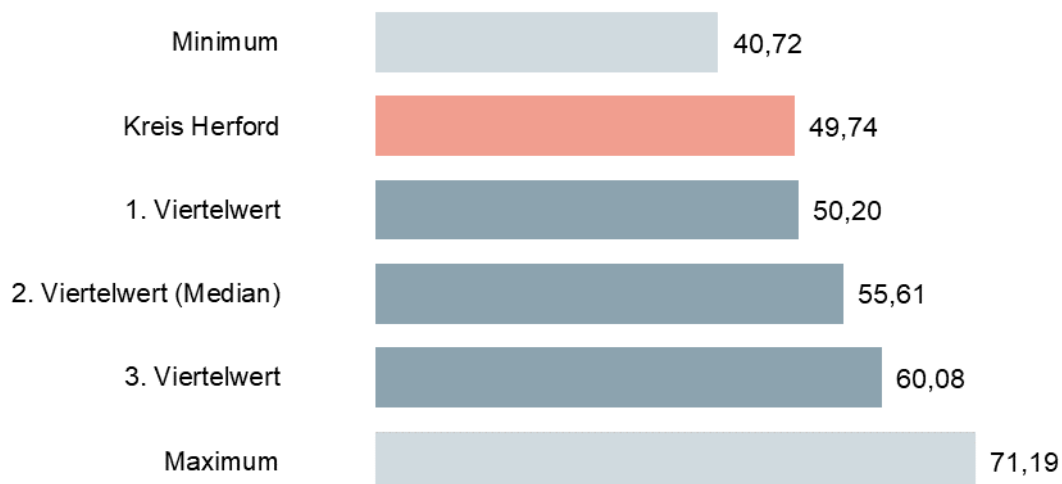
4.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

➔ Feststellung

Der niedrige Anteil ambulanter Hilfefälle belastet beim Kreis Herford den Fehlbetrag.

Der **Kreis Herford** gewährt 2020 in 230 Fällen ambulante Hilfen zur Erziehung. Bei insgesamt 463 Hilfefällen entspricht dies einem Anteil von rund 49,7 Prozent.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kreisen eingeflossen.

Ambulante Hilfen sind in der Regel deutlich günstiger als stationäre Hilfen. Auch aus diesem Grund verfolgt das Kreisjugendamt Herford den Ansatz „ambulant vor stationär“, sofern dies aus fachlicher Sicht sinnvoll erscheint. Dennoch gehört der Kreis Herford zu den 25 Prozent der Kreise mit dem niedrigsten Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE. Dies belastet grundsätzlich den Fehlbetrag.

Allerdings nehmen die Hilfefälle für UMA einen vergleichsweise hohen Anteil an den Hilfen zur Erziehung ein. Hier sind stationäre Hilfen häufig alternativlos. Wir betrachten diesen Aspekt im weiteren Berichtsverlauf noch vertiefend.

Ferner verzeichnet der Kreis Herford eine vergleichsweise niedrige Falldichte.¹⁹ Insbesondere schwierige Fällen können nicht verhindert werden. Aufgrund der komplexen Fallgestaltungen kann das Jugendamt häufig keine ambulanten Hilfen installieren. Auch dieser Aspekt senkt den Anteil ambulanter Hilfefällen.

Seit 2017 konnte der Kreis Herford den Anteil ambulanter Hilfen dennoch um rund 19,3 Prozent erhöhen:

¹⁹ vgl. 4.7.1.4 „Falldichte HzE“

Anteil ambulanter Hilfefälle 2017-2020 in Prozent

2017	2018	2019	2020
41,68	42,34	40,38	49,74

Die Entwicklung geht allerdings einher mit einem allgemeinen Anstieg der Fallzahlen. An Bedeutung haben insbesondere die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII gewonnen.²⁰

→ Empfehlung

Der Kreis Herford sollte versuchen, den Anteil der ambulanten Hilfefälle bei gleichzeitiger Reduzierung der stationären Hilfefälle weiter zu steigern.

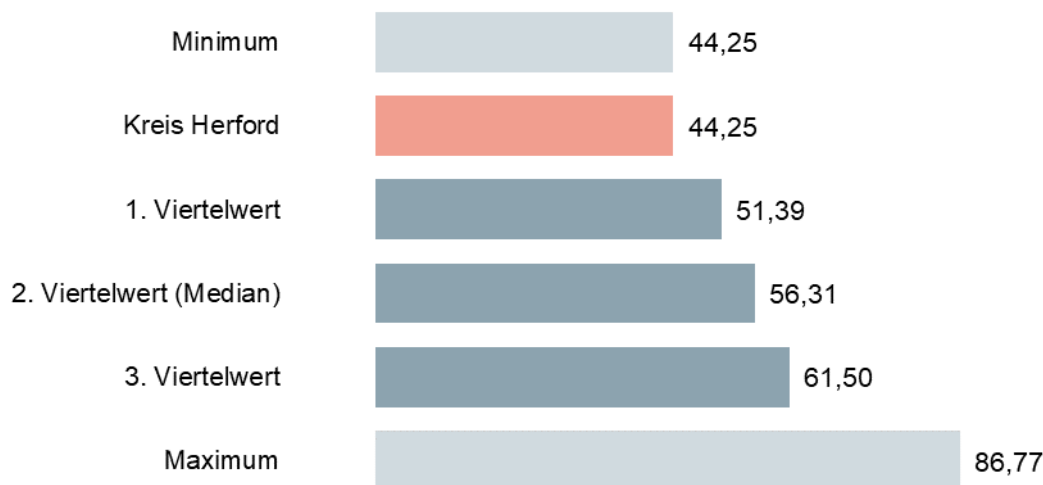
4.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

→ Feststellung

Der im interkommunalen Vergleich der Kreise niedrigste Anteil von Vollzeitpflegefällen an den Hilfefällen HzE belastet den Fehlbetrag HzE des Kreises Herford. Die klassischen Aufgaben eines Pflegekinderdienstes übernimmt ein freier Träger.

Der **Kreis Herford** gewährt im Vergleichsjahr 2020 in rund 232,8 Fällen stationäre Hilfen zur Erziehung. Davon betreut er in 99,6 Fälle im Rahmen der Vollzeit-Pflege nach § 33 SGB VIII. Darüber hinaus konnte er junge Volljährige in 3,4 Fällen nach § 41 SGB VIII in Pflegefamilien unterbringen. Die Vollzeitpflege nimmt damit einen Anteil von 44,3 Prozent an den stationären Hilfen ein.

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



²⁰ vgl. 4.7.1.4 „Falldichte“

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



Die Kennzahl hat sich seit 2017 wie folgt entwickelt:

Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2017-2020

2017	2018	2019	2020
37,99	39,48	41,15	44,25

Der Kreis Herford konnte den Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen zwar seit 2017 um rund 16,6 Prozent steigern. Dennoch nimmt die Vollzeitpflege in keinem anderen Kreisjugendamt einen so geringen Anteil an den stationären Hilfefällen ein wie im Kreis Herford. Dieser Aspekt belastet grundsätzlich den Fehlbetrag, da die Vollzeitpflege in der Regel die kostengünstigste stationäre Hilfeart darstellt.

Im Gegensatz zu vielen anderen Jugendämtern hat das Kreisjugendamt Herford keinen Pflegekinderdienst eingerichtet. Zur Haushaltskonsolidierung hat der Kreis seit 2009 folgende Aufgaben an einen freien Träger²¹ vergeben:

- Akquise neuer Pflegefamilien,
- Qualifizierung und Fortbildung der Pflegefamilien,
- Beratung der Pflegefamilien,
- Vermittlung von Pflegekindern.

→ Empfehlung

Der Kreis Herford sollte den niedrigen Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfen dringend mit dem freien Träger erörtern. Sie sollten gemeinsam Maßnahmen erarbeiten, um ihn, bei gleichzeitiger Reduzierung der stationären Hilfefälle, weiter zu steigern.

Der Kreis Herford berichtet, dass auf dem hiesigen Pflegefamilienmarkt eine große Konkurrenz durch Belegungen aus dem Ruhrgebiet besteht. Für seine Analyse bietet sich eine Betrachtung der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch und Kostenerstattungspflicht an.

²¹ Der Träger bedient neben dem Kreis Herford auch die Stadt Herford.

Ein Kostenerstattungsanspruch besteht, wenn ein fremdes Jugendamt Pflegekinder innerhalb des hiesigen Jugendamtsbezirk unterbringt. Nach zweijähriger Dauer des Pflegeverhältnisses ist der Kreis Herford gemäß § 86 Abs.6 SGB VIII für diese Kinder und Jugendliche zuständig. Bringt der Kreis Herford Pflegekinder außerhalb seines Zuständigkeitsbereichs unter, sind die Kosten an das dort zuständige Jugendamt zu erstatten.

Anteil Hilfefälle nach § 33 mit Kostenerstattungsanspruch und Kostenerstattungspflicht 2020

Kennzahlen	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen in Prozent	k. A.	18,73	42,72	50,45	63,83	78,19	23
Anteil Hilfefälle mit Kostenerstattungspflicht an den Hilfefällen nach § 33 SGB VIII in Prozent	k. A.	8,63	17,46	25,80	36,38	59,01	22

Der Kreis Herford konnte keine validen Grunddaten für die Berechnung der o. g. Kennzahlen ermitteln. Dies erschwert die Analysen für die Erarbeitung von Maßnahmen zur Verbesserung der Akquise von Pflegefamilien.

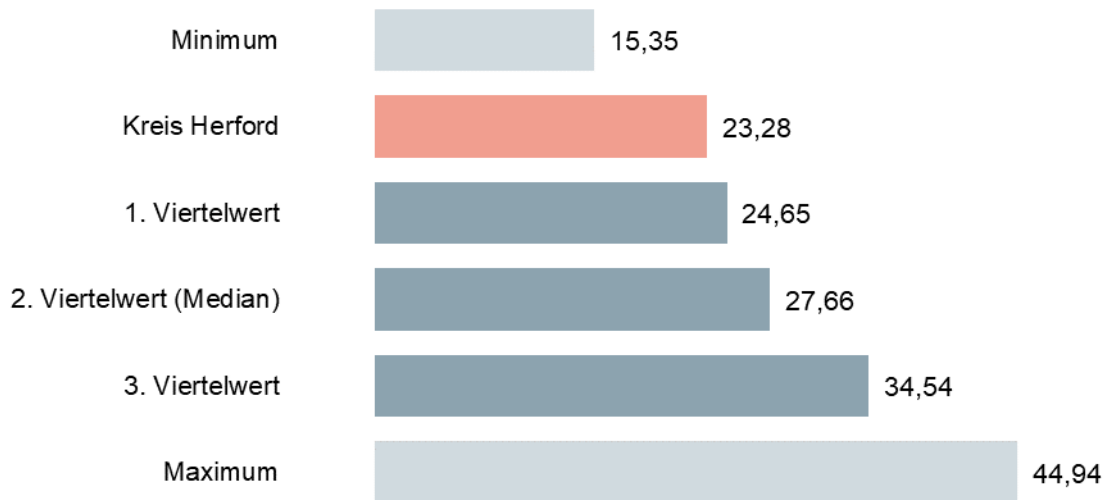
➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte Kennzahlen zur Analyse des Pflegefamilienmarktes erarbeiten und regelmäßig analysieren. Anhand der Ergebnisse sollte er Maßnahmen erarbeiten, um die Akquise von Pflegefamilien zu verbessern.

4.7.1.4 Falldichte HzE

- Der Kreis Herford gehört zu den 25 Prozent der Kreise mit der niedrigsten Falldichte. Dies entlastet grundsätzlich den Fehlbetrag.

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.

In mehr als 75 Prozent der Kreise ist die Falldichte höher als im Kreis Herford.

Nachfolgend betrachten wir die Entwicklung der Fallzahlen in den einzelnen Hilfearten:

Entwicklung der Hilfefälle Kreis Herford

Hilfearten	2017	2018	2019	2020
Ambulante Hilfefälle				
Flexible erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	9,83	11,60	10,83	19,58
Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII	6,75	13,75	21,50	23,08
Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII	52,75	47,83	51,25	62,50
Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	2,90	5,20	5,80	5,90
ambulante Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII	65,60	80,00	67,50	98,30
ambulante Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII	18,48	16,63	12,62	21,02
ambulante Hilfefälle gesamt	156,31	175,01	169,50	230,38

Hilfearten	2017	2018	2019	2020
Stationäre Hilfefälle				
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	78,33	91,08	99,41	99,59
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	119,93	130,73	132,87	115,20
Stationäre Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII	6,17	7,00	6,00	3,00
stationäre Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII	14,25	9,50	12,00	15,02
stationäre Hilfefälle	218,68	238,31	250,28	232,81
Hilfefälle gesamt	374,99	413,32	419,78	463,19

Der Kreis Herford verzeichnet zwischen 2017 und 2020 kontinuierlich steigende Fallzahlen.

Die ambulanten Hilfefälle sind zwischen 2017 und 2020 um 47,6 Prozent gestiegen. Signifikant sind die Veränderungen bei den flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen, beim Erziehungsbeistand und den ambulanten Eingliederungshilfen.

Die stationären Hilfefälle sind zwischen 2017 und 2020 um lediglich 6,5 Prozent gestiegen. Größere Fallzahlensteigerungen verzeichnet die Vollzeitpflege. In allen anderen stationären Hilfearten sind die Fallzahlen sogar leicht gesunken.

Wir betrachten diese Hilfearten in den folgenden Kapiteln vertiefend.

4.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die den Fehlbetrag beeinflussenden Hilfen.

Bezogen auf die Fallzahlen liegt der Schwerpunkt der ambulanten Hilfen im Kreis Herford auf der Sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII und den Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII.

Bei den stationären Hilfearten liegt der Schwerpunkt auf der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII und der Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen nach § 34 SGB VIII. Von allgemeiner Bedeutung sind auch Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII.

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.

➔ Feststellung

Die Sozialpädagogische Familienhilfe belastet den Haushalt des Kreises Herford vergleichsweise wenig. Tiefergehenden Analysen kann das Jugendamt aufgrund fehlender Auswertungsmöglichkeiten aktuell nicht vornehmen.

Der **Kreis Herford** leistet SPFH nach § 31 SGB VIII in folgendem Umfang:

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	23,69	3,71	28,20	40,80	71,86	106	27
Ambulante Aufwendungen § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	7.543	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)	3,14	0,32	2,84	4,98	6,94	11,92	26

Der Kreis Herford gehört zu den 25 Prozent der Kreise mit den niedrigsten hilfefallbezogenen Aufwendungen. Die Falldichte ist im interkommunalen Vergleich der Kreise unterdurchschnittlich.

Durch die Kombination aus niedrigen Aufwendungen je Hilfefall und niedriger Falldichte sorgt die SPFH für eine vergleichsweise geringe Haushaltsbelastung. Die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren ordnen sich unterhalb des 1. Viertelwertes in den interkommunalen Vergleich ein

Auf die Falldichte wirken sich die Betreuungszeiten aus. Eine geringere Betreuungsdauer ist positiv, wenn die Hilfe passgenau und qualitativ hochwertig ist. Hierdurch können Hilfen frühzeitig und mit gutem Erfolg beendet werden. Längere Betreuungsdauern müssen hingegen nicht unbedingt nachteilig sein, wenn die Hilfen bei geringer Falldichte angemessen und erfolgreich sind.

Betreuungszeiten SPFH nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil ambulante Hilfen mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	64,00	43,10	54,81	64,00	73,89	87,23	21
Anteil ambulante Hilfen mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	36,00	12,77	26,11	36,00	45,19	56,90	21

Die Betreuungszeiten sind im Kreis Herford durchschnittlich. Allerdings verzeichnet er einen überdurchschnittlichen Anteil unplanmäßiger Beendigungen:

Unplanmäßige Beendigungen SPFH nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil ambulanter Hilfefälle mit unplanmäßiger Beendigung der Hilfe an den ambulanten Hilfefällen in Prozent	9,60	0,00	5,55	8,68	13,10	21,09	16

Die Betreuungszeiten und die unplanmäßigen Beendigungen hängen insbesondere von den Steuerungsleistungen des Jugendamtes ab.

Auch vor diesem Hintergrund ist eine Analyse der eingesetzten Fachleistungsstunden interessant. Sie können tiefergehende Hinweise auf die Steuerungsleistung liefern. Entsprechende Auswertungen kann der Kreis aufgrund der fehlenden Jugendamtssoftware noch nicht zur Verfügung stellen.

→ Empfehlung

Der Kreis Herford sollte die SPFH zukünftig im Rahmen seiner Controllingtätigkeiten differenzierter betrachten. Er sollte die Laufzeiten und eingesetzten Fachleistungsstunden trägerbezogen auswerten und die Kennzahlen im Rahmen der Qualitätsdialoge mit den freien Trägern erörtern.

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 Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII belastet den Haushalt des Kreises Herford aufgrund der niedrigen Falldichte zwar vergleichsweise wenig. Die Aufwendungen je Hilfefall sind durch die vermehrte Inanspruchnahme Westfälischer Pflegefamilien jedoch überdurchschnittlich hoch.

Der **Kreis Herford** wendet 2020 insgesamt rund 2,00 Mio. Euro für die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII auf. Er kann Kinder in 99,6 Hilfefällen in Pflegefamilien betreuen.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	99,42	59,25	101	111	124	213	27
Stationäre Aufwendungen § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	19.866	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)	5,00	4,28	5,15	5,72	7,84	11,60	27

Der Kreis Herford gehört bei der Vollzeitpflege zu den 25 Prozent der Kreise mit den niedrigsten Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Bei hilfefallbezogener Betrachtung sind die Aufwendungen überdurchschnittlich hoch. Entlastend wirkt sich insbesondere die niedrige Falldichte aus. Sie ordnet sich unterhalb des ersten Viertelwertes in den interkommunalen Vergleich der Kreise ein.

Seit 2017 entwickelten sich die o. g. Kennzahlen wie folgt:

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2017 - 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	69,50	88,18	98,25	99,42
Stationäre Aufwendungen § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	17.770	19.238	19.680	19.866
Hilfefälle § 33 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 33 SGB VIII)	3,91	4,58	4,99	5,00

Die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren sind seit 2017 um rund 43,1 Prozent gestiegen. Im gleichen Zeitraum stiegen die hilfefallbezogenen Aufwendungen um rund 11,8 Prozent.

Die Vertreterinnen und Vertreter des Jugendamtes berichten von einem steigenden Anteil von kostenintensiven Unterbringungen in Westfälischen Pflegefamilien. Der Kreis Herford betreut 2020 rund 34,7 Hilfefälle in Westfälischen Pflegefamilien. Die Aufwendungen hierfür betragen rund 1,2 Mio. Euro. Dies entspricht 34.400 Euro je Hilfefall.

Ursächlich für die steigende Haushaltsbelastung sind darüber hinaus die steigenden Fallzahlen. Die Falldichte stieg zwischen 2017 und 2020 um rund 27,9 Prozent.

Steigende Fallzahlen sind bei der Vollzeitpflege positiv zu bewerten, wenn das Jugendamt so eine Betreuung im Rahmen der Heimerziehung verhindern kann. Dies scheint im Kreis Herford nicht vollumfänglich zu gelingen. Wir betrachten die Heimerziehung im folgenden Kapitel.

→ Empfehlung

Der Kreis Herford sollte die Entwicklungen der Hilfen nach § 33 SGB VIII im Rahmen seiner Controllingtätigkeiten differenziert betrachten. Nur so kann er bei Fehlentwicklungen frühzeitig gegensteuern. Er sollte die sich so ergebenden Erkenntnisse auch regelmäßig mit den freien Trägern erörtern.

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

In keinem anderen Kreis beeinflusst die Heimerziehung die Hilfen zur Erziehung so stark wie im Kreis Herford. Es scheinen insbesondere alternative stationäre Unterbringungsformen zu fehlen. Rückführungen in die Herkunftsfamilie gelingen vergleichsweise selten. Trotz der großen Bedeutung betrachtet der Kreis diese Hilfeart im Rahmen seiner Controllingtätigkeiten nicht differenziert.

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

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

Kennzahlen	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	399	84,72	184	261	314	417	27
Stationäre Aufwendungen § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	68.935	55.460	64.454	67.079	73.543	87.757	27
Anteil Aufwendungen nach § 34 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	65,93	19,30	33,60	39,08	45,84	65,93	27
Hilfefälle § 34 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 34 SGB VIII)	5,79	1,07	3,08	3,86	4,55	5,79	27
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	24,87	4,22	9,48	12,91	17,89	24,87	26

Im Vergleichsjahr 2020 wendet der Kreis Herford für die Hilfen nach § 34 SGB VIII rund 7,9 Mio. Euro auf. Dies entspricht einem Anteil von 65,9 Prozent an den Gesamtaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung. Kein anderes Kreisjugendamt verzeichnet einen so hohen Wert.

Die Aufwendungen je Hilfefall sind im Kreis Herford überdurchschnittlich hoch. Nur ein Kreisjugendamt verzeichnet noch höhere einwohnerbezogene Aufwendungen.

Belastend wirken sich insbesondere die hohen Fallzahlen aus. Im Vergleichsjahr 2020 betreut der Kreis Herford im Rahmen der Heimerziehung/sonstiger betreuter Wohnformen rund 115,2

Hilfefälle. Die entspricht einer Falldichte von 5,8 Hilfefällen je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Rund ein Viertel seiner Hilfefälle gewährt der Kreis Herford als Heimerziehung/sonstige betreute Wohnform. Dieser Wert ist im interkommunalen Vergleich maximal hoch.

Im Zeitreihenvergleich haben sich die o. g. Kennzahlen wie folgt entwickelt:

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2017-2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Stationäre Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	293	349	396	399
Stationäre Aufwendungen § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	48.849	53.081	59.297	68.935
Anteil Aufwendungen nach § 34 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	63,34	64,68	65,65	65,93
Hilfefälle § 34 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 34 SGB VIII)	5,99	6,58	6,67	5,79
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	31,98	31,63	31,65	24,87

Sowohl die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren als auch die Aufwendungen je Hilfefall sind seit 2017 deutlich gestiegen. Die Falldichte stieg in den vergangenen Jahren nur leicht an. Der sinkende Anteil der Hilfefälle nach § 34 SGB VIII an den gesamten Hilfefällen ergibt sich somit aus dem allgemeinen Anstieg der Fallzahlen.²²

Insbesondere die Verweildauern beeinflussen die Falldichte. Wir betrachten Sie nachfolgend:

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

Kennzahlen	Kreis Herford	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	25,00	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	37,50	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	7,50	0,00	9,09	13,21	15,56	29,17	21

²² vgl. 4.7.1.4 „Falldichte HzE“

Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	30,00	2,86	10,87	15,58	20,83	50,00	21

Im Vergleichsjahr 2020 konnte der Kreis Herford insgesamt 40 Hilfefälle im Rahmen der Heimerziehung und sonstiger betreuter Wohnformen beenden. 30 Prozent hatten eine Verweildauer von über 36 Monaten. Dieser Wert ordnet sich oberhalb des dritten Viertelwertes in den interkommunalen Vergleich der Kreise ein.

In lediglich zwei Fällen gelang die Rückführung in die Herkunftsfamilie. Dies entspricht einem Anteil von 1,7 Prozent.

Rückführungen in die Herkunftsfamilie Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil stationäre Hilfefälle mit Rückführung in die Herkunftsfamilie an den stationären Hilfefällen in Prozent	1,74	1,08	9,84	15,00	23,63	34,98	17

In mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen nehmen die Rückführungen einen höheren Anteil an den beendeten Hilfen ein. Nach eigenen Angaben prüft der Kreis Rückführungsoptionen bei jeder Hilfeplanfortschreibung.

Ein eigenes Rückführungskonzept hat der Kreis Herford noch nicht erarbeitet. Andere Jugendämter beschreiben darin beispielweise folgende Aspekte:

- Voraussetzungen einer Rückführung,
- Ausschlusskriterien für eine Rückführung,
- Rahmenbedingungen für eine Rückführung,
- Darstellung des gesamten Rückführungsprozesses.

→ Empfehlung

Der Kreis Herford sollte den Rückführungs- und Verselbständigungsprozess konkret beschreiben und dabei die verschiedenen Aspekte der Rückführung beachten. Er kann so auch sein Wissensmanagement verbessern.

Die Einordnung der Kennzahlen des Kreises Herford deutet darauf hin, dass im Kreis Herford Alternativen zur Heimerziehung fehlen. Er muss daher vermehrt Kinder und Jugendliche dauerhaft in Heimen bzw. sonstigen betreuten Wohnformen unterbringen.

Zudem berichten die Vertreterinnen und Vertreter des Jugendamtes von vermehrt auftretenden komplexeren Störungsbildern. Sie erschweren die stationären Unterbringungen. Das Jugendamt nutzt daher in geringem Umfang auch Auslandsunterbringungen.

Der Kreis Herford betreut 2020 ein Kind im Ausland.

Der Kreis Herford betrachtet die Hilfen nach § 34 SGB VIII im Rahmen seiner Controllingtätigkeiten nicht gesondert.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte die Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen gesondert betrachten. Zur Transparenzsteigerungen sollte er auch nach den verschiedenen Formen der Heimerziehung differenzieren.

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 Eingliederungshilfen belasten den Haushalt des Kreises Herford vergleichsweise wenig. Allerdings erschweren fehlenden Auswertungen zu Integrationshelfern/Schulbegleitung tiefergehende Analysen. Dies kann die Steuerung erschweren.

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

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

Kennzahlen	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	31,76	23,85	54,07	88,67	116	188	27
Aufwendungen § 35 a SGB VIII je Hilfefall in Euro	6.240	6.240	13.963	16.655	18.709	28.180	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	5.818	5.818	10.009	11.273	13.799	22.252	27
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	20.039	20.039	61.001	72.051	84.216	108.359	27

Kennzahlen	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	k.A.	9.526	13.174	15.433	20.450	31.556	24
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	30,52	22,22	36,16	52,81	62,13	90,39	26
Verhältnis abgelehnte ambulante Anträge zu den laufenden ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	20,35	0,64	2,79	13,96	25,36	64,47	14
Hilfefälle § 35a SGB VII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VII)	5,09	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)	1,51	0,30	1,54	2,11	3,00	6,72	26

Der Kreis Herford gehört zu den 25 Prozent der Kreise mit den niedrigsten einwohnerbezogenen Aufwendungen im Rahmen der Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII. Die Aufwendungen je Hilfefall sind im interkommunalen Vergleich der Kreise minimal niedrig. Bei differenzierter Betrachtung stellen sowohl die ambulanten, als auch die stationären Aufwendungen jeweils das Minimum dar.

Im Rahmen der ambulanten Eingliederungshilfen gewährt der Kreis Herford auch Therapien bei Lese-, Rechtschreib- und Rechenschwierigkeiten. Die Aufwendungen sind mit rund 55 Euro je Fachleistungsstunde vergleichsweise gering. Sie wirken sich begünstigend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag aus.

Landesweit gewannen die Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendlichen in den vergangenen Jahren an Bedeutung. Insbesondere Unterstützungsleistungen im schulischen Bereich durch Integrationshelfer/Schulbegleitung haben zunehmend an Gewicht gewonnen.

Der Kreis Herford gewährt 2020 in 30,0 Fällen eine Integrationshilfe/Schulbegleitung. Dies entspricht einer Falldichte von 1,51 Fällen je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. In mehr als 75 Prozent der Kreise ist sie höher.

Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/ Schulbegleitung 2017-2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Hilfefälle Integrationshelfer/ Schulbegleitung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte Integrationshelfer/ Schulbegleitung)	1,12	1,09	0,74	1,51

Auch im Kreis Herford ist die Falldichte für Integrationshelfer/Schulbegleitung seit 2017 tendenziell gestiegen.

Die Aufwendungen für die Integrationshilfe/Schulbegleitung konnte der Kreis Herford nicht gesondert auswerten. Dies erschwert weitere Analysen.

➔ **Empfehlung**

Aufgrund der steigenden Bedeutung sollte der Kreis Herford die Aufwendungen der Integrationshelfer/Schulbegleitung differenziert erfassen, regelmäßig auswerten und analysieren. Nur so kann er bei Fehlentwicklungen frühzeitig gegensteuern.

Der Kreis Herford hat zur Bearbeitung von Anträgen auf Eingliederungshilfen einen Spezialdienst eingerichtet. Einen Verfahrensablauf für die Gewährungen der Hilfen nach § 35a SGB VIII stellt das Jugendamt im Qualitätshandbuch dar.²³ Zur Feststellung der Teilhabebeeinträchtigung führen die Beschäftigten Hausbesuche und Schulhospitationen durch. Dies bewerten wir positiv.

Vor dem Hintergrund der steigenden Bedeutung der Eingliederungshilfen befürworten wir, dass der Kreis Herford auch in der WiJu inzwischen eine Spezialisierung anstrebt.

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 Herford verzeichnet bei den Hilfen nach § 41 SGB VIII vergleichsweise niedrige Aufwendungen. Ein hoher Anteil ambulanter Hilfen entlastet den Fehlbetrag. Eine konkrete Beschreibung des Verselbständigungsprozesses hat das Jugendamt noch nicht erarbeitet.

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

²³ vgl. 4.5.1 „Prozess- und Qualitätsstandards“

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen je EW von 18 bis unter 21 Jahre in Euro	19,09	10,12	37,75	67,70	87,86	126	26
Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	16.047	15.338	22.376	27.665	31.148	60.018	26
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	7,78	4,09	8,56	10,29	12,15	15,99	26
Ambulante Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	2.888	2.888	6.362	7.266	9.714	13.330	26
Stationäre Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	34.462	25.121	36.961	40.688	47.952	73.091	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	16.412	10.203	12.824	15.564	19.956	36.133	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	34.852	29.503	45.322	51.634	55.720	76.588	26
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VII)	11,33	5,12	14,50	17,28	22,92	33,50	27
Anteil ambulanter Hilfefälle nach § 41 in Prozent an den Hilfefällen nach § 41 in Prozent	58,32	18,97	33,03	44,19	50,52	70,10	27

Der Kreis Herford verzeichnet bei den Hilfen für junge Volljährige im interkommunalen Vergleich der Kreise die zweitniedrigsten Aufwendungen je Hilfefall. Auch die Falldichte ordnet sich unterhalb des ersten Viertelwertes ein.

Die Vertreterinnen und Vertreter des Jugendamtes berichten, dass sie junge Volljährige auch im Rahmen der Jugendsozialarbeit unterstützen. Dies wirkt sich senkend auf Falldichte und Aufwendungen aus. Die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall sind im Kreis Herford niedriger als bei allen anderen Kreisjugendämtern.

Der Kreis Herford gehört zu den 25 Prozent der Kreise mit dem höchsten Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfen für junge Volljährige. Er entlastet den Fehlbetrag.

Auch die stationären Aufwendungen je Hilfefall ordnen sich unterhalb des ersten Viertelwertes in den interkommunalen Vergleich der Kreise ein.

Die Aufwendungen für die Vollzeitpflege sind überdurchschnittlich hoch. Die Einordnung in den interkommunalen Vergleich der Kreise korreliert mit den Hilfen nach § 33 SGB VIII. Allerdings nutzt der Kreis bei den jungen Volljährigen im Jahr 2020 keine Westfälischen Pflegefamilien.

Bei der Heimerziehung gehört der Kreis Herford hingegen zu den 25 Prozent der Kreise mit den niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall.

Der Verselbständigungsprozess beginnt im Kreis Herford ab dem 16. Lebensjahr. Am Prozess beteiligt er Einrichtungen, die Familien und den Jugendlichen. Im Qualitätshandbuch stellt der Kreis entsprechende Einschätzungsbögen dar.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte auch den Verselbständigungsprozess in seinen noch zu erarbeitenden Prozess- und Qualitätsstandards beschreiben.

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.

- ➔ Im Kreis Herford nehmen die Hilfen für UMA einen sehr hohen Anteil an den Hilfen zur Erziehung ein. Aufgrund aktuell stark steigender Fallzahlen plant das Jugendamt den Aufbau eines eigenen stationären Angebots.

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

Kennzahlen	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen HzE je Hilfefall für UMA in Euro	53.429	20.193	31.677	37.025	43.992	76.477	27
Ambulante Transferaufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	7.548	2.988	5.990	7.548	9.577	15.389	25
Stationäre Transferaufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	56.258	24.446	44.881	51.700	56.354	78.508	26
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	8,55	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)	1,99	0,45	0,97	1,24	1,48	2,39	27

Der Kreis Herford gehört bei den Hilfen zur Erziehung für UMA zu den 25 Prozent der Kreise mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall sind durchschnittlich. Die stationären Aufwendungen je Hilfefall ordnen sich knapp unterhalb des 3. Viertelwertes in den interkommunalen Vergleich der Kreise ein.

Mehr als 75 Prozent der Kreise verzeichnen eine niedrigere Falldichte als der Kreis Herford. Zudem nehmen die Hilfen für UMA den im interkommunalen Vergleich zweithöchsten Anteil an den Hilfefällen HzE ein.

Auf die Kennzahlen wirkt sich ein besonderes stationäres Angebot für geflüchtete Mädchen aus.²⁴

Die Vertreterinnen und Vertreter des Jugendamtes berichten, dass die Fallzahlen in den vergangenen Jahren zwar gesunken sind. Aktuell verzeichnet auch der Kreis Herford wieder deutlich steigende Zuweisungen.

Um die UMAs unterbringen zu können, baut der Kreis Herford ein eigenes Angebot im Jugendgästehaus Rödinghausen auf.

²⁴ vgl. 4.7.1.2 „Anteil ambulanter Hilfefälle“

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
Inhalte, Ziele und Methodik					
F1	Die Jugendhilfeplanung des Kreises Herford besteht lediglich aus der Kindergartenbedarfsplanung. Positiv bewertet die gpaNRW die Analyse im Rahmen des Projektes „Zusammen im Quartier“. Hierdurch konnte der Kreis für eine erste Kommune benachteiligte Quartiere identifizieren. Die Ergebnisse bilden eine gute Grundlage für die Erarbeitung passgenauer Angebote.	144	E1	Der Kreis Herford sollte die ressortübergreifende Sozialplanung sukzessive auf alle Kommunen in seinem Zuständigkeitsbereich ausweiten. Bereits vorhandene Ergebnisse sollte er regelmäßig evaluieren. Sie können das Jugendamt bei strategischen Überlegungen unterstützen.	145
Organisation und Steuerung					
F2	Grundsätzlich unterstützt die Aufbauorganisation eine effektive und effiziente Leistungserbringung im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung. Allerdings kann die vergleichsweise hohe Zahl von Außenstellen die Arbeit des Jugendamtes insgesamt beeinträchtigen. Kritisch bewerten wir zudem die Führungsspanne der Abteilungsleitung „Soziale Dienste“.	147	E2.1	Der Kreis Herford sollte vor dem Hintergrund einer effektiven und effizienten Fallbearbeitung insbesondere die Zahl der Außenstellen des Jugendamtes kritisch hinterfragen.	149
			E2.2	Der Kreis Herford sollte die Führungsspanne der Abteilungsleitung 51.1 kritisch hinterfragen. Durch die Einrichtung einer Teamleitung kann er sicherstellen, dass sie ihren Führungsaufgaben vollumfänglich gerecht wird.	149
F3	Im Jugendamt des Kreises Herford dient das Finanzcontrolling lediglich der Budgetkontrolle. Aussagekräftige und steuerungsrelevante Kennzahlen nutzt der Kreis nicht. Dies erschwert die Steuerung.	151	E3.1	Der Kreis Herford sollte die im Haushalt dargestellten Kennzahlen in regelmäßigen Controllingberichten aufbereiten und mit Zielwerten vergleichen. Bei Abweichungen kann er so frühzeitig reagieren und entsprechende Gegenmaßnahmen erarbeiten.	152
			E3.2	Der Kreis Herford sollte dringend die Aufwendungen und Fallzahlen der einzelnen Hilfearten differenziert betrachten. Nur so kann er die Entwicklungen vollumfänglich transparent darstellen.	152

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.3	Der Kreis Herford sollte die Finanz- und Falldaten differenziert nach Außenstellen auswerten. Hierdurch kann er die Entwicklungen in einzelnen Teilen des Kreises nachvollziehen. Die sich so ergebenden Erkenntnisse kann er für den bedarfsgerechten Ausbau von Angeboten nutzen.	152
F4	Der Kreis Herford konnte noch kein Fachcontrolling etablieren. Aktuell erarbeitet er die hierfür notwendigen Grundlagen. Entsprechende Auswertungsmöglichkeiten stehen zukünftig durch die geplante Einführung einer Jugendamtssoftware zur Verfügung.	152	E4.1	Der Kreis Herford sollte die Erarbeitung der Verfahrensstandards forcieren. Er sollte hieran die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards prüfen. Er sollte Ziele und Kennzahlen erarbeiten, an denen er die qualitative Zielerreichung messen kann. Erkenntnisse aus trägerbezogenen Auswertungen sollte er für Qualitätsdialoge mit den freien Trägern nutzen.	152
			E4.2	Der Kreis Herford sollte die Einführung der Jugendamtssoftware vorantreiben, auch um die tiefergehenden Auswertungsmöglichkeiten für die Steuerung der Hilfen zur Erziehung nutzen zu können.	153
			E4.3	Der Kreis Herford sollte die Ergebnisse des Fachcontrollings transparent in regelmäßigen Controllingberichten darstellen. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnten die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen nachvollzogen werden.	153
Verfahrensstandards					
F5	Prozess- und Qualitätsstandards sind im Kreis Herford nur sehr rudimentär vorhanden. Das Jugendamt hat den dringenden Handlungsbedarf erkannt und einen Prozess für die Bearbeitung von Anträgen auf Eingliederungshilfen erarbeitet.	153	E5	Der Kreis Herford sollte die Erstellung der grafischen und tabellari-schen Prozessbeschreibungen beschleunigen. Sie unterstützen eine effektive und effiziente Fallbearbeitung und das Wissensmanagement. Zudem helfen sie bei der Einführung der Jugendamtssoftware.	155
F6	Der Kreis Herford beachtet im Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII grundsätzlich die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards. Insgesamt können die fehlenden Qualitäts- und Prozessstandards die Fallbearbeitung erschweren.	155	E6.1	Der Kreis Herford sollte in seinen noch zu erarbeitenden Verfahrensstandards zu beachtende Entscheidungshierarchien konkret festlegen.	156
			E6.2	Der Kreis Herford sollte seine Standards für Hilfeplanverfahren vollständig in den noch zu erarbeitenden Verfahrensstandards berücksichtigen. Nur so unterstützen diese eine effektive und effiziente Fallbearbeitung.	156

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F7	Im Jugendamt des Kreises Herford erschweren die fehlenden Prozess- und Qualitätsstandards zwar die Fallsteuerung. Dennoch sind einige gute Grundlagen vorhanden.	157	E7.1	Der Kreis Herford sollte für die Falleingangsphase einen eigenen Prozess modellieren. Er sollte die Prüf- und Arbeitsschritte von der Fallaufnahme bis zum Beginn des Hilfeplanverfahrens konkret beschreiben.	157
			E7.2	Der Kreis Herford sollte in seinen noch zu erarbeitenden Prozess- und Qualitätsstandards auch die Möglichkeiten zur Laufzeitbegrenzung und schrittweisen Reduzierung von Fachleistungsstunden darstellen.	157
F8	Der Kreis Herford macht Kostenerstattungsansprüche regelmäßig umfassend geltend. Eigene Standards erarbeitet das Jugendamt aktuell.	158	E8	Der Kreis Herford sollte die Erarbeitung eigener Standards für die Geltendmachung forcieren. Sie können die effektive und effiziente Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung unterstützen.	158
F9	Auch aufgrund der bislang nicht vorhandenen Jugendamtssoftware liegt der Schwerpunkt der Kontrollmaßnahmen im Jugendamt des Kreises Herford auf der Aktenführung. Die kollegialen Beratungen nehmen eine wichtige Kontrollfunktion wahr.	159	E9	Nach Einführung der Jugendamtssoftware sollte der Kreis Herford auch die vorgenommenen Eingaben regelmäßig im Rahmen seiner Kontrollmaßnahmen betrachten.	159
F10	Aufgrund der bislang fehlenden Softwareunterstützung konnte der Kreis Herford im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung keine konkreten Stellendaten für die Bearbeitung der Hilfen zur Erziehung liefern. Positiv bewerten wir die verschiedenen Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung, mit denen der Kreis auf den zunehmend zu spürenden Fachkräftemangel reagiert. Ein Onboarding-Konzept unterstützt die Integration neuer Beschäftigter in die Abteilung 51.1 „Soziale Dienste“.	159	E10	Der Kreis Herford sollte die Erarbeitung eines Personalbemessungsverfahrens im Jugendamt intensivieren und daran zukünftig regelmäßig die Stellenausstattung im Jugendamt prüfen.	161
Leistungsgewährung					
F11	Der niedrige Anteil ambulanter Hilfefälle belastet beim Kreis Herford den Fehlbetrag.	167	E11	Der Kreis Herford sollte versuchen, den Anteil der ambulanten Hilfefälle bei gleichzeitiger Reduzierung der stationären Hilfefälle weiter zu steigern.	168
F12	Der im interkommunalen Vergleich der Kreise niedrigste Anteil von Vollzeitpflegefällen an den Hilfefällen HzE belastet den Fehlbetrag HzE des Kreises Herford. Die klassischen Aufgaben eines Pflegekinderdienstes übernimmt ein freier Träger.	168	E12.1	Der Kreis Herford sollte den niedrigen Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfen dringend mit dem freien Träger erörtern. Sie sollten gemeinsam Maßnahmen erarbeiten, um ihn, bei gleichzeitiger Reduzierung der stationären Hilfefälle, weiter zu steigern.	169

