

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*des Kreises Warendorf  
2022/2023*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>6</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Warendorf	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Ausgangslage des Kreises Warendorf	11
0.2.1 Strukturelle Situation	11
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	13
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	13
0.3.1 IKZ - Ergebnisse	14
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für den Kreis Warendorf	20
0.4 Überörtliche Prüfung	21
0.4.1 Grundlagen	21
0.4.2 Prüfungsbericht	22
0.5 Prüfungsmethodik	23
0.5.1 Kennzahlenvergleich	23
0.5.2 Strukturen	24
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	24
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	24
0.6 Prüfungsablauf	25
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	26
<b>1. Finanzen</b>	<b>35</b>
1.1 Managementübersicht	35
1.1.1 Haushaltssituation	35
1.1.2 Haushaltssteuerung	36
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	37
1.3 Haushaltssituation	38
1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen	39
1.3.2 Haushaltsstatus	42
1.3.3 Ist-Ergebnisse	44
1.3.4 Plan-Ergebnisse	50
1.3.5 Eigenkapital	53
1.3.6 Schulden und Vermögen	56
1.4 Haushaltssteuerung	62
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	62
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	63

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	65
1.4.4	Fördermittelmanagement	69
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	72
<b>2.</b>	<b>Tax Compliance Management System</b>	<b>81</b>
2.1	Managementübersicht	81
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	81
2.3	Ausgangslage	82
2.4	Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS	83
2.5	Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS	84
2.5.1	Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten	84
2.5.2	Bestands- und Risikoanalyse	86
2.5.3	Informationsbeschaffung und –bereitstellung	89
2.5.4	Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung	91
2.5.5	Überwachung und Verbesserung des TCMS	93
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	94
<b>3.</b>	<b>Informationstechnik</b>	<b>96</b>
3.1	Managementübersicht	96
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	97
3.3	IT-Profil	98
3.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	99
3.3.2	IT-Kosten	100
3.3.3	Digitalisierung	108
3.3.4	Prozessmanagement	117
3.3.5	IT-Sicherheit	120
3.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	121
3.4	IT an Schulen	124
3.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	128
<b>4.</b>	<b>Hilfe zur Erziehung</b>	<b>130</b>
4.1	Managementübersicht	130
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	131
4.3	Strukturen	132
4.3.1	Umgang mit den Strukturen	135
4.3.2	Präventive Angebote	135
4.4	Organisation und Steuerung	137
4.4.1	Organisation	137
4.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	138
4.4.3	Finanzcontrolling	139
4.4.4	Fachcontrolling	141
4.5	Verfahrensstandards	142
4.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	142

4.6	Personaleinsatz	149
4.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	150
4.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	151
4.7	Leistungsgewährung	151
4.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	151
4.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	162
4.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	173
4.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	175
<b>5.</b>	<b>Hilfe zur Pflege</b>	<b>179</b>
5.1	Managementübersicht	179
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	180
5.3	Demografische Entwicklung	181
5.4	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	183
5.4.1	Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	183
5.4.2	Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	184
5.5	Organisation und Personaleinsatz	197
5.5.1	Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	197
5.5.2	Personaleinsatz Hilfe zur Pflege	199
5.5.3	Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde	202
5.6	Steuerung und Controlling	204
5.6.1	Pflegeinfrastruktur	204
5.6.2	Finanz- und Fachcontrolling	208
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	210
<b>6.</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>213</b>
6.1	Managementübersicht	213
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	214
6.3	Baugenehmigung	214
6.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	215
6.3.2	Rechtmäßigkeit	216
6.3.3	Geschäftsprozesse	218
6.3.4	Schnittstellen	220
6.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	223
6.3.6	Digitalisierung	225
6.3.7	Personaleinsatz	227
6.3.8	Bauberatung	230
6.3.9	Dauer der Genehmigungsverfahren	233
6.3.10	Transparenz und Steuerung	238
6.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	239
<b>7.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>242</b>
7.1	Managementübersicht	242

7.2	Inhalte, Ziele und Methodik	243
7.3	Organisation des Vergabewesens	244
7.3.1	Organisatorische Regelungen	244
7.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	248
7.3.3	Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung	249
7.3.4	Einsatz einer Vergabemanagement-Software	252
7.3.5	Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen	254
7.4	Allgemeine Korruptionsprävention	255
7.5	Sponsoring	259
7.6	Bauinvestitionscontrolling	261
7.7	Nachtragswesen	263
7.7.1	Abweichungen vom Auftragswert	263
7.7.2	Organisation des Nachtragswesens	265
7.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	269
<b>8.</b>	<b>Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün</b>	<b>274</b>
8.1	Managementübersicht	274
8.2	Inhalte, Ziele und Methodik	274
8.3	Verkehrsflächen	275
8.3.1	Steuerung	276
8.3.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	280
8.3.3	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	282
8.3.4	Erhaltung der Verkehrsflächen	285
8.4	Straßenbegleitgrün	291
8.4.1	Steuerung	291
8.4.2	Strukturen	292
8.4.3	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	293
8.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	295
	<b>Kontakt</b>	<b>297</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Warendorf

### 0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung des Kreises Warendorf stellt die gpaNRW nachfolgend die Haushaltssituation sowie die wesentlichen Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Handlungsfelder dar.

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie sowie des Ukraine-Krieges. Die Ereignisse haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche und auch auf die Kreise und ihre Kommunen. Sie belasten die kommunalen Haushalte und beeinflussen gegebenenfalls auch die in dieser überörtlichen Prüfung betrachteten Handlungsfelder. Soweit möglich, haben wir die Auswirkungen in den Teilberichten thematisiert.

Der Kreis Warendorf hat im Vergleich zur letzten überörtlichen Finanzprüfung zwar seine **Haushaltssituation** verbessert. In den kreisangehörigen Kommunen des Kreises Warendorf wird sich die finanzielle Situation jedoch voraussichtlich verschlechtern. Denn die in den Haushaltsplänen 2022 geplanten Ergebnisse der kreisangehörigen Kommunen sind in Summe defizitär und schlechter als in einem Großteil der Vergleichskreise. Allerdings befindet sich keine der Kommunen in der Haushaltssicherung. Die finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie für die kommunalen Haushalte sind auch im Kreis Warendorf spürbar. Der Kreis muss aufgrund der geringen Finanzkraft und der negativen Ergebnisse im kreisangehörigen Raum daher weiterhin auf die wirtschaftliche Situation seiner Kommunen Rücksicht nehmen.

Der Kreis Warendorf hat im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 durchgehend ausgeglichene Jahresergebnisse erwirtschaftet. Die Ergebnisrechnungen weisen ein insgesamt durchschnittliches Jahresergebnis von sieben Mio. Euro aus. Trotz der seit 2017 geplanten Fehlbeträge zur Entlastung der kreisangehörigen Kommunen wurden weiterhin Jahresüberschüsse erzielt. Verschiedene Gründe haben zu einer deutlichen Ergebnisverbesserung beigetragen. Die Belastung der kreisangehörigen Kommunen über die Kreisumlage ist dennoch vergleichsweise gering. Unter anderem wirkt sich die niedrige SGB II-Quote positiv auf den Umlagebedarf des Kreises aus. In den Haushaltsjahren 2021 und 2022 werden erneut Defizite geplant. Diese sollen aus der Ausgleichsrücklage gedeckt werden und der Entlastung der Kommunen dienen. In den Jahren der mittelfristigen Finanzplanung werden die Ergebnisse ausgeglichen geplant. Der Haushalt unterliegt daher keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Allerdings ist der Kreishaushalt in der Planung allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken ausgesetzt. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken werden nicht gesehen. Die allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken können Auswirkungen auf das Ergebnis und damit das Eigenkapital sowie die Kreisumlage haben.

Das Eigenkapital des Kreises Warendorf ist seit 2015 deutlich und kontinuierlich angestiegen. 2020 hat der Kreis Warendorf den höchsten Bilanzwert seit der Eröffnungsbilanz ausweisen können. Dennoch ist die Eigenkapitalquote 1 vergleichsweise gering. Erst unter Berücksichtigung der Sonderposten und Bilanzierungshilfen nach dem NKF-CIG in den Vergleichen positioniert sich der Kreis besser. Die eingetretenen bzw. geplanten Fehlbeträge 2021 und 2022 entlasten zwar die kreisangehörigen Gemeinden und Städte, führen aber auch zu einer entsprechenden Reduzierung des Eigenkapitals beim Kreis.

Von 2015 bis 2020 sind die Gesamtverbindlichkeiten des Kreises Warendorf um elf Mio. Euro zurückgegangen. Damit ist es dem Kreis gelungen, die ohnehin schon vergleichsweise niedrigen Gesamtverbindlichkeiten weiter zu reduzieren. Aufgrund einer guten Selbstfinanzierungskraft, die vor allem auf ein zuletzt zurückhaltendes Investitionsverhalten zurückzuführen ist, konnte der Kreis Warendorf erfolgreich sein Ziel verfolgen, Verbindlichkeiten abzubauen. Rückläufige Investitionen erzeugen jedoch Handlungsbedarf beim Vermögen. Grundsätzlich befinden sich die kreiseigenen Gebäude zwar in einem guten Zustand. Allerdings hat insbesondere im Bereich der Schulen ein Werteverzehr stattgefunden. Die Schulsporthallen weisen eine erhöhte Altersstruktur auf. In die Schulen wird daher bereits u. a. im Zusammenhang mit dem Programm „Gute Schule 2020“ verstärkt investiert.

Insbesondere bei großen Investitionen sollte ein ganzheitliches Bauinvestitionscontrolling durchgeführt werden. Hier sehen wir den Kreis Warendorf in vielen Punkten bereits gut aufgestellt. Der Kreis sollte die vielversprechenden Ansätze nun für große und bedeutende Bauprojekte zu einem zentral organisierten vollumfänglichen Bauinvestitionscontrolling ausbauen und die Verantwortlichkeiten und Aufgaben verbindlich in einer Dienstanweisung regeln.

Neben den Gebäuden besteht bei einem unveränderten Investitionsverhalten zudem im Bereich der **Verkehrsflächen** Handlungsbedarf. So liegen die Reinvestitionen bei den Verkehrsflächen auf einem eher geringen Niveau und deutlich unter den Abschreibungen. Auch die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen liegen deutlich unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Zwar hat die vom Kreis durchgeführte Zustandserfassung bzw. -bewertung der Verkehrsflächen gezeigt, dass sich rund die Hälfte der Flächen in einem guten bis sehr guten Zustand befindet. Mittelfristig könnte dennoch ein Klumpenrisiko entstehen, da sich auch ein großer Teil der Flächen in einem mittleren Zustand befindet. Über alle Verkehrsflächen betrachtet ist die Hälfte der Nutzungsdauer bereits überschritten.

Gerade in Hinblick auf anstehende Investitionen spielen Fördermittel eine große Rolle. Die Fördermittelakquise und -bewirtschaftung erfolgt im Kreis Warendorf grundsätzlich dezentral. Förderprogramme von größerer Bedeutung werden zentral im Finanzbereich abgewickelt. Bindende strategische Vorgaben, Richtlinien oder Dienstanweisungen gibt es nicht. Für die Fördermittelakquise greift der Kreis auf verschiedene Quellen und externe Unterstützung zurück. Die Prüfung möglicher Förderfähigkeit sollte jedoch generell ein festgeschriebener und standardisierter Bestandteil in jeder Planung sein.

Für Ermächtigungsübertragungen hat der Kreis Warendorf Regelungen getroffen, festgeschrieben und zuletzt 2021 angepasst. Er überträgt vergleichsweise viele Ermächtigungen für konsumtive Aufwendungen. Diese haben jedoch nur einen geringen Anteil am fortgeschriebenen Ansatz. Deutlich höher und von größerer Bedeutung sind die Übertragungen für investive Aus-

zahlungen. Diese führen zu Ansatzserhöhungen von bis zu 60 Prozent. Die daraus resultierenden Mittel für das jeweilige Haushaltsjahr werden allerdings nur im geringen Maße ausgeschöpft. Der Kreis Warendorf sollte die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen weiterhin regelmäßig hinterfragen.

Dem Kreis Warendorf liegen zeitnah die wesentlichen **Informationen zur Steuerung des Haushaltes** vor. Die Aufstellung der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse erfolgt weitgehend fristgerecht. Diese liefern gesicherte Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung. Neben den Jahresabschlüssen und den Haushaltsplanungen wurde ein umfangreiches Controlling im Kreis etabliert. Es gibt eine Vielzahl von Controllingberichten in der gesamten Kreisverwaltung. Der Kreis ist gut aufgestellt. Die Informationen werden den Entscheidungsträgern zur Verfügung gestellt und zur Steuerung eingesetzt. Insgesamt konnte während der Prüfung festgestellt werden, dass dem Kreis Warendorf die zur Steuerung notwendigen Informationen in allen geprüften Handlungsfeldern vorliegen und diese auch zielgerichtet genutzt werden.

Die Haushaltskonsolidierung ist im Kreis Warendorf ein wichtiger Teil der finanzwirtschaftlichen Zielsetzung. Aufgaben, Tätigkeitsfelder sowie Abläufe werden stetig und konsequent auf Konsolidierungs- und Optimierungsmöglichkeiten untersucht. Der Kreis ist jedoch für den Haushaltsausgleich im Wesentlichen auf steigende Schlüsselzuweisungen sowie Erhöhungen bei der Kreisumlage angewiesen. Steigende Transferaufwendungen für die Landschaftsumlage und die Sozialleistungen sowie Personalaufwendungen belasten den Haushalt zunehmend. Der Handlungsspielraum des Kreises wird durch diese kaum beeinflussbaren Positionen eingegrenzt, erhöht damit jedoch auch gleichzeitig den eigenen Konsolidierungsbedarf.

Die Haushaltsbelastung durch die **Hilfen zur Erziehung** ist im Kreis Warendorf allerdings vergleichsweise niedrig. So weist der Kreis im Jahr 2020 im Vergleich zu den meisten Kreisen einen geringeren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre auf. Dabei sind die Aufwendungen sowohl einwohner- als auch fallbezogen niedrig. Ausschlaggebend für die geringen Aufwendungen je Helfefall ist der hohe Anteil der ambulanten Hilfen im Kreis Warendorf und der hohe Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Helfefällen.

Der Kreis hat vergleichsweise wenige, aber dafür kostenintensive Helfefälle nach § 41 SGB VIII. Dabei steuert das Kreisjugendamt die Hilfen für Junge Volljährige mit Unterstützung eines Selbstständigkeitskonzeptes gut. Der Kreis Warendorf hat seine Aufnahmequote für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) konstant erfüllt. Deshalb hat er trotz rückläufiger Fallzahlen eine vergleichsweise hohe Falldichte für UMA.

Die Prozess- und Qualitätsstandards des Kreises Warendorf bieten gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung bei den Hilfen zur Erziehung. Auch das Hilfeplanverfahren basiert auf entsprechenden Verfahrensstandards und ist für alle Beteiligten transparent und nachvollziehbar geregelt. Besonders positiv ist, dass die Wirtschaftliche Jugendhilfe frühzeitig in die Prüfung der Zuständigkeit sowie in die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen eingebunden wird.

Der Kreis Warendorf hat noch keine Personalbemessung für die Wirtschaftliche Jugendhilfe vorgenommen. Vor dem Hintergrund der besonders hohen Anzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ in diesem Aufgabenbereich sollte der Kreis Warendorf eine fortschreibbare Personalbemessung

durchführen, die insbesondere auf die örtlichen und individuellen Besonderheiten und Bedürfnisse des Kreises Warendorf abgestimmt ist. Das erleichtert die objektive Einschätzung zum Personalbedarf und auch den sachgerechten Einsatz von Personalressourcen.

Auch bei der WTG-Behörde (Wohn- und Teilhabegesetz –WTG) ist der Personalbedarf gestiegen. Bewohnerinnen und Bewohner von stationären Einrichtungen werden durch die Regelungen des Wohn- und Teilhabegesetzes (WTG) geschützt. Aufgrund der steigenden Anforderungen hat der Kreis das Personal in der WTG-Behörde bereits aufgestockt. Die anstehende Ausweitung des Geltungsbereichs des WTG in 2023 führt zu zusätzlichen Belastungen des Personals.

Im Kreis Warendorf besteht eine geringe Leistungsdichte bei der **Hilfe zur Pflege**. Das ist auf die eher niedrige Zahl an stationären Leistungsbeziehern zurückzuführen. Die ambulante Leistungsdichte fällt im interkommunalen Vergleich etwas höher aus. Dies liegt auch an dem hohen Anteil an Leistungsbeziehern in ambulanten Wohngemeinschaften (2020 ca. ein Drittel). Die Kosten sind ähnlich wie bei der stationären Pflege, so dass häufiger unterstützende Leistungen beantragt werden müssen.

Die Altersstruktur im Kreis Warendorf erfordert vor allem langfristig eine gute Steuerung der Hilfe zur Pflege. 2020 ist die Altersstruktur im Kreis noch ausgewogen. 2040 wird der Anteil der über 65-Jährigen prognostisch deutlich ansteigen. Damit wird auch die Zahl der potenziell Pflegebedürftigen zunehmen. Gleichzeitig sinkt die Zahl in der Altersgruppe der potenziell Pflegenden. Das kann zukünftig dazu führen, dass verstärkt stationäre Angebote in Anspruch genommen werden.

Der Kreis Warendorf steuert im Sinne des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ mit einer engen Einbindung der Pflege- und Wohnberatung. Neben einer auch aufsuchenden Beratung erfolgt die Bedarfsermittlung für die Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege. Im Clearingverfahren wird die Notwendigkeit der stationären Pflege oder einer ambulanten Wohngemeinschaft geprüft. Durch die Ermittlung des notwendigen ambulanten Bedarfes und mithilfe des Clearingverfahrens wird der Kreishaushalt potenziell entlastet. Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher sind niedriger als in mehr als der Hälfte der übrigen Kreise.

Zudem wird der Haushalt durch Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen, zum Beispiel Schenkungen, entlastet. Im Kreis Warendorf schwanken diese Erträge deutlich von Jahr zu Jahr. In der Bedeutung deutlich gesunken sind hingegen Unterhaltserträge bei der Hilfe zur Pflege. Diese sind seit 2020 nur noch zu leisten, wenn der Unterhaltsverpflichtete ein Jahreseinkommen von über 100.000 Euro erzielt.

Um die ambulante Versorgung zu ermöglichen, muss auch eine ausreichende Pflegeinfrastruktur vorhanden sein. Die teilstationären Angebote wie die Kurzzeitpflege wurden in den letzten Jahren deutlich ausgebaut. Hemmnisse ergeben sich durch den Fachkräftemangel in der Pflege. Der Kreis Warendorf hat bereits Initiativen gestartet, um diesem entgegenzuwirken.

In den einzelnen Prüfgebieten ist die gpaNRW zudem zu folgenden weiteren Ergebnissen gekommen:

Der Kreis Warendorf hat sich frühzeitig mit der Einführung eines **Tax Compliance Managementsystem (TCMS)** auseinandergesetzt. Er hat die personellen und organisatorischen Grundlagen geschaffen, um ein TCMS einzuführen und weiterzuentwickeln. Eine umfangreiche Bestandsanalyse anhand einer Einnahme- und Vertragsinventur sowie einem Vertragsscreening hat der Kreis 2021 abgeschlossen. Darauf aufbauend plant er, die Bestandsanalyse fortzuführen. Als weiteren Prozessschritt beabsichtigt der Kreis Warendorf, ein TCMS-Handbuch zu erstellen, in dem alle notwendigen TCMS-Prozesse zukünftig geregelt werden.

Der Kreis Warendorf betreibt seine **Informationstechnik (IT)** weitestgehend eigenständig. Dieses Betriebsmodell eröffnet dem Kreis Warendorf eine große Flexibilität und gute Möglichkeiten, seine IT-Leistungen und die damit verbundenen Kosten bedarfsgerecht zu steuern.

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

Der Kreis Warendorf besitzt bezüglich der IT eine verbindlich festgelegte strategische Ausrichtung und Absicherung.

Der Kreis offenbart allerdings Optimierungspotenzial im Bereich der IT-bezogenen Rechnungsprüfung. Verbesserungsmöglichkeiten in der örtlichen Prüfung von und mit IT resultieren im Wesentlichen aus einer unzureichenden Ressourcenausstattung.

Weiterhin erfüllt der Kreis Warendorf die rechtlichen Anforderungen an die digitale Verwaltungsarbeit. Darüber hinaus hat er in weiten Teilen der Verwaltung die Initiative zur digitalen Transformation ergriffen.

Die untere **Bauaufsicht** des Kreises Warendorf nimmt am landesweiten Modellprojekt „digitales Baugenehmigungsverfahren“ teil. Als erste Kreisverwaltung nutzt der Kreis Warendorf seit November 2021 das Bauportal NRW. Zudem entwickelt der Kreis maßgeblich die Kollaborationsplattform des Bauportals NRW mit.

Insgesamt arbeitet die untere Bauaufsicht des Kreises Warendorf sehr transparent und zielgerichtet. Neben einer gut funktionierenden Bauberatung unterstützt der Kreis Warendorf die Antragstellenden mithilfe ausführlicher Informationen zum Bauantragsverfahren auf der kreiseigenen Homepage. Der Anteil der unvollständig eingereichten Bauanträge ist in den vergangenen Jahren rückläufig. Die untere Bauaufsicht ist bemüht, die Qualität der eingereichten Bauanträge zu verbessern. Für die Bauberatung setzt der Kreis Warendorf bezogen auf die Einwohnerinnen und Einwohner seines Zuständigkeitsbereichs vergleichsweise viel Personal ein.

Die Bearbeitungslaufzeiten ab Vollständigkeit eines Bauantrages sind kurz. Vom Antragseingang bis zur Bescheiderteilung dauert es dagegen überdurchschnittlich lang. Ein Grund dafür ist u.a. die Zeit, die Antragstellende benötigen, ihre Antragsunterlagen zu vervollständigen. Als Reaktion auf die Corona-Pandemie hatte das Kreisbauamt die Fristen zur Vervollständigung verdoppelt. Diese werden fast immer ausgeschöpft. Inzwischen ist die Frist die Antragsfrist wieder verkürzt worden.

Näher betrachtet hat die gpaNRW auch das **Vergabewesen** des Kreises Warendorf. Die zentrale Vergabestelle ist gut aufgestellt. Die Zusammenarbeit mit den Fachämtern und der örtlichen Rechnungsprüfung ist nachvollziehbar geregelt und im Wesentlichen geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabemaßnahmen zu gewährleisten. Der Kreis Warendorf berücksichtigt bereits Nachhaltigkeitsaspekte bei der Beschaffung. Zur Abwicklung von Auftragsänderungen hat der Kreis Regelungen in der Vergabedienstweisung getroffen. Für die Kontrollinstanzen zentrale Vergabestelle und örtliche Rechnungsprüfung gibt es Wertgrenzen für Einzel-Nachträge. Ergänzend empfehlen wir, Wertgrenzen für aufsummierte Auftragsänderungen vorzusehen. Zur weiteren Optimierung bietet es sich an, ein zentrales Nachtragsmanagement aufzubauen. Damit könnte die Vergabestelle eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen vornehmen.

Bei der Prozessbetrachtung haben wir festgestellt, dass der Kreis die vorgeschriebene Ex-Ante-Bekanntmachung nicht immer vornimmt. Der Kreis hat der Empfehlung der gpaNRW entsprechend noch während der Prüfung alle Vorkehrungen getroffen, um diese wichtige Transparenzvorschrift künftig verlässlich befolgen zu können.

Mit der Dienstweisung Korruptionsvermeidung und der Ernennung eines Korruptionsschutzbeauftragten hat der Kreis Warendorf bereits wichtige Elemente zur Korruptionsprävention implementiert. Wir empfehlen, mittels einer Schwachstellenanalyse zeitnah die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festzustellen und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hierbei aktiv einzubinden.

Der Kreis Warendorf hat bereits eine unabhängige Ombudsperson benannt, die den Beschäftigten für vertrauliche Hinweise gemäß der EU-Hinweisgeber-Richtlinie zur Verfügung steht. Zukünftig gilt es, hier noch einen entsprechend gesicherten Workflow für den Umgang mit solchen Hinweisen in der Verwaltung verbindlich festzulegen.

## 0.2 Ausgangslage des Kreises Warendorf

### 0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises Warendorf. Diese prägen die Ausgangslage des Kreises Warendorf. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen<sup>1</sup>. 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.

<sup>1</sup> IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

## Strukturmerkmale Kreis Warendorf 2020



Der Kreis Warendorf positioniert sich bei den meisten Strukturmerkmalen unauffällig im Bereich der Mediane. Positive Abweichungen zeigen sich bei zwei Merkmalen zur Bevölkerungsstruktur: So gibt es im Kreis Warendorf wenig Leistungsberechtigte im Sozialbereich und einen leicht erhöhten Jugendanteil. Dies war auch schon bei der letzten überörtlichen Prüfung 2016 der Fall.

Bei den Strukturmerkmalen zur wirtschaftlichen Stärke liegt der Kreis Warendorf knapp unterhalb der Mediane, mit Ausnahme der Kaufkraft der Bevölkerung. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) und die allgemeinen Deckungsmittel sind leicht unterdurchschnittlich. Das BIP ergibt sich aus dem Wert der im Kreisgebiet produzierten Waren und Dienstleistungen. Dagegen sind die allgemeinen Deckungsmittel 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. Auch dieses Bild haben die Strukturmerkmale bereits 2016 für den Kreis Warendorf gezeichnet.

Die aktuellste Bevölkerungsprognose von IT.NRW sagt für den Kreis Warendorf bis zum Jahr 2040 einen Bevölkerungsrückgang um rund 2,75 Prozent voraus. 2016 lag der erwartete Bevölkerungsrückgang sogar bei über vier Prozent. Hingegen gehen eigene Prognosen des Kreises und der kreisangehörigen Kommunen perspektivisch von einem Bevölkerungswachstum aus.

Die Fläche des Kreises Warendorf ist mit 1.319 km<sup>2</sup> sehr groß (Median: 1.043 km<sup>2</sup>). Diesen Wert überschreiten lediglich vier Kreise. Diese Strukturkennzahlen machen deutlich, dass der Kreis Warendorf eine eher geringe Bevölkerungsdichte aufweist. Jedem Einwohner steht vergleichsweise viel Verkehrsfläche zur Verfügung. So unterhält der Kreis Warendorf insgesamt 357 km Straßen. Damit gehört er zu den Kreisen mit vergleichsweise vielen Straßenkilometern. Weitere Ausführungen zu den daraus resultierenden Unterhaltungsaufwendungen finden sich im Teilbericht Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün.

Dem Kreis Warendorf gehören vier mittlere und neun kleine Kommunen an. Drei der Kommunen verfügen über ein eigenes Jugendamt, vier über eine eigene Bauaufsicht. Für die anderen Kommunen übernimmt der Kreis diese Aufgaben.

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

## 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<sup>[1]</sup> in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten<sup>[2]</sup> dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

Über einen Online-Fragebogen sowie ein standardisiertes, ergänzendes Interview sammeln wir die örtlichen Erfahrungen und Praxisbeispiele. Die gpaNRW wertet die Informationen aus und bereitet sie auf. 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.

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

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

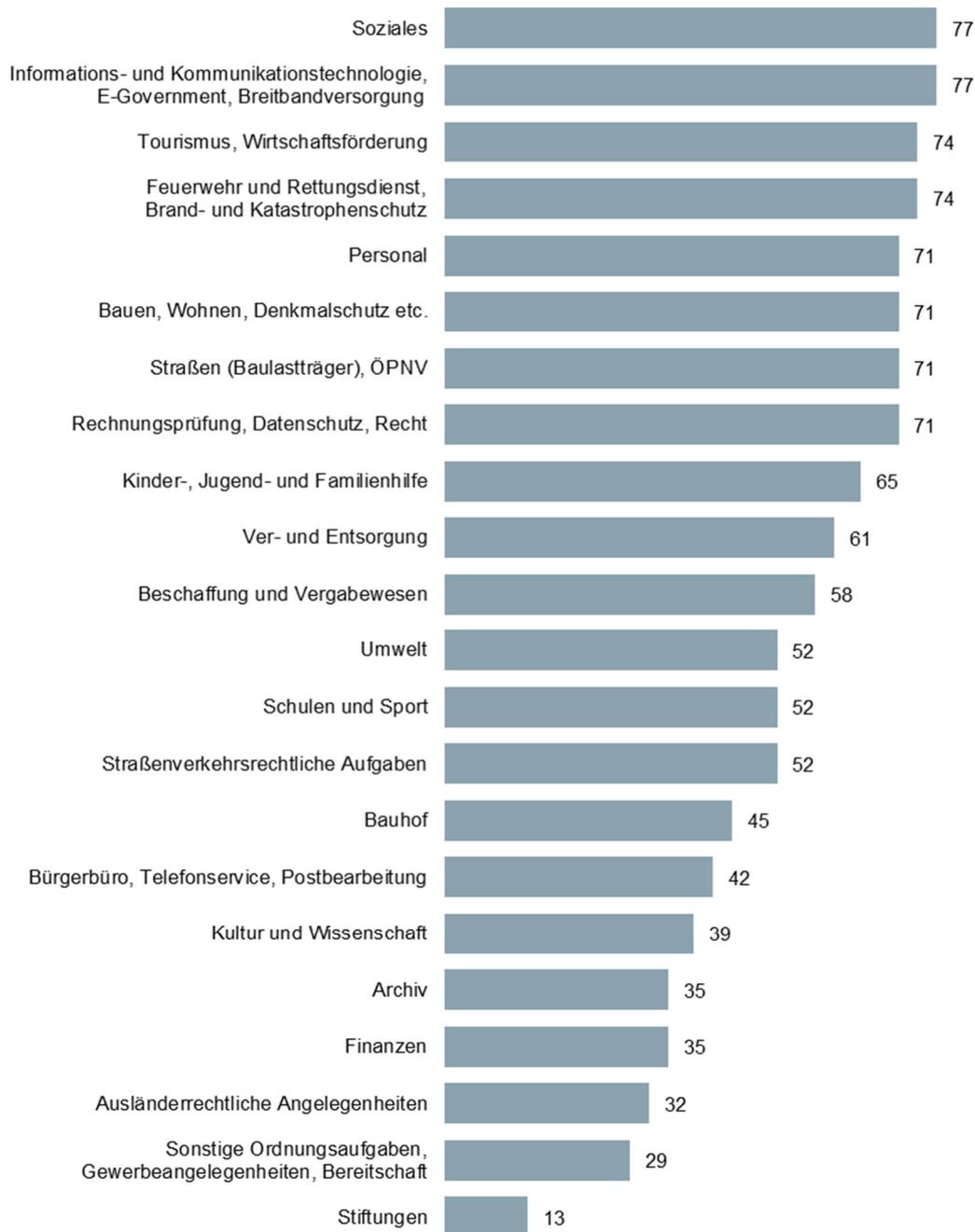
### 0.3.1 IKZ - Ergebnisse

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

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

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

### Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent



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

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

### 0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

#### Geplante Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent

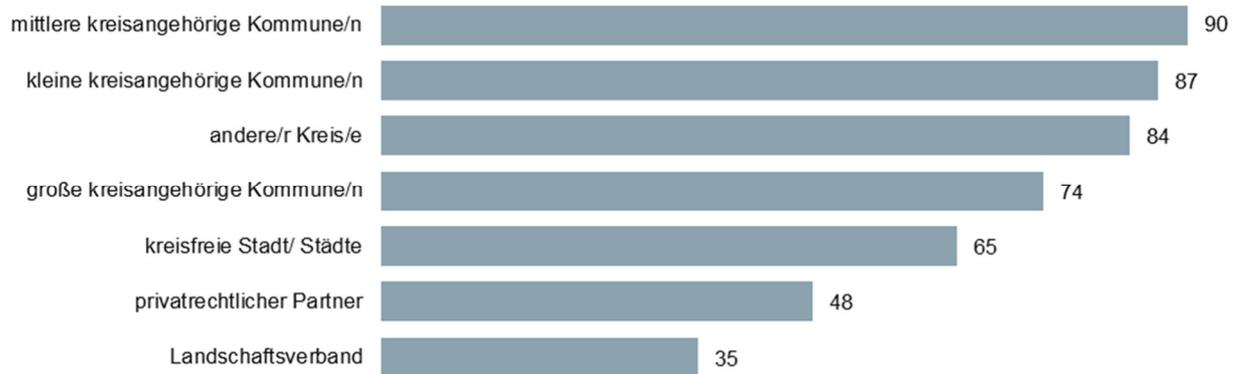


Der Blick auf die zukünftig geplanten IKZ-Projekte in den Kreisen zeigt ähnliche Schwerpunkte wie die Auswertung der bereits umgesetzten Projekte. Hier sehen die Kreise in den Aufgabenfeldern „Feuerwehr/Rettungsdienst/Brand- und Katastrophenschutz“ sowie „Straßen und ÖPNV“ offensichtlich den größten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

### 0.3.1.3 Kooperationspartner

Die nachfolgende Grafik bildet die unterschiedlichen Konstellationen interkommunaler Partnerschaften ab.

#### Kooperationspartner IKZ 2022 in Prozent



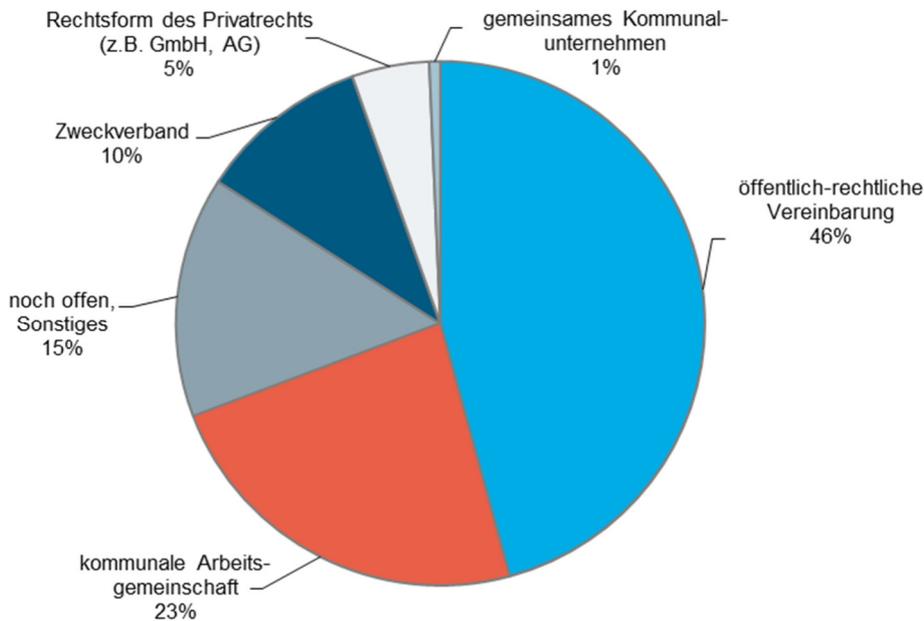
Mittlere und kleine kreisangehörige Kommunen gehen am häufigsten interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis ein. Auch die Kreise untereinander kooperieren in einer ähnlich hohen Intensität miteinander. Dagegen haben die großen Kommunen und auch potenzielle privatrechtliche Partner offensichtlich einen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

### 0.3.1.4 Rechtsformen

Die Kreise arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung basiert auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen<sup>2</sup>.

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

### Rechtsformen IKZ 2022 in Prozent

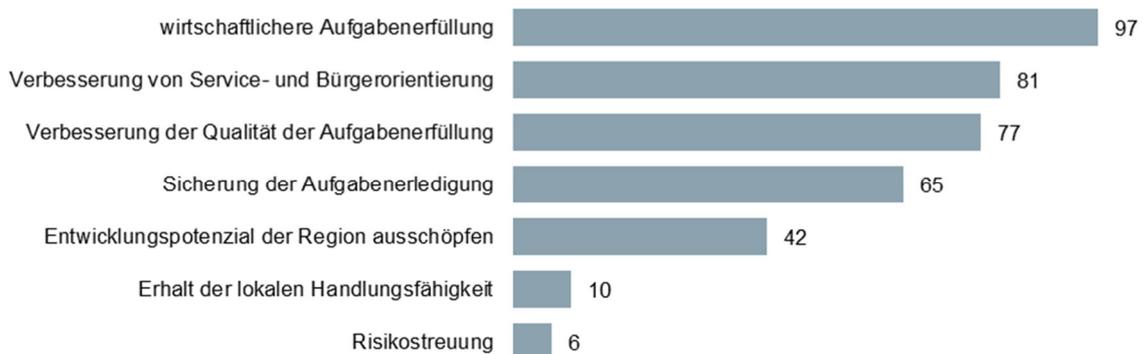


Nahezu die Hälfte aller Kreise sieht die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Diese sowie die an zweiter Stelle genannte kommunale Arbeitsgemeinschaft bieten eine größere und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



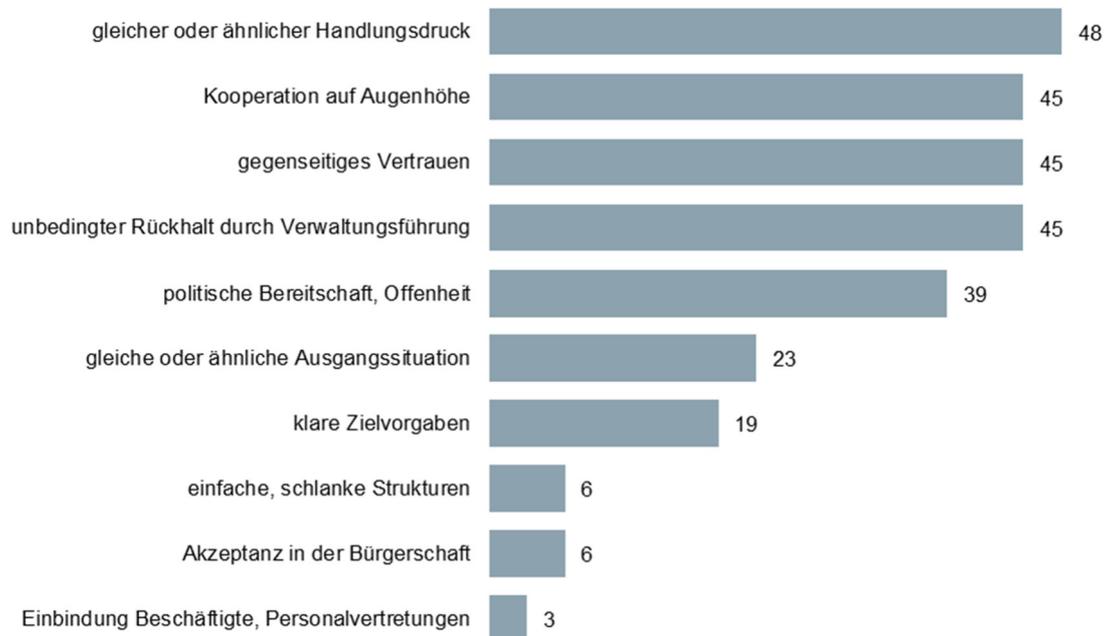
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung steht angesichts der auch in den Kreisen zumeist engen finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume mit Abstand an oberster Stelle. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich insbesondere aus kommunalverfassungs- und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



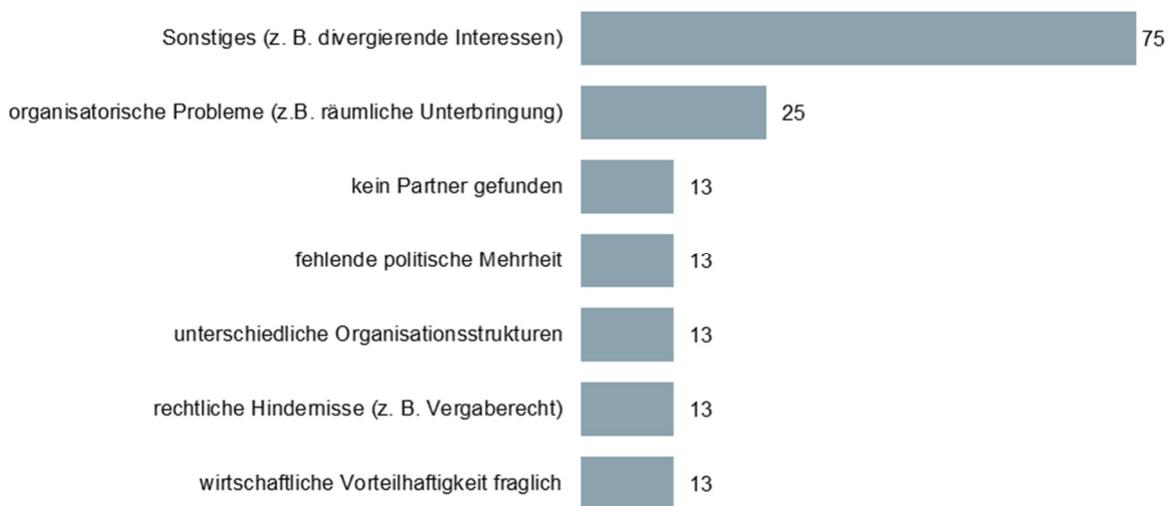
Gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck und die Kooperation auf Augenhöhe sind zusammen mit dem gegenseitigen Vertrauen und dem unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung die entscheidenden Erfolgsfaktoren für IKZ. Politische Bereitschaft und Offenheit sind zudem

wichtige Einflussfaktoren für das Gelingen von IKZ-Projekten in den Kreisen. Einfache, schlanke Strukturen, die Akzeptanz der Bürgerschaft und auch die Einbindung der Mitarbeiterschaft 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 umgesetzt 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 offensichtlich 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 Fachverfahren), 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 Warendorf

Der Kreis Warendorf zählt zu den Kreisen mit einer sehr großen Anzahl an interkommunalen Zusammenarbeiten. So arbeitet der Kreis in einer Vielzahl von Projekten mit anderen Kommunen, Kreisen und/oder dem Landschaftsverband zusammen. Dabei umfassen die interkommunalen Kooperationen jedoch nicht nur die unterschiedlichen Formen der formellen Zusammen-

arbeit (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände, privatrechtliche Verträge o.ä.), sondern auch eine Vielzahl informeller Gemeinschaftsarbeit.

Beispiele für formelle Zusammenarbeit im Kreis Warendorf sind die per öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen geregelten Kooperationen in den Aufgabenfeldern Bauhof, Grünpflege, Archivierungen etc..

Eines der größten, jetzt aktuellen Projekte ist der Glasfaserausbau im Kreis Warendorf. In enger Abstimmung mit der Bürgermeisterin und den Bürgermeistern der 13 Städte und Gemeinden hat der Kreis Warendorf für den Nord- und Südkreis Förderanträge gestellt und Förderbescheide erhalten. Ca. 15.000 Haushalte, 50 Schulen und 19 Gewerbegebiete im Kreis werden so digital besser erschlossen.

Der Kreis Warendorf sieht sich in der Verantwortung, im Kreisgebiet die treibende Kraft für interkommunale Zusammenarbeit zu sein. Hiervon profitieren alle kreisangehörigen Kommunen, da oftmals nur auf diesem Wege die Aufgabenerfüllung in den Städten und Gemeinden gesichert werden kann. Aber auch der Kreis selbst hat viele Vorteile durch die interkommunale Zusammenarbeit. So verfolgt der Kreis Warendorf, wie viele andere Kreise auch, das Ziel einer wirtschaftlicheren Aufgabenerfüllung. Auch das Entwicklungspotenzial der Region kann gemeinsam mit den kreisangehörigen Kommunen viel besser ausgeschöpft werden.

Im Kreis Warendorf wird die Kooperation auf Augenhöhe als wichtigster Erfolgsfaktor betrachtet. Von der Verwaltungsführung wird die interkommunale Zusammenarbeit als vorteilhaft angesehen und daher aktiv vorangetrieben. Belegt wird dies insbesondere durch die Vielzahl und Vielfältigkeit der interkommunalen Zusammenarbeit. Insgesamt erscheinen die IKZ-Aktivitäten bedarfsgerecht. Der Kreis Warendorf ist in diesem Bereich gut aufgestellt.

## 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-Durchschnittswerten<sup>3</sup>. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

### 0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

**Sollvorstellung:** Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im folgenden Abschnitt dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle 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.

<sup>3</sup> 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)

**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 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](http://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 im Kreis Warendorf haben wir im Zeitraum September 2021 bis Februar 2023 durchgeführt. Zunächst hat die gpaNRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit dem Kreis Warendorf hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Grundlage haben wir die Daten analysiert.

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir im Kreis Warendorf überwiegend das Vergleichsjahr 2020. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2015 bis 2020, sowie die Gesamtabchlüsse bis 2018. Die im Haushalt 2022 enthaltenen mittelfristige Finanzplanung der Jahre 2023 bis 2025 wird ebenfalls in die Analyse einbezogen. Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls aktuelle Entwicklungen und Besonderheiten des Kreises Warendorf berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Sandra Diebel
Finanzen	Benjamin Traut
Tax Compliance Management System	Sabine Jary
Informationstechnik	Dr. Matthias Reintjes
Hilfe zur Erziehung	Maike Wendt
Hilfe zur Pflege	Lena Steinkamp
Bauaufsicht	Christina Hasse
Vergabewesen	Silke Ehrbar-Wulfen
Verkehrsflächen	Robert Pawelczyk

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 06. Februar 2023 fand das Abschlussgespräch mit dem Landrat und den Dezernenten statt.

Herne, den 28. August 2023

gez.

Manfred Wiethoff

Abteilungsleitung

gez.

Sandra Diebel

Projektleitung

## 0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Dem Kreis Warendorf liegen zeitnah Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung vor. Neben den Jahresabschlüssen liefert ein etabliertes Controlling in verschiedenen Verwaltungsbereichen sowie ein Finanzberichtswesen wesentliche Informationen. Die gewonnenen Erkenntnisse werden zur Steuerung eingesetzt.		
F2	Die Konsolidierungsbemühungen des Kreises Warendorf reichen alleine nicht aus, um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren. Steigende Personal- und Transferaufwendungen, insbesondere für die Landschaftsverbandsumlage sowie soziale Leistungen belasten den Haushalt zunehmend. Diese sind kaum beeinflussbar und grenzen den Handlungsspielraum des Kreises ein. Der Haushaltsausgleich kann nur durch steigende Schlüsselzuweisungen und eine steigende Kreisumlage erreicht werden.		
F3	Der Kreis Warendorf hat Regelungen für Ermächtigungsübertragungen getroffen, festgeschrieben und zuletzt 2021 angepasst. Die Übertragungen der ordentlichen Aufwendungen sind vergleichsweise hoch, haben jedoch nur geringe Bedeutung. Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen sind deutlich höher und stark angestiegen, allerdings im Vergleich noch durchschnittlich. Die Übertragungen der investiven Mittel sollte der Kreis vor dem Hintergrund der geringen und stark schwankenden Inanspruchnahme weiterhin regelmäßig hinterfragen.		
F4	Strategische Vorgaben und Ziele sowie festgeschriebene interne Richtlinien gibt es im Kreis Warendorf für die Fördermittelakquise nicht. Bei der Fördermittelakquise nutzt der Kreis verschiedene Informationsquellen und greift auf externe Unterstützung zurück. Eine Standardisierung des Prozesses würde die Fördermittelakquise des Kreises Warendorf zusätzlich unterstützen.	E4	Der Kreis Warendorf sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von möglichen Förderfähigkeiten sollte generell festgeschriebener und standardisierter Bestandteil in jeder Planung sein.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Ein ganzheitliches und zentrales Fördermittelcontrolling sowie Berichtswesen gibt es im Kreis Warendorf nicht. Es werden jedoch bereits die wesentlichen Informationen großer Förderprojekte zentral erfasst und für eine jährliche Berichterstattung genutzt.		
<b>Tax Compliance Management System</b>			
F1	Der Kreis Warendorf hat den aufgestellten Zeit- und Projektplan zwar nicht mehr fortgeschrieben, die Einführung eines TCMS aber dennoch weiter vorangetrieben. Der Kreis befasst sich weiterhin intensiv mit den noch offenen Prozessschritten.	E1	Der Kreis sollte den aufgestellten Zeit- und Projektplan fortschreiben, um damit seine erzielten Projektfortschritte zu dokumentieren.
F2	Der Kreis Warendorf plant als Regelungsgrundlage für alle Beschäftigten der Kreisverwaltung, ein TCMS-Handbuch zu erstellen. Die Aufgaben und Zuständigkeiten zur Einführung und Fortführung eines TCMS wurden unabhängig davon bereits festgelegt. Der Kreis Warendorf hat für den TCMS-Einführungsprozess zusätzliche Personalkapazitäten zur Verfügung gestellt bzw. Stellenanteile aufgestockt.	E2.1	Der Kreis Warendorf sollte das TCMS-Handbuch zeitnah fertigstellen und eine verbindliche Grundlage für die in der Praxis bereits umgesetzten TCMS-Prozesse und Regelungen schaffen. Alle Prozessbeteiligten sollten wie geplant rechtzeitig über das TCMS-Handbuch informiert werden.
		E2.2	Das erarbeitete Belegfluss-Diagramm zum Umgang mit Steuersachverhalten sollte im TCMS-Handbuch verbindlich geregelt werden.
		E2.3	Der Kreis Warendorf sollte Aufgaben, Pflichten und Verantwortlichkeiten der Ansprechpersonen in den Fachämtern sowie die geregelten Stellvertretungen im geplanten TCMS-Handbuch hinterlegen.
F3	Der Kreis Warendorf hat die Bestandsanalyse frühzeitig durchgeführt. Die Notwendigkeit einer Risikoanalyse sieht der Kreis derzeit nicht. Ein digitales Vertragsmanagement befindet sich im Aufbau. Die Prozesse für eine fortlaufende Bestandsanalyse wurden noch nicht verbindlich geregelt; dies beabsichtigt der Kreis Warendorf im TCMS-Handbuch .	E3.1	Der Kreis Warendorf sollte die Einnahme – und Vertragsinventur wie vorgesehen regelmäßig durchführen und die hierfür erforderlichen Prozesse im TCMS-Handbuch aufnehmen. Die erstellte Liste der umsatzsteuerlichen Sachverhalte sollte auf einem aktuellen Stand gehalten werden.
		E3.2	Der Kreis Warendorf sollte wie geplant sicherstellen, dass bei der Überprüfung der Steuerrelevanz sämtliche Verträge berücksichtigt werden. Der Kreis sollte hierzu den Aufbau des Vertragsmanagements weiter vorantreiben. Der Workflow zum Vertragsmanagement sollte verbindlich geregelt werden.
		E3.3	Der Kreis Warendorf sollte eine Risikoanalyse durchführen und diese dokumentieren. Auf dieser Grundlage sollte der Kreis konkrete Maßnahmen zur Risikominimierung und zur Überwachung und Evaluierung des TCMS erarbeiten.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Der Kreis Warendorf hat die Prozesse zur Informationsbeschaffung und -bereitstellung sowie für ein regelmäßiges Berichtswesen noch nicht verbindlich geregelt. Es fehlen zudem derzeit Richtlinien bzw. ein Konzept für zukünftig notwendige Fortbildungen und Schulungen.	E4.1	Der Kreis Warendorf sollte im Rahmen des TCMS die Informationsprozesse so einrichten, dass alle TCMS-Beteiligten zeitnah informiert werden. Hierzu sollten TCMS-Regelungen und Informationen an zentraler Stelle bereitgestellt und der Informationsaustausch regelmäßig dokumentiert werden.
		E4.2	Der Kreis Warendorf sollte der Verwaltungsführung weiterhin regelmäßig über die Weiterentwicklung des TCMS berichten und dies dokumentieren. Die Dokumentation kann über Sitzungsprotokolle oder standardisierte Berichte erfolgen.
F5	Der Kreis Warendorf hat Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung eingerichtet, diese aber noch nicht im TCMS-Handbuch verbindlich festgeschrieben.	E5	Die Prozesse und Zuständigkeiten zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung sollten im geplanten TCMS-Handbuch geregelt, abgebildet und erläutert werden. Die erforderlichen Abläufe, Fristen und Mitwirkungspflichten sollten vollständig in den bereits eingerichteten digitalen Rechnungseingangsworkflow integriert werden.
F6	Der Kreis Warendorf plant nach abschließender Einrichtung des TCMS dieses regelmäßig zu überwachen und zu verbessern. Hierzu hat der Kreis noch keinen Maßnahmenplan ausgearbeitet. Aus der dezentralen Organisation ergeben sich zukünftig höhere Anforderungen an die Kontrolle und Überwachung des TCMS.	E6	Der Kreis Warendorf sollte seine allgemein gehaltenen Planungen zu Kontrollen konkretisieren und ausbauen, sodass künftig regelmäßig Kontrollen der installierten TCMS-Prozesse stattfinden. Die festgelegten Kontrollmaßnahmen sollten im geplanten TCMS-Handbuch geregelt werden. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollten dokumentiert werden.
<b>Informationstechnik</b>			
F1	Der Kreis Warendorf erfüllt die gesetzlichen Anforderung aus dem EGovG NRW. Dennoch besteht weitergehendes Potential für den Ausbau der Online-Leistungen.	E1	Der Kreis Warendorf sollte weiterhin konsequent darauf hinarbeiten, mehr Verwaltungsleistungen mit einem hohen OZG-Reifegrad online anzubieten. Zudem sollte durch die OZG-Koordinierung eine OZG-Roadmap erstellt werden, in der eine Ressourcenschätzung zur weiteren Umsetzung inkludiert ist.
F2	Der Kreis Warendorf hat einen Prozess für die Bearbeitung seiner Eingangsrechnungen implementiert, der technisch sehr gut unterstützt wird.	E2	Der Kreis Warendorf sollte seinen bereits gut ausgeprägten Rechnungsbearbeitungsprozess zukünftig weiter optimieren und die Schnittstelle zwischen Rechnungsworkflow und Bestellwesen konsequenter nutzen.
F3	Die digitale Initiative im Kreis Warendorf ist auch über die rechtlichen Anforderungen hinaus gut fortgeschritten. Der Erfolg ist aufgrund fehlender Formalisierungen hingegen nicht abgesichert.	E3	Der Kreis Warendorf sollte die guten Ansätze zur weiteren Implementierung der E-Akte in einer verwaltungsweiten Strategie samt Roadmap absichern. Die bereits vorhandenen guten technischen Voraussetzungen sollten intensiver genutzt werden, um mehr Verwaltungsleistungen vollständig digital und medienbruchfrei anzubieten.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Das Prozessmanagement des Kreises Warendorf ist gut ausgeprägt, wenngleich dieses eher anlassbezogen im Rahmen von Digitalisierungsprojekten und weniger strategisch aktiv wird.	E4	Der Kreis Warendorf sollte seine Bemühungen für ein systematisches Prozessmanagement weiterverfolgen. Hierzu sollte er zunächst strategischen Vorgaben definieren. Auf dieser Grundlage sollte der Kreis seine Verwaltungsprozesse priorisieren und den Personalbedarf für ein systematisches und zukunftsfähiges Prozessmanagement bemessen.
F5	Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Warendorf sichern die notwendigen örtlichen IT-Prüfhandlungen insbesondere aufgrund fehlender Ressourcen nicht in allen Punkten ab.	E5	Der Kreis Warendorf sollte eine IT-Prüfstrategie entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte er eine Personalbemessung durchführen und Anforderungen an die fachliche Qualifikation der IT-Prüfenden beschreiben.
F6	Der Kreis Warendorf hat einen guten Ausstattungsprozess für die IT an Schulen implementiert, dessen Erfolg aber durch fehlenden formalisierte Grundlagen nicht hinreichend abgesichert ist.	E6	Der Kreis Warendorf sollte die guten Rahmenbedingungen zur Ausstattung seiner Schulen mit einer Medienentwicklungsplanung und einem regelmäßigen und systematischen Austausch mit den Schulen absichern. Dabei kann er sich auf gut funktionierende, gelebte Prozesse und diverse Einzelregelungen sowie eine transparente Datenlage stützen.
<b>Hilfe zur Erziehung</b>			
F1	Die Wirtschaftliche Jugendhilfe prüft bei den HzE-Hilfefällen frühzeitig mögliche Kostenerstattungsansprüche und macht diese zeitnah geltend. Die Fallsteuerung ist noch optimierbar, da schriftliche Verfahrensstandards zwar in Planung, aber noch nicht erarbeitet sind.	E1	Der Kreis Warendorf sollte seine Prozesse für die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen durch die WiJu wie geplant verschriftlichen und in die Verfahrensstandards aufnehmen.
F2	Der Kreis Warendorf nutzt bei der Hilfe zur Erziehung prozessintegrierte Kontrollmechanismen. Prozessunabhängige Kontrollen finden jedoch nicht mehr statt.	E2	Der Kreis sollte ergänzend zu prozessintegrierten Kontrollen auch wieder prozessunabhängige Kontrollen durchführen und die Ergebnisse schriftlich dokumentieren.
F3	Der Kreis Warendorf überschreitet auch bei der Wirtschaftlichen Jugendhilfe den Richtwert der gpaNRW von 140 Fällen je Vollzeit-Stelle erheblich. Im interkommunalen Vergleich bildet er mit Abstand das Maximum ab.	E3	Der Kreis Warendorf sollte auch für die WiJu eine fortschreibbare Personalbemessung durchführen, die auf die Besonderheiten des Kreises abgestimmt ist.
F4	Der Kreis Warendorf steuert die Hilfen für Junge Volljährige mit Unterstützung seines Verselbständigungskonzeptes gut. Der Kreis hat vergleichsweise wenige, aber dafür kostenintensive Hilfefälle nach § 41 SGB VIII.	E4	Der Kreis Warendorf sollte die Entwicklung der Fallkosten und der Falldichte bei den Jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII insgesamt, aber auch differenziert nach ambulant und stationär, im Blick behalten. Dies gilt insbesondere im Hinblick darauf, ob die Steuerungsmaßnahmen zur zügigen Verselbständigung ihre Wirkung entfalten und wie sich die Fallzahlen für UMA entwickeln.
<b>Hilfe zur Pflege</b>			