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E12.2	Der Kreis Herford sollte Kennzahlen zur Analyse des Pflegefamilienmarktes erarbeiten und regelmäßig analysieren. Anhand der Ergebnisse sollte er Maßnahmen erarbeiten, um die Akquise von Pflegefamilien zu verbessern.	170
F13	Die Sozialpädagogische Familienhilfe belastet den Haushalt des Kreises Herford vergleichsweise wenig. Tiefergehenden Analysen kann das Jugendamt aufgrund fehlender Auswertungsmöglichkeiten aktuell nicht vornehmen.	172	E13	Der Kreis Herford sollte die SPFH zukünftig im Rahmen seiner Controllingtätigkeiten differenzierter betrachten. Er sollte die Laufzeiten und eingesetzten Fachleistungsstunden trägerbezogen auswerten und die Kennzahlen im Rahmen der Qualitätsdialoge mit den freien Trägern erörtern.	174
F14	Die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII belastet den Haushalt des Kreises Herford aufgrund der niedrigen Falldichte zwar vergleichsweise wenig. Die Aufwendungen je Hilfefall sind durch die vermehrte Inanspruchnahme Westfälischer Pflegefamilien jedoch überdurchschnittlich hoch.	174	E14	Der Kreis Herford sollte die Entwicklungen der Hilfen nach § 33 SGB VIII im Rahmen seiner Controllingtätigkeiten differenziert betrachten. Nur so kann er bei Fehlentwicklungen frühzeitig gegensteuern. Er sollte die sich so ergebenden Erkenntnisse auch regelmäßig mit den freien Trägern erörtern.	176
F15	In keinem anderen Kreis beeinflusst die Heimerziehung die Hilfen zur Erziehung so stark wie im Kreis Herford. Es scheinen insbesondere alternative stationäre Unterbringungsformen zu fehlen. Rückführungen in die Herkunftsfamilie gelingen vergleichsweise selten. Trotz der großen Bedeutung betrachtet der Kreis diese Hilfeart im Rahmen seiner Controllingtätigkeiten nicht differenziert.	176	E15.1	Der Kreis Herford sollte den Rückführungs- und Verselbständigungsprozess konkret beschreiben und dabei die verschiedenen Aspekte der Rückführung beachten. Er kann so auch sein Wissensmanagement verbessern.	178
			E15.2	Der Kreis Herford sollte die Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen gesondert betrachten. Zur Transparenzsteigerung sollte er auch nach den verschiedenen Formen der Heimerziehung differenzieren.	179
F16	Die Eingliederungshilfen belasten den Haushalt des Kreises Herford vergleichsweise wenig. Allerdings erschweren fehlenden Auswertungen zu Integrationshelfern/Schulbegleitung tiefergehende Analysen. Dies kann die Steuerung erschweren.	179	E16	Aufgrund der steigenden Bedeutung sollte der Kreis Herford die Aufwendungen der Integrationshelfer/Schulbegleitung differenziert erfassen, regelmäßig auswerten und analysieren. Nur so kann er bei Fehlentwicklungen frühzeitig gegensteuern.	181

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F17	Der Kreis Herford verzeichnet bei den Hilfen nach § 41 SGB VIII vergleichsweise niedrige Aufwendungen. Ein hoher Anteil ambulanter Hilfen entlastet den Fehlbetrag. Eine konkrete Beschreibung des Verselbständigungsprozesses hat das Jugendamt noch nicht erarbeitet.	181	E17	Der Kreis Herford sollte auch den Verselbständigungsprozess in seinen noch zu erarbeitenden Prozess- und Qualitätsstandards beschreiben.	183

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	99.154	99.037	98.957	98.838
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	16.655	16.541	16.726	16.719
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	20.029	19.871	19.912	19.900

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE in Euro	9.248.583	10.728.483	12.000.923	12.044.894
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	462	540	603	605
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	24.664	25.957	28.589	26.004
Ambulante Aufwendungen HzE in Euro	1.169.515	1.297.864	1.399.030	1.547.368
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	7.482	7.416	8.254	6.717
Stationäre Aufwendungen HzE in Euro	8.079.068	9.430.619	10.601.893	10.497.526
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	36.945	39.573	42.360	45.091
Falldichte HzE				
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	18,72	20,80	21,08	23,28

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	41,68	42,34	40,38	49,74
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	37,99	39,48	41,15	44,25

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	98.526	79.788	75.383	165.496
Hilfefälle	9,83	11,60	10,83	19,58
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	400.788	401.329	436.924	471.437
Hilfefälle	52,75	47,83	51,25	62,50
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	90.492	172.996	167.546	140.692
Hilfefälle	2,90	5,20	5,80	5,90
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	1.391.928	1.752.201	1.956.361	1.978.480
Hilfefälle	78,33	91,08	99,41	99,59
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	5.858.491	6.939.334	7.878.783	7.941.315
Hilfefälle	119,93	130,73	132,87	115,20

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	0,00	0,00	0,00	0,00
Hilfefälle	0,00	0,00	0,00	0,00
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	714.840	846.037	900.210	632.065
Hilfefälle	71,77	87,00	73,50	101,30
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro				
Hilfefälle	32,73	26,13	24,62	36,04
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte § 41 SGB VII)	9,70	7,85	7,73	11,33
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	2.523.802	2.747.472	2.554.204	2.115.794
Hilfefälle	63,30	63,70	56,50	39,6

5. Hilfe zur Pflege

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Herford im Prüfgebiet Hilfe zur Pflege stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgt zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Auch die Hilfe zur Pflege ist hiervon betroffen. Es ist derzeit nicht abschätzbar und beurteilbar, wie sich die Auswirkungen der Pandemie künftig auf die Fallzahlen und Aufwendungen in der Hilfe zur Pflege auswirken werden.

Hilfe zur Pflege

Vor allem gesetzliche Änderungen haben beim Thema Hilfe zur Pflege für Verschiebungen gesorgt. Neben dem Fachkräftemangel und den demografischen Entwicklungen sind das Themen, die alle Kreise betreffen.

Die Altersstruktur im **Kreis Herford** erfordert eine gute Steuerung. Der Anteil der über 80-Jährigen ist bereits 2020 hoch und wird weiter steigen. Damit wird auch die Zahl der potenziell Pflegebedürftigen weiter zunehmen. Gleichzeitig sinkt die Zahl in der Altersgruppe der potenziell Pflegenden. Das kann zukünftig dazu führen, dass verstärkt stationäre Angebote in Anspruch genommen werden.

Im Kreis besteht nur eine **geringe Leistungsdichte**. Das ist auf die eher geringe Zahl an stationären Leistungsbeziehern zurückzuführen. Dem gegenüber steht eine hohe Zahl an ambulanten Leistungsbeziehern. Über 45 Prozent beziehen die Leistungen in einer ambulanten Wohngemeinschaft. Die Kosten sind ähnlich wie bei der stationären Pflege, so dass vermehrt unterstützende Leistungen beantragt werden. Dadurch ist die ambulante Quote höher als in vielen anderen Kreisen. Der Haushalt wird dadurch aber nicht entlastet. Die **Transferaufwendungen** für die Leistungsbezieher fallen höher aus als in vielen anderen Kreisen. Im stationären Bereich ist das neben der unterdurchschnittlichen Kaufkraft auf das Pflegewohngeld zurückzuführen: Einige Einrichtungen verzichten auf das Pflegewohngeld, so dass die Bewohner bei Bedürftigkeit sofort Hilfe zur Pflege beantragen müssen.

Entlastend für den Haushalt sind die **Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen** (zum Beispiel Schenkungen). Der Kreis Herford erzielt diese Erträge im höheren Maß als die meisten anderen Kreise. In der Bedeutung deutlich gesunken sind Unterhaltserträge. Diese sind seit 2020 nur noch zu leisten, wenn der Unterhaltsverpflichtete ein Einkommen über 100.000 Euro erzielt.

Um im Sinne des Grundsatzes „**ambulant vor stationär**“ zu steuern, sollte der Kreis Herford die ambulante Pflege weiter fördern. Dies erfolgt durch eine Pflege- und Wohnberatung sowie durch das Vorhalten einer passenden Pflegeinfrastruktur. Die Ausstattung mit teilstationären Pflegeangeboten ist bereits gut. Dennoch besteht ein Bedarf an zusätzlichen solitären Kurzzeitpflegeeinrichtungen. Problematisch wirkt sich aktuell schon der Fachkräftemangel aus. Hierdurch können bereits bestehende Einrichtungen teilweise nicht alle Plätze belegen.

Bewohner von stationären Einrichtungen werden durch die Regelungen des **Wohn- und Teilhabegesetzes (WTG)** geschützt. Aufgrund der steigenden Anforderungen hat der Kreis die Personalausstattung bereits ausgeweitet. Die anstehende Ausweitung des Geltungsbereichs 2023 führt zu zusätzlichen Belastungen des Personals.

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 NRW²⁵),
- 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

²⁵ Gesetz zur Weiterentwicklung des Landespflegerechts und Sicherung einer unterstützenden Infrastruktur für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen und deren Angehörige (Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen - APG NRW)

NRW. Auch die Entwicklung der Anzahl der Leistungsbeziehenden ist Bestandteil der Betrachtung.

Für die tiefergehende Analyse bezieht die gpaNRW das Finanz- und Fachcontrolling im Sozialamt und die Steuerung der Leistungsgewährung sowie der Pflegelandschaft in die Prüfung ein. Hierfür wertet die gpaNRW örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus.

5.3 Demografische Entwicklung

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

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

- Die Anzahl älterer Menschen nimmt tatsächlich und prozentual zu.
- Der Anteil älterer Menschen ohne familiären Hintergrund steigt.
- Die Familienstrukturen sind anders als früher (weniger Kinder, räumliche Entfernung).
- Pflegebedürftige können durch professionelle Unterstützung länger in ihren Wohnungen bleiben.
- Der Anteil dementer oder hochbetagter Pflegebedürftiger wächst.
- Die unterschiedliche Angebotsstruktur der Träger wirkt sich auf die Art der Versorgung der pflegebedürftigen Menschen aus.

Bevölkerungsstruktur 2020

Kennzahl	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	30,50	27,52	30,51	30,78	31,33	32,30	31
Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	14,61	12,70	14,57	14,97	15,41	16,29	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	7,68	5,67	6,48	6,91	7,35	7,88	31

Quelle: IT.NRW

Die Altersstruktur im **Kreis Herford** ist aktuell eher unausgeglichen. Dabei sind die unterschiedlichen Altersgruppen nicht gleichmäßig verteilt. In einem Alter ab 65 Jahren ist die Wahrscheinlichkeit einer Pflegebedürftigkeit höher. Ist der Anteil an der Bevölkerung hier gering, gibt es somit auch weniger potenziell Pflegebedürftige. Im Kreis Herford ist vor allem der sehr hohe Anteil an über Achtzigjährigen auffällig. Hier ist der Anteil der Pflegebedürftigen besonders hoch. Bis zu einem gewissen Grad kann man das ausgleichen, wenn dem ein hoher Anteil an potenziell Pflegenden gegenübersteht. Die Generation der 45- bis 65-jährigen ist noch berufstätig und damit auch zum Teil im Pflegeberuf tätig. Gleichzeitig handelt es sich hierbei um die Kindergeneration der über Achtzigjährigen. Ambulante Pflege wird oft erst durch Angehörige ermöglicht. Während aber der Anteil der potenziell Pflegebedürftigen hoch ist, ist der der potenziell Pflegenden gering. Die Kombination ist strukturell für den Kreis Herford belastend.

Bevölkerungsprognose 2025 und 2040

Kennzahl	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil 45 bis 65-jährigen an der Gesamtbevölkerung 2025 in Prozent	28,93	25,56	28,91	29,07	29,49	30,41	31
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2040 in Prozent	25,32	22,41	25,09	25,32	25,61	26,48	31
Anteil EW von 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2025 in Prozent	15,99	14,66	15,93	16,37	16,95	18,06	31
Anteil EW von 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2040 in Prozent	20,42	17,44	20,08	20,76	21,23	22,55	31
Anteil EW ab 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2025 in Prozent	7,95	6,11	7,01	7,51	7,88	9,00	31
Anteil EW ab 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2040 in Prozent	9,74	8,44	9,30	9,82	10,14	11,16	31

Quelle: IT.NRW

Um die zukünftige Entwicklung abschätzen zu können, betrachten wir die Prognose bis 2025 sowie bis 2040.

Der Anteil der 45- bis 65-Jährigen sinkt prognostisch weiter. Im interkommunalen Vergleich erkennt man jedoch, dass der Anteil weniger stark sinkt als in anderen Kreisen. Das liegt am überdurchschnittlichen Jugendquotienten (Anteil der unter Zwanzigjährigen). Somit rücken prognostisch mehr in diese Altersgruppe nach als in anderen Kreisen.

Der unterdurchschnittliche Anteil an 65- bis 80-Jährigen sorgt gleichzeitig dafür, dass der Anteil an Über-80-Jährigen prognostisch weniger stark ansteigt als in vielen anderen Kreisen. Dennoch ist der Anteil der potenziell Pflegebedürftigen prognostisch deutlich höher als aktuell.

Nicht jeder Pflegebedürftige ist auch auf unterstützende Leistungen nach dem 7. Kapitel SGB XII angewiesen. Das Risiko, Hilfe zur Pflege beantragen zu müssen, ist bei Leistungsbeziehern

aus dem 4. Kapitel SGB XII deutlich erhöht. Vom Jahr 2017 auf 2020 ist die Anzahl der Leistungsbezieher über der Altersgrenze im Kreis Herford um sechs Prozent gestiegen. Im Eckjahresvergleich 2017/2020 sind es 91 Leistungsbezieher mehr.

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 Beispiel die SGB II-Quote, die Kaufkraft der Einwohner oder die Arbeitslosenquote. Eine integrierte Sozialplanung unterstützt dabei, kleinräumig soziale Unterschiede zu ermitteln und passgenaue Lösungsansätze zu finden. Aktuell gibt es im Kreis Herford keine fertige Sozialplanung. Grundsätzlich wäre eine solche bei der Stabsstelle Sozialplanung und Kreisentwicklung angesiedelt. Ohne umfassende Sozialplanung bleibt der Blick auf einzelne Faktoren. Eine leicht überdurchschnittliche SGB II-Quote bei leicht unterdurchschnittlicher Kaufkraft sind im Kreis Herford eher belastende Faktoren.

Die wirtschaftlichen und demografischen Gegebenheiten erfordern eine gute Steuerung durch den Kreis Herford. Inwieweit der Haushalt bereits aktuell durch die Hilfe zur Pflege belastet wird, welche Faktoren einen Einfluss darauf haben und wie der Kreis damit umgeht erarbeiten wir in den folgenden Kapiteln.

5.4 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

5.4.1 Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Der Fehlbetrag stellt den Ressourcenverbrauch für die Pflichtaufgabe dar, der je nach Buchungspraxis in den Kreisen unterschiedlich ausfallen kann. Die gpaNRW berücksichtigt an dieser Stelle neben der Leistungsgewährung nach dem 7. Kapitel SGB XII auch die verwandten Aufgaben der WTG-Behörde sowie die Pflege- und Wohnberatung.

Der **Kreis Herford** hat die ambulante Hilfe zur Pflege nach dem 7. Kapitel SGB XII an die kreisangehörigen Kommunen delegiert. Hiervon ausgenommen sind die ambulanten Wohngemeinschaften sowie die Unterhaltsheranziehung. Somit ist der Personaleinsatz etwas geringer als wenn er diese Aufgabe vollumfänglich selbst ausführen würde. Ohne Delegation wären die Personalaufwendungen bei den kreisangehörigen Kommunen geringer, die Kreisumlage dafür etwas höher. Die Pflege- und Wohnberatung wird ebenfalls durch den Kreis Herford selbst durchgeführt.

Fehlbetrag HzP Kreis Herford 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
ordentliche Erträge HzP in Mio. Euro	1,37	1,57	0,85	1,02
ordentliche Aufwendungen HzP in Mio. Euro	15,07	15,28	16,14	17,24

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Fehlbetrag HzP in Mio. Euro	-13,70	-13,70	-15,29	-16,21
Fehlbetrag HzP je Einwohner ab 65 Jahre in Euro	250	248	276	290

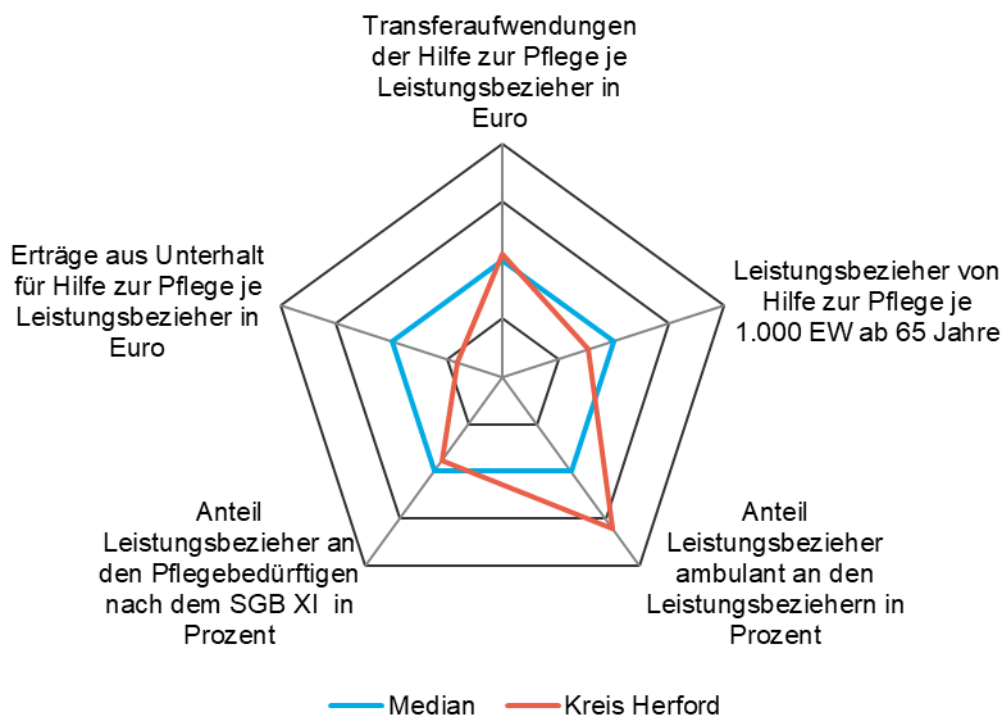
Der Fehlbetrag ist im Zeitverlauf immer weiter angestiegen. Das ist vor allem auf die steigenden Aufwendungen zurückzuführen. Aber auch die insgesamt gesunkenen Erträge tragen dazu bei. Die Entwicklungen im Einzelnen werden im nachfolgenden Kapitel analysiert.

5.4.2 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Der Fehlbetrag wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Hierzu zählen beispielsweise die Leistungsdichte, die Aufwendungen je Leistungsbezieher und die ambulante Quote.

Mit Hilfe geeigneter Steuerungsmaßnahmen sollte der Kreis den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung so niedrig wie möglich halten. Geeignete Steuerungsmaßnahmen umfassen beispielsweise eine gute Zugangssteuerung, präventive Maßnahmen und beratende Angebote sowie die Beachtung des Nachrangprinzips der Sozialhilfe.

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege 2020



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung des Kreises im Verhältnis zum Index dar.

Dabei bildet ein Wert des Kreises außerhalb des Index einen höheren und innerhalb einen niedrigeren Wert als der Index ab.

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

- Eine Pflege- und Wohnberatung mit dem Einsatz von Pflegefachkräften, die pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen umfangreich berät.
- Eine Steuerung der Pflegelandschaft durch die kommunale Pflegeplanung, um eine bedarfsgerechte Infrastruktur vorzuhalten.
- Ein Fach- und Finanzcontrolling mit entsprechenden Kennzahlen, die Optimierungs- und Steuerungsmöglichkeiten in finanzieller und fachlicher Hinsicht aufzeigen.

Daneben hat auch die Veränderung der Gesetzeslage unmittelbar Einfluss auf den Fehlbetrag. In den vergangenen Jahren gab es immer mal wieder mehr oder weniger umfangreiche Reformen der Pflege. In den Jahren 2015 bis 2017 insbesondere durch die Einführung der Pflegestärkungsgesetze I-III und durch die Pflegereform. Diese ist im Prüfzeitraum in drei Schritten umgesetzt worden:

- In 2017 mit der Einführung des EEE (einrichtungseinheitliche Eigenanteil),
- die Einführung des Angehörigenentlastungsgesetzes in 2020 und
- in 2022 die Einführung des § 43c SGB XI mit der Zahlung eines Leistungszuschlages.

Diese haben einerseits zu einer Entlastung der örtlichen Sozialhilfeträger durch beispielsweise höhere Leistungen der Pflegeversicherung geführt. Andererseits hatte diese aber auch eine Belastung der örtlichen Sozialhilfeträger zur Folge. So sind durch das Angehörigenentlastungsgesetz die Erträge aus der Heranziehung von Unterhaltspflichtigen nahezu entfallen.

Der in 2022 eingeführte Leistungszuschlag führt zu einer Entlastung des Haushaltes des Kreises bei den stationären Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege. Gemäß dem § 43c SGB XI wird der Eigenanteil bei Pflegebedürftigkeit begrenzt und in einer Staffelung günstiger für den Pflegebedürftigen. Ein zeitlich gestaffelter Leistungszuschlag von der Pflegekasse soll die Eigenbelastung schrittweise reduzieren. Bei aufstockender Hilfe zur Pflege in Einrichtungen kann diese Regelung somit auch zu einer Entlastung der Sozialhilfe führen. Bereits 2022 ist dieser entlastende Effekt für die Hilfe zur Pflege spürbar. Dem steht eine geplante tarifliche Erhöhung der Beschäftigten in ambulanten und stationären Einrichtungen gegenüber. Die Aufwendungen für die ambulante und stationäre Pflege können sich dadurch langfristig wieder erhöhen. Wie lang die Einsparungen beim Kreis Herford überwiegen, bleibt daher abzuwarten.

2023 wird die Einführung des sogenannten Bürgergeldes möglicherweise Auswirkungen auf den Bereich Hilfe zur Pflege haben. Vor allem ein höheres Schonvermögen könnte zu einem früheren Einsetzen von Sozialleistungen im Alter führen. Die genaue Ausgestaltung und die langfristigen Auswirkungen lassen sich aktuell noch nicht absehen.

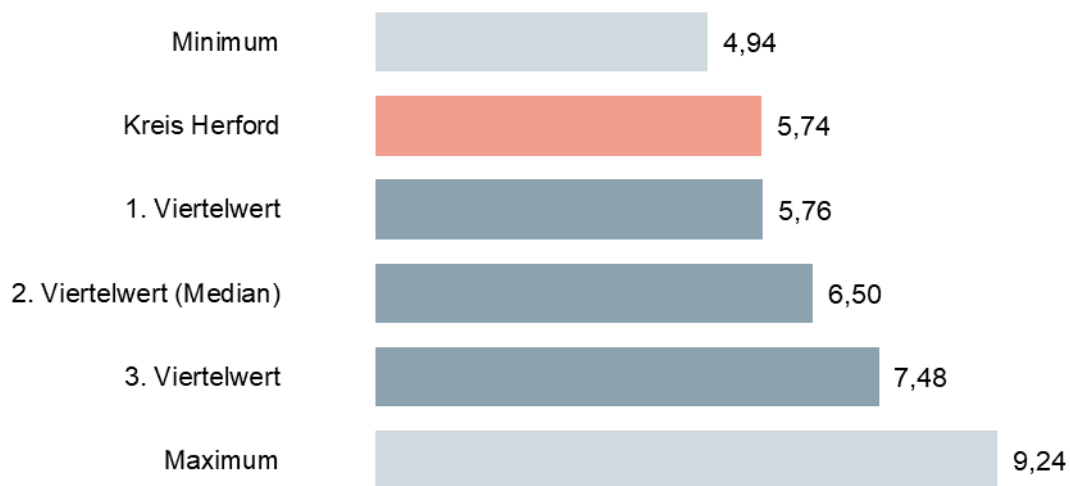
Die Entwicklung der einzelnen Kennzahlen des Netzdiagrammes werden in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2021 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

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

- ➔ Im Kreis Herford sind die Leistungen der Pflegekasse für die Pflegebedürftigen meist ausreichend. Somit ist nur ein geringer Teil auf unterstützende Leistungen aus Hilfe zur Pflege angewiesen.

Leistungen der Pflegeversicherung sind im SGB XI geregelt. Diese haben Vorrang gegenüber den Leistungen des SGB XII. Das SGB XII tritt für Leistungen ein, die das SGB XI nicht abdeckt. Die Leistungsbezieher des SGB XII erhalten in der Regel auch Leistungen nach dem SGB XI. Eine Ausnahme stellen lediglich die nicht-versicherten Personen dar. Die Kennzahl „Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent“ stellt die Anzahl der SGB XI-Empfänger und Empfängerinnen ins Verhältnis zu den Leistungsbeziehern, die SGB XII-Leistungen erhalten.

Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent 2020



Pflegebedürftige lt. Pflegestatistik SGB XI 2019 (IT.NRW)

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



Nur ein geringer Teil der Pflegebedürftigen im **Kreis Herford** ist auf unterstützende Leistungen nach dem 7. Kapitel SGB XII angewiesen. Mehrere begünstigende Faktoren können hierbei ausschlaggebend sein. Sind die Einwohner wirtschaftlich gut aufgestellt, reichen die Einkünfte oftmals aus, um die Pflege aus eigenen Mitteln zu bestreiten. Gleichzeitig können auch im höheren Umfang Mittel für eine spätere Pflege angespart werden. Ein weiterer wichtiger Punkt sind die Kosten der Pflege. Sind diese überdurchschnittlich hoch, benötigen mehr unterstützend Hilfe zur Pflege.

Die wirtschaftlichen Faktoren sind, wie bereits festgestellt, eher belastend. Die überdurchschnittliche SGB II-Quote bei unterdurchschnittlicher Kaufkraft spricht dafür, dass die Einkommen eher nicht ausreichend sind, um die Pflege aus eigenen Mitteln zu bestreiten. Somit spielen möglicherweise die Kosten der Pflege eine entscheidende Rolle. Ein Indiz ist hierfür der einrichtungseinheitliche Eigenanteil (EEE). Dieser ist von den Bewohnern von Pflegeeinrichtungen zusätzlich zu Unterkunft und Verpflegung sowie den Investitionskosten zu zahlen. Er wird unabhängig von Pflegegraden für eine Einrichtung festgelegt. Der durchschnittliche EEE zum 31. Dezember 2021 im Kreis Herford ist deutlich unter dem Durchschnitt im Gebiet des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe. Weitere Ausführungen hierzu finden sich im Abschnitt „Aufwendungen Hilfe zur Pflege“.

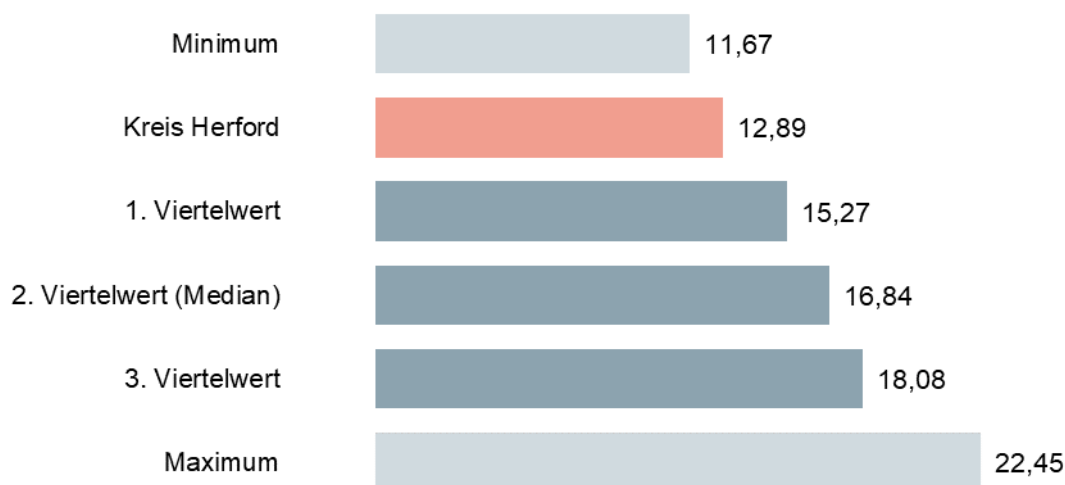
Ob auch in absoluten Zahlen nur wenige unterstützende Leistungen nach dem 7. Kapitel SGB XII beziehen, erkennt man an der Leistungsdichte.

5.4.2.2 Leistungsdichte

- ➔ Im Kreis Herford gibt es nur wenige Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege. Dies ist vor allem auf den geringen Anteil der stationären Leistungsbezieher zurückzuführen. Die Zahl der ambulanten Leistungsbezieher ist hingegen aufgrund der hohen Zahl an ambulanten Wohngemeinschaften überdurchschnittlich.

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 Kreis Herford erhält nicht nur ein geringer Anteil der Pflegebedürftigen Hilfe zu Pflege-Leistungen. Auch insgesamt gibt es nur eine relativ geringe Zahl an Leistungsbeziehern. Bis 2020 hat sich die Leistungsdichte nicht wesentlich verändert.

Entwicklung der Leistungsdichte

2018	2019	2020	2021
12,75	12,46	12,89	13,94

Auffallend ist der Anstieg der Leistungsdichte zum Jahr 2021. Sowohl die Zahl der ambulanten Leistungsbezieher (+31) als auch der stationären Leistungsbezieher (+39) hat deutlich zugenommen. Im stationären Bereich könnten das Auswirkungen des Angehörigenentlastungsgesetzes sein. In den meisten Fällen müssen von den Kindern keine Unterhaltszahlungen mehr geleistet werden, wenn die Eltern im Pflegeheim sein. Weitere Ausführungen finden sich im Abschnitt „Erträge Hilfe zur Pflege“.

Der Vergleich der ambulanten und der stationären Leistungsdichte kann wichtige Aufschlüsse darüber geben, worauf die insgesamt niedrige Leistungsdichte zurückzuführen ist.

Leistungsdichte Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre	2,28	0,73	1,55	1,81	2,62	6,31	28
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre	10,61	9,11	13,66	14,89	16,04	19,51	29

Auffallend ist die sehr ungleiche Verteilung der ambulanten und der stationären Leistungsdichte. Prägend für die Leistungsdichte gesamt sind die überwiegenden stationären Leistungszahlen. Auch diese Kennzahl ist geringer als in über 75 Prozent der übrigen Kreise. Anders sieht es bei den ambulanten Leistungsbeziehern aus: Die Zahl im Kreis Herford ist höher als in vielen anderen Kreisen.

Mit dem zweiten Pflegestärkungsgesetz 2017 ist die Zahl der ambulanten Leistungsbezieher deutlich gesunken (vgl. Abschnitt „Ambulante Quote“). In den letzten Jahren ist die Zahl der ambulanten Leistungsbezieher wieder angestiegen. Das ist vor allem auf die wachsende Zahl an ambulanten Wohngemeinschaften zurückzuführen. Die Kostenstruktur ähnelt denen der stationären Pflege. Dadurch müssen vermehrt Leistungsbezieher unterstützend Hilfe zur Pflege beantragen. Der Anteil der Leistungsbezieher in Wohngemeinschaften an den ambulanten Leistungsbeziehern insgesamt liegt 2020 bei 45 Prozent. Wie sich das auf die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher auswirkt, betrachten wir im folgenden Abschnitt.

5.4.2.3 Aufwendungen Hilfe zur Pflege

- ➔ Der Kreis Herford wird stärker als viele andere Kreise von hohen ambulanten Transferaufwendungen belastet. Die Betreuung in ambulanten Wohngemeinschaften ist ähnlich kostenintensiv wie in einer stationären Einrichtung. Durch die eher negativen Wirtschaftsstrukturen können Pflegebedürftige zudem nur im geringeren Umfang eigene Mittel mit einbringen.

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:



Nur ein Viertel der verglichenen Kreise hat höhere Transferaufwendungen je Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege als der **Kreis Herford**. Bei der überörtlichen Prüfung mit Vergleichsjahr 2009 lagen die Transferaufwendungen noch bei 8.705 Euro je Leistungsbezieher. Die Aufwendungen waren damals durchschnittlich. Was also hat sich seit 2009 verändert, dass die Transferaufwendungen mittlerweile deutlich über dem Median liegen? Einen Hinweis darauf können die ambulanten und stationären Transferaufwendungen liefern.

Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	11.233	5.723	7.861	9.220	10.816	14.100	28

Kennzahl	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	12.018	9.525	11.030	11.447	12.221	13.332	27

Die ambulanten Transferaufwendungen je Leistungsbezieher sind im Kreis Herford höher als bei über 75 Prozent der Vergleichskreise. Auffällig ist die Entwicklung der ambulanten Transferaufwendungen. 2009 lagen diese mit 4.108 Euro je ambulantem Leistungsbezieher noch unter dem Mittelwert. Wie bereits im vorhergehenden Abschnitt festgestellt, sind im Kreis Herford viele Leistungsbezieher in ambulanten Wohngemeinschaften. 2009 hat diese Leistungsform noch keine Rolle bei der Leistungsgewährung gespielt. Im Jahr 2020 sind hingegen 45 Prozent der ambulanten Leistungsbezieher in einer Wohngemeinschaft. Die Kosten unterscheiden sich dabei nicht wesentlich von stationären Einrichtungen. Auch der Betreuungsumfang ist je nach Ausgestaltung der WG ähnlich. Die Wohngemeinschaften werden als ambulantes Angebot eingeordnet, da die Verträge über die Unterkunft und das pflegerische Angebot getrennt abgeschlossen werden. Aufgrund der ähnlichen Merkmale werden die ambulanten Wohngemeinschaften im Kreis Herford als stationäre Leistung eingestuft. Zur Vergleichbarkeit in der überörtlichen Prüfung wurden die Leistungsbezieher und die Transferaufwendungen als ambulant umgeschlüsselt.

Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass die Möglichkeit der selbstverantworteten Wohngemeinschaften deutlich häufiger genutzt wird als die der anbieterverantworteten Wohngemeinschaften. Für die Kommunen fehlt dadurch eine eindeutige gesetzliche Regelung zu den anbieterverantworteten Wohngemeinschaften, um den Grundsatz des selbstbestimmten Wohnens in der Sozialhilfe rechtmäßig umzusetzen. Die Pflege in einer Wohngemeinschaft ist grundsätzlich der ambulanten Hilfe zur Pflege zuzurechnen. Anbieterverantwortete Wohngemeinschaften sind in vielerlei Hinsicht aber vergleichbar mit vollstationären Pflegeeinrichtungen.

In den Kreisen gibt es daher unterschiedlichste Regelungen zur Vorgehensweise und Feststellung der individuellen Bedarfssituation. Das zeigt sich unter anderem in der Berechnung und Höhe der Betreuungspauschalen, die mit individuellen Richtlinien oder unterstützt durch ein schlüssiges Konzept festgestellt werden. Einige Kreise wiederum verzichten auf die Gewährung von Betreuungspauschalen. Diese Kreise stellen den individuellen Bedarf in einer Wohngemeinschaft analog zu der häuslichen Pflege in einer eigenen Wohnung fest. Zudem sind entsprechende vertragliche Vereinbarungen mit den Leistungsanbietern zu schließen. Auch hier zeigen sich in den Kreisen unterschiedliche Vorgehensweisen. Vereinheitlichen könnte dies eine Regelung von höherer Stelle.

Auch die stationären Transferaufwendungen sind überdurchschnittlich. Und das, obwohl der EEE wie bereits festgestellt unterdurchschnittlich ist. Dieser liegt zum 31. Dezember 2021 mit 834 Euro unter dem Durchschnitt im Gebiet des LWL (935 Euro). Auch die durchschnittlichen Kosten für Unterkunft und Verpflegung liegen unter dem Durchschnittswert im Bereich des LWL. In Summe betragen die durchschnittlichen Kosten im Kreis Herford mit 1.849 Euro rund 125 Euro weniger als durchschnittlich. Aber auch unterdurchschnittliche Kosten der stationären Pflege sind ein sehr hoher Kostenfaktor. Die Einwohner im Kreis Herford haben jedoch durch die unterdurchschnittliche Kaufkraft weniger Mittel zur Verfügung, um die stationäre Pflege zu

bezahlen. Bei geringeren Einkommen erhöht sich auch der benötigte Zuschuss durch Sozialleistungen.

Womöglich sind die hohen stationären Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege jedoch auch in anderen Hilfeleistungen begründet. 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 2020

Kennzahl	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegegeld je Leistungsbezieher Pflegegeld in Euro	8.175	6.287	6.777	7.419	7.791	8.220	27
Aufwendungen für Pflegegeld je EW ab 65 Jahre in Euro	114	77,78	115	127	142	173	30

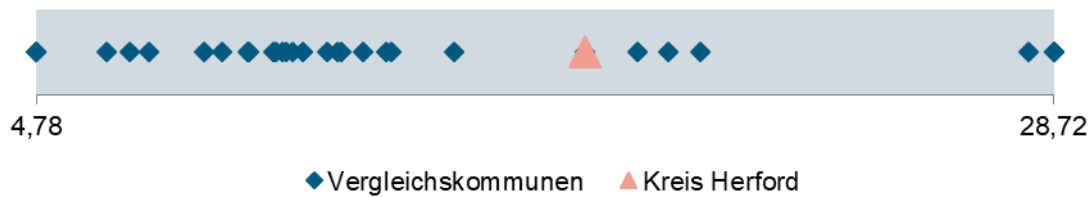
Im Kreis Herford müssen Pflegebedürftige eher wenig für einen stationären Pflegeplatz bezahlen. Neben dem EEE und den Kosten für Unterkunft und Verpflegung sind insbesondere die Investitionskosten ausschlaggebend. Zur Deckung der Investitionskosten einer Einrichtung kann Pflegegeld beantragt werden. Die Investitionskosten fallen höher aus, wenn mehr in die Einrichtung investiert wurde (unter anderem um die vorgeschriebene Einzelzimmerquote einzuhalten). Da das Pflegegeld im Kreis Herford nah am Maximum ist, sind auch die Investitionskosten im Kreis Herford eher überdurchschnittlich. Interessant ist der Unterschied, wenn man die Aufwendungen für das Pflegegeld auf die Einwohner ab 65 Jahren umrechnet: Hier ist der Wert wesentlich geringer als in den meisten anderen Kreisen. Dies deutet darauf hin, dass es nur wenige Leistungsbezieher von Pflegegeld im Kreis gibt. Die, die welches beziehen, erhalten auch hohe Leistungen. Jedoch hat nicht jeder Pflegebedürftige in einer Einrichtung die Möglichkeit, Pflegegeld zu beziehen. In vier stationären Pflegeeinrichtungen können die Bewohner kein Pflegegeld beantragen. Teilweise, weil die baulichen Voraussetzungen (Einzelzimmerquote) nicht vorliegen. Teilweise aber auch, weil die Pflegeeinrichtungen darauf verzichten. Reichen die Mittel der Bewohner nicht aus, müssen sie unmittelbar Hilfe zur Pflege beziehen. Das Ersatzpflegegeld erhöht somit die stationären Leistungen Hilfe zur Pflege. Zusammen mit der geringen Kaufkraft ist dies eine Erklärung für hohe Transferaufwendungen trotz verhältnismäßig geringer stationärer Kosten.