Feststellung		Empfehlung	
F1	Nahezu alle Aufgaben mit dem Berührungspunkt „Pfleger“ im Kreis Warendorf sind im Sozialamt angesiedelt. Überwiegend werden die Aufgaben sogar im gleichen Sachgebiet durchgeführt. Ein Austausch ist so gewährleistet. Bisher wurden jedoch noch keine Prozessbeschreibungen für den Bereich erstellt.	E1	Der Kreis Warendorf sollte die bestehenden Prozessbeschreibungen auch zur Umsetzung der E-Akte aktualisieren. Fallen hierbei Optimierungsmöglichkeiten auf, können sie im gleichen Zuge umgesetzt werden.
F2	Die Aufgaben der WTG-Behörde wurden in den letzten zwei Jahren vor allem durch die Corona-Pandemie erschwert. In Zukunft wird vor allem die Anpassung des WTG im Jahr 2023 eine weitere Belastung darstellen. Diese kann die Anpassung der Organisation oder der Stellenanteile notwendig machen.	E2	Die Anpassungen des WTG im Jahr 2023 bezüglich des Gewaltschutzes wird zu erhöhten Anforderungen bei den Beschäftigten führen. Der Kreis Warendorf sollte die Personalausstattung und interne Organisation kritisch prüfen, inwieweit die neue Aufgabe mit dem bestehenden Personal zu bewältigen ist.
F3	Die Pflegeinfrastruktur im Kreis Warendorf ist in den letzten Jahren deutlich gewachsen. Vor allem teilstationäre Angebote wurden ausgebaut. Dennoch besteht prognostisch ein weiterer Bedarf an zusätzlichen Einrichtungen.	E3	Der Kreis Warendorf sollte sich weiter bemühen, die häusliche Pflege möglichst lange durch eine unterstützende Infrastruktur zu ermöglichen. Für die Kurzzeitpflege sollte insbesondere der Ausbau solitärer Einrichtungen weiterverfolgt werden.
F4	Der Fachkräftemangel in der Pflege verschärft die Problematik, ausreichend Pflegeangebote zur Verfügung zu stellen. Der Kreis Warendorf ist bereits tätig geworden, um den Fachkräftemangel zu bekämpfen.	E4	Der Kreis Warendorf sollte sein Engagement zur Bekämpfung des Fachkräftemangels fortführen. Hierbei sollte er auch weiterhin Möglichkeiten schaffen, die Pflegefachkräfte durch ergänzende Maßnahmen zu entlasten.
<b>Bauaufsicht</b>			
F1	Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung ist bei der unteren Bauaufsicht des Kreises Warendorf in den von der gpaNRW betrachteten Bereichen gegeben. Die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben werden eingehalten und das Personal agiert rechtssicher. Gebühren für die Zustimmung von Eigentümern angrenzender Grundstücke (Angrenzer) werden nicht erhoben.	E1.1	Für die Einholung der Zustimmung der Angrenzer sollte in den gesetzlich vorgeschriebenen Fällen Gebühren erhoben werden, wenn die untere Bauaufsicht selbst tätig wird.
		E1.2	Seine festgesetzten Gebühren sollte der Kreis Warendorf – zumindest stichprobenhaft – hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüfen, um sie im Bedarfsfall verursachungsgerecht anpassen zu können.
F2	Die untere Bauaufsicht hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse in einer Organisationsverfügung erlassen. Die Arbeitsabläufe sind klar geregelt. Abgeschlossene Bauakten werden nicht digitalisiert.	E2	Auf abgeschlossene Bauakten muss bei der Bearbeitung von Bauanträgen regelmäßig zugegriffen werden. Sie sollten daher digitalisiert werden.
F3	Ein einheitliches Vorgehen bei der Bearbeitung von Baugenehmigungsverfahren ist beim Kreis Warendorf systemisch sichergestellt. Mit der eingesetzten Fachsoftware	E3	Die in Papierform eingehenden Bauanträge sollten eingescannt und anschließend medienbruchfrei bearbeitet werden.

Feststellung		Empfehlung	
	sind die Bearbeitungsschritte einerseits vorgegeben und andererseits nachvollziehbar dokumentiert. Eingehende Bauanträge werden nicht eingescannt und medienbruchfrei bearbeitet.		
<b>Vergabewesen</b>			
F1	Das Vergabewesen des Kreises Warendorf ist gut organisiert. Die Vergabedienst-anweisung bildet eine gute Grundlage zur rechtssicheren Handhabung der Verga-beverfahren. Die Zuständigkeiten und Aufgaben sind im Wesentlichen klar formu-liert. Der Kreis hat bereits Vorkehrungen für die Berücksichtigung von Nachhaltig-keitskriterien bei der Beschaffung getroffen.	E1.1	Bei fördermittelfähigen Vergabemaßnahmen bietet es sich an, diese unabhängig von einer Wertgrenze durch die zentrale Vergabestelle begleiten zu lassen und der örtlichen Rechnungsprüfung vorab zur Prüfung vorzulegen.
		E1.2	Der Kreis Warendorf sollte Regelungen zur Berücksichtigung der Binnenmarkt-relevanz in seiner Vergabedienst-anweisung aufnehmen und die Bedarfsstellen für den Umgang mit dieser Thematik in geeigneter Weise sensibilisieren.
		E1.3	Die bestehenden guten Ansätze zur nachhaltigen Beschaffung sollte der Kreis Wa-rendorf nun in der praktischen Anwendung weiter optimieren.
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung ist im Wesentlichen gut in das Vergabeverfahren eingebunden. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der örtlichen Rechnungsprüfung sind nachvollziehbar geregelt.	E2	Die Fachämter sollten die örtliche Rechnungsprüfung über förmliche Abnahmeter-mine von Baumaßnahmen informieren. Die örtliche Rechnungsprüfung kann so stichprobenhaft an den Terminen teilnehmen.
F3	Der Kreis Warendorf führt beschränkte Ausschreibungen von Bauleistungen im Wesentlichen effektiv und rechtssicher durch. Die gesetzlichen Veröffentlichungspflichten vor Beginn der Ausschreibung hält der Kreis nicht immer ein.	E3.1	Zur Konkretisierung der gesetzlichen Vorgabe bei beschränkten Ausschreibungs-verfahren auch auswärtige Bieter zu berücksichtigen, bietet sich eine Ergänzung in der Vergabedienst-anweisung des Kreises an.
		E3.2	Der Kreis Warendorf sollte den vorgeschriebenen Veröffentlichungspflichten vor der Durchführung von beschränkten Ausschreibungen stets nachkommen.
F4	Der Kreis Warendorf nutzt für die Veröffentlichung von Vergabemaßnahmen bereits standardmäßig digitale Vergabeplattformen. Im Zeitraum der Prüfung testet der Kreis die Einführung einer digitalen Vergabeakte.	E4	Wir unterstützen die Bestrebungen des Kreises Warendorf zur Einführung einer elektronischen Vergabeakte. Der Kreis sollte prüfen, ob die präferierte Lösung auch Assistenz- und Controlling-Funktionen bietet. Die örtliche Rechnungsprüfung und die Bedarfsstellen sollten über Berechtigungen mit in den elektronischen Vergabe-Workflow eingebunden werden.
F5	Der Kreis Warendorf erfüllt die wesentlichen Vorgaben des KorruptionsbG. Er hat sowohl eine Dienst-anweisung Korruptionsvermeidung erlassen als auch einen Kor-	E5.1	Der Kreis sollte seine Beschäftigten jährlich zum Beispiel durch Schulungen oder gezielte Informationen über Regelungen und Maßnahmen zur Korruptionsvermei-dung informieren und sie für das Thema sensibilisieren.

Feststellung		Empfehlung	
	ruptionsschutzbeauftragten ernannt. Bisher hat der Kreis noch keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Zur Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie hat er bereits eine unabhängige Ombudsperson benannt.		
		E5.2	Der Kreis Warendorf sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen oder anlassbezogen wiederholen. Dabei sollte der Kreis die Bediensteten aktiv befragen und in den Evaluationsprozess einbinden.
		E5.3	Wir empfehlen, dass der Kreis Warendorf die Regelungen für das Erheben und die Form der Veröffentlichung der Tätigkeiten der Kreistagsmitglieder sowie des Landrats verbindlich festlegt. Hierzu bietet sich beispielsweise bei der nächsten Überarbeitung der Dienstanweisung Korruptionsvermeidung eine entsprechende Ergänzung an.
		E5.4	Im Anschluss an die zu erwartende nationale Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie bietet es sich an, einen standardisierten und die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen der Beschäftigten zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.
F7	Der Kreis Warendorf betreibt bei Hochbaumaßnahmen bereits wesentliche Elemente eines Bauinvestitionscontrollings. Diese sind noch nicht verbindlich festgeschrieben.	E7	Der Kreis Warendorf sollte die vielen positiven und bereits in der Praxis gelebten Aspekte eines Bauinvestitionscontrollings nun verbindlich festlegen. Hierfür bietet sich eine Dienstanweisung als standardisierte Grundlage zumindest für große und bedeutende Bauvorhaben an.
F8	In der Vergabedienstanweisung hat der Kreis Warendorf grundlegende Regelungen zum Nachtragswesen getroffen. Die benannten Wertgrenzen sind nicht immer eindeutig. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet noch nicht statt.	E8.1	Zur Klarstellung sollte die Vergabedienstanweisung unter Ziffer 21 ergänzend auf „Auftragsänderungen“ anstatt nur auf „Nachträge“ abstellen. Neben den festgelegten Wertgrenzen für einzelne Auftragsänderungen sollte der Kreis auch Wertgrenzen für summierte Auftragsänderungen zur Vorlage bei der zentralen Vergabestelle und der örtlichen Rechnungsprüfung ergänzen.
		E8.2	Der Kreis sollte die Abwicklung der Auftragsänderungen vorzugsweise in der zentralen Vergabestelle zu einem systematischen Nachtragsmanagement ausbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.
F9	Die betrachteten Vergabemaßnahmen des Kreises Warendorf entsprechen den rechtlichen Mindestvorgaben bezüglich der Wahl des Verfahrens und der Anzahl	E9.1	Der Kreis sollte die Begründungen für den Ausschluss der Bildung von Teillosen individuell und nachvollziehbar auf die konkrete Maßnahme ausrichten.

Feststellung		Empfehlung	
	der zu beteiligenden Firmen. Optimierungsmöglichkeiten gibt es bezüglich der Bekanntmachungspflichten sowie bei den Begründungen und der Dokumentation der Verfahren und der Nachtragsaufträge.		
		E9.2	Der Kreis sollte die unterlegenen Bieter entsprechend den vergaberechtlichen Vorgaben zeitlich gestaffelt unterrichten. Dadurch werden die Unternehmen bestmöglich davor geschützt, die notwendigen Kapazitäten für den jeweiligen Auftrag unnötig lange vorzuhalten.
		E9.3	Bei deutlichen Abweichungen der Angebote zu den Kostenschätzungen für Bauleistungen sollte der Kreis die Richtigkeit der Preisermittlung prüfen und die Angemessenheit der Preise feststellen und in der Vergabeakte dokumentieren. Lässt sich die Angemessenheit eines besonders hohen oder niedrigen Preises nicht begründen, darf er den Zuschlag nicht auf ein solches Angebot erteilen.
		E9.4	Weicht die Schlussrechnung deutlich von der Auftragssumme ab und erschließt sich die Abweichung nicht aus den dokumentierten Auftragsänderungen, sollte der Kreis die Gründe für die Abweichung darlegen. Dadurch wird das Verfahren transparenter und Kostenüberschreitungen bei anderen Positionen werden dadurch ggf. erst erkennbar.
		E9.5	Bei der Verneinung einer möglichen Binnenmarktrelevanz sollte der Kreis nicht allein auf die wirtschaftliche Bedeutung einer Maßnahme abstellen, sondern vielmehr auch qualitative Kriterien mit heranziehen.
		E9.6	Für Gewerke, bei denen eine gesicherte Abgabe von mindestens drei Angeboten über eine beschränkte Ausschreibung voraussichtlich nicht zu erwarten ist, sollte der Kreis den Wettbewerb erhöhen. Dies erreicht er durch später terminierte Durchführungszeiten, die Durchführung der Ex-Ante-Veröffentlichung oder durch die Wahl einer öffentlichen Ausschreibungsart.
		E9.7	Die zentrale Vergabestelle sollte eingehende Bieteranfragen aus korruptionspräventiven Gründen in anonymer Form an die Fachämter weiterleiten.
		E9.8	Auch eilbedürftige Auftragsänderungen sollten nachträglich schriftlich beauftragt werden. Die auf Grund der Eilbedürftigkeit unterlassene Vorab-Beteiligung der zentralen Vergabestelle sowie der örtlichen Rechnungsprüfung ist im Nachgang unverzüglich nachzuholen.

Feststellung		Empfehlung	
		E 9.9	Die zentrale Vergabestelle sollte darauf achten, die rechnerische Prüfung auf dem Submissionsprotokoll stets zu bestätigen.
		E 9.10	Der Kreis sollte sicherstellen, dass die Fachämter bei Auftragsänderungen ab 5.000 Euro stets die zentrale Vergabestelle entsprechend der Vergabedienstanzweisung beteiligen.
		E 9.11	Wenn weitere Nachtragsarbeiten nach der förmlichen Abnahme einer Baumaßnahme durchgeführt werden, sollte der Kreis auch diese Arbeiten gemäß § 12 VOB/A abnehmen, ggf. auffallende Mängel vermerken und deren Beseitigung nachhalten.
<b>Verkehrsflächen</b>			
F1	Der Kreis Warendorf hat für den Bereich Verkehrsflächen strategische Vorgaben definiert. Durch die Bildung von konkreten, operativen Zielvorgaben kann der Bereich weiter optimiert werden. Dem Fachausschuss wird regelmäßig über die Maßnahmen berichtet.	E1	Der Kreis Warendorf sollte weitere, konkrete Vorgaben und Ziele für die Straßenunterhaltung definieren und mit messbaren Zielvorstellungen ergänzen und diese festschreiben.
F2	Die Unterhaltungsaufwendungen des Kreises Warendorf für seine Verkehrsflächen liegen deutlich unterhalb des Richtwertes.	E2	Um einen zukünftigen Unterhaltungsstau zu vermeiden, sollte der Kreis Warendorf regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren, wie Zustände der Straßen oder Höhe der (Re-)Investitionen, auswerten. Im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten sollte der Kreis Warendorf die Unterhaltungsaufwendungen anpassen.
F3	Die Reinvestitionen liegen in der Regel unter den Abschreibungen. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für den Kreis Warendorf ein Risiko darstellen.	E3	Mit Blick auf den Werteverzehr der Verkehrsflächen in der Bilanzsumme sollte der Kreis Warendorf die Reinvestitionen anpassen, um das vorzeitige Verschlechtern des Zustandes zu verhindern.

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

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

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

### Haushaltssituation

#### 1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Der **Kreis Warendorf** hat im Vergleich zur letzten überörtlichen Finanzprüfung seine Haushaltssituation verbessern können. Dennoch besteht nach wie vor ein **Handlungsbedarf**.

In den **kreisangehörigen Kommunen** des Kreises Warendorf wird sich die finanzielle Situation nach den Haushaltsplänen 2022 verschlechtern. Die geplanten Ergebnisse der kreisangehörigen Kommunen sind in Summe defizitär und schlechter als in einem Großteil der Vergleichskreise. Allerdings befindet sich keine der Kommunen in der Haushaltssicherung. Die finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie für die kommunalen Haushalte sind auch im Kreis Warendorf spürbar. Der Kreis muss aufgrund der Finanzkraft und der negativen Ergebnisse weiterhin auf die wirtschaftliche Situation seiner Kommunen Rücksicht nehmen.

Der Kreis Warendorf hat im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 durchgehend ausgeglichene Jahresergebnisse ausgewiesen. Die **Ergebnisrechnungen** weisen ein durchschnittliches Jahresergebnis von sieben Mio. Euro aus. Trotz der seit 2017 geplanten Fehlbeträge zur Entlastung der kreisangehörigen Kommunen wurden weiterhin Jahresüberschüsse erzielt. Verschiedene Gründe haben zu einer deutlichen Ergebnisverbesserung beigetragen. Mit dem guten Jahresergebnis 2020 positioniert sich der Kreis Warendorf unter den Vergleichskreisen leicht unterdurchschnittlich. Strukturell ist der Haushalt nicht ausgeglichen. Die Belastung der kreisangehörigen Kommunen im Kreis Warendorf ist vergleichsweise gering. Unter anderem wirkt sich die niedrige SGB II-Quote positiv auf den Umlagebedarf des Kreises aus. In den Planjahren 2021 und 2022 werden erneut Defizite geplant. Diese sollen aus der Ausgleichsrücklage gedeckt werden und der Entlastung der Kommunen dienen. In den Jahren der mittelfristigen Finanzplanung werden die Ergebnisse ausgeglichen geplant. Der Haushalt unterliegt daher keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Allerdings unterliegt der Kreishaushalt in der Planung allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken werden nicht gesehen. Die allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken können Auswirkungen auf das Ergebnis und damit das Eigenkapital sowie die Kreisumlage haben.

Das **Eigenkapital** des Kreises Warendorf ist im Betrachtungszeitraum deutlich und kontinuierlich angestiegen. 2020 hat der Kreis Warendorf den höchsten Bilanzwert seit der Eröffnungsbilanz ausweisen können. Dennoch ist die Eigenkapitalquote 1 vergleichsweise gering. Mehr als drei Viertel der Vergleichskreise weisen höhere Quoten aus. Erst unter Berücksichtigung der Sonderposten und Bilanzierungshilfen nach dem NKF-CIG in den Vergleichen positioniert sich der Kreis besser. Die eingetretenen bzw. geplanten Fehlbeträge 2021 und 2022 entlasten zwar die kreisangehörigen Gemeinden und Städte, führen aber auch zu einer entsprechenden Reduzierung des Eigenkapitals beim Kreis.

Neben der Steigerung des Eigenkapitals ist es dem Kreis gelungen, die ohnehin schon vergleichsweise geringen **Verbindlichkeiten** weiter zu reduzieren. Aufgrund einer guten Selbstfinanzierungskraft konnte der Kreis erfolgreich sein Ziel verfolgen, Verbindlichkeiten abzubauen. Er gehört zu dem Viertel der Vergleichskreise mit den geringsten Verbindlichkeiten.

Aufgrund des damit in Verbindung stehenden Investitionsverhaltens besteht jedoch Handlungsbedarf beim **Vermögen**. Grundsätzlich befinden sich die Gebäude in einem guten Zustand. Allerdings hat insbesondere im Bereich der Schulen ein Werteverzehr stattgefunden. Die Schulsporthallen weisen eine erhöhte Altersstruktur auf. Zudem wird bei einem unveränderten Investitionsverhalten im Bereich der Verkehrsflächen Handlungsbedarf gesehen. In die Schulen wird bereits u. a. im Zusammenhang mit dem Programm „Gute Schule 2020“ verstärkt investiert.

### 1.1.2 Haushaltssteuerung

Dem Kreis Warendorf liegen zeitnah die wesentlichen **Informationen zur Steuerung des Haushaltes** vor. Die Aufstellung der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse erfolgt weitgehend fristgerecht. Diese liefern gesicherte Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung. Neben den Jahresabschlüssen und den Haushaltsplanungen wurde ein umfangreiches Controlling im Kreis etabliert. Es gibt eine Vielzahl von Controllingberichten in der gesamten Kreisverwaltung. Der Kreis ist gut aufgestellt. Die Informationen werden den Entscheidungsträgern zur Verfügung gestellt und zur Steuerung eingesetzt.

Die **Haushaltskonsolidierung** ist im Kreis Warendorf ein wichtiger Teil der finanzwirtschaftlichen Zielsetzung. Aufgaben, Tätigkeitsfelder sowie Abläufe werden stetig und konsequent auf Konsolidierungs- und Optimierungsmöglichkeiten untersucht. Der Kreis ist jedoch für den Haushaltsausgleich im Wesentlichen auf steigende Schlüsselzuweisungen sowie Erhöhungen bei der Kreisumlage angewiesen. Steigende Transferaufwendungen für die Landschaftsumlage und die Sozialleistungen sowie Personalaufwendungen belasten den Haushalt zunehmend. Der Handlungsspielraum des Kreises wird durch diese kaum beeinflussbare Positionen eingegrenzt.

Für **Ermächtigungsübertragungen** hat der Kreis Warendorf Regelungen getroffen, festgeschrieben und zuletzt 2021 angepasst. Er überträgt vergleichsweise viele Ermächtigungen für konsumtive Aufwendungen. Diese haben jedoch nur einen geringen Anteil am fortgeschriebenen Ansatz. Deutlich höher und von größerer Bedeutung sind die Übertragungen für investive Auszahlungen. Diese führen zu Ansatzserhöhungen von bis zu 60 Prozent. Die daraus resultierenden Mittel für das jeweilige Haushaltsjahr werden allerdings nur im geringen Maße ausgeschöpft. Der Kreis Warendorf sollte die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen weiterhin beobachten.

Die **Fördermittelakquise und -bewirtschaftung** erfolgt im Kreis Warendorf grundsätzlich dezentral. Förderprogramme von größerer Bedeutung werden zentral im Finanzbereich abgewickelt. Bindende strategische Vorgaben, Richtlinien oder Dienstanweisungen gibt es nicht. Für die Fördermittelakquise greift der Kreis auf verschiedene Quellen und externe Unterstützung zurück. Die Prüfung möglicher Förderfähigkeiten sollte jedoch generell ein festgeschriebener und standardisierter Bestandteil in jeder Planung sein. Die größeren Förderprogramme werden zentral erfasst. Die Entscheidungsträger werden über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert.

## 1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
  - Liegen 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 Gesamtabchlüsse. Zusätzlich bezieht sie die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse sowie verwaltungsinterne Dokumente ein.

Die Prüfung stützt sich auf Kennzahlen zur Bewertung der Haushaltswirtschaft, auch im Vergleich zu anderen 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 Gesamtab schlüssen, 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 Warendorf ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

#### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Kreis Warendorf 2015 bis 2022

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (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

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2021	bekannt gemacht	noch offen <sup>4</sup>	nicht erforderlich	HPI
2022	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2014. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2015. Die im Haushaltsplan 2022 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2025 hat die gpaNRW ebenfalls betrachtet. Die Gesamtabschlüsse liegen bis 2018 vor. Ab 2019 ist der Kreis nach neuer Rechtslage nicht mehr zur Aufstellung von Gesamtabschlüssen verpflichtet. Entsprechende Beschlüsse über den Verzicht zur Aufstellung hat der Kreistag am 19. Juni 2020 und 07. Mai 2021 getroffen.

### 1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen

- Die geplanten Jahresergebnisse 2022 der Kommunen im Kreis Warendorf sind insgesamt defizitär. Die Finanzkraft ist unterdurchschnittlich. Auch wenn sich keine der Kommunen in der Haushaltssicherung befindet besteht aufgrund des Rücksichtnahmegebots weiterhin Handlungsdruck für den Kreis. Der Umlagebedarf sollte möglichst geringgehalten werden.

*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 Warendorf ein.

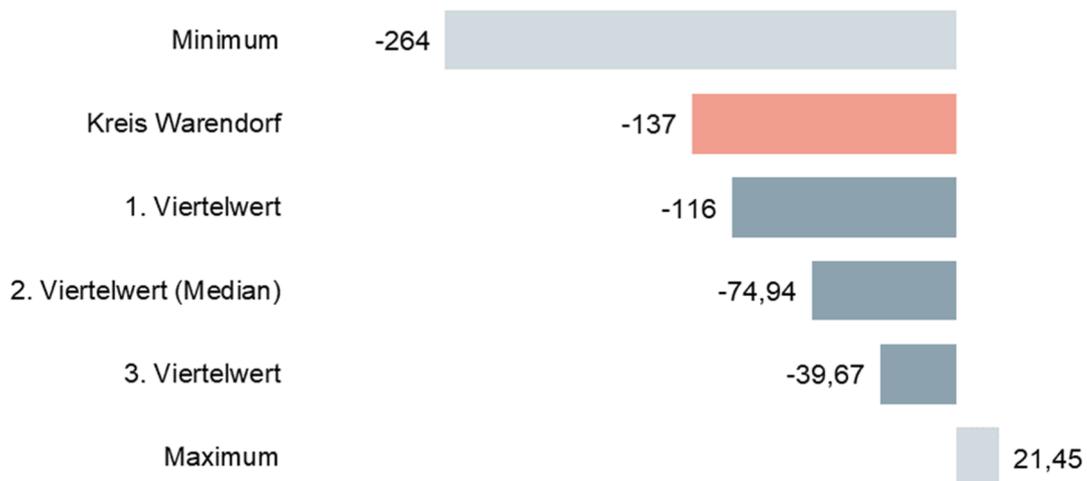
Als Indikatoren für die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen zieht die gpaNRW folgende Kennzahlen heran:

- Geplante Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2022,
- geplante Ergebnisse der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2022,
- Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro und
- Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts oder Haushaltssanierungsplans in Prozent.

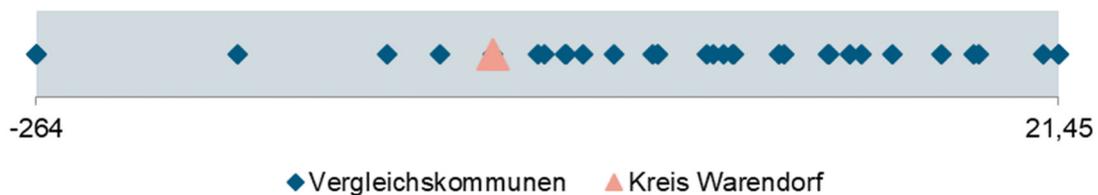
<sup>4</sup> Der Jahresabschluss 2021 wurde im Verlauf der Prüfung aufgestellt. Der Entwurf wurde daher nachgereicht. An einigen Stellen des Berichtes findet das vorläufige Ergebnis entsprechende Berücksichtigung.

Die Kennzahl „Jahresergebnisse kreisangehörige Kommunen je Einwohner in Euro 2022“ hat die gpaNRW anhand der geplanten Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen für das Jahr 2022 ermittelt. Dazu haben wir die geplanten Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen für das Jahr 2022 summiert und durch die Einwohnerzahl des Kreises dividiert.

### Jahresergebnisse kreisangehörige Kommunen je Einwohner in Euro 2022



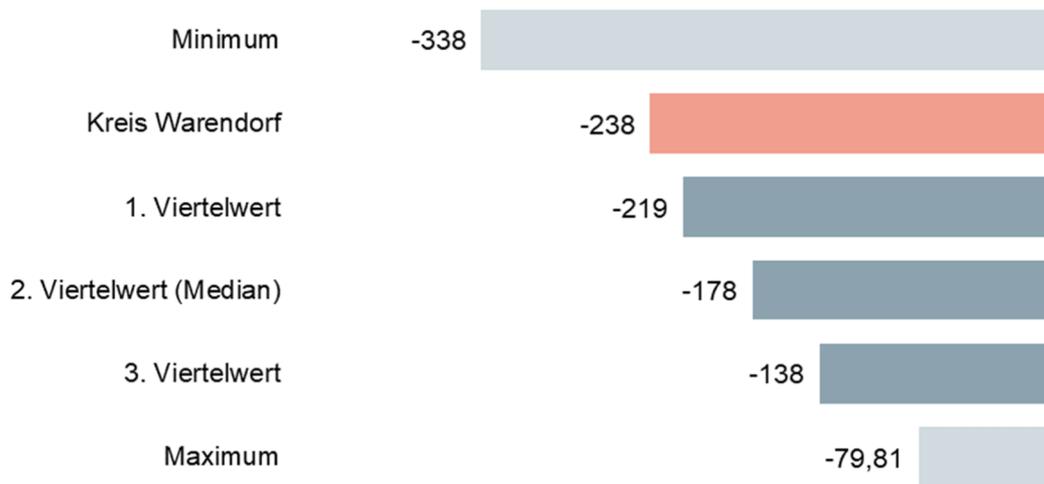
In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Kommunen des **Kreises Warendorf** planen für 2022 insgesamt einen Jahresfehlbetrag von 137 Euro je Einwohner. Dies ist ein deutlicher Anstieg zu 2021. Mit diesem Wert gehört der Kreis zu dem Viertel der Vergleichskreise mit den höchsten geplanten Defiziten in den kreisangehörigen Kommunen. Die Einzelergebnisse der kreisangehörigen Kommunen sind jedoch stark unterschiedlich. Das höchste Plandefizit liegt bei 10,0 Mio. Euro. In drei Kommunen wird ein ausgeglichener Haushalt erwartet.

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.

**Ergebnisse der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2022**



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



Beim Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner ist die Positionierung des Kreises Warendorf ähnlich. Ohne Berücksichtigung der außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG ergibt sich im Kreis ein geplantes Defizit von 238 Euro je Einwohner. Die negativen Ergebnisse deuten bei den kreisangehörigen Kommunen auf einen entsprechenden Konsolidierungsbedarf hin. Daher wird beim Kreis Warendorf nach wie vor ein Handlungsbedarf gesehen, den Umlagebedarf so gering wie möglich zu halten.

**Umlagegrundlagen je Einwohner Kreis Warendorf 2015 bis 2022 in Euro**

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1.165	1.186	1.233	1.354	1.444	1.505	1.525	1.607

Aus den Steuerkraftmesszahlen und den Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen errechnen sich die Umlagegrundlagen. Sie geben damit Auskunft über die Finanzkraft der Kommunen. Die Umlagegrundlagen der Kommunen im Kreis Warendorf haben sich seit 2015 um 442 Euro je Einwohner erhöht. Das entspricht einer Steigerung von rund 38 Prozent. Daraus ergibt sich folgende Positionierung:

### Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro 2022

Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.607	1.430	1.589	1.675	1.795	2.852	31

Mit einem Wert von 1.607 Euro je Einwohner gehört der Kreis Warendorf zu den Vergleichskreisen mit einer unterdurchschnittlichen Umlagegrundlage. Die Kommunen des Kreises gehören zwar nicht zu den finanzschwächsten Kommunen, dennoch ist die geringe Finanzkraft einer der Gründe für den bestehenden Konsolidierungsbedarf.

Trotz der geplanten Defizite und der unterdurchschnittlichen Finanzkraft ist die rechtliche Haushaltssituation vergleichsweise gut. Keine der Kommunen des Kreises ist zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) oder eines Haushaltssanierungsplanes (HSP) verpflichtet.

### Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne HSK oder HSP in Prozent 2022

Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
100	0	52	75	97	100	31

### 1.3.2 Haushaltsstatus

- Die Haushalte des Kreises Warendorf sind im Betrachtungszeitraum ausgeglichen bzw. fiktiv ausgeglichen. Die Haushaltswirtschaft des Kreises unterliegt damit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten.

*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 Warendorf 2015 bis 2022

Haushaltsstatus <sup>5</sup>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ausgeglichener Haushalt	X	X	X	X	X	X		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt							X	X

Im Betrachtungszeitraum schließt der **Kreis Warendorf** die Haushaltsjahre 2015 bis 2020 mit ausgeglichenen Haushalten ab. In den Planjahren 2021 und 2022 wird zur Entlastung der kreis-

<sup>5</sup> Der Haushaltsstatus der Ist-Jahre 2015 bis 2020 bemisst sich am Jahresergebnis, der Haushaltsstatus in den Planjahren ab 2021 am Haushaltsplan.

angehörigen Kommunen mit einem fiktiven Haushaltsausgleich gerechnet. Als fiktiv ausgeglichen gilt der Haushalt, wenn der Fehlbetrag durch die Ausgleichsrücklage gedeckt werden kann. Die Haushaltswirtschaft unterliegt daher keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten nach dem § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. den §§ 75 oder 76 der GO NRW.

#### Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Warendorf 2015 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	7,42	9,68	4,89	8,51	3,21	8,21
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	0,56	2,00	4,25	7,11	10,32	18,54
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	5,00	6,00	8,50	14,23	16,34	20,17
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,56	1,44	2,25	2,86	3,21	8,21
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	-9,37	-7,25	-0,12	0,07	2,12	3,83
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	0,99	2,51	5,72	0,00	0,00
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerungen					
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>positive Ergebnisse</b>					

Die Verwendungsbeschlüsse zu den Jahresergebnissen werden vorweggenommen und die Überschüsse sowie Fehlbeträge direkt der allgemeinen Rücklage bzw. Ausgleichsrücklage zugeordnet.

#### Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Warendorf 2015 bis 2020 (PLAN)

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro	-11,08	-4,82	0,05	0,05	0,05
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	7,46	2,64	2,69	2,74	2,79
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	20,17	20,17	20,17	20,17	20,17
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	-11,08	-4,82	0,05	0,05	0,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerungen				
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>28,61</b>	<b>17,44</b>	<b>positive Ergebnisse</b>		

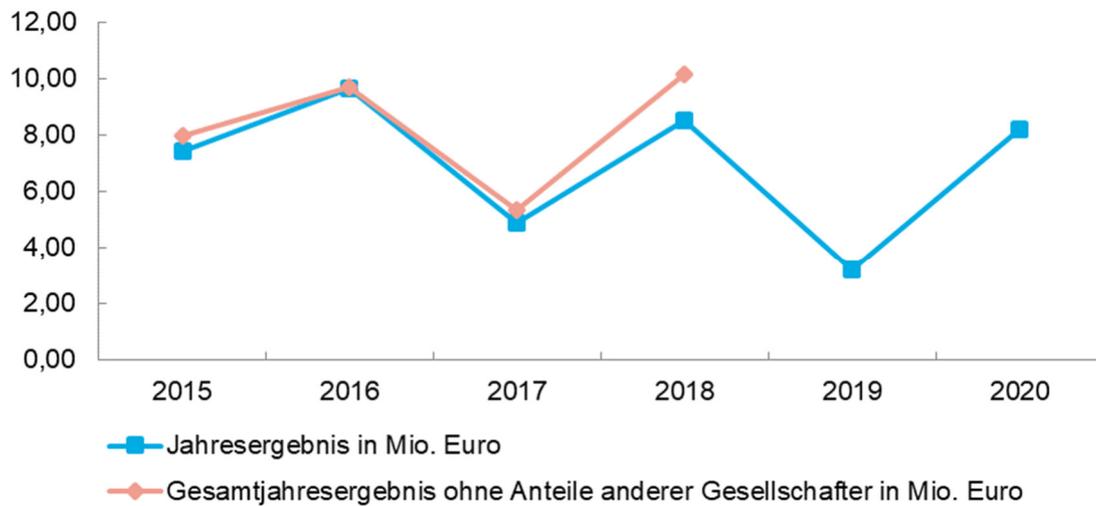
Im Verlauf der Prüfung hat der Kreis Warendorf den Jahresabschluss 2021 aufgestellt. Der Entwurf wurde zur Verfügung gestellt. Danach hat sich das Jahresergebnis im Vergleich zur Planung sehr positiv entwickelt. Das ausgewiesene Defizit liegt nur noch bei 6,2 Mio. Euro.

### 1.3.3 Ist-Ergebnisse

- ➔ Trotz der ab 2017 geplanten Defizite zur Entlastung der kreisangehörigen Kommunen wird im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 im Durchschnitt jährlich ein Jahresüberschuss von 7,0 Mio. Euro ausgewiesen. Strukturell ist der Haushaltsausgleich nicht erreicht. Die Belastung für die kreisangehörigen Kommunen des Kreises Warendorf ist allerdings insbesondere aufgrund der niedrigen SGB II-Quote vergleichsweise gering.

*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 Kreis Warendorf in Mio. Euro 2015 bis 2020**

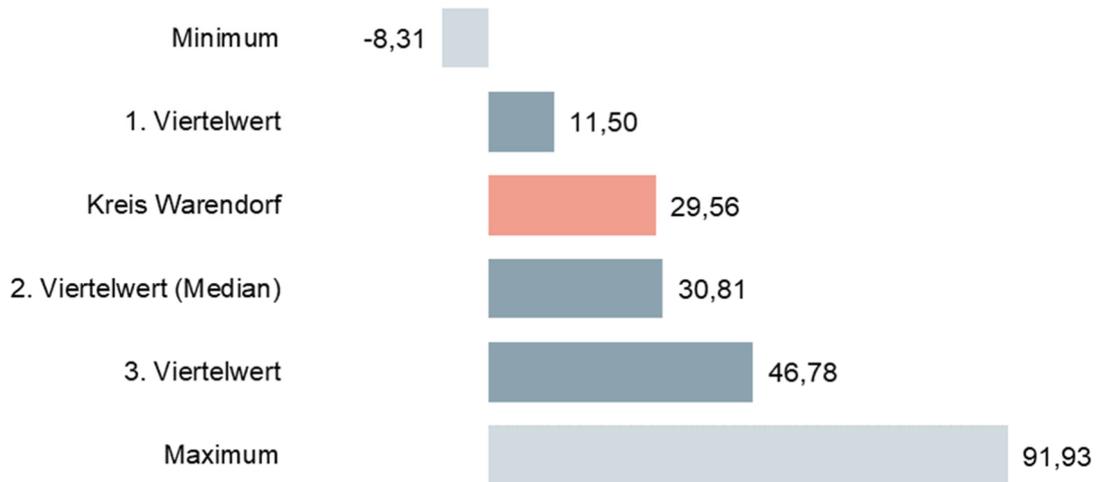


Der **Kreis Warendorf** weist im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 durchgehend Jahresüberschüsse aus. Sie unterliegen allerdings deutlichen jährlichen Schwankungen. Trotz der ab 2017 geplanten Jahresfehlbeträge zur Entlastung der kreisangehörigen Kommunen, liegt der durchschnittliche Jahresüberschuss im Betrachtungszeitraum bei 7,0 Mio. Euro. Kontinuierlich steigende Aufwendungen wurden durch steigende Erträge gedeckt. Die Gesamtjahresergebnisse des Kreises Warendorf liegen auf dem Niveau der Ergebnisse des Kernhaushalts.

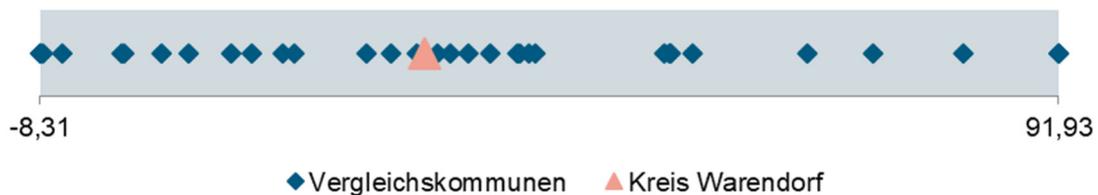
Die größte Abweichung zur Planung hat sich im Vergleichsjahr 2020 ergeben. Trotz des geplanten Defizites und einer ermittelten coronabedingten Haushaltsbelastung von rund 6,0 Mio. Euro wurde ein Überschuss von 8,2 Mio. Euro erzielt. Dieser liegt damit über dem Durchschnitt der betrachteten Jahre. 2020 hat sich im Ergebnis eine Verbesserung von 12,2 Mio. Euro im Vergleich zur Planung ergeben. Im Wesentlichen ist die Ergebnisverbesserung auf die Ertragsseite zurückzuführen. Diese ist um 18,6 Mio. Euro höher ausgefallen als angenommen. Der Anstieg ist auf höhere Zuweisungen, Kostenerstattungen und sonstige ordentliche Erträge zurückzuführen. Bei den Zuschüssen sind es die Schulpauschale, die Zuschüsse zum ÖPNV und Mittel aus dem Investitionsförderprogramm für den Ausbau vom Kitaplätzen, die zu einer Steigerung der Erträge geführt haben. Im Bereich der Kostenerstattungen hat sich durch die unerwartete Erhö-

hung der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft (KdU) ein deutlicher Anstieg ergeben. Bei den sonstigen ordentlichen Erträgen konnten Herabsetzungen und Auflösungen von Rückstellungen zur Ergebnisverbesserung beitragen.

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020

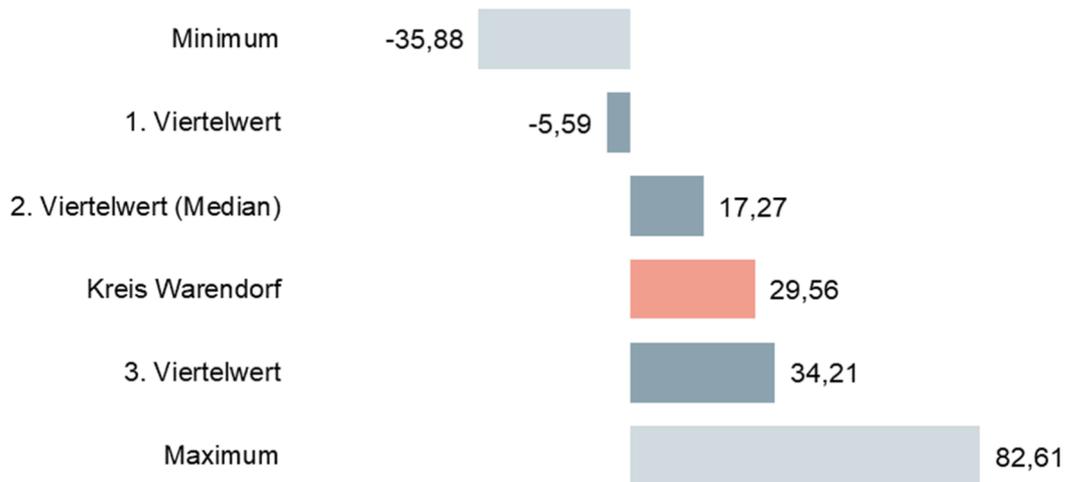


In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

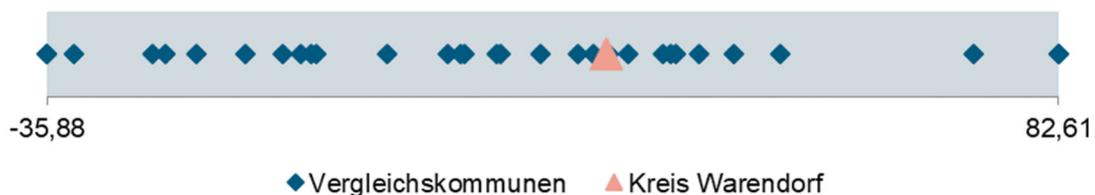


Mit dem Jahresergebnis 2020 je Einwohner positioniert sich der Kreis Warendorf im Vergleich nah am Median. In den vorangegangenen Jahren des Betrachtungszeitraumes gehörte Warendorf immer zu den Kreisen mit einem überdurchschnittlichen Ergebnis je Einwohner.

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



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



Beim Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG je Einwohner positioniert sich der Kreis Warendorf noch einmal deutlich besser. Dies ist darauf zurückzuführen, dass einige andere Kreise außerordentliche Erträgen nach dem CIG-NRW ausgewiesen haben. Diese haben nicht vom Wahlrecht der Verrechnung gebraucht gemacht, die erhöhte Kostenerstattung des Bundes den coronabedingten Belastungen gegenüberzustellen oder haben deutlich höhere coronabedingte Haushaltsbelastungen ermittelt.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes analysiert: Wie wäre das Jahresergebnis 2020, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Schlüsselzuweisungen hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2016 bis 2020 eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2020 wesentlich beeinflusst haben. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis

verdeutlicht, ob und inwieweit ein Kreis konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

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

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

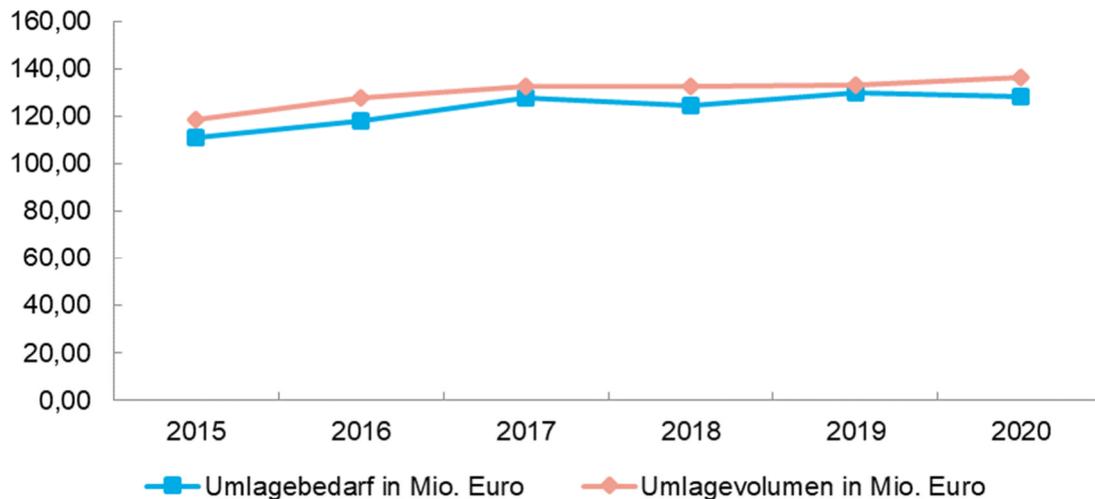
Kreis Warendorf	
Jahresergebnis in Mio. Euro	8,21
- Bereinigung der Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	42,80
- Saldo Sondereffekte in Mio. Euro	1,28
- Bereinigung erhöhte Beteiligung des Bundes an den Leistungen für die Kosten der Unterkunft in Mio. Euro	8,36
+ Hinzurechnung der Schlüsselzuweisungen Mittelwert der letzten 5 Jahre in Mio. Euro	40,87
<b>= Strukturelles Ergebnis in Mio. Euro</b>	<b>-3,35</b>

Das strukturelle Ergebnis 2020 fällt mit einem Jahresfehlbetrag von 3,4 Mio. Euro deutlich schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis. Dies ist auf drei Aspekte zurückzuführen. Der Kreis Warendorf hat 2020 zum einen überdurchschnittlich hohe Schlüsselzuweisungen erhalten. Zum anderen enthält das tatsächliche Jahresergebnis einen positiven Sondereffekt. Dieser ist aus einer Herabsetzung der Pensionsrückstellung bei den Versorgungsempfängern entstanden. Zudem hat der Kreis unerwartet die bereits angesprochene erhöhte Kostenerstattung des Bundes erhalten.

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

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

### Umlagebedarf und Umlagevolumen Kreis Warendorf in Mio. Euro 2015 bis 2020



Im gesamten Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 übersteigt das Umlagevolumen den Umlagebedarf. Dies ist auf die bereits zuvor angesprochene Tatsache zurückzuführen, dass die Ergebnisse deutlich besser ausgefallen sind, als in der Planung angenommen. Zur Entlastung der kreisangehörigen Kommunen hat der Kreis Warendorf seit 2017 ein jährliches Defizit geplant. Es war vorgesehen die Defizite durch die Ausgleichsrücklage zu decken. Im Ergebnis haben die Jahresüberschüsse jedoch dazu geführt, dass das Eigenkapital und insbesondere die Ausgleichsrücklage des Kreises angestiegen sind. Nähere Ausführungen können dem Kapitel „1.3.5 Eigenkapital“ entnommen werden.

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 Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
461	369	477	539	609	764	31

Wird lediglich der reguläre Umlagebedarf betrachtet, gehört der Kreis Warendorf zu dem Viertel der Vergleichskreise mit dem geringsten Umlagebedarf je Einwohner. Einen wesentlichen Einfluss auf den Umlagebedarf haben jedoch

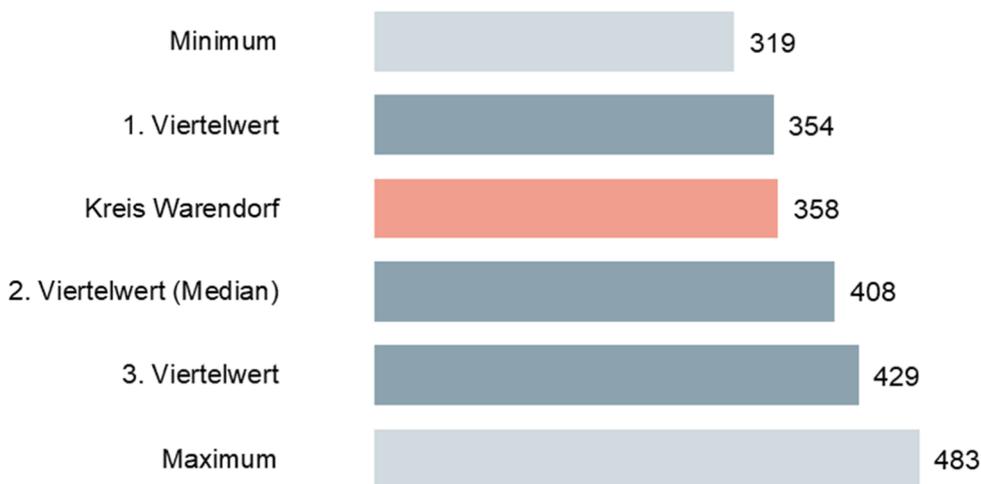
- die unterschiedlichen Finanzierungsmodelle der SGB II-Leistungen sowie
- die Landschaftsumlage und die Schlüsselzuweisungen.