Die Höhe des Pflegegeldes ist nur bedingt durch die Kreise steuerbar. Weniger stationäre Unterbringungen bedingen auch geringere Aufwendungen beim Pflegegeld. Eine bedarfsgerechte ambulante Versorgungsstruktur bei gleichzeitiger Steuerung bezüglich der Unterbringung in stationären und ähnlichen Einrichtungen sollte daher im Fokus des Kreises stehen.

5.4.2.4 Ambulante Quote

Das Verhältnis der Leistungsbezieher ambulant zu allen Leistungsbeziehern drückt die „Ambulante Quote“ aus. In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbeziehern in Prozent 2020



Aufgrund der gesetzlichen Änderungen durch das PSG II ist die ambulante Quote kein Indikator mehr für die präventive Steuerungsleistung des **Kreises Herford** und lässt sich nicht mit vorangegangenen Prüfungen der gpaNRW vergleichen. In 2009 ist noch eine ambulante Quote von 28,5 Prozent erreicht worden.

Entwicklung der ambulanten Quote Kreis Herford 2018 bis 2021

2018	2019	2020	2021
18,73	18,20	17,68	19,74

Theoretisch ist die ambulante Quote umso wichtiger, je höher die stationären Pflegekosten sind. Praktisch trifft das auf den Kreis Herford nicht zu: Ein erheblicher Teil der ambulanten Quote wird durch Leistungsbezieher in ambulanten Wohngemeinschaften erzielt. Hierbei handelt es sich tatsächlich eher um kleinteiligere stationäre Einrichtungen.

Angesichts hoher Transferaufwendungen bei ambulanten wie stationären Leistungen ist es umso wichtiger, den Haushalt möglichst durch Erträge zu entlasten. Diese betrachtet die gpaNRW im folgenden Kapitel genauer.

5.4.2.5 Erträge Hilfe zur Pflege

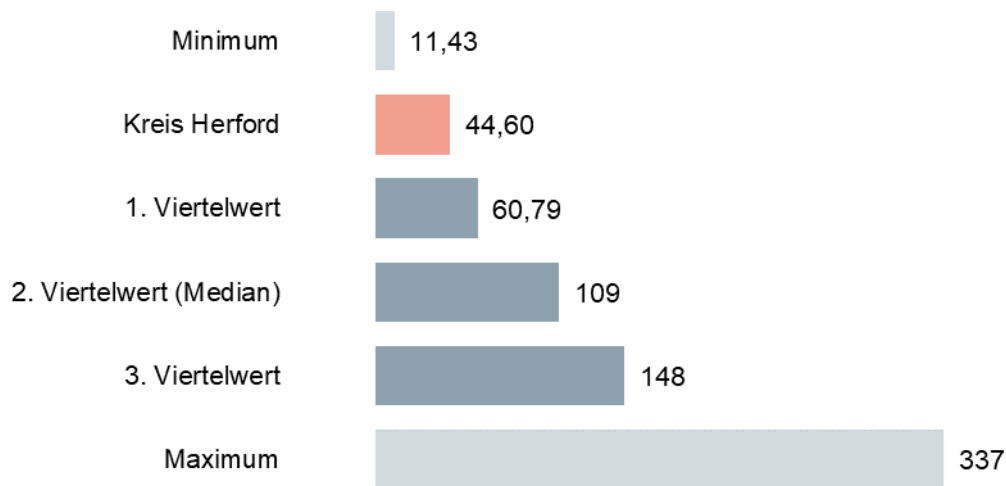
- Wie bei allen Kreisen sind auch beim Kreis Herford die Erträge aus Unterhalt 2020 deutlich zurückgegangen. Anders sieht es bei den privatrechtlichen Ansprüchen aus. Diese entlasten den Kreishaushalt deutlich.

Ein Kreis sollte im Fall von Leistungen für die Hilfe zur Pflege nach § 2 Abs. 2 SGB XII i. V. m. § 94 SGB XII die Unterhaltspflichtigen zum Unterhalt heranziehen. Darüber hinaus sollte der Kreis auch sonstige privatrechtliche Ansprüche wie Schenkungsrückforderungsansprüche prüfen, diese ggf. nach § 93 SGB XIII auf sich überleiten und verfolgen.

Seit dem 01. Januar 2020 sind Eltern und Kinder von Leistungsbeziehern erst bei einem Jahresbruttoeinkommen von mehr als 100.000 Euro zur Zahlung von Unterhaltsleistungen heranzuziehen. Es besteht eine gesetzlich normierte Vermutung, dass die Unterhaltsverpflichteten die Jahreseinkommensgrenze im Regelfall nicht überschreiten. Der Kreis kann bei Anhaltspunkten für ein höheres Einkommen Unterhaltspflichtige zur Auskunft verpflichten.

Durch die neue Rechtslage ist davon auszugehen, dass die meisten Unterhaltsschuldner von den Unterhaltsansprüchen freigestellt bzw. nicht mehr zum Unterhalt herangezogen werden. Hierdurch ist eine Möglichkeit zur Refinanzierung der Aufwendungen erheblich eingeschränkt worden. Allerdings können auch weitere privatrechtliche Ansprüche nach § 93 SGB XII übergeleitet und geltend gemacht werden. Hierzu zählen beispielsweise Ansprüche aus vertraglichen Verpflichtungen (Wohnrechte, Leibrenten, Altenteilrechte) oder Ansprüche aus Schenkungsrückforderungsansprüchen nach § 528 BGB.

Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2020



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



Ab 2020 besteht die Regelung, erst ab 100.000 Euro Jahresbruttoeinkommen die Unterhaltsverpflichtung zu prüfen. Hierdurch ist es auch im **Kreis Herford** zu einem deutlichen Rückgang der Erträge aus Unterhalt gekommen. Dies wird im Zeitverlauf deutlich:

Entwicklung der Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro

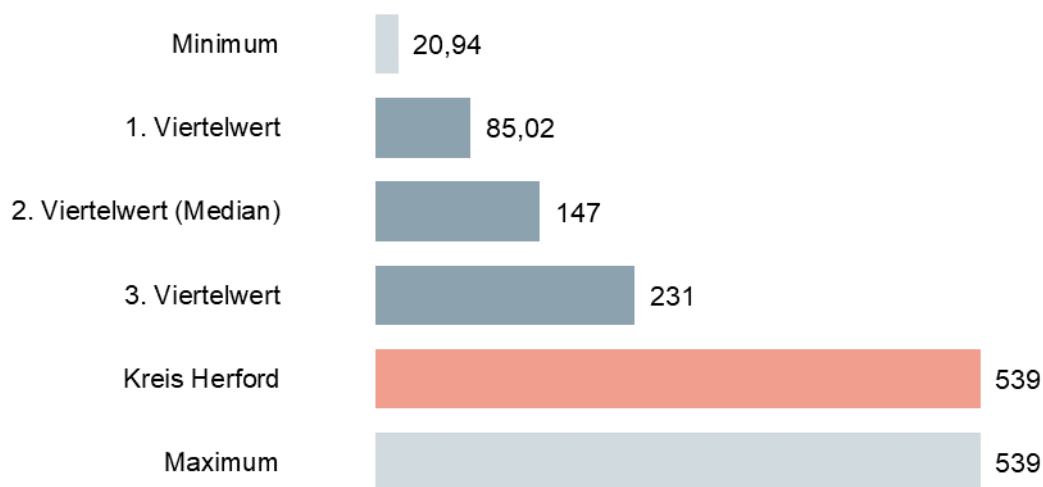
2018	2019	2020	2021
211	267	44,60	74,13

Die Erträge aus Unterhalt sind innerhalb eines Jahres auf rund ein Viertel geschrumpft. Mittlerweile sind die Unterhaltsansprüche aus Vorjahren auch bis auf wenige anhängige Klageverfahren abgerechnet.

Ausführungen zur Organisation der Unterhaltsheranziehung sowie zum Personaleinsatz macht die gpaNRW im Kapitel 5.5.2.2.

Vor allem nach dem Inkrafttreten des Angehörigen-Entlastungsgesetzes stellen die privatrechtlichen Ansprüche gem. § 93 SGB XII einen wichtigen Punkt des sozialhilferechtlichen Grundsatzes des Nachrangs dar. Sie haben das Potenzial, den Kreishaushalt deutlich zu entlasten. Die Schenkungen haben bei der Generation, die aktuell pflegebedürftig ist oder wird, deutlich zugenommen. Umso wichtiger, Ansprüche gegen die sogenannte Erb-Generation zu prüfen. Haben leistungsberechtigte Personen vorrangige Zahlungsansprüche oder geldwerte Ansprüche gegen Dritte, kann der Kreis Herford 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 Herford bildet 2020 den Maximalwert. Dieser ist auch teilweise auf Sondereffekte zurückzuführen: Durch längere krankheitsbedingte Abwesenheit bestand 2020 und auch noch 2021 ein hoher Rückstand. Dadurch konnten in dem Jahr besonders hohe Erträge realisiert werden.

Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP je Leistungsbezieher in Euro im Zeitverlauf

2018	2019	2020	2021
202	75,41	539	566

Vom Jahr 2019 abgesehen gehört der Kreis Herford in allen betrachteten Jahren zu den Kreisen mit den höchsten Erträgen aus privatrechtlichen Ansprüchen je Leistungsbezieher. Um die Ansprüche zu realisieren, setzt der Kreis auf eine aufwändige Zehnjahresprüfung. Der Leistungsantrag wird zunächst bewilligt und die privatrechtlichen Ansprüche übergeleitet. Die Überleitung und Realisierung der Ansprüche erfolgt durch eine spezialisierte Sachbearbeitung für privatrechtliche Ansprüche in der Abteilung 50.1.

Um diese Ansprüche realisieren zu können, ist ein hohes Fachwissen sowie eine gute Organisation erforderlich. Inwieweit das für diesen und auch andere Bereiche zutrifft, betrachtet die gpaNRW im nachfolgenden Kapitel.

5.5 Organisation und Personaleinsatz

5.5.1 Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

→ Feststellung

Im Kreis Herford sind nahezu alle Aufgaben mit dem Berührungspunkt Pflege in einer Abteilung eingegliedert. Somit ist ein Austausch untereinander gewährleistet und Synergien können genutzt werden. Jedoch wurden bisher noch keine Prozessbeschreibungen erstellt.

Ein Kreis sollte den Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege so organisieren, dass eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung möglich ist.

Das Amt 50 „Soziale Leistungen“ ist dem Dezernat III zugeordnet. Die Abteilung 50.2 „Pflegerbedürftige Menschen und gesetzliche Betreuung“ ist unter anderem zuständig für

- die Antragsbearbeitung und -bewilligung von Hilfe zur Pflege,
- Anträge auf Investitionskostenzuschüsse nach dem APG sowie
- die Heimaufsicht.

Lediglich die Pflegeplanung ist der Stabstelle Dezernat III zugewiesen. Die ambulante Hilfe zur Pflege wird von den kreisangehörigen Kommunen bearbeitet. Die Sachbearbeitungen der stationären Hilfe zur Pflege bearbeiten auch das Pflegewohngeld nach dem APG. Die Unterhalts-sachbearbeitung erfolgt durch eine separate Abteilung im Amt.

Die Mitarbeitenden werden insbesondere durch Softwarelösungen unterstützt. Bei der genutzten Software hat die Sachbearbeitung Zugriff auf gesetzliche Vorgaben, aber auch interne Dokumente wie Protokolle von Dienstbesprechungen. Alle Unterlagen sind mit Stichwortsuche nutzbar. Hinzu kommen Prüfbögen für das Vier-Augen-Prinzip, die eine einheitliche Rechtsanwendung erleichtern.

Prozessbeschreibungen gibt es bisher noch nicht. Das Onlinezugangsgesetz (OZG) sieht vor, dass die Verwaltungsdienstleistungen digital zur Verfügung gestellt werden. Dadurch kann die Antragstellung zum Beispiel von Sozialleistungen online erfolgen. Um das Gesetz umsetzen zu können, sind die Prozessbeschreibungen digital zu hinterlegen. Dies kann als Chance genutzt werden, Verfahrensabläufe zu überprüfen und gegebenenfalls zu optimieren. Für die Erstellung von Prozessbeschreibungen gibt es für den Bereich Soziales aktuell noch keine genaue Zeitplanung. Auch die Einführung der E-Akte ist derzeit noch nicht konkretisiert.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte Prozessbeschreibungen erarbeiten und visualisieren. Möglicherweise bestehende Optimierungsmöglichkeiten können im gleichen Zuge umgesetzt werden.

5.5.1.1 Delegation von Aufgaben

Der Kreis ist als örtlicher Träger der Sozialhilfe Kostenträger für die Hilfe zur Pflege und für die rechtmäßige Durchführung der an die kreisangehörigen Kommunen delegierten Aufgaben verantwortlich. Er kann auf Grundlage einer geltenden Delegationssatzung den kreisangehörigen Kommunen zur Entscheidung im eigenen Namen die Durchführung der obliegenden Aufgaben nach dem SGB XII übertragen. Hierbei kann sich der Grad und die Ausgestaltung der Delegation von Kreis zu Kreis unterscheiden.

Der **Kreis Herford** hat die ambulanten Leistungen Hilfe zur Pflege zu einem großen Teil an die kreisangehörigen Städte und Gemeinden delegiert. Die aktuelle Satzung über die Durchführung der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) trägt das Datum vom 17. Dezember 2021. Von der Delegation ausgeschlossen sind die ambulanten Wohngemeinschaften als quasi stationäre Einrichtung, die Verfolgung sonstiger privatrechtlicher Ansprüche sowie die Unterhaltsheranziehung gem. § 94 SGB XII.

Der Kreis Herford ist einer von nur neun Kreisen in Nordrhein-Westfalen, die Teile der Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege an kreisangehörige Kommunen delegiert haben.

5.5.1.2 Fachaufsicht

- ➔ Der Kreis Herford unterstützt die kreisangehörigen Kommunen insbesondere durch eine Softwarelösung. Angesichts der nur teilweise delegierten ambulanten Leistungen muss die Fachaufsicht in einem geringeren Umfang Akten prüfen.

Ein Kreis sollte die kreisangehörigen Kommunen in ihrer Aufgabenwahrnehmung der delegierten Aufgaben durch Leitfäden, Arbeitshilfen, Verfahrensstandards, Fachtagungen usw. unterstützen. So kann eine kreisweite einheitliche Wahrnehmung der Aufgabe Hilfe zur Pflege gewährleistet werden. Zudem sollte er eine Qualitätssicherung durchführen, die auf die recht- und zweckmäßige Durchführung der Aufgaben abzielt sowie die Gleichbehandlung aller Hilfesu-

chenden sicherstellt und Missbrauch verhindert. Hierzu sollte ein Kreis die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben der Fachaufsicht effektiv und mit der erforderlichen Qualität bearbeiten zu können.

Im **Kreis Herford** werden in 2020 0,5 Vollzeit-Stellen für die Fachaufsicht eingesetzt.

Da nur neun Kreise Aufgabenbereiche der Hilfe zur Pflege delegiert haben, kann kein interkommunaler Vergleich dargestellt werden. Mittels eines Streudiagramms lässt sich jedoch die Einordnung des Kreises Herford darstellen.

Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege je 10.000 EW ab 65 Jahre 2020



Der Kreis Herford setzt 0,9 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner über 65 Jahren für die Fachaufsicht ein. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich Herford damit eher im unteren Bereich der Skala ein. Unterstützend setzt der Kreis Herford auf digitale Lösungen. Neben umfangreichen gesetzlichen Vorschriften können dort auch interne Regelungen und Protokolle hinterlegt werden. Bei Bedarf werden auch Schulungen durchgeführt.

Die Fachaufsicht führt auch Aktenprüfungen bei den kreisangehörigen Kommunen durch. Zudem wird konkret nachgefragt, soweit bei den Auswertungen der Finanzdaten Auffälligkeiten auftreten.

Entlastend für die Fachaufsicht ist, dass mit den ambulanten Wohngemeinschaften ein erheblicher Teil der ambulanten Leistungen durch den Kreis selbst bearbeitet wird. Somit werden in der Regel alle kostenintensiven Leistungen durch den Kreis genehmigt. Die Zahl der zu prüfenden Akten sowie der Umfang der Leistungen fällt für die Fachaufsicht damit deutlich geringer aus.

5.5.2 Personaleinsatz Hilfe zur Pflege

→ Feststellung

Der Kreis Herford verfügt für den Bereich Hilfe zur Pflege über keine aktuelle Stellenbemessung. Auch durch die Fluktuation bestehen daher Bearbeitungsrückstände. Wie hoch der Personalbedarf auch zur Bearbeitung der Rückstände konkret ist, kann ohne eine Berechnung nicht bestimmt werden.

Ein Kreis sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben der Hilfe zur Pflege effektiv und mit der erforderlichen Qualität bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt.

Nicht nur im **Kreis Herford** waren die letzten Jahre geprägt von zusätzlichen Belastungen für die Sachbearbeitung. Dazu zählen neben der Corona-Pandemie auch gesetzliche Änderungen wie die Einführung der Grundrente sowie die Pflegereform. Vor allem die Corona-Pandemie hat zu einer Mehrbelastung geführt. Zeitweise wurden auch Mitarbeiter zur Unterstützung des Gesundheitsamtes abgezogen. Dadurch kam es zu Bearbeitungsstaus bei den Leistungsanträgen. Weitere Bearbeitungsrückstände wurden durch Stellenvakanzen aufgrund der Fluktuation verursacht. Die Rückstände verteilen sich gleichmäßig auf die Sachbearbeiter. In den letzten Jahren ist es nicht gelungen, diese komplett aufzuarbeiten.

Eine aktuelle Personalbemessung, insbesondere nach den Pflegereformen der letzten Jahre, gibt es nicht.

→ Empfehlung

Der Kreis Herford sollte die Stellen im Fachbereich Soziales neu bemessen und regelmäßig überprüfen. Hierbei soll auch eine regelmäßige Fluktuation des Personals einbezogen werden. Für die Aufarbeitung von Rückständen durch Gesetzesanpassungen können auch temporäre Personalaufstockungen erwogen werden.

5.5.2.1 Personaleinsatz Leistungsgewährung

- Die stationäre Leistungsgewährung bearbeitet auch die ambulanten Wohngemeinschaften. Die komplizierte Sachbearbeitung führt tendenziell zu einem erhöhten Personaleinsatz. Ein interkommunaler Vergleich kann aufgrund ungleicher Vergleichsgrundlage nicht vorgenommen werden.
- Die Pflegefachkräfte stellen die Pflegebedarfe der Leistungsbezieher fest. Vor allem die Heimnotwendigkeitsprüfung bis Pflegegrad 3 hat dabei das Potenzial, den Haushalt zu entlasten.

Im **Kreis Herford** werden in 2020 8,34 Vollzeit-Stellen für die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege stationär eingesetzt. 1,5 Vollzeit-Stellen (Pflegefachkräfte) sind ergänzend in der Bedarfsfeststellung sowie der Heimnotwendigkeitsprüfung tätig.

Personaleinsatz Leistungsgewährung 2020

Kennzahl	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher stationär je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung stationär	k.A.	88,31	127	149	172	202	23

Da die ambulanten Leistungen Hilfe zur Pflege delegiert sind, vergleichen wir hier normalerweise die stationäre Leistungsbearbeitung. Dies ist beim Kreis Herford nicht möglich: Die Leistungen in ambulanten Wohngemeinschaften werden ebenfalls vom Kreis selbst bearbeitet, obwohl dies eigentlich eine ambulante Leistung ist. Somit benötigt der Kreis eine höhere Personalausstattung bei gleichbleibender Zahl stationärer Leistungsbezieher. Mit 104 stationären Leistungsbeziehern je Vollzeit-Stelle wäre der Wert daher auch nah am Minimum. Rechnet man die

ambulanten Wohngemeinschaften hinzu, käme man aber auch nur auf rund 111 Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle. Auch unter Berücksichtigung der aufwändigen Bearbeitung von ambulanten Wohngemeinschaften scheint die Stellenausstattung eher überdurchschnittlich zu sein.

Personaleinsatz Leistungsgewährung je 10.000 Einwohner ab 65 Jahre 2020

Kennzahl	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Pflegefachkräfte je 10.000 EW über 65 Jahre	0,27	0,00	0,11	0,21	0,27	0,71	26
Vollzeit-Stellen ohne Pflegefachkräfte Hilfe zur Pflege stationär je 10.000 EW ab 65 Jahre	k.A.	0,69	1,03	1,30	1,57	2,06	25

Auch wenn die stationären Vollzeit-Stellen nicht in den interkommunalen Vergleich mit einfließen können, bieten diese zumindest einen Anhaltspunkt. Mit 1,49 Stellen je Einwohner über 65 Jahre liegt der Wert über dem Median. Hier sind aber wie bereits festgestellt auch Stellenanteile für die ambulanten Wohngemeinschaften enthalten. Hier zeigt sich wieder die geringe Leistungsdichte: Je Einwohner ist die Stellenausstattung eher durchschnittlich. Aufgrund der eher geringen Fallzahl ist die Stellenausstattung in Relation dazu hingegen höher als in vielen anderen Kreisen. Nach Auskunft des Kreises Herford ist dies aber auch auf die umfangreiche Prüfung privatrechtlicher Leistungsansprüche zurückzuführen. Um solche Ansprüche zu ermitteln, führt die Sachbearbeitung eine aufwändige Zehnjahresprüfung durch. Es werden also für die vergangenen zehn Jahre die Vermögensstände überprüft. Der höhere Personaleinsatz hierfür führt wiederum zu einer direkten Entlastung des Kreishaushalts über die erzielten Erträge (vgl. Kapitel „Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege“).

Die Pflegefachkräfte führen die Heimnotwendigkeitsprüfung für die Pflegegrade zwei und drei durch. Die Prüfung findet sowohl für die klassischen stationären Einrichtungen als auch die ambulanten Wohngemeinschaften statt. Dadurch können Heimaufnahmen entweder verhindert oder zumindest verzögert werden. Da es sich hierbei um die teuersten Pflegeformen handelt, kann so auch der Haushalt entlastet werden. Für die häusliche Pflege reichen die Leistungen der Pflegekasse oftmals aus. Neben der Heimnotwendigkeitsprüfung ermitteln die Pflegefachkräfte auch bei ambulanten Leistungen die Bedarfe²⁶. Auch hier kann so verhindert werden, dass mehr Leistungen bewilligt werden als notwendig.

²⁶ Mit Ausnahme der Stadt Herford, die diese Prüfung mit eigenen Kräften durchführen.

5.5.2.2 Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung

- Der Kreis Herford hat aufgrund der veränderten Gesetzeslage die Personalausstattung für die Unterhaltsheranziehung reduziert. Aufgrund der zentralen Bearbeitung für alle Sozialleistungen besteht dennoch eine hohe Sachkenntnis.

Im Kreis Herford werden in 2020 0,2 Vollzeit-Stellen für die Unterhaltsheranziehung eingesetzt. Bis zum Jahr 2019 waren noch 0,6 Vollzeit-Stellen dafür eingesetzt. Die Unterhaltsheranziehung erfolgt auch für die kreisangehörigen Kommunen.

Die gpaNRW vergleicht standardmäßig die Vollzeit-Stellen je Unterhaltsberechnungsfall. Auf diese Weise kann das Arbeitsaufkommen am besten mit der Stellenausstattung des Kreises verglichen werden. Der Kreis Herford erhebt nicht die Zahl der Unterhaltsberechnungsfälle, weshalb diese Kennzahl nicht gebildet werden kann. Somit errechnet die gpaNRW hilfsweise die Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner ab 65 Jahre.

Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege je 10.000 EW ab 65 Jahre 2020

Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,04	0,01	0,05	0,11	0,20	0,57	24

Die Unterhaltsheranziehung erfolgt durch die Abteilung 50.1 „Grundsicherung, Elterngeld und zentrale Aufgaben“. Die Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege prüft zunächst, ob es Anhaltspunkte für ein Einkommen über 100.000 Euro gibt. Hierfür können im Leistungsantrag vom Antragsteller Angaben zu den Berufen und den Einkommen der Kinder gemacht werden. Dies wird bei persönlichem Kontakt bei der Antragstellung auch noch mal abgefragt. Werden Angaben gemacht und besteht die Vermutung, dass eine Unterhaltspflicht besteht, leitet die Sachbearbeitung den Fall an die Abteilung 50.1 weiter. Diese leiten die Ansprüche auf den Kreis über.

Die Abteilung 50.1 ist auch für die Verfolgung von privatrechtlichen Leistungsansprüchen wie zum Beispiel Schenkungen zuständig. Wie bereits ausgeführt werden diese über die Sachbearbeitung ermittelt. Besteht die Vermutung, dass ein Anspruch besteht, leitet die Abteilung 50.1 die Ansprüche auf den Kreis über. Die Sachbearbeitung genehmigt gleichzeitig die Leistungen Hilfe zur Pflege, um die Versorgung des Pflegebedürftigen sicherzustellen.

5.5.3 Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde

→ Feststellung

Die Aufgaben der WTG-Behörde wurden in den letzten zwei Jahren vor allem durch die Corona-Pandemie erschwert. Aufgrund der wachsenden Anzahl an prüfpflichtigen Einrichtungen hat der Kreis Herford die Personalausstattung erhöht. In Zukunft wird vor allem die Anpassung des WTG im Jahr 2023 eine weitere Belastung darstellen. Möglicherweise wird hierfür eine weitere Anpassung der Organisation und der Stellenausstattung notwendig.

Die WTG-Behörde des Kreises ist nach dem Wohn- und Teilhabegesetz (WTG) und seiner Durchführungsverordnung (WTG-DVO) verpflichtet, eine behördliche Qualitätssicherung 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 Herford** sind in 2020 2,4 Vollzeit-Stellen in der WTG-Behörde tätig. Davon sind 1,0 Vollzeit-Stellen Pflegefachkräfte. Die Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen inklusive der Eingliederungshilfe im Kreisgebiet beläuft sich auf 109 Einrichtungen.

2022 wurden die Stellen auf 4,6 Vollzeit-Stellen ausgeweitet. Hiervon sollen 2,1 Vollzeit-Stellen mit Pflegefachkräften besetzt werden.

Stellenausstattung WTG-Behörde 2020

Kennzahl	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einrichtungen je Vollzeit-Stellen WTG-Behörde	45,42	15,71	27,94	34,07	44,90	60,10	30
Vollzeit-Stellen WTG-Behörde je 10.000 EW über 65 Jahre	0,43	0,28	0,46	0,53	0,64	0,82	30

Die WTG-Behörde ist ein wichtiger Faktor im Pflegesystem. Ihre Aufgaben sind unter anderem die Überwachung und Einhaltung der ordnungsrechtlichen Standards in den Einrichtungen sowie die Beratung der Einrichtungen. Die WTG-Behörde hat damit eine ordnungsrechtliche Schutzfunktion gegenüber den Menschen in Einrichtungen, die nicht mehr in der Lage sind, ihre Rechte und Bedürfnisse selbst durchzusetzen. Aufgedeckte Missstände in Pflegeeinrichtungen haben dazu geführt, dass die Bedeutung der Arbeit der WTG-Behörden nochmals zugenommen hat.

Im Kreis Herford ist die Aufgabe der gleichen Abteilung zugeordnet wie die Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege (50.2). Somit ist bei Bedarf eine Abstimmung mit anderen Teilbereichen für die Belange pflegebedürftiger Menschen möglich.

Das Gesetz regelt nicht, mit welchem Personalschlüssel die Aufgaben der WTG-Behörde wahrgenommen werden müssen. In § 14 Abs. 12 WTG NRW ist lediglich vorgeschrieben, dass die ausführenden Personen für die Aufgaben geeignet sein müssen. Aus diesem Grund führt der Kreis Herford im Tätigkeitsbericht die durchgeführten Fortbildungsmaßnahmen auf. Neben Verwaltungskräften ist auch eine Pflegefachkraft in der WTG-Behörde tätig. Die fachliche Eignung ist somit sichergestellt.

Neben der ordnungsbehördlichen Aufgabe der Aufsicht stehen die WTG-Behörden gem. § 11 WTG NRW auch beratend zur Stelle. Vor allem in den ersten zwei Jahren der Corona-Pandemie (2020 und 2021) war die WTG-Behörde verstärkt beratend unterwegs. Sie war hierbei oftmals erste Ansprechpartnerin der Pflegeheime bei der Umsetzung der neuen Vorgaben. Zudem hat das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales Nordrhein-Westfalen 2020 für rund drei Monate per Erlass die Prüfungen der WTG-Behörde ausgesetzt. Die Regelprüfungen konnten 2020 somit nur zum Teil durchgeführt werden. Mittlerweile konnten diese zu einem großen Teil wieder aufgeholt werden.

Zum Jahr 2022 hat der Kreis seine Personalausstattung erhöht. Grund ist, dass eine häufigere Prüfung angestrebt wird. Bis 2021 wurde gerade bei kleineren Einrichtungen der Prüfzeitraum deutlich ausgedehnt. Für selbstverantwortete Wohngemeinschaften hat der Sozialhilfeträger ein Prüfungsrecht, sofern eine Vereinbarung nach § 75 SGB XII getroffen worden ist. Aktuell gibt es im Kreis Herford jedoch keine selbstverantworteten Wohngemeinschaften, für die eine solche Regelung abzuschließen wäre. Bei den anbieterverantworteten Wohngemeinschaften ist die WTG-Behörde grundsätzlich zuständig.

Eine weitere Aufgabe für die Beschäftigten entsteht durch die Anpassung des WTG in 2023. Der Gewaltschutz in den Wohneinrichtungen soll gestärkt werden, insbesondere in den Einrichtungen der Behindertenhilfe inklusive der Werkstätten für behinderte Menschen. Die zusätzliche Aufgabe der WTG-Beschäftigten wird zu einem erhöhten Arbeitsaufwand führen. Auch aufgrund der steigenden Arbeitsbelastung hat der Kreis die Personalausstattung der WTG-Behörde bereits 2022 angepasst. Im interkommunalen Vergleich 2020 setzt der Kreis noch weniger Personal ein als die meisten anderen Kreise.

➔ **Empfehlung**

Die Anpassungen des WTG im Jahr 2023 bezüglich des Gewaltschutzes erhöht die Anforderungen bei den Beschäftigten. Der Kreis Herford sollte daher überprüfen, inwieweit die neue Aufgabe mit dem bestehenden Personal zu bewältigen ist.

Die WTG-Behörde veröffentlicht alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht. Der Tätigkeitsbericht wird den politischen Entscheidungsträgern zur Verfügung gestellt und im Internet veröffentlicht. Neben den erwähnten Ausführungen zu Personal und Fortbildungsmaßnahmen erhält der Bericht Ausführungen zu den Tätigkeiten der WTG-Behörde (z.B. Status-, Regel- und Anlassprüfungen). Ausführliche Informationen zu den Regelprüfungen werden einrichtungsscharf ebenfalls im Internet veröffentlicht.

5.6 Steuerung und Controlling

5.6.1 Pflegeinfrastruktur

5.6.1.1 Pflegelandschaft

➔ **Feststellung**

Die ambulanten Wohngemeinschaften im Kreis Herford decken teilweise den Bedarf an stationären Pflegeeinrichtungen. Die stationären und teilstationären Pflegeplätze werden über

eine verbindliche Pflegeplanung gesteuert. Der Kreis sieht prognostisch Bedarf an zusätzlichen solitären Kurzzeitpflegeplätzen. Dadurch kann die ambulante Pflege unterstützt werden.

➔ **Feststellung**

Der Fachkräftemangel in der Pflege verschärft die Problematik, ausreichend Pflegeangebote zur Verfügung zu stellen. Der Kreis Herford hat die Problematik erkannt und einen runden Tisch zum Thema Ausbildung gegründet.

Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt in den Kreisen über die kommunale Pflegeplanung. Diese sollte Trends und Handlungsbedarfe aufzeigen, weiterführende Diskussionen initiieren und somit eine auskömmliche Pflegeinfrastruktur fördern. Die Kreise sind gesetzlich verpflichtet, eine den örtlichen Bedarfen entsprechende pflegerische Angebotsstruktur nach Maßgabe des APG NRW sicherzustellen und beziehen hierbei die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ein. Dabei sollen die Kreise im Rahmen der Pflegeplanung für niederschwellige Angebote sorgen, koordinierend tätig werden und durch die Steuerung dieser Angebote, durch die Pflege- und Wohnberatung und durch die Steuerung der Pflegelandschaft dafür sorgen, dass ein Verbleiben in der eigenen Häuslichkeit so lang wie möglich stattfinden kann.

Der **Kreis Herford** erstellt für den stationären und teilstationären Bereich eine verbindliche Pflegeplanung gemäß § 7 Abs. 6 APG. Daher schreibt er diese jährlich fort. Die Pflegeplanung erfolgt in der Stabstelle Sozialplanung und fachliche Steuerung des Dezernats III in Zusammenarbeit mit dem Amt 50 sowie der Stabstelle Gesundheitsplanung. Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden werden in den Prozess mit einbezogen und die Ergebnisse mit diesen abgestimmt. Der Kreis Herford ist einer von nur sieben Kreisen in Nordrhein-Westfalen, die eine verbindliche Pflegeplanung erstellen.

Im Zuge der verbindlichen Planung werden Bedarfe für stationäre und teilstationäre Einrichtungen ausgeschrieben. Zusätzlich erfolgt eine Investoren- und Trägerberatung zu den Bedarfen im Kreis Herford. Errichtet ein Investor eine Einrichtung, obwohl kein Bedarf festgestellt wurde, haben die Bewohner keine Möglichkeit, Pflegewohngeld zu beantragen. Unterstützende Sozialleistungen sind dann nur möglich, wenn ein Anspruch auf Hilfe zur Pflege vorliegt. Wie bereits festgestellt führen die Einrichtungen, die auf Pflegewohngeld verzichten, zu höheren stationären Transferaufwendungen (vgl. Kapitel „Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege“).

Wie sich die Infrastruktur im Kreis Herford darstellt betrachten wir im interkommunalen Vergleich.

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2020

Kennzahl	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	42,90	36,10	40,60	45,95	50,83	57,51	30
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	9,56	7,16	8,65	10,07	11,07	12,62	30

Kennzahl	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	7,09	1,96	3,91	4,67	5,45	8,21	30
Solitäre Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	0,64	0,00	0,20	0,39	0,71	1,33	31
Tagespflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	3,08	2,70	4,07	4,65	6,04	9,19	31

Mehr als die Hälfte der anderen Kreise im Vergleich hat eine höhere stationäre Pflegeplatzdichte. Noch deutlicher ist die vergleichsweise geringe Ausstattung mit Tagespflegeplätzen. Anders sieht es mit der Kurzzeitpflege aus. Im Kreis Herford gibt es mehr Kurzzeitpflegeplätze als in den meisten anderen Kreisen.

Bedarfe sowohl bei der ambulanten als auch der stationären Pflege bestimmt der Kreis anhand der Kennzahl „Versorgungsdichte“. Hierbei legt er die Pflegeplätze und bei der ambulanten Pflege alternativ die Pflegekräfte auf die Pflegebedürftigen um. Für die Bedarfsprognose werden die Pflegebedürftigen anhand der Bevölkerungsprognose geschätzt.

Anhand der demografischen Faktoren lässt sich ablesen, dass die Zahl der Pflegebedürftigen weiter ansteigen wird. Dementsprechend werden auch die pflegerischen Angebote immer weiter ausgebaut. Sowohl bei den Tages- und Kurzzeitpflegen als auch den ambulanten Wohngemeinschaften sind weitere Projekte geplant. So sieht die Pflegeplanung auch trotz der bestehenden Angebote vor allem einen Bedarf an weiteren solitären Kurzzeitpflegeeinrichtungen. Trotz der geringen Dichte an stationären Pflegeplätzen sieht die Pflegeplanung hier keinen akuten Bedarf. Gestützt wird diese Einschätzung durch eine Befragung der stationären Einrichtungen. Diese sehen die Versorgungslage überwiegend gut und haben auch nur eine geringe Warteliste. Entlastend wirkt sich die hohe und weiter steigende Zahl an ambulanten Wohngemeinschaften aus. Diese bieten den Pflegebedürftigen eine oft wohnortnahe, quasi stationäre Pflege.

→ Empfehlung

Der Kreis Herford sollte sich weiter bemühen, die häusliche Pflege möglichst lange durch eine unterstützende Infrastruktur zu ermöglichen. Hierbei sollte er sich wie bisher bemühen, auch teilstationäre Angebote weiter auszubauen.

Hemmend für die Versorgung Pflegebedürftiger ist der Faktor Fachkräfte. Insbesondere den ambulanten Anbietern von Pflegeleistungen fällt es schwerer, qualifiziertes Personal zu finden. Bereits jetzt können nicht mehr alle Wunschpflegeleistungen und auch nicht zu den gewünschten Zeiten abgedeckt werden. Im Interesse des Kreises ist es, dass in allen Sozialräumen ausreichend ambulante Pflegedienste zur Verfügung stehen. Neben teilstationären Einrichtungen wie der Kurzzeit- und Tagespflege können insbesondere ambulante Pflegedienste eine häusliche Pflege ermöglichen und Angehörige entlasten. Gibt es keine ausreichende Zahl an Pflegediensten, kann sich dies negativ auf die Zahl der stationären Leistungsbezieher auswirken.

Aber auch die stationären Einrichtungen haben Probleme Fachkräfte zu finden und zu binden. Dies wirkt sich teilweise auch negativ auf die verfügbaren Plätze aus. Kann ein Träger die

Pflege aufgrund eines Personalmangels nicht gewährleisten, kann er seine Einrichtung nicht voll auslasten. Dadurch bleiben aktuell bereits Pflegeplätze unbesetzt. Aktuell sind in Summe über 200 Pflegeplätze aufgrund des Fachkräftemangels gesperrt.

Um bei diesem Trend gegenzusteuern hat der Kreis Herford 2021 den runden Tisch „Ausbildung in der Pflege“ ins Leben gerufen. Mit Akteuren der Pflegelandschaft werden unter anderem Informationsveranstaltungen an Schulen durchgeführt, um Schülern den Pflegeberuf näher zu bringen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte sich weiter zur Bekämpfung des Fachkräftemangels einsetzen.

5.6.1.2 Pflege- und Wohnberatung

➔ **Feststellung**

Der Kreis Herford ist einer von nur wenigen Kreisen, der die Pflege- und Wohnberatung überwiegend selbst und damit trägerunabhängig ausführt. Für die Beratung kann sowohl auf Pflegefachkräfte als auch technischen Sachverstand aus dem Bauamt zurückgegriffen werden. Derzeit nutzt der Kreis noch nicht alle Möglichkeiten, um die Bürger über die Möglichkeiten der Pflege- und Wohnberatung zu informieren.

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.

Der **Kreis Herford** setzt 1,0 Vollzeit-Stellen für die Wohnberatung ein. Die 1,5 Vollzeitstellen Pflegefachkräfte der Bedarfsermittlung sind auch für die Pflegeberatung zuständig. 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.

Die Wohnberatung erfolgt durch den Kreis Herford. Zusätzlich zu der 1,0 Vollzeit-Stelle gibt es für bauliche Fragen noch Unterstützung durch das Bauamt des Kreises. Die Pflegeberatung wird vom Kreis Herford und, abweichend von den anderen kreisangehörigen Kommunen, der Stadt Herford durchgeführt. Eine weitere Anlaufstelle zur Pflegeberatung im Kreis Herford sind drei Pflegestützpunkte der Pflegeversicherungen.

Neben der Heimnotwendigkeitsprüfung ist die Pflege- und Wohnberatung ein zweiter Baustein, um eventuell Heimaufnahmen zu verhindern. Es ist ein wichtiger Punkt für die Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“. Den Menschen im Kreis muss die Möglichkeit geboten werden, sich umfassend über die Möglichkeiten der häuslichen Pflege zu informieren. So kann zum Beispiel durch eine Tagespflege teilweise die stationäre Heimaufnahme verhindert oder zumindest verzögert werden. Gleiches gilt für den barrierefreien oder -armen Umbau der Wohnung. Dies verzögert auch deutlich den Einstieg in die unterstützenden Hilfen nach dem SGB XII.

Unerlässlich für die erfolgreiche Umsetzung der Beratung ist daher, dass diese den Ratsuchenden niedrigschwellig angeboten wird. Sie sollte wohnortnah und gegebenenfalls auch aufsuchend angeboten werden. Gerade die Beratung in der eigenen Häuslichkeit ist für die Wohnberatung sehr wichtig. Dies war vor allem in den ersten beiden Jahren der Corona-Pandemie nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich. Die Pflegeberatung im Kreis erfolgt teils telefonisch, teils im Haus der Ratsuchenden. Für die Wohnberatung hingegen ist eine Besichtigung der Örtlichkeit meist unerlässlich.

Um die Beratung bekannt zu machen, können Flyer oder Plakate in Arztpraxen, Apotheken oder an anderen öffentlichen Stellen dienen. Der Kreis Herford informiert überwiegend über seine Internetseite zum Angebot der Pflege- und Wohnberatung. Zusätzlich finden Informationsveranstaltungen zur Wohnberatung statt. Ein aktives Zugehen auf bestimmte Bevölkerungsgruppen, zum Beispiel alle Bürger ab 70 Jahren, sieht der Kreis bisher nicht vor. Auf diese Weise könnten jedoch noch mehr Bürger erreicht werden, die sich noch nicht mit einer Umgestaltung ihrer Wohnsituation beschäftigt haben.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte noch umfangreicher für seine Pflege- und Wohnberatung werben. Er sollte auch die Einführung der aufsuchenden Beratung als aktive Ansprache bestimmter Personengruppen prüfen.

5.6.2 Finanz- und Fachcontrolling

➔ **Feststellung**

Das Fach- und Finanzcontrolling des Kreises Herford zeigt sehr detailliert die jährliche Entwicklung des Bereichs Hilfe zur Pflege. Der Kreis arbeitet in seinen Controlling-Berichten jedoch nicht mit Kennzahlen. Diese würden die Steuerung weiter unterstützen.

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.

Im **Kreis Herford** wird das Fach- und Finanzcontrolling durch die Abteilung 50.1 „Grundsicherung, Elterngeld und zentrale Aufgaben“ ausgeführt. Die Abteilung ist wie auch die Leistungsgewährung Teil des Amts 50 „Soziale Leistungen“. Angesichts der hohen Haushaltsbelastung (vgl. Fehlbetrag Hilfe zur Pflege) ist es wichtig, einen genauen Überblick über die Entwicklungen der

Aufwendungen und Erträge zu haben. Dies gilt unterjährig, aber auch als Entwicklung über Jahre hinweg, um Trends zu erkennen.

Die Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem 7. Kapitel SGB XII sowie die Aufgaben der WTG-Behörde werden im Kreishaushalt in der Produktgruppe 005.002 „Hilfen bei Pflegebedürftigkeit und Unterstützung von Senioren“ gebucht. Die für die Prüfung der gpaNRW benötigten Daten konnten für die Vergleichsjahre überwiegend geliefert werden. Lediglich die Leistungsbezieher in ambulanten Wohngemeinschaften mussten als stationäre Leistungsbezieher umgebucht werden. Eine Ermittlung der Stellenanteile hierfür, die ebenfalls als ambulant hätten umgeschlüsselt werden müssen, war zu aufwändig. Die Datenlage ist ausreichend, um ein vollständiges Bild zu erhalten.

Wesentlich für den Informationsgehalt ist, dass Controlling der reinen Zahlen mit den Fachdaten zu verbinden. Nur so ist erkennbar, ob zum Beispiel Aufwendungen aufgrund der gestiegenen Fallzahlen höher ausfallen. Der Fokus ist hierbei nicht auf eine Verringerung des Fallbestandes gerichtet. Stattdessen sollen Steuerungsmöglichkeiten aufgezeigt werden. Hierdurch können möglicherweise die Aufwendungen verringert werden (zum Beispiel durch eine verhinderte Heimaufnahme).

Quartalsweise wird für alle Bereiche des Kreises Herford ein Controllingbericht erstellt. Für diesen gibt es zentrale Vorgaben, welche Informationen enthalten sein müssen. Daneben werden für interne Zwecke je nach Bedarf weitere Auswertungen erstellt. Einmal jährlich wird ein ausführlicher Bericht erstellt. Hierbei werden die Entwicklung der Fallzahlen sowie demografische Faktoren dargestellt. Zudem errechnet der Kreis die Aufwendungen je Fall. Dieser Bericht ist sehr hilfreich, um die Mechanismen hinter den Jahresergebnissen zu verstehen. Für eine unterjährige Steuerung ist dieser jedoch zu spät.

Unterjährig erfolgt eine Auswertung der Daten ohne ausführliches Berichtswesen. In der Regel monatlich werden neben den Finanzdaten auch Fachdaten wie die Hilfearten dargestellt. Durch die regelmäßigen unterjährigen Auswertungen können Entwicklungen frühzeitig erkannt und analysiert werden. Der Kreis Herford ist so in der Lage, bei Bedarf und nach Möglichkeit kurzfristige Steuerungsmöglichkeiten zu ergreifen. Eine Verknüpfung dieser Zahlen zu Kennzahlen, zum Beispiel „Transferaufwendungen je Leistungsbezieher“, erfolgt nicht. Eine solche hilft dabei, Entwicklungen auf einem Blick kenntlich zu machen. Neben Finanzkennzahlen könnten auch Kennzahlen aus dem Fachcontrolling entwickelt werden. So könnte ermittelt werden, wie oft eine stationäre Pflege durch die Heimnotwendigkeitsprüfung verhindert werden konnte.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte die unterjährigen Controllingberichte mit Kennzahlen ergänzen. Hierbei sollten auch Fachdaten mit einfließen.

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
Organisation und Personaleinsatz					
F1	Im Kreis Herford sind nahezu alle Aufgaben mit dem Berührungspunkt Pflege in einer Abteilung eingegliedert. Somit ist ein Austausch untereinander gewährleistet und Synergien können genutzt werden. Jedoch wurden bisher noch keine Prozessbeschreibungen erstellt.	209	E1	Der Kreis Herford sollte Prozessbeschreibungen erarbeiten und visualisieren. Möglicherweise bestehende Optimierungsmöglichkeiten können im gleichen Zuge umgesetzt werden.	210
F2	Der Kreis Herford verfügt für den Bereich Hilfe zur Pflege über keine aktuelle Stellenbemessung. Auch durch die Fluktuation bestehen daher Bearbeitungsrückstände. Wie hoch der Personalbedarf auch zur Bearbeitung der Rückstände konkret ist, kann ohne eine Berechnung nicht bestimmt werden.	211	E2	Der Kreis Herford sollte die Stellen im Fachbereich Soziales neu bemessen und regelmäßig überprüfen. Hierbei soll auch eine regelmäßige Fluktuation des Personals einbezogen werden. Für die Aufarbeitung von Rückständen durch Gesetzesanpassungen können auch temporäre Personalaufstockungen erwogen werden.	212
F3	Die Aufgaben der WTG-Behörde wurden in den letzten zwei Jahren vor allem durch die Corona-Pandemie erschwert. Aufgrund der wachsenden Anzahl an prüfpflichtigen Einrichtungen hat der Kreis Herford die Personalausstattung erhöht. In Zukunft wird vor allem die Anpassung des WTG im Jahr 2023 eine weitere Belastung darstellen. Möglicherweise wird hierfür eine weitere Anpassung der Organisation und der Stellenausstattung notwendig.	214	E3	Die Anpassungen des WTG im Jahr 2023 bezüglich des Gewaltschutzes erhöht die Anforderungen bei den Beschäftigten. Der Kreis Herford sollte daher überprüfen, inwieweit die neue Aufgabe mit dem bestehenden Personal zu bewältigen ist.	216
Steuerung und Controlling					
F4	Die ambulanten Wohngemeinschaften im Kreis Herford decken teilweise den Bedarf an stationären Pflegeeinrichtungen. Die stationären und teilstationären Pflegeplätze werden über eine verbindliche Pflegeplanung gesteuert. Der Kreis sieht prognostisch Bedarf an zusätzlichen solitären Kurzzeitpflegeplätzen. Dadurch kann die ambulante Pflege unterstützt werden.	216	E4	Der Kreis Herford sollte sich weiter bemühen, die häusliche Pflege möglichst lange durch eine unterstützende Infrastruktur zu ermöglichen. Hierbei sollte er sich wie bisher bemühen, auch teilstationäre Angebote weiter auszubauen.	218

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Der Fachkräftemangel in der Pflege verschärft die Problematik, ausreichend Pflegeangebote zur Verfügung zu stellen. Der Kreis Herford hat die Problematik erkannt und einen runden Tisch zum Thema Ausbildung gegründet.	217	E5	Der Kreis Herford sollte sich weiter zur Bekämpfung des Fachkräftemangels einsetzen.	219
F6	Der Kreis Herford ist einer von nur wenigen Kreisen, der die Pflege- und Wohnberatung überwiegend selbst und damit trägerunabhängig ausführt. Für die Beratung kann sowohl auf Pflegefachkräfte als auch technischen Sachverstand aus dem Bauamt zurückgegriffen werden. Derzeit nutzt der Kreis noch nicht alle Möglichkeiten, um die Bürger über die Möglichkeiten der Pflege- und Wohnberatung zu informieren.	219	E6	Der Kreis Herford sollte noch umfangreicher für seine Pflege- und Wohnberatung werben. Er sollte auch die Einführung der aufsuchenden Beratung als aktive Ansprache bestimmter Personengruppen prüfen.	220
F7	Das Fach- und Finanzcontrolling des Kreises Herford zeigt sehr detailliert die jährliche Entwicklung des Bereichs Hilfe zur Pflege. Der Kreis arbeitet in seinen Controlling-Berichten jedoch nicht mit Kennzahlen. Diese würden die Steuerung weiter unterstützen.	220	E7	Der Kreis Herford sollte die unterjährigen Controllingberichte mit Kennzahlen ergänzen. Hierbei sollten auch Fachdaten mit einfließen.	221

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Einwohner	251.074	251.539	250.783	250.578	250.547
Einwohner 45 bis unter 65 Jahre	77.531	77.502	77.011	76.438	75.710
Einwohner 65 bis unter 80 Jahre	37.522	37.245	36.894	36.607	36.570
Einwohner ab 80 Jahre	17.346	17.964	18.537	19.241	19.850

Tabelle 3 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Leistungsbezieher inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2					
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	211	132	126	127	155
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	616	572	565	593	631
Summe	826	704	691	720	786
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2					
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	1.299.808	1.322.607	1.300.905	1.430.250	1.766.350
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Euro	5.426.995	5.441.254	6.071.451	7.124.278	7.991.574
Summe in Euro	6.726.803	6.763.861	7.372.357	8.554.528	9.757.924
Erträge aus Unterhaltsheranziehung und aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen					
Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	148.381	148.588	184.519	32.120	58.290
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Euro	126.021	142.431	52.086	387.932	444.822

6. Bauaufsicht

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Herford 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

Die Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse der Bauaufsicht des Kreises Herford sind geregelt, bieten jedoch noch Möglichkeiten zur Verbesserung. Für abschließende Entscheidungen ist im Genehmigungsfall kein Vier-Augen-Prinzip verankert. Die Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes werden in diesen Fällen noch nicht ausreichend umgesetzt. Zukünftig sollte der Kreis ein Vier-Augen Prinzip für alle zu treffenden Entscheidungen vorsehen. Bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit im Baugenehmigungsverfahren bieten sich für die Bauaufsicht des Kreises weitere Ansatzpunkte für Optimierungen.

Der Kreis Herford gehört zu den wenigen Kreisen, die Bauanträge bereits digital annehmen und bearbeiten können. Die Bearbeitung der Baugenehmigungsverfahren erfolgt vollständig in digitaler Form. Über die eingesetzte Fachsoftware und die Plattform zum Austausch der digitalen Unterlagen wird der Verfahrensablauf unterstützt. Die digitale Beteiligung interner und externer Stellen wirkt sich dabei positiv auf die Laufzeiten aus.

Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit für einfache und normale Baugenehmigungsverfahren ist 2020 im Kreis Herford deutlich kürzer als bei den meisten anderen Kreisen. Gegenüber dem Jahr 2019 konnte die Bauaufsicht die Gesamtlaufzeiten in beiden Verfahren verringern.

Nach Vollständigkeit des Bauantrages sind die Laufzeiten länger als bei der überwiegenden Anzahl der Vergleichskreise. Eine frühzeitigere Beteiligung interner und externer Stellen bietet dem Kreis die Möglichkeit, zukünftig die Laufzeiten zu verkürzen.

Durch einen Verzicht auf wiederholte Nachforderung fehlender Antragsunterlagen könnte die Gesamtlaufzeit von Bauanträgen ebenfalls reduziert werden. Die Bauaufsicht sollte die Regelungen des § 71 BauO NRW 2018 umsetzen. Werden Mängel an einem Bauantrag innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen (Rücknahmefiktion).

Der Kreis Herford hat für die Bauaufsicht Ziele festgelegt. Zur Dokumentation der Zielerreichung sollte er aussagekräftige Kennzahlen bilden. So kann er den Grad der Zielerreichung transparent darstellen und die Steuerung des Bereiches unterstützen. Hier bietet es sich an, die Kennzahlen aus der überörtlichen Prüfung fortzuschreiben, um die intrakommunale Entwicklung zu verfolgen und die Steuerung des Bereiches zu unterstützen.

6.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben beziehen wir auch die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide mit ein. Gegenstand sind dabei nur Aufgaben, die der Kreis Herford 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 Herford haben von den kreisangehörigen Kommunen die große kreisangehörige Stadt Herford sowie die mittleren kreisangehörigen Kommunen Bünde und Löhne eigene Bauaufsichten, um Bauantragsverfahren zu bearbeiten. Für die fünf kleinen kreisangehörigen Kommunen Enger, Hiddenhausen, Vlotho, Kirchlengern, Spenge sowie Rödinghausen erledigt die Aufgaben der unteren Bauaufsicht der Kreis Herford. Somit ist der Kreis für rund 98.900 Einwohner und 252,44 qkm als untere Bauaufsicht tätig.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW*	64	46	62	66	79	101	27
Fälle je qkm*	2,50	0,74	0,96	1,22	1,60	3,87	27
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	86,87	86,87	90,67	91,97	95,13	100	19
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	13,13	0,00	4,88	8,03	9,34	13,13	19

* bezogen auf die Einwohner und Flächen der Kommunen, für die der Kreis als untere Bauaufsichtsbehörde tätig wird

Das Fallaufkommen je Einwohner ist im Kreis Herford vergleichsweise niedrig, liegt aber im Flächenbezug oberhalb des dritten Viertelwertes.

Der Kreis ist einerseits ländlich geprägt, wobei rund 60 Prozent der Flächen landwirtschaftlich genutzt werden. Andererseits befinden sich auch viele mittelständische Betriebe im Kreisgebiet (Möbel- und Maschinenbau sowie Modeunternehmen). Im Kreis Herford haben sich diese auch im Gemeindegebiet der kleinen kreisangehörigen Kommunen angesiedelt. Dies wirkt sich auf die Kennzahlen zum Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren aus. Hier stellt der Kreis Herford mit 13,13 Prozent den Maximalwert und bearbeitet prozentual mehr Anträge im normalen Genehmigungsverfahren als alle Vergleichskreise.

Laut Auskunft der Bauaufsicht besteht eine hohe Nachfrage nach bebaubaren Grundstücken. Ursächlich dafür ist der zunehmende Wohnungsdruck in der angrenzenden kreisfreien Stadt Bielefeld, der Stadt Herford sowie den mittleren Kommunen des Kreises. Auch die Einwohner und Einwohnerinnen der angrenzenden Kreise zeigen zunehmend Interesse an Grundstücken

im Gebiet des Kreises Herford. Aufgrund der steigenden Immobilienpreise und der Knappheit an Wohnraum weichen die Interessenten zunehmend in das Umland aus.

Im Prüfzeitraum sind die Antragszahlen in etwa unverändert geblieben, mit einer wesentlichen Veränderung rechnet die Bauaufsicht des Kreises auch zukünftig nicht.

Entwicklung der Fallzahlen Kreis Herford

Grundzahlen	2019	2020
Bauanträge einfaches Genehmigungsverfahren	563	549
Bauanträge normales Genehmigungsverfahren	78	83
Gesamt	641	632

6.3.2 Rechtmäßigkeit

➔ Feststellung

Der Kreis Herford bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit einige Ansatzpunkte für Verbesserungen.

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich u. a. durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollte das eingesetzte Personal rechtssicher agieren können.

Der **Kreis Herford** hält die in der BauO NRW gesetzten Fristen nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit nach eigener Auskunft häufig ein. In einigen Fällen kommt es zu Fristüberschreitungen, wenn eine unerwartete Häufung von Antragseingängen erfolgt und die zeitgleich erforderlichen Prüf- und Verwaltungstätigkeiten nicht mit den vorhandenen Personalkapazitäten bewältigt werden können. Ein Anstieg der Arbeitsbelastung ist in den genannten Fällen durch Ausfälle von Beschäftigten wegen Krankheit, Fluktuation oder Urlaub zu verzeichnen.

In den Fällen nach § 64 Abs. 2 BauO NRW hält der Kreis Herford nach Eingang des vollständigen Bauantrags im einfachen Genehmigungsverfahren die Frist zur Entscheidung von sechs Wochen aus den zuvor genannten Gründen ebenfalls nicht immer ein.

Der Kreis Herford empfiehlt der Bauherrschaft, bereits mit dem Bauantrag eine Stellungnahme oder Einverständniserklärung der Angrenzer einzureichen, wenn durch das geplante Bauvorhaben geschützte nachbarschaftsrechtliche Belange berührt werden. Haben Angrenzer bereits zugestimmt, so entfällt die Benachrichtigung durch die Bauaufsichtsbehörde. In den meisten Fällen liegen die Zustimmungen dem Antrag bei. In der Praxis hat sich diese Vorgehensweise als zeitsparend und für die Verwaltung entlastend erwiesen. Liegen keine Erklärungen der Angrenzer bei, beteiligt der Kreis Herford diese entsprechend der gesetzlichen Vorgabe und erhebt Gebühren.

Die Baugenehmigung und die Teilbaugenehmigung erlöschen, wenn innerhalb von drei Jahren nach ihrer Erteilung mit der Ausführung des Bauvorhabens nicht begonnen worden ist. Eine Überwachung des Baubeginns gem. § 75 BauO NRW erfolgt im Kreis Herford nur selten. Der

Kreis kann ein mögliches Erlöschen von Baugenehmigungen deshalb nicht durchgängig rechts-sicher nachhalten.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte stets den Beginn der Bauausführung überwachen und dokumentieren. Erhält er die Baubeginn-Anzeige oder einen Fristverlängerungsantrag nicht rechtzeitig, kann er so das Erlöschen der Genehmigung nachhalten.

Der Kreis Herford hat Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen getroffen, so dass er sicherstellt, dass für ähnliche Sachverhalte die gleichen Kriterien durch die Sachbearbeitung für ihre jeweils individuelle Ermessensentscheidung herangezogen werden. Durch Einzelfallbesprechungen während der regelmäßig stattfindenden Austauschtermine stellt er sicher, dass die Sachbearbeitenden über die Entscheidungen informiert sind und sich bei der Abwägung der Entscheidungsgründe unterstützen können. Optimal wäre es, diese Kriterien bzw. die Ermessensausübung auch in der Fachsoftware zu dokumentieren, damit sie bei Bedarf gut auffindbar sind und einbezogen werden können.

→ **Empfehlung**

Die bei der Ermessensfindung berücksichtigten Aspekte sollte der Kreis auch in der Fachsoftware dokumentieren, so können die individuelle Abwägung der Entscheidungsgründe/ Kriterien auch zu einem späteren Zeitpunkt objektiv nachvollzogen werden.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht erhebt der Kreis Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW). Den Gebührenrahmen schöpft der Kreis nach eigener Auskunft bereits gut aus. Allerdings werden die Gebühren für die Nachforderung von Unterlagen nicht erhoben. Diese Gebühr ist notwendig, da die von Nachforderungen betroffenen Vorgänge einen entsprechend höheren Bearbeitungsaufwand verursachen, 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 können die anderen 50 Prozent entsprechend als Mehrerlös den Mehraufwand des Kreises decken.

→ **Empfehlung**

Für die Nachforderung von Unterlagen sollte der Kreis Herford zukünftig Gebühren erheben, um den durch die Nachforderung entstehenden Mehraufwand auszugleichen.

Kennzahlen zur Darstellung des Aufwandsdeckungsgrades werden nicht erhoben. Mit den erhobenen Gebühren sollten die Aufwendungen der Bauaufsicht zu einem möglichst hohen Teil gedeckt werden. Auf die Gebührenhöhe hat der Kreis dabei nur eingeschränkte Einflussmöglichkeiten. Aufgrund des Gebührenbezuges zu den Rohbausummen, führen insbesondere Bauanträge für große Sonderbauten oft zu hohen Gebühren.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte durch eine Kennzahl überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht wird, um erkennen zu können, ob er die beeinflussbaren Gebühren anpassen sollte bzw. kann.

6.3.3 Geschäftsprozesse

➔ Feststellung

Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt den zu durchlaufenden Prozess bis zur Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung bereits umfänglich. Dienstbesprechungen sowie Rücksprachen im Einzelfall geben dem eingesetzten Personal weitgehend Handlungssicherheit. Es fehlen jedoch klare schriftliche Regelungen zu den Verantwortlichkeiten und Entscheidungsbefugnissen.

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 Herford hat seine Verwaltungsaufgaben auf insgesamt drei Dezernate verteilt. Daneben sind bestimmte Aufgaben direkt dem Landrat unterstellt. In den Dezernaten erfolgt eine weitere Untergliederung der Aufgaben in Ämter mit ihren jeweiligen Sachgebieten. Der thematische Aufgabenbereich „Umwelt, Planen und Bauen“ ist im Dezernat II angesiedelt. Die Bauaufsicht ist dort dem Amt 72.2 (Bauen, Wohnen, Immissionen) angegliedert.

Die Fragen des im Kapitel 6.2 beschriebenen Interviews betrafen die Regelung der Arbeitsabläufe sowie die Festlegung von Verantwortungsbereichen. Der Kreis Herford setzt zur Bearbeitung von Bauanträgen eine prozessorientierte Software ein. Der gesamte Bearbeitungsprozess ist in der Software hinterlegt. Die Beschäftigten arbeiten im System einen Arbeitsschritt nach dem anderen ab. Neben dem Verfahrensablauf/dem Prozess an sich hat der Kreis Herford in der Software auch Checklisten sowie Textbausteine und Vorlagen hinterlegt. Die Prozesse, Checklisten etc. sind auf das jeweilige Genehmigungsverfahren abgestimmt.

Schriftliche Regelungen zu Entscheidungsbefugnissen hat der Kreis Herford für die Beschäftigten der Bauaufsicht nicht getroffen. Sie ergeben sich bislang nur aus der geübten Praxis. Nach Ansicht des Kreises sind sie allen Beschäftigten bewusst und werden eingehalten. Durch die ganzheitliche Sachbearbeitung in den Baugenehmigungsverfahren entfallen weitestgehend Schnittstellen zu anderen Beschäftigten. Die Entscheidungsbefugnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind dadurch eindeutig abgegrenzt.

Bei Abweichungen und Befreiungen binden die Sachbearbeitenden dagegen die unmittelbaren Vorgesetzten ein. Des Weiteren erörtern sie einzelne Fälle bei Bedarf in den regelmäßigen gemeinsamen Dienstbesprechungen. Über die Dienstbesprechung führt die Bauaufsicht Protokolle. Damit sind die Entscheidungen für alle Sachbearbeitenden jederzeit einsehbar und für gleichartige Fälle recherchierbar. Die gpaNRW hält es dennoch für geboten, eindeutige Regelungen über Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse schriftlich festzulegen. Neben der Handlungssicherheit für die derzeitigen Beschäftigten erleichtern klare Regelungen auch neuen Sachbearbeitenden den Einstieg.

→ Empfehlung

Der Kreis Herford sollte möglichst eindeutige Regelungen über Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse durch eine Dienstanweisung oder Organisationsverfügung festlegen.

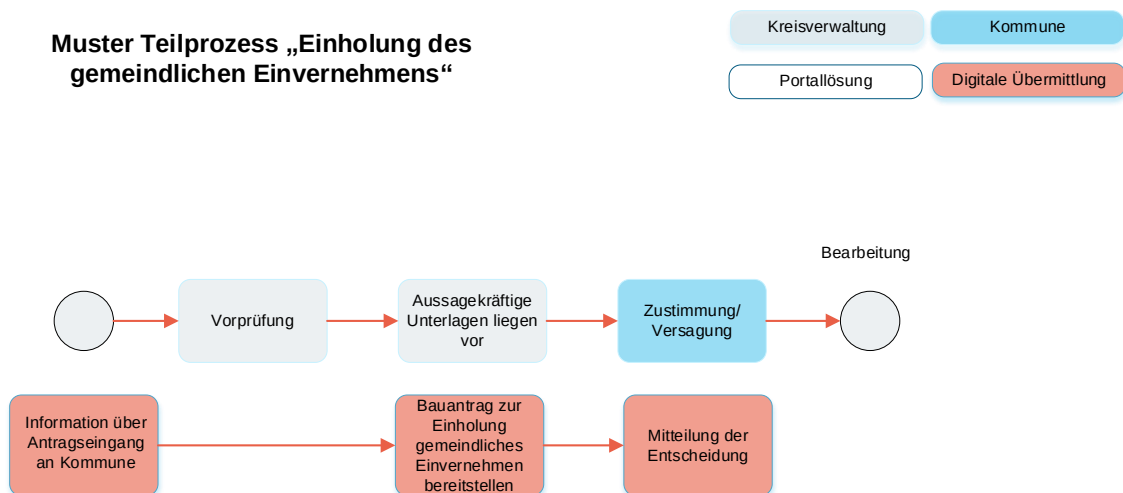
In anderen unteren Bauaufsichten haben wir darüber hinaus die Vorgehensweise vorgefunden, wichtige Informationen, Erlasse und Verfügungen in einem zentralen digitalen Ordner abzulegen, auf den alle Sachbearbeitenden Zugriff haben. Auch das kann die Beschäftigten bei der rechtssicheren Bearbeitung der Vorgänge unterstützen.

6.3.4 Schnittstellen

- Die notwendigen Beteiligungsverfahren und die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens startet der Kreis Herford, sobald der Bauantrag vollständig ist. Die Anzahl der angeforderten Stellungnahmen ist vergleichsweise niedrig.

Schnittstellen zu anderen Behörden und Dienststellen sollte ein Kreis auf das notwendige Maß beschränken. Beteiligungen sowie das Einholen des gemeindlichen Einvernehmens sollten in möglichst kurzer Zeit abgeschlossen sein, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert.

Muster Teilprozess „Einholung des gemeindlichen Einvernehmens“



Wie in der vorstehenden Abbildung Muster Teilprozess „Einholung des gemeindlichen Einvernehmens“ zu sehen, startet auch die Bauaufsicht des Kreises Herford die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens immer so zeitnah wie möglich nach Abschluss der formellen Vorprüfung. Die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens erfolgt überwiegend in digitaler Form. Nur bei großen Bauvorhaben wird noch auf eine Papierakte zurückgegriffen.

Die Zahl der notwendigen Beteiligungsverfahren, die der Kreis durchführen muss, wird von den regionalen Strukturen beeinflusst. Zu diesen regionalen Strukturen zählen beispielsweise:

- Bergbauareale,
- Natur- oder Trinkwasserschutzgebiete,
- Denkmalschutzbereiche,

- Verkehrsinfrastrukturen wie Bundesautobahnen, Flughäfen, Wasserstraßen oder Bahnanlagen.

Hat die beabsichtigte Baumaßnahme einen Bezug zu den vorgenannten Bereichen, sind unterschiedlichste Behörden oder Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese einzuholenden Stellungnahmen kann der Kreis in der Regel nicht beeinflussen. Wenn ein Kreis jedoch darüberhinausgehend Stellungnahmen anfordert, beispielsweise um seine spätere Entscheidung abzusichern, dann ist dies zwar grundsätzlich nachvollziehbar – diese zusätzlichen Stellungnahmen belasten aber sowohl die Bearbeitungsdauer als auch die eingesetzten Personalressourcen im Verfahren.

Daher sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen nach Ansicht der gpaNRW stets auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. Als Indikator nutzt die gpaNRW die Kennzahl Stellungnahmen je Bauantrag:

Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	2,3	1,83	2,27	2,41	3,14	5,19	24
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	1,2	0,62	0,89	1,13	1,43	3,74	20
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	1,1	0,79	1,20	1,34	1,54	2,49	20

Der unterhalb des Median liegende Kennzahlenwert zu den eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen je Bauantrag weist auf keine Auffälligkeiten hin. Dem Kreis Herford gelingt es, die eingeholten Stellungnahmen auf das notwendige Maß zu beschränken. So beschleunigt er das Verfahren und belastet die vorhandenen Ressourcen nicht unnötig.

6.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kreise nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen unteren Bauaufsichten. Unterschiede sind bei der Betrachtung so leichter erkennbar.

→ Feststellung

Der Prozess im Baugenehmigungsverfahren ist klar strukturiert. Er bietet jedoch noch Möglichkeiten zur Verbesserung, beispielsweise durch eine konsequente Umsetzung der Rücknahmefiktion.

➔ **Feststellung**

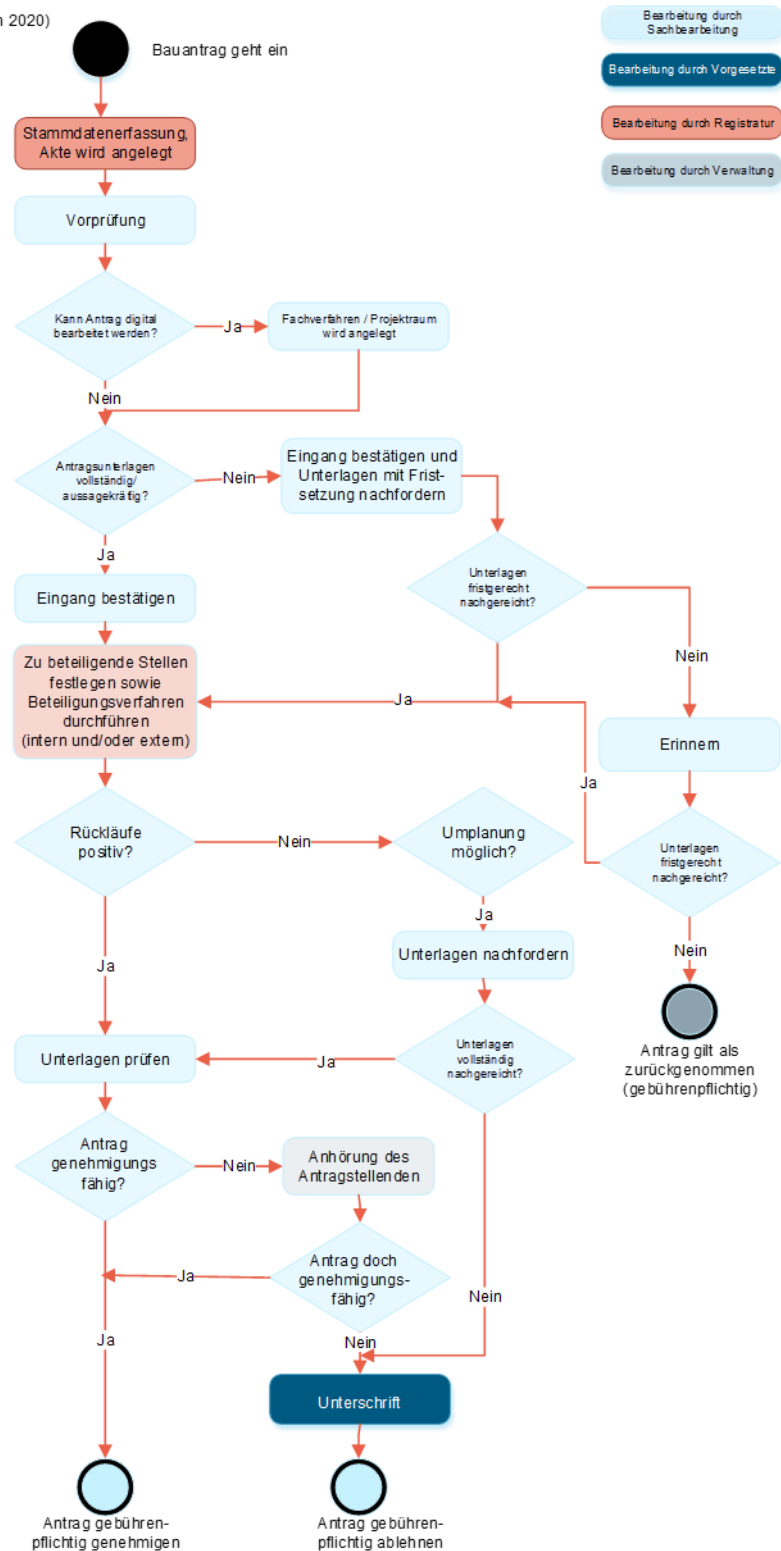
Für abschließende Entscheidungen ist im Genehmigungsfall kein Vier-Augen-Prinzip verankert, daher werden die Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes noch nicht ausreichend umgesetzt.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte ein Kreis ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit diese die Verfahren rechtssicher abwickeln können. Zudem sollten mehrfache Vollständigkeitsprüfungen vermieden werden, um das Verfahren zu beschleunigen.

Die nachfolgende Grafik stellt den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens im **Kreis Herford** dar:

Prozessablauf Herford

(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)



Für ein zügiges Genehmigungsverfahren ist es wichtig, dass der Kreis den Zeitpunkt und die Häufigkeit der Nachforderung von Unterlagen geschickt wählt. Im Jahr 2020 hat der Kreis

Herford die Beteiligungsverfahren erst nach Vollständigkeit aller Unterlagen gestartet. Eine frühzeitigere Beteiligung – wenn alle zur Beurteilung notwendigen Unterlagen vorliegen - könnte sich positiv auf die Gesamtlaufzeit auswirken.

Diese Vorteile hat die Bauaufsicht des Kreises erkannt und ihr Verfahren zwischenzeitlich umgestellt. Laut Auskunft der Leitung Bauaufsicht werden nun die Beteiligungsverfahren sofort nach Vorliegen der zur Beurteilung notwendigen Unterlagen gestartet, was nach erster interner Auswertung zu einer Beschleunigung der Bauantragsverfahren geführt hat.

Sofern der Antrag unvollständig eingeht, werden Unterlagen durch die Sachbearbeitung angefordert. Sie setzt darüber hinaus eine Frist zur Vorlage der Unterlagen, verbunden mit dem Hinweis auf die Rücknahmefiktion bei Nicht-Einhaltung der Frist. Die Fristdauer bemisst der Kreis nach eigenen Angaben eher knapp aber so lang wie sachlich vertretbar.

Fehlen nach Ablauf der Frist immer noch relevante Unterlagen, erinnert die Sachbearbeitung und setzt eine erneute Frist. Grundsätzlich sieht der Kreis Herford seine Aufgabe in der Genehmigung von Anträgen und nicht in der Ablehnung. Diese Vorgehensweise widerspricht jedoch der gesetzlichen verankerten Rücknahmefiktion. Liegen die geforderten Unterlagen zum Ablauf der Frist nicht vor, gilt der Antrag als zurückgenommen.

➔ **Empfehlung**

Nach Eintritt der Rücknahmefiktion gilt der Bauantrag Kraft Gesetz als zurückgenommen. Der Kreis kann zu diesem Zeitpunkt keine Fristverlängerung gewähren. Der Kreis Herford sollte seine geübte Praxis ändern und auf eine erneute Anforderung von Unterlagen verzichten.

Mit der Leiterin der Bauaufsicht sowie dem zuständigen Mitglied des Verwaltungsvorstandes wurde dieses Thema eingehend besprochen. Zukünftig wird der Kreis Herford auf eine Erinnerung nach Fristablauf verzichten.

Im Übrigen ist der Prozessablauf klar strukturiert und vermeidet unnötige Schnittstellen oder Doppelarbeiten. Überregulierungen – indem beispielsweise auch Bagatellfälle mehrere Gegenprüfstellen durchlaufen müssen – sind nicht vorhanden. Der Sachbearbeitung wird so eine zügige Abwicklung des Verfahrens ermöglicht.

Es zeigt sich jedoch ein Außerachtlassen des Vier-Augen-Prinzips:

In der Bauaufsicht wird über Genehmigungen entschieden. Damit zählt diese Aufgabe zu den korruptionsgefährdeten Bereichen entsprechend § 19 Absatz 2 Satz 2 KorruptionsbG²⁷: „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 KorruptionsbG²⁸ von mindestens zwei Personen innerhalb der öffentlichen Stelle getroffen werden. Dies wird im Kreis Herford bei der Genehmigung von Bauanträgen noch nicht entsprechend umgesetzt. Anders als bei der Ablehnung erfolgt hier keine Mitzeichnung durch Vorgesetzte. Dies stärkt zwar einerseits eine ganzheitliche Sachbearbeitung

²⁷ Ab 01. Juni 2022 findet sich diese Regelung in § 10 Absatz 2 Satz 2 des Gesetzes zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

²⁸ Ab 01. Juni 2022 findet sich diese Regelung in § 11 Satz 2 KorruptionsbG

und das Verantwortungsbewusstsein des jeweiligen Sachbearbeiters bzw. der jeweiligen Sachbearbeiterin – wird jedoch andererseits den Vorgaben des Korruptionsschutzes nicht gerecht.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte ein Vier-Augen-Prinzip für alle zu treffende Entscheidungen in Baugenehmigungsverfahren – auch für die Genehmigung von Bauanträgen – vorsehen. So erfüllt er die Vorgaben des KorruptionsbG für korruptionsgefährdete Bereiche und beugt möglichen Korruptionsfällen vor.

6.3.6 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Der Kreis Herford gehört zu den wenigen Kreisen, die Bauanträge bereits digital annehmen und bearbeiten können. Durch den Einsatz einer neuen Fachsoftware soll die Bauantragsbearbeitung besser unterstützt werden.

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.*

Im Dezember 2020 informierte das Land die Kommunen über den Start des Bauportals NRW, u. a. mit einer Handreichung zum Bauportal. Die digitale Einreichung des gesamten Bauantrages mit seinen Anlagen muss bis zum 31. Dezember 2022 möglich sein, diese Verpflichtung gibt das Onlinezugangsgesetz (OZG) Bund und Ländern vor. Ziel sollte es sein, auch die Bearbeitung des Antragsverfahrens vollumfänglich digital abzuwickeln.

Die Bearbeitung der Baugenehmigungsverfahren erfolgt im Kreis Herford überwiegend in digitaler Form. Teilweise wird aber – insbesondere für große Bauvorhaben – weiterhin eine Papierakte genutzt. Über die eingesetzte Fachsoftware und die Plattform zum Austausch der digitalen Unterlagen wird der Verfahrensablauf unterstützt. Andere am Genehmigungsverfahren beteiligte Fachämter und externe Stellen sind an der eingesetzten Software angebunden. So kann beispielsweise direkt auf die gespeicherten Informationen zum Bauantrag zurückgegriffen und die Stellungnahme in die Software eingegeben werden.