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 Umlage-

bedarf als bei Kreisen, die die Beteiligung direkt als Erträge buchen. Um diesen buchungstechnischen Effekt auszublenden, addieren wir die SGB II-Kostenbeteiligung in der Berechnung des Umlagebedarfs ergänzend. Die Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG) nivellieren wir, indem wir die Landschaftsumlage und die Schlüsselzuweisungen bereinigen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Tabelle 5 im Anhang dieses Teilberichtes.

**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:



Beim Vergleich des bereinigten Umlagebedarfes positioniert sich der Kreis Warendorf geringfügig ungünstiger. Im Kreis Warendorf gibt es keine direkte Kostenbeteiligung der Kommunen an den Leistungen nach dem SGB II. Daher ist die Positionierung auf die Landschaftsumlage bzw. die Schlüsselzuweisungen zurückzuführen. Warendorf hat 2020 im Vergleich zu den anderen Kreisen überdurchschnittliche Schlüsselzuweisungen erhalten. Die Aufwendungen für die Landschaftsumlage sind hingegen leicht unterdurchschnittlich.

Insgesamt ist der Umlagebedarf jedoch unterdurchschnittlich. Zudem ist im Vergleichsjahr 2020 zu berücksichtigen, dass der Kreis Warendorf zu den Kreisen gehört, die die erhöhte Kostenerstattung des Bundes nicht ausschließlich ergebnisverbessernd berücksichtigt haben. Diese wurde zunächst mit den coronabedingten Belastungen verrechnet. In einigen Vergleichskreisen

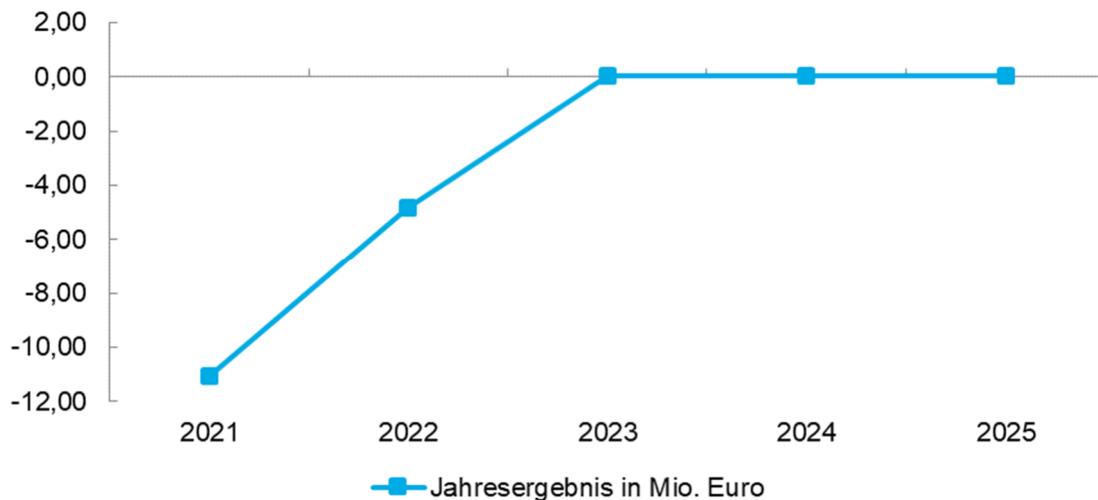
hat die ergebnisverbessernde Berücksichtigung zu positiven Auswirkungen auf den Umlagebedarf geführt. Die Kommunen im Kreis Warendorf werden im Ergebnis durch die zu zahlende Kreisumlage weniger belastet als andere Kommunen in den Vergleichskreisen. Im gesamten Betrachtungszeitraum zeigt sich ein ähnliches Bild. Der Kreis profitiert von günstigen strukturellen Rahmenbedingungen. Die SGB II-Quote ist vergleichsweise niedrig. Damit einher gehen vergleichsweise geringere Sozialaufwendungen und ein geringer Umlagebedarf. Zudem ist der Kreis bestrebt den Kommunen möglichst wenig finanzielle Mittel zu entziehen.

### 1.3.4 Plan-Ergebnisse

- Im jeweils anstehenden Haushaltsjahr plant der Kreis Warendorf Jahresfehlbeträge zur Entlastung der kreisangehörigen Kommunen. Die mittelfristige Planung sieht ausgeglichene Haushalte vor. Die Planung unterliegt allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken, die Auswirkungen auf das Ergebnis und damit das Eigenkapital haben können.

*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 Warendorf in Mio. Euro 2021 bis 2025



Der **Kreis Warendorf** erwartet für die Planjahre 2021 und 2022 ein Defizit von summiert 15,9 Mio. Euro<sup>6</sup>. Das ausgewiesene Defizit und die damit verbundene Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage erfolgt aus Gründen der Rücksichtnahme gegenüber den kreisangehörigen Kommunen. Aufgrund der hohen Jahresüberschüsse und der erhöhten KdU-Erstattung in den abgeschlossenen Jahren soll die Ausgleichsrücklage zur Reduzierung der allgemeinen Kreisumlage eingesetzt werden. In der mittelfristigen Finanzplanung wird mit einem Haushalts-

<sup>6</sup> Nach dem vorliegenden Entwurf des Jahresabschlusses 2021 ist das Ergebnis besser ausgefallen, als zunächst angenommen. Der Entwurf weist eine Ergebnisverbesserung von 4,9 Mio. Euro aus.

ausgleich geplant. Coronabedingte Schäden werden auch in den Planjahren nicht erwartet und ausgewiesen. Die Belastungen werden durch die erhöhte Kostenerstattung gedeckt.

Eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltsplanung ist transparent. Ein Kreis muss seine Haushaltsansätze realistisch und hinsichtlich Risiken und Chancen ausgewogen planen. Um hauswirtschaftliche Risiken und Chancen erkennen zu können, hat die gpaNRW zunächst das um Sondereffekte und Schwankungen bereinigte letzte Ist-Ergebnis mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung verglichen und anschließend die Entwicklungen analysiert.

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

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Schlüsselzuweisungen	42,80 (40,87)	48,45	5,65 (7,58)	2,5 (3,5)
Allgemeine Kreisumlage	136	155	19,10	2,7
Übrige Erträge	287	296	9,01	0,6
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen	77,61	85,19	7,59	1,9
Versorgungsaufwendungen	7,72	8,78	1,06	2,6
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	21,75	23,72	1,98	1,8
Landschaftsumlage	69,60	87,72	18,12	4,7
Übrige Aufwendungen	281	294	13,18	0,9

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

Die gpaNRW unterscheidet allgemeine und zusätzliche hauswirtschaftliche Risiken und Chancen. Allgemeine hauswirtschaftliche Risiken und Chancen sind auf generelle Unsicherheiten bei Planwerten zurückzuführen. Zusätzliche hauswirtschaftliche 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 hauswirtschaftliche Risiken widersprechen einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltswirtschaft.

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

Im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 sind die **Jahresergebnisse** immer deutlich besser ausgefallen als zunächst angenommen. Die durchschnittliche Verbesserung des Jahresergebnisses liegt bei 8,1 Mio. Euro. Auf die Abweichung 2020 wird bereits im vorangegangenen Kapitel „1.3.3 Im Verlauf der Prüfung hat der Kreis Warendorf den Jahresabschluss 2021 aufgestellt. Der Entwurf wurde zur Verfügung gestellt. Danach hat sich das Jahresergebnis im Vergleich zur Planung sehr positiv entwickelt. Das ausgewiesene Defizit liegt nur noch bei 6,2 Mio. Euro.

Ist-Ergebnisse“ näher eingegangen. Dies führt bei der Gegenüberstellung des Jahresabschlusses 2020 und dem letzten Planjahr der mittelfristigen Finanzplanung 2025 insbesondere bei den Erträgen und damit auch der Allgemeinen Kreisumlage zu geringeren Steigerungen.

Die **ordentlichen Erträge** steigen dennoch nach der Planung bis 2025 um 33,9 Mio. Euro an. Dies entspricht einem Anstieg von rund sieben Prozent im Vergleich zum Jahresabschluss 2020. Neben generell steigenden Zuwendungen sind es vor allem zwei Positionen, die zu einer deutlichen Ertragssteigerung beitragen. Dies sind die Schlüsselzuweisungen und die Allgemeine Kreisumlage.

- Bei der Planung der **Schlüsselzuweisungen** geht der Kreis Warendorf von einem Anstieg von 5,7 Mio. Euro bis 2025 aus. Die Planung des jeweiligen Haushaltsjahres erfolgte auf Grundlage der aktuell vorliegenden Berechnungen zum GFG. In der mittelfristigen Finanzplanung wird auf die Steigerungsraten aus den Orientierungsdaten des Landes zurückgegriffen. Risiken in der Planung werden nicht gesehen. Zu beachten ist jedoch, dass die verteilbare Schlüsselmasse vom Land aufgestockt worden ist. Diese Aufstockung ist kreditiert und soll in späteren Haushaltsjahren von steigenden Verbundmassen wieder abgezogen werden.
- Die **Allgemeine Kreisumlage** soll nach der Planung um 19,1 Mio. Euro ansteigen. Dies wird trotz der Ertragssteigerung u. a. aus der bereits thematisierten erhöhten Kostenerstattung des Bundes erwartet. Der Anstieg verteilt sich auf die Jahre der mittelfristigen Finanzplanung. In den Planjahren 2021 und 2022 wird, wie zuvor erläutert, bewusst auf eine auskömmliche Kreisumlage verzichtet. Die Allgemeine Kreisumlage wird im Rahmen der Benehmensherstellung mit den kreisangehörigen Kommunen vom Kreis festgelegt.

Bei den **ordentlichen Aufwendungen** ist insgesamt ein Anstieg von 42,4 Mio. Euro bzw. 9,3 Prozent geplant. Damit liegt der Anstieg etwas über der geplanten Steigerung der Erträge. Dies ist auf den positiven Jahresabschluss 2020 zurückzuführen. Der Anstieg der Aufwendungen generell verteilt sich auf einige Aufwandspositionen. Entsprechend der steigenden Zuwendungen erhöhen sich insbesondere die Transferaufwendungen deutlich. Zu den Transferaufwendungen zählt u. a. die Landschaftsumlage. Neben den Transferaufwendungen sind es einige weitere Positionen, die maßgeblichen Einfluss auf den Anstieg der Aufwendungen nehmen.

- Im gesamten Betrachtungszeitraum der abgeschlossenen Jahre sind die **Personal- und Versorgungsaufwendungen** kontinuierlich und stark angestiegen. Grundsätzlich wird dieser Anstieg in der Planung fortgeführt. Nachdem die Planansätze 2021 zunächst noch sehr gering waren und nach dem vorläufigen Ergebnis nicht gehalten werden, ist ab 2022 eine deutliche Steigerung geplant. Die Planung ist grundsätzlich nachvollziehbar. Tarifsteigerungen und Änderungen im Stellenplan werden, soweit diese zum Zeitpunkt der Planung bekannt sind, berücksichtigt. Unsicherheiten in der Planung werden seitens des

Kreises in den Pensions- und Beihilferückstellungen gesehen. Zur Berechnung der Rückstellung bedient sich der Kreis eines externen Gutachtens.

- Bei der Planung der **Landschaftsumlage** orientiert sich der Kreis, wie bei den Schlüsselzuweisungen, an den aktuell vorliegenden Berechnungen zum GFG. In der mittelfristigen Finanzplanung werden die Steigerungen aus der Haushaltsplanung des Landschaftsverbandes berücksichtigt und auf Erfahrungswerte zurückgegriffen. Dabei wird vorsichtig geplant.
- Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** steigen bis 2025 ebenfalls weiter an. Insbesondere 2022 werden deutlich höhere Aufwendungen geplant. Die Haushaltsposition unterliegt in den Planjahren größeren Schwankungen. Dies ist auf eine konkrete Einzelplanung und Gespräche mit den Fachämtern zurückzuführen. Die Ausführungen des Kreises sind plausibel.

Bei den stichprobenartig geprüften geplanten Erträgen und Aufwendungen haben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben.

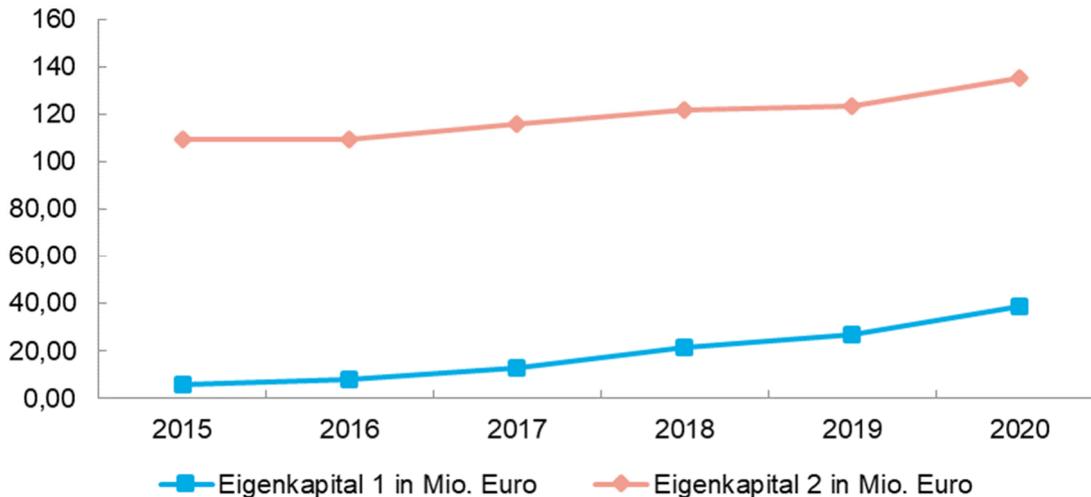
Plan-Daten unterliegen allerdings naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Diese bestehen insbesondere aufgrund von Unsicherheiten in der konjunkturellen Entwicklung. Das hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plan-Daten durch die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Ukraine-Krieges. Zudem bestehen bei den Aufwendungen weitere allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Diese können beispielsweise Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie aktuell nicht kalkulierbare Preissteigerungen im Energiesektor oder verschiedenen anderen Bereichen sein. Ein Ausgleich eventuell eintretender Risiken kann über die bestehende Ausgleichsrücklage sowie die Umlagefinanzierung erfolgen.

### 1.3.5 Eigenkapital

- Das Eigenkapital des Kreises Warendorf ist im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 stark angestiegen. Dennoch ist die Eigenkapitalausstattung vergleichsweise gering. Unter Berücksichtigung der Sonderposten und der Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG positioniert sich der Kreis im Vergleich besser. Zur Entlastung der Kommunen hat jedoch bereits 2021 eine erste Reduzierung des Eigenkapitals stattgefunden. Darüber hinaus wird ein deutlicher Rückgang in 2022 erwartet.

*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 Warendorf in Mio. Euro 2015 bis 2020

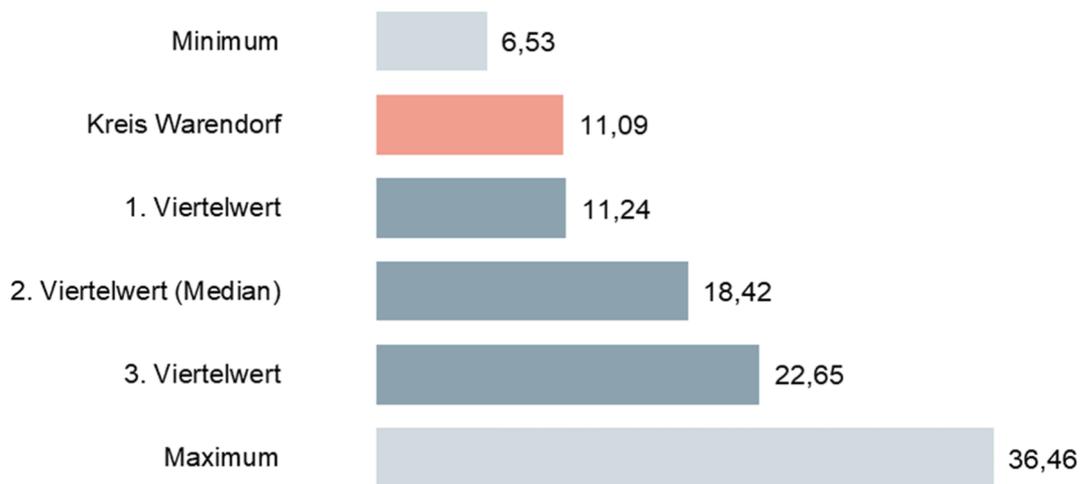


Nachdem der **Kreis Warendorf** zunächst einen deutlichen Eigenkapitalverzehr seit der Eröffnungsbilanz 2007 zu verzeichnen hatte, ist das Eigenkapital im Betrachtungszeitraum wieder stark angestiegen. 2015 erreichte das Eigenkapital mit nur noch 5,8 Mio. Euro den niedrigsten Wert seit 2007. Ab diesem Jahr haben die im Kapitel „1.3.3 Ist-Ergebnisse“ aufgezeigten positiven Jahresergebnisse zu einem kontinuierlichen Anstieg geführt. Mit dem Jahresabschluss 2020 wird ein Eigenkapital von 38,9 Mio. Euro ausgewiesen. Dies ist der höchste Bestand seit der Einführung des NKFs. Zu berücksichtigen ist bei der Eigenkapitalentwicklung, dass der Kreis Warendorf einen erheblichen Anteil an Aktien in der Beteiligung Gemeinnützige Gesellschaft zur Kulturförderung im Kreis Warendorf mbH (GKW) hält. Diese Aktien haben in der Vergangenheit immer wieder zu hohen Abwertungen und Zuschreibungen geführt. Im Betrachtungszeitraum gab es ebenfalls große Schwankungen, die sich über den Zeitraum insgesamt jedoch fast ausgeglichen haben.

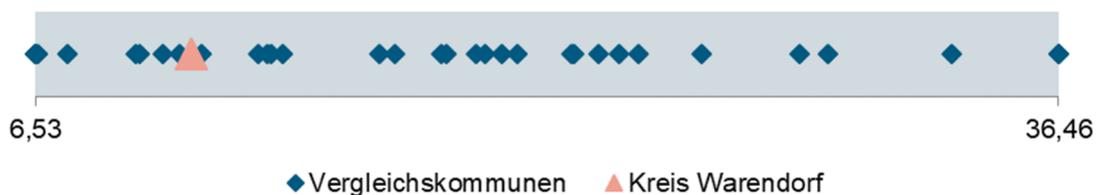
Nach aktueller Planung soll das Eigenkapital wieder reduziert werden. Mit den geplanten Fehlbeträgen ist eine Reduzierung der Ausgleichsrücklage und damit des Eigenkapitals zu erwarten. In 2021 ist nach dem vorläufigen Ergebnis ein Defizit von 6,2 Mio. Euro entstanden. 2022 sieht der Plan ein Defizit von 11,1 Mio. Euro vor.

Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Tabelle 7 der Anlagen dieses Teilberichtes.

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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



Trotz des starken Anstieges des Eigenkapitals gehört der Kreis Warendorf noch zu den 25 Prozent der Vergleichskreise mit der niedrigsten Eigenkapitalquote 1. Nach der Planung wird sich der Kreis Warendorf zudem in den kommenden Jahren voraussichtlich noch schlechter positionieren. Werden beim Eigenkapital zusätzlich die Sonderposten für Zuwendungen berücksichtigt, positioniert sich der Kreis Warendorf jedoch deutlich über dem Median.

### Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2020

Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
38,55	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31

Für das Jahr 2020 ist zudem zu berücksichtigen, dass einige Vergleichskreise coronabedingte Schäden ermittelt und ausgewiesen haben. Zum Ausgleich dieser Schäden wurde ein außerordentlicher Ertrag verbucht. Dieser führt zunächst zu einer Ergebnisverbesserung und gleichzeitig zu einer Verbesserung der Eigenkapitalausstattung. Die damit gebildete Bilanzierungshilfe

ist entweder nach § 6 Abs. 1 NKF-CUIG<sup>7</sup> ab 2026 über längstens 50 Jahre erfolgswirksam abzuschreiben oder nach § 6 Abs. 2 NKF-CUIG ganz oder in Teilen erfolgsneutral gegen das Eigenkapital auszubuchen. In Folge dessen wird sich das Eigenkapital zu einem späteren Zeitpunkt reduzieren. Der Kreis Warendorf hat hingegen keine coronabedingten Schäden isoliert. Nachfolgend werden daher noch einmal die Eigenkapitalquoten ohne die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG dargestellt.

#### Eigenkapitalquoten ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent 2020

Grund- und Kennzahlen	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	11,09	6,05	10,75	17,36	21,21	35,53	31
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	38,55	21,27	31,27	34,48	38,47	49,65	31

### 1.3.6 Schulden und Vermögen

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

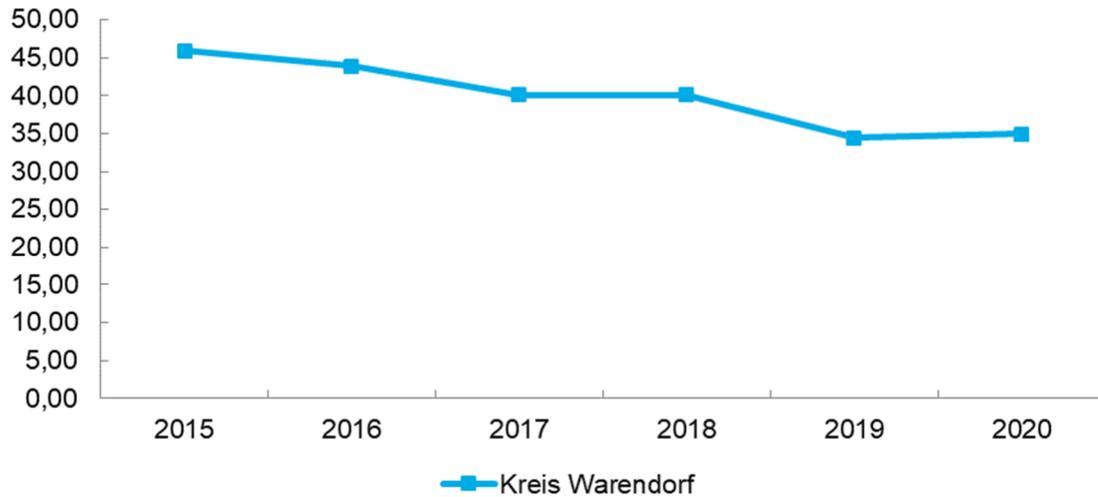
- Die geringen Verbindlichkeiten des Kreises Warendorf sind im Betrachtungszeitraum weiter rückläufig. Insgesamt kommt der Kreis damit 2020 auf eine vergleichsweise geringe Verschuldung. Darüber hinaus verfügt der Kreis grundsätzlich über eine gute und ausreichende Selbstfinanzierungskraft.
- Das Gebäudevermögen befindet sich überwiegend in einem guten Zustand. Zudem investiert der Kreis verstärkt. Risiken für den Haushalt aufgrund der Altersstruktur oder des Investitionsverhaltens sind nicht zu erkennen. Im Bereich der Verkehrsflächen wird bei einem unveränderten Investitionsverhalten allerdings mittelfristig Handlungsbedarf gesehen.

*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.*

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

### 1.3.6.1 Verbindlichkeiten

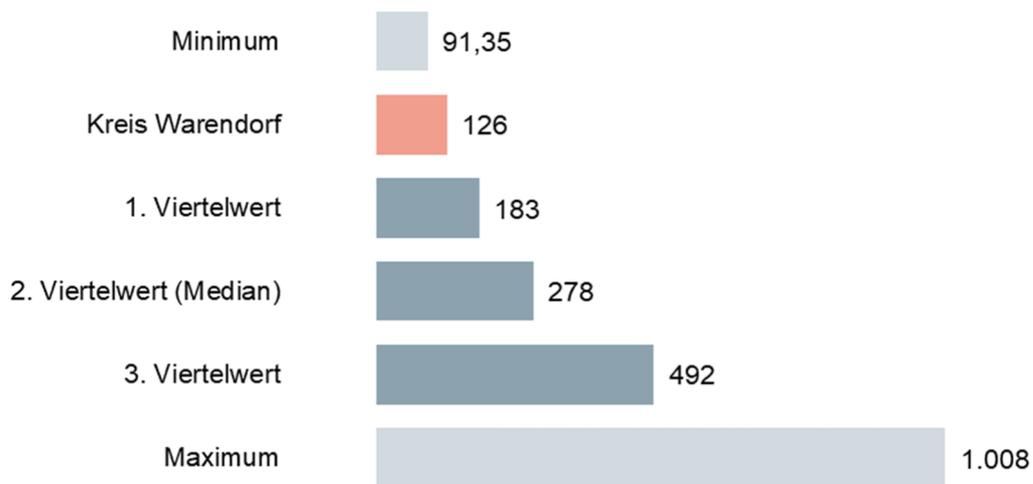
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kreis Warendorf in Mio. Euro 2015 bis 2020



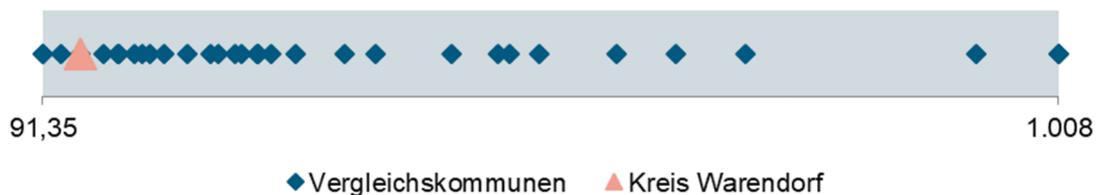
Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab- schlüssen des **Kreises Warendorf** verwendet. Für die Jahre 2019 und 2020 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sonder- vermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Ver- bindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kreise verglichen. So- weit von anderen Kreisen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Von 2015 bis 2020 sind die Gesamtverbindlichkeiten des Kreises Warendorf um 11,0 Mio. Euro zurückgegangen. Damit ist es dem Kreis gelungen, die ohnehin schon vergleichsweise niedri- gen Gesamtverbindlichkeiten weiter zu reduzieren. Die Gesamtverbindlichkeiten werden in den Tabellen 10 und 11 im Anhang detailliert aufgeschlüsselt.

### Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2020



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



Bei den Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner gehört der Kreis Warendorf damit zu dem Viertel der Vergleichskreise mit den niedrigsten Werten.

Die Gesamtverbindlichkeiten sind im Wesentlichen auf den Kernhaushalt zurückzuführen. Im Kernhaushalt kam es zu einigen Verschiebungen bei den Verbindlichkeiten. Die Verbindlichkeiten für Investitionskredite im Kernhaushalt waren konstant rückläufig. Der Kreis hat sich zum Ziel gesetzt diese abzubauen. Trotz der hinzugekommenen Verbindlichkeiten für Investitionen aus dem Programm „Gute Schule 2020“ konnten 2020 die geringsten Verbindlichkeiten für Investitionskredite seit der Eröffnungsbilanz ausgewiesen werden. Dem gegenüber stehen jedoch gestiegene sonstige Verbindlichkeiten sowie erhaltene Anzahlungen, die überwiegend auf das Programm „Gute Schule 2020“ zurückzuführen sind. Auf Liquiditätskredite ist der Kreis grundsätzlich nicht angewiesen. Die ausgewiesenen Verbindlichkeiten für Kredite zur Liquiditätssicherung sind ausschließlich im Zusammenhang mit dem Programm „Gute Schule 2020“ entstanden. Im Ergebnis weist der Kreis im Vergleich auch für den Kernhaushalt weit unterdurchschnittliche Verbindlichkeiten aus. Werden bei der Schuldenbetrachtung neben den Verbindlichkeiten auch die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich mit einbezogen, ergibt sich ein ähnliches Bild.

### Verbindlichkeiten (Kernhaushalt) je Einwohner in Mio. Euro 2020

Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
117	91,24	147	171	346	492	31

### Schulden (Kernhaushalt) je Einwohner in Mio. Euro 2020

Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
714	574	753	860	1.035	1.888	31

#### 1.3.6.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen üblicherweise in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden in der Regel durch Kreditaufnahmen finanziert. Kreise, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten gegenüber den Kreisen aufgebaut, die vergleichsweise wenig investiert haben. Umgekehrt können nicht durchgeführte Investitionen ein Grund für eher geringe Verbindlichkeiten sein. In diesem Fall könnten aber künftig Finanzierungsbedarfe entstehen, die nur über neue Kredite gedeckt werden können.

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 schätzen wir anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den Anlagenabnutzungsgrad errechnen wir aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzt die gpaNRW die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran. Im Kreis Warendorf erfolgte eine gesonderte Betrachtung der Verkehrsflächen. Die dort ermittelten Daten wurden übernommen.

### Anlagenabnutzungsgrade Kreis Warendorf in Prozent 2020

Vermögens-Gegenstand	GND in Jahren	Durchschnittl. RND in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Verwaltungsgebäude	75	34	55
Rettungswachen	60	33	45
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	70	31	56
Schulsporthallen	50	14	71
Tageseinrichtungen für Kinder	60	59	2
Verkehrsflächen	47	18	61

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Der **Kreis Warendorf** hat für das Anlagevermögen mittlere Gesamtnutzungsdauern gewählt und festgeschrieben. Damit liegt auch die Belastung durch Abschreibung auf einem mittleren Niveau. Zugleich ist gegenüber langen Nutzungsdauern ein entsprechend geringeres Risiko außerplanmäßiger Abschreibungen gegeben. Diese treten auf, wenn eine zu lang gewählte Nutzungsdauer nicht erreicht werden kann.

Bei der Betrachtung der Anlageabnutzungsgrade sowie den Restnutzungsdauern der einzelnen **Gebäude** fallen große Unterschiede auf. Das einzige Gebäude, welches als Kindertageseinrichtung genutzt wird, hat erst vor Kurzem den Betrieb aufgenommen. Bei den Verwaltungsgebäuden und Rettungswachen sind die Anlagenabnutzungsgrade sowie die Restnutzungsdauern der einzelnen Gebäude unauffällig. Im Bereich der Schulen ist festzustellen, dass die Schulsporthallen eine höhere Altersstruktur aufweisen. Einzelne Schulsporthallen haben nur noch eine geringe Restnutzungsdauer. Zudem hat ein deutlicher Werteverzehr durch Abschreibungen bei der Bilanzposition „Schulen“ stattgefunden. Einem Werteverzehr wird grundsätzlich mit Investitionen begegnet. Den Abschreibungen sollten über die gesamte Nutzungsdauer der Anlagegüter hinweg, soweit sie auch zukünftig benötigt werden, Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Jedoch erreichen die Investitionen in diesem Bereich in keinem Jahr seit der Eröffnungsbilanz die Höhe der Abschreibungen. Im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 hat die Bilanzposition „Schulen“ daher um 5,1 Mio. Euro an Wert verloren. Seit der Eröffnungsbilanz sind es sogar 15,7 Mio. Euro. Es ist daher zu erwarten, dass kurz- bis mittelfristig Handlungsbedarf im Bereich der Schulgebäude entstehen würde.

Der Kreis Warendorf hat nur wenige Schulgebäude im Bestand. Er einen guten Überblick über die Gebäude. Die Notwendigkeit für Investitionen in einzelnen Bereichen sind daher bekannt. Bereits im vorangegangenen Kapitel „1.3.6.1 Verbindlichkeiten“ ist auf die erhaltenen Anzahlungen und bereits entstandenen Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“ eingegangen worden. Der Kreis investiert im Zusammenhang mit verschiedenen Förderprogrammen jährlich mehrere Mio. Euro in verschiedene Schulstandorte. Neben den Schulgebäuden wird auch in die Schulsporthallen investiert. Die Verwendung und Planung wird im jeweiligen Jahresabschluss und Haushaltsplan ausführlich dokumentiert. Risiken und unerwartete Handlungsbedarfe werden daher bei den Gebäuden nicht gesehen.

Einen etwas anderen Eindruck vermitteln der Zustand, die Entwicklung und die Planung im Bereich der Verkehrsflächen. Die Bilanzposition „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ hat seit der Eröffnungsbilanz deutlich an Wert verloren. Im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 liegt der Werteverlust bei 4,5 Mio. Euro. Die Reinvestitionen reichen nicht aus um den Werteverzehr aufzuhalten. Die Straßen weisen bereits jetzt eine erhöhte Altersstruktur auf. Dies bestätigt auch eine durchgeführte Zustandserfassung 2019. Nach der aktuellen Planung wird der Wertverzehr weiter voranschreiten. Mittelfristig wird Handlungsbedarf entstehen. Eine ausführliche Darstellung sowie Bewertung des Zustandes der Verkehrsflächen im Kreis Warendorf erfolgt im Teilbericht „Verkehrsflächen“.

### 1.3.6.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Bereits in den abgeschlossenen Jahren des Betrachtungszeitraumes 2015 bis 2020 verfügte der **Kreis Warendorf** über eine sehr gute und ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Die sehr positiven Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit beliefen sich auf insgesamt 78,6 Mio. Euro. Mit diesem Überschuss konnten sowohl die Investitionen mitfinanziert als auch der negative Saldo aus der Finanzierungstätigkeit gedeckt werden. Der Kreis hat unter anderem sehr große Finanzinvestitionen getätigt. Er hat zur Finanzierung künftiger Belastungen viel in Wertpapieren investiert. Der Saldo aus der Investitionstätigkeit beträgt -78,4 Mio. Euro.

Die folgende Tabelle zeigt, inwieweit künftig Finanzierungsbedarfe bestehen oder ob der Kreis in der Lage ist, die von ihm geplanten Auszahlungen vollständig aus laufenden und investiven Einzahlungen decken zu können. Die Tabelle bietet damit Informationen, aus denen die zukünftige Entwicklung der Verbindlichkeiten abgeleitet werden kann.

#### Salden der Finanzplanung Kreis Warendorf in Mio. Euro 2021 bis 2025

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	2,12	7,51	12,23	12,57	12,71
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-20,13	-19,49	-17,06	-6,23	-4,83
<b>= Finanzmittelüberschuss/ -Fehlbetrag</b>	<b>-18,00</b>	<b>-11,98</b>	<b>-4,83</b>	<b>6,34</b>	<b>7,87</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-1,47	-0,39	-0,37	-0,32	-0,32
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>-19,47</b>	<b>-12,37</b>	<b>-5,20</b>	<b>6,02</b>	<b>7,55</b>

Der Kreis Warendorf verfügt auch in den Planjahren über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Der Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit ist zwar zunächst rückläufig geplant, erreicht jedoch summiert 47,1 Mio. Euro. Mit dem Überschuss aus dem Saldo der laufenden Verwaltungstätigkeit können die ordentlichen Tilgungsleistungen finanziert werden. Die gesamte Investitionstätigkeit ist nicht mehr abgedeckt. Daher ergibt sich ein Finanzmittelfehlbetrag von 20,6 Mio. Euro. Dieser ist, wie der geplante Fehlbetrag, auf die geplante Entlastung der Kommunen zurückzuführen. In der Folge der entstehenden Finanzmittelfehlbeträge wird zumindest ein deutlicher Rückgang der Liquidität stattfinden.

Es bleibt allerdings abzuwarten, welche Investitionen tatsächlich umgesetzt werden. Hierzu wird auf die Ausführungen im Kapitel „1.4.4 Fördermittelmanagement“ verwiesen.

## 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 Warendorf liegen zeitnah Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung vor. Neben den Jahresabschlüssen liefert ein etabliertes Controlling in verschiedenen Verwaltungsbereichen sowie ein Finanzberichtswesen wesentliche Informationen. Die gewonnenen Erkenntnisse werden zur Steuerung eingesetzt.

*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.*

Dem **Kreis Warendorf** gelang es im Betrachtungszeitraum nicht immer die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung einzuhalten. Die Haushaltspläne wurden allerdings in der Regel mit nur wenigen Tagen Verspätung in der jeweiligen Dezembersitzung des Kreistages beschlossen. Die Zuleitung der Jahresabschlüsse des Kernhaushaltes erfolgt nach Aufstellung. Dies ist in der Regel im Mai der Fall. Die Feststellungen sind im gesamten Betrachtungszeit-

raum fristgerecht erfolgt. Seit 2019 ist der Kreis nicht mehr zur Aufstellung eines Gesamtab-schlusses verpflichtet. Entsprechende Beschlüsse auf den Verzicht zur Aufstellung sind getrof-fen worden. Die Informationen aus den Haushaltsplänen und Jahresabschlüssen liegen zeitnah vor. Sie können als Grundlage für Entscheidungen und zur Steuerung herangezogen werden.

Darüber hinaus legt der Kreis Warendorf Wert darauf, frühzeitig über eintretende Risiken, Be-sonderheiten oder Veränderungen informiert zu sein. Er hat daher in verschiedenen Bereichen Controllinginstrumente etabliert. Im Bereich Jugend und Soziales gibt es ein Fallzahlencontrol-ling. Das Jobcenter verfügt ebenfalls über ein eigenes Controlling und erstattet Bericht. Bei Hochbaumaßnahmen betreibt der Kreis bereits wesentliche Elemente eines Bauinvestitionscon-trollings. Nähere Ausführungen zum Bauinvestitionscontrolling können dem Teilbericht „Verga-bewesen“ entnommen werden.

Im Finanzbereich wird ein Investitionscontrolling, ein Gebührencontrolling und ein Risikocontrol-ling durchgeführt. Zielabweichungen sowie auf den Kreis zukommende Probleme sollen frühzei-tig erkannt werden. In der Regel wird zudem zentral viermal jährlich ein Finanzbericht erstellt. Es erfolgt eine Statusabfrage bei den dezentralen Organisationseinheiten. Diese liefern zu je-dem Produkt den aktuellen Sachstand, Prognosen und bei Abweichungen entsprechende Er-läuterungen. Die Informationen werden anschließend in einem Bericht zusammengefasst. In diesem wird zunächst allgemein über die Entwicklung der Finanzen berichtet. Im Weiteren wer-den die wesentlichen Abweichungen tabellarisch dargestellt und anschließend erläutert. Unter-jährige Veränderungen werden aufgegriffen. Zusätzlich wird kurz auf die Höhe der Ermächti-gungsübertragungen sowie den angelegten Kapitalstock für die Pensionszahlungen eingegan-gen. Auch die Liquiditätslage wird dargestellt.

Diese Berichte dienen der Verwaltungsleitung und dem Kreistag zur Steuerungsunterstützung. Die Informationen werden gezielt zur Steuerung eingesetzt. In der Vergangenheit konnten so einige Maßnahmen ergriffen werden, um auftretenden Problemen entgegenzuwirken.

#### 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

##### → **Feststellung**

Die Konsolidierungsbemühungen des Kreises Warendorf reichen alleine nicht aus, um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren. Steigende Personal- und Transferaufwendun-gen, insbesondere für die Landschaftsverbandsumlage sowie soziale Leistungen belasten den Haushalt zunehmend. Diese sind kaum beeinflussbar und grenzen den Handlungsspiel-raum des Kreises ein. Der Haushaltsausgleich kann nur durch steigende Schlüsselzu-weisungen und eine steigende Kreisumlage erreicht werden.

*Ein Kreis hat nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW seine Haushalts-wirtschaft 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 Auf-gabenbestand in Einklang zu bringen. Ein Kreis sollte durch Konsolidierungsmaßnahmen sei-nen Haushalt entlasten. So kann er eigene Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wie-dererlangen.*

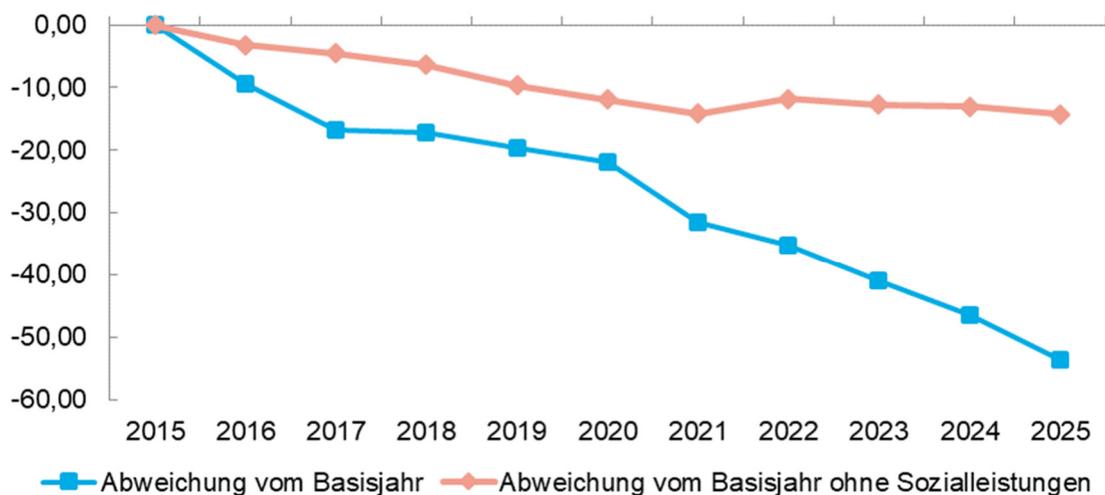
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Schlüsselzuweisungen und der allgemeinen Kreisumlage als größte Ertragsposition beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben

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. Eine Sonderumlage nach § 56 c KrO NRW hat der Kreis Warendorf nicht erhoben. Die Sondereffekte wurden während der Prüfung mit der Finanzabteilung besprochen. Ab dem Haushaltsjahr 2020 müssen die Kreise nach dem NKF-CIG bzw. NKF-CUIG die coronabedingten Haushaltsschäden isolieren und in dieser Höhe einen außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Der Kreis Warendorf hat aufgrund der erhöhten Kostenerstattung des Bundes an den KdU keine Isolierungen vorgenommen. Damit nehmen diese keinen Einfluss auf die bereinigten Jahresergebnisse. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung des Kreises Warendorf 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 12 und 13 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

**Bereinigte Jahresergebnisse Kreis Warendorf in Mio. Euro 2015 bis 2025**



Nach dem Haushaltsplan des **Kreises Warendorf** ist die Konsolidierung Teil der finanzwirtschaftlichen Zielsetzung. Es soll kontinuierlich nach Einsparungen und Konsolidierungspotenzial gesucht werden. Der erläuterte Abbau bestehender Verbindlichkeiten ist nur ein Beispiel für eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltsführung. Nach Angaben des Kreises werden die Aufgaben, Tätigkeitsfelder und Abläufe stetig und konsequent auf Konsolidierungs- und Optimierungsmöglichkeiten hin untersucht.

Ausgehend vom Basisjahr 2015 ist die Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse jedoch negativ. Die negative Entwicklung ist auf kontinuierlich steigende Aufwendungen zurückzuführen. Neben generell steigenden Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sind es insbesondere die Personal- sowie Transferaufwendungen, die im Betrachtungszeitraum deutlich ansteigen. Von 2015 bis 2020 steigen die Personalaufwendungen um 23,0 Mio. Euro an. Das entspricht einem Zuwachs von 42 Prozent. Dieser ist neben Tarifsteigerungen u. a. auf deutliche Stellenzuwächse zurückzuführen. Nach Auskunft des Kreises ist es insbesondere aufgrund von steigenden Fallzahlen und zusätzlichen Aufgaben erforderlich gewesen den Personalbestand auszubauen. Teilweise ist damit auch eine Gegenfinanzierung verbunden. Die Transferaufwendungen steigen um 64,4 Mio. Euro. Einen großen Anteil an den Transferaufwendungen hat die Landschaftsumlage, die alleine um 11,7 Mio. Euro erhöht wurde.

Im Planungszeitraum ab 2021 ist der Verlauf weiterhin negativ. Von 2020 bis 2025 verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis um weitere 31,6 Mio. Euro. Die Personal- sowie Transferaufwendungen und damit verbunden vorwiegend die sozialen Leistungen haben daran einen erheblichen Anteil.

- 7,6 Mio. Euro entfallen auf die Personalaufwendungen,
- 18,1 Mio. Euro wird nach der Planung die Landschaftsumlage steigen und
- 12,1 bzw. 10,8 Mio. Euro können den Produktbereichen 5 „Soziale Leistungen“ sowie 6 „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ zugeschrieben werden.

Der Anstieg der Personalaufwendungen ist durch Tarifsteigerungen und gesetzliche Veränderungen bei den Aufgaben nur bedingt beeinflussbar. Die Aufwandssteigerungen bei den sozialen Leistungen sowie der Landschaftsumlage sind vom Kreis Warendorf ebenfalls kaum beeinflussbar. Die Handlungsspielräume des Kreises sind vor allem durch diese kaum steuerbaren Haushaltspositionen beeinträchtigt.

Die um die „Sozialleistungen“ bereinigten Jahresergebnisse verlaufen ebenfalls negativ. Jedoch zeigt sich insbesondere in einzelnen Jahren eine weniger starke Negativentwicklung. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die kontinuierlich steigenden Sozialaufwendungen nicht durch Zuwendungen und Kostenerstattungen gedeckt werden können. Insbesondere ab 2021 nimmt die Abweichung noch einmal deutlich zu. Der Kreis rechnet zudem mit etwas geringeren Deckungs-raten durch Erstattungen in diesen Produkten als in den abgeschlossenen Jahren erzielt werden konnten.

Insgesamt zeigt die Entwicklung, dass die geplanten Jahresergebnisse nur aufgrund der steigenden Schlüsselzuweisungen und der steigenden allgemeinen Kreisumlage erreicht werden können. Die Wesentlichen Belastungen sind auf die sozialen Leistungen zurückzuführen.

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

#### → Feststellung

Der Kreis Warendorf hat Regelungen für Ermächtigungsübertragungen getroffen, festgeschrieben und zuletzt 2021 angepasst. Die Übertragungen der ordentlichen Aufwendungen sind vergleichsweise hoch, haben jedoch nur geringe Bedeutung. Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen sind deutlich höher und stark angestiegen, allerdings

im Vergleich noch durchschnittlich. Die Übertragungen der investiven Mittel sollte der Kreis vor dem Hintergrund der geringen und stark schwankenden Inanspruchnahme weiterhin regelmäßig hinterfragen.

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

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

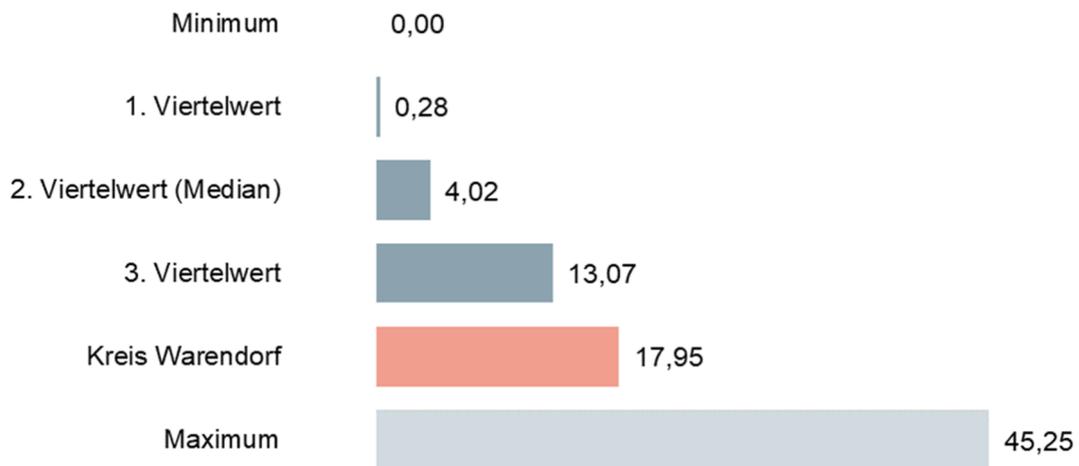
Von dieser Regelungsmöglichkeit hat der **Kreis Warendorf** Gebrauch gemacht. Erstmals wurde eine Regelung mit Beschluss des Kreistages vom 14. Dezember 2012 getroffen. Zuletzt erfolgte eine Ergänzung mit Beschluss vom 25. Juni 2021. Danach können Aufwendungen und Auszahlungen übertragen werden. Die Übertragung erfolgt auf schriftlichen Antrag. Über die Bildung und Höhe der Ermächtigungsübertragungen trifft der Kämmerer die Entscheidung. Der Kreistag wird über die Ermächtigungsübertragungen informiert.

#### Ordentliche Aufwendungen Kreis Warendorf 2015 bis 2020

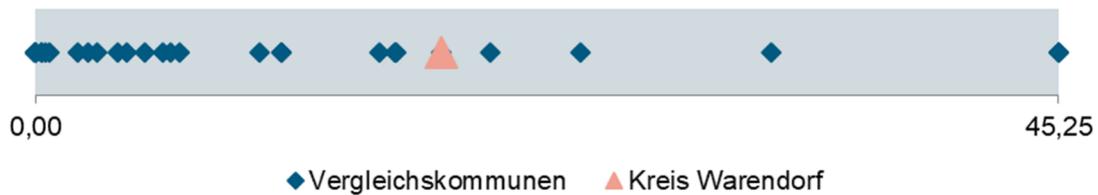
Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	350	383	410	422	426	451
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	0,11	0,22	1,50	2,29	3,11	4,99
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>0,03</b>	<b>0,06</b>	<b>0,37</b>	<b>0,54</b>	<b>0,73</b>	<b>1,11</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	350	383	411	424	429	456
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>0,03</b>	<b>0,06</b>	<b>0,36</b>	<b>0,54</b>	<b>0,72</b>	<b>1,09</b>
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	356	380	414	419	432	457
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>102</b>	<b>99,12</b>	<b>101</b>	<b>98,78</b>	<b>101</b>	<b>100</b>

Der Anteil der Ermächtigungsübertragungen für ordentliche Aufwendungen im Kreis Warendorf ist im Vergleich zum fortgeschriebenen Ansatz gering. Im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 sind die Ermächtigungsübertragungen für ordentliche Aufwendungen jedoch kontinuierlich angestiegen.

### Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2020



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



2020 sind die Übertragungen bereits vergleichsweise hoch. Sieben der Vergleichskreise haben keine Ermächtigungsübertragungen durchgeführt und nur drei Kreise weisen höhere Übertragungen im konsumtiven Bereich aus. In das Jahr 2021 sind nochmals höhere Übertragungen vorgenommen worden.

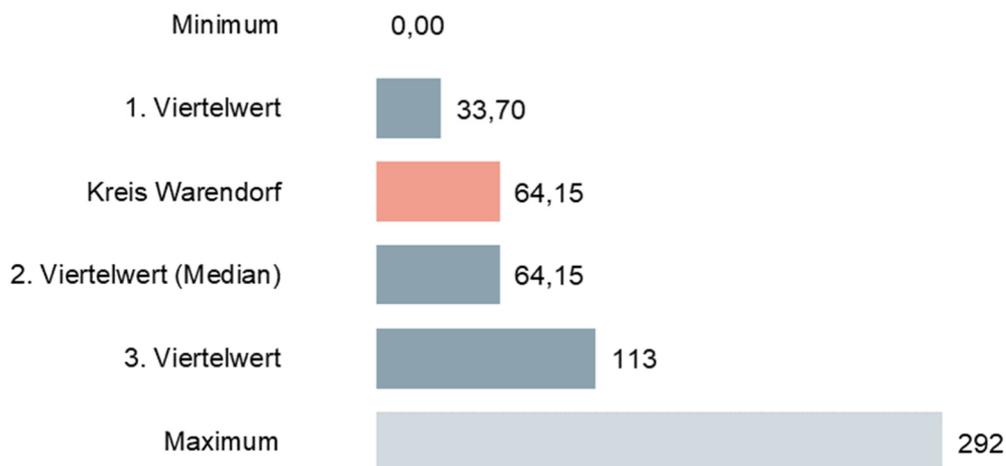
### Investive Auszahlungen Kreis Warendorf 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	13,37	8,51	12,10	24,47	33,00	30,32
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	4,64	4,85	3,66	7,09	19,85	17,82
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>34,70</b>	<b>56,98</b>	<b>30,27</b>	<b>28,97</b>	<b>60,15</b>	<b>58,79</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	18,01	13,35	15,76	31,56	52,84	48,14
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>25,76</b>	<b>36,30</b>	<b>23,23</b>	<b>22,46</b>	<b>37,56</b>	<b>37,03</b>
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	11,40	8,43	8,83	8,62	16,59	23,71

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	63,31	63,12	55,99	27,32	31,39	49,24

Von größerer Relevanz sind die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen. Die Übertragungen haben im Betrachtungszeitraum generell deutlich zugenommen und der Anteil am fortgeschriebenen Ansatz hat in einigen Jahren große Bedeutung. Insbesondere ab 2019 ist ein großer Sprung zu verzeichnen. Die Ansatzerhöhung liegt 2019 bei rund 60 Prozent. Neben einer Vielzahl von kleineren Übertragungen sind es einige größere Maßnahmen, die zu dem Höchstwert geführt haben. Im Folgejahr konnten noch nicht alle Großbaumaßnahmen abgeschlossen werden und es sind einige weitere Übertragungen hinzugekommen. 2021 sind die Übertragungen nach dem vorläufigen Jahresabschluss nochmals angestiegen.

### Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je Einwohner in Euro 2020



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



Trotz des deutlichen Anstieges stellt der Kreis Warendorf bei den Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen je Einwohner noch den Medianwert.

Wie viel von dem zur Verfügung stehenden Haushaltsansatz tatsächlich verausgabt werden konnte, wird durch den Grad der Inanspruchnahme angezeigt. Dieser schwankt von Jahr zu Jahr deutlich. Nachdem 2018 und 2019 nur weniger als ein Drittel der zur Verfügung stehenden

Mittel verausgabt wurden, gelang es dem Kreis Warendorf 2020 diese wieder stärker auszu-schöpfen. Durchschnittlich liegt der Grad der Inanspruchnahme im Betrachtungszeitraum noch unter 50 Prozent.

#### Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2020

Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
49,24	18,93	34,44	41,60	53,21	110	31

Im interkommunalen Vergleich gehört der Kreis Warendorf 2020 damit jedoch zu der Hälfte der Kreise mit einer höheren Inanspruchnahme. Dennoch werden die Mittel nicht einmal zur Hälfte ausgeschöpft. Der Kreis Warendorf sollte die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen insbesondere vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme in den Jahren 2018 und 2019 weiterhin beobachten. Die Gründe für die geringen Inanspruchnahmen sind beispielsweise in Personalengpässen, bestehen Kapazitäten der Auftragnehmer und Lieferengpässen begründet. Hohe Übertragungen und geringe Inanspruchnahmen führen dazu, dass der Haushaltsplan einen falschen Eindruck über das Investitionsverhalten des Kreises vermittelt. Dem könnte der Kreis teilweise mit einer Neuveranschlagung von Mitteln bei der Haushaltsplanung entgegenwirken.

### 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

Strategische Vorgaben und Ziele sowie festgeschriebene interne Richtlinien gibt es im Kreis Warendorf für die Fördermittelakquise nicht. Bei der Fördermittelakquise nutzt der Kreis verschiedene Informationsquellen und greift auf externe Unterstützung zurück. Eine Standardisierung des Prozesses würde die Fördermittelakquise des Kreises Warendorf zusätzlich unterstützen.

*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.*

Der **Kreis Warendorf** verfügt bisher nicht über festgelegte strategische Vorgaben bei der Akquise von Fördermitteln. Richtlinien oder Dienstanweisungen existieren nicht. Strategische Vorgaben, z. B. in Form von Zielvorgaben, räumen der Fördermittelakquise jedoch eine noch größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit. Aufgrund der notwendigen Rücksichtnahme auf die wirtschaftliche Situation der kreisangehörigen Kommunen, sind Fördermittel bzw. die Drittfinanzierung von Maßnahmen von besonderer Bedeutung. Ein erster Schritt sind zwei aufgestellte Grundsätze des Finanzbereiches. Danach sollen Fördermittel nur beantragt werden, wenn Maßnahmen bereits angedacht oder in der Umsetzung sind und eine dauerhafte Finanzierung sichergestellt ist. Die Grundsätze sind jedoch nicht verbindlich und werden nicht immer eingehalten werden.

Die Fördermittelbeantragung obliegt grundsätzlich den dezentralen Organisationseinheiten. Ein großer Teil der Fördermittelsumme wird jedoch zentral in der Kämmerei abgewickelt. Dabei handelt es sich um größere Förderprogramme bzw. Maßnahmen mit großer Bedeutung. Eine weitere Zentralisierung ist aufgrund der Vielzahl der Förderungen und der erforderlichen Fachkompetenz bei einigen Maßnahmen nicht erfolgt.

Aufgrund der sich ständig verändernden und als schwierig bezeichneten Förderlandschaft sieht der Kreis den Austausch innerhalb der Verwaltung sowie die Nutzung unterschiedlicher Informationsquellen als unerlässlich an. Vor dem Hintergrund der Grundsätze und der Einbindung des Finanzbereiches hält der Kreis den Überblick über die Förderprogramme und anstehende Maßnahmen für ausreichend. Unterstützt wird die Fördermittelakquise bei Bauprojekten durch externe Dritte. Insbesondere im Bereich von Nachhaltigkeit werden spezielle Ingenieurbüros eingebunden. Diese haben einen noch besseren Überblick über mögliche Förderungen. Zudem wird gelegentlich die eigene Wirtschaftsförderung des Kreises eingebunden.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Warendorf sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von möglichen Förderfähigkeiten sollte generell festgeschriebener und standardisierter Bestandteil in jeder Planung sein.

### **1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling**

#### → **Feststellung**

Ein ganzheitliches und zentrales Fördermittelcontrolling sowie Berichtswesen gibt es im Kreis Warendorf nicht. Es werden jedoch bereits die wesentlichen Informationen großer Förderprojekte zentral erfasst und für eine jährliche Berichterstattung genutzt.

*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.*

Ein ganzheitliches Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es im **Kreis Warendorf** nicht. Über Großprojekte und deren Sachstand wird jedoch einmal im Jahr berichtet. Dies betrifft die Projekte, die aufgrund der Bedeutung oder Größe zentral im Finanzbereich beantragt und abgewickelt werden oder über die der Finanzbereich zumindest ausreichend Kenntnisse hat. Hierfür hält der Kreis zentral eine Übersicht vor, die alle wichtigen Informationen zu diesen Förderungen enthält. Damit liegen die wesentlichen Informationen zentral vor. Alle Maßnahmen können

nicht erfasst werden, da aufgrund der Vielschichtigkeit der Aufwand mit dem bestehenden Personal zu groß ist und diese oft von geringer Bedeutung sind.

Die Einhaltung der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie der rechtzeitige Mittelabruf wird vom zuständigen Bereich überwacht. Ebenso obliegen die Dokumentationen und die Nachweise über die Verwendung der Mittel dem jeweiligen Bereich. Probleme beim Mittelabruf oder den Verwendungsnachweisen sind nicht bekannt. Rückforderungen von erhaltenen Fördermitteln gab es nur im geringen Umfang, wenn die Fördersumme nicht ausgeschöpft wurde oder die Maßnahme nicht im vollen Umfang förderfähig war.

## 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>				
F1	Dem Kreis Warendorf liegen zeitnah Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung vor. Neben den Jahresabschlüssen liefert ein etabliertes Controlling in verschiedenen Verwaltungsbereichen sowie ein Finanzbereichswesen wesentliche Informationen. Die gewonnenen Erkenntnisse werden zur Steuerung eingesetzt.	62		
F2	Die Konsolidierungsbemühungen des Kreises Warendorf reichen alleine nicht aus, um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren. Steigende Personal- und Transferaufwendungen, insbesondere für die Landschaftsverbandsumlage sowie soziale Leistungen belasten den Haushalt zunehmend. Diese sind kaum beeinflussbar und grenzen den Handlungsspielraum des Kreises ein. Der Haushaltsausgleich kann nur durch steigende Schlüsselzuweisungen und eine steigende Kreisumlage erreicht werden.	63		
F3	Der Kreis Warendorf hat Regelungen für Ermächtigungsübertragungen getroffen, festgeschrieben und zuletzt 2021 angepasst. Die Übertragungen der ordentlichen Aufwendungen sind vergleichsweise hoch, haben jedoch nur geringe Bedeutung. Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen sind deutlich höher und stark angestiegen, allerdings im Vergleich noch durchschnittlich. Die Übertragungen der investiven Mittel sollte der Kreis vor dem Hintergrund der geringen und stark schwankenden Inanspruchnahme weiterhin regelmäßig hinterfragen.	65		
F4	Strategische Vorgaben und Ziele sowie festgeschriebene interne Richtlinien gibt es im Kreis Warendorf für die Fördermittelakquise nicht. Bei der Fördermittelakquise nutzt der Kreis verschiedene Informationsquellen und greift auf externe Unterstützung zurück. Eine Standardisierung des Prozesses würde die Fördermittelakquise des Kreises Warendorf zusätzlich unterstützen.	69	E4 Der Kreis Warendorf sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von möglichen Förderfähigkeiten sollte generell festgeschriebener und standardisierter Bestandteil in jeder Planung sein.	70

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Ein ganzheitliches und zentrales Fördermittelcontrolling sowie Berichtswesen gibt es im Kreis Warendorf nicht. Es werden jedoch bereits die wesentlichen Informationen großer Förderprojekte zentral erfasst und für eine jährliche Berichterstattung genutzt.	70			

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

Kennzahlen	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>							
Aufwandsdeckungsgrad	102	97,33	99,27	101	102	106	31
Eigenkapitalquote 1	11,09	6,53	11,24	18,42	22,65	36,46	31
Eigenkapitalquote 2	38,55	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31
Fehlbetragsquote	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
<b>Vermögenslage</b>							
Infrastrukturquote	25,01	0,02	14,75	17,92	21,21	37,44	31
Abschreibungsintensität	2,09	1,14	1,78	2,01	2,36	2,98	31
Drittfinanzierungsquote	49,04	28,75	37,77	47,54	68,46	89,69	30
Investitionsquote	264	63,83	147	193	245	544	31
<b>Finanzlage</b>							
Anlagendeckungsgrad 2	111	92,79	102	108	113	165	31
Liquidität 2. Grades	248	44,91	132	203	284	979	31
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	6,19	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	4,83	3,33	4,94	6,79	8,99	15,01	31

Kennzahlen	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Zinslastquote	0,12	0,00	0,05	0,12	0,28	0,68	31
<b>Ertragslage</b>							
Allgemeine Umlagenquote	37,62	31,79	41,86	45,93	52,09	64,04	31
Zuwendungsquote	20,81	1,88	13,40	19,27	21,70	29,22	31
Personalintensität	16,98	9,00	13,33	15,64	16,87	20,47	31
Sach- und Dienstleistungsintensität	4,76	3,14	7,09	9,73	11,59	16,43	31
Transferaufwandsquote	71,60	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 Warendorf in Mio. Euro 2016 bis 2020**

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswert
Schlüsselzuweisungen	38,89	38,75	43,00	40,89	42,80	40,87

**Tabelle 4: Umlagebedarf Kreis Warendorf 2015 bis 2020**

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen in Mio. Euro	357	380	415	419	433	457
- Erträge in Mio. Euro	365	390	420	428	436	466

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020
+ Allgemeine Kreisumlage in Mio. Euro	119	128	133	133	133	136
<b>Umlagebedarf in Mio. Euro</b>	<b>111</b>	<b>118</b>	<b>128</b>	<b>124</b>	<b>130</b>	<b>128</b>
Umlagebedarf je EW in Euro	406	426	461	449	468	461
<b>Umlagevolumen in Mio. Euro</b>	<b>119</b>	<b>128</b>	<b>133</b>	<b>133</b>	<b>133</b>	<b>136</b>
Umlagevolumen je EW in Euro	433	461	478	479	480	491
Differenz von Umlagevolumen je EW und Umlagebedarf je EW in Euro entspricht dem Jahresergebnis je EW	27,14	34,89	17,59	30,68	11,56	29,56
Verhältnis von Umlagevolumen und Umlagebedarf in Prozent	107	108	104	107	102	106

**Tabelle 5: Umlagebedarfe ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II Kreis Warendorf 2015 bis 2020**

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Umlagebedarf in Mio. Euro	111	118	128	124	130	128
+ Direkte Kostenbeteiligung der kreisangehörigen Kommunen in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Umlagebedarf inklusive Kostenbeteiligung SGB II in Mio. Euro</b>	<b>111</b>	<b>118</b>	<b>128</b>	<b>124</b>	<b>130</b>	<b>128</b>
+ Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	34,90	38,89	38,75	43,00	40,89	42,80
- Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten in Mio. Euro	1,07	1,41	1,58	1,86	1,65	1,96
- Landschaftsumlage in Mio. Euro	57,85	61,43	66,07	66,73	66,70	69,60
<b>Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II in Mio. Euro</b>	<b>87,08</b>	<b>94,35</b>	<b>99,06</b>	<b>98,88</b>	<b>103</b>	<b>99,38</b>
<b>Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je EW in Euro</b>	<b>318</b>	<b>340</b>	<b>357</b>	<b>356</b>	<b>369</b>	<b>358</b>

**Tabelle 6: Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen Kreis Warendorf 2015 bis 2020**

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Umlagebedarf in Mio. Euro	111	118	128	124	130	128
+ Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	34,90	38,89	38,75	43,00	40,89	42,80
- Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten in Mio. Euro	1,07	1,41	1,58	1,86	1,65	1,96
- Landschaftsumlage in Mio. Euro	57,85	61,43	66,07	66,73	66,70	69,60
+Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen in Mio. Euro	-49,22	-52,09	-51,76	-49,80	-49,04	-46,15
<b>Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen in Mio. Euro</b>	<b>37,86</b>	<b>42,26</b>	<b>47,30</b>	<b>49,08</b>	<b>53,49</b>	<b>53,23</b>
<b>Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen je EW in Euro</b>	<b>138</b>	<b>152</b>	<b>170</b>	<b>177</b>	<b>193</b>	<b>192</b>

**Tabelle 7: Eigenkapital Kreis Warendorf in Mio. Euro 2015 bis 2020**

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	5,76	8,20	12,96	21,54	26,87	38,91
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>5,76</b>	<b>8,20</b>	<b>12,96</b>	<b>21,54</b>	<b>26,87</b>	<b>38,91</b>
Sonderposten für Zuwendungen	104	102	103	100	96,54	96,38
Sonderposten für Beiträge	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>109</b>	<b>110</b>	<b>116</b>	<b>122</b>	<b>123</b>	<b>135</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>284</b>	<b>283</b>	<b>294</b>	<b>309</b>	<b>326</b>	<b>351</b>

**Tabelle 8: Schulden Kreis Warendorf in Mio. Euro 2015 bis 2020**

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	21,87	20,92	18,90	17,16	16,15	12,00
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09	1,11
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1,54	0,74	0,97	1,31	1,09	0,88
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	2,39	2,49	3,01	2,63	2,91	3,50
Sonstige Verbindlichkeiten	1,15	1,66	0,89	1,69	4,29	4,71
Erhaltene Anzahlungen	5,00	5,92	5,11	6,95	8,75	10,40
<b>Verbindlichkeiten</b>	<b>31,95</b>	<b>31,73</b>	<b>28,88</b>	<b>29,73</b>	<b>33,28</b>	<b>32,59</b>
Rückstellungen	132	133	140	149	157	166

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0,88	0,36	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Schulden</b>	<b>164</b>	<b>165</b>	<b>169</b>	<b>179</b>	<b>191</b>	<b>198</b>

**Tabelle 9: Gesamtschulden Kreis Warendorf in Mio. Euro 2015 bis 2018**

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten	45,89	43,87	40,07	40,12
Rückstellungen	184	195	203	211
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0,88	0,36	0,00	0,00
Gesamtschulden	230	239	243	251

**Tabelle 10: Gesamtverbindlichkeiten Kreis Warendorf in Mio. Euro 2015 bis 2020**

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	32,26	29,70	26,24	23,95
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	4,63	3,60	4,39	4,44
Sonstige Verbindlichkeiten	4,00	4,65	4,33	4,78
Erhaltene Anzahlungen	5,00	5,92	5,11	6,95
Gesamtverbindlichkeiten	45,89	43,87	40,07	40,12

**Tabelle 11: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kreis Warendorf in Mio. Euro 2019 bis 2020**

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020
<b>Grunddaten Kernhaushalt</b>		
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	33,28	32,59
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0,00	0,00
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	5,13	5,13
Ausleihungen an Sondervermögen	0,00	0,00
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0,27	0,22
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00
<b>Grunddaten Beteiligungen*</b>		
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	7,89	8,97
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	nein	ja
Wenn ja, in welcher Höhe?	0,00	0,01
<b>Gesamtverbindlichkeiten Konzern</b>	<b>34,46</b>	<b>34,93</b>

\* Berücksichtigt wurden die Mehrheitsbeteiligungen Abfallwirtschaftsgesellschaft des Kreises Warendorf mbH, Kommunale Abfallwirtschaftsgesellschaft des Kreises Warendorf mbH, Krumtüngr Entsorgung GmbH, Gesellschaft für Wirtschaftsförderung im Kreis Warendorf mbH, Kulturgut Haus Nottbeck GmbH, Gemeinnützige Gesellschaft zur Kulturförderung im Kreis Warendorf mbH und Erwerbsgemeinschaft Liesborner Evangeliar GbR.

**Tabelle 12: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Kreis Warendorf in Mio. Euro 2015 bis 2025**

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Jahresergebnis</b>	<b>7,42</b>	<b>9,68</b>	<b>4,89</b>	<b>8,51</b>	<b>3,21</b>	<b>8,21</b>	<b>-11,08</b>	<b>-4,82</b>	<b>0,05</b>	<b>0,05</b>	<b>0,05</b>
Schlüsselzuweisungen vom Land	34,90	38,89	38,75	43,00	40,89	42,80	44,88	45,54	44,27	46,27	48,45
Allgemeine Kreisumlage	119	128	133	133	133	136	126	135	147	151	155
Sonderumlage nach § 56 c KrO NRW	0,00	2,96	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Summe Standardbereinigungen</b>	<b>153</b>	<b>170</b>	<b>172</b>	<b>176</b>	<b>174</b>	<b>179</b>	<b>171</b>	<b>181</b>	<b>191</b>	<b>197</b>	<b>204</b>
Saldo der Sondereffekte	4,25	-0,48	0,21	0,00	-1,00	1,28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-150</b>	<b>-160</b>	<b>-167</b>	<b>-167</b>	<b>-170</b>	<b>-172</b>	<b>-182</b>	<b>-185</b>	<b>-191</b>	<b>-197</b>	<b>-204</b>
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-9,42	-16,68	-17,23	-19,65	-21,97	-31,49	-35,13	-40,96	-46,48	-53,60

**Tabelle 13: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Kreis Warendorf in Mio. Euro 2015 bis 2025**

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-150</b>	<b>-160</b>	<b>-167</b>	<b>-167</b>	<b>-170</b>	<b>-172</b>	<b>-182</b>	<b>-185</b>	<b>-191</b>	<b>-197</b>	<b>-204</b>
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-49,22	-52,09	-51,76	-49,80	-49,04	-46,15	-51,65	-55,28	-56,36	-57,20	-58,22
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-28,45	-28,99	-31,21	-32,19	-34,42	-38,75	-43,51	-47,62	-48,32	-48,93	-49,52
Jugendamtsumlage	29,68	30,41	31,07	32,03	34,35	38,61	43,76	49,95	50,33	50,53	50,25
Landschaftsumlage	57,85	61,43	66,07	66,73	66,70	69,60	71,84	76,22	79,72	83,72	87,72
<b>Saldo Sozialleistungen</b>	<b>-106</b>	<b>-112</b>	<b>-118</b>	<b>-117</b>	<b>-116</b>	<b>-116</b>	<b>-123</b>	<b>-129</b>	<b>-134</b>	<b>-139</b>	<b>-145</b>
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>	<b>-44,40</b>	<b>-47,57</b>	<b>-48,95</b>	<b>-50,78</b>	<b>-54,08</b>	<b>-56,32</b>	<b>-58,50</b>	<b>-56,20</b>	<b>-57,13</b>	<b>-57,40</b>	<b>-58,64</b>
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-3,17	-4,56	-6,39	-9,68	-11,93	-14,11	-11,80	-12,74	-13,01	-14,24

## 2. Tax Compliance Management System

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Warendorf 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 Warendorf hat sich frühzeitig mit der Einführung eines TCMS auseinandergesetzt. Er hat die personellen und organisatorischen Grundlagen geschaffen, um ein TCMS einzuführen und weiterzuentwickeln. Eine umfängliche Bestandsanalyse anhand einer Einnahme- und Vertragsinventur sowie einem Vertragsscreening hat der Kreis 2021 abgeschlossen. Darauf aufbauend plant er, die Bestandsanalyse fortzuführen. Als weiteren Prozessschritt plant der Kreis Warendorf ein TCMS-Handbuch zu erstellen, in der alle notwendigen TCMS-Prozesse zukünftig geregelt werden. Nachfolgend zeigen wir einige Handlungsbedarfe zur Ein- und Fortführung eines wirksamen TCMS auf.

Der vorliegende Bericht bildet den Sachstand beim Kreis Warendorf im Oktober 2022 ab.

### 2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die Kreise müssen durch geeignete Maßnahmen die Befolgung der Steuergesetze sicherstellen. Die Gesamtheit aller Maßnahmen, welche zur Organisation der steuerlichen Angelegenheiten der Kreise notwendig sind, werden 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 Warendorf 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 Warendorf hat von der Übergangsregelung des § 27 Absatz 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 Warendorf weiterhin bis zum 31. Dezember 2024 nur mit seinen Betrieben gewerblicher Art (BgA) umsatzsteuerpflichtig. Zu den bedeutendsten der insgesamt vier BgA des Kreises Warendorf zählen der BgA „Servicestelle Personal“ und „Schule für Musik“.

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

### → **Feststellung**

Der Kreis Warendorf hat den aufgestellten Zeit- und Projektplan zwar nicht mehr fortgeschrieben, die Einführung eines TCMS aber dennoch weiter vorangetrieben. Der Kreis befasst sich weiterhin intensiv mit den noch offenen Prozessschritten.

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

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

Der **Kreis Warendorf** arbeitet seit 2016 mit einem tabellarisch strukturierten Zeit- und Projektplan zur Einrichtung eines TCMS in der Kreisverwaltung. Dieser gliedert sich in drei größere Themenblöcke:

- Grundsätzliches/Information Betroffener (u.a. Schulungen, Handbuch),
- Identifikation steuerrelevanter Sachverhalte (Interviews zur Einnahmehinventur und Vertragsprüfungen) sowie die
- organisatorische und it-technische Umsetzung.

Die hierzu jeweils erforderlichen Aufgaben hat der Kreis Warendorf in einzelne Arbeitsschritte unterteilt, mit Fristen versehen und fortgeschrieben. Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Termine sind hier konkret hinterlegt. Der Projektplan ist ausschließlich durch die Kämmerei als federführende Organisationseinheit verwendet worden. Die Prozessschritte wurden mit den Dezernenten und den TCMS-Beteiligten abgestimmt, so dass allen Prozessbeteiligten der jeweilige Projektfortschritt bekannt war. Auch die Politik ist über die Auswirkungen des § 2 b UStG informiert (siehe Kapitel 2.5.3).

Einige Maßnahmen, wie u.a. hausinterne Schulungen und eine Einnahme- und Vertragsinventur hat der Kreis Warendorf bereits durchgeführt und dies im Zeit- und Projektplan vermerkt. Aufgrund fehlender Zeitressourcen hat der Kreis seinen Zeit- und Projektplan zwar seit September 2021 nicht mehr fortgeschrieben, gleichwohl aber im Projekt intensiv weitergearbeitet. Hierbei hat der Kreis verstärkt auf die Unterstützung einer beauftragten Steuerberatergesellschaft zurückgegriffen und sich regelmäßig mit den anderen Kreisen im Münsterland und den Kommunen im Kreis Warendorf ausgetauscht. Zur fristgerechten Einrichtung eines TCMS befasst sich der Kreis weiterhin intensiv mit den noch offenen Projektabschnitten.

### → **Empfehlung**

Der Kreis sollte den aufgestellten Zeit- und Projektplan fortschreiben, um damit seine erzielten Projektfortschritte zu dokumentieren.

## 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

#### → Feststellung

Der Kreis Warendorf plant als Regelungsgrundlage für alle Beschäftigten der Kreisverwaltung, ein TCMS-Handbuch zu erstellen. Die Aufgaben und Zuständigkeiten zur Einführung und Fortführung eines TCMS wurden unabhängig davon bereits festgelegt. Der Kreis Warendorf hat für den TCMS-Einführungsprozess zusätzliche Personalkapazitäten zur Verfügung gestellt bzw. Stellenanteile aufgestockt.

*Ein Kreis sollte die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten durch Verwaltungs- und Dienstabweisungen 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 Warendorf** hat während unserer operativen Prüfung noch keine Dienstanweisung oder Richtlinie zum TCMS erlassen. Der Kreis plant obschon, ein TCMS-Handbuch zu erstellen, in dem alle Zuständigkeiten und Aufgaben praxisbezogen geregelt werden. Einen Entwurf hierzu hat der Kreis bereits erarbeitet. Dieser stand zum Zeitpunkt unserer Prüfung nicht zur Verfügung. Das geplante TCMS-Handbuch soll in den Kreistag eingebracht und alle Beschäftigten diesbezüglich informiert werden. Unabhängig davon hat der Kreis bereits Regelungen zur Einführung eines TCMS getroffen und Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten festgelegt.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Warendorf sollte das TCMS-Handbuch zeitnah fertigstellen und eine verbindliche Grundlage für die in der Praxis bereits umgesetzten TCMS-Prozesse und Regelungen schaffen. Alle Prozessbeteiligten sollten wie geplant rechtzeitig über das TCMS-Handbuch informiert werden.

Der Kreis Warendorf erhält bislang während des Einführungsprozesses des TCMS externe Unterstützung durch eine Steuerberatungsgesellschaft. TCMS-Grundsätze und ein erster Leitfaden sind mit der Dezernatsebene bzw. dem Landrat abgestimmt worden. Federführend für den Einführungsprozess zur Einrichtung eines TCMS ist die Leiterin der Kämmerei (Amt 20) im Dezernat I. Der Leiter bzw. die Leiterin des Sachgebietes „Finanzbuchhaltung“ übernimmt im Vertretungsfall die Stellvertretung.

Der Kreis lässt die Umsatzsteuervoranmeldung und Steuererklärung derzeit durch einen beauftragten Steuerberater bzw. Steuerberaterin ausführen. Im Sachgebiet „Finanzwirtschaft und Wohnungswesen“ hat der Kreis eine halbe zusätzliche Stelle im gehobenen Dienst und eine halbe zusätzliche Stelle im mittleren Dienst eingerichtet, die für TCMS-Aufgaben, wie u.a. die Steuersachbearbeitung, zuständig sind. Die in der Kämmerei tätige Sachbearbeiterin für das Steuerwesen fungiert als zentrale Ansprechpartnerin und TCMS-Beauftragte für die Kreisverwaltung.

Die zur Steuersachbearbeitung im mittleren Dienst eingerichtete Halbtagsstelle konnte zunächst 2021 mit einer Steuerfachkraft besetzt werden. Im Zeitraum November 2021 bis September

2022 war diese Stelle jedoch vakant. Nach mehreren Stellenausschreibungsverfahren hat der Kreis Warendorf zum 01. Oktober 2022 wieder eine Steuerfachkraft einstellen können. Zu ihren Aufgaben gehört zukünftig u.a. die Vorbereitung der Umsatzsteuervoranmeldungen und Steuererklärungen. Vertretungen sind eingerichtet. Die Abgabe der Voranmeldungen und Steuererklärungen an das Finanzamt soll weiterhin durch einen Steuerberater bzw. Steuerberaterin erfolgen.

Eine Projektgruppe, bestehend aus Beschäftigten der Kämmerei und dem beauftragten Steuerberater, hat im Einführungsprozess u.a. einen Prozessablauf für den Umgang mit Steuersachverhalten erarbeitet (Belegfluss-Diagramm). Auf dieser Grundlage fungiert die Kämmerei bzw. das Sachgebiet Finanzwirtschaft zukünftig als Entscheidungs- und Prüfebene sowie als Clearingstelle bei steuerrechtlichen Entscheidungen und Fachfragen.

→ **Empfehlung**

Das erarbeitete Belegfluss-Diagramm zum Umgang mit Steuersachverhalten sollte im TCMS-Handbuch verbindlich geregelt werden.

Um den Informationsfluss zwischen den Fachämtern und der Kämmerei bei Steuersachverhalten sicherzustellen, hat der Kreis für jedes Amt einen Ansprechpartner bzw. eine Ansprechpartnerin benannt. Zumeist handelt es sich um die jeweiligen Haushaltssachbearbeitenden, teilweise auch um Sachgebietsleiter bzw. Sachgebietsleiterinnen. Auch die jeweilige Stellvertretung ist organisatorisch geregelt. Über die TCMS-Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen in den Ämtern führt der Kreis eine namentliche Übersichtsliste, die jährlich aktualisiert wird.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Warendorf sollte Aufgaben, Pflichten und Verantwortlichkeiten der Ansprechpersonen in den Fachämtern sowie die geregelten Stellvertretungen im geplanten TCMS-Handbuch hinterlegen.

Die benötigten Fachkenntnisse der zukünftig am TCMS-Prozess Beteiligten hat der Kreis Warendorf durch Schulungen und Informationsveranstaltungen sichergestellt. Diese wurden je nach Aufgabe und Zuständigkeiten auf die individuellen Bedarfe ausgerichtet. Die für Steuerfragen zuständigen Beschäftigten der Kämmerei verfügen über ausreichende Qualifikationen und haben fachspezifische externe Veranstaltungen zum Aufbau eines TCMS und zum § 2 b UStG besucht. Auf die Informationsbeschaffung- und bereitstellung in der Kreisverwaltung gehen wir im gleichnamigen Kapitel nochmals ein.

## 2.5.2 Bestands- und Risikoanalyse

→ **Feststellung**

Der Kreis Warendorf hat die Bestandsanalyse frühzeitig durchgeführt. Die Notwendigkeit einer Risikoanalyse sieht der Kreis derzeit nicht. Ein digitales Vertragsmanagement befindet sich im Aufbau. Die Prozesse für eine fortlaufende Bestandsanalyse wurden noch nicht verbindlich geregelt; dies beabsichtigt der Kreis Warendorf im TCMS-Handbuch.

*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 Warendorf** hat ab 2018 anhand eines Vertragsscreening und einer Vertragsinventur eine umfassende und sorgfältige Bestandsanalyse durchgeführt. Verbunden mit dieser Bestandsaufnahme erfolgte eine Einnahmehinventur. Die Kämmerei hat diesen Prozess federführend geleitet. Die beauftragte Steuerberatungsgesellschaft hat die Kämmerei dabei unterstützt und beraten. Die Kämmerei hat diesen Erhebungsprozess folgendermaßen umgesetzt:

- Sensibilisierung der Beteiligten durch Schulungen und Weitergabe von Informationen,
- Vertragsinventur und Vertragsscreening; dies beinhaltet folgende Arbeitsschritte:
  - Abfrage der bestehenden öffentlich-rechtlichen Verträge (2016) sowie privatrechtlichen Verträge (2017-2018) bei allen Ämtern,
  - Gruppeninterviews durch TCMS-Projektgruppe der Kämmerei zu sämtlichen vertraglichen Beziehungen und ggf. steuerrechtlichen Auswirkungen,
  - Dokumentation der Ergebnisse durch Protokolle,
  - Auswertung der Interviews sowie Überprüfung und Bewertung der Verträge,
  - Sammlung der vorgelegten Verträge je Amt in tabellarischen Übersichten einschließlich der Ergebnisse der steuerlichen Prüfung und der notwendigen Maßnahmen,
  - Einholen einer Vollständigkeitserklärung der jeweiligen Ämter zur Vorlage aller Verträge und Vereinbarungen (bis Ende November 2020),

- Abschließende Dokumentation der Prüfergebnisse zu den steuerrechtlichen Sachverhalten und Weitergabe der Vertragsübersichten an die Ämter (2020),
- Nachhalten von erforderlichen Handlungsschritten der Ämter (2021, u.a. Sachverhaltsklärungen, Vertragsanpassungen, Veranschlagung neuer Steueraufwendungen).

Im Rahmen der jährlichen Haushaltsplanung und den hierzu erfolgenden Haushaltsgesprächen mit den Ämtern überprüft die Kämmerei die Einnahmepositionen regelmäßig auf steuerrelevante Sachverhalte. Hierzu werden Gespräche mit den Fachämtern geführt und diese protokolliert. Damit kann zukünftig die laufende Fortschreibung aller relevanten Verträge und Vereinbarungen und damit verbundener Einnahmen sichergestellt werden.

Eine zusätzliche Möglichkeit wäre z. B. die regelmäßige Auswertung neuer Ertragskonten und eine damit verbundene Überprüfung der Erträge auf steuerrechtliche Relevanz. Wichtig ist, dass die Fachämter die Vollständigkeit ihrer Angaben jährlich bestätigen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Warendorf sollte die Einnahme – und Vertragsinventur wie vorgesehen regelmäßig durchführen und die hierfür erforderlichen Prozesse im TCMS-Handbuch aufnehmen. Die erstellte Liste der umsatzsteuerlichen Sachverhalte sollte auf einem aktuellen Stand gehalten werden.

Derzeit baut der Kreis Warendorf ein digitales Vertragsmanagement auf. Der vorgelegte Vertragsdatenbestand wird hierzu sukzessive in eine Vertragsdatenbank eingepflegt. Alle erfassten Verträge liegen digital als PDF-Dokument vor.

Auch weiterhin sollen Verträge bzw. Vereinbarungen vor Abschluss oder Änderung hinsichtlich steuerlicher Auswirkungen mit der Kämmerei abgestimmt werden. Die Kämmerei erarbeitet derzeit gemeinsam mit dem Haupt- und Personalamt hierzu einen Prozessablauf, der eine Beteiligung der Steuerabteilung vorsieht. Nach erfolgter steuerrechtlicher Prüfung und Abschluss der Verträge und Vereinbarungen soll die Kämmerei zudem unaufgefordert eine Vertragsdurchschrift erhalten. Ziel der Kreisverwaltung ist es, zukünftig alle Verträge zentral in der geplanten Vertragsdatenbank zu erfassen. Schriftliche Regelungen zum Vertragsmanagement gibt es derzeit noch nicht.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Warendorf sollte wie geplant sicherstellen, dass bei der Überprüfung der Steuerrelevanz sämtliche Verträge berücksichtigt werden. Der Kreis sollte hierzu den Aufbau des Vertragsmanagements weiter vorantreiben. Der Workflow zum Vertragsmanagement sollte verbindlich geregelt werden.

## **Risikoanalyse**

Der Kreis Warendorf hat im Rahmen der Einnahme- und Vertragsinventur zwar immanente steuerliche Risiken geprüft. Eine umfassende Risikoanalyse hat der Kreis jedoch noch nicht durchgeführt.

Ziel einer Risikoanalyse ist aus Sicht der gpaNRW, wesentliche Risiken zu erkennen und zu bewerten, um hierfür geeignete Gegenmaßnahmen zu erarbeiten. Neben einer materiell steuer-

rechtlichen Prüfung sollte der Kreis daher auch die operativen und administrativen TCMS-Prozesse regelmäßig hinsichtlich ihrer Praktikabilität und Wirksamkeit überprüfen. Beispielsweise sollten die installierten Informations- und Kommunikationsprozesse ebenso wie der Steuererklärungsprozess und die hierfür geltenden Regelungen regelmäßig auf Risiken und Schwachstellen untersucht werden. Damit können ggf. Störfälle in den Prozessen vermieden und das Fehlerrisiko minimiert werden. Ziel der Risikoanalyse sollte es nach Auffassung der gpaNRW sein, Regelungen und Maßnahmen einzuführen, die potenziellen Tax-Compliance-Risiken entgegenwirken.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Warendorf sollte eine Risikoanalyse durchführen und diese dokumentieren. Auf dieser Grundlage sollte der Kreis konkrete Maßnahmen zur Risikominimierung und zur Überwachung und Evaluierung des TCMS erarbeiten.

Aus Sicht des Kreises wäre der Zeitaufwand dafür beträchtlich. Zudem ist eine Risikoanalyse nicht gesetzlich vorgeschrieben. Auch stellt sich dem Kreis die Frage, ob die Erstellung einer Risikoanalyse wirtschaftlich wäre.

### 2.5.3 Informationsbeschaffung und –bereitstellung

→ **Feststellung**

Der Kreis Warendorf hat die Prozesse zur Informationsbeschaffung und -bereitstellung sowie für ein regelmäßiges Berichtswesen noch nicht verbindlich geregelt. Es fehlen zudem derzeit Richtlinien bzw. ein Konzept für zukünftig notwendige Fortbildungen und Schulungen.

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

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

*Dabei ist darauf zu achten, dass die Unterrichtung des Verwaltungsvorstandes dokumentiert wird.*

Der **Kreis Warendorf** hat sich frühzeitig mit den Neuregelungen zur Umsatzsteuer auseinandergesetzt. In einer Sitzung des Finanzausschusses im September 2016 informierte der Kämmerer die Politik über die Regelung des § 2 b UStG. Im Jahr 2017 verschaffte sich die Kämmerereileitung in externen Informationsveranstaltungen größeres Basiswissen. Auf dieser Grundlage führte die Kämmererei Anfang 2018 eine Informationsveranstaltung für die Dezernenten der Kreisverwaltung durch. Die Dezernenten erhielten Informationen zur Implementierung eines TCMS, dem aktuellen Ist-Stand und den zukünftig erforderlichen Maßnahmen. Zudem erarbeitete die Kreisverwaltung einen Leitfaden, der die wesentlichen Schritte zur Implementierung eines TCMS zusammengefasst hat.

Auf dieser Grundlage hat der Kreis Schulungen der beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit dem Ziel der Sensibilisierung organisiert. Den Amtsleitern und Amtsleiterinnen ist im Februar 2018 ein erstes Grundwissen zu Steuerthemen in einer Auftaktveranstaltung vermittelt worden. Mit der Durchführung der Veranstaltung hat der Kreis eine Steuerberatungsgesellschaft beauftragt. Inhalte der Präsentation waren neben den notwendigen Prozessschritten zur Einführung eines TCMS insbesondere steuerliche Risiken und Auswirkungen des § 2 b UStG anhand von Praxisbeispielen.

Hieran schloss sich im April 2018 eine Schulung für die im Rechnungswesen tätigen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen an. Die Beschäftigten der Finanzbuchhaltung erhielten 2019 ebenso eine Schulung. Die Teilnahme an den Schulungen war verpflichtend und wurde dokumentiert. Hauptthema war eine Präsentation der zukünftig geplanten Prozessabläufe bei Steuersachverhalten unter Berücksichtigung umsatzsteuerrechtlicher Aspekte. Darauf aufbauend hat der Kreis Warendorf 2020 die in den Fachämtern ernannten TCMS-Ansprechpersonen über die Neuregelung des § 2b UStG informiert und sensibilisiert. Die Präsentationsunterlagen wurden den Teilnehmern und Teilnehmerinnen jeweils zugeleitet. Im Verlauf dieser Einführungsphase hat der Kreis Warendorf parallel wie beschrieben die Einnahme- und Vertragsinventur bzw. ein Vertragsscreening durchgeführt.

Im TCMS-Leitfaden skizziert der Kreis Warendorf seine Kommunikationsstrategie zur Einführung und Weiterentwicklung des TCMS. Diese soll Bestandteil des TCMS-Handbuches werden. Danach soll eine TCMS-Kultur etabliert werden, in der alle TCMS-Beteiligte mit dem TCMS-Leitbild, TCMS-Organisationsregeln und dem TCMS-Programm vertraut sind. Der Informationsfluss zwischen den Ansprechpersonen in den Fachämtern und der Kämmererei und den dortigen TCMS-Fachkräften soll dauerhaft sichergestellt werden. Ablaufschemata bzw. Workflows hierzu sollen im TCMS-Handbuch verbindlich geregelt werden.

Zu beachten ist hierbei, dass die geplante Organisation dezentraler Verantwortlichkeiten höhere Anforderungen an die Fachkenntnisse und Qualifikation der Ansprechpersonen in den Ämtern stellt. Auch zukünftig sind daher regelmäßige Schulungen für alle TCMS-Beteiligte erforderlich. Daher beabsichtigt der Kreis Warendorf auch zukünftig regelmäßig Schulungen, z. B. für die Ansprechpersonen in den Fachämtern und deren Stellvertretungen, durchzuführen. Ebenso sollen weiterhin - als Inhouse-Veranstaltung - Fragerunden in Form von Workshops angeboten werden. Darüber hinaus finden auch Schulungen auf Nachfrage (z. B. bei Personalwechseln) statt bzw. werden bei Schulungsträgern wahrgenommen. Aus Sicht des Kreises ist ein verbindliches Fortbildungskonzept nicht erforderlich, da es hierzu keine gesetzliche Vorgabe gibt.

Die gpaNRW empfiehlt ein verbindliches, praxisorientiertes Schulungskonzept aufzustellen oder zumindest eine Schulungspflicht einzuführen. Ein Konzept sollte dann Mindeststandards, wie die Zeitpunkte, das Budget und die erforderlichen Schulungsthemen der Veranstaltungen beinhalten. Festgelegte Zielvorgaben sollten regelmäßig überwacht und evaluiert werden. Die Durchführung und die Teilnehmer der Schulungen sollten wie bisher dokumentiert werden.

Im Rahmen einer Arbeitsgruppe tauscht der Kreis Warendorf sich regelmäßig fachlich mit anderen Kreisverwaltungen aus. Für die Beschaffung von Informationen zu steuerlichen Themen nutzt der Kreis Warendorf Newsletter verschiedener Organisationen, insbesondere des Bundesfinanzministeriums sowie des Landkreistages NRW. Zudem erhält er Informationen durch die beauftragte Steuerberatungsgesellschaft. Wie bzw. in welchem Umfang diese Informationen den TCMS-Beteiligten zur Verfügung gestellt werden, ist noch nicht abschließend festgelegt. Denkbar ist die zentrale Ablage von Informationen im Intranet zu aufbereiteten Steuerthemen. Ein Email-Verteiler für die Ansprechpersonen in den Fachämtern wurde bereits eingerichtet.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Warendorf sollte im Rahmen des TCMS die Informationsprozesse so einrichten, dass alle TCMS-Beteiligten zeitnah informiert werden. Hierzu sollten TCMS-Regelungen und Informationen an zentraler Stelle bereitgestellt und der Informationsaustausch regelmäßig dokumentiert werden.

### **Information der Verwaltungsführung**

Die Verwaltungsführung trägt letztendlich die Verantwortung für die korrekte steuerliche Abwicklung in der Kreisverwaltung und damit die Verantwortung für das TCMS.

Der Kreiskämmerer und Kreisdirektor ist fortlaufend an dem Einführungsprozess des TCMS beteiligt und wird regelmäßig durch die Kämmereileitung informiert. Der Entwurf des TCMS-Handbuches wird mit dem Kreiskämmerer abgestimmt. Dieser berichtet in regelmäßigen Gesprächen dem Landrat über den Einführungsprozess des TCMS. Inwieweit zukünftig schriftliche Bericht an die Verwaltungsführung erfolgen, hat der Kreis noch nicht entschieden.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Warendorf sollte der Verwaltungsführung weiterhin regelmäßig über die Weiterentwicklung des TCMS berichten und dies dokumentieren. Die Dokumentation kann über Sitzungsprotokolle oder standardisierte Berichte erfolgen.

## **2.5.4 Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung**

→ **Feststellung**

Der Kreis Warendorf hat Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung eingerichtet, diese aber noch nicht im TCMS-Handbuch verbindlich festgeschrieben.

*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 Warendorf hat wie erläutert einen Steuerberater mit der Umsatzsteuervoranmeldung und der Jahressteuererklärung beauftragt. Die Vorbereitungen hierzu übernimmt zukünftig die zum 01. Oktober 2022 neu eingestellte Steuerfachkraft. Vorgesehen ist, dass die Steuerfachkraft die Zahlen für die Umsatzsteuervoranmeldung und Steuererklärung aus der Buchungssoftware generiert und diese auf Plausibilität prüft. Die Vorgänge erhält der Kreisdirektor und Kreisämmerer zur Unterschrift. Die Abgabe der Umsatzsteuervoranmeldung und Steuererklärung erfolgt zudem durch den beauftragten Steuerberater bzw. die beauftragte Steuerberaterin. Das Vier-Augen-Prinzip bzw. ein Mehr-Augen-Prinzip wird im Prozess der Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung somit beachtet.

Der Kreis Warendorf nutzt bereits einen digitalen Rechnungsworkflow. Zur Buchung der Umsatzsteuer hat der Kreis auf Grundlage der Vertragsinventur in seiner Buchungssoftware fallbezogen diverse Kostenstellen eingerichtet und entsprechende Steuerschlüssel hinterlegt. Die erforderlichen Vorarbeiten hierzu wurden in einer Projektgruppe der Kämmerei und der IT-Abteilung geleistet. Die Vorsteuer wird auf einem Vorsteuerkonto gesammelt; für innergemeinschaftliche Erwerbe hat der Kreis ebenso ein separates Konto geschaffen.

#### → Empfehlung

Die Prozesse und Zuständigkeiten zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung sollten im geplanten TCMS-Handbuch geregelt, abgebildet und erläutert werden. Die erforderlichen Abläufe, Fristen und Mitwirkungspflichten sollten vollständig in den bereits eingerichteten digitalen Rechnungseingangsworkflow integriert werden.

Grundsätzlich sollte es eine schriftliche Terminplanung geben, die bei der Umsatzsteuervoranmeldung und Steuererklärung zu beachten ist. Diese sollte zentral hinterlegt werden, z. B. im TCMS-Handbuch. Regelmäßig sollte überprüft werden, ob diese Fristen eingehalten werden.

Ein Fristenbuch würde aus Sicht der gpaNRW dabei unterstützen, die Fristen zur Abgabe von Steuervoranmeldungen und -erklärungen, Rechtsbehelfsfristen und Zahlungsfristen systematisch zu überwachen und dies zu dokumentieren. Zusätzlich könnten Hinweise bzw. Vermerke zur Kommunikation mit der Finanzverwaltung und Ergebnisse der Kontrollen eingegangener Steuerbescheide im Fristenbuch hinterlegt werden. Laut Auskunft des Kreises verfügen die Fachämter über funktionierende Wiedervorlagensysteme (digital und analog), die eigenverantwortlich und gewissenhaft geführt werden. Ebenso wird der Kreis vom Steuerberater auf fällige Termine aufmerksam gemacht. Das Erfordernis eines Fristenkontrollbuches sieht der Kreis daher derzeit nicht.

## 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 Warendorf plant nach abschließender Einrichtung des TCMS dieses regelmäßig zu überwachen und zu verbessern. Hierzu hat der Kreis noch keinen Maßnahmenplan ausgearbeitet. Aus der dezentralen Organisation ergeben sich zukünftig höhere Anforderungen an die Kontrolle und Überwachung des TCMS.

*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 Warendorf** sieht im TCMS-Leitfaden vor, das TCMS nach seiner Implementierung regelmäßig zu überwachen und zu kontrollieren. Um die Funktionalität des Systems zu überprüfen, plant der Kreis insbesondere folgende Maßnahmen:

- Anpassen des TCMS bei Gesetzesänderungen bzw. an die aktuelle Rechtsprechung,
- Einführen von internen und externen (unabhängigen) Kontrollmaßnahmen,
- regelmäßige Stichprobenkontrollen,
- Erkennen von Verstößen, Reaktion auf Verstöße und Einleiten von Gegenmaßnahmen,
- Dokumentation von neuen Steuersachverhalten und Entscheidungen, insbesondere bei externer Beratung und
- Überprüfung der Wirksamkeit der installierten Kontrollen.

Die konkrete Ausgestaltung der geplanten Kontrollen, Stichproben und Gegenmaßnahmen wie auch der Dokumentation steht derzeit noch aus.

### → **Empfehlung**

Der Kreis Warendorf sollte seine allgemein gehaltenen Planungen zu Kontrollen konkretisieren und ausbauen, sodass künftig regelmäßig Kontrollen der installierten TCMS-Prozesse stattfinden. Die festgelegten Kontrollmaßnahmen sollten im geplanten TCMS-Handbuch geregelt werden. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollten dokumentiert werden.

## 2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS</b>					
F1	Der Kreis Warendorf hat den aufgestellten Zeit- und Projektplan zwar nicht mehr fortgeschrieben, die Einführung eines TCMS aber dennoch weiter vorangetrieben. Der Kreis befasst sich weiterhin intensiv mit den noch offenen Prozessschritten.	83	E1	Der Kreis sollte den aufgestellten Zeit- und Projektplan fortschreiben, um damit seine erzielten Projektfortschritte zu dokumentieren.	83
<b>Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS</b>					
F2	Der Kreis Warendorf plant als Regelungsgrundlage für alle Beschäftigten der Kreisverwaltung, ein TCMS-Handbuch zu erstellen. Die Aufgaben und Zuständigkeiten zur Einführung und Fortführung eines TCMS wurden unabhängig davon bereits festgelegt. Der Kreis Warendorf hat für den TCMS-Einführungsprozess zusätzliche Personalkapazitäten zur Verfügung gestellt bzw. Stellenanteile aufgestockt.	84	E2.1	Der Kreis Warendorf sollte das TCMS-Handbuch zeitnah fertigstellen und eine verbindliche Grundlage für die in der Praxis bereits umgesetzten TCMS-Prozesse und Regelungen schaffen. Alle Prozessbeteiligten sollten wie geplant rechtzeitig über das TCMS-Handbuch informiert werden.	85
			E2.2	Das erarbeitete Belegfluss-Diagramm zum Umgang mit Steuersachverhalten sollte im TCMS-Handbuch verbindlich geregelt werden.	86
			E2.3	Der Kreis Warendorf sollte Aufgaben, Pflichten und Verantwortlichkeiten der Ansprechpersonen in den Fachämtern sowie die geregelten Stellvertretungen im geplanten TCMS-Handbuch hinterlegen.	86
F3	Der Kreis Warendorf hat die Bestandsanalyse frühzeitig durchgeführt. Die Notwendigkeit einer Risikoanalyse sieht der Kreis derzeit nicht. Ein digitales Vertragsmanagement befindet sich im Aufbau. Die Prozesse für eine fortlaufende Bestandsanalyse wurden noch nicht verbindlich geregelt; dies beabsichtigt der Kreis Warendorf im TCMS-Handbuch .	86	E3.1	Der Kreis Warendorf sollte die Einnahme – und Vertragsinventur wie vorgesehen regelmäßig durchführen und die hierfür erforderlichen Prozesse im TCMS-Handbuch aufnehmen. Die erstellte Liste der umsatzsteuerlichen Sachverhalte sollte auf einem aktuellen Stand gehalten werden.	88
			E3.2	Der Kreis Warendorf sollte wie geplant sicherstellen, dass bei der Überprüfung der Steuerrelevanz sämtliche Verträge berücksichtigt werden.	88

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			Der Kreis sollte hierzu den Aufbau des Vertragsmanagements weiter vorantreiben. Der Workflow zum Vertragsmanagement sollte verbindlich geregelt werden.	
			E3.3 Der Kreis Warendorf sollte eine Risikoanalyse durchführen und diese dokumentieren. Auf dieser Grundlage sollte der Kreis konkrete Maßnahmen zur Risikominimierung und zur Überwachung und Evaluierung des TCMS erarbeiten.	89
F4	Der Kreis Warendorf hat die Prozesse zur Informationsbeschaffung und -bereitstellung sowie für ein regelmäßiges Berichtswesen noch nicht verbindlich geregelt. Es fehlen zudem derzeit Richtlinien bzw. ein Konzept für zukünftig notwendige Fortbildungen und Schulungen.	89	E4.1 Der Kreis Warendorf sollte im Rahmen des TCMS die Informationsprozesse so einrichten, dass alle TCMS-Beteiligten zeitnah informiert werden. Hierzu sollten TCMS-Regelungen und Informationen an zentraler Stelle bereitgestellt und der Informationsaustausch regelmäßig dokumentiert werden.	91
			E4.2 Der Kreis Warendorf sollte der Verwaltungsführung weiterhin regelmäßig über die Weiterentwicklung des TCMS berichten und dies dokumentieren. Die Dokumentation kann über Sitzungsprotokolle oder standardisierte Berichte erfolgen.	91
F5	Der Kreis Warendorf hat Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung eingerichtet, diese aber noch nicht im TCMS-Handbuch verbindlich festgeschrieben.	91	E5 Die Prozesse und Zuständigkeiten zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung sollten im geplanten TCMS-Handbuch geregelt, abgebildet und erläutert werden. Die erforderlichen Abläufe, Fristen und Mitwirkungspflichten sollten vollständig in den bereits eingerichteten digitalen Rechnungseingangsworkflow integriert werden.	92
F6	Der Kreis Warendorf plant nach abschließender Einrichtung des TCMS dieses regelmäßig zu überwachen und zu verbessern. Hierzu hat der Kreis noch keinen Maßnahmenplan ausgearbeitet. Aus der dezentralen Organisation ergeben sich zukünftig höhere Anforderungen an die Kontrolle und Überwachung des TCMS.	93	E6 Der Kreis Warendorf sollte seine allgemein gehaltenen Planungen zu Kontrollen konkretisieren und ausbauen, sodass künftig regelmäßig Kontrollen der installierten TCMS-Prozesse stattfinden. Die festgelegten Kontrollmaßnahmen sollten im geplanten TCMS-Handbuch geregelt werden. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollten dokumentiert werden.	93

## 3. Informationstechnik

### 3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Warendorf 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 Warendorf** betreibt seine IT weitestgehend eigenständig. Dieses Betriebsmodell eröffnet dem Kreis Warendorf eine große Flexibilität und gute Möglichkeiten, seine IT-Leistungen und die damit verbundenen Kosten bedarfsgerecht zu steuern.

Die IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung des Kreis Warendorf deuten darauf hin, dass der Kreis die Möglichkeiten des Betriebsmodells gut nutzt. Die Kosten sind im interkommunalen Vergleich unterhalb des Median.

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

Der Kreis Warendorf besitzt eine strategische Ausrichtung und Absicherung.

Im Bereich der Rechnungsprüfung, hier im Bereich der örtlichen IT-Prüfung, offenbart der Kreis Warendorf im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittliche Ergebnisse. Diese resultieren weitestgehend aus einer verbesserungswürdigen Ressourcenausstattung.

Weiterhin erfüllt der Kreis Warendorf die rechtlichen Anforderungen an die digitale Verwaltungsarbeit und hat darüber hinaus in weiten Teilen der Verwaltung die Initiative ergriffen. Für die übergreifenden Digitalisierungsprojekte wie z.B. die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG), die Digitalisierung der Schulen, die verwaltungsweite Implementierung der E-Akte oder der zielgerichtete Einsatz des Prozessmanagements fehlt es in Teilen an einer strategischen Ausrichtung.