Die digitale Bauakte ist im Kreis Herford die Hauptakte, die in der Bauaufsicht geführt wird. Die Annahme von digitalen Bauanträgen ist in der Bauaufsicht des Kreises Herford mit der eingesetzten Fachsoftware möglich. Rund 50 Prozent der Bauanträge gehen digital ein, wobei Unterlagen über ein Portal eingereicht werden können. Per Post eingehende Bauanträge werden zu Beginn der Bearbeitung eingescannt und so in den digitalen Arbeitsprozess eingegliedert. Durch die eingehenden Papieranträge besteht derzeit ein höherer Erfassungs- und Bearbeitungsaufwand.

Die Bauaufsicht hat das Ziel, dass zukünftig alle Bauanträge vollständig digital eingehen. Somit könnten die momentan zusätzlichen aufwändigen Arbeiten zur Digitalisierung der eingehenden Papierakten und -anträge entfallen.

Die Bauaufsicht des Kreises Herford ist seit vielen Jahren in der Umsetzung des digitalen Baugenehmigungsverfahrens tätig und setzt eine länger erprobte Plattform ein. Aktuell erfolgt ein Wechsel der Fachsoftware. Der Einsatz beim Kreis Herford ist vom Ablauf einer Testphase abhängig.

Die Möglichkeit der Fachsoftware - die Sachbearbeitung bei der Festlegung der Gebührenhöhe zu unterstützen - wird vom Kreis noch nicht genutzt.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte zukünftig die Möglichkeit der neuen Software zur automatischen Festlegung der Gebührenhöhe nutzen. Damit kann er eine rechtssichere Gebührenerhebung unterstützen und gleichzeitig die Sachbearbeitung entlasten.

Für das einfache und schnelle Auffinden von elektronischen Akten ist die Aufstellung eines Dokumentenmanagementsystems notwendig. Nur so ist es im Vertretungsfall möglich, Vorgänge schnell aufzufinden und weiter zu bearbeiten. Ein solches Dokumentenmanagementsystem ist in der Bauaufsicht des Kreises Herford vorhanden. Die vorhandene Registratur sortiert und vergibt die Aktenzeichen. In der Fachsoftware werden die Aktenzeichen der einzelnen Vorgänge geführt. Durch die Digitalisierung des Vorganges kann jederzeit auf den Vorgang zugegriffen werden.

Insgesamt hat die gpaNRW einen sehr unterschiedlichen Fortschritt bei der Digitalisierung der Baugenehmigungsverfahren bei den Kreisen in NRW vorgefunden. Die nachfolgende Tabelle zeigt neben dem erhobenen Sachstand zum 30. April 2022 im Kreis Herford zu unterschiedlichen Anforderungen der Digitalisierung auch die Anzahl der Kreise, die diese bereits erfüllen:

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen Digitalisierung zum 30. April 2022

Anforderung	Status des Kreis Herford	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.	ja	8
Es erfolgt eine automatische Übernahme aus dem Antragsvordruck in die Fachsoftware.	nein	5
Anträge in Papierform werden zu Beginn des Prozesses eingescannt.	ja	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.	ja	10
Die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens erfolgt elektronisch über die Plattform.	ja	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.	nein	24
Aktuelle Bauakten werden elektronisch archiviert.	ja	15
Es gibt ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem (alternativ: Aktenplan) anhand dessen Vorgänge abgelegt und z. B. auch von Vertretungskräften einfach aufgefunden werden können.	ja	25
Altakten werden eingescannt und elektronisch archiviert.	ja	20

6.3.7 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn der Kreis es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigungsbearbeitung zugeordnet hat. Dies beinhaltet auch das Personal, das die förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet oder Bauberatungen durchführt. Diese aufgabenorientierte Personalerfassung macht die Daten vergleichbar.

- Im Vergleichsjahr 2020 stand der Bauaufsicht Herford mehr Personal zur Bearbeitung der neuen Falleingänge zur Verfügung als bei den meisten anderen Kreisen. Eine hohe Fluktuation und nicht wiederbesetzte Stellen belasten die Bauantragsbearbeitung.

Grundsätzlich sollte ein Kreis auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. die Veränderung der Anzahl der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollte er dem

Personal ggf. andere Aufgaben zuweisen. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte er die Personalbelastung nachhalten, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder ablauforganisatorisch reagieren zu können.

Dabei ist mit dem Zuweisen anderer Aufgaben nicht gemeint, dass das Personal in anderen Verwaltungsbereichen eingesetzt werden soll: Vielmehr ist es Ziel, dass bei sinkender Belastung in der Sachbearbeitung der Baugenehmigungsverfahren die Beschäftigten beispielsweise Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Umsetzung der Digitalisierung übernehmen können.

Um die Belastung des eingesetzten Personals durch neue Falleingänge vergleichen zu können, erhebt die gpaNRW die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“.

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Anträgen zusammen, die die Sachbearbeitung aus dem Bereich Baugenehmigung inklusive förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide und Bauberatung zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen und im einfachen Genehmigungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen.

Bei den fallbezogenen Kennzahlen hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im einfachen Baugenehmigungsverfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Baugenehmigungsverfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für die gpaNRW bestätigt: die Zusammensetzung der Fälle wies in den bislang durchgeführten Prüfungen keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

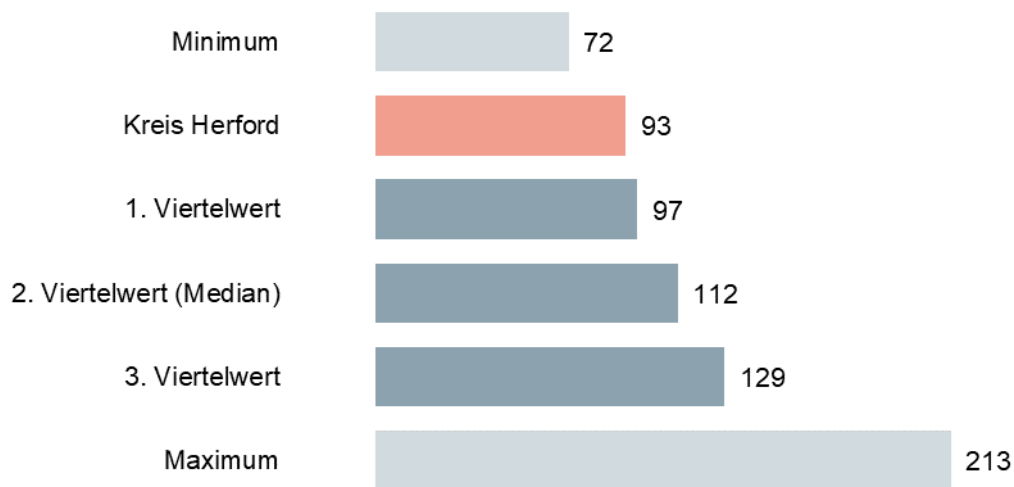
Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet, inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen im von der gpaNRW definierten Aufgabenbereich stehen. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben der Bauaufsicht/ Bauordnung wie beispielsweise Denkmalschutz, bauordnungsbehördliche Angelegenheiten oder Klageverfahren sind bei allen Kreisen nicht mit einflussen.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Baugenehmigungen und der Bearbeitung der förmlichen Voranfragen/ Vorbescheide waren beim Kreis Herford in 2020 insgesamt 9,3 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Anteil von einer Vollzeit-Stelle für den Overhead. Dieser liegt mit rund elf Prozent knapp unterhalb des Median der Kreise (11,5 Prozent).

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 Herford die im Jahr 2020 eingegangenen 632 Anträge in Genehmigungsverfahren (einfaches und normales) sowie die 139 förmlichen Bauvoranfragen als „Fälle“ und stellt sie den insgesamt erfassten 8,3 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung gegenüber.

In der Bauaufsicht werden vom Kreis Herford überwiegend Bauingenieure und Architekten eingesetzt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



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



Der knapp unter dem ersten Viertelwert liegende Kennzahlenwert der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“ bedeutet, dass dem Kreis Herford vergleichsweise mehr Personal zur Bearbeitung der neuen Falleingänge zur Verfügung stand als den meisten anderen Kreisen.

Zur weiteren Analyse beziehen wir nachfolgende Kennzahlen mit ein:

Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Kreis Herford	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)	87	56	83	94	108	191	27

Kennzahlen	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in %	18,67	7,51	19,30	25,40	32,84	50,42	19

Die Kennzahl „Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)“ liegt im interkommunalen Vergleich über dem ersten Viertelwert. Der Kreis Herford konnte im Vergleichsjahr weniger Fälle durch Bescheid abschließen als die Hälfte der Vergleichskreise.

Belastet ist der Kreis nach eigenen Angaben durch eine hohe Fluktuation und der Schwierigkeit freierwerdende Stellen zeitnah nachzubersetzen. Durch die Einarbeitung der neuen Beschäftigten werden erhebliche Zeitannteile gebunden. Diese hohe Belastung spiegelt sich auch in der Kennzahl wider – in anderen Kreisen kann ein routinierteres Abarbeiten der Fälle erfolgen.

Das Verhältnis unerledigter Bauanträge jeweils zum 01. Januar eines Jahres zu den neuen Bauanträgen in Prozent zeigt die bestehende Belastung aus Altfällen bzw. Rückständen. Da sie ebenfalls durch die eingesetzten Personalressourcen zu bewältigen sind, ist es wichtig, diesen Wert in seiner Entwicklung zu beobachten. Der Kreis Herford hat vergleichsweise wenige Rückstände, eine übermäßige Belastung der Beschäftigten kann aus dieser Kennzahl nicht abgeleitet werden.

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 Herford – wie auch elf andere Kreise – die Aufteilung nicht vornehmen konnte und somit keine Ausführungen dazu gemacht werden können.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020

Kennzahlen	Kreis Herford	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

→ Feststellung

Die Bauberatung des Kreises Herford stellt Bauinteressenten und Bauvorlagenberechtigten bereits breitgefächerte Vorabinformationen – auch digital – bereit. Dennoch gehen 62 Prozent der Bauanträge unvollständig ein.

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.

Der Internetauftritt des **Kreises Herford** zum Thema Bauen ist mit vielen (Fach-) Informationen, FAQs, Verlinkungen zu weiterführenden Informationen sowie Kontaktdaten zu Ansprechpersonen gut aufgestellt. Bauinteressierte erhalten umfassende Erläuterungen, Informationen und Hintergrundinformationen.

Formulare zum Bauen sowie ein virtuelles Bauamt stehen den Bauwilligen ebenfalls zur Verfügung. Zusätzlich wird Bauvorlagenberechtigten und Antragstellenden die Möglichkeit eröffnet, Bauanträge digital einzureichen.

Um Hinweise zu erhalten, ob die verfügbaren Informationen auch zu bearbeitungs- bzw. prüffähigen Anträgen führen, betrachten wir parallel die drei Aspekte der Anteile zurückgenommener, abgelehnter oder unvollständiger Bauanträge.

Zurückgenommene, abgelehnte und unvollständige Bauanträge 2020

Kennzahlen	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent	4,59	2,58	4,20	6,09	9,22	17,35	26
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in Prozent	0,69	0,22	0,57	0,92	1,55	4,63	27

Kennzahlen	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil unvollständig eingegangene Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent	62,03	19,98	59,98	73,48	80,00	91,96	25

Der im Vergleich unterhalb des Median liegende Anteil an zurückgenommenen Bauanträge des Kreises Herford lässt für sich betrachtet noch keinen Rückschluss auf die Wirkung der vorhandenen Informationen zu.

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. Die Rücknahmefiktion wird vom Kreis Herford nicht konsequent umgesetzt, sodass dies ein Grund für den unterhalb des Median liegenden Wertes sein kann (siehe Kapitel 6.3.5 – Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens).

Der Anteil der unvollständig eingegangenen Bauanträge ist bei fast allen Kreisen hoch, so auch beim Kreis Herford. Die Bearbeitung von unvollständigen und mangelhaften Anträgen wie auch von Verfahren, die nicht genehmigungsfähig sind, binden unnötig Personalressourcen. Sie bedeuten für den Antragstellenden wie auch für die Bauaufsichtsbehörde einen Aufwand, der zumindest teilweise vermeidbar ist. Diese Verfahren sollten daher durch geeignete Maßnahmen ausgeschlossen bzw. minimiert werden. Dazu trägt im großen Maße eine gute Vorabinformation und Bauberatung bei.

→ Empfehlung

Die Bauaufsicht des Kreises Herford sollte die Gründe für den hohen Anteil unvollständig eingegangener Bauanträge analysieren. Ziel sollte eine höhere Quote an vollständig eingereichten Bauanträgen und die Vermeidung von Bauanträgen ohne Erfolgsaussicht sein.

Die gpaNRW hat in allen Kreisen den Personaleinsatz in der Bauberatung abgefragt. In den Vergleich sind die Daten von 17 Kreisen eingeflossen. Der Kreis Herford konnte die Stellenanteile nicht differenziert ausweisen. Die Grafik zeigt den Anteil der Vollzeit-Stellen Bauberatung an den Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung informatorisch:

Anteil der Vollzeit-Stellen Bauberatung an den Vollzeit-Stellen Bauaufsicht



Im Kreis Herford erfolgt die Bauberatung durch die jeweils zuständigen Sachbearbeitenden. Sie stehen Bauwilligen, Investoren und Architekten für erste Auskünfte über planungs- und baurechtliche Grundlagen zur Verfügung. Eine zentrale Bauberatung gibt es nicht. Die Bauberatung findet in der Regel in den Servicezeiten statt, sodass die Beschäftigten außerhalb der Servicezeiten nicht durch allgemeine Rückfragen belastet werden. Die Bearbeitung von Bauanträgen wird allerdings an Tagen, an denen Servicezeiten stattfinden, teilweise unterbrochen und der Prozess des Bauantragsverfahrens verzögert sich. Andere untere Bauaufsichten haben gute Erfahrungen mit einer verpflichtenden Vereinbarung von Terminen zur Bauberatung gemacht. Diese Vorgehensweise könnte die Beschäftigten entlasten.

→ Empfehlung

Der Kreis Herford sollte - zur Entlastung der Sachbearbeitenden und zur Beschleunigung des Bauantragsverfahrens – eine allgemeine Bauberatung nur nach verbindlicherer Terminvereinbarung durchführen.

6.3.9 Dauer der Genehmigungsverfahren

- Die Gesamtlaufzeiten beider Verfahren positionieren sich im interkommunalen Vergleich unterhalb des ersten Viertelwertes. Die Dauer im einfachen Verfahren liegt dabei mit 72 Kalendertagen unterhalb der von der gpaNRW festgelegten Zielgröße.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ein Kreis ab dem 01. Januar 2019²⁹ bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln, z. B. zur Beteiligung politischer Gremien, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden etc. ab. Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kreise die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten oder ähnliche Bearbeitungsunterbrechungen.

²⁹Landesbauordnung (BauO NRW 2018) Stand: 01.01.2019.

Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

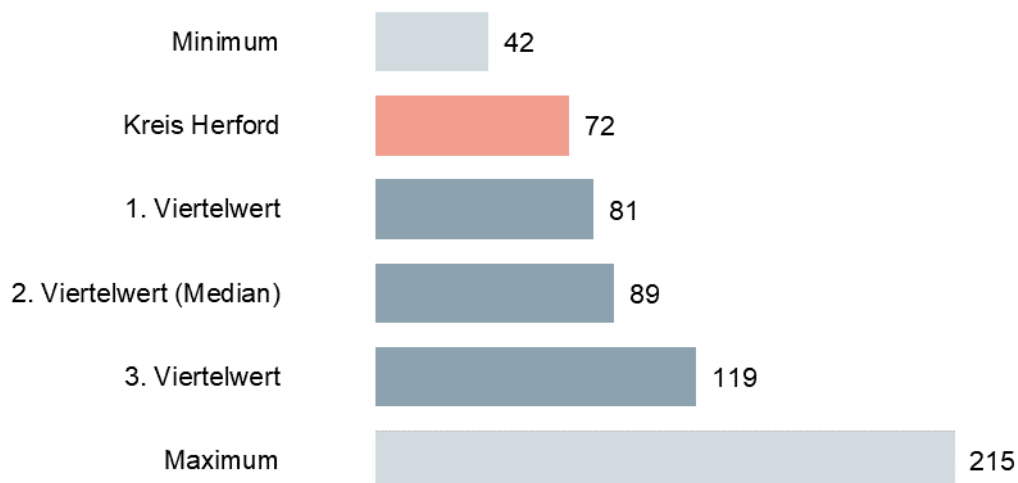
- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Da wir die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachten, fließen zurückgenommene Anträge bei der Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

Die differenzierte Erfassung von Laufzeiten ist eine wesentliche Information für den Kreis und kann ihn bei der Steuerung unterstützen. Beispielsweise helfen die ausgewerteten Zeiten, Ursachen für Veränderungen bei den Verfahrensdauern zu ermitteln und diese entweder zu bestärken, wenn sie die Verfahren beschleunigen oder diese abzustellen, wenn sie die Verfahrensdauern belasten.

Die gpaNRW betrachtet zunächst die Gesamtlaufzeit im einfachen Genehmigungsverfahren, da diese bei allen Kreisen mit rund 90 Prozent den Hauptanteil der Bauanträge ausmachen (siehe Kapitel 6.3.1 - Strukturelle Rahmenbedingungen). Beim Kreis Herford machen die einfachen Genehmigungsverfahren rund 87 Prozent der Bauantragsverfahren aus.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020

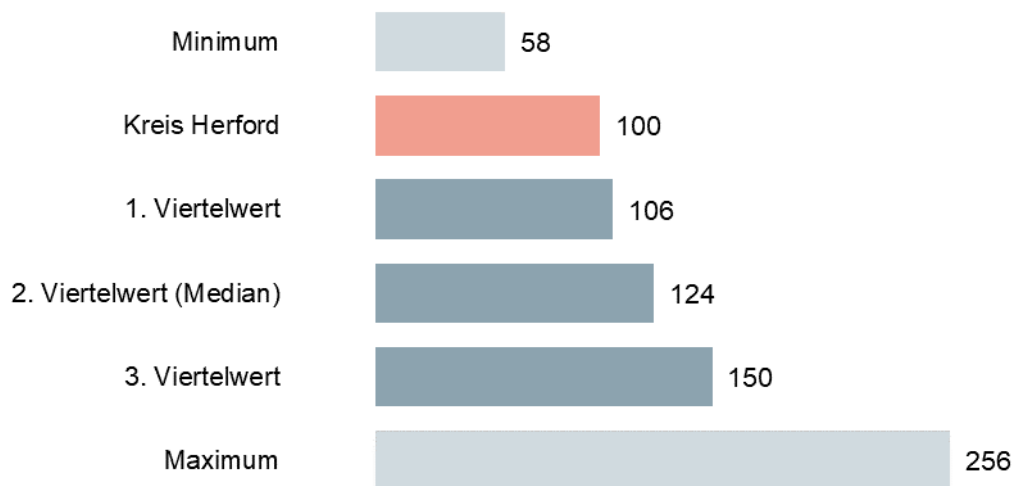


In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtlaufzeit des Kreises Herford liegt bei den einfachen Verfahren unter dem ersten Viertelwert. Damit erreicht er eine kürzere Bearbeitungsdauer als 75 Prozent unserer Vergleichskreise. Im Jahr 2019 war die Gesamtlaufzeit mit 84 Tagen noch deutlich länger.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



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



Die Gesamtlaufzeit bei den normalen Verfahren liegt beim Kreis Herford unter dem ersten Viertelwert. Aufgrund der geringen Zahl von Bauanträgen in diesem Verfahren können einzelne Vorgänge den Durchschnittswert schneller beeinflussen. Im Jahr 2019 war die Gesamtlaufzeit mit 115 Tagen noch deutlich höher.

Neben der Gesamtlaufzeit hat die gpaNRW auch die Laufzeit der Bauanträge erhoben. Sie unterscheidet sich von der Gesamtlaufzeit darin, dass lediglich der Zeitraum ab Vorlage des vollständigen Antrags durch den Antragstellenden bis zur Bescheid-Erteilung berücksichtigt wird. Die Gegenüberstellung der Gesamtlaufzeit zu der Laufzeit ab Vollständigkeit verdeutlicht in der Regel den Zeitraum, der für die Vervollständigung von Anträgen aufgewandt wird. Das bedeutet

ggf., dass sich die Bediensteten mehrfach in einen Sachverhalt neu einarbeiten müssen, da von der ersten Prüfung bis zur Vervollständigung des Antrages einige Zeit vergangen ist.

Bislang kann jedoch nur rund ein Drittel der im Vergleich enthaltenen Kreise diese Werte angeben. Dies liegt häufig daran, dass das Datum der Vervollständigung des Antrags nicht auswertungsfähig erfasst wird.

Laufzeit von Bauanträgen 2020

Kennzahlen	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeiten von Bauanträgen (normales Verfahren)	69	20	37	45	46	77	11
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Verfahren)	60	19	41	55	60	86	13

Mit der BauO NRW 2018 soll das Bauen in NRW gefördert und u.a. durch Verfahrensdigitalisierung vereinfacht und beschleunigt werden. Aus Transparenzgründen ist daher erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden an die obersten Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt worden. Diese Berichtspflicht besteht jährlich zum 31. Dezember. Allerdings gibt es bisher noch keine Rechtsverordnung, die die Berichtspflicht näher konkretisiert.

Mit den Auswertungsmöglichkeiten, die der Kreis Herford bereits jetzt nutzt, kann er aus Sicht der gpaNRW etwaigen Anforderungen sehr gut gerecht werden.

6.3.10 Transparenz und Steuerung

→ Feststellung

Der Kreis Herford hat die Einhaltung der gesetzlichen Bearbeitungsfristen als Ziel definiert und hält dies auch regelmäßig nach. Weitere Ziele und aussagekräftige Kennzahlen hat der Kreis nicht festgelegt, sodass nicht alle wesentlichen Informationen transparent vorliegen.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte ein Kreis Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte der Kreis über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Der Kreis Herford hat laut Auskunft der Bauaufsicht folgendes Ziel festgelegt:

„Die Bauaufsicht des Kreises Herford soll die gesetzlich festgelegten Bearbeitungszeiten einhalten.“

Als Zielwert hat er eine durchschnittliche Bearbeitungszeit von acht Wochen nach Vollständigkeit der Unterlagen festgelegt. Ergänzend werden zusätzlich die Rücklaufzeiten der zu beteiligenden Fachbehörden erfasst.

Eine Festlegung weiterer Zielwerte und Qualitätsstandards mit anschließender Überprüfung der Zielerreichung mittels Kennzahlen können die Steuerung und die Sachbearbeitung wirksam unterstützen. Dafür sollten neben den Kennzahlen aus dieser überörtlichen Prüfung auch weitere Kennzahlen gebildet und herangezogen werden, die für die Leitungs- und Sachbearbeitungsebene vor Ort von Interesse sind.

→ Empfehlung

Der Kreis Herford sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben und weitere Kennzahlen, die die Steuerung unterstützen, bilden, um Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich besser erkennen zu können.

Bisher stehen der Bauaufsicht noch keine aussagekräftigen Kennzahlen zur Verfügung, die klare Indikatoren für notwendige Steuerungsmaßnahmen liefern.

Gerade bei wechselnden Rahmenbedingungen und schwankenden Fallzahlen ist eine bedarfsgerechte Personalausstattung nur schwer zu ermitteln. Kennzahlen bilden quantitative und qualitative Veränderungen ab und liefern so Hinweise für notwendige Steuerungsmaßnahmen. Indem man messbare Ziele festlegt, ist eine kontinuierliche Überprüfung der Sollvorstellung möglich. Als mögliche Kennzahlen kommen die nachfolgend aufgeführten Kennzahlen in Betracht, um qualitätsverbessernde Steuerungsgrundlagen für den Bereich der Bauaufsicht zu entwickeln.

Kennzahlenart	Kennzahlenbeispiel
Finanzkennzahlen	„Ergebnis pro Einwohner“ „Aufwand Personalkosten zum Ertrag“ „Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“ „Personalintensität in Prozent“ Berechnung z. B.: Personalaufwendungen / (Ordentliche Aufwendungen + Aufwendungen aus ILB) * 100
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	„Kostendeckungsgrad“ „Aufwandsdeckungsgrad in Prozent“ Berechnung z. B.: (Ordentliche Erträge + Erträge aus ILB) / (Ordentliche Aufwendungen + Aufwendungen aus ILB) * 100
Personal-/Leistungskennzahlen	„Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung“ „Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide“ „Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide“ „Overhead-Anteil Bauaufsicht in Prozent“ „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung - Baugenehmigung + förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide + Bauberatung“ „Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in Prozent“

Kennzahlenart	Kennzahlenbeispiel
Strukturkennzahlen	„Anträge je qkm“ „Fälle je 10.000 EW“

Die in der Bauaufsicht eingesetzte Software sollte die notwendigen Daten für die Bildung von Kennzahlen automatisiert ermitteln können. Dazu ist eine einheitliche und konsequente Datenerfassung notwendig.

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 Herford bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit einige Ansatzpunkte für Verbesserungen.	228	E1.1	Der Kreis Herford sollte stets den Beginn der Bauausführung überwachen und dokumentieren. Erhält er die Baubeginn-Anzeige oder einen Fristverlängerungsantrag nicht rechtzeitig, kann er so das Erlöschen der Genehmigung nachhalten.	229
			E1.2	Die bei der Ermessensfindung berücksichtigten Aspekte sollte der Kreis auch in der Fachsoftware dokumentieren, so können die individuelle Abwägung der Entscheidungsgründe/ Kriterien auch zu einem späteren Zeitpunkt objektiv nachvollzogen werden.	229
			E1.3	Für die Nachforderung von Unterlagen sollte der Kreis Herford zukünftig Gebühren erheben, um den durch die Nachforderung entstehenden Mehraufwand auszugleichen.	229
			E1.4	Der Kreis Herford sollte durch eine Kennzahl überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht wird, um erkennen zu können, ob er die beeinflussbaren Gebühren anpassen sollte bzw. kann.	229
F2	Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt den zu durchlaufenden Prozess bis zur Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung bereits umfänglich. Dienstbesprechungen sowie Rücksprachen im Einzelfall geben dem eingesetzten Personal weitgehend Handlungssicherheit. Es fehlen jedoch klare schriftliche Regelungen zu den Verantwortlichkeiten und Entscheidungsbefugnissen.	230	E2	Der Kreis Herford sollte möglichst eindeutige Regelungen über Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse durch eine Dienstanweisung oder Organisationsverfügung festlegen.	231

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Der Prozess im Baugenehmigungsverfahren ist klar strukturiert. Er bietet jedoch noch Möglichkeiten zur Verbesserung, beispielsweise durch eine konsequente Umsetzung der Rücknahmefiktion.	232	E3	Nach Eintritt der Rücknahmefiktion gilt der Bauantrag Kraft Gesetz als zurückgenommen. Der Kreis kann zu diesem Zeitpunkt keine Fristverlängerung gewähren. Der Kreis Herford sollte seine geübte Praxis ändern und auf eine erneute Anforderung von Unterlagen verzichten.	12
F4	Für abschließende Entscheidungen ist im Genehmigungsfall kein Vier-Augen-Prinzip verankert, daher werden die Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes noch nicht ausreichend umgesetzt.	233	E4	Der Kreis Herford sollte ein Vier-Augen-Prinzip für alle zu treffende Entscheidungen in Baugenehmigungsverfahren – auch für die Genehmigung von Bauanträgen – vorsehen. So erfüllt er die Vorgaben des KorruptionsbG für korruptionsgefährdete Bereiche und beugt möglichen Korruptionsfällen vor.	13
F5	Der Kreis Herford gehört zu den wenigen Kreisen, die Bauanträge bereits digital annehmen und bearbeiten können. Durch den Einsatz einer neuen Fachsoftware soll die Bauantragsbearbeitung besser unterstützt werden.	236	E5	Der Kreis Herford sollte zukünftig die Möglichkeit der neuen Software zur automatischen Festlegung der Gebührenhöhe nutzen. Damit kann er eine rechtssichere Gebührenerhebung unterstützen und gleichzeitig die Sachbearbeitung entlasten.	237
F6	Die Bauberatung des Kreises Herford stellt Bauinteressenten und Bauvorlagenberechtigten bereits breitgefächerte Vorabinformationen – auch digital – bereit. Dennoch gehen 62 Prozent der Bauanträge unvollständig ein.	242	E6.1	Die Bauaufsicht des Kreises Herford sollte die Gründe für den hohen Anteil unvollständig eingegangener Bauanträge analysieren. Ziel sollte eine höhere Quote an vollständig eingereichten Bauanträgen und die Vermeidung von Bauanträgen ohne Erfolgsaussicht sein.	243
			E6.2	Der Kreis Herford sollte - zur Entlastung der Sachbearbeitenden und zur Beschleunigung des Bauantragsverfahrens – eine allgemeine Bauberatung nur nach verbindlicherer Terminvereinbarung durchführen.	244
F7	Der Kreis Herford hat die Einhaltung der gesetzlichen Bearbeitungsfristen als Ziel definiert und hält dies auch regelmäßig nach. Weitere Ziele und aussagekräftige Kennzahlen hat der Kreis nicht festgelegt, sodass nicht alle wesentlichen Informationen transparent vorliegen.	247	E7	Der Kreis Herford sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben und weitere Kennzahlen, die die Steuerung unterstützen, bilden, um Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich besser erkennen zu können.	248

7. Vergabewesen

7.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Herford 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

Der **Kreis Herford** hat schon seit vielen Jahren eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Diese wickelt ab einer Wertgrenze von 10.000 Euro die Vergabeverfahren ab. Die Vergabedienstleistung des Kreises regelt die Abläufe umfassend und bietet den Bedarfsstellen ein sehr gutes Grundgerüst zur rechtssicheren Abwicklung der Vergabeverfahren. Dies spiegelt sich auch im **Prozessablauf** der beschränkten Ausschreibung wider. Der Kreis wickelt die Vergabeverfahren elektronisch über eine Portallösung ab, perspektivisch möchte er dazu eine **Vergabemanagementsoftware** nutzen. Diese würde den Prozess der Vergabeverfahren hinsichtlich des Dokumentationserfordernis (z.B. Absageschreiben an unterlegene Bieter) verbessern. Auch bei der Begründung von Nachträgen, wie die von uns vorgenommene Betrachtung einzelner Baumaßnahmen zeigt, ist Optimierungspotenzial vorhanden.

Die Einbindung der **örtlichen Rechnungsprüfung** unterstützt die Rechtssicherheit der Vergabeverfahren. Sie ist im Kreis Herford ebenfalls gut in die Vergabeverfahren involviert. Dies gilt auch für die Beteiligung bei Auftragsänderungen oder Nachträgen.

Der Kreis Herford übernimmt für die meisten seiner kreisangehörigen Kommunen Aufgaben in Vergabeverfahren. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme unterschiedlich. Die Kommunen entscheiden, welche Verfahren über den Kreis abgewickelt werden. Die **Zusammenarbeit** sollte der Kreis grundsätzlich über schriftliche Vereinbarungen festlegen, dies war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht durchgängig der Fall.

Zur **Korruptionsvorbeugung**, die unter anderem im Vergabewesen wichtig ist, hat der Kreis Herford eine entsprechende Dienstanweisung erlassen. Der Kreis sollte die vorhandene, gesetzlich vorgeschriebene Gefährdungsanalyse aktualisieren. Diese ist die unverzichtbare Basis für zielgerichtete Maßnahmen zur Korruptionsprävention und zum Schutz der Beschäftigten. Der Kreis sollte für seine Pflichten, die sich aus dem Korruptionsbekämpfungsgesetz ergeben, die gelebten internen Zuständigkeiten verschriftlichen.

Neben Korruption können auch **Sponsoringleistungen** das Ansehen einer Kommune beschädigen. Für den Fall, dass Sponsoring zukünftig eine bedeutendere Rolle für den Kreis Herford spielen sollte, sollte er einheitliche Festlegungen für den Umgang mit Sponsoring treffen. Zur Unterstützung könnte er einen Mustervertrag festlegen.

Bei einem Vergleich der Schlussrechnungssummen mit den Auftragssummen kommt es im Kreis Herford zu vergleichsweise niedrigen **Abweichungen**. Ursachen und Gründe für Abweichungen wertet der Kreis bisher nicht aus. Eine systematische Auswertung könnte zu einer Verringerung der Abweichungen beitragen. Gleiches gilt für ein **Bauinvestitionscontrolling** (BIC). Der Kreis setzt bereits Bestandteile eines BIC um, es fehlt an einheitlichen Vorgaben und standardisierter Umsetzung.

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 Herford 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 Herford hat die Aufgaben und Zuständigkeiten bei Vergabeverfahren umfangreich in einer Dienstanweisung festgelegt. Die zentrale Vergabestelle übernimmt die Betreuung und Abwicklung der Verfahren. Die Regelungen könnte der Kreis Herford hinsichtlich der Wertgrenzen für geförderte Maßnahmen und der zeitnahen Anpassung der Dienstanweisung an aktuelle Regelungen weiter optimieren.

Das Vergabewesen sollte so organisiert sein, dass es die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Dazu sollte ein Kreis eine Organisation schaffen, die die Rechtmäßigkeit von Vergaben sowie eine Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen sicherstellt.

Ein Kreis sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienstanweisung verbindlich festlegen. Wesentliche Bedeutung haben dabei Regelungen zu den folgenden Sachverhalten:

- Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,
- Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,
- Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,
- Bekanntmachungen,
- Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,
- Durchführung der Submission sowie
- Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.

Darüber hinaus sollte ein Kreis eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen des Kreises sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

Bereits seit dem Jahr 2006 hat der **Kreis Herford** zur Vereinheitlichung der Vergabevorgänge eine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Organisatorisch ist die zentrale Vergabestelle seit Dezember 2021 dem Dezernat I und dort dem Bereich 60.3 Vergaben und Zentrale Dienste zugeordnet. Neben der Abwicklung der Vergabeverfahren steht sie den Fachdiensten auch im Vorfeld für eine Beratung zur Verfügung. Die Beschäftigten der zentralen Vergabestelle können regelmäßig an Schulungen und Fortbildungen teilnehmen.

Die Arbeitsabläufe eines Vergabeverfahrens hat der Kreis Herford in einer Dienstanweisung verbindlich geregelt. Die Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren bei der Kreisverwaltung Herford (DA) ist vom 01. Dezember 2020. Auf die wesentlichen Vergaberechtsvorschriften wird als Grundlage in der DA verwiesen. Sie legt fest, dass alle Vergabeverfahren ab einer Wertgrenze von 10.000 Euro über die zentrale Vergabestelle abzuwickeln sind. Unterhalb dieser Wertgrenze sind alle Vergaben über 1.000 Euro der Vergabestelle mitzuteilen. Die Wertgrenzen, die für die Auswahl der verschiedenen Verfahrensarten von Bedeutung sind, hat der Kreis in der DA konkret benannt. Die Wertgrenzen für beschränkte und freihändige Vergaben unterschreiten die kommunalen Vergabegrundsätzen bei einigen Vergabearten. Die Entscheidung, ob Verfahren im nationalen Verfahren oder EU-weit stattfinden, trifft der Kreis Herford aufgrund der Anlage 1 zur DA. Die Anlage bezieht sich noch auf die Schwellenwerte für die Jahre 2020/2021. Seitdem hat es eine Aktualisierung gegeben.

➔ **Empfehlung**

Spätestens bei der nächsten Änderung der DA sollte der Kreis Herford die Anlage 1 zu den EU-Schwellenwerte aktualisieren.

Die DA gilt für alle Ämter und Stabstellen des Kreises Herford einschließlich der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen. Dadurch kann der Kreis Herford gewährleisten, dass seine Vergabeverfahren einheitlich durchgeführt werden. Bei den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen handelt es sich um den Abfallentsorgungsbetrieb, das Jugendgästehaus Kreis Herford, den Betrieb „Verkehrswege und Grünanlagen“ des Kreises Herford und die Sozial-Psychiatrische Rehabilitationseinrichtung des Kreises. Außerdem übernimmt die zentrale Vergabestelle für das Klinikum Herford (AöR) Vergaben außer für Medizinprodukte. Die Dienstanweisung des Klinikums ist an die Dienstanweisung des Kreises angelehnt.

Für Beschaffungen, die mit öffentlichen Mitteln gefördert werden, gelten im Kreis Herford keine anderen Wertgrenzen hinsichtlich der Beteiligung der zentralen Vergabestelle oder der Rechnungsprüfung. 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 so weit wie möglich reduzieren. Daher bietet es sich an, fördermittelfähige Maßnahmen grundsätzlich und unabhängig von Wertgrenzen von der zentralen Vergabestelle vergaberechtlich begleiten zu lassen und auch der örtlichen Rechnungsprüfung vorab vorzulegen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte prüfen, ob er Vergabemaßnahmen, die gefördert werden, unabhängig von Wertgrenzen durch die zentrale Vergabestelle abwickelt.

Die Zuständigkeiten der Fachämter, der zentralen Vergabestelle und der örtlichen Rechnungsprüfung im Ablauf eines Vergabeverfahrens sind detailliert in der DA aufgeführt. Die zentrale Vergabestelle ist zuständig für

- die rechnerische Prüfung und die Wahl der Verfahrensart,
- die Erstellung aktueller Vorlagen für Vergabeverfahren,
- die Beratung der Bedarfsstellen, Hilfestellung bei Eignungsprüfung,
- den Versand der Bieterunterlagen,
- das Sammeln und Verwalten der eingehenden Angebote (bei nicht elektronischen Vergabeverfahren),
- die zentrale Durchführung der Submission einschließlich einer ersten Plausibilitätskontrolle,
- Durchführung der Bekanntmachungen vor oder nach Vergabeverfahren.

Die Bedarfsstellen sind für die Feststellung der Bietereignung zuständig. Das Einholen von Teilnahmeanträgen wird im Kreis Herford grundsätzlich elektronisch über die Vergabeplattform durchgeführt.

Aus Sicht der gpaNRW ist es aus korruptionspräventiven Gründen vorteilhaft, wenn die Bedarfsstellen so lange wie möglich nicht in direkten Kontakt mit den Bietern treten. Deshalb sollte die zentrale Vergabestelle den Zuschlag erteilen. Im Kreis Herford erstellt die zentrale Vergabestelle den Vergabevorschlag aufgrund der Ergebnisse der Prüfung. Die Erteilung des Auftrages ist letztlich nur die abschließende Formalie des im Vorfeld mit verschiedenen Stellen abgestimmten Prozesses. Aus diesem Grund ist durch die Beauftragung durch die Fachämter kein zusätzliches Risiko gegeben.

Eine zentrale Bieterdatenbank führt der Kreis Herford nicht mehr, weil der Kreis hauptsächlich öffentliche Ausschreibungen durchführt. Regelungen zum Umgang mit Vergaberügen oder –beschwerden sind in der DA ebenfalls enthalten. Der Kreis hat in der DA ebenfalls festgelegt, dass die förmliche Abnahme und die Beseitigung etwaiger Mängel einer erbrachten Leistung gemäß § 12 VOB/B zu protokollieren ist.

Insgesamt hat der Kreis Herford das Verfahren zur Abwicklung von Vergabeverfahren gut und umfangreich geregelt.

7.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

➔ Feststellung

Die Beteiligung der Rechnungsprüfung des Kreises Herford ist umfassend in der Dienstanweisung Vergabe festgelegt. Dabei obliegen ihr auch Änderungen der Dienstanweisung.

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 Rechnungsprüfung des **Kreises Herford** ist nach Ziffer 8.4 der Vergabedienstanweisung für die Prüfung der Vergaben vor der Auftragserteilung zuständig. Die Form der Beteiligung der Rechnungsprüfung ist unter Ziffer 44 der Dienstanweisung Vergabeverfahren konkretisiert. Die Rechnungsprüfung ist vor der Auftragserteilung bei allen Vergabeverfahren ab 10.000 Euro zu

beteiligen. Nachtrags- oder Ergänzungsaufträge sind der Rechnungsprüfung generell vorzulegen. Die Unterlagen, die zur Prüfung vorzulegen sind, sind in der DA konkret benannt.

Grundsätzlich gilt, dass bei wesentlichen Änderungen von Liefer-, Dienstleistungs- bzw. Bauleistungen ein neues Vergabeverfahren durchgeführt werden muss. Eine Auflistung, welche Aspekte als wesentlich anzusehen sind, enthält die DA. Dies sind zum Beispiel Änderungen, die dazu führen, dass sich der Auftrag inhaltlich oder vom Umfang erheblich vom ursprünglich vergebenen Auftrag unterscheidet. In Herford entscheiden die Fachämter über die Notwendigkeit von Nachträgen, diese sind vor Abschluss der Rechnungsprüfung vorzulegen.