Im Themenfeld IT-Sicherheit arbeitet der Kreis Warendorf auf einem insgesamt sehr guten Niveau. Insgesamt hat sich in der Prüfung der Eindruck manifestiert, dass der Kreis Warendorf die Potentiale der Verwaltungsdigitalisierung früh erkannt hat und die daraus abgeleiteten Aufgaben weitestgehend mit entsprechenden Ressourcen hinterlegt hat. Im interkommunalen Vergleich sind die Ergebnisse gut bis sehr gut ausgeprägt.

## 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.

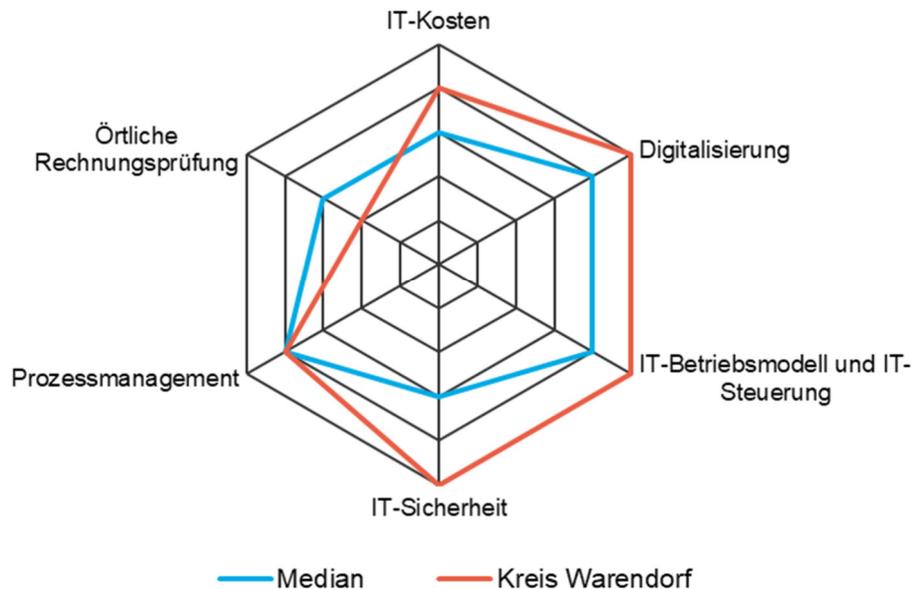
Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

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

Im Idealfall sollte das IT-Profil möglichst starke Ausprägungen bei den Einzelaspekten aufzeigen. Folglich sollte die Fläche, die sich innerhalb der miteinander verbundenen Werte ergibt, möglichst groß sein. Unabhängig von der Ausprägung der einzelnen Werte muss eine Kausalität zwischen Ursache und Wirkung des IT-Einsatzes erkennbar sein. Erfahrungsgemäß bedingt eine höhere Qualität auch höhere Kosten.

## IT-Profil im interkommunalen Vergleich



Die Aspekte des IT-Profiles im Kreis Warendorf sind für die Bereiche Digitalisierung, IT-Steuerung und IT-Sicherheit überdurchschnittlich gut ausgeprägt. Der Bereich Prozessmanagement ist gut ausgeprägt. Einzig der Bereiche örtliche Rechnungsprüfung fällt zurück. Der Kreis Warendorf stellt seine IT vergleichsweise günstig zur Verfügung.

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 bereitstellen. Die Wahl des IT-Betriebsmodells ist die wichtigste strategische Festlegung eines Kreises im Hinblick auf die IT. Damit entscheidet der Kreis darüber, wie flexibel er auf Anforderungen und Entwicklungen reagieren kann, welche Qualität IT-Leistungen haben, inwieweit diese den eigenen Ansprüchen gerecht werden können und mithin wie hoch die IT-Kosten letztendlich ausfallen.

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

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

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

- *Der Kreis sollte eine verbindliche IT-Strategie besitzen, die allen Beteiligten bekannt ist.*

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

Der **Kreis Warendorf** verfügt über eine formalisierte IT-Strategie, die jährlich fortgeschrieben wird. Die Strategie definiert strategische Ziele, Rollen, Gremien und Aufgaben. Entsprechende Jahresberichte werden erstellt.

Die Verantwortung der IT-Steuerung des Kreises Warendorf ist klar geregelt und eine Anbindung an den Verwaltungsvorstand durch den zuständigen Dezernenten sichergestellt. Über diesen Weg werden je nach Bedarf auch Sicherheitsinformationen an den Verwaltungsvorstand gespiegelt und beraten. Ein Kostencontrolling der IT wird vierteljährig im Jahr über einen separaten Controllingbericht geliefert.

Der Kreis Warendorf fährt ein stark auf Eigenerbringung fokussiertes Betriebskonzept. Lediglich einige wenige Leistungen werden z.B. durch einen Dienstleister wie die Citeq erbracht. Folglich ist der Kreis Warendorf nicht primär an einen Hauptdienstleister oder ein Rechenzentrum gebunden. So ist er frei, im Rahmen einer Make-or-buy-Entscheidung passgenau zu bestimmen, ob Anforderungen durch die eigene IT selber oder extern erfüllt werden können.

Entsprechend hält der Kreis Warendorf auch eine eigene Serverinfrastruktur und dazugehörige Personalressourcen vor. Hierbei ist der Kreis Warendorf kein Mitglied eines Zweckverbandes, sondern schließt separate Einzelverträge ab und ist somit nicht verpflichtet Leistungen abzunehmen. Die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten für eine wirtschaftliche, sichere und sachgerecht ausgerichtete IT beim Kreis Warendorf sind daher relativ hoch.

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

Der Kreis Warendorf hat gute Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die IT-Ausstattungen der Fachdienste zentral gesteuert werden können. Ferner existiert ein bei der zentralen IT-Abteilung angesiedeltes Anforderungsmanagement.

### 3.3.2 IT-Kosten

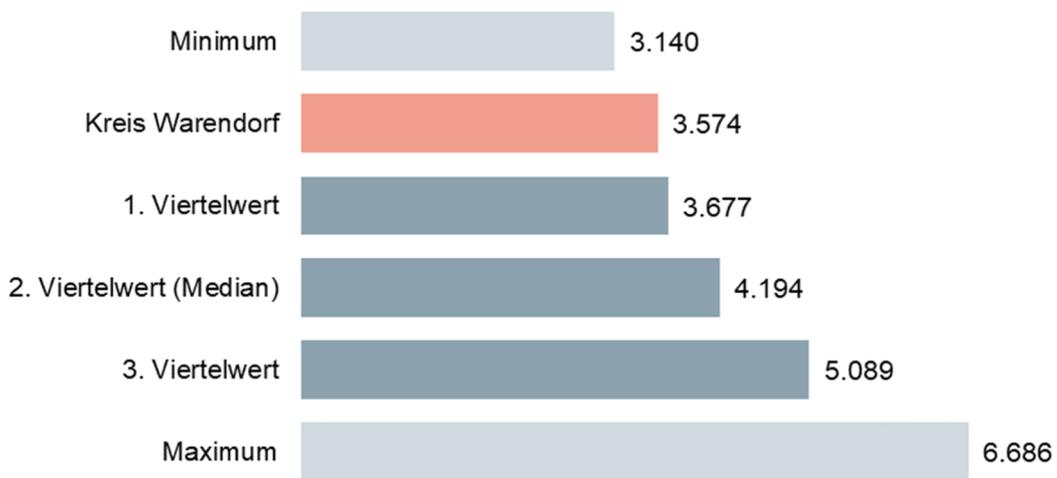
Die gpaNRW erhebt die Kosten für die IT-Leistungen, die die Kernverwaltung in Anspruch nimmt. Dabei geht es nicht nur um die Kosten in der zentralen IT-Organisationseinheit, sondern auch um solche, die gegebenenfalls dezentral in Fachämtern etc. anfallen. Auch IT-Leistungen, die durch Externe erbracht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

- ➔ Der Kreis Warendorf stattet seine Arbeitsplätze zu angemessenen Kosten mit IT aus. Grundsätzlich lassen sich keine Einsparpotentiale identifizieren, ohne Einbußen in der Qualität hinnehmen zu müssen.

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

Ausgangspunkt für die Analyse der IT-Kosten des **Kreis Warendorf** 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 Kreises Warendorf liegen unter dem Median. Mehr als 75 Prozent der geprüften Kreise stellen einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu höheren Kosten bereit.

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

- IT-Endgeräte:

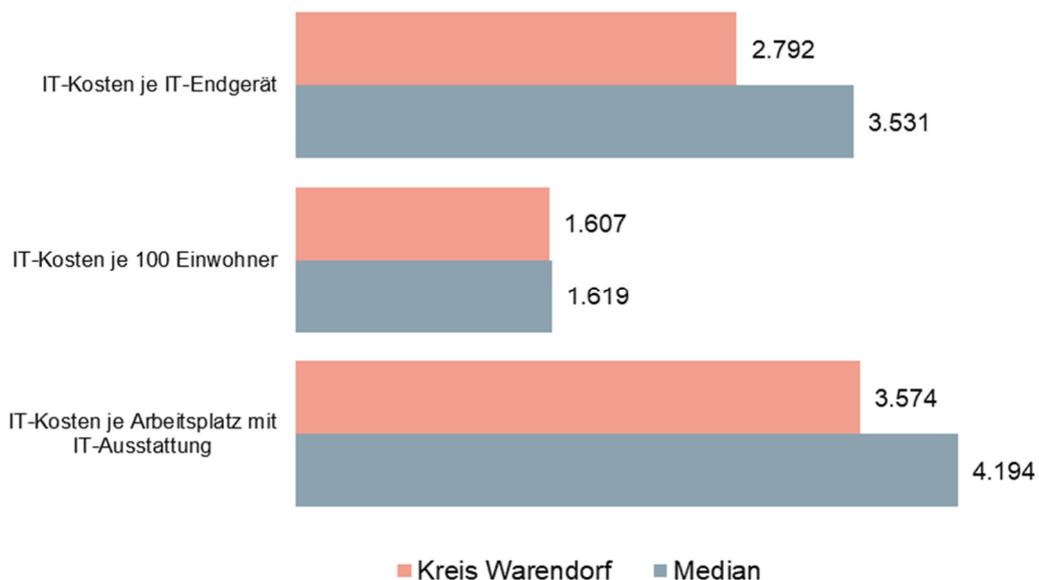
Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität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

- Einwohner:

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

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

#### IT-Kosten in alternativen Bezugsgrößen in Euro 2020



Die Kennzahlen des Kreises Warendorf weisen eine im Bereich IT-Kosten je Endgerät sowie IT-Kosten je Arbeitsplatz übereinstimmende günstige Ergebnistendenz auf.

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

- Der Kreis Warendorf stattet innerhalb der Kernverwaltung mehr Arbeitsplätze mit IT aus, als die meisten der geprüften Kreise. Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000

Einwohner liegt beim Kreis Warendorf mit 44,95 über dem vierten Viertelwert. Das bedeutet, dass der Kreis Warendorf mehr IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner ausstattet als drei Viertel der Vergleichskreise.

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 Warendorf tendenziell positiver aus. Realistisch betrachtet sind die IT-Kosten des Kreis Warendorf daher näher am Median einzuordnen aber insgesamt immer noch unauffällig.

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

#### IT-Kostenbestandteile in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Kreis Warendorf	29,55	65,32	5,13
Interkommunaler Durchschnitt	20,25	76,25	3,56

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

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

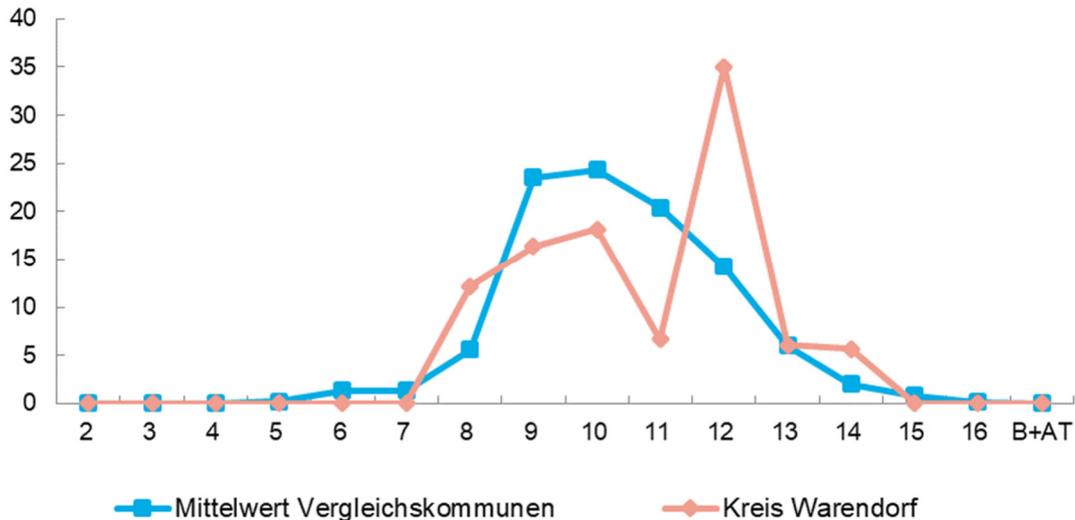
Die Personalkosten je IT-Arbeitsplatz belaufen sich für den Kreis Warendorf auf 1.084 Euro im Vergleich zum interkommunalen Median von 884 Euro je IT-Arbeitsplatz. Die Personalkosten je IT-Endgerät belaufen sich auf 847 Euro je IT-Endgerät im Vergleich zum interkommunalen Median von 784 Euro je IT-Endgerät. Vergleicht man die Werte mit Kreisen, die ein ähnlich hohen Autonomiegrad aufweisen, so ergeben sich keine signifikanten Abweichungen der Personalkosten.

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

Der Kreis Warendorf sollte beachten, dass der Personalbedarf aufgrund der voranschreitenden Digitalisierung und dem damit einhergehenden Aufgabenspektrum noch weiter ansteigen wird. Eine solide Personalausstattung kann sich auch positiv auf die Sachkosten auswirken. Denn die IT unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu steuern, erfordert entsprechende Personalressourcen. So kann auch der Kreis Warendorf einen Teil seiner Personalkosten durch unterdurchschnittliche Sachkosten kompensieren.

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

### Aggregiertes Besoldungs- und Entgeltniveau in Prozent 2020



Im IT-Besoldungs- und Entgeltniveau des Kreises Warendorf fällt eine Verschiebung von den Besoldungs- und Vergütungsgruppen E / A 10 und 11 zu den höheren Gruppen E / A 12 auf. Auch wenn darin die überdurchschnittlichen Personalkosten zum Teil begründet liegen, leitet die gpaNRW daraus keinesfalls eine zu hohe Besoldung oder Vergütung ab.

Zum einen ist eine derartige Verschiebung die logische Folge des gewählten IT-Betriebsmodells. Denn in den dargestellten Mittelwerten sind auch die Strukturen von Kreisen eingeflossen, die mehr operative IT-Aufgaben eigenständig wahrnehmen. Erfahrungsgemäß sind bei diesen Kreisen anteilig auch mehr Vollzeitstellen im mittleren Bereich E / A 8 bis 10 vorhanden. Der Kreis Warendorf hält hingegen anteilig mehr Vollzeitstellen für höherwertige Aufgaben der IT-Steuerung vor. Zum anderen sind die individuellen Aufgabenzuschnitte ausschlaggebend für die Stellenbewertung, die die gpaNRW an dieser Stelle nicht bewerten kann.

Die leicht erhöhten Personalkosten lassen sich durch das Besoldungs- und Entgeltniveau erklären und sind in den geprüften Aspekten nachvollziehbar.

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 **Kreis Warendorf** machen rund 47 Prozent seiner gesamten IT-Kosten aus. In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

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

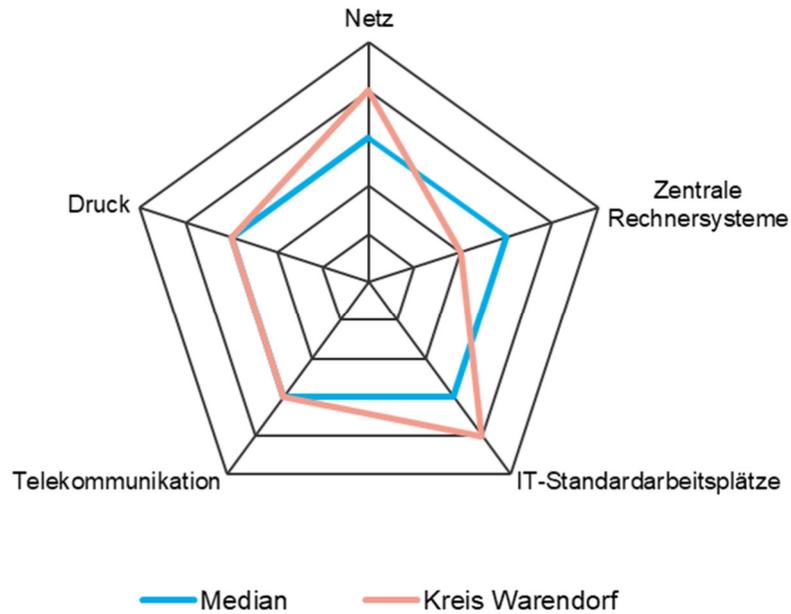


Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Grunddienste liegen im Kreis Warendorf bei 1.690 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung und damit niedriger als in drei Viertel der geprüften Kreise. Der Median liegt bei 2.057 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Anzumerken ist allerdings, dass der Kreis Warendorf hier im Kennzahlenvergleich von der Fixkostendegression profitiert.

Das nachstehende Netzdiagramm stellt grob die Kostensituation für den Kreis Warendorf in den einzelnen Leistungsfeldern innerhalb der IT-Grunddienste dar. Ein innerhalb der Indexlinie liegender Wert bedeutet überdurchschnittlich hohe Kosten. Ein außerhalb der Indexlinie liegender Wert hingegen Kosten, die unter dem interkommunalen Durchschnitt liegen.

Das nachstehende Netzdiagramm stellt die Kostensituation für den Kreis Warendorf in den einzelnen Leistungsfeldern innerhalb der IT-Grunddienste dar. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite 5 dargestellt.

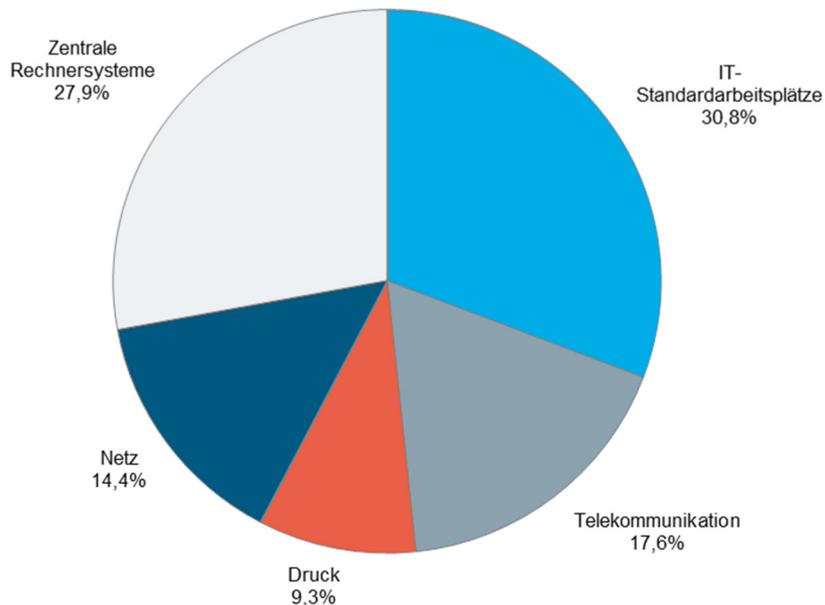
### Kostensituation in den Leistungsfeldern der IT-Grunddienste 2020



Insgesamt sind die Kosten in den Leistungsfeldern der IT-Grunddienste im Kreis Warendorf im interkommunal Vergleich abweichend. So fallen überdurchschnittliche Kosten für die zentralen Rechnersysteme an die durch unterdurchschnittliche Netz- und IT-Standardarbeitsplatzkosten kompensiert werden.

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

### Kostenverteilung innerhalb der IT-Grunddienste 2020



Im Folgenden werden die IT-Grunddienste näher analysiert, die im Kreis Warendorf rund 47 Prozent der Gesamtkosten ausmachen. Auffällig sind hier die vergleichsweise hohen Kosten für die zentralen Rechnersysteme und die in dem Teilbereich interkommunal erhöhten Personalkosten, welche durch den hohen Grad an Eigenerbringung entstehen.

### Kosten innerhalb der IT-Grunddienste in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020

Kostenarten	Kreis Warendorf	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
IT-Standardarbeitsplätze	1.146	1.117	1.495	1.835	29
Netz	285	319	380	486	29
Telekommunikation	346	234	300	405	29

Für Telekommunikation liegen die Kosten etwas höher als bei einem Großteil der geprüften Kreise. Gleichzeitig sind die Kosten für den IT-Standardarbeitsplatz sowie die Netzinfrastruktur wie aber vergleichsweise günstig.

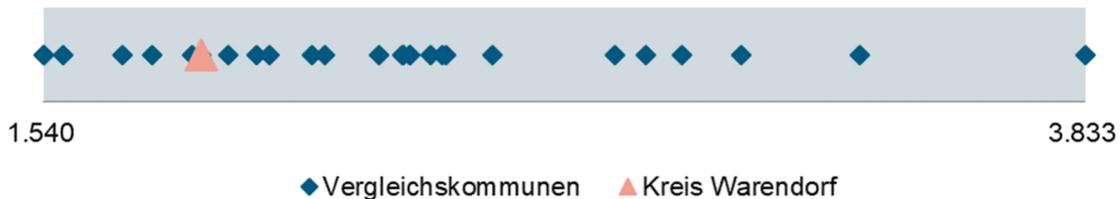
### 3.3.2.2 Fachanwendungen

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 Warendorf** machen einen Anteil von rund 53 Prozent der gesamten IT-Kosten aus.

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

#### Kosten Fachanwendungen je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020



Die Fachanwendungskosten des Kreises Warendorf betragen rund 1.885 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung und liegen damit unter dem Median von 2.329 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Damit sind die Kosten für Fachanwendungen weitestgehend unauffällig. Schlüsselt man die Kosten der Fachanwendungen weiter auf, so spiegelt sich auch hier das gewählte Betriebsmodell des Kreises Warendorf wieder. Da nur wenige ausgewählte Fachanwendungen durch einen Dienstleister wie die citeq bezogen werden, ist der Anteil der Personalkosten mit 37% für die Bereitstellung der Fachanwendungskosten beim Kreis Warendorf überdurchschnittlich hoch. Unter gleichbleibenden Qualitätsansprüchen sind keine Einsparpotentiale ersichtlich.

Selbst überdurchschnittliche 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 Warendorf 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

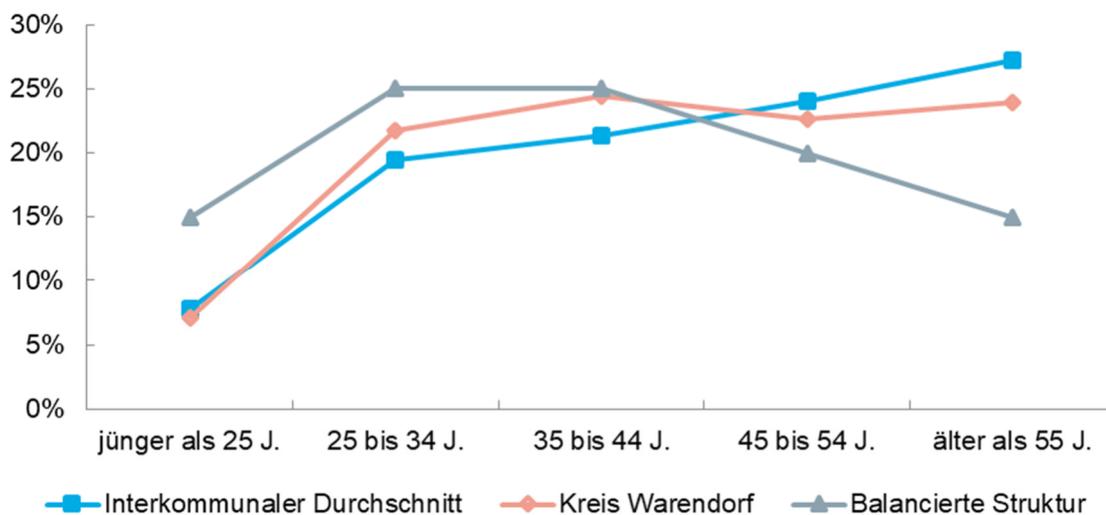
Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)<sup>8</sup> empfiehlt eine balancierte Altersstruktur innerhalb einer Verwaltung, um eine langfristige Handlungsfähigkeit

<sup>8</sup> Hartmut Buck, Bernd Dworschak und Alexander Schletz: Analyse der betrieblichen Altersstruktur. Fraunhofer IAO (Hrsg.), 2005 (abgerufen am 23. Mai 2018) [http://www.ruhr-uni-bochum.de/imperia/md/content/zda/infopool/alterstrukturanalyse\\_iao\\_1\\_.pdf](http://www.ruhr-uni-bochum.de/imperia/md/content/zda/infopool/alterstrukturanalyse_iao_1_.pdf)

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 Warendorf 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



- Die Altersstruktur der Belegschaft des Kreis Warendorf ist etwas weniger alterszentriert als der interkommunale Durchschnitt. Dennoch bestehen vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung Risiken. Die Altersstruktur gibt mithin einen zusätzlichen Anlass, die Digitalisierung innerhalb der Kreisverwaltung weiter mit hoher Priorität voranzutreiben.

#### 3.3.3.2 Stand der Digitalisierung

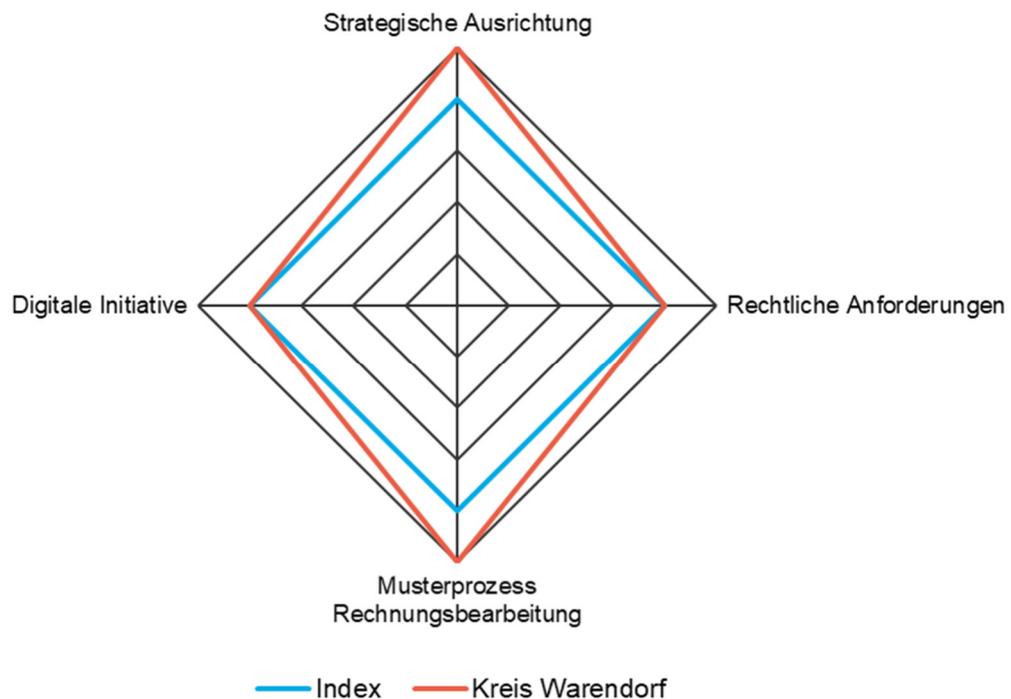
Die gpaNRW bemisst den Stand der Digitalisierung der Verwaltung anhand ausgewählter Aspekte in vier Themenfeldern:

- **Strategische Ausrichtung:** Inwiefern wird die digitale Transformation der Verwaltung gesteuert?
- **Rechtliche Anforderungen:** Inwieweit erfüllt die Verwaltung die rechtlichen Anforderungen des EGovG NRW und OZG?
- **Musterprozess Rechnungsbearbeitung:** Inwieweit wird der Prozess der Rechnungsbearbeitung durch IT unterstützt?

- **Digitale Initiative:** Was leistet die Verwaltung über die rechtlichen Verpflichtungen hinaus?

Das nachstehende Netzdiagramm zeigt den Digitalisierungsstand des Kreis Warendorf in den vorgenannten Themenfeldern. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite 5 dargestellt.

### Stand der Digitalisierung 2022



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

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

#### 3.3.3.2.1 Strategische Ausrichtung

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

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

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

- *Ein Kreis sollte die Verantwortung für die digitale Transformation regeln und die dahinterstehende Funktion mit hinreichenden Weisungsrechten ausstatten.*
- *Ein Kreis sollte eine verbindliche und allen Beteiligten bekannte Strategie zur digitalen Transformation haben und diese kontinuierlich fortschreiben.*
- *Ein Kreis sollte eine verbindliche „Roadmap“ zur digitalen Transformation der Verwaltung besitzen. Darin ist festzulegen, welche Projekte in welchem Zeitraum geplant und umgesetzt werden.*
- *Ein Kreis sollte seine Beschäftigten frühzeitig und systematisch in die digitale Transformation einbinden. Dazu sollte er den zu erwartenden Nutzen aus Sicht der Beschäftigten aufzeigen und ihre Erfahrungen und Ideen nutzen. Darüber hinaus sollte ein Kreis seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für neue Verfahren und Workflows adäquat anleiten und qualifizieren.*

Der **Kreis Warendorf** verfügt über eine Digitalisierungsstrategie die regelmäßig fortgeschrieben wird. Entsprechende Jahresberichte werden für den zuständigen Fachausschuss erstellt. Darüber hinaus ist die Anbindung an den Verwaltungsvorstand sichergestellt. Relevante Kosten- und Sicherheitsinformationen werden vierteljährig im Rahmen der Controllingberichte an den Verwaltungsvorstand geliefert.

Damit verfügt der Kreis Warendorf über eine bessere strategische Grundlage für die digitale Transformation als die meisten geprüften Kreise. Bestandteile sind beispielsweise die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems sowie eines Rechnungseingangsworkflows und die Bereitstellung von Leistungen nach dem Onlinezugangsgesetz.

### **3.3.3.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen**

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

#### **→ Feststellung**

Der Kreis Warendorf erfüllt die gesetzlichen Anforderung aus dem EGovG NRW. Dennoch besteht weitergehendes Potential für den Ausbau der Online-Leistungen.

*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 Warendorf** 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 Kreis Warendorf	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Elektronischer Zugang	erfüllt	29 von 31
De-Mail	erfüllt	31 von 31
Online-Angebot	teilweise	4 von 31
E-Payment	erfüllt	29 von 31
Elektronische Rechnungen	erfüllt	24 von 31
Roadmap OZG	teilweise	7 von 31

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

Dies betrifft in erster Linie den Ausbau der online angebotenen Leistungen. Der Kreis Warendorf ist durch die Vorgaben des EGovG und OZG verpflichtet, zahlreiche Verwaltungsleistungen elektronisch über ein Verwaltungsportal bereitzustellen. Die Intention des Gesetzgebers geht darüber hinaus, dass Leistungen nur online verfügbar sind. Sie zielt vielmehr darauf ab, dass diese auch tatsächlich durch die Bürger und die Unternehmen genutzt und akzeptiert werden.

Um kommunale Leistungen möglichst schnell online bereitstellen zu können, arbeiten Bund, Länder und Kommunen gemeinsam in sogenannten Digitalisierungslaboren. Hier entwickeln Experten aus den Bereichen Recht, IT und Organisation „Blaupausen“ und verwendbare Komponenten für alle Beteiligte.

Das Online-Angebot des Kreises Warendorf basiert zu rund 60 Prozent auf Formularen im PDF-Format. Das heißt, sie müssen ausgedruckt und analog ausgefüllt werden. Dadurch verzichtet der Kreis Warendorf derzeit noch darauf, Anträge über elektronische Datensätze zu erhalten, um sie medienbruchfrei weiterverarbeiten zu können. Voraussetzung dafür sind Formulare, die online ausgefüllt und versendet werden können. Bei ca. 40 Prozent der Leistungen ist diese Online-Beantragung möglich. Damit hat der Kreis Warendorf im interkommunalen Vergleich ein

durchschnittliches, wenngleich vor der Zielsetzung des OZG noch nicht ausreichendes Niveau erreicht. Man hat dies aber erkannt und eine OZG-Koordinierung implementiert, die strategisch in Kooperation mit den Fachbereichen der Gesamtverwaltung an der OZG-Umsetzung arbeitet und hier Maßnahmen priorisiert. Der Kreis Warendorf weitet das Angebot somit kontinuierlich aus, eine konkrete OZG-Roadmap wurde aber noch nicht formuliert.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Warendorf sollte weiterhin konsequent darauf hinarbeiten, mehr Verwaltungsleistungen mit einem hohen OZG-Reifegrad online anzubieten. Zudem sollte durch die OZG-Koordinierung eine OZG-Roadmap erstellt werden, in der eine Ressourcenschätzung zur weiteren Umsetzung inkludiert ist.

### 3.3.3.2.3 Musterprozess Rechnungsbearbeitung

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

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

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

→ **Feststellung**

Der Kreis Warendorf hat einen Prozess für die Bearbeitung seiner Eingangsrechnungen implementiert, der technisch sehr gut unterstützt wird.

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

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

- **Optische Texterkennung:** Ein Kreis sollte Technologien nutzen, um Rechnungen automatisiert auszulesen und relevante Informationen wie Rechnungsdatum, Rechnungsbetrag, Buchungstext, Rechnungsnummer, Zahlungsbedingungen und IBAN automatisch in den Workflow übertragen.
- **Automatisierte Datenergänzung:** Das Finanzverfahren eines Kreises sollte einen Datenabgleich anhand eindeutiger Kriterien wie z.B. der IBAN oder der USt-ID gewährleisten und, falls vorhanden, weitere Informationen wie z.B. eine Kreditorennummer automatisiert ergänzen.
- **Automatisierte Dubletten-Prüfung:** Im Rahmen des Datenabgleichs sollte das eingesetzte Finanzverfahren eines Kreises auch inhaltsgleiche Datensätze identifizieren, um Doppelbuchungen zu vermeiden.
- **Schnittstelle zum Bestellprozess:** Ein Kreis sollte Schnittstellen zum Auftrags- und Vergabewesen nutzen, um die Rechnungsdaten mit den Auftragsdaten automatisiert abzugleichen.
- **Elektronische Bearbeitungshinweise:** Im Workflow eines Kreises sollten automatisiert Informationen für die Bearbeiter an zeitkritischen Schnittstellen generiert werden. Dazu zählen beispielsweise Informationen über nächste Bearbeitungsschritte, offene Anordnungen im Finanzverfahren etc.
- **Digitaler Belegzugriff:** Nach Abschluss des Buchungsvorgangs sollte ein Kreis aus dem Buchungsvorgang unmittelbar auf den digitalisierten Beleg zugreifen können.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob der **Kreis Warendorf** 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 Kreis Warendorf	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Scannen	erfüllt	17 von 30
Optische Texterkennung	erfüllt	16 von 30
Automatisierte Datenergänzung	erfüllt	17 von 30
Automatisierte Dubletten-Prüfung	erfüllt	19 von 30
Schnittstelle zum Bestellprozess	teilweise erfüllt	2 von 30
Elektronische Bearbeitungshinweise	erfüllt	21 von 30
Digitaler Belegzugriff	erfüllt	23 von 30

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

Die Kreisverwaltung erhält ihre Rechnungen überwiegend auf digitalem Wege. Sie hat den Anteil an digitalen Rechnungen bewusst erhöhen wollen und hat ihre Rechnungsstellenden aktiv angesprochen und dafür geworben, den digitalen Weg zu nutzen. PDF-Rechnungen gehen in zentralen Mail-Postfächern ein. Diese werden dann über ein vom Kreis Warendorf selbstentwickeltes Tool digital an die Fachämter zugeteilt.

Papierrechnungen werden zentral in der Poststelle gescannt. Papierrechnungen, die einen vorgelagerten Scanprozess mit manuellen Tätigkeiten erfordern, machen im Kreis Warendorf nur noch einen Anteil von maximal 15 Prozent der Eingangsrechnungen aus. Mit der optischen Texterkennung überträgt das Scanmodul automatisiert die Rechnungsdaten in den Workflow. In dieser technischen Unterstützung liegt ein besonderes Potenzial, die Sachbearbeitung zu entlasten und die Prozesseffizienz zu steigern.

Die Möglichkeit, über eine Schnittstelle zwischen Rechnungsworkflow und Bestellwesen einen automatisierten Abgleich zwischen Bestellung und Eingangsrechnung vorzunehmen, nutzt der Kreis Warendorf nur im Fachamt für Hochbau und Immobilienmanagement. Voraussetzung für Synergieeffekte ist, dass ein Bestellvorgang im Finanzverfahren entsprechende Mittel reserviert und somit die Kontierungsinformationen, wie Kostenstelle, Kostenträger oder Sachkonto vorliegen.

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

→ **Empfehlung**

Der Kreis Warendorf sollte seinen bereits gut ausgeprägten Rechnungsbearbeitungsprozess zukünftig weiter optimieren und die Schnittstelle zwischen Rechnungsworkflow und Bestellwesen konsequenter nutzen.

### 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**

Die digitale Initiative im Kreis Warendorf ist auch über die rechtlichen Anforderungen hinaus gut fortgeschritten. Der Erfolg ist aufgrund fehlender Formalisierungen hingegen nicht abgesichert.

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

- *die technischen Voraussetzungen für ein verwaltungsweites Dokumentenmanagement (Schnittstellen und Dokumentenmanagementsystem bzw. Dokumentenmanagementmodule) geschaffen haben,*

- *die E-Akte in einzelnen Bereichen der Verwaltung pilotweise eingeführt haben und*
- *einen Projektplan für die Einführung der E-Akte in den übrigen Verwaltungsbereichen besitzen.*

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

Nahezu alle Kreise haben bereits ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) samt E-Akten im Einsatz oder befinden sich zumindest in einer Einführungsphase. Der **Kreis Warendorf** hat die E-Akte bereits in diversen Fachbereichen eingeführt und verfügt somit über eine gute Grundlage, Online-Leistungen auch medienbruchfrei weiterverarbeiten zu können. Die technischen Voraussetzungen sind somit erfüllt.

Der Kreis Warendorf nutzt vorrangig ein verwaltungsweit eingeführtes DMS sowie die E-Akten-Funktion einiger Fachverfahren. Insgesamt erbringt der Kreis Warendorf im interkommunalen Vergleich durchschnittlich viele interne und externe Verwaltungsleistungen vollständig digital und medienbruchfrei.

Was dem Kreis Warendorf fehlt, ist hingegen eine klare Strategie samt Projektplan zur einheitlichen verwaltungsweiten Implementierung der E-Akte. Der Kreis Warendorf verfügt aber über Projekt- und Zeitpläne zur Implementierung der E-Akte in einzelnen Bereichen.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Warendorf sollte die guten Ansätze zur weiteren Implementierung der E-Akte in einer verwaltungsweiten Strategie samt Roadmap absichern. Die bereits vorhandenen guten technischen Voraussetzungen sollten intensiver genutzt werden, um mehr Verwaltungsleistungen vollständig digital und medienbruchfrei anzubieten.

### 3.3.4 Prozessmanagement

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

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

Im Idealfall sollte daher einem IT-Einsatz immer eine Verwaltungsprozessbetrachtung vorausgehen. Diese Intention ist auch in § 12 EGovG NRW verankert. Nur so besteht die Möglichkeit, ineffektive und ineffiziente Verwaltungsprozesse zu identifizieren und auf Optimierungspotenziale, z.B. auch durch einen IT-Einsatz, systematisch zu untersuchen. Sie bilden damit die Grundlage, um konkrete IT-Leistungsanforderungen zu definieren und über die Wirtschaftlichkeit von IT-Leistungen zu urteilen.

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

→ **Feststellung**

Das Prozessmanagement des Kreises Warendorf ist gut ausgeprägt, wenngleich dieses eher anlassbezogen im Rahmen von Digitalisierungsprojekten und weniger strategisch aktiv wird.

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)<sup>9</sup> 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 Warendorf** die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen Kreisen aussieht:

<sup>9</sup> BPMN 2.0 (Business Process Model and Notation 2.0) ist der aktuelle Standard zur Geschäftsprozessmodellierung. Er erlaubt, Prozesse grafisch abzubilden und für die gesamte Organisation transparent darzustellen.

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

Anforderung	Status des Kreis Warendorf	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Strategische Vorgaben	teilweise erfüllt	5 von 30
Personalausstattung	erfüllt	5 von 30
Operative Vorgaben	erfüllt	11 von 30
Fachverfahren	erfüllt	28 von 30
Interne Vernetzung	erfüllt	15 von 30
Prozessüberblick	erfüllt	7 von 30
Stand der Umsetzung	teilweise erfüllt	6 von 30

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.

Der Kreis Warendorf weiß um die Bedeutung des Prozessmanagements, insbesondere in Verbindung mit der Digitalisierung und führt hier vorab Prozessanalysen durch. Das Prozessmanagement ist beim Kreis Warendorf zentral im Sachgebiet Organisation verankert. Der Kreis Warendorf hat etwa 1300 Prozesse identifiziert und hier mehr als 100 Prozesse im Rahmen der Digitalisierung analysiert und dokumentiert.

Ebenso wie viele Kreise hat der Kreis Warendorf noch keine ausreichenden verbindlichen Festlegungen für das Prozessmanagement getroffen. So hat er keine strategischen Vorgaben, welche Prozesse mit welcher Priorität analysiert werden sollen. Bisher betreibt der Kreis Warendorf das Prozessmanagement im Rahmen der Digitalisierung; also eher anlassbezogen insbesondere im Bereich der Implementierung der E-Akte.

Die zentralen Stellenanteile des Prozessmanagements sind in den entsprechenden Stellen- und Dienstpostenbeschreibungen verankert. Dezentral bestehen aktuell keine Ressourcen für Prozessmanagement. Aus Sicht des Kreises ist die verfügbare Ressource von weniger als einer Vollzeitstelle aktuell ausreichend.

Der Kreis Warendorf hat zur Prozessmodellierung ein zeitgemäßes Fachverfahren im Einsatz. Gut ist, dass der Kreis Warendorf die Prozessanalysen immer auch nutzt, um Medienbrüche zu identifizieren und Optimierungsmaßnahmen zu formulieren und zu messen. Hierzu werden entsprechende Kennzahlen verwendet.

Auch wenn ein 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. Der Kreis Warendorf hingegen bindet das Prozessmanagements aktiv in die Verwaltungsdigitalisierung mit ein und nutzt aktiv die Potentiale des Prozessmanagements.

### ➔ Empfehlung

Der Kreis Warendorf sollte seine Bemühungen für ein systematisches Prozessmanagement weiterverfolgen. Hierzu sollte er zunächst strategischen Vorgaben definieren. Auf dieser

Grundlage sollte der Kreis seine Verwaltungsprozesse priorisieren und den Personalbedarf für ein systematisches und zukunftsfähiges Prozessmanagement bemessen.

### 3.3.5 IT-Sicherheit

In einer modernen Verwaltung werden nahezu alle Prozesse und Fachaufgaben mit IT gesteuert bzw. unterstützt. Im Zuge der fortlaufenden Digitalisierung wird die Durchdringung mit IT in den Verwaltungsprozessen weiter steigen. Schon bei dem aktuellen Stand der Digitalisierung würde bei einem Ausfall der IT die Arbeit in nahezu allen Verwaltungsbereichen vollständig zum Erliegen kommen. Die Verwaltung ist mehr denn je davon abhängig, dass die IT möglichst störungsfrei funktioniert und die zu verarbeitenden Daten angemessen geschützt sind.

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

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

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

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

- Die technischen, räumlichen und organisatorischen Sicherheitsmaßnahmen des Kreises Warendorf sind sehr gut ausgeprägt.

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

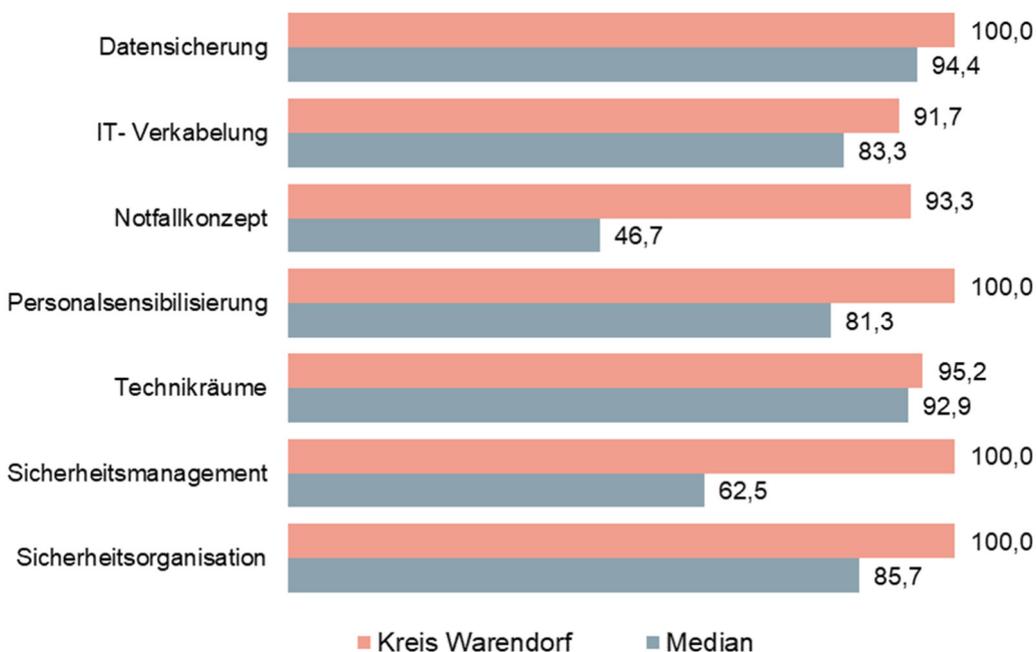
Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens des **Kreises Warendorf** erfüllt sind. In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

### Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Die Sicherheitsanforderungen an die IT des Kreis Warendorf werden auch im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich gut erfüllt. In den einzelnen Prüfaspekten stellen sich die Ergebnisse für den Kreis Warendorf wie folgt dar:

### Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Das IT-Sicherheitsniveau des Kreises Warendorf ist insgesamt sehr gut ausgeprägt.

### 3.3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

Rechnungsprüfung Fachprogramme im Bereich der Finanzbuchhaltung vor ihrem Einsatz prüfen. Diese Prüfung setzt ab 2021 auf der Konformitätsprüfung der gpaNRW auf. Die örtliche Prüfung zielt auf den rechtskonformen Einsatz der Fachprogramme innerhalb der örtlichen Rahmenbedingungen des Kreises ab.

Auch darüber hinaus kann die örtliche Prüfung erheblich zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT-Bereitstellung beitragen. In diesem Zusammenhang kann sie beispielsweise prüfen, ob technische und organisatorische Sicherheitsmaßnahmen hinreichend umgesetzt werden. Auf der anderen Seite kann die IT die Prüfhandlungen effizienter machen und somit die Wirksamkeit der örtlichen Rechnungsprüfung stärken bzw. sichern.

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

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

#### → **Feststellung**

Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Warendorf sichern die notwendigen örtlichen IT-Prüfhandlungen insbesondere aufgrund fehlender Ressourcen nicht in allen Punkten ab.

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

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

Das Rechnungsprüfungsamt des **Kreis Warendorf** stellt nur einen Teil der notwendigen Prüfhandlungen der örtlichen IT-Prüfung sicher. Dieser Umstand ist nicht auf ein fehlendes Bewusstsein, sondern auf meine mangelnde Ressourcenausstattung des Rechnungsprüfungsamtes zurückzuführen. 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 Warendorf diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Kreise haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	Ja	25 von 31
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz (Updates etc.)	Nein	23 von 31
Sonstige einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	Nein	20 von 31
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten (Strategie-)Zielen	Ja	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	Ja	15 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	12 von 31

Eine unmittelbare gesetzliche Verpflichtung besteht vorrangig für die Prüfung der Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung. Mit der Einführung der Zulassungspflicht von Fachverfahren zur Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft gem. § 94 Abs. 2 GO NRW hat der Gesetzgeber zum 01. Januar 2021 ein zweistufiges Verfahren eingeführt, das die Eignung der in der kommunalen Haushaltswirtschaft eingesetzten Fachprogramme landesweit einheitlich sicherstellen soll und die individuellen Prüfungshandlungen in den Kommunen vor Ort reduziert. Hierdurch wurde aber auch vom Gesetzgeber bekräftigt, dass es gemäß §§ 104 Absatz 1 Nummer 3 GO NRW, 28 Absatz 5 Nummer 1 KomHVO NRW eine Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung bleibt, die Fachprogramme vor ihrem Einsatz zu prüfen. Somit wurde letztlich auch der Stellenwert der Anwendungsprüfung durch die Rechnungsprüfungsämter ausdrücklich bekräftigt und als unverzichtbare Pflichtaufgabe bestätigt. Da die von der gpaNRW zugelassenen Fachprogramme die geforderte Gesetzeskonformität grundsätzlich in der vom Hersteller für den Markt bereitgestellten Form erfüllen, sind die individuellen Anpassungen des Fachprogramms durch Konfiguration und Parametrisierung (sog. „Customizing“) bei der Implementierungsprüfung der Rechnungsprüfungsämter zu berücksichtigen. Darüber hinaus liegt auch die Prüfung von Fachverfahren, die derzeit nicht unter die Zulassungspflicht durch die gpaNRW nach § 94 Abs. 2 GO NRW fallen, in der Verantwortung der örtlichen Rechnungsprüfung.

Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das digitale Datenvolumen ist, desto größer ist aus Sicht der gpaNRW die Notwendigkeit, aber auch das Potenzial, von Massendatenanalysen. Grundsätzlich können Massendatenanalysen die Transparenz und den Informationsgehalt von Daten erhöhen und Erkenntnisse bringen, die

sonst nicht oder zumindest nur schwer erkannt werden können. Dadurch ist die örtliche Rechnungsprüfung eher in der Lage, ein breiteres Betrachtungsfeld in kürzerer Zeit und mit geringem Personalaufwand nach Auffälligkeiten zu untersuchen. Ein solches System befindet sich im Kreis Warendorf aktuell im Aufbau wird aber noch nicht genutzt. Der Kreis Warendorf schöpft die hier gegebenen Möglichkeiten – so wie viele andere Kreise auch - noch nicht vollumfänglich aus.

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.

Darüber hinaus ist IT auch Bestandteil von Fachprüfungen. Diese findet aber nur teilweise Eingang in die Prüfungsplanung im Kreis Warendorf. Das Vorgehen ist hier bisher noch nicht systematisch, sondern eher anlassbezogen. Die örtliche Rechnungsprüfung ist sich aber der Bedeutung des Themas IT und den verbundenen Risiken bewusst.

Der größte Engpass für die örtliche IT-Prüfung des Kreis Warendorf liegt wie bei den meisten anderen geprüften Kreisen in der knappen Personalressource. So verfügt der Kreis Warendorf über 0,1 Vollzeitstellen für die IT-Prüfung. Des Weiteren hat der Kreis Warendorf einen Jahresansatz von 6.500€ gebildet um für Einzelfälle externe fachkundige Dritte für IT-Prüfungstätigkeiten zu beauftragen. Neben den quantitativen Personalressourcen mangelt es meist auch an der fachlichen Qualifikation, um den geforderten Prüfinhalten gerecht werden zu können. Selbst die Kreise, die IT-Prüfungen durchführen, fühlen sich meist nicht annähernd adäquat aus- und fortgebildet. Dadurch besteht das Risiko, dass auch zukünftig IT-Prüfungen nicht im erforderlichen Umfang durchgeführt werden können.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Warendorf sollte 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 stehen dabei im Fokus.

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

Beispielsweise standen in NRW aus Förderprogrammen im Zeitraum zwischen 2017 und 2020 rund sechs Milliarden Euro zur Verfügung, die auch für Digitalisierungsmaßnahmen in den Schulen genutzt werden konnten. Diese resultieren insbesondere aus dem Programm „Gute Schule 2020“, dem Kommunalinvestitionsfördergesetz des Bundes (KInvFG) sowie der jährlichen Schul- und Bildungspauschale. Darüber hinaus stehen in NRW aktuell über eine Milliarde Euro aus dem zwischen Bund und Ländern beschlossenen „DigitalPakt Schule“ bereit, die ausschließlich in die Digitalisierung der Schulen fließen. Im Rahmen der umfassenden „Digitalstrategie Schule NRW“ stellt das Land NRW für die Weiterentwicklung des schulischen Bildungsbereichs bis 2025 weitere Finanzmittel bereit.

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

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

Teils sind die Kreise für Förderschulen und Berufskollege allerdings selbst als Schulträger auch für die "äußeren" Schulangelegenheiten zuständig. Darunter fallen alle Bereiche, die die Verwaltung, die Schulgebäude und -gelände sowie deren Ausstattung betreffen. Im Hinblick auf die IT haben die Kreise gemäß § 79 des Schulgesetzes NRW (SchulG NRW) eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.

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

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

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

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

#### → **Feststellung**

Der Kreis Warendorf hat einen guten Ausstattungsprozess für die IT an Schulen implementiert, dessen Erfolg aber durch fehlenden formalisierte Grundlagen nicht hinreichend abgesichert ist.

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

## Rahmenbedingungen des Kreis Warendorf zur Digitalisierung der Schulen 2022



Die IT-Ausstattung der Schulen beim **Kreis Warendorf** basiert auf definierten Standards und einem einheitlichen Ausstattungskonzept für die Klassenräume. Der Kreis Warendorf steht in engem Austausch mit den Schulleitungen sowie den IT-Koordinatoren der Schulen. Der First-Level-Support wird über die zentrale IT bedient.

Bedarfe und Beschaffungen für die Schulen werden beim Kreis Warendorf an zentraler Stelle im Sachgebiet IT koordiniert. Hier besteht ein zentraler und auch vollständiger Überblick über die IT-Kosten und die IT-Ausstattung an den Schulen des Kreises. Der Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen des Kreises von der Bedarfsmeldung bis zur Bezahlung und Einrichtung ist verbindlich geregelt.

Der Kreis Warendorf stellt in regelmäßigen Abstimmungsgesprächen mit den Schulen sicher, dass die Bedarfe auch in die Haushaltsplanung aufgenommen werden. Diese Abstimmung erscheint aber mehr anlassbezogen zu sein als regelmäßig und systematisch. Eine formalisierte und strategische Medienentwicklungsplanung für die Schulstandorte des Kreis Warendorf existiert nicht.

### ➔ **Empfehlung**

Der Kreis Warendorf sollte die guten Rahmenbedingungen zur Ausstattung seiner Schulen mit einer Medienentwicklungsplanung und einem regelmäßigen und systematischen Austausch mit den Schulen absichern. Dabei kann er sich auf gut funktionierende, gelebte Prozesse und diverse Einzelregelungen sowie eine transparente Datenlage stützen.

## 3.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F1	Der Kreis Warendorf erfüllt die gesetzlichen Anforderung aus dem EGovG NRW. Dennoch besteht weitergehendes Potential für den Ausbau der Online-Leistungen.	19	E1	Der Kreis Warendorf sollte weiterhin konsequent darauf hinarbeiten, mehr Verwaltungsleistungen mit einem hohen OZG-Reifegrad online anzubieten. Zudem sollte durch die OZG-Koordinierung eine OZG-Roadmap erstellt werden, in der eine Ressourcenschätzung zur weiteren Umsetzung inkludiert ist.	114
F2	Der Kreis Warendorf hat einen Prozess für die Bearbeitung seiner Eingangsrechnungen implementiert, der technisch sehr gut unterstützt wird.	21	E2	Der Kreis Warendorf sollte seinen bereits gut ausgeprägten Rechnungsbearbeitungsprozess zukünftig weiter optimieren und die Schnittstelle zwischen Rechnungsworkflow und Bestellwesen konsequenter nutzen.	116
F3	Die digitale Initiative im Kreis Warendorf ist auch über die rechtlichen Anforderungen hinaus gut fortgeschritten. Der Erfolg ist aufgrund fehlender Formalisierungen hingegen nicht abgesichert.	23	E3	Der Kreis Warendorf sollte die guten Ansätze zur weiteren Implementierung der E-Akte in einer verwaltungsweiten Strategie samt Roadmap absichern. Die bereits vorhandenen guten technischen Voraussetzungen sollten intensiver genutzt werden, um mehr Verwaltungsleistungen vollständig digital und medienbruchfrei anzubieten.	117
F4	Das Prozessmanagement des Kreises Warendorf ist gut ausgeprägt, wengleich dieses eher anlassbezogen im Rahmen von Digitalisierungsprojekten und weniger strategisch aktiv wird.	118	E4	Der Kreis Warendorf sollte seine Bemühungen für ein systematisches Prozessmanagement weiterverfolgen. Hierzu sollte er zunächst strategischen Vorgaben definieren. Auf dieser Grundlage sollte der Kreis seine Verwaltungsprozesse priorisieren und den Personalbedarf für ein systematisches und zukunftsfähiges Prozessmanagement bemessen.	119
F5	Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Warendorf sichern die notwendigen örtlichen IT-Prüfhandlungen insbesondere aufgrund fehlender Ressourcen nicht in allen Punkten ab.	122	E5	Der Kreis Warendorf sollte eine IT-Prüfstrategie entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte er eine Personalbemessung durchführen und Anforderungen an die fachliche Qualifikation der IT-Prüfenden beschreiben.	124

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Der Kreis Warendorf hat einen guten Ausstattungsprozess für die IT an Schulen implementiert, dessen Erfolg aber durch fehlenden formalisierte Grundlagen nicht hinreichend abgesichert ist.	125	E6	Der Kreis Warendorf sollte die guten Rahmenbedingungen zur Ausstattung seiner Schulen mit einer Medienentwicklungsplanung und einem regelmäßigen und systematischen Austausch mit den Schulen absichern. Dabei kann er sich auf gut funktionierende, gelebte Prozesse und diverse Einzelregelungen sowie eine transparente Datenlage stützen.	127

## 4. Hilfe zur Erziehung

### 4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Warendorf 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.

Der Kreis Warendorf rechnet zudem damit, dass sich das neue Gesetz zum Schutz des Kindeswohls und zur Weiterentwicklung und Verbesserung des Schutzes von Kindern und Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen (Landeskinderschutzgesetz NRW) belastend auf den Bereich der Hilfe zur Erziehung auswirken wird.

#### **Hilfe zur Erziehung**

Der Kreis Warendorf weist im Jahr 2020 im Vergleich zu den anderen Kreisen einen niedrigen Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre auf. Dabei sind die Aufwendungen sowohl einwohnerbezogen als auch fallbezogen niedrig. Ausschlaggebend für die niedrigen Aufwendungen je Hilfefall ist der hohe Anteil der ambulanten Hilfen im Kreis Warendorf und der hohe Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen.

Der Kreis hat vergleichsweise wenige, aber dafür kostenintensive Hilfefälle nach § 41 SGB VIII. Dabei steuert das Kreisjugendamt die Hilfen für Junge Volljährige mit Unterstützung eines Verselbständigungskonzeptes gut. Der Kreis Warendorf hat seine Aufnahmequote für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) konstant erfüllt. Deshalb hat er trotz rückläufiger Fallzahlen eine vergleichsweise hohe Falldichte für UMA. Die fallbezogenen Aufwendungen liegen jedoch auf einem niedrigen Niveau.

Das vorhandene Finanzcontrolling ist gut ausgestaltet. Der Kreis hat ein Fachcontrolling eingerichtet, das die Wirksamkeit von Hilfen und die Zielerreichung analysiert. Durch fest definierte Anforderungen an die Trägerberichte und die Auswertung der Evaluationsergebnisse hat der Kreis eine gute Grundlage für eine effektive Steuerung geschaffen.

Die Prozess- und Qualitätsstandards des Kreises Warendorf bieten gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Auch das Hilfeplanverfahren basiert auf entsprechenden Verfahrensstandards und ist für alle Beteiligten transparent und nachvollziehbar geregelt. Positiv ist, dass die Wirtschaftliche Jugendhilfe frühzeitig in die Prüfung der Zuständigkeit sowie in die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen eingebunden wird.

Der Kreis Warendorf hat noch keine Personalbemessung für die Wirtschaftliche Jugendhilfe vorgenommen. Vor dem Hintergrund der besonders hohen Anzahl Fälle je Vollzeit-Stelle in diesem Aufgabenbereich, sollte der Kreis Warendorf eine fortschreibbare Personalbemessung vornehmen, die insbesondere auf die örtlichen und individuellen Besonderheiten und Bedürfnisse des Kreises Warendorf abgestimmt ist. Das erleichtert die objektive Einschätzung zum Personalbedarf und auch den sachgerechten Einsatz von Personalressourcen.

## 4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung umfasst nach der Definition der gpaNRW die Hilfen nach dem Zweiten Kapitel, Vierten 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 Hilfgewährung 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 sowie einige Kennzahlen im Bereich Hilfe zur Erziehung für den Kreis Warendorf.

### 4.3 Strukturen

- Der Kreis Warendorf ist bei den betrachteten soziostrukturellen Rahmenbedingungen vergleichsweise begünstigt. Dies kann sich entlastend auf den Bedarf an Hilfe zur Erziehung auswirken.

#### Strukturen im Kreis Warendorf 2020

Kreis	
Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	159.284
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	34.082
Anzahl vom Kreisjugendamt betreute Kommunen	10
Anzahl Kommunen im Kreis	13
Gebietsfläche des Kreises in ha	131.942

#### Strukturen der Kreise mit Kreisjugendamt in NRW 2020

	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	159.284	52.975	100.926	140.251	160.480	246.398	27

	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	34.082	10.788	20.367	29.008	33.942	53.940	27
Anzahl vom Kreisjugendamt betreute Kommunen	10	3	7	9	11	20	27
Anzahl Kommunen im Kreis	13	7	10	11	15	24	27
Gebietsfläche des Kreises in ha	131.942	43.732	70.952	111.204	124.651	196.017	27

Dem **Kreis Warendorf** gehören 13 kreisangehörige Kommunen an. Das Kreisjugendamt ist für zehn Kommunen zuständig:

- Gemeinde Beelen,
- Stadt Drensteinfurt,
- Stadt Ennigerloh,
- Gemeinde Everswinkel,
- Gemeinde Ostbevern,
- Stadt Sassenberg,
- Stadt Sendenhorst,
- Stadt Telgte,
- Gemeinde Wadersloh und
- Stadt Warendorf.

Die Städte Ahlen, Beckum und Oelde haben ein eigenes Jugendamt. Das Kreisjugendamt Warendorf betreut mehr Kommunen als die Mehrheit der Kreise in NRW.

Der Kreis Warendorf hat mit rund 132.000 ha eine größere Gebietsfläche als 75 Prozent der Vergleichskreise. Grundsätzlich kann sich eine sehr große oder sehr kleine Gebietsfläche im Zusammenhang mit der Anzahl und Lage der betreuten Kommunen auch auf die Steuerung der Hilfe zur Erziehung auswirken. Es gibt mögliche Auswirkungen auf die Organisation, die Steuerung der präventiven Angebote und der Hilfefälle sowie auf den Personaleinsatz. In Kreisen mit großer Gebietsfläche sind 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.

Der Kreis Warendorf ist für eine große Gebietsfläche und auch für die meisten Kommunen im Kreis zuständig. Dies wirkt sich auf die Rüstzeiten des vollständig in Warendorf untergebrachten ASD, insbesondere für lange Fahrtzeiten, erhöhend aus. Die Fachkräfte des ASD führen Hausbesuche durch.

### Soziostrukturelle Rahmenbedingungen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen.

#### Soziostrukturelle Rahmenbedingungen im Jahr 2020

Kennzahlen	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent*	21,40	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**	2,20	1,00	1,70	2,20	2,55	4,30	27
Anteil Alleinerziehende an den Bedarfsgemeinschaften SGB II in Prozent**	18,84	16,66	17,96	19,06	19,86	22,25	27
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent**	3,29	3,29	4,26	4,82	5,40	7,18	27

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

\*\*Kennzahl bezieht sich auf den Kreis Warendorf insgesamt.

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

Der Kreis Warendorf hat im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes einen Anteil an Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung, der oberhalb des dritten Viertelwertes im Vergleich mit den anderen Kreisen liegt. Der hohe Anteil an Jugendeinwohnern wirkt sich rechnerisch begünstigend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht aus.

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

Eine hohe Jugendarbeitslosigkeit kann mehr Hilfen des Jugendamtes erfordern. Arbeitslosigkeit kann in Verbindung mit Perspektivlosigkeit und Geldmangel zu Defiziten führen, die Hilfe zur Erziehung erforderlich machen. Diese Kennzahl betrifft allerdings nur einen Teil der Zielgruppe von Hilfe zur Erziehung.

Bei der Jugendarbeitslosenquote positioniert sich der Kreis Warendorf im mittleren Bereich des Vergleichs. Daher besteht keine nennenswerte Auswirkung auf die Hilfe zur Erziehung. Der Kreis hat verschiedene Maßnahmen ergriffen, um Hilfeempfänger ab dem 15. Lebensjahr beim Übergang von der Schule zum Beruf zu begleiten. Die Kapitel 4.3.2 Präventive Angebote und 4.7.2.6 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII enthalten dazu nähere Ausführungen.

## **Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II**

Der Kreis Warendorf einen Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II, der zwischen erstem Viertelwert und Median des Vergleichs mit den anderen Kreisen liegt. Die niedrige Positionierung bedeutet, dass kein direkter Einfluss auf den Umfang des Bedarfes an Hilfen zur Erziehung zu erwarten ist.

Laut dem Bericht Monitor Hilfen zur Erziehung der AKJ TU Dortmund wirken sich der Familienstatus und der Transferleistungsbezug auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung aus. Laut diesem Bericht der AKJ werden ambulante und stationäre Hilfen vermehrt durch Alleinerziehende in Anspruch genommen. Gleiches gilt noch verstärkt bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen.

## **Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent**

Mit seinem Anteil an Schulabgängern ohne Abschluss je 100 Schulabgänger bildet der Kreis Warendorf das Minimum des Vergleichs. Diese Positionierung bedeutet, dass kein direkter Einfluss auf den Umfang des Bedarfes an Hilfen zur Erziehung zu erwarten ist.

## **Jugendamtstyp und Belastungsklasse**

Der Kreis Warendorf ist dem Jugendamtstyp 3 und der Belastungsklasse 4 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund zugeordnet. Diese Einstufung bedeutet eine sehr geringe Kinderarmut. Insgesamt betrachtet haben von den Kreisen mit Kreisjugendamt 25 Kreise eine sehr geringe Kinderarmut und zwei Kreise eine geringe Kinderarmut. Eine sehr geringe Kinderarmut kann eine Entlastung für den Bedarf an Hilfen zur Erziehung bedeuten.

### **4.3.1 Umgang mit den Strukturen**

Dem **Kreis Warendorf** sind diese soziostrukturellen Rahmenbedingungen bekannt und er bezieht sie in die Planungen mit ein. In seinem Familienbericht hat der Kreis Warendorf eine Bestandsaufnahme zu den sozialen Strukturen und zur Lage der Familien im Kreis Warendorf vorgenommen.

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

### **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 Warendorf ist mit einer Vielzahl bedarfsgerechter frühzeitiger, niederschwelliger und präventiver Angebote für verschiedene Alters- und Zielgruppen gut aufgestellt.

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

Der **Kreis Warendorf** hat bereits zahlreiche Angebote im präventiven Bereich etabliert und baut diese sukzessive weiter aus. Die präventiven Angebote sind entlang einer lückenlosen Präventionskette von Geburt bis zum Übergang von der Schule in den Beruf zusammengeführt. Die Präventionskette unterteilt sich in fünf Altersphasen:

- Phase 1: Angebote für 0 bis 3-Jährige
- Phase 2: Angebote für 3 – 6-Jährige
- Phase 3: Angebote für 6 – 10-Jährige
- Phase 4: Angebote für 10 bis 18-Jährige
- Phase 5: Angebote für über 18-Jährige

Im Kreisjugendamt ist ein Präventionsteam eingerichtet, das die präventiven Angebote koordiniert und eng mit der Jugendhilfeplanung und anderen Ämtern zusammenarbeitet. Das Sachgebiet umfasst insbesondere folgende Aufgabenbereiche:

- Kreisjugendpflege, Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, erzieherischer. Kinder- und Jugendschutz
- Bewirtschaftung des Kinder- und Jugendförderplanes des Kreises Warendorf
- Schulsozialarbeit an den drei Berufskollegs
- Koordinierung der Netzwerke Frühe Hilfen (Schwerpunkt null bis drei Jahre)
- Koordinierung und Aufbau der Netzwerke Kindheit (ab vier Jahren, kinderstark NRW)
- Willkommensbesuche für erstgeborene Kinder in den ersten Lebensmonaten
- Koordinierung erzieherische Hilfen im Primarbereich (OGS Konzept / Übergangsmanagement II)
- Begleitung des Multiprofessionellen Mobilen Teams in Abstimmung mit dem Schulamt und der Schulaufsicht

Das Amt für Jugend und Bildung hat in allen Kommunen im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes kommunale Netzwerke der „Frühen Hilfen und Schutz“ aufgebaut. Akteurinnen und Akteure der Netzwerke sind Vertreterinnen und Vertreter aus den Kommunen, des Kreises (wie z.B. Jugendamt, Schulamt, Gesundheitsamt), der Kindertageseinrichtungen, der Schulen sowie Vertreterinnen und Vertreter des Gesundheitswesens. Die Akteurinnen und Akteure nehmen an regelmäßigen stattfindenden kommunalen Netzwerktreffen teil. Durch die Vernetzung will der

Kreis professionsübergreifende Handlungswissen teilen, die Kooperationsstrukturen stärken sowie Hilfe- und Unterstützungsbedarfen bei Kindern, Jugendlichen und Familien frühzeitig und nachhaltig erkennen.<sup>10</sup>

Die Schulsozialarbeit verdeutlicht die Kooperation von Jugendhilfe und Schule. Die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter des Kreises Warendorf bilden die Schnittstelle zwischen Schule und Kreisjugendamt. Bei Bedarf nehmen sie Kontakt zum Kreisjugendamt auf und begleiten Kinder und Jugendliche zu Terminen im Jugendamt oder zu anderen Beratungs- und Fachinstitutionen. Zu ihren Aufgaben gehört auch die Koordination pädagogischer Gespräche und das Erstellen von Sozial- und Schulberichten für die Schullakte.

Das Kreisjugendamt hat sich zudem eng mit dem Jobcenter verzahnt. Dazu zählen gemeinsame Hilfeplangespräche um die Verselbständigung junger Menschen vorzubereiten. Das Jobcenter investiert viel Zeit in die Beratung und Förderung junger Menschen, um sie beim Übergang von der Schule in den Beruf bestmöglich zu unterstützen. Im Kreis Warendorf gibt es über das Kreisgebiet verteilt vier Jugendberufsagenturen, an die sich junge Menschen wenden können, um Unterstützung zu erhalten.

## 4.4 Organisation und Steuerung

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

### 4.4.1 Organisation

- ➔ Die klare Aufbauorganisation und die Ansiedlung des Amtes für Jugend und Bildung sowie des Sozialamtes im selben Dezernat ermöglichen dem Kreis Warendorf Synergieeffekte für dieselbe Zielgruppe.

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

Der **Kreis Warendorf** hat zum 1. August 2022 sein „Amt für Kinder, Jugendliche und Familien“ mit dem „Amt für Bildung, Kultur und Sport“ zusammengelegt. Das neu gebildete „Amt für Jugend und Bildung“ ist in der Aufbauorganisation des **Kreises Warendorf** dem Dezernat 3 zugeordnet. Die Aufgaben Jugend und Schule sind daher seit der Umstrukturierung im gleichen Amt angesiedelt. Das Sozialamt gehört dem gleichen Dezernat an. Da beide Ämter teilweise dieselbe Zielgruppe ansprechen, sind gemeinsame Maßnahmen sowie Vernetzungen und Synergien möglich und werden intensiv genutzt.

Der ASD des Kreises Warendorf arbeitet sozialraumorientiert in drei regional zugeordneten Fachteams, von denen zwei Teams im Kreishaus untergebracht sind. Ein weiteres Team hat seinen Standort in einer Nebenstelle, die sich ebenfalls in Warendorf befindet. Bezirk I ist zuständig für die Kommunen Ostbevern und Warendorf. Bezirk II kümmert sich um Drensteinfurt,

<sup>10</sup> Quelle Internet: <https://rbn.kreis-warendorf.de/themen/kooperation-schule-jugendhilfe/umsetzung-vor-ort.html>

Ennigerloh sowie Wadersloh, und der ASD-Bezirk III um Beelen, Everswinkel, Sassenberg, Sendenhorst und Telgte. Im Zuge der Umsetzung des neuen Landeskinderschutzgesetzes NRW, plant der Kreis Warendorf, ab dem ersten Quartal 2023 ein weiteres Regionalteam zu bilden. Die Teams werden dadurch kleiner, und die bezirkliche Zuordnung wird sich verändern. Das Team neuen Bezirks IV soll in der Nebenstelle angesiedelt werden, so dass künftig an beiden ASD-Standorten zwei Teams untergebracht sein werden. Eine der künftig vier Teamleitungen soll als Stellvertretung der Sachgebietsleitung Sozialer Dienst/Pflegekinderdienst benannt werden. Bislang erfolgt die Vertretung durch die Jugendamtsleitung. Seit der Umstrukturierung ist die Jugendamtsleitung zusätzlich für die Bereiche Bildung, Kultur und Sport verantwortlich, daher soll sie durch die organisatorische Veränderung bei der stellvertretenden Sachgebietsleitung Sozialer Dienst/Pflegekinderdienst entlastet werden.

Der Kreis hat bei den Hilfen zur Erziehung als Spezialdienste einen Pflegekinderdienst (PKD), eine Fachstelle für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sowie eine Fachstelle für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) eingerichtet.

Jedes ASD-Team hat eine eigene Teamleitung. Als erfahrene Fachkräfte unterstützt sie ihr Team und insbesondere neue ASD-Fachkräfte bei der Fallbearbeitung. Zu ihren Aufgaben gehört zudem die enge Fallbegleitung der Fachkräfte im Kinderschutz. Außerdem ist die Teamleitung für die Qualitätssicherung und die Einhaltung der Standards verantwortlich. Die Teamleitung ist federführend für die Einarbeitung neuer Teammitglieder zuständig. Sie führt die Einarbeitungsgespräche und stellt sicher, dass der Einarbeitungsordner des Kreisjugendamtes strukturiert durchgearbeitet wird. Damit die Teamleitung ihre Aufgaben wahrnehmen kann, ist sie von der Bearbeitung eigener Fälle freigestellt. Bei Abwesenheiten vertreten sich die Teamleitungen gegenseitig bei Besprechungen in anderen Teams. Dieses Vorgehen stellt einheitliche Standards in den Teams sicher.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) ist zentral im Kreishaus angesiedelt. Sie prüft unter anderem die Zuständigkeit und macht Kostenerstattungen geltend.

Es gibt eine Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII für den ambulanten Bereich der Hilfe zur Erziehung. Zudem hat das Kreisjugendamt sowohl regionale als auch überregionale Arbeitskreise für den Pflegekinderdienst gebildet. In den Städten und Gemeinden hat der Kreis diverse Netzwerke von Fachkräften aus den Bereichen Jugendhilfe, Schule, Gesundheitswesen und Verwaltung aufgebaut, die sich regelmäßig in Arbeitskreisen austauschen. Dabei wird der Fokus auf die Unterstützung der Familien in Bereich der Erziehungs- und Beziehungskompetenz gelegt und Bildungseinrichtungen (z. B. Elementar- bis Sekundarbereich) mit einbezogen. Zudem verfügt der Kreis seit dem Jahr 2013 über ein Rahmen- und Handlungskonzept Schule-Jugendhilfe, in dem die wesentlichen Schnittstellen für die Zusammenarbeit von Jugendhilfe Schule dargestellt sind.

#### 4.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

- Der Kreis Warendorf richtet seine Aufgabenerledigung bei der Hilfe zur Erziehung an seiner präventiven Gesamtstrategie aus.

*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 Warendorf** hat als strategische Ziele festgelegt, die sog. Frühen Hilfen unter Berücksichtigung des Schutzes von Kindern, Jugendlichen und Familien konzeptionell weiterzuentwickeln und zu implementieren. Die vom Kreis geschaffenen präventiven und niederschweligen Hilfsangebote sollen dazu beitragen, dass Maßnahmen der Hilfe zur Erziehung gar nicht erst erforderlich werden. Außerdem soll im Bereich der Erziehung die Elternarbeit intensiviert werden.

Das Präventionsangebot wurde in den letzten Jahren umfassend ausgebaut, und der Kreis leistet vielfältige Netzwerkarbeit, um etwaige Hilfebedarf frühzeitig zu erkennen. Das Jugendamt legt großen Wert darauf, junge Menschen frühestmöglich bedarfs- und zielgerichtet zu fördern, damit Krisensituationen und intensivere Hilfebedarfe möglichst nachhaltig vermieden werden. In seinem Jahresbericht stellt der Kreis Warendorf den Erfolg seines präventiven gesamtstrategischen Ziels in Form eines deutlich gestiegenen Anteils ambulanter Hilfen zur Erziehung an den gesamten HzE-Fällen dar. Die Quote hat sich von 44 Prozent im Jahr 2007 auf über 70 Prozent im Jahr 2020 erhöht.

Der Kreis Warendorf hat sich zum Ziel gesetzt, die Bildungschancen von Kindern möglichst frühzeitig zu verbessern und die Übergangsentwicklung zwischen Bildungsstationen zu begleiten. Deshalb sehen die Maßnahmen des Kreisjugendamtes vor, das Übergangsmangement von der Kindertageseinrichtung zur Schule weiterzuentwickeln und zu verstetigen. Darüber hinaus hat der Kreis seit 2015 ein Konzept zum „Übergangsmangement II“ entwickelt, das die Entwicklungschancen von Kindern mit besonderen Förderbedarfen im Übergang vom Elementarbereich in den Primarbereich verbessern soll.

#### 4.4.3 Finanzcontrolling

- Der Kreis Warendorf hat ein Finanzcontrolling installiert, mit dem er den Aufgabenbereich der Hilfe zur Erziehung gut steuert.

*Ein produktorientiertes Finanzcontrolling sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen insgesamt und differenziert nach Kommunen bzw. Bezirken aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte der Kreis messen, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Kennzahlen kann er als Grundlage für die Steuerung regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellen. So schafft der Kreis Transparenz zum Ressourceneinsatz und -verbrauch sowie zur Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen. Abweichungen von den gesetzten Zielen kann er durch einen Soll-Ist-Vergleich erkennen und bei Bedarf zeitnah gegensteuern. Die Steuerung anhand von Zielen und Kennzahlen ist ein wichtiger Faktor für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Auswirkungen von Maßnahmen und Entwicklungen auf den Fehlbetrag werden transparent. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.*

Der **Kreis Warendorf** hat ein Finanzcontrolling im Umfang von 0,25 Vollzeit-Stellen eingerichtet. Alle ASD-Teams pflegen eigene Budgetlisten, die nach Teambeschlüssen ständig angepasst werden. Auf Grundlage dieser wöchentlich fortgeschriebenen Budgetlisten führt das Finanzcontrolling regelmäßig einen Plan-/Ist-Abgleich durch. Das Finanzcontrolling wertet die Finanzdaten monatlich aus. Zudem stellt das Finanzcontrolling der Kämmerei regelmäßig die notwendigen Daten zur Verfügung, die zur Erstellung des Finanzstatusberichtes erforderlich sind. Dieser wird dem Finanzausschuss des Kreises Warendorf quartalsweise vorgelegt. Darin sind standardmäßig wesentliche Plan-/Ist-Veränderungen des Kreisjugendamtes auf Produktebene abgebildet und erläutert. Zwischen Finanz- und Fachcontrolling finden regelmäßige Abstimmungsgespräche statt.

Das Kreisjugendamt erstellt für jedes Jahr einen Jahresbericht, der die Kostenentwicklung der Hilfe zur Erziehung insgesamt und für die wesentlichen Hilfearten darstellt. Der Statistikteil des Jahresberichtes enthält zudem für alle Kommunen des Kreisjugendamtsbezirks die Fallzahlenentwicklung sämtlicher Hilfearten in einer mehrjährigen Zeitreihe.

Der Kreis Warendorf nimmt seit vielen Jahren an dem Vergleichsring „Jugendhilfe Kreise NRW“ der KGSt teil. Aktuell erfolgt der Vergleich in der laufenden Projektphase mit neun anderen Kreisen in Nordrhein-Westfalen. Hierbei werden einmal im Jahr Daten abgefragt und Auswertungen zu Kennzahlen im Vergleich der teilnehmenden Kreise erstellt. Es findet außerdem ein jährlicher Austausch der Kreise statt. Die Auswertungen des Vergleichsrings und die Ergebnisbesprechung mit den teilnehmenden Kreisen helfen dem Kreisjugendamt dabei, die strategische Ausrichtung bedarfsgerecht zu justieren und Arbeitsschwerpunkte zu setzen. Hierbei werden die einwohner- und fallbezogene Aufwendungen insgesamt sowie differenziert nach ambulanten und stationären Hilfen dargestellt. Auch einzelne Hilfearten, wie im ambulanten Bereich die flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII, die Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII, die Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII und die ambulante Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, werden dabei betrachtet. Bei den stationären Hilfearten werden die Heimerziehungen nach § 34 SGB VIII, die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII sowie die stationäre Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII ausgewertet. Es erfolgt bei allen Kennzahlen eine Gegenüberstellung der Positionierung des Kreises Warendorf zu dem Durchschnittswert des KGSt-Vergleichsrings. Außerdem wird auch der Vergleich zum Vorjahr dargestellt.

Einige Kennzahlen aus dem KGSt-Kennzahlenvergleich hat der Kreis Warendorf in seinen Jahresbericht übernommen, die er im Bericht im Zeitverlauf abbildet:

- Durchschnittliche Kosten aller Hilfearten pro Einwohner im Alter von 0 bis 20 Jahre in Euro (Zahlungen an Dritte)
- Durchschnittliche Kosten pro Fall in Euro (Zahlungen an Dritte)
- Verhältnis von ambulanten zu stationären Hilfen zur Erziehung in Prozent
- Durchschnittliche Tageskosten einer Vollzeitpflege § 33 SGB VIII in Euro
- Durchschnittliche Tageskosten einer Heimerziehung § 34 SGB VIII in Euro
- Durchschnittliche Tageskosten einer Heimerziehung § 35a SGB VIII in Euro

Der Kreis Warendorf hat 2022 ein Kennzahlenset für das Jugendamt aufgebaut, das auch steuerungsrelevante Kennzahlen für den Bereich der Hilfen zur Erziehung beinhaltet. Über die Kennzahlenentwicklung erstellt das Jugendamt monatlich einen Bericht, der den Führungskräften zur Steuerungsunterstützung dient. Der Kreis Warendorf führt aktuell weitere Maßnahmen durch, um die Steuerung der Hilfen zur Erziehung weiter zu optimieren. Auf der Agenda steht dabei die Festlegung von Zielwerten für steuerungsrelevante Kennzahlen. Außerdem plant das Jugendamt einen Jahresrückblick zur Kennzahlenentwicklung zu erstellen.

#### 4.4.4 Fachcontrolling

- Das Kreisjugendamt hat ein Fachcontrolling eingerichtet, das die Zielerreichung sowie die Wirksamkeit von Hilfen im Einzelfall und fallübergreifend analysiert. Durch fest definierte Anforderungen an die Trägerberichte und die Auswertung der Evaluationsergebnisse hat der Kreis Warendorf bereits eine gute Grundlage für eine effektive Steuerung geschaffen.

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

Das Fachcontrolling ist beim **Kreis Warendorf** bei der Jugendamtsleitung, der Sachgebietsleitung des ASD sowie bei der Jugendhilfeplanung angesiedelt. Das Fachcontrolling erstellt im Rahmen des KGSt-Vergleichsrings Auswertungen zu Abbruchquoten bzw. zum Anteil planmäßig beendeter Unterbringungen in Heimerziehung. Das Fachcontrolling hat zudem die Laufzeiten der Hilfen zur Erziehung im Blick. Im Einzelfall erfolgt es innerhalb der Fallbearbeitung durch den ASD. Der ASD legt mit den Beteiligten im Hilfeplangespräch konkrete Ziele fest. Im Vorfeld der Fortschreibung des Hilfeplanes erstellt die bzw. der Leistungserbringende einen Trägerbericht mit Aussagen über die Wirksamkeit der vereinbarten Hilfe und einer Einschätzung zur weiteren Notwendigkeit der Hilfe bzw. zur Zielerreichung. Auch zwischen den festgesetzten Hilfeplanfortschreibungen gibt es intensive Kontakte zwischen dem Jugendamt und den Trägern und bei Bedarf auch Zwischengespräche mit dem Träger und der Familie.

Der Kreis Warendorf hat Evaluationsinstrumente entwickelt, mit dem Ziel, die Wirksamkeit der erbrachten Erziehungshilfen zu bewerten. Am Ende einer Hilfe wird der Evaluationsbogen ausgefüllt und mit einer Bewertung aus Sicht der Beteiligten festgehalten. Bei der Evaluation der Hilfen zur Erziehung wertet das Kreisjugendamt auch aus, ob die durchgeführte Hilfe nachhaltig gewirkt hat. Dabei analysiert das Jugendamt, ob eine Familie innerhalb von zwei Jahren nach einer vorherigen Hilfegewährung keine weitere Hilfe mehr in Anspruch genommen hat. In diesen Fällen bewertet es die zuvor eingerichtete Hilfe zur Erziehung als nachhaltig wirksam. Neben der einzelfallbezogenen Auswertung führt das Kreisjugendamt auch fallübergreifende Auswertungen durch, um die Wirksamkeit von Hilfen zu Erziehung zu bewerten.

Das Kreisjugendamt führt jährlich mit den Leistungserbringenden einen Qualitätsdialog. Darin werden Ergebnisse der Arbeit, die auch aufgrund der Eintragungen im Evaluationsbogen deutlich werden, gemeinsam reflektiert und bewertet. Sofern es die Evaluationsergebnisse erfordern, passt das Kreisjugendamt die dahinterliegenden Prozesse und Rahmenbedingungen an.

Dem Kreis Warendorf legt viel Wert auf ein gutes Qualitätsmanagement. Deshalb hat sich das Kreisjugendamt zum Ziel gesetzt, die drei Qualitätsdimensionen Ergebnisqualität, Prozessqualität und Strukturqualität kontinuierlich weiterzuentwickeln und zu verbessern. Bei der Ergebnisqualität überprüft das Kreisjugendamt die erreichte Qualität der Ergebnisse einer Hilfe für Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger. Der Fokus liegt darauf, ob die Hilfeleistung wirksam ist und ob die Ziele des Hilfeverfahrens erreicht werden können. Die Prozessqualität befasst sich mit den Arbeitsschritten, Prozessen und Verfahren im Hinblick auf das Erreichen der Ergebnisqualität (Ziele). Bei der Überprüfung der Strukturqualität analysiert der Kreis Warendorf die organisationsbezogenen Rahmenbedingungen. Das sind vor allem die personellen, sachlichen und organisatorischen Ressourcen, die notwendig sind, um eine Dienstleistung zu erbringen.<sup>11</sup> Bei seiner täglichen Arbeit reflektiert, überprüft und überarbeitet der ASD daher alle drei Qualitätsdimensionen.

## 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

- ➔ Die Prozess- und Qualitätsstandards des Kreises Warendorf bieten gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Besonders die grafische Darstellung von Prozessen, nebst zu beteiligten Personen und zu verwendenden Formularen, ist hervorzuheben.

*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 Warendorf** hat schriftliche Standards für den Bereich der Hilfen zur Erziehung in Form eines Handbuches, das die Arbeitsprozesse und Qualitätsstandards im ASD beschreibt. In dem Handbuch sind neben dem Leitbild des Kreisjugendamtes insbesondere noch die vom Kreis Warendorf angewendeten Methoden der sozialpädagogischen Diagnostik und des Fallverstehens zur wirkungsorientierten Jugendhilfe und zu den Qualitätsdimensionen enthalten. Der Ablauf des Hilfeplanverfahrens wird in Textform und in einem visualisierten Schaubild dargestellt.

Das Kreisjugendamt hat im Jahr 2021 ein Handbuch „Kinderschutz im Kreis Warendorf“ erstellt, das auf dem bisherigen Handbuch „Frühe Hilfen und Schutz“ aufbaut. Es wurde zu einer Arbeitshilfe weiterentwickelt, um insbesondere Einrichtungen und Dienste aus Jugendhilfe, Schule und Gesundheitswesen bei Hinweisen auf mögliche Kindeswohlgefährdungen zu unterstützen. Neben grundlegenden Informationen zum Kinderschutz sowie einem Kapitel zum Datenschutz,

<sup>11</sup> Quelle: Handbuch Beschreibung der Arbeitsprozesse und Qualitätsstandards im ASD Amt für Kinder, Jugendliche und Familien Kreis Warendorf; Seite 9

stellt das Handbuch auch den Prozessablauf bei Anhaltspunkten für eine mögliche Kindeswohlgefährdung in Textform und in einem visualisierten Schaubild dar. Es beinhaltet zudem die notwendigen Instrumente bei Anhaltspunkten auf eine mögliche Kindeswohlgefährdung. Dazu zählen auch standardisierte Vordrucke:

- Beobachtung /Reflexion in der Einrichtung,
- interner Gefährdungseinschätzungsbogen,
- Gefährdungseinschätzungsbogen mit insoweit erfahrener Fachkraft,
- Gespräch zwischen Eltern und Einrichtung,
- Einschätzung zur Situation des Kindes und
- Meldebogen gemäß § 8a SGB VIII.

Der Kreis setzt eine Jugendamtssoftware ein, in der die Antragsbearbeitung, die Bewilligung und Zahlbarmachung, die Hilfeplanung und der Schriftverkehr erfolgt. Die zu verwendenden Vordrucke und die Reihenfolge der Bearbeitung sind dort hinterlegt. Alle Prozesse und Entscheidungen sind nachvollziehbar im System zu sehen, so dass auch eine Vertretung durch Kolleginnen und Kollegen oder eine Kontrolle durch Vorgesetzte problemlos möglich sind. Bislang werden parallel Papierakten geführt. Die elektronische Aktenführung hat der Kreis bereits bei der Elterngeldstelle umgesetzt. Das Jugendamt plant, die elektronische Aktenführung zunächst bei den Beistandschaften einzuführen, und dann sukzessive auch in den anderen Aufgabebereichen wie der Hilfe zur Erziehung.

Um neuen Fachkräften den Einstieg zu erleichtern, hat das Kreisjugendamt die Einarbeitung im ASD standardisiert. Das Jugendamt hat einen Einarbeitungsordner erstellt, in dem u. a. auch die Arbeitsprozesse beschrieben sind. Dieser ist von neuen Fachkräften mit Unterstützung aus dem Team strukturiert durchzuarbeiten. Die Federführung zur Einarbeitung neuer Fachkräfte liegt bei der Teamleitung des jeweiligen Regionalteams.

#### **4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren**

- Das Hilfeplanverfahren des Kreises Warendorf ist durch Verfahrensstandards geregelt und für alle Beteiligten transparent und nachvollziehbar. Die frühzeitige Beteiligung der wirtschaftlichen Jugendhilfe gewährleistet die rechtzeitige Prüfung der Zuständigkeit und etwaiger Kostenerstattungsansprüche.

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

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

- *Nach einer Meldung sollte eine zeitnahe Kontaktaufnahme erfolgen und bei Krisen umgehend interveniert werden.*
- *Das Jugendamt berät und informiert die Personensorgeberechtigten und Minderjährigen/Volljährigen.*
- *Die fallverantwortliche Fachkraft schätzt den erzieherischen Bedarf ein und ermittelt eine geeignete Hilfe sowie einen passenden Leistungserbringer.*
- *Mehrere Fachkräfte reflektieren den erzieherischen Bedarf und die im Einzelfall geeignete und erforderliche Hilfe in einer Teamkonferenz.*
- *Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme sollte beachtet und die Wirtschaftliche Jugendhilfe in das Hilfeplanverfahren eingebunden werden.*
- *Die fallführende Fachkraft informiert den Personensorgeberechtigten und den Minderjährigen/Volljährigen über die in der Teamkonferenz ermittelten geeigneten Hilfeangebote.*
- *Zur Ausgestaltung der Hilfe erstellt die fallverantwortliche Fachkraft gemeinsam mit dem Personensorgeberechtigten und dem Minderjährigen/Volljährigen ein Hilfeplan.*
- *Sie trifft eine verbindliche Leistungsentscheidung.*
- *Die Hilfe wird entsprechend der Zielvereinbarung im Hilfeplan durchgeführt.*
- *Die Familie erhält, soweit erforderlich, ergänzende Beratung und Unterstützung zur Verbesserung der Erziehungsbedingungen.*
- *Der Hilfeplan wird regelmäßig und zeitnah überprüft.*
- *Bei stationären Hilfen prüft die fallverantwortliche Fachkraft mögliche Rückkehroptionen.*

Der **Kreis Warendorf** hat in seinem ASD-Handbuch das Hilfeplanverfahren verbindlich geregelt. Der Kreis unterscheidet dabei zwischen dem Hilfeplanverfahren für ambulante Hilfen zur Erziehung und dem Hilfeplanverfahren für Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen. Für das Verfahren der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII gibt es darüber hinaus noch separate Standards.

Der Kreis Warendorf hat sein Hilfeplanverfahren inhaltlich und zeitlich gut strukturiert. Das Kreisjugendamt prüft zunächst in der Falleingangsphase genau, ob vorrangig niederschwellige Maßnahmen wie z.B. eine Beratung durch die Beratungsstelle oder eines der vielfältigen Präventivangebote ausreicht. Nur wenn die Anamnese zur Klärung des erzieherischen Bedarfes aufgrund der sozialpädagogischen Diagnostik ergibt, dass eine niederschwellige Hilfe oder Beratung nicht ausreicht, leitet die ASD-Fachkraft ein Hilfeplanverfahren ein. Dazu gehört eine Prüfung der Zuständigkeit sowie die Kontaktaufnahme zu den Antragstellenden.

Bevor der Kreis Warendorf eine Hilfe zur Erziehung installiert, finden sowohl für ambulante als auch stationäre Erziehungshilfen mindestens drei Hausbesuche statt. Sie werden schriftlich dokumentiert. Nach dem dritten Kontakt mit der Familie erfolgt ein Austausch mit weiteren Fachkräften in Form der kollegialen Beratung. Sie ist Teil der sozialpädagogischen Diagnostik. Anschließend erfolgt eine weitere Bedarfsklärung. Wenn nach der Teambesprechung der Bedarf

für eine Erziehungshilfe feststeht, wird ein Hilfeplanverfahren mit dem entsprechenden Prozess eingeleitet.

Die ASD-Teams treffen sich wöchentlich zur kollegialen Beratung. Die Fallbesprechungen finden, mit Beteiligung der WiJu, ebenfalls wöchentlich statt. Die fallzuständigen Fachkräfte melden ihre zu besprechenden Fälle vorab an. Die Teamleitung erstellt eine Tagesordnung und moderiert die Fallbesprechung. Alternativ übernehmen auch andere Teammitglieder die Moderation. Innerhalb eines festgelegten Zeitfensters stellt die fallzuständige Fachkraft ihren Fall anhand eines vorab aufgestellten Genogramms vor. Nach jeder Sitzung wird ein Protokoll der Teamberatung erstellt, in dem das gemeinsame Ergebnis und die weitere Vorgehensweise festgehalten wird.

Bei ambulanten Hilfen findet das zweite Hilfeplangespräch nach drei Monaten statt. So überprüft das Kreisjugendamt, ob die eingesetzte Hilfe zur Erziehung wirksam ist. Bei Bedarf wird die Hilfe angepasst. Das dritte Hilfeplangespräch erfolgt neun Monate nach Hilfebeginn. Zu diesem Zeitpunkt legt das Kreisjugendamt fest, ob die Hilfestellung nach zwölf, 15 oder 18 Monaten enden soll. Im Regelfall sind ambulante Hilfen auf zwölf Monate begrenzt. Bei einer Fortsetzung der Hilfe sieht der Prozess ein viertes Hilfeplangespräch mit Einbindung der Jugendamtsleitung vor. Die Gründe der Verlängerung sind schriftlich festzuhalten. Nach Beendigung der Hilfe erfolgt ein Abschlussgespräch, und die WiJu wird über ein standardisiertes Formular über die Beendigung informiert.

Eine Besonderheit bei den ambulanten Hilfeplanverfahren stellen die Hilfeplanverfahren für Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII zur sozialpädagogischen Förderung im schulischen Vor- (Übergangsmangement II - ÜII) und Nachmittag (Offene Ganztagschule -OGS) dar. Diese Hilfeplanverfahren führt das Jugendamt gebündelt zu Schuljahresbeginn durch. Die Hilfeplangespräche finden zeitlich eng getaktet hintereinander mit den Beteiligten direkt an den Schulen statt. Diese Vorgehensweise führt zu Arbeitsspitzen bei den Fachkräften des ASD und der WiJu, die anschließend für die Leistungsbewilligung zuständig sind.

Bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH) begrenzt der Kreis Warendorf den Umfang der gewährten Fachleistungsstunden bedarfsorientiert auf monatlich zehn, 15 oder 21 Stunden. Bei der Abweichung von diesen Grenzen ist eine besondere Begründung notwendig.

Die Hilfeplangespräche für stationäre Hilfen werden im Turnus von sechs Monaten geführt. Bei Hilfeplangesprächen, die Kinder unter acht Jahren betreffen, ist immer der Pflegekinderdienst einzubeziehen. Das Kreisjugendamt will insbesondere jüngere Kinder möglichst in eine Pflegefamilie integrieren, anstatt sie in einer stationären Einrichtung unterzubringen.

Der Kreis hat in Kooperation mit einem ortsansässigen Träger ein schriftliches Rückführungskonzept aufgestellt. Die vertraglichen Vereinbarungen mit diesem Träger beinhalten auch ein festes Kontingent an Heimplätzen, das der Kreis bei Unterbringungen nach § 34 SGB VIII vorrangig nutzt. Die Anwendung des Rückführungskonzeptes soll durch klar definierte Prozesse den Übergang von der stationären Erziehungshilfe in die Herkunftsfamilie verbessern. Während ein Kind zeitlich begrenzt in der stationären Wohngruppe des Trägers untergebracht ist, erfolgen begleitend dazu familientherapeutische Maßnahmen. Durch unterschiedliche beratende, betreuende und begleitende Hilfen, wie z.B. eine Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) oder Familienpflege, wird vor, während und nach dem stationären Aufenthalt des Kindes die Entwicklung der gesamten Familie stabilisiert.

Für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII gibt es zusätzliche Verfahrensstandards, die im Ver-  
selbständigungskonzept des Kreises Warendorf geregelt sind. Nähere Ausführungen zum Ver-  
selbständigungskonzept enthält das Kapitel 4.7.2.6 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB  
VIII.

#### 4.5.1.2 Fallsteuerung

- Der Kreis Warendorf hat die Arbeitsabläufe zur Steuerung und Betreuung der Hilfefälle gut strukturiert.

*Das Jugendamt sollte jeden Hilfefall in einem strukturierten Prozess steuern und betreuen. Da-  
bei 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 Warendorf** bearbeitet die Falleingänge in einem strukturierten und verbindlich geregelten Prozess. Bei nicht gegebener Zuständigkeit erfolgt eine Weiterleitung an Dritte. Bei bestehender Zuständigkeit hat das Kreisjugendamt seine Zugangssteuerung so gestaltet, dass es zunächst ausführlich prüft, ob eine Beratung oder eine andere niederschwellige Unterstützung ausreicht. Sofern eine Hilfe zur Erziehung notwendig oder möglicherweise sogar eine Kindeswohlgefährdung gegeben ist, führt das Jugendamt nach Ergebnis der Diagnose den entsprechenden Prozess weiter. Das Kreisjugendamt ermittelt den notwendigen Hilfebedarf sowie die geeignete und passgenaue Hilfe und führt das Hilfeplanverfahren entsprechend der Verfahrensstandards durch.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist frühzeitig in die Prozesse eingebunden. Jedem der drei ASD-Teams ist eine WiJu-Fachkraft fest zugeordnet. Das Verfahren des Kreises Warendorf zur Zuständigkeitsprüfung sieht vor, dass die fallzuständige ASD-Fachkraft mit Hilfe einer Checkliste alle Unterlagen zusammenstellt, die für die Zuständigkeitsprüfung erforderlich sind. Anschließend übergibt sie diese Unterlagen an die WiJu-Fachkraft, die die Zuständigkeitsprüfung durchführt.

Der Kreis Warendorf hat die Leistungserbringer in seinem Jugendamtsfachverfahren hinterlegt. Die ASD-Teams arbeiten zusätzlich mit einer aktuellen Liste aller wichtigen Träger, die neben Kosten und Leistungen der Anbieter auch Informationen zu deren individuellen Spezialisierungen enthält. In den Teambesprechungen findet ein gemeinsamer Austausch zu den Erfahrungen mit den Trägern statt.

Bei ambulanten Hilfen ist die Hilfestellung auf 18 Monate begrenzt. Bei dem dritten Hilfeplangespräch nach zwölf Monaten kann die Hilfestellung um drei oder längstens sechs weitere Monate verlängert werden. Obergrenzen für die Gewährung von Fachleistungsstunden hat der Kreis Warendorf nicht festgelegt.

### **Auswirkungen der Corona Pandemie**

Während der Lockdown-Phasen der Corona Pandemie waren die ASD-Beschäftigten vielfach in Einzelbüros im Kreishaus untergebracht. Persönliche Kontakte mit dem ASD-Team der Nebenstelle wurden bewusst vermieden, um den Dienstbetrieb besser aufrecht erhalten zu können. Der ASD kommunizierte hauptsächlich telefonisch sowie per Videokonferenz. Dazu wurden die Beschäftigten mit Webcams ausgestattet. Auf diese Weise hielt das Kreisjugendamt den Kontakt zu allen Akteuren der Präventionskette aufrecht. Außerdem führte das Jugendamt seine Netzwerkarbeit in allen relevanten Steuerungsgruppen, Arbeitsgruppen und Netzwerken durchgehend fort. Zur kurzfristigen Familienentlastung gab das Kreisjugendamt Familien über seine Internetseite und soziale Medien vor allem in den Wochen des ersten Lockdowns Tipps und Freizeithinweise. Im Jahr setzten sich 2021 die pandemisch bedingten Belastungen für Familien, Kinder und Jugendliche fort. Fehlende gewohnte soziale gesellschaftliche Strukturen belasteten viele Familien so stark, dass die Meldungen über mögliche Kindeswohlgefährdungen deutlich anstiegen. Das Kreisjugendamt ging diesen Meldungen auch während der Corona-Pandemie mit höchster Priorität nach. Die standardmäßig festgelegten Hilfeplanintervalle wurden dahingegen während der Lockdown-Phasen nicht immer eingehalten. Die Menge an Inobhutnahmen blieb während der Pandemie gegenüber den Vorjahren zunächst weitgehend konstant, da das Jugendamt betroffenen Familien in Abstimmung mit den Trägern der freien Jugendhilfe häufig geeignete flexible und angepasste Hilfeformate anbieten konnte. Im Jahr 2022 stieg die Zahl der Fälle von Heimunterbringungen aufgrund weiterhin stark gestiegener Kinderschutzfälle deutlich an.

#### **4.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche**

##### **→ Feststellung**

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe prüft bei den HzE-Hilfefällen frühzeitig mögliche Kostenerstattungsansprüche und macht diese zeitnah geltend. Die Fallsteuerung ist noch optimierbar, da schriftliche Verfahrensstandards zwar in Planung, aber noch nicht erarbeitet sind.

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

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

Die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen ist eine der wesentlichen Aufgaben der Wirtschaftlichen Jugendhilfe des **Kreises Warendorf**. Die WiJu prüft die örtliche Zuständigkeit sowie Kostenerstattungen nach §§ 89ff SGB VIII grundsätzlich für alle Hilfepläne. Bestehende Kostenerstattungsansprüche rechnet die WiJu halbjährlich ab.

Der Kreis hat noch keine eigenen schriftlichen Verfahrensstandards für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen. Sie sind wichtig, um die Fallsteuerung einheitlich und nachvollziehbar zu gestalten. Die Planungen des Kreisjugendamtes sehen aber vor, diese zeitnah zu erarbeiten. Das Kreisjugendamt hat nach eigener Einschätzung erfahrene Fachkräfte, die die Geltendmachung der Kostenerstattungen intensiv betreiben. Die Fachkräfte beziehen in ihre Prüfung gesetzliche Grundlagen, Kommentierungen und die Rechtsprechung mit ein. Auch wenn diese Prüfung in der Praxis gut und intensiv erfolgt, sollte der Kreis schriftliche Verfahrensstandards für die Prüfung von möglichen Kostenerstattungen wie geplant erarbeiten und in seine Verfahrensstandards mit aufnehmen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Warendorf sollte seine Prozesse für die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen durch die WiJu wie geplant verschriftlichen und in die Verfahrensstandards aufnehmen.

#### **4.5.1.4 Prozesskontrollen**

→ **Feststellung**

Der Kreis Warendorf nutzt bei der Hilfe zur Erziehung prozessintegrierte Kontrollmechanismen. Prozessunabhängige Kontrollen finden jedoch nicht mehr statt.

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

Die strukturierten Verfahrensstandards des **Kreises Warendorf** beinhalten prozessintegrierte Kontrollen. Alle Hilfen zur Erziehung werden durch verbindlich vorgegebene Hilfeplanprozesse und durch die zu verwendenden Formulare und Vordrucke strukturiert und einheitlich bearbeitet. Durch die Mitwirkung und Zustimmung ist zusätzlich mindestens eine Leitungskraft beteiligt. Ohne diese ist eine abschließende Bearbeitung der Hilfen nicht möglich. Der Prozessablauf garantiert, dass das Vier-Augen-Prinzip bei jeder Hilfebewilligung eingehalten wird.

Einheitliche Verfahrens- und Dokumentationsstandards gewährleistet der Kreis auch durch den Einsatz eines Jugendamtsfachverfahrens. Vorgaben zur Erfassung von Daten und der Datenqualität ergeben sich unter anderem aus der Falleingabe in der Fachsoftware.