Die Rechnungsprüfung ist außerdem in Herford nach Ziffer 8.4 für die Erstellung und Aktualisierung der Vergabedienstanweisung zuständig. Aus Sicht der gpaNRW ist die Federführung bei der Gestaltung der Dienstanweisung Vergabe gut bei einer zentralen Vergabestelle angesiedelt. Absprache bei Änderungen der Dienstanweisung zwischen Rechnungsprüfung und Vergabestelle sind sinnvoll. Nach Auskunft der Rechnungsprüfung erarbeiten sie und die zentrale Vergabestelle Aktualisierungen partnerschaftlich. Zielrichtung neben der rechtssicheren Abwicklung ist dabei auch die praktikable Umsetzung der Vorgaben der Dienstanweisung für die Zentrale Vergabestelle. Die Federführung für die Gestaltung der Dienstanweisung liegt somit im Kreis Herford nicht nur bei der Rechnungsprüfung, die zentrale Vergabestelle ist gleichermaßen eingebunden.

Die Rechnungsprüfung hat bisher die Anfrage beim Vergaberegister gemäß § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz übernommen. Mit dem Wirksamwerden des Wettbewerbsregisters zum 01. Juni 2022 hat sich eine Änderung bei der Abfrage bei der Registerbehörde ergeben. Die bisher bestehende Abfragepflicht nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz (§ 8) ist entfallen, bzw. für einen Übergangszeitraum von drei Jahren noch möglich. Verpflichtend ist zu dem o.a. Datum die Abfrage des Wettbewerbsregisters bei Verfahren ab 30.000 Euro.

➔ **Empfehlung**

Die nächste Änderung der Dienstanweisung sollte der Kreis Herford dazu nutzen, die Änderungen des KorruptionsbG hinsichtlich der Abfragepflicht beim Wettbewerbsregister einzuarbeiten.

Neben diesen Pflichten ist die Rechnungsprüfung manchmal auch schon zum Zeitpunkt der Erstellung der Leistungsbeschreibung in den Prozess eingebunden. Die Fachämter sind verpflichtet, produktneutral zu beschreiben. Ist dies im Einzelfall nicht möglich, muss sich das Fachamt mit der Rechnungsprüfung abstimmen. Eine generelle Prüfung der Leistungsverzeichnisse erfolgt nicht in Herford, wohl aber bei gezielten Nachfragen der Fachbereiche. Diese wenden sich bei Zweifeln oder Fragen an die zentrale Vergabestelle und die Rechnungsprüfung.

Eine Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung in die Vergabe- sowie die Nachtragsabwicklung befürwortet die gpaNRW ausdrücklich. Sie stellt einen wichtigen Beitrag gegen Korruption im Vergabebereich dar und unterstützt eine vergaberechtskonforme Abwicklung bzw. Bearbeitung der Abweichungen vom Auftragswert.

Die Vergabedienstanweisung enthält auch eine Regelung, wonach die Rechnungsprüfung unverzüglich bei Vergabebeschwerden zu beteiligen ist. Eine Beteiligung bei Submissionen ist nicht vorgesehen, weil der Kreis Herford nur noch elektronische Angebote zulässt und deshalb die Submission elektronisch erfolgt. Gleichwohl wird die Rechnungsprüfung über Submissionstermine informiert und könnte an diesen teilnehmen. Nach der Vergabedienstanweisung ist die

Rechnungsprüfung über Abnahmetermine zu informieren und kann auf Wunsch an diesen teilnehmen. Aus Kapazitätsgründen nimmt die Rechnungsprüfung faktisch eher selten teil.

Aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ist die Rechnungsprüfung des Kreises Herford auch für die Stadt Löhne tätig.

7.3.3 Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung

Eine häufig genutzte Vergabeart ist die beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb. Die gpaNRW hat den Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für alle Kreise nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Für den Kreis Herford ist dieser als Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kreisen können Unterschiede schneller erkannt werden.

➔ Feststellung

Das Verfahren zur Durchführung von beschränkten Ausschreibungen ist im Kreis Herford effektiv gestaltet. Optimiert werden sollte die Regelung zur Benachrichtigung der Bieter.

Bei den Vergabeverfahren sollte ein Kreis ein einheitliches Vorgehen sicherstellen. Zudem sollte der Prozessablauf so gestaltet sein, dass er eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Verfahren unterstützt.

Der **Kreis Herford** hat in den betrachteten Jahren bei Bauleistungen mit einem Auftragswert größer als 75.000 Euro nur öffentliche Ausschreibungen durchgeführt. Aus Sicht der gpaNRW ist der Wettbewerb bei einer öffentlichen Ausschreibung am stärksten ausgeprägt, da sich diese an eine unbeschränkte Anzahl von Bietern richtet. Zudem ist dieses Verfahren aus Gründen der Transparenz und im Regelfall auch aus wirtschaftlichen Gründen vorteilhaft.

Dem als Anlage beigefügten **Prozessablauf** einer beschränkten Ausschreibung ist zu entnehmen, für welche Verfahrensschritte die Bedarfsstellen und die zentrale Vergabestelle verantwortlich sind. Und auch die Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung ist in der bildlichen Darstellung ablesbar.

Die Fachämter des Kreises Herford stellen im Vorfeld einer Maßnahme den Bedarf fest und ermitteln per Kostenschätzung ein Auftragsvolumen, welches auch für die Haushaltsplanung vorgemerkt wird. Im Zuge der weiteren Planung erstellen sie die Leistungsbeschreibung und legen die Eignungskriterien der Bieter fest. Über den Vergabevermerk beteiligen die Fachämter die zentrale Vergabestelle. Diese legt die Verfahrensart fest und prüft die vorgelegten Unterlagen einschließlich der Leistungsbeschreibung aus vergaberechtlicher Sicht.

Hat die zentrale Vergabestelle des Kreises Herford Rückfragen an das Fachamt oder fehlen Unterlagen, gibt die Vergabestelle den Vorgang zur Vervollständigung zurück zum Fachamt. Dieses erstellt auch die Bieterliste und prüft die Eignung der Bieter vorab. Nach den Regelungen der DA kann die zentrale Vergabestelle weitere Bewerber vorschlagen. Aus Korruptionsgesichtspunkten ist es wichtig, dass der zentralen Vergabestelle als unabhängiger Stelle die Freigabe der Bieterliste obliegt. Die DA gibt für Bauleistungen im Unterschwellenbereich nicht vor, wie viele Bewerber mindestens anzuschreiben sind. Damit gelten die Regelungen des § 3b

VOB/A wonach mindestens drei geeignete Unternehmen zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert werden sollen.

Die zentrale Vergabestelle wiederum nimmt die ex-ante Veröffentlichung über das Vergabeportal ab einem Auftragswert von 25.000 Euro vor. Die Vorabinformation ist für Bauverfahren nach der VOB/A gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A auch verbindlich vorgegeben und dient dem Transparenzgebot. Die zentrale Vergabestelle holt die Angebote ein und bearbeitet die eingehenden Bieterfragen. Wenn sich die Fragen auf fachliche Angelegenheiten beziehen, dann leitet die zentrale Vergabestelle die Fragen anonymisiert an das Fachamt weiter. Dadurch verhindert der Kreis, dass Bieter und Bedarfsstellen bereits vor der Vergabe-Entscheidung in Kontakt zueinander treten. Diese Vorgehensweise ist aus korruptionspräventiven Gründen richtig und wichtig.

Die Submission führt die zentrale Vergabestelle unter Wahrung des Vier-Augen-Prinzips durch. Dazu gehört auch die formelle und rechnerische Prüfung der Angebote sowie die Erstellung des Preisspiegels. Stellt die zentrale Vergabestelle bei der Prüfung fest, dass die Unterlagen unvollständig sind, fordert sie diese beim jeweiligen Bieter an. Nach der Prüfung und Feststellung der Vollständigkeit der Unterlagen leitet sie die Unterlagen zur wirtschaftlichen und fachtechnischen Prüfung an das zuständige Fachamt.

Die Fachämter entscheiden im Rahmen der Prüfung der Angebote, ob eine Aufklärung erforderlich ist. Das Ergebnis der fachlichen Prüfung leiten sie an die zentrale Vergabestelle weiter, die ab einem Auftragswert von 30.000 Euro netto einen Gewerbezentralregistrauszug anfordert. Die Rechnungsprüfung ist für die Anforderung des Vergaberegisterauszuges zuständig.

Falls die bisherige Prüfung der Vergabeunterlagen ergeben hat, dass ein Bieter ausgeschlossen werden muss, erfolgt dessen Unterrichtung durch die zentrale Vergabestelle. In der DA des Kreises ist festgelegt, dass Bewerber und Bieter, deren Angebot ausgeschlossen wurden, bei Vergaben von Bauleistungen unverzüglich nach Zuschlagserteilung zu unterrichten sind. Dies entspricht nicht dem Wortlaut des § 19 VOB/A. Die VOB/A sieht ein gestaffeltes Verfahren vor. Danach sind Bieter, deren Angebote ausgeschlossen worden sind, unverzüglich zu unterrichten. Die übrigen Bieter sind zu unterrichten, sobald der Zuschlag erteilt worden ist. Die zentrale Submissionsstelle versendet nach der Submission das ungeprüfte Submissionsergebnis an die Bieter. Ein Ausschluss vom Verfahren erfolgt in Herford erst mit dem Abschluss des Verfahrens.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte die Unterrichtung der Bieter entsprechend der vergaberechtlichen Vorgaben zeitlich gestaffelt vornehmen und die DA entsprechend anpassen. So werden die Unternehmen bestmöglich davor geschützt, die notwendigen Kapazitäten für den jeweiligen Auftrag unnötig lange vorzuhalten.

Die zentrale Vergabestelle teilte im Rahmen der Prüfung mit, dass sie ihr Vorgehen bereits entsprechend umgestellt hat.

Die zentrale Vergabestelle des Kreises Herford erstellt den Vergabevorschlag und leitet diesen an die Rechnungsprüfung weiter. Diese prüft den Vergabevorgang und leitet die Stellungnahme an das Fachamt weiter, welches die Zuschlagserteilung vornimmt. Eine Mitteilung darüber erhält die zentrale Vergabestelle. Diese unterrichtet die unterlegenen Bieter und übernimmt die ex-post Veröffentlichung.

Die Darstellung eines Prozesses kann eine wertvolle Hilfestellung für alle am Prozess Beteiligten sein. Besonders für die verschiedenen Bedarfsstellen kann eine visuelle Ansicht oder der Einsatz einer Vergabemanagementsoftware die rechtssichere Durchführung von Vergabeverfahren unterstützen.

7.3.4 Einsatz einer Vergabemanagementsoftware

Bei europaweiten Ausschreibungen ist die elektronische Kommunikation zwischen den öffentlichen Auftraggebern und den Bietern verpflichtend³⁰. 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.

- ➔ Der Kreis Herford nutzt für die Veröffentlichung von Vergabemaßnahmen und die Kommunikation mit den Bietern eine digitale Vergabepattform. Der Kreis nutzt noch kein Vergabemanagementsystem.

Der **Kreis Herford** setzt bislang kein Fachverfahren als Vergabemanagementsystem ein. Die „digitale Vergabeakte“ wird im Veröffentlichungsportal geführt. Vor dem Hintergrund der Digitalisierung und der Dezentralität durch verschiedenen Standorte der Kreisverwaltung möchte der Kreis Herford künftig ein Vergabemanagementsystem einsetzen. Dazu führt der Kreis derzeit eine Markterkundung durch.

Die Software sollte aus Sicht der gpaNRW folgende Funktionen haben:

- Führen einer Elektronische Vergabeakte,
- zentrale Stammdaten- und Vorlagenverwaltung,

³⁰ Vgl. § 97 Abs.5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB); § 9 Abs.1 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung VgV)

- Bieterdatenbank,
- Assistenzfunktionen wie z.B. Fristenrechner, Plausibilitätsprüfungen bei der Auswahl der Verfahrensart,
- Anbindung zu E-Vergabe-Plattformen, um Vergaben zu veröffentlichen,
- Termin- und Fristenplanung,
- Auswertungsmöglichkeiten (z.B. Anzahl Vergaben pro Unternehmen) und
- Verwaltung von Nachträgen.

Bei der Nutzung einer Vergabemanagementsoftware ist es möglich, den gesamten Prozess digital zu bearbeiten. Die Benachrichtigung von unterlegenen Bietern ist zum Beispiel in der Software zu dokumentieren. Solche Verfahrensschritte können dann nicht mehr unterbleiben.

Die digitale Bearbeitung umfasst auch die Genehmigungs- und Mitzeichnungsbefugnisse. Über zu vergebende Zugriffsrechte können die Bedarfsstellen und die örtliche Rechnungsprüfung Unterlagen sehen oder bearbeiten.

Im folgenden Kapitel betrachtet die gpaNRW die interkommunale Zusammenarbeit des Kreises Herford mit seinen kreisangehörigen Kommunen bei Vergabeverfahren. Bei einer interkommunalen Zusammenarbeit bietet der Einsatz einer Vergabemanagementsoftware viele Vorteile, zum Beispiel für den Austausch von Dokumenten ohne Medienbruch.

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.

➔ Feststellung

Der Kreis Herford führt für die meisten seiner kreisangehörigen Kommunen Verfahrensschritte bei Vergabeverfahren durch. Die Zuständigkeiten und Kostenerstattung hat er mit vielen der Kommunen schriftlich geregelt.

Ein Kreis sollte die Zusammenarbeit im Vergabewesen mit den beteiligten Kommunen schriftlich regeln. Inhalt der Vereinbarung sollten dabei insbesondere

- *eine eindeutige Prozessbeschreibung,*
- *eine klare und vollständige Festlegung der Zuständigkeiten und Kompetenzen,*
- *die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung sowie*
- *die Regelung der Kostenerstattung sein.*

Die Durchführung eines rechtskonformen Vergabeverfahrens erfordert ein hohes fachliches Niveau und die technische Ausstattung von Vergabestellen, um den Anforderungen der e-Vergabe gerecht zu werden. Für die kleineren kreisangehörigen Kommunen ist dies mit einem hohen Aufwand verbunden, den sie unter Umständen nicht leisten können.

Einige Kreise erbringen im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit Leistungen für kreisangehörige Kommunen, die keine eigene zentrale Vergabestelle haben. Hierzu gehört auch der **Kreis Herford**. Der Kreis übernimmt seit 2010 für einige seiner kreisangehörigen Kommunen die Vergabeverfahren. Damals startete die interkommunale Zusammenarbeit mit zwei oder drei Kommunen. Mittlerweile hat der Kreis für fünf kreisangehörigen Kommunen und sechs verbundene Unternehmen im Rahmen einer schriftlichen Vereinbarung die Aufgaben einer zentralen Vergabestelle übernommen.

Die Ausprägung der wahrgenommenen Aufgaben ist unterschiedlich. Sie betrifft in einigen Fällen alle Vergaben, in anderen Fällen nur die Maßnahmen, für die Fördermittel akquiriert wurden. Die Zuständigkeiten des Kreises und der jeweiligen Stadt oder Gemeinde sind in der Vereinbarung festgelegt. Die Vereinbarung enthält die wesentlichen Aspekte der Zusammenarbeit sowie der Kostenerstattung. Die Kostenerstattung ist für alle gleich geregelt. Der Kreis berechnet die Personal-, Sach- und Verwaltungsgemeinkosten nach KGSt-Stundensätzen.

Zwei weitere Kommunen nutzen die zentrale Vergabestelle des Kreises Herford, haben aber keine interkommunale Vereinbarung geschlossen. Schriftliche Festlegung der Aufgaben, Pflichten und Kostentragung sollte der Kreis schnellstmöglich anstreben.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte die Leistungen, die er für kreisangehörige Kommunen bei Vergabeverfahren im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit erledigt, schriftlich fixieren.

Seitens der kreisangehörigen Kommunen empfehlen wir künftig im Vorfeld rechtlich zu klären, ob die Art der Vereinbarung ausschreibungsfrei erfolgen kann. Die Kreise und Kommunen sollten die Rechtsprechung des EuGH³¹ dazu in den Entscheidungsprozess einbeziehen.

Wir weisen darauf hin, dass Leistungen, die die zentrale Vergabestelle eines Kreises für eine kreisangehörige Kommune erbringt, entsprechend den erweiterten Umsatzsteuerverpflichtun-

³¹ EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19

gen nach der Einführung des § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) ggf. umsatzsteuerpflichtig werden. Die Vereinbarungen des Kreises Herford enthalten bereits eine Regelung für den Fall, dass eine Mehrwertsteuer entrichtet werden muss.

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

Eine Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung hat der Kreis Herford erlassen. Diese sollte er aufgrund der jüngsten Änderungen des Korruptionsbekämpfungsgesetztes aktualisieren. Gleiches gilt für die Schwachstellenanalyse, die der Kreis vor einiger Zeit erstellt hat.

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)³² 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.*

³² Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. September 2021 (GV.NRW.S. 1072), in Kraft getreten am 01. Juni 2022 durch Bekanntmachung vom 07. März 2022 (GV.NRW.S. 286)

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 Herford** hat eine eigene Dienstanweisung zur Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption. Diese ist vom 01. Dezember 2008 und sollte aufgrund der aktuellen Änderung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes aktualisiert werden. Die gpaNRW hat ein Muster zur Erstellung einer Dienstanweisung Korruptionsprävention herausgegeben. Dies kann der Kreis Herford als Hilfestellung zur Erarbeitung einer aktuellen Dienstanweisung nutzen.

Regelungen zum Verhalten und zur Vermeidung von Korruption sind in der gültigen Dienstanweisung des Kreises getroffen worden. Die Beschäftigten können über das Intranet und die Intranetseite der Korruptionsbeauftragten auf die Dienstanweisungen zugreifen. Neue Beschäftigte werden bei Dienstantritt auf die Regelungen der Dienstanweisungen hingewiesen. Sie sind verpflichtet, diese zu lesen und einzuhalten.

Der Kreis Herford hat zur Antikorruptionsbeauftragten die Leitung der Rechnungsprüfung bestimmt. Sie steht sowohl den Beschäftigten als auch den Bürgerinnen und Bürgern als Ansprechpartner zur Verfügung. Die Kontaktaufnahme in Angelegenheiten zum Thema Korruption kann dabei persönlich oder über ein anonymes Kontaktformular erfolgen.

Die Sensibilisierung der Beschäftigten findet in der DA ihren Niederschlag. Zum Zeitpunkt der Prüfung findet die dort normierte interne Öffentlichkeitsarbeit (Information durch Rundschreiben, Broschüren oder Beispielen) allerdings nicht statt.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte die Sensibilisierung seiner Beschäftigten für das Thema Korruptionsprävention wieder aktiv betreiben.

Die Rechnungsprüfung teilte im Rahmen des Abschlussgespräches mit, dass zum Beispiel mit der Nutzungsmöglichkeit von Meldekanälen im Sinne des Hinweisgeberschutzgesetzes (s. dazu mehr auf den folgenden Seiten) eine Sensibilisierung der Beschäftigten geplant ist. Gemäß § 19 KorruptionsbG sind die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen. Die Dienstanweisung des Kreises Herford enthält eine Aufzählung der korruptionsgefährdeten Bereiche der Kreisverwaltung. Dieser standardisierten Auflistung ist im Jahr 2008 eine Abfrage von Schwachstellen vorausgegangen.

Aus Sicht der gpaNRW sollte eine Gefährdungsanalyse 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?

Es ist außerdem gut, die Beschäftigten an einer Gefährdungsanalyse zu beteiligen. Bei einer Befragung haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen.

Die DA des Kreises Herford regelt, dass im Rahmen von Risikoanalysen regelmäßig sowie aus gegebenem Anlass die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festzulegen sind. Dem Kreis Herford ist bewusst, dass die vorhandene Gefährdungsanalyse auf Aktualität zu prüfen und ggfls. anzupassen ist.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte die vorhandene Gefährdungsanalyse regelmäßig auf Aktualität prüfen und ggf. anpassen. Der Kreis sollte seine Beschäftigten in die Überarbeitung einbeziehen.

Grundsätzlich dürfen Bedienstete im öffentlichen Dienst keine Vergünstigungen annehmen. Der Kreis Herford hat dies zum Beispiel für die Annahme von Bargeld konkret ausgeschlossen. Grundsätzlich kann ein Kreis Ausnahmen schaffen, die die Annahme mit Zustimmung des Dienstherrn ermöglicht. Hiervon hat der Kreis Herford ebenfalls Gebrauch gemacht. Gemäß Ziffer 2.7.3 gelten als Ausnahme vom generellen Verbot

- das Abholen vom Bahnhof, Flughafen usw.,
- das Überreichen von kleinen Mahlzeiten, Kaffee, Kaltgetränken usw.,
- das gelegentlich gemeinsame geschäftliche Mittagessen, wenn die Bewirtungen üblich und angemessen sind oder wenn sie ihren Grund in den Regeln des Verkehrs und der Höflichkeit haben, denen sich Bedienstete nicht entziehen können, ohne gegen gesellschaftliche Formen zu verstoßen,
- die Übergabe von Werbeartikeln wie z.B. Kalender, Kugelschreiber, Schreibblocks,
- besondere Vergünstigungen bei Privatgeschäften, die allen Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes gewährt werden (z.B. bei Versicherungsträgern, Vergünstigungen in Selbsthilfeorganisationen),
- die Annahme von Einladungen, Bewirtungen, Gastgeschenken o.ä. im Rahmen allgemeiner, dienstlich notwendiger Veranstaltungen, insbesondere anlässlich repräsentativer Verpflichtungen (Empfängen, Einweihungen, Geschäftsessen etc.), in dem für die jeweilige Veranstaltung üblichen Rahmen,
- über die Annahme von Gegenständen innerhalb einer Geringwertigkeitsgrenze von 20 Euro pro Geber und Jahr entscheiden die Beschäftigten eigenverantwortlich.

Die EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden³³ sieht vor, dass Hinweisgebende die Möglichkeit bekommen, Verdachtsfälle von Verstößen gegen das geltende Recht intern anonym melden zu können. Kommunen und Kreis müssen dafür Meldekanäle für Hinweisgeber einrichten. Daneben müsse sie die Bearbeitung der Meldungen und mögliche Folgemaßnahmen sicherstellen.

Die Umsetzung der EU-Vorgabe in nationales Recht³⁴ hat das Bundesministerium der Justiz im April 2022 mit einem Referentenentwurf eines Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (HinSch-RL), konkretisiert. Am 16. Dezember wurde das Hinweisgeberschutzgesetz im Bundestag verabschiedet. Nach Bestätigung des Bundesrates könnte es voraussichtlich im Mai 2023 in Kraft treten. Das Gesetz sieht für das Versäumnis der Einrichtung eines Hinweisgebersystems Bußgelder von bis zu 20.000 Euro vor.

Die öffentlichen Verwaltungen haben vor allem in den Bereichen des öffentlichen Auftragswesens, des Umweltschutzes sowie des Schutzes personenbezogener Daten Berührungspunkte zu dem Themengebiet. Die Kommunen müssen sich damit befassen, welche Maßnahmen sie zum Schutz der Hinweisgebenden treffen möchten. Hierzu sind Meldekanäle für Hinweisgeber einzurichten und Verfahren für die Bearbeitung der Meldungen sowie die Steuerung von Folgemaßnahmen zu etablieren. Der Kreis Herford hatte sich bereits vor der Veröffentlichung des Referentenentwurfs intensiv mit der Umsetzung beschäftigt. Der Kreis Herford möchte die Aufgabe selbst übernehmen und nicht auf Externe übertragen. Für die internen Meldungen hat der Kreis bereits ein System erworben. Derzeit passt er dessen Oberfläche an die Gegebenheiten des Kreises an. Ab Frühjahr/Sommer 2023 soll eine Nutzung möglich sein. Auch die kreisangehörigen Kommunen wollen das gleiche System nutzen.

➔ **Empfehlung**

Spätestens mit der Umsetzung der EU-Hinweisgeberrichtlinie in ein nationales Gesetz sollte der Kreis Herford einen standardisierten Ablauf erarbeiten.

Der Referentenentwurf sieht für das Versäumnis der Einrichtung eines Hinweisgebersystems Bußgelder von bis zu 20.000 Euro vor.

Nach den Regelungen des § 8 KorruptionsbG waren die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen beim Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Beim Finanzministerium des Landes NRW wurde eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sog. Vergaberegister führt. Dieses Vergaberegister enthält Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen. Die Rechnungsprüfung des Kreises Herford führte diese Anfragen beim Vergaberegister durch. Dies ist in der Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren bei der Kreisverwaltung Herford geregelt.

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

³⁴ Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (Hinweisgeberschutzgesetz)

Seit dem 01. Juni 2022 hat sich hinsichtlich dieses Paragraphen eine Änderung ergeben. Nun sind öffentliche Auftraggeber vor der Erteilung eines Zuschlags in einem Vergabeverfahren verpflichtet, eine Abfrage bei der Registerbehörde gemäß § 6 des Wettbewerbsregistergesetzes vorzunehmen. Dafür ist die Zentrale Vergabestelle zuständig. Der Kreis Herford sollte diese Änderung in die Vergabedienstanweisung aufnehmen.

Regelungen zur Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern der Gremien des Kreises nach § 7 (alt: § 16) KorruptionsbG finden sich nicht in einer der Dienstanweisungen des Kreises. Gemäß § 7 KorruptionsbG sind die Mitglieder der Gremien 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. Über den digitalen Sitzungsdienst (Kreistagsinformationssystem) listet der Kreis Herford detailliert die Mitgliedschaften der Kreistagsmitglieder in Gremien auf, in die Kreistagsmitglieder auf Veranlassung des Kreises entsandt wurden. Das Kreistagsbüro ist für die Einholung und Veröffentlichung der Angaben zuständig. Schriftlich ist dies bisher nicht geregelt. Vielmehr erfolgt die Aufgabenerledigung aufgrund der sonstigen Aufgaben des Kreistagsbüros.

Gemäß § 8 (alt: §17) des KorruptionsbG muss der Landrat seine Nebentätigkeiten vor Übernahme des Amtes dem Kreistag anzeigen und das auch noch weitere fünf Jahre nach Eintritt in den Ruhestand. Die Mitteilung wird vom Kreistagsbüro auf der Homepage des Kreises Herforder veröffentlicht. Die Zuständigkeit ist bisher nicht schriftlich geregelt.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte schriftlich festlegen, welche Organisationseinheit für die Veröffentlichungen nach §§ 7 und 8 KorruptionsbG zuständig ist.

In besonders korruptionsgefährdeten Bereichen soll ein Kreis nach § 12 KorruptionsbG (alt: § 21) seine Beschäftigten nicht länger als fünf Jahre ununterbrochen einsetzen. Dementsprechend enthält auch die DA Korruption des Kreises Herford die Regelung, dass ein Personalkonzept zur Rotation entwickelt werden soll. Nach Auskunft des Kreises erfolgt zum Beispiel im Bereich der zentralen Vergabestelle eine regelmäßige Rotation. In anderen Bereich wird dies nicht so stringent umgesetzt. Sofern aus zwingenden Gründen keine Rotation möglich ist, hat der Kreis dies zu dokumentieren und der Dienstaufsichtsbehörde mitzuteilen. Dies gilt auch für die zur Kompensation getroffenen Maßnahmen. Schriftliche Regelungen zur Rotation gibt es in Herford bisher nicht.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte Rotationen und Hinderungsgründe für eine Rotation schriftlich festhalten und erforderlichenfalls der Dienstaufsichtsbehörde mitteilen.

7.5 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jedes Kreises. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kreise sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

➔ Feststellung

Konkrete Regelungen zum einheitlichen Umgang mit Sponsoring gibt es im Kreis Herford bisher nicht. Die bisher erfolgten Sponsoringleistungen hat der Kreis schriftlich konkretisiert.

Ein Kreis sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt ein Kreis Sponsoringleistungen an, sollten er und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Kreistag über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

Die Dienstanweisung des **Kreises Herford** zur Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption enthält unter Ziffer 2.12 allgemeine Hinweise zum Sponsoring. Außerdem ist festgelegt, dass sämtliche Sponsoringverträge der Rechnungsprüfung vor Vertragsschluss zur Prüfung und dem Landrat zur Entscheidung vorzulegen sind. Bisher kommt es selten zum Sponsoring im Kreis Herford.

Nach Auffassung der gpaNRW sollte der Kreis Herford trotzdem die Rahmenbedingungen für ein Sponsoring regeln, ggf. kann er auch einen Mustervertrag vorgeben. Dann hätte der Kreis alle erforderlichen Voraussetzungen fixiert und könnte zeitnah, ohne weiteren Aufwand und ohne zusätzliche Risiken die wirtschaftlichen Vorteile aus dem Sponsoring realisieren. Dazu sollte er die bestehenden Regelungen erweitern.

Der Kreis Herford sollte Regelungen zu folgenden Themen erlassen:

- es ist ein schriftlicher Vertrag zu schließen,
- das Sponsoring ist zeitlich zu befristen (in der Regel nicht länger als zwei Jahre),
- im Vertrag muss eine Kündigungsklausel vereinbart werden,
- die Nebenkosten sind auf den Sponsor zu übertragen,
- die Haftung des Kreises ist auszuschließen und auf den Sponsor zu übertragen,
- das Einverständnis des Sponsors zur Veröffentlichung der Maßnahme muss vereinbart werden,
- die Zuständigkeit für die Sponsoringmaßnahme sollte nach Höhe der Sponsoringleistung gestaffelt geregelt werden,
- die korrekte steuerliche Behandlung sollte durch Mitwirkung des Fachbereichs Finanzen / Steuern gewährleistet werden,
- es sollte zur transparenten Darstellung ein jährlicher Sponsoringbericht für den Kreistag erstellt werden.

Aus Sicht der gpaNRW ist eine dezentrale Verantwortung für die Abwicklung von Sponsoringverträgen sinnvoll. Der jeweilige Fachbereich sollte sich federführend um das Sponsoring kümmern, unter Beteiligung und Abstimmung mit dem Bereich Finanzen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte einheitliche Festlegungen für den Umgang mit Sponsoring treffen. Diese sollten eine Befristung, Neben- und Folgekosten und die interne Beteiligung beinhalten.

7.6 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil der Kreisausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme konnten die Kreise vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Auch in den kommenden Jahren besteht weiterhin Investitionsbedarf. Allerdings haben sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zwischenzeitlich deutlich verschlechtert. Umso wichtiger ist es, dass die Kreise die verfügbaren Haushaltsmittel sparsam und wirtschaftlich einsetzen. 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**

Im Kreis Herford gibt es keinen zentralen Ansprechpartner, der für die Steuerung aller Baumaßnahmen zuständig ist. Durch die Übertragung von Aufgaben des Gebäudemanagements an Dritte, fungiert der Kreis in Teilen als übergeordnete Stelle. Dem Kreis fehlt es aber an schriftlichen Vorgaben, die die Handlungssicherheit erhöhen und vereinheitlichen.

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.

Im **Kreis Herford** ist das Gebäudemanagement über einen externen Dritten organisiert. Der Bereich Verkehrsflächen wird vom zuständigen Fachbereich gesteuert. Aus Sicht der gpaNRW ist gut, wenn eine unabhängige Stelle, die fachlich nicht im Bauprojekt eingebunden ist, die Controllingfunktion des BIC innehat. Durch die seit 2014 bestehende Organisation im Bereich Gebäudemanagement ist der Kreis zwar in Bauprojekte eingebunden, fachlich erfolgt die Umsetzung von Ingenieurleistungen und die Betreiberverantwortung für die Liegenschaften über den externen Dritten. Die Beschäftigten des Kreises können so Controllingfunktionen ausüben. Sie sind zum Beispiel für die Abstimmung mit den Gebäudenutzern (Schule, Rettungswache, Bauhof etc.) zuständig, genau wie für die Abstimmung mit den politischen Gremien.

Ein strukturiertes Vorgehen von der Bedarfsfeststellung bis zur Fertigstellung von Projekten ist wichtig, um zum Beispiel Unwirtschaftlichkeit zu vermeiden. Dazu hat der Kreis Herford unter anderem in seiner Dienstanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren unter Ziffer 9

festgelegt, dass vor jeder Beschaffung sorgfältig zu prüfen ist, ob der Bedarf tatsächlich besteht und in welcher Quantität und Qualität der Bedarf besteht.

Der Kreis Herford erteilt Planungsaufträge grundsätzlich stufenweise. Die vier Stufen unterteilen sich folgendermaßen:

Stufe 1: Leistungsphase 1-3 mit Vorlage einer detaillierten Kostenberechnung,

Stufe 2: Leistungsphase 4; endet mit der Baugenehmigung und Rückkoppelung evtl. daraus resultierender Mehrkosten,

Stufe 3: Leistungsphase 5-8; endet mit der Kostenfeststellung,

Stufe 4: Leistungsphase 9; wird in Eigenleistung erbracht.

Ähnlich ist die Gliederung der Investitionsmaßnahmen des Baubereiches im Kreis Herford. Die Gliederung unterteilt sich in diesem Fall in die Bedarfsableitung/Machbarkeitsstudie, die Vorentwurfsplanung, die Entwurfsplanung, detaillierte Kostenberechnung mit Entscheidung über den Verlauf des Projektes, Genehmigungsplanung und Ausführung/Kostenfeststellung.

Eine Dienstanweisung oder Richtlinie, die die Voraussetzungen eines BIC festlegen, gibt es nicht beim Kreis Herford. Gleichwohl hat der Kreis mit dem externen Dienstleister, der für die Immobilien zuständig ist, Regelungen und Zuständigkeiten der Abläufe schriftlich geregelt. Solche einheitlichen Strukturen dienen der Transparenz und geben allen Beteiligten eine Handlungssicherheit.

Der Kreis Herford sollte für alle finanziell größeren, komplexeren oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen ein koordiniertes BIC durchführen. Dazu sollte er zum Beispiel Regelungen treffen, wer verantwortlich/zuständig ist, welche Berichtspflichten bestehen und wann und unter welchen Voraussetzungen externe Projektsteuerer hinzugezogen werden.

Die Entscheidungen über Investitionsmaßnahmen trifft der Kreis fachübergreifend. In den Verlauf von baulichen Maßnahmen und die jährlichen Haushaltsberatungen sind viele Abteilungen/Fachbereiche des Kreises Herford eingebunden und tragen teilweise zu Entscheidungen bei. Auch die politischen Gremien sind im Rahmen von Beschlussfassungen oder Informationen an den Prozessen beteiligt. Die Entscheidungs- und Beurteilungsgrundlagen sind zum einen über das Kreistagsinformationssystem abrufbar und auch über interne Laufwerke. Um sicherzustellen, dass der Kreis Herford bei der Ablage und dem Zugriff auf Dokumente einheitlich vorgeht, sind schriftliche Vorgaben sinnvoll.

Bei größeren Bauprojekten, wie z.B. dem Berufskolleg Löhne, ließ der Kreis Herford im Vorfeld eine Machbarkeitsstudie erstellen und holte politische Beschlüsse ein. Auch energetische Gesichtspunkte berücksichtigt der Kreis Herford, wie bei der Fassade der Mensa am Berufskolleg Herford. Grundsätzlich erstellt der Kreis Prioritätenlisten für die anstehenden Maßnahmen.

Der Kreis Herford ist Mitglied beim European Energy Award (eea), dies ist ein europaweites Qualitätsmanagementsystem und Zertifizierungsverfahren. Es dient dazu Potenziale nachhaltiger Energiepolitik und des Klimaschutzes zu identifizieren und nutzen. Der Kreis Herford ist 2021 für sein Energiemanagement mit einem entsprechenden Award ausgezeichnet worden.

Mit dem European Energy Award kann eine Kommune alle vier Jahre bedacht werden. Der Kreis Herford strebt eine Re-Zertifizierung an.

Inhaltliche Vorgaben an die Entscheidungsgrundlagen bestehen im Kreis Herford nicht in schriftlicher Form. Vielmehr ist die Erstellung von Vorentwürfen und Machbarkeitsstudien gelebte Praxis und dient auch dazu, den Kostenrahmen abschätzen zu können. Die Dienststanweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren verweist darauf, dass die strategischen Ziele des Kreises Herford zu berücksichtigen sind.

Um die Wahrung einheitlicher Standards zu gewährleisten, sollte der Kreis inhaltliche Anforderungen für die Entscheidungsgrundlagen festlegen, die er den politischen Gremien präsentieren will. Dazu sind neben der Bedarfsplanung und der Kostenermittlung auch die Zeitplanung essenziell.

Ein abschließendes Berichtswesen über abgewickelte Baumaßnahmen mit einem Soll-Ist-Vergleich zur Information der Politik ist beim Kreis Herford nicht installiert. Der Kreis informiert die politischen Gremien aber im laufenden Prozess mit Zwischenberichten zum Stand der Umsetzung und zur Kostenentwicklung.

Viele Aspekte des Bauinvestitionscontrollings berücksichtigt der Kreis Herford in seiner täglichen Arbeit. Es fehlen bisher einheitliche Vorgaben von Verfahrensweisen und ein abschließendes Berichtswesen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte verbindliche Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling treffen. Dazu gehört auch die Entscheidung für welche Maßnahmen ein zentrales BIC gelten soll. Die Regelungen dienen der Transparenz und erhöhen die Handlungssicherheit innerhalb des Kreises.

7.7 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss ein Kreis im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen ein neues Vergabeverfahren durchführen³⁵. 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 Herford vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

³⁵ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

7.7.1 Abweichungen vom Auftragswert

- ➔ Die Abweichungen vom Auftragswert sind im Kreis Herford im interkommunalen Vergleich niedrig.

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.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2019 bis 2021³⁶

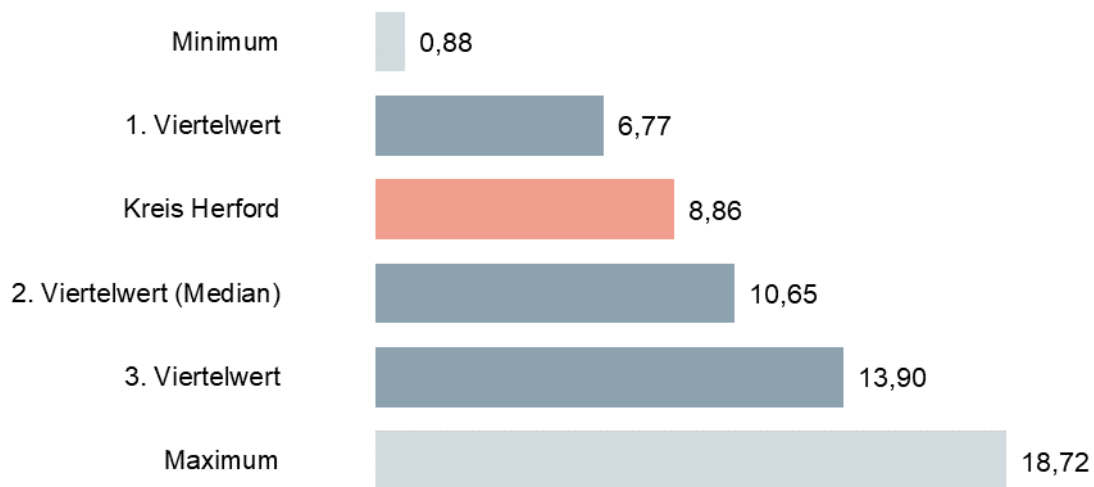
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	10.787.608,38	
Abrechnungssummen	11.177.203,23	
Summe der Unterschreitungen	280.181,32	2,60
Summe der Überschreitungen	669.776,17	6,21

Im Vergleichsjahr 2020 hat der **Kreis Herford** 15 Maßnahmen mit mehr als 75.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 335.770,21 Euro. In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. D.h. Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Die sich daraus ergebenden Abweichungen berücksichtigen wir stattdessen als Summe.

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich der Kreis Herford damit wie folgt ein.

³⁶ bis September 2021

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Auch in den Jahren 2019 und 2021 liegen die Abweichungen für den Kreis Herford auf einem vergleichbar niedrigen Niveau.