Prozessunabhängige Kontrollen sollten sowohl systemimmanent hinterlegt sein als auch stichprobenhaft erfolgen. Eine Leitungskraft sollte beispielsweise stichprobenartig die geführten Fallakten daraufhin prüfen, ob die Fachkräfte die im Kreis Warendorf definierten Standards einhalten. Das Kreisjugendamt hat in der Vergangenheit neben prozessintegrierten Kontrollen

auch prozessunabhängige Kontrollen durchgeführt, die aber nicht schriftlich dokumentiert wurden. Derzeit finden jedoch keine prozessunabhängigen Kontrollen mehr statt.

→ **Empfehlung**

Der Kreis sollte ergänzend zu prozessintegrierten Kontrollen auch wieder prozessunabhängige Kontrollen durchführen und die Ergebnisse schriftlich dokumentieren.

## 4.6 Personaleinsatz

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

*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.*

Im Aufgabenbereich HzE des **Kreises Warendorf** gibt es aktuell keine formalisierte Personalbemessung und keine Personalrichtwerte. Wie andere Jugendämter auch, hat der Kreis innerhalb des ASD auskunftsgemäß eine hohe Personalfluktuationsrate. Offene Stellen konnten nach Auskunft des Kreisjugendamtes aber bisher zügig und qualitativ adäquat wiederbesetzt werden. In seiner jährlichen Personalbedarfsplanung berücksichtigt der Kreis Fluktuationen.

Im Kreis Warendorf ist es ausdrücklicher politischer Wille, dass alle Fachkräfte bei der Aufgabenerledigung gleich agieren sollen. Das Kreisjugendamt bietet den Fachkräften deshalb gute Qualifikations- und Fortbildungsmöglichkeiten an. Zudem finden gemeinsame Fortbildungen zu wechselnden Themenbereichen mit anderen Jugendämtern im Kreis Warendorf statt, um eine kontinuierlich und qualitativ gleichbleibend gute Arbeit sicherzustellen. Das Kreisjugendamt legt außerdem bei neuen Fachkräften großen Wert auf eine gute Einarbeitung. Wie in Kapitel 4.4.1 dargestellt, erfolgt die Einarbeitung standardisiert und begleitet durch die Teamleitung. Zusätzlich nehmen alle neuen ASD-Fachkräfte an der Fortbildung „Neu im ASD“ teil, um alle wesentlichen Inhalte der ASD-Arbeit zu erlernen.

### Personaleinsatz 2020

Kennzahl	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	46	16	27	32	37	52	25
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	236	84	125	140	178	236	26

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

Wir haben die Aufgabeninhalte der Stellen einheitlich definiert. Sofern zusätzliche Aufgaben durch die Mitarbeitenden erledigt werden, sind diese aus den Stellenanteilen herausgerechnet worden.

#### 4.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

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

- Im ASD des Kreises Warendorf ist eine Vollzeit-Stelle für 46 Hilfeplanfälle zuständig. Dieser Wert liegt deutlich über dem Personalrichtwert der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle. Allerdings besteht die hohe Fallbelastung bei den ASD-Fachkräften nicht konstant, sondern nur zeitweise im Zusammenhang mit der Hilfestellung nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII zur sozialpädagogischen Förderung im schulischen Vor- (ÜII) und Nachmittag (OGS).

Im Jahr 2020 setzt der **Kreis Warendorf** im ASD 20,96 Vollzeit-Stellen für die von der gpaNRW definierten Aufgaben der Hilfe zur Erziehung ein. Auch der Spezialdienste PKD, 35a VIII und die Fachstelle UMA sind in diesen Stellen enthalten. Die Anzahl der von den Fachkräften des ASD bearbeiteten Fälle je Vollzeit-Stelle ist höher als bei den meisten Kreisen. Sie liegt deutlich über dem Richtwert der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle. Dies ist maßgeblich auf die vielen Hilfefälle nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII zurückzuführen.

Die Zahl der Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD schwankt im Betrachtungszeitraum, mit steigender Tendenz im Jahr 2020. Ohne Berücksichtigung der Hilfefälle nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII ist die Fallbelastung je ASD-Fachkraft von 2017 bis 2019 rückläufig und 2020 konstant. Somit wirken sich im Kreis Warendorf die jährlich zunehmenden Hilfeplanfälle nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII zur sozialpädagogischen Förderung im schulischen Vor- (ÜII) und Nachmittag (OGS) rechnerisch stark erhöhend auf die durchschnittliche Fallbelastung je ASD-Fachkraft aus. Der ASD hat saisonale Arbeitsspitzen, wenn die Hilfeplangespräche für diese niederschwellige Hilfe zur Erziehung gebündelt stattfinden, also insbesondere zu Schuljahresbeginn. Die hohe Fallbelastung der ASD-Fachkräfte erstreckt sich jedoch nicht über das gesamte Jahr. Allerdings sind die Hilfeplanverfahren nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII für den Kreis Warendorf weniger aufwändig als andere Hilfeplanverfahren, da die Sachverhalte weitgehend ähnlich gelagert sind und da die Hilfeplangespräche zeitsparend hintereinander geführt werden.

2021 und 2022 ist das Fallaufkommen im Kreis Warendorf deutlich angestiegen. Nach Auskunft des Kreisjugendamtes hat die Zahl der Meldungen über Kindeswohlgefährdungen sowie die Zahl der Fälle, die in Folge dessen in ein Hilfeplanverfahren übergegangen sind, stark zugenommen. Der ASD verzeichnet insbesondere vermehrte Unterbringungen nach § 34 SGB VIII.

Dies wirkt sich erhöhend auf den Personalbedarf im ASD aus. Der Kreis Warendorf führt zum Prüfungszeitpunkt eine fortschreibungsfähige Personalbemessung durch, mit dem Ziel, den ASD personell angemessen auszustatten.

## 4.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

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

### → **Feststellung**

Der Kreis Warendorf überschreitet auch bei der Wirtschaftlichen Jugendhilfe den Richtwert der gpaNRW von 140 Fällen je Vollzeit-Stelle erheblich. Im interkommunalen Vergleich bildet er mit Abstand das Maximum ab.

Der Kreis Warendorf setzt 2020 in der WiJu 4,06 Vollzeit-Stellen zur Aufgabenerledigung ein. Die Stellenausstattung der WiJu bleibt im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2020 mit Ausnahme des Jahres 2019 weitgehend konstant. In 2019 war der Personaleinsatz aufgrund einer vorübergehenden Stellenvakanz etwas geringer als in den anderen betrachteten Jahren.

Die Zahl der Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu nimmt im Betrachtungszeitraum bis zum Jahr 2019 zu, mit leicht rückläufiger Tendenz im Jahr 2020. Ohne Berücksichtigung der Hilfefälle nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII ist die Fallbelastung je WiJu-Fachkraft von 2017 bis 2020 rückläufig. Somit wirken sich die jährlich zunehmenden Hilfeplanfälle nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII auch auf die durchschnittliche Fallbelastung der WiJu-Fachkräfte erhöhend aus. Die WiJu hat wie der ASD saisonale Arbeitsspitzen, wenn die Leistungsbescheide für diese niederschwellige Hilfe zur Erziehung gebündelt erstellt werden müssen, also insbesondere zu Schuljahresbeginn.

### → **Empfehlung**

Der Kreis Warendorf sollte auch für die WiJu eine fortschreibbare Personalbemessung durchführen, die auf die Besonderheiten des Kreises abgestimmt ist.

## 4.7 Leistungsgewährung

### 4.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Der Kreis Warendorf weist im Jahr 2020 einen vergleichsweise geringen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre für Hilfen zur Erziehung auf. Dieser wird durch einen sehr hohen Anteil ambulanter Hilfen, einen hohen Anteil an Vollzeitpflege an den stationären Hilfen und niedrigen Fallaufwendungen und positiv beeinflusst.

*Ein Kreis sollte den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.*

Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert. Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis der Produkte 060220 Flexible erzieherische Hilfen, 060310 Eingliederungshilfe seel. behinderte Kinder und Jugendliche und 060410 Außerfamiliäre Hilfsformen des Haushaltsplanes des **Kreises Warendorf** gleichzusetzen.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

**Fehlbetrag HzE 2017 bis 2020 in Euro**

Grundzahl/Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Fehlbetrag HzE absolut	11.476.873	12.012.505	12.511.073	12.519.848
Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre	329	347	365	367

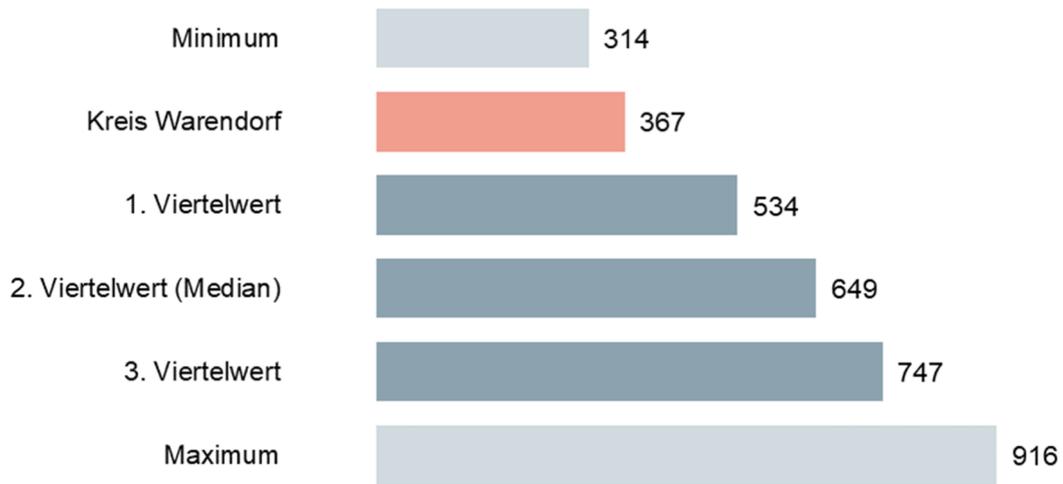
Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung liegt im Vergleichsjahr 2020 bei rund 12,5 Mio. Euro. Von 2017 bis 2020 erhöht sich der absolute Fehlbetrag um rund eine Mio. Euro und damit um etwa neun Prozent. Einwohnerbezogen steigt der Fehlbetrag im Betrachtungszeitraum um rund zwölf Prozent an.

Belastend auf den Fehlbetrag wirken sich in der Regel vor allem die Transfer- und Personalaufwendungen aus. Im Kreis Warendorf ist die Erhöhung des Fehlbetrags auf den Anstieg der Transferaufwendungen zurückzuführen. Sie haben sich von 14,7 Mio. Euro in 2017 um rund sieben Prozent auf rund 15,7 Mio. Euro in 2020 erhöht.

Positive Auswirkungen auf den Fehlbetrag haben die Erträge, die im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung in der Regel in Form von Kostenerstattungen generiert werden. Ertragsseitig sind 2020 die Kostenerstattungen für übernommene Fälle mit Kostenerstattungspflicht anderer Jugendämter nach § 89a SGB VIII die Position mit dem größten Volumen. Hier konnten insgesamt rund 2,4 Mio. Euro vereinnahmt werden. Die Kostenerstattungen für Fälle nach § 89a SGB VIII haben sich von 1,3 Mio. Euro in 2017 auf 2,4 Mio. Euro in 2020 erhöht.

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

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



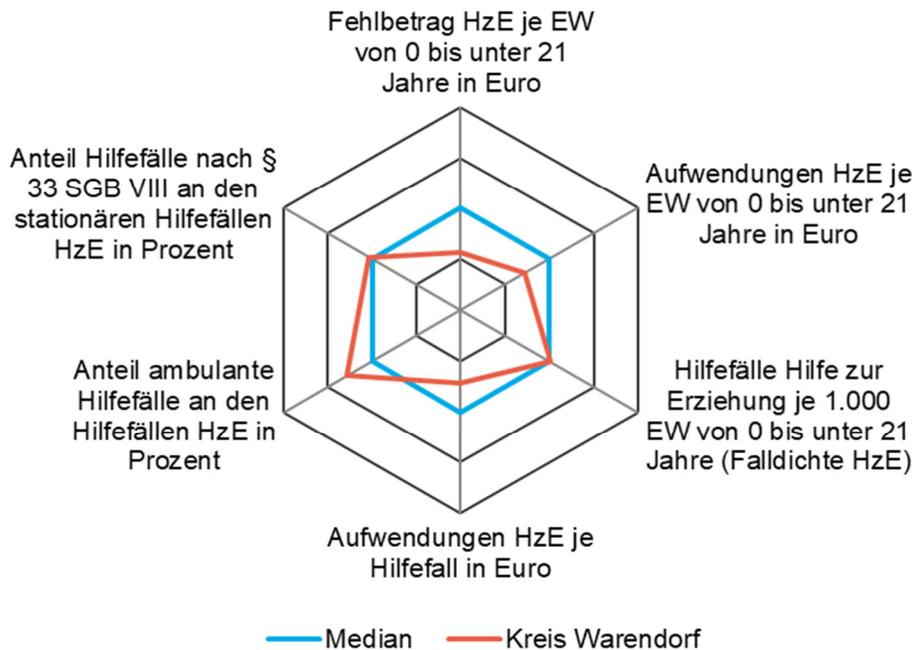
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kreis Warendorf weist im interkommunalen Vergleich 2020 den zweitniedrigsten Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren auf. In den Vorjahren war der Fehlbetrag des Kreises Warendorf noch geringer.

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

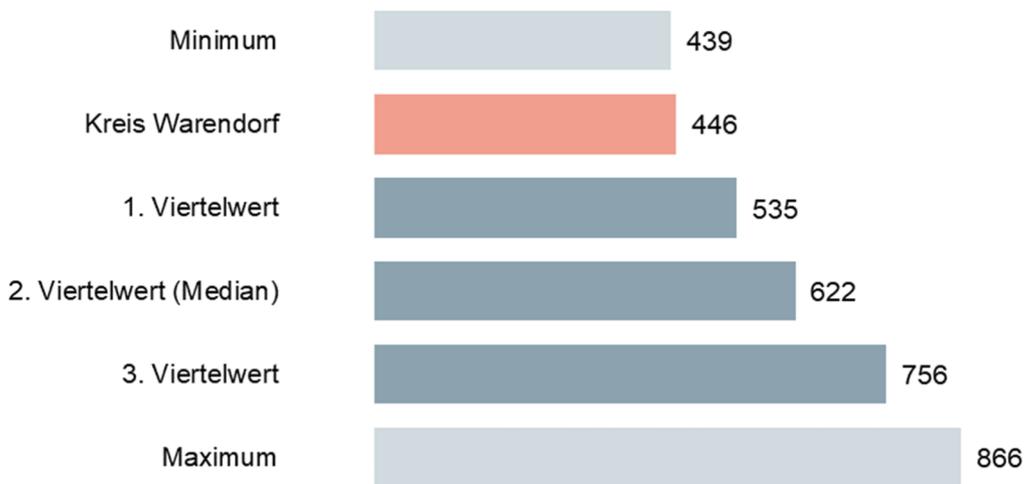
Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

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.

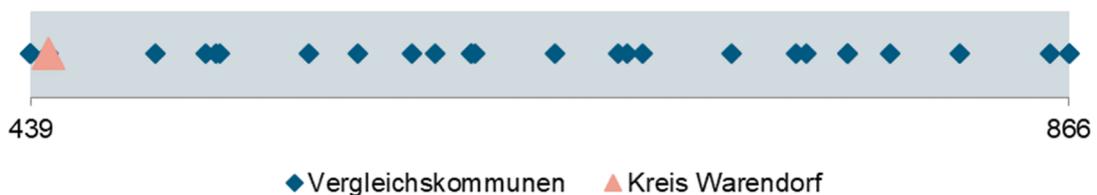
Besoldungsgruppe in die Aufwendungen eingerechnet. Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe des Kreises betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

- ➔ Der Kreis Warendorf hat im interkommunalen Vergleich 2020 niedrigere Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren und Hilfefall als die meisten Kreise. Dies wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag HzE aus.

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

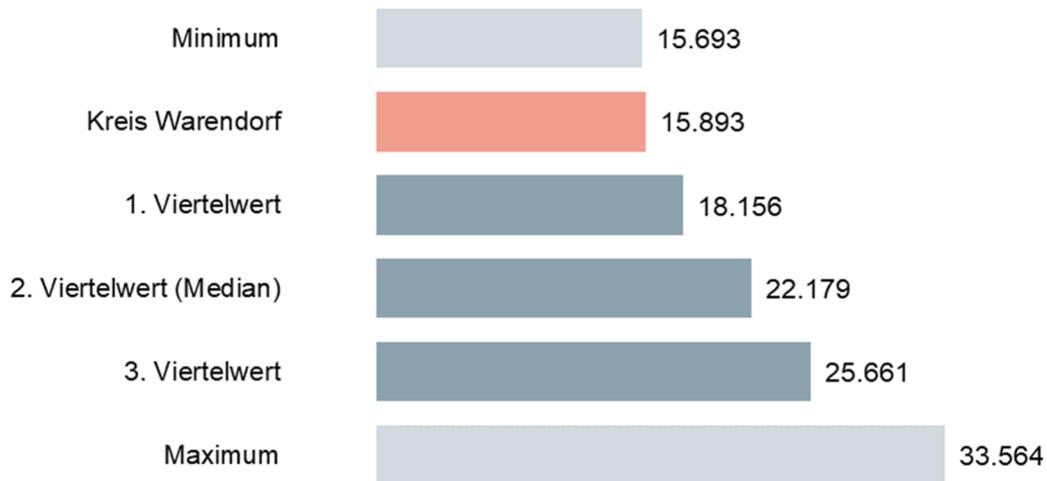


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen. Sie verteilen sich wie folgt:



Entscheidend für die Beurteilung sind aber neben dem Einwohnerbezug auch die Aufwendungen je Hilfefall. Im Jahr 2020 wurden im Kreis Warendorf insgesamt 957 Hilfefälle bearbeitet, davon 681 ambulant und 276 stationär.

### Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro 2020



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



Nur ein Kreis im Vergleich hat geringere HzE-Aufwendungen je Helfefall als der Kreis Warendorf. Dies ist insbesondere auf den besonders hohen Anteil ambulanter Helfefälle an den gesamten HzE-Fällen zurückzuführen. Diese Hilfen sind generell kostengünstiger als stationäre Hilfen zur Erziehung. Besonders hoch ist im Kreis Warendorf der Anteil niederschwelliger ambulanter Erziehungshilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII zur sozialpädagogischen Förderung im schulischen Vor- (ÜII) und Nachmittag ( OGS). Deren niedrige Fallkosten nehmen deutlich Einfluss auf den o.g. Kennzahlenwert.

Der niedrige Kennzahlenwert wird zudem von den wirksamen Steuerungsmaßnahmen des Kreises Warendorf positiv beeinflusst. Neben der Geeignetheit und der Notwendigkeit einer Hilfe steht für den Kreis Warendorf auch die schnelle Wirksamkeit im Vordergrund. Bei den regelmäßigen Fallbesprechungen überprüft der ASD auf Grundlage des standardisierten Prozesses zur Hilfeplanüberprüfung die eingesetzten Hilfen fortlaufend dahingehend, ob die aktuelle Hilfeart weiterhin geeignet und notwendig ist und ob es Fortschritte bei der Erreichung der Hilfeplanziele gibt. Sofern die eingesetzten Hilfen nicht wirken, wird die Hilfestellung angepasst.

### Aufwendungen HzE des Kreises Warendorf je Hilfefall in Euro 2017 bis 2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	16.971	15.331	16.113	15.893
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	6.024	5.427	6.112	5.803
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	34.813	36.417	39.677	40.822

Die Steigerung der stationären Aufwendungen HzE je Hilfefall von 2017 bis 2020 um rund 17 Prozent ist darauf zurückzuführen, dass sich die Tagessätze für stationäre Unterbringungen durch die allgemeine Kostenentwicklung und durch Tarifsteigerungen erhöht haben. Nach Auskunft des Kreisjugendamtes zeichnet sich dieselbe Entwicklung auch bei den ambulanten Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung ab, da die Stundensätze für Fachleistungsstunden aus den vorgenannten Gründen steigen.

Nachfolgend betrachten wir die Aufwendungen je Hilfefall für das Jahr 2020 getrennt nach ambulanten und stationären Aufwendungen je Hilfefall.

### Ambulante und stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020

Kennzahl	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	5.803	5.803	8.650	9.749	12.526	15.298	26
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	40.822	25.299	34.130	38.408	42.063	50.312	27

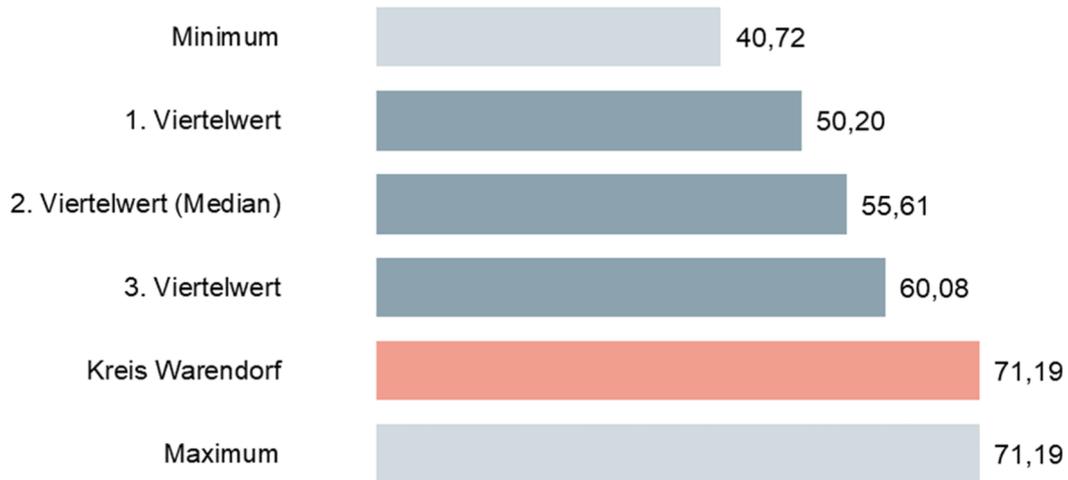
Der Kreis erbringt 2020 Aufwendungen für ambulante Hilfen in Höhe von rund 4,0 Mio. Euro für insgesamt 681 Hilfeplanfälle. Die im Vergleich niedrigen durchschnittlichen ambulanten Fallkosten sind insbesondere auf eine sehr hohe Anzahl kostengünstige Hilfepläne nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII zurückzuführen. Für diese Hilfen führt der ASD Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII durch.

Die stationären HzE-Aufwendungen des Kreises Warendorf weisen seit 2019 eine steigende Tendenz auf. 2020 belaufen sie sich auf rund 11,3 Mio. Euro für 276 Fälle.

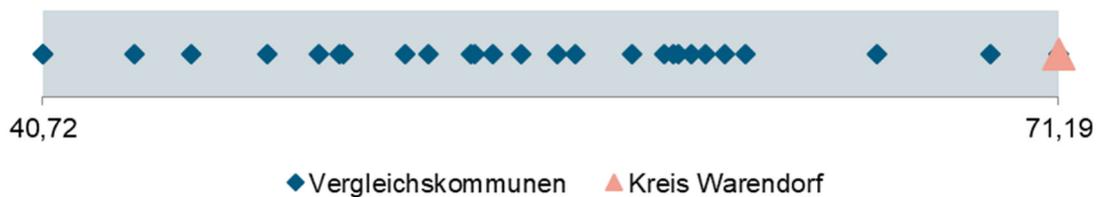
#### 4.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- ➔ Der Kreis Warendorf hat in 2020 wegen zahlreicher niederschwelliger Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII mit Abstand den höchsten Anteil ambulanter Hilfefälle HzE. Der hohe Anteil ambulanter Fälle wirkt sich positiv auf die durchschnittlichen HzE-Fallkosten, den Fehlbeitrag HzE und auf die HzE-Aufwendungen aus.

##### Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



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



Im Jahr 2020 hat die gpaNRW insgesamt 957 Hilfefälle berücksichtigt, davon waren 681 ambulante Hilfen. Der **Kreis Warendorf** hat im Vergleich 2020 den höchsten Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE. Er bildet im interkommunalen Vergleich der Kreise mit Abstand das Maximum ab.

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

2017	2018	2019	2020
61,97	68,04	70,20	71,19

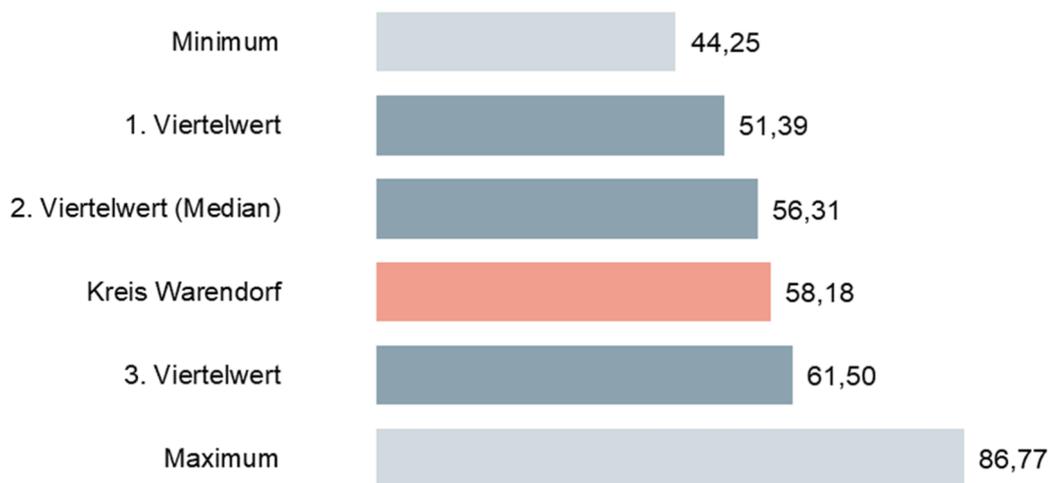
Im Zeitverlauf hat sich der ambulante Anteil insbesondere durch vermehrte Fälle nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII im Bereich der sozialpädagogischen Förderung im schulischen Vor- (ÜII) und Nachmittag (OGS) kontinuierlich erhöht.

### 4.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- ➔ Der Kreis Warendorf bringt vergleichsweise viele stationäre Fälle in Vollzeitpflege unter. Dies ist aufgrund der hohen Kosten für Heimunterbringungen positiv zu bewerten. Allerdings hat das Kreisjugendamt nur wenige Vollzeitpflegefälle selbst installiert, da rund 78 Prozent der Fälle durch Fallübernahmen in die Zuständigkeit des Kreises Warendorf übergegangen sind.

Bei der Vollzeitpflege wird das Kind oder der Jugendliche in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Dies ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Zudem ist diese Unterbringung aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten deutlich günstiger als eine Heimunterbringung.

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



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



Im Zeitverlauf ist der Anteil Vollzeitpflegefälle bis 2018 rückläufig. Er weist ab 2019 eine steigende Tendenz auf.

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

2017	2018	2019	2020
56,10	55,72	57,36	58,18

Im **Kreis Warendorf** gab es im Jahr 2020 160 Hilfefälle in Vollzeitpflege, bei insgesamt 276 stationären Hilfefällen. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen positioniert sich im Kreis Warendorf zwischen Median und drittem Viertelwert des interkommunalen Vergleiches. Da der Kreis insgesamt wenige stationäre Hilfen hat, ist diese Einordnung positiv zu werten. Rund 78 Prozent der Hilfefälle im Jahr 2020 sind Vollzeitpflegefälle, die der Kreis Warendorf durch Zuständigkeitswechsel von anderen Jugendämtern übernommen hat. Bei einem Teil dieser Pflegeverhältnisse handelt es sich um Sonderpflegen gemäß § 33 Satz 2 SGB VIII für besonders entwicklungsbeeinträchtigte Kinder und Jugendliche. Diese Art der Vollzeitpflege ist mit höheren Aufwendungen verbunden als die Vollzeitpflege nach § 33 Satz 1 SGB VIII.

Der Kreis Warendorf wendet für einen Hilfefall in Vollzeitpflege im Jahr 2020 durchschnittlich 23.980 Euro auf, für einen Hilfefall in Heimerziehung hingegen durchschnittlich 65.447 Euro. Durch diesen Unterschied wird die positive finanzielle Auswirkung des erhöhten Anteils an Unterbringung in Vollzeitpflege auf die stationären Aufwendungen und den Fehlbetrag deutlich.

In Folge des erhöhten Anteils an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen sind im Kreis Warendorf verhältnismäßig weniger kostenintensive stationäre Hilfen in Form von Heimunterbringungen zu verzeichnen. Das wirkt sich generell mindernd auf die stationären Aufwendungen und den Fehlbetrag aus. Gleichwohl kann der Kreis Warendorf den Zufluss an neuen Pflegeverhältnissen, bei denen andere Jugendämter Pflegekinder in Pflegefamilien im Kreisgebiet Warendorf unterbringen, nicht beeinflussen. Der Kreis nutzt jedoch seine Steuerungsmöglichkeiten um die Aufwendungen für übernommene kostenintensive Vollzeitpflegefälle zu verringern. In Zusammenarbeit mit einigen freien Trägern hat der Kreis das Konzept „Pflegekinder im Kreis Warendorf“ entwickelt. Das Konzept regelt, dass die Aufwendungen für die Beratung und Unterstützung der Pflegefamilien nicht pauschal nach Tagessätzen, sondern nach den tatsächlich anfallenden Fachleistungsstunden abgerechnet werden, während die Pflegefamilien weiterhin Pflegegeld in unveränderter Höhe erhalten. Wesentliches Merkmal des Konzeptes ist die bessere Steuerungsmöglichkeit der Vollzeitpflegefälle durch das Amt für Jugend und Bildung. Aufgrund der Durchführung der Beratungsleistungen auf Basis von Fachleistungsstunden kann das Jugendamt diese Fälle auskunftsgemäß besser steuern und die Hilfeleistungen stärker am Bedarf des jungen Menschen orientieren. Im Einzelfall kann die Hilfestellung so für den Kreis zudem kostengünstiger sein als z.B. die Aufwendungen für Vollzeitpflegefälle in den so genannten „Westfälischen Pflegefamilien“ (WPF). Den beabsichtigten Wechsel von den WPF auf das Modell „Pflegekinder im Kreis Warendorf“ kündigt das Kreisjugendamt gegenüber den Pflegefamilien noch vor der Fallübernahme an und versucht deren Zustimmung einzuholen.

#### 4.7.1.4 Falldichte HzE

- Die leicht erhöhte HzE-Falldichte im Kreis Warendorf ist auf viele niederschwellige Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII im Bereich des Übergangsmangements zurückzuführen. Ohne diese Erziehungshilfen liegt die Falldichte HzE auf einem niedrigen Niveau. Positiv ist insbesondere die geringe stationäre Falldichte. Im Vergleich der Kreise bildet der Kreis Warendorf das Minimum ab.

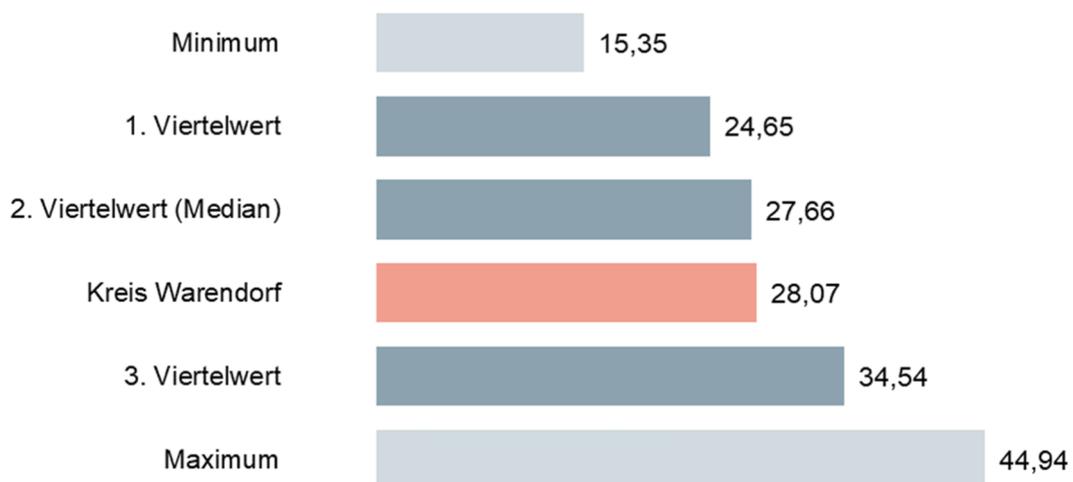
Die gpaNRW definiert die Falldichte als die Anzahl der Hilfefälle für Hilfen zur Erziehung je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Durch präventive Maßnahmen, eine gute Zugangssteuerung und kurze Laufzeiten von Hilfefällen sollte darauf hingewirkt werden, dass die Falldichte niedrig bleibt, um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

#### Hilfefälle Kreis Warendorf 2017 bis 2020

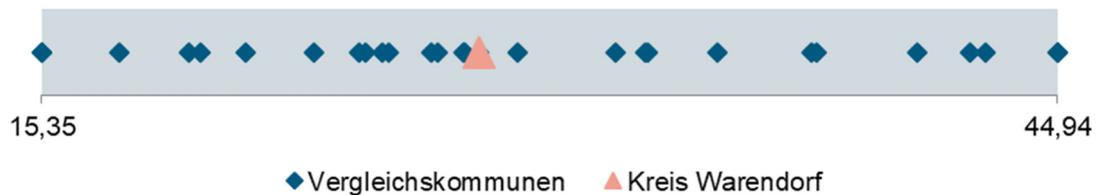
Grundzahl	2017	2018	2019	2020
Ambulante Hilfefälle	504	607	642	681
Stationäre Hilfefälle	309	285	273	276
<b>Hilfefälle gesamt</b>	<b>814</b>	<b>893</b>	<b>915</b>	<b>957</b>

Die Anzahl der Hilfeplanfälle ist im Betrachtungszeitraum insgesamt um rund 18 Prozent gestiegen. Dabei nimmt die Anzahl der ambulanten Hilfefälle im zu, während sich die Anzahl der stationären Hilfen verringert. Die rückläufigen Fallzahlen sind auf Beendigungen bei den UMA zurückzuführen. Ohne Berücksichtigung der stationären UMA-Fälle steigen die stationären Fälle im Kreis Warendorf seit 2019 tendenziell an.

#### 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. Sie verteilen sich folgendermaßen:



Beim **Kreis Warendorf** liegen die Fallzahlen HzE etwa auf einem mittleren Niveau. Der Kreis hat besonders viele ambulante Fälle. In Folge dessen ordnet er sich bei der Falldichte HzE ambulant zwischen Median und drittem Viertelwert des Vergleichs ein. Die Anzahl der stationären Hilfen ist dahingegen so niedrig, dass der Kreis bei der Falldichte HzE stationär das Minimum im Vergleich der Kreise abbildet.

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

Kennzahl	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant in Promille	19,98	6,25	12,61	15,05	21,46	26,68	26
Falldichte HzE stationär in Promille	8,09	8,09	10,30	12,44	14,92	18,26	27

Zur weiteren Analyse stellt die gpaNRW die Falldichte HzE sowohl mit als auch ohne die Hilfefälle nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII zur sozialpädagogischen Förderung im schulischen Vor- (ÜII) und Nachmittag (OGS) dar. Sie stellen sowohl quantitativ als auch inhaltlich eine Besonderheit des Kreises Warendorf dar. Die Menge dieser niederschweligen HzE-Fälle beeinflusst die Falldichte HzE des Kreises Warendorf deutlich.

Die Falldichte HzE hat sich von 2017 bis 2020 um rund 20 Prozent erhöht. Diese Entwicklung ist maßgeblich auf die vermehrten Hilfefälle nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII zur sozialpädagogischen Förderung im schulischen Vor- (ÜII) und Nachmittag (OGS) zurückzuführen. Ohne diese Fälle liegt die Falldichte HzE des Kreises Warendorf von 2017 bis 2020 auf einem sehr niedrigen und im Zeitverlauf konstanten Niveau von unter 15 Promille.

### 4.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die den Fehlbetrag beeinflussenden Hilfen.

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

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

- Der Kreis Warendorf hat aufgrund vieler Hilfefälle nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII eine hohe Falldichte. Vergleichsweise hohe einwohnerbezogene Aufwendungen sind die Folge. Dahingegen liegen die Aufwendungen je Hilfefall auf einem niedrigen Niveau.

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

Kennzahl	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	3.858	2.779	6.735	8.326	10.571	14.556	24
Hilfefälle § 27 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII)	13,29	0,04	0,49	1,14	2,98	13,29	24
Ambulante Aufwendungen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	51,29	0,21	4,48	8,32	29,45	68,43	25

Rund 47 Prozent der Hilfefälle HzE sind 2020 Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII. Hierfür wendet der **Kreis Warendorf** rund zwölf Prozent seiner Aufwendungen HzE auf. Mit beiden Anteilen bildet der Kreis Warendorf das Maximum im interkommunalen Vergleich der Kreise.

Der Kreis Warendorf setzt die Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII insbesondere zur sozialpädagogischen Förderung im schulischen Vor- (ÜII) und Nachmittag (OGS) ein. Ziel dieses niederschweligen Angebotes ist die sozialpädagogische Förderung und Unterstützung von Kindern in der Schuleingangsphase. Durch diese frühzeitige Hilfe zur Erziehung kann nach Auskunft des Jugendamtes im Einzelfall die Gewährung kostenintensiverer erzieherischer Hilfen vermieden werden. Außerdem verringert sich durch die sozialpädagogische Förderung der Bedarf für Hilfe zur Erziehung in Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII für Schulbegleitungen/Integrationshilfen.

Nur zwei Kreise im Vergleich wenden je Hilfefall nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII weniger auf als der Kreis Warendorf. Auf die Aufwendungen je Fall wirkt sich im Kreis Warendorf positiv aus, dass die Anzahl der geleisteten Fachleistungsstunden je Hilfefall und die Aufwendungen je geleisteter Fachleistungsstunde vergleichsweise niedrig sind. Dahingegen ist die Falldichte dieser Hilfeart im Kreis Warendorf im Vergleich durch die Hilfen zur sozialpädagogischen Förderung im schulischen Vor- (ÜII) und Nachmittag (OGS) mit Abstand am höchsten. In Folge dessen hat der Kreis Warendorf trotz niedriger Aufwendungen je Hilfefall vergleichsweise hohe einwohnerbezogene Aufwendungen.

Die Fallzahlen steigen von 2017 bis 2020 an. Die einwohnerbezogenen und fallbezogenen Aufwendungen sind bis 2019 angestiegen, mit rückläufiger Tendenz in 2020.

#### 4.7.2.2 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

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

##### Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	10.788	5.966	7.663	9.446	11.276	14.032	26
Falldichte § 31 SGB VIII in Promille	2,67	0,32	2,84	4,98	6,94	11,92	26
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	28,84	3,71	28,20	40,80	71,86	106	27
Anteil ambulante Hilfen mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	73,97	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	26,03	12,77	26,11	36,00	45,19	56,90	21
Ambulante Fachleistungsstunden je ambulanten Hilfefall nach § 31 SGB VIII	179	81	143	161	193	270	12

Der **Kreis Warendorf** hat in 2020 insgesamt rund 983.000 Euro für 91 Hilfefälle in SPFH aufgewendet. Die Hilfefälle der SPFH machen rund zehn Prozent aller Hilfefälle HzE aus. Im Zeitverlauf sind Aufwendungen und Fallzahlen dieser Hilfeart seit 2019 rückläufig.

Allerdings hat der Kreis vergleichsweise hohe Aufwendungen je Hilfefall nach § 31 SGB VIII. Im Zeitverlauf schwanken die Fallaufwendungen abhängig vom Hilfebedarf der betreuten Familien. Das Kreisjugendamt folgt bei der SPFH seinem präventiven Ansatz und gewährt Erziehungshilfen nach § 31 SGB VIII frühzeitig und intensiv, wenn sich dadurch perspektivisch schwerwiegendere und kostenintensivere Hilfen zur Erziehung vermeiden lassen.

Der Kreis hat eine geringere Falldichte als die meisten Kreise. Auf die Falldichte wirken sich auch die Laufzeiten der Fälle aus. Die Laufzeiten der Hilfefälle nach § 31 SGB VIII sind im Kreis

Warendorf vergleichsweise kurz. Rund 74 Prozent der Hilfefälle werden innerhalb von 18 Monaten beendet. Damit weist der Kreis Warendorf im Vergleich einen der höchsten Anteile an SPFH-Hilfefällen mit einer Laufzeit bis maximal 18 Monate auf. Dieses Ergebnis bestätigt, dass sich die abgestufte Laufzeitbegrenzung des Kreises Warendorf bei den ambulanten Hilfen auf zwölf, 15 oder maximal 18 Monate positiv auswirkt. Um dieses Ziel zu erreichen, erbringt der Kreis Warendorf bei der SPFH jedoch vergleichsweise viele Fachleistungsstunden. Mehr als die Hälfte der Kreise im Vergleich hat in 2020 eine geringere Anzahl ambulanter Fachleistungsstunden je ambulantem Hilfefall SPFH eingesetzt.

#### 4.7.2.3 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.

- Der Kreis Warendorf hat bei der Vollzeitpflege in 2020 die niedrigste Falldichte, aber die vergleichsweise höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Für den Großteil der Fälle und Aufwendungen hat der Kreis jedoch gegenüber anderen Jugendämtern einen Kostenerstattungsanspruch.

Der **Kreis Warendorf** hat im Jahr 2020 insgesamt rund 3,5 Mio. Euro für 146 Hilfefälle in Vollzeitpflege aufgewendet. Davon hatte der Kreis für 114 Hilfefälle einen Kostenerstattungsanspruch gegenüber anderen Jugendämtern nach § 86 Abs. 6 SGB VIII. Die Aufwendungen sind seit 2017 kontinuierlich gestiegen. Dahingegen nehmen die Fallzahlen seit 2019 leicht ab.

#### Kostenerstattungen nach § 86 Abs. 6 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen in Prozent	78,19	18,73	42,72	50,45	63,83	78,19	23
Anteil Transferaufwendungen mit Kostenerstattungsanspruch an den Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII in Prozent	81,57	23,70	44,58	56,07	64,56	81,57	17

Der Kreis Warendorf hat absolut gesehen vergleichsweise wenige Vollzeitpflegefälle. Der Anteil an Hilfefällen in Vollzeitpflege, die er von anderen Jugendämtern durch Zuständigkeitswechsel übernommen hat und für die er einen Kostenerstattungsanspruch hat, ist dahingegen beim

Kreis Warendorf am höchsten. Der Kreis hat bei den Hilfen nach § 33 SGB VIII zudem den vergleichsweise höchsten Anteil Aufwendungen mit Kostenerstattungsanspruch an den gesamten Aufwendungen für Vollzeitpflege. Die Pflegefamilien im Kreis Warendorf werden somit in hohem Umfang von auswärtigen Jugendämtern belegt, was schließlich zum Zuständigkeitswechsel und der Fallübernahme durch den Kreis Warendorf führt. Die Aufwendungen je Hilfefall für Fälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch haben sich im Kreis Warendorf von 2017 nach 2020 um rund 26 Prozent erhöht.

### Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	23.980	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)	4,28	4,28	5,15	5,72	7,84	11,60	27
Aufwendungen § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	103	59,25	101	111	124	213	27

Der Kreis Warendorf hat absolut gesehen nur wenige, aber dafür besonders teure Hilfefälle nach § 33 SGB VIII. Die hohen Aufwendungen je Hilfefall sind maßgeblich auf den besonders hohen Anteil kostenintensiver Vollzeitpflegefälle zurückzuführen, für die der Kreis nach der Fallübernahme von anderen Jugendämtern eine Kostenerstattung erhält. Dabei handelt es sich vielfach um Sonderpflegen nach § 33 Satz 2 SGB VIII, die eine intensive Form der Vollzeitpflege für besonders entwicklungsbeeinträchtigte Kinder und Jugendliche darstellen. Die Fallzahlen der Vollzeitpflege sind seit 2017 rückläufig. Gleichwohl steigen die Aufwendungen je Hilfefall von 2017 bis 2020 kontinuierlich an.

Der Kreis Warendorf hat einen Spezialdienst für Vollzeitpflege, den sog. Pflegekinderdienst, eingerichtet. Die Mitarbeitenden des Pflegekinderdienstes sind für die Auswahl und Schulung geeigneter interessierter Bewerberinnen und Bewerber zuständig. Nach einer erfolgten Vermittlung beraten und unterstützen sie die Pflegefamilien. Außerdem arbeitet der Pflegekinderdienst mit den Eltern der Herkunftsfamilie zusammen.

Der Kreis Warendorf möchte möglichst viele Kinder und Jugendliche in Pflegefamilien statt in Heimerziehung unterbringen. Er hat sich als Ziel gesetzt, die Gewinnung von Pflegefamilien weiter zu intensivieren. Da sich im Kreis Warendorf neben dem Kreisjugendamt auch örtliche und überörtliche Träger um geeignete Pflegefamilien bemühen, hat der Kreis Maßnahmen ergriffen, um die Konkurrenzsituation zu mildern. Der Kreis Warendorf ist auf die Träger im Kreisgebiet zugegangen und hat seit dem Jahr 2018 mit mehreren Trägern einen Kooperationsverbund gebildet. Die Kooperation verfolgt das Ziel, die Angebote zu erweitern und die Qualität des Pflegekinderwesens im Kreis Warendorf zu verbessern. Im Trägerverbund sind Fort- und

Weiterbildungsangebote für Pflegefamilien gebündelt, so dass Pflegefamilien im Kreis Warendorf besser vorbereitet und umfassender unterstützt werden können.

#### 4.7.2.4 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

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

- ➔ Der Kreis Warendorf nutzt die kostenintensive Heimerziehung in deutlich geringerem Umfang als andere Kreise. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag HzE aus.
- ➔ Der Kreis Warendorf hat ein standardisiertes Rückführungskonzept, das die Steuerung der stationären Hilfen in Heimerziehung gut unterstützt. Die Erfolge spiegeln sich in einer steigenden Rückführungsquote, einer vergleichsweise niedrigen Falldichte sowie den unterdurchschnittlichen Fallkosten der Heimerziehung wider.

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

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

Kennzahl	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	144	84,72	184	261	314	417	27
Stationäre Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	65.447	55.460	64.454	67.079	73.543	87.757	27
Hilfefälle nach § 34 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 34 SGB VIII)	2,20	1,07	3,08	3,86	4,55	5,79	27
Anteil Hilfefälle für UMA nach § 34 SGB VIII an den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII	13,30	0,91	4,21	9,38	14,64	40,98	26
Anteil stationäre Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit Rückführung in die Herkunftsfamilie an den stationären Hilfefällen nach § 34 SGB VIII in Prozent	6,66	1,08	9,84	15,00	23,63	34,98	17

Im Jahr 2020 hat der Kreis Warendorf insgesamt rund 4,9 Mio. Euro für 75 Hilfefälle in Heimerziehung aufgewendet. Die Aufwendungen nach § 34 SGB VIII sind von 2017 bis 2020 um 20 Prozent zurückgegangen. Gleiches gilt für die Fallzahlen. Sie haben sich im Betrachtungszeitraum aufgrund rückläufiger Hilfefälle für UMA, um 30 Prozent verringert.

Der Kreis Warendorf hat mit einem ortsansässigen Träger für die Hilfen nach § 34 SGB VIII ein Kooperationskonzept sowie ein gemeinsames Rückführungskonzept erstellt. Die Erfolge spiegeln sich in einer steigenden Rückführungsquote, einer vergleichsweise niedrigen Falldichte sowie den unterdurchschnittlichen Fallkosten der Heimerziehung wider.

Der Kreis Warendorf gehört zu den Kreisen, die im Vergleich den höchsten Anteil Hilfefälle für UMA an den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII aufweisen. Bei diesen Fällen ist das Hilfeplanziel die Verselbständigung. Aufgrund des verbleibenden geringen Anteils Hilfefälle im Kreis Warendorf, bei denen eine Rückführung in die Herkunftsfamilie aufgrund der Fallkonstellation überhaupt in Betracht kommt, hat der Kreis Warendorf eine vergleichsweise niedrige Rückführungsquote. Insgesamt liegen die Fallzahlen in Heimerziehung beim Kreis Warendorf auf niedrigem Niveau.

Auch die Aufwendungen je Hilfefall sind im Kreis Warendorf unterdurchschnittlich. Positiv auf die Aufwendungen wirkt sich aus, dass beim Kreis Warendorf weder in 2020 noch in den Vorjahren Auslandsunterbringungen in Heimerziehung nach § 34 SGB VIII erfolgen. Diese sind häufig kostenintensiver als inländische Unterbringungen. Hinzu kommt, dass die Fallsteuerung bei Auslandsmaßnahmen schwieriger ist. Der Kreis vermeidet möglichst Auslandsunterbringungen. Sie stellen die absolute Ausnahme dar.

#### **4.7.2.5 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.

- Der Kreis Warendorf bearbeitet die Anträge auf Eingliederungshilfe gemäß § 35a SGB VIII innerhalb eines Spezialdienstes nach vorgegebenen Prozessen und Standards. Das Vorliegen einer Teilhabebeeinträchtigung wird im Einzelfall geprüft. Aufgrund des erforderlichen Spezialwissens ist die Bearbeitung in einem Spezialdienst positiv zu sehen.

Der Kreis Warendorf bearbeitet die Fälle der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendhilfe nach § 35a SGB VIII innerhalb eines Spezialdienstes, der Fachstelle 35a. Er setzt in 2020 Personal im Umfang von 1,71 Vollzeit-Stellen zur Aufgabenerledigung ein.

### Aufwendungen und Hilfefälle nach § 35a SGB VIII Kreis Warendorf 2017 bis 2020

Grundzahl	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII in Euro	809.484	746.845	858.026	1.037.109
davon ambulante Aufwendungen nach § 35a SGB VIII in Euro	482.581	528.590	547.528	542.552
davon Aufwendungen nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitungen in Euro	348.000	346.000	381.000	402.000
davon stationäre Aufwendungen nach § 35a SGB VIII in Euro	326.903	218.255	310.498	494.557
Hilfefälle nach § 35a SGB VIII	64,62	62,13	59,36	76,51
davon ambulante Hilfefälle nach § 35a SGB VIII	60,64	58,94	55,23	70,05
davon Hilfefälle nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitungen	38,10	36,25	38,31	42,20
davon stationäre Hilfefälle nach § 35a SGB VIII	3,98	3,19	4,13	6,46
Abgelehnte Anträge auf Eingliederungshilfe ambulant	19,00	23,00	21,00	37,00
Abgelehnte Anträge auf Eingliederungshilfe stationär	1,00	1,00	0,00	1,00

Im Vergleich der Eckjahre 2017 und 2020 haben sich die Aufwendungen des Kreises Warendorf für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII um rund 28 Prozent erhöht. Auffällig ist insbesondere die Steigerung für die stationären Aufwendungen um rund 51 Prozent. Gleichwohl liegen die Fallzahlen auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau.

Auch die Zahl der Fälle nach § 35a SGB VIII hat sich im Betrachtungszeitraum erhöht. Auch hier stechen die stationären Hilfefälle mit einem Anstieg von rund 62 Prozent hervor.

Aber auch die Zahl der abgelehnten Anträge auf ambulante Eingliederungshilfe hat sich von 2017 bis 2020 im Kreis Warendorf erhöht und zwar um 95 Prozent.

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

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

Kennzahl	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35 a SGB VIII je Hilfefall in Euro	13.555	6.240	13.963	16.655	18.709	28.180	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	7.745	5.818	10.009	11.273	13.799	22.252	27
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	76.557	20.039	61.001	72.051	84.216	108.359	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	9.526	9.526	13.174	15.433	20.450	31.556	24

Kennzahl	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	60,24	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	52,82	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)	2,24	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)	1,24	0,30	1,54	2,11	3,00	6,72	26
Aufwendungen § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	30,43	23,85	54,07	88,67	116	188	27

Der Kreis Warendorf hat im Jahr 2020 insgesamt 1,0 Mio. Euro für 77 Hilfefälle nach § 35a SGB VIII aufgewendet. Davon entfielen rund 543.000 Euro auf 77 Hilfefälle ambulante Hilfen.

Der Kreis Warendorf hat bei den Hilfen nach § 35a SGB VIII in 2020 geringere durchschnittliche Fallkosten sowie geringere durchschnittliche ambulante Fallkosten als 75 Prozent der verglichenen Kreise. Aufgrund neuer Verträge mit den Trägern für ambulante Hilfen nach § 35a SGB VIII erhöhen sich die Stundensätze der Fachleistungsstunden ab 2022.

Der Kreis weist in 2020 eine geringe Falldichte und vergleichsweise niedrige einwohnerbezogene Aufwendungen auf. Dies ist nach Angabe des Jugendamtes insbesondere darauf zurückzuführen, dass Hilfebedarfe vielfach bereits durch die Hilfen zur sozialpädagogischen Förderung im schulischen Vor- (ÜII) und Nachmittag (OGS) nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII abgedeckt werden können, so dass keine Hilfestellung nach § 35a SGB VIII notwendig ist.