Bei sechs der Maßnahmen aus 2020, die in die Werte eingeflossen sind, handelt es sich um Lieferaufträge. Bei diesen wurde nur einer mit einer größeren Abweichung abgerechnet. Bei Lieferaufträgen kommt es seltener zur Über- oder Unterschreitungen. Die übrigen Maßnahmen, die in der Grafik berücksichtigt werden, sind Baumaßnahmen. Bei sechs der neun Maßnahmen sind die Abweichungen größer als zehn Prozent. Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können insbesondere bei vielschichtigen Bauleistungen kaum vermieden werden. Der Kreis kann jedoch Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen.

Von den 44 im Zeitraum 2019 bis 2021 schlussgerechneten Maßnahmen mit einem Auftragswert von über 75.000 Euro hat der Kreis 15 mit Nachträgen abgewickelt. Diese haben ein Volumen von 549.597 Euro. Das sind rund fünf Prozent der Auftragswerte. Fünf der Maßnahmen mit Nachträgen lagen im Vergleichsjahr 2020.

Nachträge führen nicht generell zu einer Überschreitung der Auftragswerte, weil oft gleichzeitig an anderer Stellen Kosteneinsparungen entstehen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Auftragsänderungen kommen kann. Sofern weitere Leistungen erst nach der Auftragsvergabe formuliert werden, können diese naturgemäß

nicht in der Leistungsbeschreibung enthalten sein. Leistungsbeschreibung und –verzeichnis sollten sorgfältig und detailliert erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Auftragsänderungen und Nachtragsaufträge begrenzen zu können.

Im Kapitel „7.8 Maßnahmenbetrachtung“ hat die gpaNRW die Dokumentation von fünf Vergabemaßnahmen detaillierter betrachtet. Bei diesen Maßnahmen weichen die Abrechnungs- von den Auftragssummen insgesamt um rund 311.000 Euro voneinander ab. Dies entspricht einer Überschreitung bei den fünf Maßnahmen von etwa 19 Prozent.

Ein schriftlicher Leitfaden, der den einheitlichen Umgang und auch die Ursachenforschung von Nachträgen und Abweichungen festlegt, kann bei der Minimierung von Nachträgen helfen. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

7.7.2 Organisation des Nachtragswesens

➔ Feststellung

Der Kreis Herford hat Regelungen zu Nachträgen in seiner Dienstanweisung Vergabe getroffen. Ein zentrales Nachtragsmanagement oder eine systematische Auswertung von Nachträgen gibt es nicht.

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.*

Der **Kreis Herford** hat in seiner Vergabedienstanweisung festgelegt, dass bei Auftragsänderungen und –erweiterungen und bei Nachträgen grundsätzlich ein neues Vergabeverfahren durchzuführen ist, wenn sich die zusätzliche Leistung vom ursprünglichen Auftrag trennen lässt oder der bestehende Auftrag wesentlich geändert wird. Der Kreis gibt dazu konkrete Wertgrenzen für die verschiedenen Leistungsarten vor. Bei Bauleistungen setzt der Kreis die Grenze zum Beispiel bei Abweichungen von mehr als 15 Prozent.

Für Nachtragsaufträge nutzt der Kreis Herford standardmäßig einen Vergabevermerk für Nachträge. Der Nachtrag kann entweder auf dem Formular oder über eine Anlage begründet werden. Der Vergabevermerk ist notwendig für die Zustimmung der Rechnungsprüfung, der alle Nachtrags- und Ergänzungsaufträge vor der Auftragserteilung zur Prüfung vorzulegen sind.

Die Rechnungsprüfung des Kreises Herford erfasst alle Vergaben, an denen die Rechnungsprüfung beteiligt wird, inklusive der Nachträge und Anzahl der Bieter. Diese Statistik wird einmal jährlich für den Jahresbericht ausgewertet.

Eine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und der beteiligten Unternehmen im Sinne eines Nachtragsmanagements nimmt der Kreis Herford nicht vor. Ein solches Controlling könnte weitergehende Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Bieterstrategien liefern. Ein Nachtragsmanagement wäre für den Kreis Herford sinnvoll, da die Auftragsänderungen dezentral in den Bedarfsstellen bearbeitet werden.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte Nachträge und größere Abweichungen erfassen und analysieren. Dies kann Hinweise auf Ursachen und Verbesserungsmöglichkeiten liefern.

Die Rechnungsprüfung teilte im Rahmen des Abschlussgespräches mit, dass sie ganz aktuell die Regelungen zur VISA-Kontrolle überarbeitet hat und zukünftig auch Nachtragsrechnungen der Prüfung vor Auszahlung unterliegen. Dies soll u.a. ein erster Schritt hin zu einer systematischen Auswertung sein.

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 in dem Kreis Herford liefern.

➔ **Feststellung**

Die Dokumentation der betrachteten Maßnahmen des Kreises Herford ist umfangreich und bietet dennoch Möglichkeiten zur Optimierung. Der Kreis sollte hinsichtlich der Mängelbeseitigung und Prüfung der Angemessenheit der Preise, die Dokumentation ausweiten. Die relevanten Vergabeentscheidungen hat der Kreis größtenteils schriftlich festgehalten, es fehlt häufig an der formellen Information der unterlegenen Bieter.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

7.9 Anlage: Ergänzende Tabellen

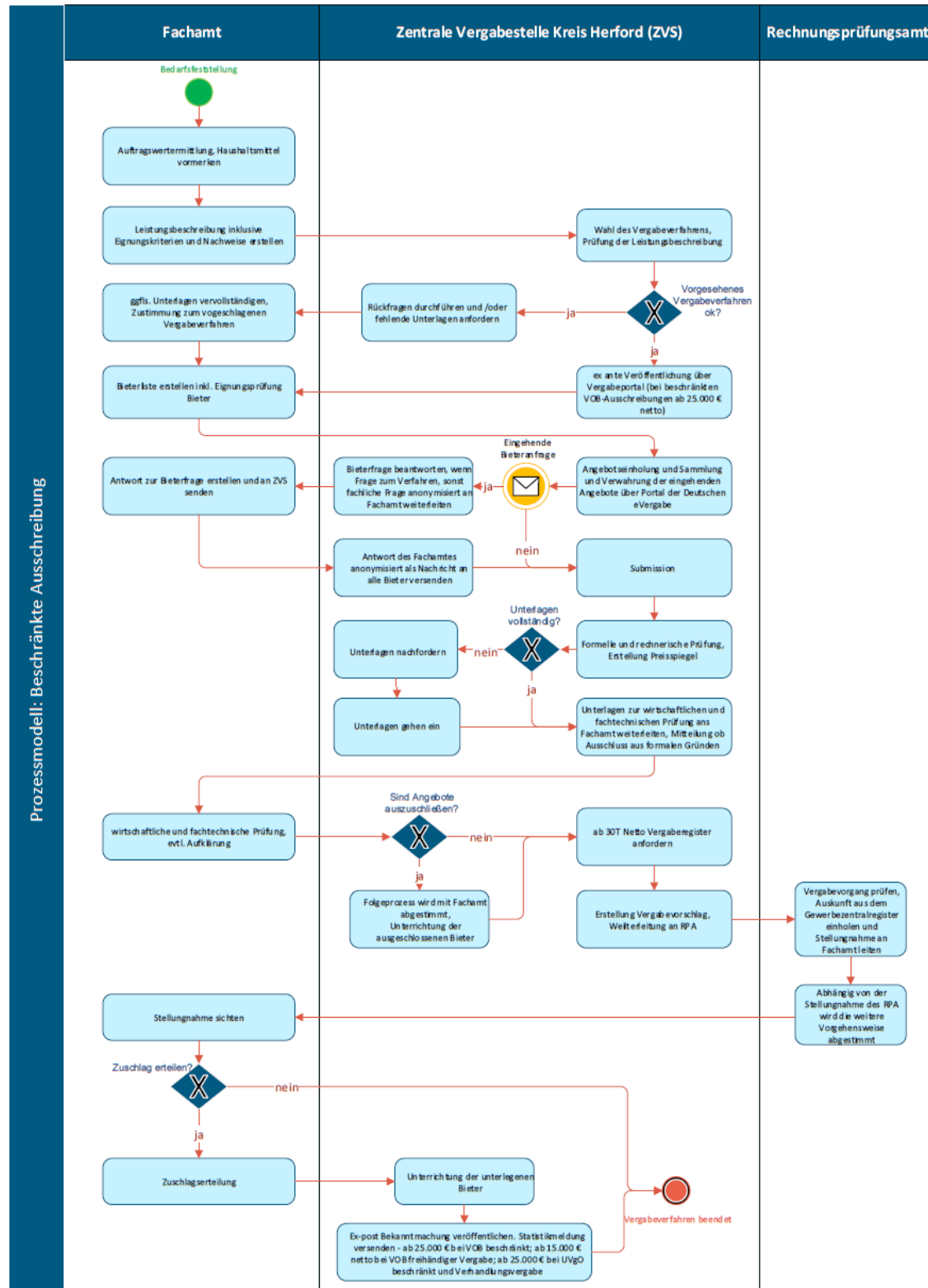
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Vergabewesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Der Kreis Herford hat die Aufgaben und Zuständigkeiten bei Vergabeverfahren umfangreich in einer Dienstanweisung festgelegt. Die zentrale Vergabestelle übernimmt die Betreuung und Abwicklung der Verfahren. Die Regelungen könnte der Kreis Herford hinsichtlich der Wertgrenzen für geförderte Maßnahmen und der zeitnahen Anpassung der Dienstanweisung an aktuelle Regelungen weiter optimieren.	255	E1.1	Spätestens bei der nächsten Änderung der DA sollte der Kreis Herford die Anlage 1 zu den EU-Schwellenwerte aktualisieren.	256
			E1.2	Der Kreis Herford sollte prüfen, ob er Vergabemaßnahmen, die gefördert werden, unabhängig von Wertgrenzen durch die zentrale Vergabestelle abwickelt.	256
F2	Die Beteiligung der Rechnungsprüfung des Kreises Herford ist umfassend in der Dienstanweisung Vergabe festgelegt. Dabei obliegen ihr auch Änderungen der Dienstanweisung.	257	E2	Die nächste Änderung der Dienstanweisung sollte der Kreis Herford dazu nutzen, die Änderungen des KorruptionsbG hinsichtlich der Abfragepflicht beim Wettbewerbsregister einzuarbeiten.	258
F3	Das Verfahren zur Durchführung von beschränkten Ausschreibungen ist im Kreis Herford effektiv gestaltet. Optimiert werden sollte die Regelung zur Benachrichtigung der Bieter.	259	E3	Der Kreis sollte die Unterrichtung der Bieter entsprechend der vergaberechtlichen Vorgaben zeitlich gestaffelt vornehmen und die DA entsprechend anpassen. So werden die Unternehmen bestmöglich davor geschützt, die notwendigen Kapazitäten für den jeweiligen Auftrag unnötig lange vorzuhalten.	260
F4	Der Kreis Herford führt für die meisten seiner kreisangehörigen Kommunen Verfahrensschritte bei Vergabeverfahren durch. Die Zuständigkeiten und Kostenerstattung hat er mit vielen der Kommunen schriftlich geregelt.	262	E4	Der Kreis Herford sollte die Leistungen, die er für kreisangehörige Kommunen bei Vergabeverfahren im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit erledigt, schriftlich fixieren.	263

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Allgemeine Korruptionsprävention					
F5	Eine Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung hat der Kreis Herford erlassen. Diese sollte er aufgrund der jüngsten Änderungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes aktualisieren. Gleiches gilt für die Schwachstellenanalyse, die der Kreis vor einiger Zeit erstellt hat.	264	E5.1	Der Kreis Herford sollte die Sensibilisierung seiner Beschäftigten für das Thema Korruptionsprävention wieder aktiv betreiben.	265
			E5.2	Der Kreis Herford sollte die vorhandene Gefährdungsanalyse regelmäßig auf Aktualität prüfen und ggf. anpassen. Der Kreis sollte seine Beschäftigten in die Überarbeitung einbeziehen.	266
			E5.3	Spätestens mit der Umsetzung der EU-Hinweisgeberrichtlinie in ein nationales Gesetz sollte der Kreis Herford einen standardisierten Ablauf erarbeiten.	267
			E5.4	Der Kreis Herford sollte schriftlich festlegen, welche Organisationseinheit für die Veröffentlichungen nach §§ 7 und 8 KorruptionsbG zuständig ist.	268
			E5.5	Der Kreis Herford sollte Rotationen und Hinderungsgründe für eine Rotation schriftlich festhalten und erforderlichenfalls der Dienstaufsichtsbehörde mitteilen.	268
Sponsoring					
F6	Konkrete Regelungen zum einheitlichen Umgang mit Sponsoring gibt es im Kreis Herford bisher nicht. Die bisher erfolgten Sponsoringleistungen hat der Kreis schriftlich konkretisiert.	269	E6	Der Kreis Herford sollte einheitliche Festlegungen für den Umgang mit Sponsoring treffen. Diese sollten eine Befristung, Neben- und Folgekosten und die interne Beteiligung beinhalten.	270
Bauinvestitionscontrolling					
F7	Im Kreis Herford gibt es keinen zentralen Ansprechpartner, der für die Steuerung aller Baumaßnahmen zuständig ist. Durch die Übertragung von Aufgaben des Gebäudemanagements an Dritte, fungiert der Kreis in Teilen als übergeordnete Stelle. Dem Kreis fehlt es aber an schriftlichen Vorgaben, die die Handlungssicherheit erhöhen und vereinheitlichen.	270	E7	Der Kreis Herford sollte verbindliche Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling treffen. Dazu gehört auch die Entscheidung für welche Maßnahmen ein zentrales BIC gelten soll. Die Regelungen dienen der Transparenz und erhöhen die Handlungssicherheit innerhalb des Kreises.	272
Nachtragswesen					
F8	Der Kreis Herford hat Regelungen zu Nachträgen in seiner Dienstanweisung Vergabe getroffen. Ein zentrales Nachtragsmanagement oder eine systematische Auswertung von Nachträgen gibt es nicht.	275	E8	Der Kreis Herford sollte Nachträge und größere Abweichungen erfassen und analysieren. Dies kann Hinweise auf Ursachen und Verbesserungsmöglichkeiten liefern.	276

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Maßnahmenbetrachtung					
F9	Die Dokumentation der betrachteten Maßnahmen des Kreises Herford ist umfangreich und bietet dennoch Möglichkeiten zur Optimierung. Der Kreis sollte hinsichtlich der Mängelbeseitigung und Prüfung der Angemessenheit der Preise, die Dokumentation ausweiten. Die relevanten Vergabeentscheidungen hat der Kreis größtenteils schriftlich festgehalten, es fehlt häufig an der formellen Information der unterlegenen Bieter.	276	E9.1	Der Kreis Herford sollte die Entscheidung über den Zuschlag nicht vom Beschluss der politischen Gremien abhängig machen. Er sollte prüfen, die politischen Gremien stattdessen fortlaufend über relevante abgeschlossenen Vergaben zu informieren.	
			E9.2	Der Kreis Herford sollte die Information an die unterlegenen Bieter gemäß den Vorgaben der VOB über Absageschreiben zum Zeitpunkt der Zuschlagserteilung dokumentieren.	
			E9.3	Der Kreis Herford sollte die vollständige Mängelbeseitigung in der Akte zur Maßnahme dokumentieren.	
			E9.4	Der Kreis Herford sollte die Notwendigkeit von Änderungen und Nachträgen begründen und dokumentieren. Es empfiehlt sich solche Änderungen schriftlich zu vereinbaren.	

Darstellung Prozessablauf: Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung



8. Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

8.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Herford 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 Herford konnte die abgefragten Flächen-, Zustands- und Finanzdaten seiner Kreisstraßen zur Verfügung stellen. Somit liegen die für die Steuerung der Verkehrsflächen wesentlichen Grundlagen vor.

Der Kreis Herford nutzt eine Straßendatenbank, in der alle wesentlichen Daten und Informationen hinterlegt sind. Sie dient als Arbeitsgrundlage für die Fachabteilung, wird kontinuierlich fortgeschrieben und hat somit einen aktuellen Stand.

Mit den alle vier Jahre durchgeführten Zustandserfassungen der Fahrbahnen und der Radwege hat der Kreis Herford eine aktuelle Datenlage über den Zustand seiner Verkehrsflächen. Danach befindet sich der überwiegende Teil in einem sehr guten und guten Zustand. Im Betrachtungszeitraum 2018 bis 2020 liegen die Reinvestitionen gering unter der Höhe der Abschreibungen. Durch den Neubau von Straßen ist das bilanzielle Straßenvermögen seit 2017 leicht gestiegen. Aktuell setzt der Kreis Herford den Fokus auf investive Maßnahmen, sodass in dem Zusammenhang auch kein erhebliches Risiko daraus abzuleiten ist, dass die Unterhaltungsaufwendungen weit unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen liegen. Der Zustand der Kreisstraßen hat sich in den letzten Jahren deutlich verbessert. Hier spiegeln sich die vom Kreis Herford umgesetzten Maßnahmen aus dem 2014 entwickelten Masterplan wider.

Ideal wäre es, wenn der Kreis Herford über eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen die Aufwendungen vollständig und transparent ermitteln würde. Dadurch würde er eine Transparenz über die eingesetzten Ressourcen und Entwicklungen erhalten.

Die Zustandserfassung sollte genutzt werden, um die gesetzlich vorgeschriebene körperliche Inventur durchzuführen. Positiv ist, dass sich das Verkehrsflächenmanagement und die Finanzverwaltung regelmäßig in Bezug auf die durchgeführten Maßnahmen austauschen.

Straßenbegleitgrün

Der Kreis Herford verfügt über kein Aufmaß der Flächen des Straßenbegleitgrüns. Aufgrund dessen sind eine Kennzahlenbildung und ein interkommunaler Vergleich mit anderen Kreisen nicht möglich. Der Kreis Herford sollte über eine Kostenrechnung für das Straßenbegleitgrün die Aufwendungen vollständig und transparent mit Differenzierung je nach Flächenart ermitteln. Hierdurch würde der Kreis zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten bekommen.

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.

Beim Kreis Herford hat die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Verkehrswege und Grünanlagen“ die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen. Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung besteht aus zwei Geschäftsbereichen: Zum einen aus „Straßenbau und Straßenverwaltung“ und zum zweiten aus „Straßenunterhaltung und Grünpflege“. Der Geschäftsbereich „Straßenbau und Straßenverwaltung“ ist u. a. zuständig für die Erneuerung sowie den Neubau der Kreisstraßen und für die Verkehrssicherung. Für die Unterhaltung und Instandsetzung der Verkehrsflächen ist der Geschäftsbereich „Straßenbau und Straßenverwaltung“ zuständig.

8.3.1.1 Datenlage

- Der Kreis Herford konnte die wesentlichen Flächen-, Zustands- und Finanzdaten seiner Kreisstraßen zur Verfügung stellen.

Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind.

Die abgefragten Finanzdaten für die Verkehrsflächen konnte der Kreis Herford liefern.

Die Erhaltung der Kreisstraßen und Radwege steuert der Kreis Herford grundsätzlich über die Längen in Kilometern und nicht über die Fläche in Quadratmetern. Um die Verkehrsflächen zu ermitteln, die als Basis für die Kennzahlen der gpaNRW dienen, hat der Kreis Herford die bekannten Längendaten der Kreisstraßen mithilfe der Breiten in Flächen umgerechnet.

Um den tatsächlichen Zustand seiner Verkehrsflächen bei der Planung der Unterhaltungs- und Reinvestitionsmaßnahmen zu berücksichtigen, führt der Kreis Herford alle vier Jahre eine Zustandserfassung der Fahrbahnen und Radwege durch. Der Zustand wird messtechnisch durch eine Befahrung erfasst. Folglich konnten Zustandswerte für mehrere Jahre zur Verfügung gestellt werden.

8.3.1.2 Straßendatenbank

- In der Straßendatenbank liegen die wesentlichen Daten und Informationen vor, sodass der Kreis Herford auf Basis umfassender und weitgehend aktueller Daten seine Erhaltungsmaßnahmen planen kann.

- **Feststellung**

Das Aufbruchmanagement des Kreises Herford ist gut organisiert. Die Digitalisierung kann weitere Verbesserungen ermöglichen.

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.

Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Verkehrswege und Grünanlagen“ des **Kreises Herford** hat eine Fachanwendung für die Anlagenbuchhaltung im Einsatz. Darin sind z. B. die Flächen, Restnutzungsdauern und Abschreibungen enthalten. In einer weiteren Fachanwendung werden die technischen Daten zu den Verkehrsflächen verwaltet. Darin ist das primäre Ordnungssystem das Knoten-Kanten-Modell der Straßendaten. Positiv ist, dass im Kreis Herford bereits folgende wesentliche steuerungsrelevante Informationen vorliegen:

- Leitdaten (Straßenbezeichnung, Verwaltungsdaten),
- Querschnittsdaten (Anordnung und Abmessung der Verkehrsflächen),
- Aufbaudaten (Anordnung, Arten, Dicke und Einbaujahre aller Befestigungsschichten; mindestens Bauweise und Bauklasse), teilweise Nacherfassung bei Baumaßnahmen,
- Zustandsdaten (Zustandswert, kennzeichnet den baulichen Zustand),
- Verkehrsdaten (Verkehrsbelastungen) und
- weitere Daten wie Angaben zum Öffentlichen Personennahverkehr und Unfalldaten.

Durchgeführte Maßnahmen werden auch in der Straßendatenbank dokumentiert, jedoch ohne Unterscheidung von Instandsetzung, Erneuerung und Unterhaltung. Es erfolgt jedoch nach Durchführung der Maßnahmen ein Bilanzabgleich und damit eine Dokumentation mit Festlegung der neuen Restnutzungsdauer auf Grundlage der Art der Straßenbaumaßnahmen. Weitere sonstige Daten wie Höchstgeschwindigkeiten, Lärm und Feinstaubbelastung sind aktuell noch nicht eingepflegt.

Der Kreis Herford pflegt regelmäßig aktuelle Zustandsdaten in die Straßendatenbank ein. Alle vier Jahre erfolgt eine messtechnische Zustandserfassung. Aus den Informationen der Zustandserfassungen erstellt der Kreis seinen Masterplan für die Maßnahmen mit dem dazugehörigen finanziellen Bedarf für den Zeitraum der nächsten fünf Jahre. Zusätzlich zu der Zustandserfassung hat der Kreis Herford eine dynamische Tragfähigkeitsmessung mit dem Fallgewichtsgesetz beauftragt. Bei der sogenannten „Fallgewichtsdeflexionsmessung“ wird ein Gewicht auf die zu untersuchende Fahrbahndecke fallen gelassen und die dadurch entstandene Verfor-

mung (Deflexion), der strukturelle Zustand der Fahrbahndecke und die Tragfähigkeit des Untergrundes gemessen. Durch die Kombination der Messergebnisse mit unter anderem der Zahl der Achsbelastungen lässt sich die Restnutzungsdauer der Fahrbahndecke und die benötigte Deckschichtdicke für eine Verlängerung der Restnutzungsdauer um eine bestimmte Zeit ermitteln.

Neben der systematischen Zustandserfassung ist es wichtig, dass regelmäßig Straßenkontrollen bzw. Straßenbegehungen durchgeführt und dokumentiert werden. Diese sind zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit und zur Abwicklung des Straßenbetriebsdienstes erforderlich. Der Kreis Herford dokumentiert die Straßenkontrollen über mobile Endgeräte und Barcodes. Mängel und Schäden an den Verkehrsflächen werden aufgenommen, die durch betriebliche und bauliche Unterhaltungsmaßnahmen beseitigt werden sollen. Bei Auffälligkeiten werden die Informationen direkt an die zuständige Stelle weitergegeben, die die geeigneten Maßnahmen festlegt.

Das Aufbruchmanagement des Kreises Herford ist gut strukturiert und organisiert. Der Kreis Herford koordiniert und bündelt Maßnahmen im eigenen Straßenraum. Für die Durchführung der Aufbrüche macht er konkrete Vorgaben. Kontrolliert und dokumentiert werden die Aufbrüche im Rahmen gesonderter Abnahmen. Die Kontrollen finden während der Bauausführung, zur Abnahme/Übernahme, im Gewährleistungszeitraum sowie zur Gewährleistungsabnahme regelmäßig statt. Durch eine Digitalisierung des Prozesses kann das Aufbruchmanagement vereinfacht und damit auch erleichtert und optimiert werden.

→ Empfehlung

Der Kreis Herford sollte die Möglichkeit prüfen, den Prozess über die Straßendatenbank digital abwickeln zu können.

8.3.1.3 Kostenrechnung

→ Feststellung

Eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet, gibt es bei der Kreisverwaltung Herford derzeit noch nicht.

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 Kostenrechnung des Eigenbetriebes „Kreisbauhöfe“ des **Kreises Herford** ist auf die Steuerung des Betriebes ausgerichtet. Für die Tätigkeiten der Bauhofmitarbeitenden gibt es einen Aufgabenkatalog, dem die erbrachten Leistungen zugeordnet werden; dementsprechend sind die Stunden und Aufwendungen nach den Tätigkeiten auszuwerten. Es gibt einzelne Kostenstellen für Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Straßenunterhaltung. Die Einteilung der Kostenträger orientiert sich an einzelnen Straßen. Eine umfassende Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet, gibt es bei der Kreisverwaltung Herford noch nicht. Die gpaNRW empfiehlt, eine solche Kostenrechnung für die Verkehrsflächen zu implementieren. Dabei sollten die Erhaltungsmaßnahmen auch nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung differenziert werden. So können die durchgeführten Maßnahmen bezüglich Entwicklung, Kosten und Nutzen weitergehender analysiert werden.

→ **Empfehlung**

In einer Kostenrechnung sollten sämtliche Erhaltungsaufwendungen der Verkehrsflächen differenziert dargestellt werden, um Transparenz für die Bewertung der durchgeführten Maßnahmen zu erzeugen. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

8.3.1.4 Strategische Steuerung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Verkehrswege und Grünanlagen“ hat einen strategischen Masterplan zur Erhaltung der Verkehrsflächen aufgestellt. Sie wertet die Zustandsentwicklung anhand von Kennzahlen aus. Es fehlen jedoch konkrete Zielvorgaben.

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.

Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Verkehrswege und Grünanlagen“ des **Kreises Herford** verfolgt bei den Straßen seit 2014 eine Sanierungsstrategie anhand seines Masterplans (vgl. Ausführungen hierzu im Kapitel 8.3.4.1 „Alter und Zustand“). Ziel ist es, die Straßen möglichst lange zu erhalten und hierfür frühzeitig die richtigen Erhaltungsmaßnahmen zu ergreifen. Zudem soll eine Verbesserung der Zustände der Kreisstraßen insgesamt erreicht werden. Dabei werden die Maßnahmen priorisiert anhand von objektiven Kriterien. Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Verkehrswege und Grünanlagen“ wertet für sich seit 2014 den längengewichteten Mittelwert des Gesamtzustandes aller Kreisstraßenabschnitte aus. Der Zustand hat sich seit 2014 kontinuierlich verbessert (2014: Mittlere Zustandsnote 3,24, 2017: 3,17, 2021: 2,81). Zudem hat die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Verkehrswege und Grünanlagen“ für ihr Erhaltungsmanagement einen Sanierungsstandard für die mit den steuerungsrelevanten Informationen (insbesondere Zustands- und Verkehrsdaten) priorisierten Maßnahmen festgelegt. Und zwar sollen Kreisstraßenabschnitte mit den baulichen Sanierungsmaßnahmen in einen neueren Zustand (Wert kleiner/gleich 1,5) versetzt werden.

Offizielle, von der Verwaltungsführung oder der Politik vorgegebene, messbare Ziele im Sinne strategischer Zielvorgaben gibt es nicht.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte konkrete messbare Kennzahlen für die Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Diese sollen den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigen.

Folgende finanzielle und technische Zielvorgaben können z. B. definiert werden:

- Der Bilanzwert wird erhalten oder sinkt in einem bestimmten Zeitraum um nicht mehr als x Prozent,

- Das Qualitätsniveau aller Verkehrsflächen soll im Durchschnitt besser als der Zustandswert x sein,
- Der Anteil der Flächen in den Zustandsklassen 4 und 5 soll x Prozent nicht überschreiten.

Der Kreis Herford könnte auch eine Erneuerungsquote definieren und festlegen, welche Anteile die Instandsetzung (großflächige Maßnahmen, die den Gebrauchswert der Fläche steigen lässt) von allen Erhaltungsmaßnahmen insgesamt haben soll.

Entscheidend ist dabei, dass die Ziele und Kennzahlen auch in der Praxis tatsächlich zur Steuerung eingesetzt werden. Die Erhaltung und die erforderlichen Ressourcen dafür sollten sich an diesen Zielen orientieren, ohne jedoch den finanziellen Handlungsspielraum des Kreises aus dem Blick zu verlieren.

8.3.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

→ Beim Kreis Herford stehen das Verkehrsflächenmanagement und die Anlagenbuchhaltung in einem engen Informationsaustausch. Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und -bewirtschaftung sind geregelt.

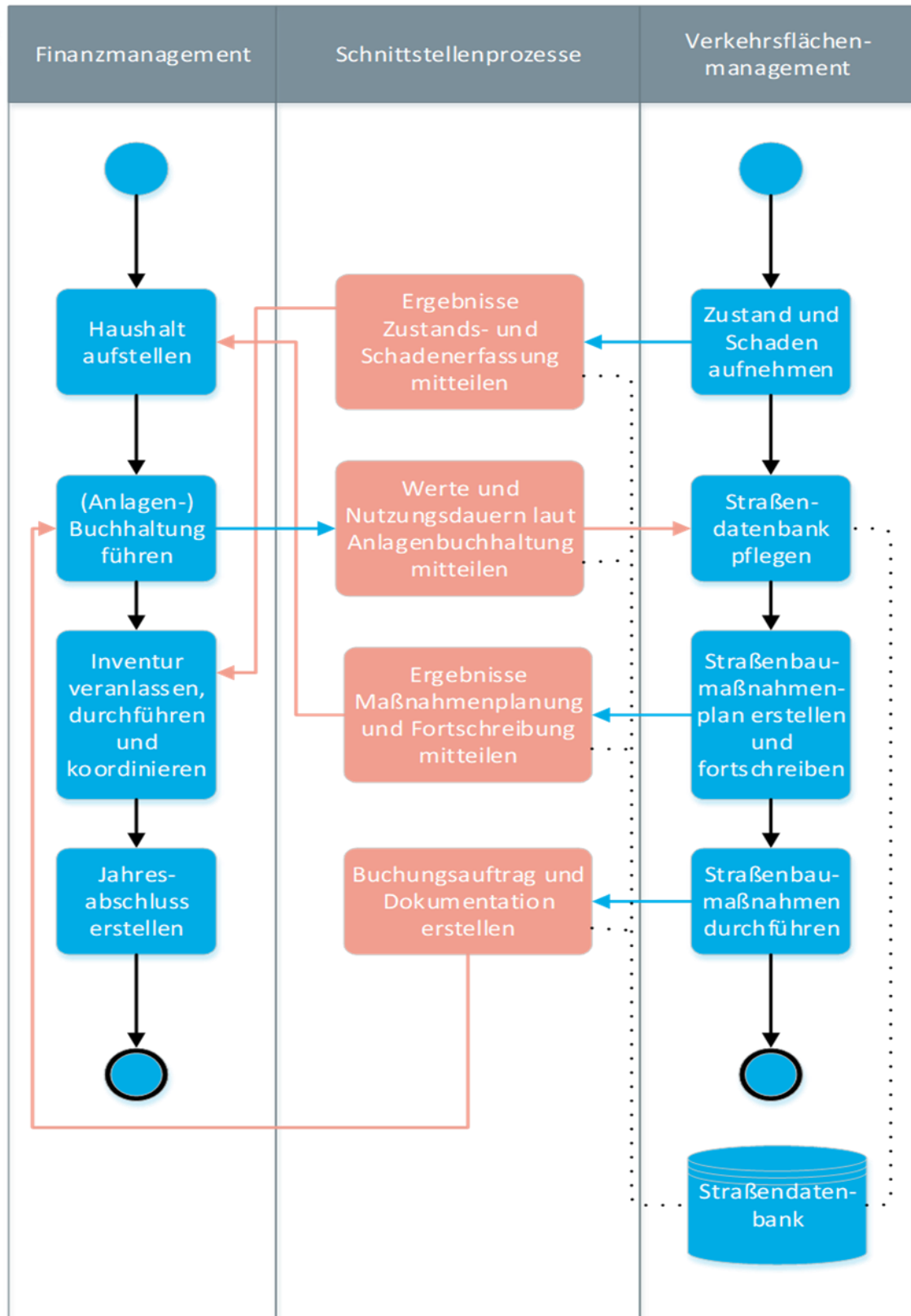
→ **Feststellung**

Der Kreis Herford hat seit der Eröffnungsbilanz (2006) keine gesetzlich vorgeschriebene körperliche Inventur der Verkehrsflächen durchgeführt.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in einem Kreis eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die ein Kreis organisieren sollte.

Schnittstellenprozesse



Ein wesentlicher Schnittpunkt zwischen Verkehrsflächen- und Finanzmanagement ist die Verarbeitung der Ergebnisse aus einer Zustandserfassung. Wie im Kapitel 8.3.1.2 erläutert, werden beim **Kreis Herford** sowohl die technischen Verkehrsflächendaten als auch Finanzdaten wie Angaben zu Buchwerten und bilanziellen Restnutzungsdauern von der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung „Verkehrswege und Grünanlagen“ vorgehalten und gepflegt. Die notwendigen Informationen für die Erstellung der Haushaltsplanung und des Jahresabschlusses tauschen beide Bereiche bereits miteinander aus. Bei investiven Maßnahmen werden die Restnutzungsdauern verlängert. Wenn Restnutzungsdauern nicht erreicht werden können, erfolgt jedoch keine Wertminderung. Die wertmindernde Berücksichtigung von Schäden über der normalen Abnutzung hinaus sollte spätestens im Rahmen einer körperlichen Inventur als außerplanmäßige Abschreibung berücksichtigt werden.

Eine ordnungsmäßige körperliche Inventur ist beim Kreis Herford seit der Eröffnungsbilanz nicht durchgeführt worden. Die ordnungsmäßige körperliche Inventur ist in § 91 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) i. V. m. §§ 29 und 30 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) geregelt. Danach ist auch für das Straßenvermögen eine körperliche Inventur mit dem Charakter einer Bestandsaufnahme durchzuführen. Dabei geht es nicht nur um eine Bestandsaufnahme in Form einer Zustandserfassung. Durch die körperliche Inventur soll auch überprüft werden, ob die in der Bilanz vorhandenen Vermögenswerte den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Dadurch wird ein dokumentierter Abgleich der Zustandserfassung und der daraus zu berechnenden Vermögenswerte mit der Anlagenbuchhaltung unausweichlich. Das Intervall für die regelmäßige körperliche Bestandsaufnahme sollte zehn Jahre nicht überschreiten.

Bei der körperlichen Inventur müssen Art, Menge und Wert des Verkehrsflächenvermögens sachlich zutreffend erfasst werden. Positiv ist, dass die Zustandserfassungen alle vier Jahre durchgeführt werden. Es fehlt nur noch der letzte Schritt der Werterfassung und der Abgleich mit der Anlagenbuchhaltung.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte die gesetzlich vorgeschriebene körperliche Inventur seines Verkehrsflächenvermögens nach § 91 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) i. V. m. §§ 29 und 30 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen zeitnah nachholen.

8.3.3 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

8.3.3.1 Strukturen

- Aus den örtlichen Gegebenheiten können sich für den Kreis Herford sowohl begünstigende wie auch belastende Faktoren für die Erhaltung der Verkehrsflächen 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.

Die Fläche des Kreises Herford beträgt rund 450 qkm. Die Einwohnerzahl wird von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember 2020 mit rund 251.000 angegeben. Im Betrachtungsjahr 2020 befinden sich in der Unterhaltungspflicht des Kreises Herford rund 2,13 Mio. qm Verkehrsflächen.

Aus diesen Grunddaten ergeben sich folgende Kennzahlen:

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
EW je qkm (Bevölkerungsdichte)	556	117	246	296	602	1.192	31
Verkehrsfläche je EW in qm	8,49	1,31	4,78	8,50	11,24	25,65	30
Anteil Verkehrsfläche an der Fläche des Kreises in Prozent	0,47	0,10	0,21	0,26	0,32	0,47	30

Nur acht Kreise haben eine höhere Bevölkerungsdichte als der Kreis Herford. Das führt im Zusammenhang mit der mittleren Höhe an Verkehrsfläche je Einwohner zu einer vergleichsweise höheren Nutzungsintensität, was einen belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nimmt. Kein Kreis hat einen höheren Anteil der Verkehrsfläche an der Fläche des Kreises.

Der Kreis Herford wird von zwei Bundesautobahnen und vier Bundesstraßen erschlossen, die einen Teil des Verkehrsaufkommens auffangen. Allerdings entstehen durch Industriegebiete in Autobahnnähe durch den Anschluss der Straßen an das Autobahnnetz entsprechend hohe Verkehrsbelastungen auch auf den Kreisstraßen. Nach Einschätzung des Kreises können sich zusätzliche Belastungen und Abnutzungen dadurch ergeben, dass der Schwerlastverkehr Abkürzungen zwischen den Autobahnen durch das Kreisgebiet sucht.

Weitere Belastungsfaktoren können die Größe des Kreisgebietes und die Straßenlängen sein. Im Flächenvergleich sind nur drei Kreisgebiete kleiner als das Gebiet des Kreises Herford. Absolut betrachtet unterhält der Kreis Herford nach Angaben von IT.NRW insgesamt 173 km Straßen. Dreiviertel aller Kreise haben mehr Straßenkilometer. Aus dem folgenden Streudiagramm wird deutlich, wie sich die Straßenlängen der 31 Kreise im Vergleich positionieren.

Verteilung der Straßenlängen der Kreise in NRW 2020



Nachfolgend ist der interkommunale Vergleich 2020 der Kreise mit der Unterscheidung innerorts und außerorts abgebildet.

Grundzahl	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ortsdurchfahrten in Baulast des Kreises (innerorts) in km	58,70	3,70	39,80	46,90	56,15	95,10	31
Kreisstraßen, freie Strecken in Baulast des Kreises (außerorts) in km	114	44,10	133	173	311	467	31
Kreisstraßen in Baulast des Kreises gesamt in km	173	47,80	172	212	383	526	31

Die relativ geringe Länge des Kreisstraßennetzes wirkt sich entlastend auf den Erhaltungsaufwand aus.

Klimatische oder topografische Besonderheiten, aus denen sich eine besondere Belastung der Verkehrsflächen ableiten ließe, sind nicht ersichtlich.

8.3.3.2 Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Der Kreis Herford hat den bilanziellen Werterhalt der Verkehrsflächen nicht sicherstellen können. Das Verkehrsflächenvermögen hat sich seit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz (2006) bis 2020 um 16 Prozent bzw. acht Millionen Euro reduziert.

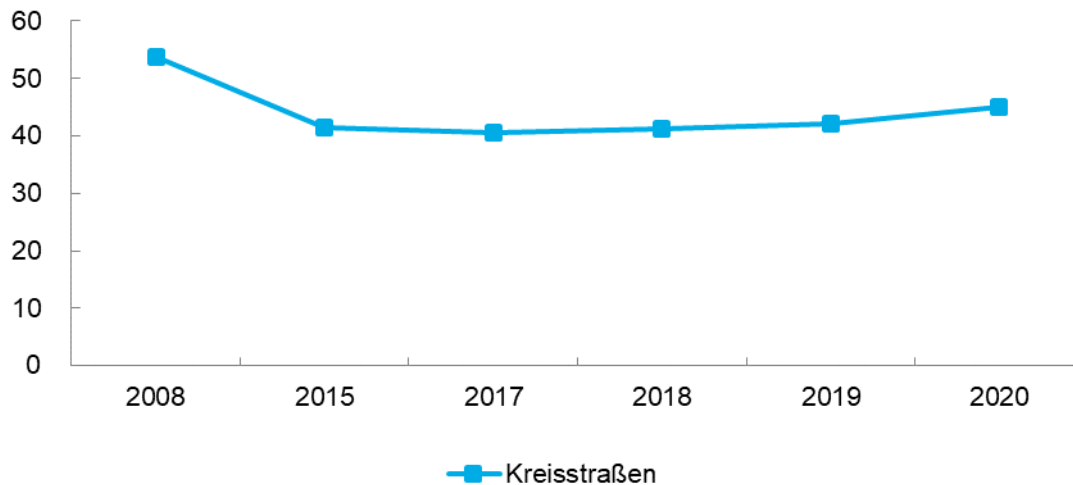
Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	11,35	6,54	9,96	12,30	18,56	30,56	27
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	19,48	13,46	19,68	25,50	35,75	63,55	28

Die Verkehrsflächenquote berechnet den Anteil der Kreisstraßen an der gesamten Bilanzsumme des Kreises Herford

Um die Kennzahlen für das Jahr 2020 besser einordnen zu können, ist die Betrachtung der Entwicklung der Bilanzwerte des Verkehrsflächenvermögens interessant.

Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen Kreis Herford in Mio. Euro



Zur Aufstellung der Eröffnungsbilanz im Jahr 2006 lag der Bilanzwert der Verkehrsflächen bei rund 54 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2020 hat sich das Verkehrsflächenvermögen um rund neun auf 45 Mio. Euro verringert. Dies entspricht einem Rückgang von 16 Prozent. In den Jahren 2006 bis 2007 und 2010 bis 2012 befand sich der Kreis Herford in der Haushaltssicherung. Dadurch waren die Möglichkeiten für Investitionen eingeschränkt. Seit der Aufstellung des Masterplans 2014 werden verstärkt investive Maßnahmen durchgeführt. Positiv ist, dass seit 2017 der Bilanzwert für die Verkehrsflächen im Durchschnitt von 2017 bis 2020 jährlich um 3,66 Prozent gestiegen ist. Das ist ein Indiz dafür, dass der Kreis Herford in den letzten Jahren in das Straßenvermögen investiert hat. Da die Reinvestitionen auf der Höhe der Abschreibungen liegen, ist die Erhöhung der Bilanzsumme auf den Neubau von Verkehrsflächen zurück zu führen.

→ Empfehlung

Der Kreis Herford sollte die Entwicklung der Bilanzwerte der Verkehrsflächen regelmäßig auswerten. Ziel sollte sein, die positive Entwicklung seit 2017 weiter fortzusetzen.

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.

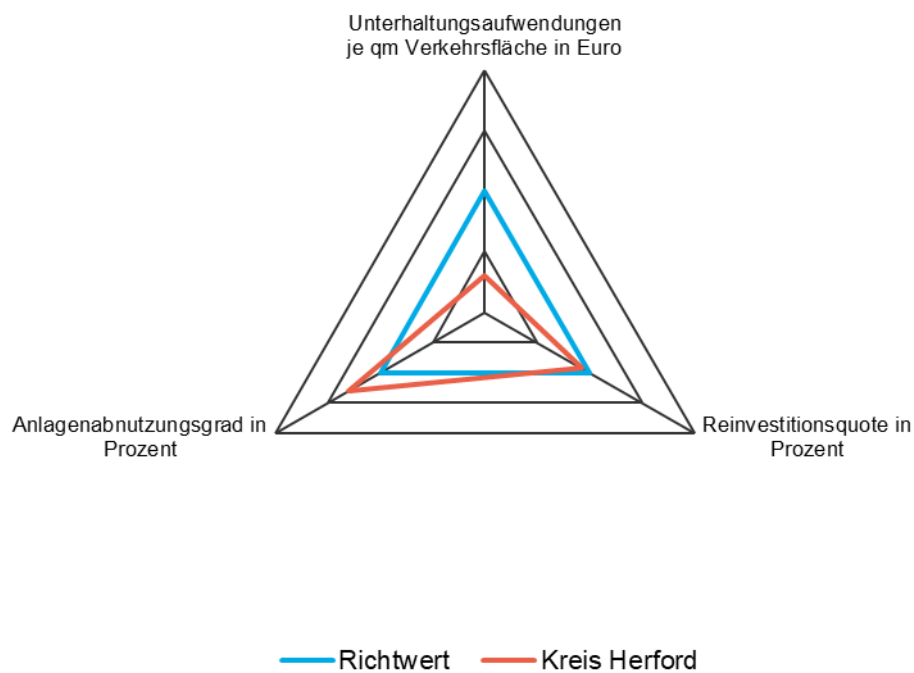
Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, denen wir dann Richtwerte gegenüberstellen. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

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 Herford gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2020



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 überwiegende Teil der Kreisstraßen befindet sich in einem sehr guten oder guten Zustand. Über alle Flächen betrachtet wurde die Hälfte der Nutzungsdauer bereits überschritten, was auf eine unausgeglichene Altersstruktur hindeutet.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

Der **Kreis Herford** hat für den Vollausbau seiner Kreisstraßen eine Nutzungsdauer in Höhe von 40 Jahren festgelegt. Die NKF-Rahmentabelle sieht eine Spannweite von 30 bis 60 Jahren vor.

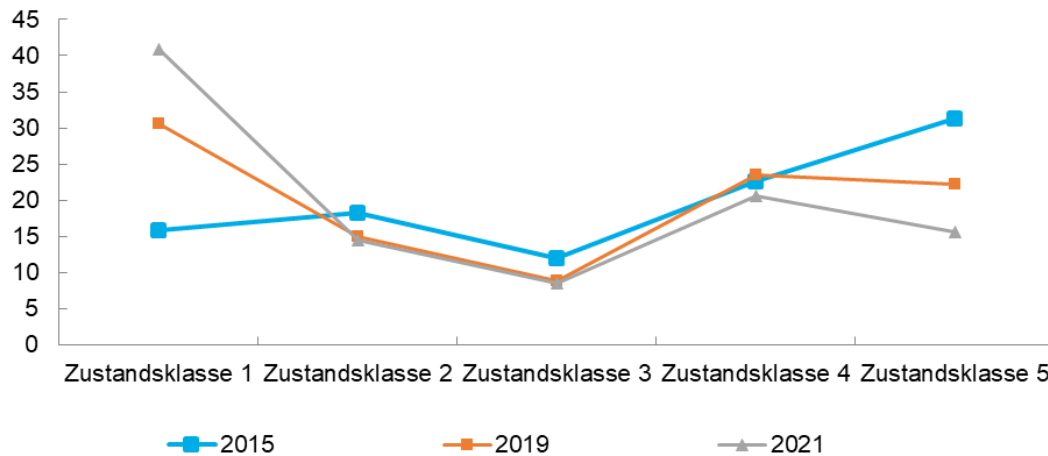
Lange Nutzungsdauern führen zu einer tendenziell geringeren Abschreibungsbelastung für den Haushalt. Sie können aber auch das Risiko mit sich bringen, dass Vermögenswerte die vorgesehene Restnutzungsdauer nicht erreichen und vorzeitig außerplanmäßig abgeschrieben werden müssen. Zu kurze Nutzungsdauern führen dazu, dass das Verkehrsflächenvermögen schneller abgeschrieben wird und somit auch der Anlagenabnutzungsgrad schneller ansteigt als in anderen Kreisen.

Für die Errechnung des Anlagenabnutzungsgrades wird die bereits genutzte Nutzungsdauer mit der Gesamtnutzungsdauer ins Verhältnis gesetzt. Die einzelnen Anlagegüter werden dabei nach Flächen gewichtet. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer der Kreisstraßen des Kreises Herford lag im Jahr 2020 bei 13,83 Jahren. Bei einer Gesamtnutzungsdauer von 40 Jahren ergibt sich ein Anlagenabnutzungsgrad in Höhe von 65,43 Prozent und zeigt ein unausgewogenes Verhältnis von neueren und älteren Verkehrsflächen.

Neben dem Alter ist vor allem der Zustand dafür ausschlaggebend, inwieweit Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen notwendig sind. Ist das Vermögen in einem dem Alter entsprechenden Zustand? Oder ist der tatsächliche Zustand besser als das Alter vermuten lässt?

Der Kreis Herford erhebt alle vier Jahre die Zustände der Fahrbahnen seiner Kreisstraßen und schreibt diese jährlich weiter fort. Nachfolgend werden die Zustandsnoten der Jahre 2015, 2019 und 2021 verglichen:

Verteilung der Zustandsklassen Kreis Herford in Prozent 2015, 2019 und 2021



Die Zustandsklasse 1 ist dabei die beste, 5 die schlechteste Zustandsklasse.

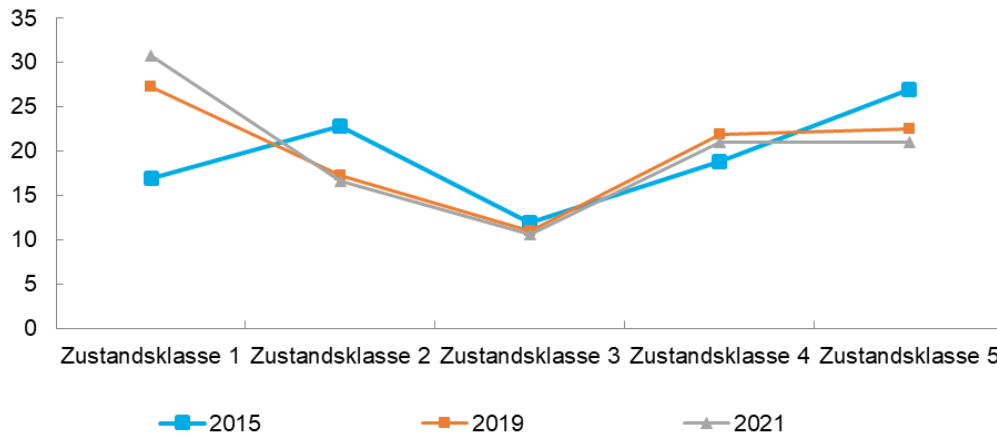
An der Verteilung der Zustandsklassen ist zu erkennen, dass sich 2021 mit 55 Prozent der größte Anteil der Verkehrsflächen in einem sehr guten bis guten Zustand befindet. Innerhalb von sechs Jahren hat sich der Anteil in der schlechtesten Zustandsklasse deutlich reduziert und in der besten erhöht. Rund 36 Prozent der Kreisstraßen befinden sich 2021 noch in einem schlechten oder sehr schlechten Zustand. Es ist daher positiv, dass der Kreis Herford das Kreisstraßensanierungsprogramm mit dem Ziel weiter fortführt, den Zustand insgesamt zu verbessern und zu erhalten. Mithilfe des Sanierungsprogramms sollen die finanziellen Mittel möglichst planbar und effizient eingesetzt werden.

Dafür hat der Kreis Herford 2014 einen Masterplan entwickelt: Ein objektives, transparentes und systematisches Instrument für Entscheidungen im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements. Darin enthalten sind unabwendbare Mindestmaßnahmen zum Erhalt der Verkehrssicherungspflicht bis hin zu umfassenden Sanierungen von ganzen Straßenabschnitten. Aus den Maßnahmen wird das Kostenbudget entwickelt. Die Maßnahmen werden anhand der Zustandswerte, des Verkehrsaufkommens mit der entsprechenden Belastung und anderer Kriterien priorisiert. Weitere Kriterien sind z. B. der Öffentlicher Personennahverkehr und das Vorhandensein bestimmter Infrastruktur (z. B. Schulen, Supermärkte, Gewerbegebiete). Es werden auch vorbeugende Maßnahmen zur baulichen Erhaltung ergriffen.

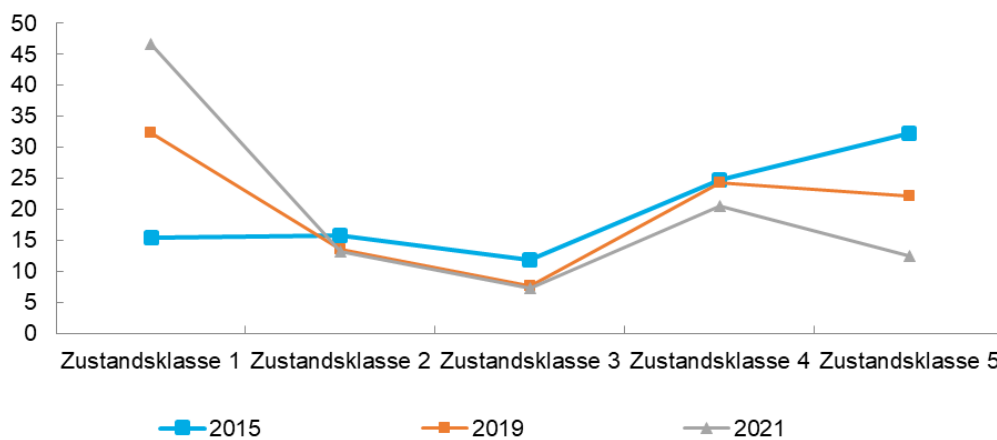
Positiv ist das Bewusstsein des Kreises Herford, dass es wirtschaftlicher ist, rechtzeitig erforderliche Erhaltungsmaßnahmen durchzuführen. Je länger diese verschoben werden, umso kostenintensiver können Maßnahmen werden, z. B. wenn eine vollständige Erneuerung notwendig wird. Sofern möglich werden die Erneuerungsmaßnahmen der Radwege zusammen mit den Maßnahmen an den Fahrbahnen geplant und durchgeführt. Der Masterplan 2014 enthielt Fahrbahnerneuerungsmaßnahmen über einen Zeitraum von zunächst fünf Jahren. Er wird regelmäßig aktualisiert, zuletzt in 2021. Es werden vermehrt investive Maßnahmen durchgeführt, die den Ergebnisplan entlasten. Das hat einen Vorteil für die kreisangehörigen Kommunen, weil die allgemeine Kreisumlage nicht zusätzlich belastet wird.

Die positive Entwicklung der Zustandsklassen kann für den Kreis Herford auch getrennt nach Kreisstraßen innerorts und außerorts dargestellt werden.

Verteilung der Zustandsklassen Kreis Herford innerorts in Prozent 2015, 2019 und 2021

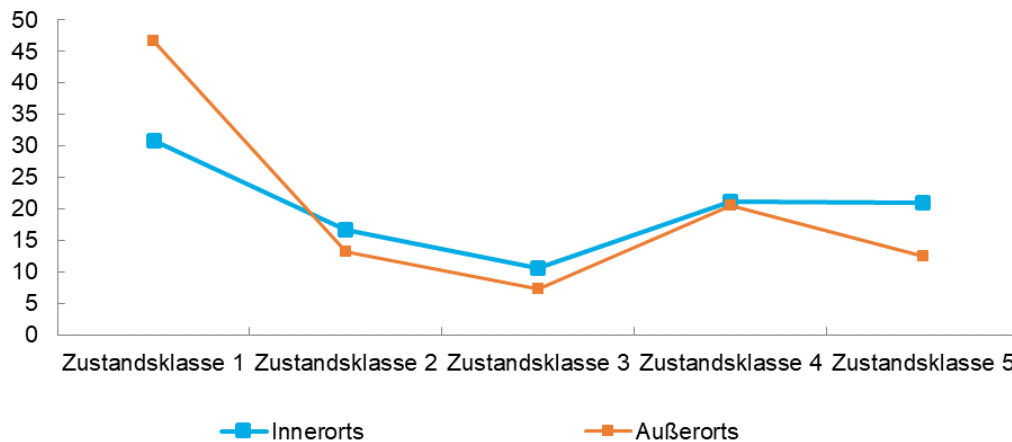


Verteilung der Zustandsklassen Kreis Herford außerorts in Prozent 2015, 2019 und 2021



Sowohl bei den Kreisstraßen inner- und außerorts hat sich der Anteil in der schlechtesten Zustandsklasse deutlich reduziert und in der besten deutlich erhöht. In einer weiteren Grafik wird der direkte Vergleich der Zustände der Kreisstraßen innerorts und außerorts im Vergleich für das Jahr 2021 dargestellt.

Verteilung der Zustandsklassen Kreis Herford Innerorts und Außerorts in Prozent 2021



Aufgrund des gesetzten Fokus auf investive Maßnahmen und der stetigen Verbesserung der Zustände ist davon auszugehen, dass der Kreis Herford kurzfristig keine außergewöhnlich hohen, ungeplanten Investitionen zu erwarten hat, die zu einem haushälterischen Risiko führen können.

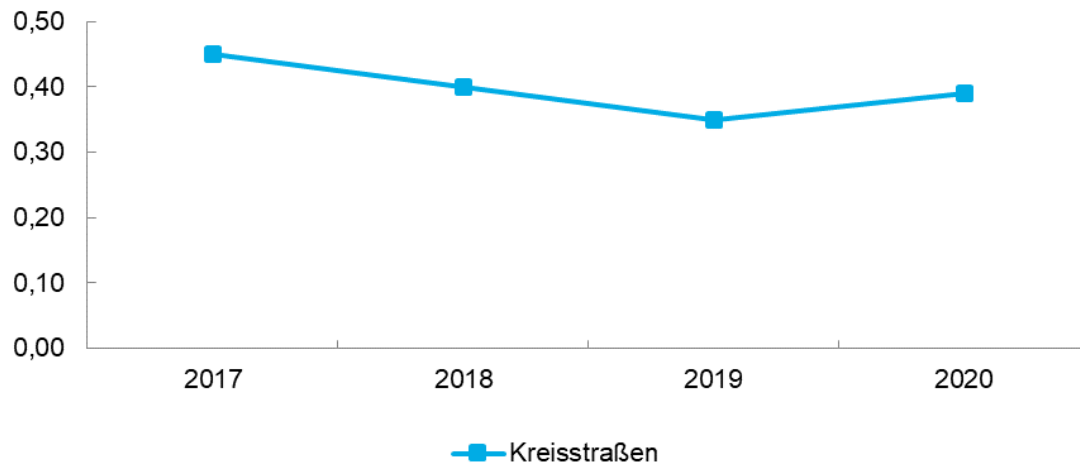
8.3.4.2 Unterhaltung

- Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen liegen weit unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. Aufgrund des überwiegend sehr guten bis guten Straßenzustandes und der Höhe der Reinvestitionsquote lässt sich hieraus aktuell kein Risiko ableiten.

Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen, ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.

Grundlage der Kennzahl zu den Unterhaltungsaufwendungen ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für die Unterhaltung der Verkehrsflächen. Dieser wird dem Richtwert der FGSV gegenübergestellt.

Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen Kreis Herford je qm in Euro 2017 bis 2020



Die Unterhaltungsaufwendungen der Verkehrsflächen liegen im Kreis Herford im 4-Jahres-Durchschnitt bei 845.000 Euro pro Jahr.

Die größte Summe wurde 2017 für die Unterhaltung eingesetzt. Im Durchschnitt liegen die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche bei 0,40 Euro je Quadratmeter. Damit unterschreitet der Kreis Herford den Richtwert der FGSV deutlich. Das ist jedoch nicht unbedingt schädlich, denn der Richtwert ist nicht absolut, sondern eher als Orientierung für eine wirtschaftliche Unterhaltung der Verkehrsflächen insgesamt zu verstehen. Der tatsächlich erforderliche Finanzbedarf kann in den Kreisen unterschiedlich hoch sein und muss nach den individuellen Begebenheiten analysiert und ermittelt werden. Um zu beurteilen, ob der Richtwert vollumfänglich anzusetzen ist, sind weitere Aspekte und Einflussfaktoren in die Beurteilung einzubeziehen, z. B. die aktuelle Zustandserfassung. Hieraus ergibt sich, dass sich der überwiegende Teil der Straßenflächen in einem sehr guten/guten bis mittleren Zustand befindet. Allerdings befinden sich in der schlechtesten Zustandsklasse 5 (sehr schlechter Zustand) 2021 ca. 330.650 qm Straßenfläche, die möglicherweise kurzfristig erneuert werden müssten. Hinzu kommen noch weitere rund 440.000 qm Straßenfläche, die sich in einem schlechten Zustand (Zustandsklasse 4) befinden und gegebenenfalls mittelfristig einer Erneuerung bedürfen.

Seit 2018 hat der Kreis im Durchschnitt jährlich rund 134.000 qm Straßen erneuert. Der Kreis Herford setzt grundsätzlich den Fokus auf die Durchführung von investiven Maßnahmen, um diese Verkehrsflächen in die beste Zustandsklasse zu bringen. Der Kreis Herford ist hier auf einem sehr guten Weg und ist mit dem Masterplan seit 2014 bereits einen wichtigen Schritt in ein strategisches, nachhaltiges Erhaltungsmanagement und damit in eine nachhaltige Verbesserung des Zustandes seiner Kreisstraßen gegangen.

Aufgrund der hohen Differenz zum Richtwert sollte der Kreis Herford aber dennoch stetig beobachten, ob seine Zurückhaltung bei der Unterhaltung sich negativ auf den Straßenzustand auswirkt.

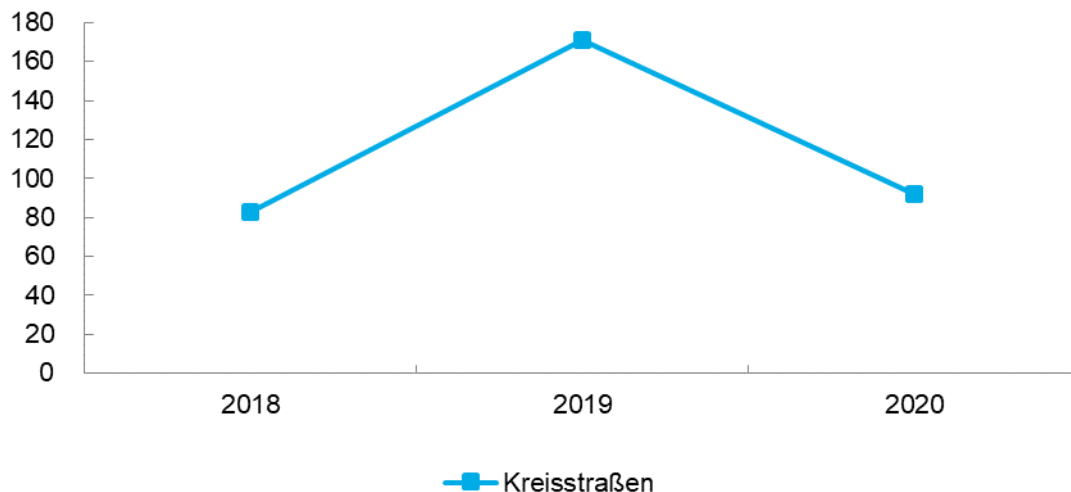
8.3.4.3 Reinvestitionen

- Der Kreis Herford hat von 2018 bis 2020 im Durchschnitt mehr als die Abschreibungen in seine Verkehrsflächen reinvestiert. Dies hat sich positiv auf den Bilanzwert ausgewirkt.

Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollten die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.

Der Kreis Herford hat von 2018 bis 2020 im Durchschnitt 129 Prozent der Abschreibungen in sein Verkehrsflächenvermögen reinvestiert. Diese Quote zeigt, ob der Wert des bestehenden Vermögens erhalten bleibt. Die Werte verteilen sich auf die Jahre wie folgt:

Reinvestitionsquote Kreis Herford in Prozent 2018 bis 2020



Von 2018 bis 2020 wurden insgesamt 400.000 qm erneuert, im Durchschnitt 134.000 qm pro Jahr. Wie im vorherigen Kapitel bereits ausführlicher erläutert, setzte der Kreis Herford grundsätzlich den Fokus auf die Durchführung von investiven Maßnahmen, um die Verkehrsflächen aus der schlechtesten in die beste Zustandsklasse zu bringen. Die hohe Reinvestitionsquote geht konform mit dem Verlauf der oben dargestellten Bilanzsumme und der Entwicklung der Zustandsbewertung. Wenn sich die Momentbetrachtung der drei Jahre fortsetzt, ist davon auszugehen, dass zukünftig der Wert des Straßenvermögens ansteigt.

Das 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz (2. NKFVG), welches seit 2019 gilt, enthält verschiedene Neuerungen für die Kommunen. Eine wesentliche Änderung betrifft die Vorschriften zur Bilanzierung und Abschreibung von Vermögensgegenständen. Das dort benannte Wirklichkeitsprinzip stellt nach der Begründung des Gesetzentwurfes eine Weiterentwicklung des Vorsichtsprinzips dar. Das Gesetz soll die Investitionstätigkeit und -fähigkeit der Kommunen bei der Erhaltung des Vermögens stärken. Ziel ist es, Aktivierungsmöglichkeiten für Maßnahmen der Kommunen zu erweitern.

Das Gesetz nennt zwei Ausprägungen des Wirklichkeitsprinzips:

- Komponentenansatz (§ 36 Abs. 2 KomHVO) und
- Aktivierung Erhaltung/Instandsetzung mit Nutzungsdauerverlängerung (§ 36 Abs. 5 KomHVO).

Aufgrund dieser Regelungen können unter bestimmten Voraussetzungen Erhaltungsaufwendungen aktiviert werden. Beispielsweise haben die Kommunen nun die Möglichkeit, bisher konsumtiv angesetzte Deckschichternewerungen zu aktivieren. Dadurch kann es künftig zu Verschiebungen von konsumtiven zu investiven Maßnahmen kommen. Bislang hat der Kreis Herford von den Möglichkeiten des Ansatzes des Wirklichkeitsprinzips noch keinen Gebrauch gemacht.

Gleichwohl sollten die in den bisherigen Ausführungen beschriebenen Einflussfaktoren niemals einzeln für sich, sondern in ihrer Gesamtheit betrachtet werden. Insbesondere gilt dies für die eingesetzten Mittel für die Unterhaltung und für die Reinvestitionen. Daher haben wir die Kennzahl „Finanzmitteleinsatz“ definiert. Hier sind die Unterhaltungsaufwendungen sowie die Reinvestitionen enthalten.

Finanzmitteleinsatz Kreis Herford je qm in Euro 2018 bis 2020

Kennzahlen	2018	2019	2020	Durchschnitt
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	0,40	0,35	0,39	0,38
Reinvestitionen je qm in Euro	0,90	2,04	1,13	1,36
Finanzmitteleinsatz je qm in Euro	1,30	2,39	1,52	1,74

Geprägt durch die unterschiedlichen Unterhaltungsaufwendungen und Reinvestitionen in den hier aufgeführten Jahren ist auch der Finanzmitteleinsatz im Zeitverlauf sehr unterschiedlich.

Ausgehend von der Verkehrsfläche und den Abschreibungen (inkl. Wertveränderungen bei Sachanlagen) ergibt sich für den Kreis Herford ein ungefährender Finanzmittelbedarf von 2,52 Euro je qm für das Jahr 2020. Diesen Betrag erreicht der Kreis Herford in keinem Jahr des Betrachtungszeitraums. Der Finanzmittelbedarf setzt sich wie folgt zusammen:

- Unterhaltungsaufwendungen 1,30 Euro je qm (gem. Richtwert FGSV) zuzüglich
- Reinvestitionen 1,22 Euro je qm (Abschreibung zzgl. Wertveränderungen bei Sachanlagen / Verkehrsfläche).

Der tatsächliche Bedarf ist allerdings von weiteren Faktoren abhängig. So sind insbesondere das Alter sowie die Zustandsbewertung zu 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.

8.4.1 Steuerung

→ Feststellung

Die Datenlage zum Straßenbegleitgrün ist beim Kreis Herford noch optimierbar. Die Steuerung der Pflege des Straßenbegleitgrüns erfolgt noch nicht über Ziele und Kennzahlen.

Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind. Hierzu sind geeignete Instrumente zur Erfassung der Teilflächen und deren Aufwuchs vorhanden. Für die Steuerung sollte zudem eine Kostenrechnung eingerichtet sein, die den Ressourceneinsatz für das Straßenbegleitgrün vollständig und transparent abbildet. Die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns sollte auf der Grundlage von Zielen erfolgen. Neben funktionalen Zielen (verkehrstechnische, ökologische u.a.) werden insbesondere Ziele mit Finanzbezug gebildet und durch Kennzahlen messbar gemacht. Über ein Controlling sollte die Zielerreichung gesteuert werden.

Der **Kreis Herford** hat sein Straßenbegleitgrün noch nicht aufgemessen. Er konnte zwar den Aufwand für das Straßenbegleitgrün zusammenstellen. Als Bezugsgröße für die Kennzahlenbildung fehlt jedoch die zugehörige Fläche. Für den Kreis Herford konnte daher nur eine Kennzahl mit Bezug auf die Anzahl der Bäume berechnet werden.

→ Empfehlung

Der Kreis Herford sollte die Flächendaten zum Straßenbegleitgrün differenziert nach Grünflächenarten vorhalten.

Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Kreisbauhöfe“ hat als Hauptaufgaben die Unterhaltung kreiseigener Verkehrswege, die Grünflächenunterhaltung und die Forstwirtschaft. Der Eigenbetrieb besteht aus drei Standorten: In Bünde, Enger und Vlotho. In der Kosten- und Leistungsrechnung werden alle Personalaufwendungen und betriebsbedingten Kosten verursachungsgerecht im Sinne einer Vollkostenbetrachtung den Produkten zugeordnet. Die Verteilung erfolgt auf Basis einer Stundenerfassung mit Angabe des Einsatzortes/ Baustelle und einer Zuordnung von Personal-, Maschinen-, Fahrzeug- und Materialeinsatz. Die Erfassung und Auswertung der erbrachten Leistungen der Kreisbauhöfe wird mithilfe eines EDV-Programms durchgeführt.

Eine gesonderte Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für das Straßenbegleitgrün vollständig und transparent abbildet, ist bisher nicht erstellt worden. Zu einzelnen Leistungen werden jedoch Wirtschaftlichkeitsberechnungen erstellt. Je nach Wirtschaftlichkeit und Auslastung bzw. Vorhandensein von Geräten wird entschieden, ob Tätigkeiten durch Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden. In der Regel werden Mäharbeiten in Eigenleistung durchgeführt.

Der Kreis Herford hat für das Straßenbegleitgrün noch keine Gesamtstrategie definiert, die anhand von Zielen und Kennzahlen messbar gemacht wird. Es gelten allgemeine Vorgaben wie z. B. Verkehrssicherheit und Insekten- und Artenschutz. Zudem enthält der Jahrespflegeplan

Vorgaben zur Häufigkeit von Pflegemaßnahmen, z. B. dass bei der Intensivpflege die Rasenfläche zweimal jährlich gemäht wird und bei der Extensivpflege einmal jährlich. Bei den Bäumen wird der Fokus auf die Jungbaumpflege gelegt (vgl. hierzu Kapitel 8.4.3 „Wirtschaftlichkeitsbetrachtung“).

→ Empfehlung

Der Kreis Herford sollte eine Gesamtstrategie mit messbaren Zielen durch Kennzahlen für das Straßenbegleitgrün entwickeln. Die Entwicklung einer Gesamtstrategie mit konkreten Zielvorgaben und Kennzahlen könnte zu mehr Transparenz der Kosten und Leistungen führen.

Die gpaNRW empfiehlt, messbare Kennzahlen mit Finanzbezug zu erheben, wie zum Beispiel

- Pflegeaufwendungen Rasen Intensivpflege je qm Rasenfläche in Euro oder
- Pflegeaufwendungen Sträucher/Gehölze je qm Sträucher-/Gehölzflächen in Euro.

Diese Kennzahlen machen neben den einzelnen Pflegeaufwendungen auch transparent, inwieweit Flächenumfang und/ oder -struktur die Höhe der Aufwendungen bestimmen. Hierzu eignen sich zusätzlich auch Strukturkennzahlen. Durch die Verringerung der in der Unterhaltung tendenziell teureren Flächenanteile könnten die Aufwendungen des Straßenbegleitgrüns günstig beeinflusst werden.

8.4.2 Strukturen

- Eine tiefergehende Analyse der Strukturdaten ist aufgrund der fehlenden Flächendaten zum Straßenbegleitgrün 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.

Um die Strukturen transparent zu machen und mit anderen Kreisen vergleichen zu können, wurde die Fläche des Straßenbegleitgrüns insgesamt und die Anzahl der Bäume angefragt - zudem eine Differenzierung in Rasenfläche (mit der Unterscheidung Intensivpflege und Extensivpflege), Sträucher/Gehölze sowie Beete/Wechselbepflanzung. Der Kreis Herford konnte nur die Anzahl der Bäume liefern.

Aufgrund der fehlenden Flächendaten können keine Kennzahlen für unseren interkommunalen Vergleich gebildet werden.

Nachfolgend stellen wir Strukturkennzahlen zum Straßenbegleitgrün informativ dar. Der Kreis Herford kann nach der Neuerfassung der Grünflächen seine Kennzahlen berechnen und diese im interkommunalen Vergleich einordnen.

Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün 2020

Kennzahlen	Kreis Herford	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	k.A.*	1,28	3,95	4,76	8,07	29,39	21
Anteil Fläche Rasen an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	k.A.*	41,55	70,16	81,63	89,53	100	19
Anteil Fläche Rasen Intensivpflege an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	k.A.*	0,00	31,57	38,74	48,43	71,26	19
Anteil Fläche Rasen Extensivpflege an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	k.A.*	5,97	25,79	43,14	49,78	71,61	19
Anteil Fläche Sträucher/Gehölze an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	k.A.*	0,00	10,47	18,37	29,20	58,45	19
Anteil Fläche Beete/Wechselbepflanzung an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	k.A.*	0,00	0,00	0,00	0,00	3,33	16

*Keine Angabe, da Gesamtfläche Straßenbegleitgrün für die Berechnung fehlt.

8.4.3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

→ Feststellung

Eine tiefergehende Analyse der Wirtschaftlichkeit ist aufgrund der fehlenden Flächendaten und Differenzierung der Aufwendungen zum Straßenbegleitgrün nicht möglich.

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.

Dem **Kreis Herford** ist, wie in dem Kapitel 8.4.1 „Steuerung“ bereits erläutert, die Fläche seines Straßenbegleitgrüns nicht bekannt. Aufgrund dessen ist eine Darstellung des interkommunalen Vergleichs zur Wirtschaftlichkeit nicht möglich.

Nachfolgend stellen wir die Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zum Straßenbegleitgrün dar. Die Kennzahlen mit Flächenbezug sind informativ eingefügt. Der Kreis Herford kann nach der Neuerfassung der Grünflächen seine Kennzahlen berechnen und diese im interkommunalen Vergleich einordnen.

Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro 2020

Kennzahlen	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Pflegeaufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	k.A.*	0,09	0,23	0,29	0,36	0,71	24
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	k.A.*	0,12	0,24	0,33	0,40	0,77	24
Pflegeaufwendungen Rasen je qm Rasenfläche in Euro	k.A.*	0,07	0,11	0,13	0,15	0,23	13
Pflegeaufwendungen Bäume je Baum in Euro	6,60	2,01	6,86	24,54	39,30	50,14	13

*Keine Angabe, da Gesamtfläche Straßenbegleitgrün für die Berechnung fehlt.

Nachfolgend ist anhand des Streudiagramms die Positionierung des Kreises Herford bei den Pflegeaufwendungen Bäume je Baum für das Jahr 2020 anschaulich dargestellt:

Pflegeaufwendungen Bäume je Baum in Euro 2020



Nur zwei Kreise haben geringere Pflegeaufwendungen für Bäume je Baum als der Kreis Herford. Der Kreis Herford hat erläutert, dass er den Fokus auf die Jungbaumpflege setzt, um im Nachhinein höhere Pflegeaufwendungen eines erwachsenen Baums zu verhindern. Die Jungbaumpflege findet in kurzen Intervallen statt. Der Baum befindet sich so lange in der Jungbaumphase, bis er seine Funktionen am Standort erfüllt. Anschließend verlängert sich das Pflegeintervall. In der Regel wird der Baum in einem Alter von 25 Jahren in die normale Baumpflege übergeben.

Eine wichtige Rolle spielt hierbei der sogenannte Erziehungsschnitt in Bezug auf das Lichtraumprofil. Das Lichtraumprofil ist derjenige Bereich an Straßen, der freigehalten werden muss, damit Fahrzeuge ohne Probleme die Straßen befahren können. Damit die Bäume nicht in diesen Bereich hineinwachsen, werden rechtzeitig die noch dünnen Äste des Baumes geschnitten, welche voraussichtlich in das Lichtraumprofil hineinwachsen werden. Dadurch entsteht nur eine kleine Wunde am Baum, die nur ein geringes Risiko für einen Schädlingsbefall birgt. Würde man den Ast schneiden, wenn der Baum bereits ausgewachsen ist, wäre das Risiko viel höher und der Baum würde zu lange benötigen, um sich regenerieren zu können. Nur durch dieses stetige und sanfte Eingreifen können ungünstige Entwicklungen verhindert werden, welche eine Gefahr für das Umfeld und für die Gesundheit des Baumes darstellen könnten.

Aufgrund dieser Strategie kann es möglich sein, dass der Kreis Herford im Vergleich zu anderen Kreisen sehr geringe Pflegeaufwendungen je Baum verzeichnet.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Herford sollte die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns nach Neuerfassung der Flächen differenziert nach verschiedenen Bewuchsarten analysieren.

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	Das Aufbruchmanagement des Kreises Herford ist gut organisiert. Die Digitalisierung kann weitere Verbesserungen ermöglichen.	284	E1	Der Kreis Herford sollte die Möglichkeit prüfen, den Prozess über die Straßendatenbank digital abwickeln zu können.	285
F2	Eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet, gibt es bei der Kreisverwaltung Herford derzeit noch nicht.	285	E2	In einer Kostenrechnung sollten sämtliche Erhaltungsaufwendungen der Verkehrsflächen differenziert dargestellt werden, um Transparenz für die Bewertung der durchgeführten Maßnahmen zu erzeugen. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.	286
F3	Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Verkehrswege und Grünanlagen“ hat einen strategischen Masterplan zur Erhaltung der Verkehrsflächen aufgestellt. Sie wertet die Zustandsentwicklung anhand von Kennzahlen aus. Es fehlen jedoch konkrete Zielvorgaben.	286	E3	Der Kreis Herford sollte konkrete messbare Kennzahlen für die Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Diese sollen den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigen.	286
F4	Der Kreis Herford hat seit der Eröffnungsbilanz (2006) keine gesetzlich vorgeschriebene körperliche Inventur der Verkehrsflächen durchgeführt.	287	E4	Der Kreis Herford sollte die gesetzlich vorgeschriebene körperliche Inventur seines Verkehrsflächenvermögens nach § 91 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) i. V. m. §§ 29 und 30 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen zeitnah nachholen.	289
F5	Der Kreis Herford hat den bilanziellen Werterhalt der Verkehrsflächen nicht sicherstellen können. Das Verkehrsflächenvermögen hat sich seit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz (2006) bis 2020 um 16 Prozent bzw. acht Millionen Euro reduziert.	291	E5	Der Kreis Herford sollte die Entwicklung der Bilanzwerte der Verkehrsflächen regelmäßig auswerten. Ziel sollte sein, die positive Entwicklung seit 2017 weiter fortzusetzen.	292
Straßenbegleitgrün					
F6	Die Datenlage zum Straßenbegleitgrün ist beim Kreis Herford noch optimierbar. Die Steuerung der Pflege des Straßenbegleitgrüns erfolgt noch nicht über Ziele und Kennzahlen.	301	E6.1	Der Kreis Herford sollte die Flächendaten zum Straßenbegleitgrün differenziert nach Grünflächenarten vorhalten.	301

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E6.2	Der Kreis Herford sollte eine Gesamtstrategie mit messbaren Zielen durch Kennzahlen für das Straßenbegleitgrün entwickeln. Die Entwicklung einer Gesamtstrategie mit konkreten Zielvorgaben und Kennzahlen könnte zu mehr Transparenz der Kosten und Leistungen führen.	302
F7	Eine tiefergehende Analyse der Wirtschaftlichkeit ist aufgrund der fehlenden Flächendaten und Differenzierung der Aufwendungen zum Straßenbegleitgrün nicht möglich.	303	E7	Der Kreis Herford sollte die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns nach Neuerfassung der Flächen differenziert nach verschiedenen Bewuchsarten analysieren.	305

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Herford	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	65,43	37,78	46,52	55,34	65,77	80,16	20
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,39	0,22	0,53	0,68	1,07	1,57	29
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	0,40	0,36	0,53	0,81	1,12	1,50	24
Reinvestitionsquote in Prozent	92,25	13,65	39,80	77,94	103	168	30
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	129	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