Der Kreis Warendorf hat im Jahr 2020 die niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall nach § 35a SGB VIII für Integrationshilfen/Schulbegleitungen. Zu diesem günstigen Ergebnis tragen die Vorgaben des Kreises Warendorf im Hinblick auf die Qualifikation der Integrationshilfen/Schulbegleitungen bei. Während ein Teil der Kreise mit Trägern zusammenarbeitet die ausschließlich qualifizierte Fachkräfte für diese Hilfefälle einsetzt, können die leistungserbringenden Träger im Kreis Warendorf sowohl Fachkräfte als auch Nicht-Fachkräfte einsetzen. Der Einsatz von Nicht-Fachkräften, also Kräften, die weder eine pädagogische noch eine pflegerische Ausbildung haben, ist bei Hilfen und Unterstützungsleistungen zur Alltagsbewältigung möglich, die keiner besonderen Qualifikation bedürfen. Abhängig vom jeweiligen Einzelfall, können die Leistungserbringer als Schulbegleitungen angeleitete Kräfte, Kräfte mit pädagogischen Vorerfahrungen bis hin zu Kräften mit einer einschlägigen Berufsausbildung, wie z.B. Erzieherinnen und Erzieher, Heilerziehungspflegerinnen und Heilerziehungspfleger, Heilpädagoginnen und Heilpädagogen einsetzen.

Der Kreis Warendorf führt eine intensive Prüfung Teilhabebeeinträchtigung durch. Wenn diese nicht vorliegt, lehnt das Kreisjugendamt Anträge ab.

#### 4.7.2.6 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 Warendorf steuert die Hilfen für Junge Volljährige mit Unterstützung seines Ver selbständigungskonzeptes gut. Der Kreis hat vergleichsweise wenige, aber dafür kostenintensive Hilfefälle nach § 41 SGB VIII.

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

##### Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 18 bis unter 21 Jahre in Euro	515	123	431	508	622	1.033	26
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	31.191	15.338	21.986	28.039	31.191	60.018	25
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	11.332	2.888	6.316	7.377	9.754	13.330	25
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	48.553	25.121	36.961	40.688	47.952	73.091	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	15.656	10.203	12.824	15.564	19.956	36.133	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	59.692	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)	16,50	5,12	14,50	17,28	22,92	33,50	27

Der Kreis Warendorf hat im Jahr 2020 für 91 Hilfefälle bei den Jungen Volljährigen rund 2,8 Mio. Euro aufgewendet. Davon entfallen rund 2,3 Mio. Euro auf 48 stationäre Hilfefälle. Die Aufwendungen und Fallzahlen steigen im Zeitverlauf seit 2017 stark an. Dies liegt vor allem an den UMA, die Volljährigkeit geworden sind. Die Anzahl der Hilfefälle für volljährige UMA sind von

2017 bis 2020 um rund 65 Prozent gestiegen. Auch die Aufwendungen für UMA nach § 41 SGB VIII sind im selben Zeitraum um rund 64 Prozent gestiegen.

Das Kreisjugendamt hat besondere Verfahrensstandards für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII. Seit dem Jahr 2019 hat das Kreisjugendamt eine Kooperation mit dem Jobcenter des Kreises Warendorf und dem Leistungserbringer „Erziehungshilfe St. Klara“, der sich in Trägerschaft des Caritasverbandes im Kreisdekanat Warendorf befindet. Jugendamt und Jobcenter haben ihre Hilfeleistungen so miteinander verzahnt, dass die Verselbständigung eines jungen Menschen früher unterstützt und nachhaltig abgesichert werden kann. Ziel ist es, die Verselbständigung des jungen Menschen sowie seine Integration in den Arbeitsmarkt zu erreichen. Deshalb führt der Kreis Warendorf eine gemeinsame Integrations-/Hilfeplanung durch Jugendamt, freien Träger und Jobcenter durch.

Der Hilfeplanprozess unterteilt sich in vier Phasen:

- Phase 1: Beginn der fallbezogenen Zusammenarbeit (ab. 15. Lebensjahr)
- Phase 2: Vorbereitung der Verselbständigung in der stationären Phase (ab 16. Lebensjahr bis Umzug in eigene Wohnung)
- Phase 3: Konkrete Hilfeplanung vor der ambulanten Phase (ab 17. Lebensjahr)
- Phase 4: Ambulante Phase

Die Zusammenarbeit beginnt mit einem Hilfeplangespräch, das regelmäßig mit Beginn des 15. Lebensjahres des jungen Menschen stattfindet. In einem ersten Schritt werden die Fähigkeiten und Fertigkeiten in Bezug auf die Verselbständigung des jungen Menschen beurteilt. Dazu erstellt die eingesetzte Fachkraft des freien Trägers gemeinsam mit dem jungen Menschen mittels eines Kompetenzspiegels ein Entwicklungsprofil. Das Profil wird anschließend durch eine Befragung von mindestens zwei dem jungen Menschen nahestehenden Personen ergänzt. Ab dem 15. Lebensjahr wird eine potenzielle Zuständigkeit des Jobcenters geprüft und - sofern diese gegeben ist - eine gemeinsame Hilfeplanung durchgeführt. In einem gemeinsamen Hilfeplangespräch mit dem Jobcenter werden konkrete Absprachen getroffen, die z.B. die Art der möglichen Unterstützungen des Jobcenters und die Art der weiteren Begleitung beinhalten. Die Absprachen werden im Hilfeplan festgehalten und in nachfolgenden Hilfeplangesprächen stetig überprüft.

Spätestens nach dem Hilfeplangespräch, bei dem es konkrete Verselbständigungsplanungen gibt (im Idealfall mit Beginn des 17. Lebensjahres), findet ein weiteres Hilfeplangespräch mit Beteiligung der zuständigen Ausbildungsvermittlung statt. Ziel ist, die Vereinbarungen/Terminierungen für die Beratungsleistung und die Auszugsberatung (SGB II - Leistung) in der Anlage zum Hilfeplan zu dokumentieren. Auch der Zeitpunkt der künftigen und rechtzeitigen Antragstellung für Leistungen nach dem SGB II soll festgelegt werden.

Nachdem der junge Mensch in eine selbstständige Wohnform umgezogen ist, setzt das Kreisjugendamt regelmäßig noch eine ambulante Hilfe zur Erziehung ein. Die Kooperation mit dem Jobcenter und die Verzahnung der jeweiligen Leistungen wird auch in der ambulanten Phase fortgesetzt.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Warendorf sollte die Entwicklung der Fallkosten und der Falldichte bei den Jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII insgesamt, aber auch differenziert nach ambulant und stationär, im Blick behalten. Dies gilt insbesondere im Hinblick darauf, ob die Steuerungsmaßnahmen zur zügigen Verselbstständigung ihre Wirkung entfalten und wie sich die Fallzahlen für UMA entwickeln.

### 4.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) erhalten im Anschluss an eine vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII bzw. sich anschließender Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII entsprechend ihrem „erzieherischen Bedarf“ Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII. Diese Hilfen sind in den zuvor dargestellten Hilfen zur Erziehung berücksichtigt, soweit UMA Hilfen erhalten haben.

- Die Belastungen durch Aufwendungen der Hilfen für UMA sind seit 2017 rückläufig. Durch die konstante Erfüllung der Aufnahmequote positioniert sich die Falldichte vergleichsweise hoch. Die Aufwendungen für UMA je Hilfefall sind jedoch vergleichsweise niedrig.

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

Kennzahl	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen HzE je Hilfefall für UMA in Euro	34.106	20.193	31.677	37.025	43.992	76.477	27
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	6,30	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)	1,77	0,45	0,97	1,24	1,48	2,39	27

Der Kreis Warendorf hat im Jahr 2020 rund 2,1 Mio. Euro für 60 Hilfefälle für UMA aufgewendet. Davon waren 221.000 Euro ambulante und rund 1,8 Mio. Euro stationäre Aufwendungen. Es gab 26 ambulante und 34 stationäre Hilfefälle. Seit 2017 sind die Aufwendungen um 34 Prozent und die Hilfefälle um 40 Prozent zurückgegangen. Die Belastung durch Hilfen für UMA ist somit deutlich geringer geworden.

Der Kreis Warendorf hat für UMA geringere Aufwendungen je Hilfefall als die Mehrzahl der Kreise, da 57 Prozent der Fälle den kostengünstigeren ambulanten Hilfen zuzurechnen sind. In 2020 ist ein ambulanter UMA-Fall im Kreis Warendorf im Schnitt rund 45.000 günstiger als ein stationärer UMA-Fall. Dies wirkt sich günstig auf die Positionierung des Kreises Warendorf im interkommunalen Vergleich aus.

Die hohen Positionierungen bei dem Anteil Hilfefälle UMA an den HzE-Hilfefällen sowie bei der Falldichte HzE für UMA im interkommunalen Vergleich sind darauf zurückzuführen, dass das

Kreisjugendamt Warendorf in den vergangenen Jahren durchgängig seinen Anteil an der Aufnahmequote für unbegleitete minderjährige Ausländer erfüllt hat. Dazu erhielt der Kreis seine Hilfesysteme, in Form von zwei stationären Gruppen für UMA, über die Jahre hinweg aufrecht. Nach den Erfahrungen des Kreisjugendamtes ist eine Verselbständigung der unbegleiteten minderjährigen Ausländer häufig erst nach Erreichen des 18. Lebensjahres möglich. Dies ist darauf zurückzuführen, dass häufig zunächst mit der Flucht zusammenhängende Traumata verarbeitet werden müssen oder erst verspätet über den nötigen Reifegrad verfügt wird, der für eine Verselbständigung notwendig ist. Der Kreis Warendorf bietet betroffenen UMA eine Vielzahl passender Hilfeangebote an.

## 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
<b>Organisation und Steuerung</b>					
F1	Die Wirtschaftliche Jugendhilfe prüft bei den HzE-Hilfefällen frühzeitig mögliche Kostenerstattungsansprüche und macht diese zeitnah geltend. Die Fallsteuerung ist noch optimierbar, da schriftliche Verfahrensstandards zwar in Planung, aber noch nicht erarbeitet sind.	147	E1	Der Kreis Warendorf sollte seine Prozesse für die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen durch die WiJu wie geplant verschriftlichen und in die Verfahrensstandards aufnehmen.	148
F2	Der Kreis Warendorf nutzt bei der Hilfe zur Erziehung prozessintegrierte Kontrollmechanismen. Prozessunabhängige Kontrollen finden jedoch nicht mehr statt.	148	E2	Der Kreis sollte ergänzend zu prozessintegrierten Kontrollen auch wieder prozessunabhängige Kontrollen durchführen und die Ergebnisse schriftlich dokumentieren.	149
<b>Personaleinsatz</b>					
F3	Der Kreis Warendorf überschreitet auch bei der Wirtschaftlichen Jugendhilfe den Richtwert der gpaNRW von 140 Fällen je Vollzeit-Stelle erheblich. Im interkommunalen Vergleich bildet er mit Abstand das Maximum ab.	151	E3	Der Kreis Warendorf sollte auch für die WiJu eine fortschreibbare Personalbemessung durchführen, die auf die Besonderheiten des Kreises abgestimmt ist.	151
<b>Leistungsgewährung</b>					
F4	Der Kreis Warendorf steuert die Hilfen für Junge Volljährige mit Unterstützung seines Verselbständigungskonzeptes gut. Der Kreis hat vergleichsweise wenige, aber dafür kostenintensive Hilfefälle nach § 41 SGB VIII.	171	E4	Der Kreis Warendorf sollte die Entwicklung der Fallkosten und der Falldichte bei den Jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII insgesamt, aber auch differenziert nach ambulant und stationär, im Blick behalten. Dies gilt insbesondere im Hinblick darauf, ob die Steuerungsmaßnahmen zur zügigen Verselbständigung ihre Wirkung entfalten und wie sich die Fallzahlen für UMA entwickeln.	173

**Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	158.845	159.030	159.229	159.284
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	34.851	34.662	34.223	34.082
Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre	5.754	5.738	5.586	5.492

**Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
<b>Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro</b>				
Aufwendungen HzE in Euro	13.808.884	13.684.109	14.744.543	15.205.871
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	396	395	430	446
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	16.971	15.331	16.113	15.893
Ambulante Aufwendungen HzE in Euro	3.037.544	3.295.769	3.926.277	3.952.111
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	6.024	5.427	6.112	5.803
Stationäre Aufwendungen HzE in Euro	10.771.340	10.388.341	10.818.267	11.253.760
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	34.813	36.417	39.677	40.822
<b>Falldichte HzE</b>				
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	23,35	25,75	26,66	28,07
<b>Anteil ambulanter Hilfen in Prozent</b>				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	61,97	68,04	70,20	71,19
<b>Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent</b>				
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	56,10	55,72	57,36	58,18

**Tabelle 4: Hilfen zur Erziehung §§ 27 ff. SGB VIII**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
<b>Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII</b>				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	1.030.709	1.260.629	1.784.850	1.748.000
Hilfefälle	291	376	422	453
Aufwendungen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	3.541	3.354	4.228	3.858
Hilfefälle § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 27 SGB VIII)	8,35	10,85	12,30	13,29
<b>Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII</b>				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	944.710	1.029.754	1.011.326	982.889
Hilfefälle	94	106	92	91
Aufwendungen § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	10.094	9.683	11.008	10.788
Hilfefälle § 31 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 31 SGB VIII)	2,69	3,07	2,68	2,67
<b>Vollzeitpflege § 33 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	2.804.364	2.827.307	3.360.338	3.494.776
Hilfefälle	163	151	149	146
Aufwendungen § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	17.128	18.775	22.629	23.980
Hilfefälle § 33 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 33 SGB VIII)	4,67	4,34	4,33	4,28
<b>Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	6.157.100	5.455.048	5.008.608	4.916.380
Hilfefälle	108	93	79	75
Aufwendungen § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	56.795	58.929	63.577	65.447

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Hilfefälle § 34 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 34 SGB VIII)	3,11	2,67	2,30	2,20
<b>Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII</b>				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	809.484	746.845	858.026	1.037.109
Hilfefälle	65	62	59	77
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	12.527	12.021	14.455	13.555
Hilfefälle § 35a SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII)	1,85	1,79	1,73	2,24
Amb. Aufwendungen § 35a SGB VIII Integrationshelfer je Hilfefall in Euro	9.134	9.545	9.945	9.526
Hilfefälle § 35a SGB VIII Integrationshelfer je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer)	1,09	1,05	1,12	1,24
<b>Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	1.719.709	2.188.443	2.553.677	2.827.172
Hilfefälle	60	79	89	91
Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	28.496	27.864	28.852	31.191
Hilfefälle § 41 SGB VIII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VIII)	10,49	13,69	15,84	16,50
<b>Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer</b>				
Aufwendungen für UMA in Euro	3.123.335	3.072.435	2.438.745	2.056.238
Hilfefälle	101	96	75	60
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	30.976	31.931	32.543	34.106
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung für UMA je 1.000 EW von 0 bis unter 18 Jahre (Falldichte HZE für UMA)	2,89	2,78	2,18	1,77

## 5. Hilfe zur Pflege

### 5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreis Warendorf im Prüfgebiet Hilfe zur Pflege stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgt zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Auch die Hilfe zur Pflege ist hiervon betroffen. Es ist derzeit nicht abschätzbar und beurteilbar, wie sich die Auswirkungen der Pandemie künftig auf die Fallzahlen und Aufwendungen in der Hilfe zur Pflege auswirken werden.

#### Hilfe zur Pflege

Die Altersstruktur im **Kreis Warendorf** erfordert vor allem langfristig eine gute Steuerung der Hilfe zur Pflege. 2020 ist die Altersstruktur im Kreis noch ausgewogen. 2040 wird der Anteil der über 65-Jährigen prognostisch schon deutlich ansteigen. Damit wird auch die Zahl der potenziell Pflegebedürftigen 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. Die ambulante Leistungsdichte fällt im interkommunalen Vergleich etwas höher aus. Dies liegt auch an dem hohen Anteil an Leistungsbeziehern in ambulanten Wohngemeinschaften (2020 ca. ein Drittel). Die Kosten sind ähnlich wie bei der stationären Pflege, so dass häufiger unterstützende Leistungen beantragt werden müssen. Dadurch ist die ambulante Quote höher als in vielen anderen Kreisen.

Entlastend für den Haushalt sind die Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen (zum Beispiel Schenkungen). Im Kreis Warendorf schwanken diese Erträge deutlich von Jahr zu Jahr. In der Bedeutung deutlich gesunken sind **Unterhaltserträge**. Diese sind seit 2020 nur noch zu leisten, wenn der Unterhaltsverpflichtete ein Jahreseinkommen über 100.000 Euro erzielt.

Der Kreis Warendorf steuert im Sinne des Grundsatzes „**ambulant vor stationär**“ mit einer engen Einbindung der Pflege- und Wohnberatung. Neben einer auch aufsuchenden Beratung erfolgt die Bedarfsermittlung für die Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege. Im Clearingverfahren wird die Notwendigkeit der stationären Pflege oder einer ambulanten Wohngemeinschaft geprüft. Durch die Ermittlung des notwendigen ambulanten Bedarfes und dem Clearingverfahren wird der Kreishaushalt potenziell entlastet. Die **Transferaufwendungen** je Leistungsbezieher sind niedriger als in über 50 Prozent der übrigen Kreise.

Um die ambulante Versorgung zu ermöglichen, muss auch eine ausreichende Pflegeinfrastruktur vorhanden sein. Die teilstationären Angebote wie die Kurzzeitpflege wurde in den letzten Jahren deutlich ausgebaut. Hemmnisse ergeben sich durch den **Fachkräftemangel** in der Pflege. Der Kreis Warendorf hat bereits Initiativen gestartet, um diesen zu bekämpfen.

Bewohnerinnen und Bewohner von stationären Einrichtungen werden durch die Regelungen des **Wohn- und Teilhabegesetzes (WTG)** geschützt. Aufgrund der steigenden Anforderungen hat der Kreis die Personalausstattung in der WTG-Behörde 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 NRW<sup>12</sup>),
- 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 NRW. Auch die Entwicklung der Anzahl der Leistungsbeziehenden ist Bestandteil der Betrachtung.

<sup>12</sup> Gesetz zur Weiterentwicklung des Landespflegerechtes und Sicherung einer unterstützenden Infrastruktur für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen und deren Angehörige (Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen - APG NRW)

Für die tiefere 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 Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	30,74	27,52	30,51	30,78	31,33	32,30	31
Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	14,52	12,70	14,57	14,97	15,41	16,29	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	6,86	5,67	6,48	6,91	7,35	7,88	31

Quelle: IT.NRW

Die Altersstruktur im **Kreis Warendorf** ist ausgewogen. Die Altersgruppe der potenziell Pflegenden (zwischen 45 und 65 Jahren als „Kindergeneration“ der Pflegebedürftigen) ordnet sich interkommunal beim Median ein. Die Altersgruppe ist sowohl als Pflegende der potenziell Pflegebedürftigen als auch der möglichen Erwerbstätigkeit im Pflegeberuf wichtig für eine ambulante Pflege zuhause. Der Anteil potenziell Pflegebedürftigen ist hingegen sogar geringer als bei vielen anderen Kreisen. Dies sind grundsätzlich Faktoren, die einen hohen Anteil der häuslichen Pflege fördern können. Jedoch stellt die aktuelle Bevölkerungsstruktur nur eine Momentaufnahme dar. Um wirksam steuern zu können, muss auch die prognostizierte Entwicklung betrachtet werden. Hierbei betrachten wir eine aktuelle Prognose. Zukünftige Zuzüge, auch als Speckgürtelregion, lassen sich nur schwer fassen. Jedoch dient die Prognose einer ersten Einschätzung.

### Bevölkerungsprognose 2025 und 2040

Kennzahl	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2025 in Prozent	29,30	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	25,28	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	16,21	14,66	15,93	16,37	16,95	18,06	31
Anteil EW von 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2040 in Prozent	21,02	17,44	20,08	20,76	21,23	22,55	31
Anteil EW ab 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2025 in Prozent	7,45	6,11	7,01	7,51	7,88	9,00	31
Anteil EW ab 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2040 in Prozent	10,04	8,44	9,30	9,82	10,14	11,16	31

Quelle: IT.NRW

Der Anteil der potenziell Pflegenden bis 65 Jahre sinkt bis 2040 auf ein Viertel ab. Diese Entwicklung ist in allen Landkreisen zu beobachten. Die Einordnung im interkommunalen Vergleich verbessert sich aber sogar leicht, trotz abnehmenden Anteils. Das liegt am hohen Jugendquotienten im Kreis Warendorf. Durch diesen hohen Anteil an unter 20-Jährigen rücken mehr in die Altersgruppe bis 65 Jahren nach als in anderen Kreisen. Anders sieht es bei den über 65-Jährigen aus. Hier wächst der Anteil an der Gesamtbevölkerung deutlich. Das Wachstum fällt höher aus als bei vielen anderen Kreisen im Vergleich, weshalb ab 2040 der Anteil der Einwohner ab 65 Jahren höher ist als bei 50 Prozent der anderen Kreise.

Nicht jeder Pflegebedürftige ist auch auf unterstützende Leistungen nach dem 7. Kapitel SGB XII angewiesen. Das Risiko, Hilfe zur Pflege beantragen zu müssen, ist bei Leistungsbeziehern

aus dem 4. Kapitel SGB XII deutlich erhöht. Im Eckjahresvergleich 2017/2020 ist die Anzahl der Leistungsbezieher im Kreis Warendorf um 14 Prozent gestiegen (478 Leistungsbezieher).

Inwieweit heute und auch zukünftig Pflegebedürftige Leistungen der Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen nach dem 7. Kapitel SGB XII sowie Pflegewohngeld in Anspruch nehmen müssen, hängt auch von den sozialen Strukturen ab. Indikatoren hierfür sind zum einen die SGB II-Quote, die Kaufkraft der Einwohner, die Arbeitslosenquote und die Armutsquote. Eine integrierte Sozialplanung kann dabei unterstützen, soziale Unterschiede örtlich zu ermitteln und passgenaue Lösungsansätze zu finden. Eine kreisweite Sozialplanung findet im Kreis Warendorf aktuell nicht statt. Somit nimmt die gpaNRW strukturelle Einschätzungen nach Einzelfaktoren vor.

Die demografischen Daten deuten an, dass die Steuerung des Themenkomplexes Pflege zukünftig eine noch wichtigere Rolle spielt. 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 betrachtet hier neben dem Kernthema Hilfe zur Pflege und Pflegewohngeld auch die Aufgaben der WTG-Behörde sowie der Pflege- und Wohnberatung.

Der **Kreis Warendorf** nimmt die Aufgabe der Hilfe zur Pflege vollumfänglich mit eigenem Personal wahr. Somit ist der Personaleinsatz höher als wenn er diese Aufgabe ganz oder teilweise an die kreisangehörigen Kommunen delegiert hätte. Bei einer Delegation wären die Personalaufwendungen bei den kreisangehörigen Kommunen höher, die Kreisumlage dafür etwas geringer. Auch die Pflege- und Wohnberatung wird vom Kreis Warendorf überwiegend selbst ausgeführt.

#### Fehlbetrag HzP Kreis Warendorf 2017 bis 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
ordentliche Erträge HzP in Mio. Euro	1,07	1,12	1,11	0,90
ordentliche Aufwendungen HzP in Mio. Euro	18,56	18,70	18,75	20,90
<b>Fehlbetrag HzP in Mio. Euro</b>	<b>17,48</b>	<b>17,57</b>	<b>17,64</b>	<b>20,00</b>
<b>Fehlbetrag HzP je Einwohner ab 65 Jahre in Euro</b>	<b>306</b>	<b>304</b>	<b>301</b>	<b>337</b>

Der Fehlbetrag Hilfe zur Pflege steigt zum Jahr 2020 deutlich an. Das ist vor allem auf die gestiegenen Aufwendungen zurückzuführen. Gleichzeitig sind die Erträge unter anderem durch

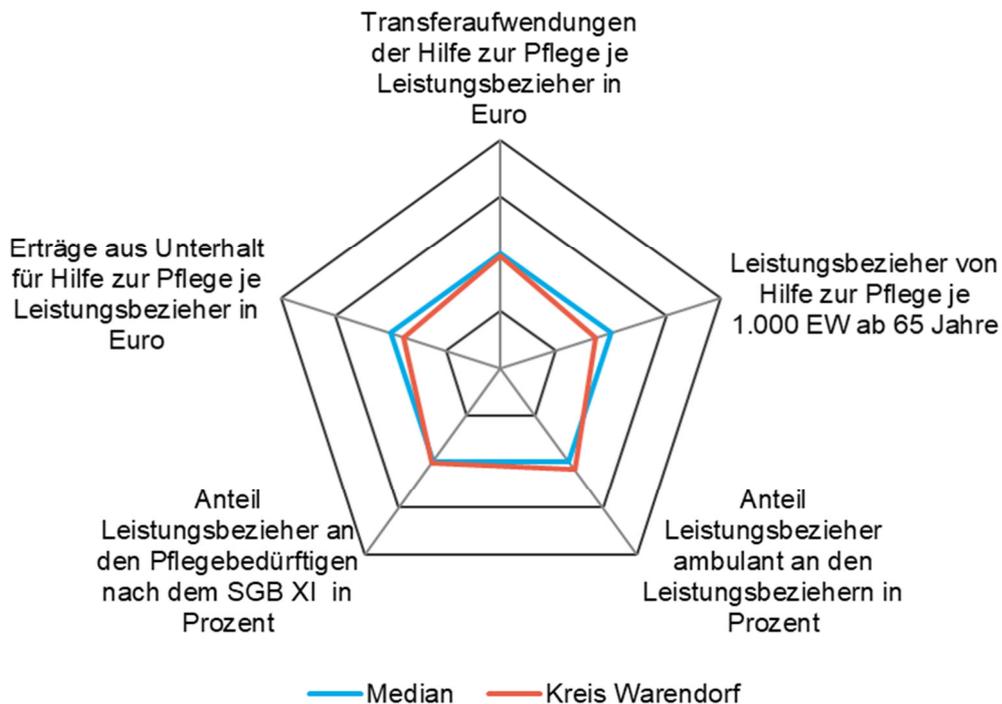
das Angehörigenentlastungsgesetz leicht gesunken. Die Entwicklung der Transferaufwendungen, Erträge und weiterer Faktoren analysiert die gpaNRW im nachfolgendem Kapitel.

## 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 Warendorf** 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 HzP je Leistungsbezieher“ wird beispielsweise von der Kennzahl „Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbeziehern“ (Ambulante Quote) beeinflusst. Die dargestellten Einflussfaktoren sind im unterschiedlichen Ausmaß steuerbar. Die

strukturellen Zusammenhänge sowie die Steuerbarkeit stellt die gpaNRW im Folgenden genauer dar.

- 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 hat unmittelbar Einfluss auf den Fehlbetrag. In den vergangenen Jahren gab es immer mal wieder mehr oder weniger umfangreiche Reformen der Pflege. In den Jahren 2015 bis 2017 insbesondere durch die Einführung der Pflegestärkungsgesetze I-III und durch die die Pflegereform. Diese ist im Prüfzeitraum in drei Schritten umgesetzt worden:

- In 2017 mit der Einführung des EEE (einrichtungseinheitliche Eigenanteil),
- die Einführung des Angehörigenentlastungsgesetzes in 2020 und
- in 2022 die Einführung des § 43c SGB XI mit der Zahlung eines Leistungszuschlages.

Diese haben einerseits zu einer Entlastung der örtlichen Sozialhilfeträger durch beispielsweise höhere Leistungen der Pflegeversicherung geführt. Andererseits hatte diese aber auch eine Belastung der örtlichen Sozialhilfeträger zur Folge. So sind durch das Angehörigenentlastungsgesetz die Erträge aus der Heranziehung von Unterhaltspflichtigen nahezu entfallen.

Der in 2022 eingeführte Leistungszuschlag führt zu einer Entlastung des Haushaltes des Kreises bei den stationären Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege. Gemäß dem § 43c SGB XI wird der Eigenanteil bei Pflegebedürftigkeit begrenzt und in einer Staffelung günstiger für den Pflegebedürftigen. Ein zeitlich gestaffelter Leistungszuschlag von der Pflegekasse soll die Eigenbelastung schrittweise reduzieren. Bei aufstockender Hilfe zur Pflege in Einrichtungen kann diese Regelung somit auch zu einer Entlastung der Sozialhilfe führen. Bereits 2022 ist dieser entlastende Effekt für die Hilfe zur Pflege spürbar. Dem steht eine geplante tarifliche Erhöhung der Beschäftigten in ambulanten und stationären Einrichtungen gegenüber. Die Aufwendungen für die ambulante und stationäre Pflege können sich dadurch langfristig wieder erhöhen. Wie lang die Einsparungen beim Kreis Warendorf überwiegen, bleibt daher abzuwarten.

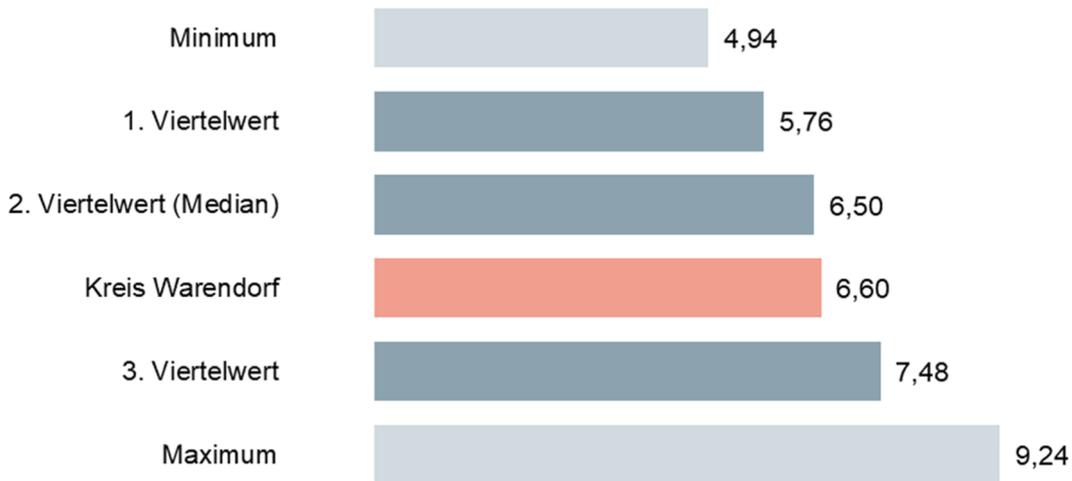
2023 wird die Einführung des sogenannten Bürgergeldes möglicherweise Auswirkungen auf den Bereich Hilfe zur Pflege haben. Vor allem ein höheres Schonvermögen könnte zu einem früheren Einsetzen von Sozialleistungen im Alter führen. Die genaue Ausgestaltung und die langfristigen Auswirkungen lassen sich aktuell noch nicht absehen. Der Kreis Warendorf geht aktuell allein beim Pflegewohngeld von Mehraufwendungen von über einer Mio. Euro aus.

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

- ➔ Im Kreis Warendorf beziehen durchschnittlich viele Pflegebedürftige unterstützend Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII. Die Leistungen der Pflegekasse reichen überwiegend aus, um die Bedarfe zu decken.

Leistungen der Pflegeversicherung sind im SGB XI geregelt. Diese haben Vorrang gegenüber den Leistungen des SGB XII. Das SGB XII tritt für Leistungen ein, die das SGB XI nicht abdeckt. Die Leistungsbezieher des SGB XII erhalten in der Regel auch Leistungen nach dem SGB XI. Eine Ausnahme stellen lediglich die nicht-versicherten Personen dar. Die Kennzahl „Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent“ stellt die Anzahl der SGB XI-Empfänger und Empfängerinnen ins Verhältnis zu den Leistungsbeziehern, die SGB XII-Leistungen erhalten.

#### Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent 2020



Pflegebedürftige lt. Pflegestatistik SGB XI 2019 (IT.NRW)

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



Im **Kreis Warendorf** erhält ein durchschnittlicher Anteil von Pflegebedürftigen nach dem SGB XI unterstützend Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII. Nicht-Versicherte in der Pflegekasse machen hierbei nur einen geringen Teil der Leistungsbezieher nach dem SGB XII aus. Der Kreis

Warendorf arbeitet aktiv daran, den Teil der Nicht-Versicherten gering zu halten. Daher haben sich Mitarbeitende des Kreises zu diesem Thema spezialisiert. Unter Anwendung des 4-Augen-Prinzips versuchen sie, bei möglichst vielen Leistungsbeziehern einen Versicherungs-Status zu erreichen.

Die Leistungen der Pflegekasse reichen für fast 94 Prozent der Pflegebedürftigen aus, um die Pflegebedarfe zu decken. Dies wird auch durch soziale Faktoren beeinflusst. Haben die Einwohner nur eine geringe Kaufkraft, sind die Einkünfte oft nicht auskömmlich, um Bedarfe über die Leistungen der Pflegeversicherung hinaus aus eigenen Mitteln zu bestreiten. Die Kaufkraft hat indirekt auch Auswirkungen auf das Vermögen, das zur Pflege eingesetzt werden kann. Im Kreis Warendorf liegt die Kaufkraft je Einwohner mit 23.494 Euro höher als bei über 50 Prozent der übrigen Kreise (Median: 22.956 Euro). Zudem ist die SGB II-Quote geringer als bei 50 Prozent der verglichenen Kreise. Beides sind eher positive soziale Faktoren, die die Inanspruchnahme von SGB XII-Leistungen im Alter beeinflussen können. Die Einwohner haben mehr freies Einkommen zur Verfügung als viele andere Einwohner in den Landkreisen Nordrhein-Westfalens. Dadurch können auch mehr Reserven für eine spätere Pflegebedürftigkeit angespart werden.

Auch die Pflegekosten können den Anteil der Pflegebedürftigen beeinflussen, die unterstützend Hilfe zur Pflege beziehen müssen. Ein Indiz ist hierfür der einrichtungseinheitliche Eigenanteil (EEE). Dieser ist von den Bewohnern von Pflegeeinrichtungen zusätzlich zu Unterkunft und Verpflegung sowie den Investitionskosten zu zahlen. Er wird unabhängig von Pflegegraden für eine Einrichtung festgelegt. Betrachtet man den EEE 2021, liegt der Durchschnitt im Kreis Warendorf unter dem Durchschnitt im Gebiet des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe. Weitere Ausführungen hierzu finden sich im Abschnitt „Aufwendungen Hilfe zur Pflege“.

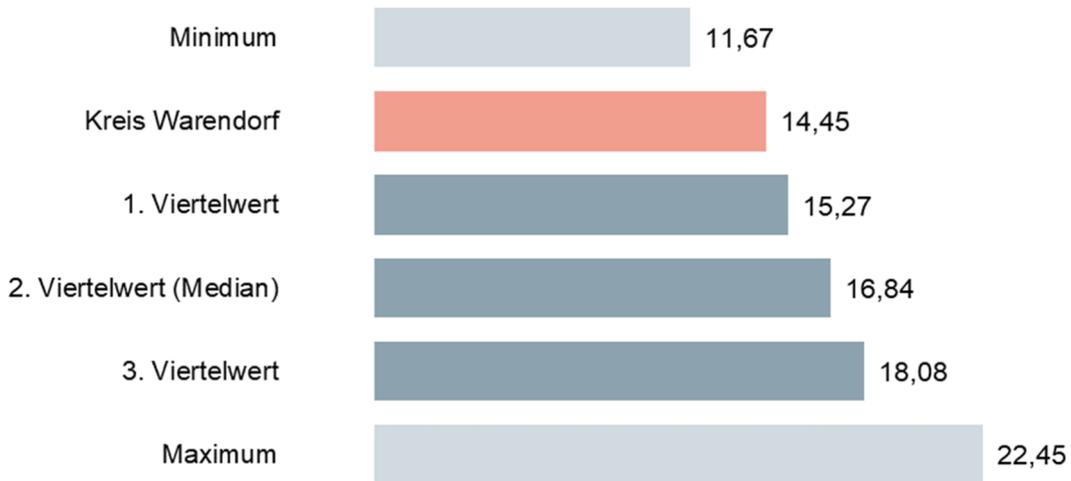
Trotz der positiven Faktoren bezieht ein ähnlicher Anteil der Pflegebedürftigen unterstützend Leistungen nach dem 7. Kapitel SGB XII wie in anderen Kreisen. Das heißt nicht automatisch, dass es insgesamt durchschnittlich viele Leistungsbezieher gibt. Informationen hierzu liefert die Leistungsdichte.

#### **5.4.2.2 Leistungsdichte**

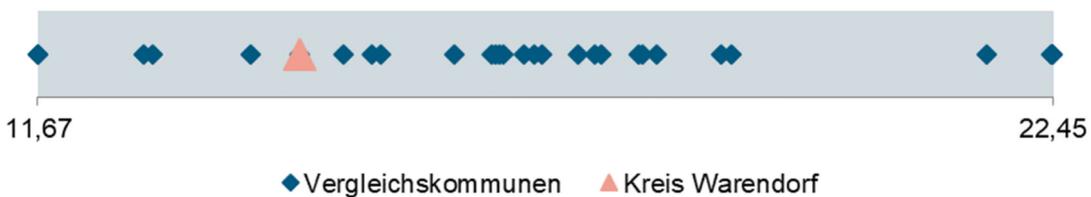
- ➔ Im Kreis Warendorf ist die Zahl der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in den vergangenen Jahren angestiegen. Dennoch bezieht nur ein geringer Anteil der Einwohner unterstützend Leistungen bei Pflegebedürftigkeit. Vor allem der Anteil an stationärer Leistungsbezieher ist gering.

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:



Anders als der Anteil der Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen, ist die Leistungsdichte im **Kreis Warendorf** niedriger als bei Dreiviertel der übrigen Kreise im Vergleich. Die Leistungsdichte ist seit der letzten überörtlichen Prüfung mit dem Vergleichsjahr 2009 beinahe unverändert geblieben (14,1). Bereits damals gab es im Kreis Warendorf deutlich weniger Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege je Einwohner als in den meisten anderen Kreisen. Der durchschnittliche Anteil an Leistungsbeziehern an den Pflegebedürftigen bei gleichzeitig niedriger Leistungsdichte ist kein Widerspruch: Ursache könnte ein etwas unterdurchschnittlicher Anteil Pflegebedürftiger an den Einwohnern ab 65 Jahren sein.

### Entwicklung der Leistungsdichte Kreis Warendorf 2017 bis 2021

2017	2018	2019	2020	2021
14,90*	13,51*	12,84*	14,45	14,82*

\* Leistungsbezieher Kurzzeitpflege fehlen

Die Leistungsdichte ist in den letzten Jahren wieder angestiegen. Das ist auf die gestiegene Fallzahl zurückzuführen. Im Eckjahresvergleich 2018/2021 sind die Leistungsbezieher Hilfe zur

Pflege um 112 Personen angewachsen. An der Einordnung im interkommunalen Vergleich hat sich hingegen nichts geändert.

#### Leistungsdichte Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre	1,73	0,73	1,55	1,81	2,62	6,31	28
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre	12,72	9,11	13,66	14,89	16,04	19,51	29

Vor allem die stationäre Leistungsdichte führt zu der insgesamt geringen Leistungsdichte. Neben den sozialen Strukturen kann insbesondere das Kostenniveau der stationären Pflege zu einer hohen Leistungsdichte führen. Niedrige Kosten können verstärken, dass bei vielen Pflegebedürftigen die Leistungen der Pflegekasse ausreichen. Dies lässt sich in Teilen an den Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege ablesen.

#### 5.4.2.3 Aufwendungen Hilfe zur Pflege

- ➔ Sowohl die ambulanten als auch die stationären Transferaufwendungen im Kreis Warendorf sind unterdurchschnittlich. Positiv wirkt sich hier die Kaufkraft im Kreis aus. Aufgrund des wachsenden Anteils an ambulanten Wohngemeinschaften werden die ambulanten Transferaufwendungen zukünftig ansteigen.

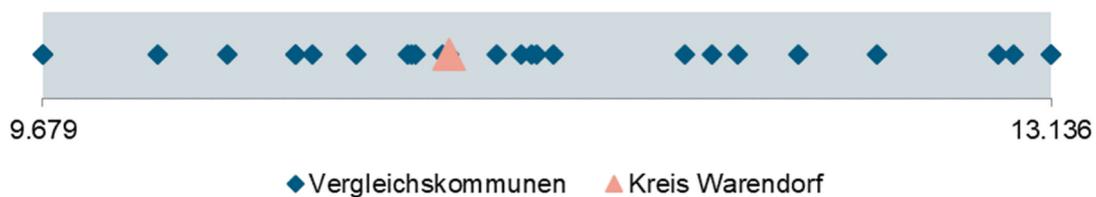
*Als örtlicher Träger der Sozialhilfe sollte ein Kreis die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege bei bedarfsgerechter Versorgung so niedrig wie möglich halten.*

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:



In der überörtlichen Prüfung mit Vergleichsjahr 2009 lagen im **Kreis Warendorf** die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher über dem Durchschnitt. Im Vergleich zu 2009 sind die Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher 2020 um 1.884 Euro angestiegen. Die ambulanten und stationären Transferaufwendungen ordnen sich hierbei gleich ein:

### Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	9.033	5.723	7.861	9.220	10.816	14.100	28

Kennzahl	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	11.346	9.525	11.030	11.447	12.221	13.332	27

Im Gegensatz zu den stationären Transferaufwendungen, sind die Transferaufwendungen für die ambulante Pflege deutlich gestiegen (2009: 5.768 Euro). Die Entwicklung der ambulanten Transferaufwendungen lassen sich auch im Zeitverlauf ab 2017 ablesen:

**Entwicklung der Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro Kreis Warendorf 2017 bis 2021**

2017	2018	2019	2020	2021
6.743	7.762	9.421	9.033	11.238

Ausschlaggebend für die steigenden Aufwendungen ist die wachsende Zahl an ambulanten Wohngemeinschaften. 2021 leben bereits über 40 Prozent der ambulanten Leistungsbezieher in einer ambulanten Wohngemeinschaft (54 Leistungsbezieher). 2020 waren es noch rund ein Drittel der Leistungsbezieher (ca. 37 Leistungsbezieher). Dies führt auch zu den deutlich gestiegenen Transferaufwendungen 2021. Die Aufwendungen für die 24-Stunden-Betreuung liegen auf dem Niveau der stationären Pflege.

Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass die Möglichkeit der selbstverantworteten Wohngemeinschaften deutlich häufiger genutzt wird als die der anbieterverantworteten Wohngemeinschaften. Für die Kommunen fehlt dadurch eine eindeutige gesetzliche Regelung zu den anbieterverantworteten Wohngemeinschaften, um den Grundsatz des selbstbestimmten Wohnens in der Sozialhilfe rechtmäßig umzusetzen. Die Pflege in einer Wohngemeinschaft ist grundsätzlich der ambulanten Hilfe zur Pflege zuzurechnen. Anbieterverantwortete Wohngemeinschaften sind in vielerlei Hinsicht 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.

Der Kreis Warendorf schloss bisher keine Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarung auf der Grundlage des § 75 SGB XII mit den Anbietern der ambulanten Wohngemeinschaften ab. Die Leistungen wurden nach dem Leistungskomplexsystem abgerechnet. Somit stellt jeder Antragsteller eine Einzelfallentscheidung dar, welche Leistungen notwendig sind und abgerech-

net werden können. Anhand individuell bestimmter Bedarfe errechnete der Kreis die zu vergütende Leistung. Im September 2022 hat der Kreis Warendorf eine Mustervereinbarung beschlossen. Mit dieser sollen zukünftig Betreuungspauschalen abgerechnet werden.

Die Transferaufwendungen für die stationäre Hilfe zur Pflege ist ebenfalls beständig gestiegen. Das ist unter anderem mit den gestiegenen Kosten eines Heimplatzes zu erklären. Eine Darstellung je Leistungsbezieher im Zeitverlauf ist für den Kreis Warendorf leider nicht möglich, da die Leistungsbezieher in Kurzzeitpflege nur mit großem Aufwand zu ermitteln sind. Eine weitere Einschätzung im interkommunalen Vergleich erlaubt der Einrichtungseinheitliche Eigenanteil (EEE). Vergleicht man die durchschnittlichen Entgelte zum Stand 01. Januar 2022 für die stationäre Unterbringung, liegt der EEE des Kreises Warendorf im Vergleich zu den anderen Kreisen in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) mit 900 Euro unter dem Durchschnittswert von 935 Euro. Auch die durchschnittlichen Kosten für Unterkunft und Verpflegung liegen leicht unter dem Durchschnittswert im Bereich des LWL. Aufsummiert sind die durchschnittlichen Aufwendungen im Kreis Warendorf rund 66 Euro unterhalb des Durchschnitts des Landschaftsverbandes. Zusammen mit der überdurchschnittlichen Kaufkraft im Kreis führt dies zu stationären Transferaufwendungen unterhalb des Medians.

Neben den dargestellten Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege stationär haben die Leistungsbezieher in der Regel auch einen Anspruch auf Pflegegeld nach dem APG NRW. Zudem kann Pflegegeld auch von Pflegebedürftigen in Anspruch genommen werden, die ansonsten die Unterbringungskosten selbst tragen.

#### Aufwendungen für Pflegegeld je Leistungsbezieher Pflegegeld in Euro 2020

Kennzahl	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegegeld je Leistungsbezieher Pflegegeld in Euro	7.186	6.287	6.777	7.419	7.791	8.220	27

Zur Deckung der Investitionskosten einer Einrichtung kann Pflegegeld beantragt werden. Die Investitionskosten fallen höher aus, wenn mehr in die Einrichtung investiert wurde (unter anderem um die vorgeschriebene Einzelzimmerquote einzuhalten). Da das Pflegegeld durchschnittlich ist, sind auch die Investitionskosten im Kreis Warendorf eher durchschnittlich. Dennoch werden die baulichen Vorgaben des APG NRW eingehalten: Alle stationären Einrichtungen im Kreis Warendorf erfüllen die Vorgaben und haben weiterhin einen Anspruch auf Pflegegeld. Wäre das nicht der Fall, bestünde bei einigen Pflegebedürftigen gegebenenfalls ein höherer Anspruch auf Hilfe zur Pflege. Dies wiederum würde zu steigenden stationären Transferaufwendungen führen.

Die Höhe des Pflegegeldes ist nur bedingt durch die Kreise steuerbar. Weniger stationäre Unterbringungen bedingen auch geringere Aufwendungen beim Pflegegeld. Eine bedarfsgerechte ambulante Versorgungsstruktur sollte daher weiter im Fokus des Kreises stehen.

#### 5.4.2.4 Ambulante Quote

Das Verhältnis der Leistungsbezieher ambulant zu allen Leistungsbeziehern drückt die „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 Warendorf und lässt sich nicht mit vorangegangenen Prüfungen der gpaNRW vergleichen. Die ambulante Quote im Bereich 7. Kapitel SGB XII ist durch die Reform deutlich gesunken. Anders die ambulante Quote aller Pflegebedürftigen nach dem SGB XI: Diese liegt 2019 bei fast 80 Prozent. Der überwiegende Teil aller Pflegebedürftigen wird also ambulant gepflegt. Ein Großteil der Pflegebedürftigen, die unterstützend auf Hilfe zur Pflege angewiesen sind, werden hingegen in einer stationären Einrichtung gepflegt.

##### Entwicklung der ambulanten Quote Kreis Warendorf 2017 bis 2021

2018	2019	2020	2021
9,24*	9,15*	11,95	13,51*

\* Da die Leistungsbezieher der Kurzzeitpflege nur für 2020 ermittelt werden konnten, handelt es sich hierbei nur um annähernde Werte.

Da die Leistungen der Pflegekassen im ambulanten Bereich überwiegend ausreichen, sind fast 90 Prozent der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege in einer stationären Einrichtung. Wie bereits festgestellt, steigt jedoch der Anteil der Leistungsbezieher in ambulanten Wohngemeinschaften immer weiter an. Dies führt auch zu einer vermehrten Beantragung von Hilfe zur Pflege im ambulanten Bereich. Die ambulanten Wohngemeinschaften haben oftmals ähnliche Bedingungen und Kosten wie die stationäre Pflege. Steigt die ambulante Quote somit aufgrund des wachsenden Anteils an ambulanten Wohngemeinschaften ist dies nicht gleichbedeutend mit einer Stärkung der häuslichen Pflege. Auch eine Entlastung des Haushalts wird nicht erreicht. Der Kreis Warendorf prüft im Clearingverfahren daher nicht nur die Notwendigkeit der stationären Pflege, sondern der Pflege in einer ambulanten Wohngemeinschaft. Ziel ist bei beiden Prüfungen, eine möglichst lange Pflege in der eigenen Häuslichkeit zu erreichen. Hierbei ist jedoch auch immer das grundsätzliche Wahlrecht der Pflegebedürftigen zu beachten.

Angesichts der steigenden Aufwendungen auch im ambulanten Bereich, ist eine Entlastung des Kreishaushalts durch Erträge wichtig. Im folgenden Abschnitt wird geprüft, inwieweit Erträge realisiert werden.

#### **5.4.2.5 Erträge Hilfe zur Pflege**

- ➔ Wie bei allen Kreisen sind auch beim Kreis Warendorf die Erträge aus Unterhalt 2020 deutlich zurückgegangen. In einigen der betrachteten Vergleichsjahre gelingt es dem Kreis, durch privatrechtliche Ansprüche den Haushalt zu entlasten. Diese Ansprüche bleiben aber in ihrer Höhe regelmäßig unter den Unterhaltserträgen zurück.

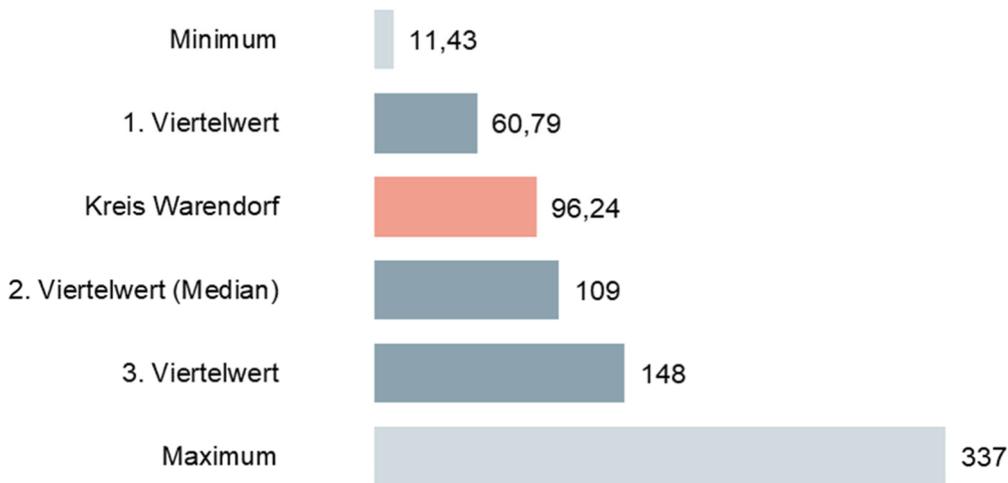
*Ein Kreis sollte im Fall von Leistungen für die Hilfe zur Pflege nach § 2 Abs. 2 SGB XII i. V. m. § 94 SGB XII die Unterhaltspflichtigen zum Unterhalt heranziehen. Darüber hinaus sollte der Kreis auch sonstige privatrechtliche Ansprüche wie Schenkungsrückforderungsansprüche prüfen, diese ggf. nach § 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.

Eine Entwicklung der Erträge aus Unterhalt findet sich in Tabelle 3 der Anlage.

### Erträge aus Unterhalt für HzP je Leistungsbezieher in Euro 2020



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



Im **Kreis Warendorf** sind wie auch in den anderen Kreisen die Unterhaltserträge durch die neue Gesetzeslage deutlich zurückgegangen. Bis 2019 gehörte der Kreis noch zu den Kreisen mit den höchsten Unterhaltserträgen je Leistungsbezieher. Das Vergleichsjahr 2020 ist teilweise noch durch nachträgliche Berechnungen verzerrt. Gerade die sehr hohen Erträge werden voraussichtlich zukünftig ebenfalls niedriger ausfallen.

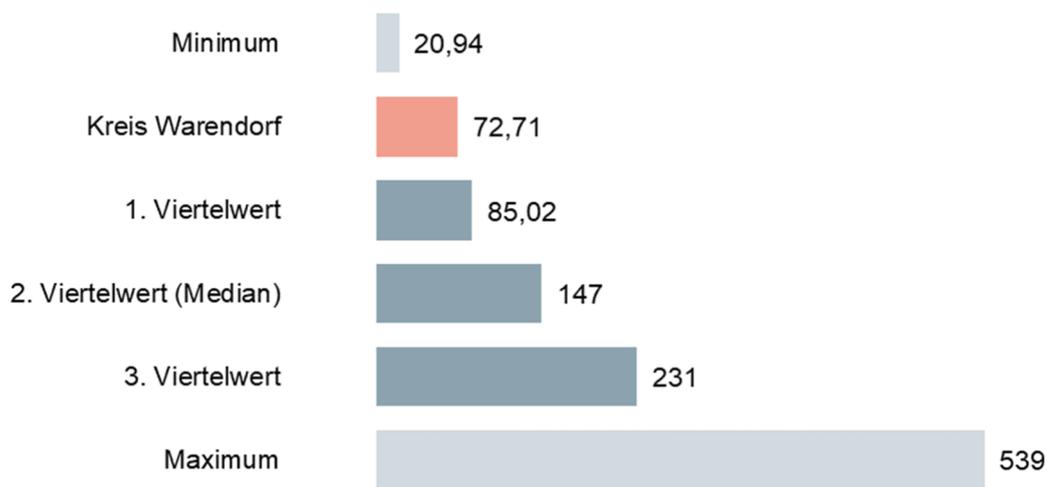
### Erträge aus Unterhalt für HzP ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus Unterhalt für HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	80,21	0,00	0,00	1,90	22,10	80,21	21
Erträge aus Unterhalt für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	98,41	15,26	72,70	121	165	382	23

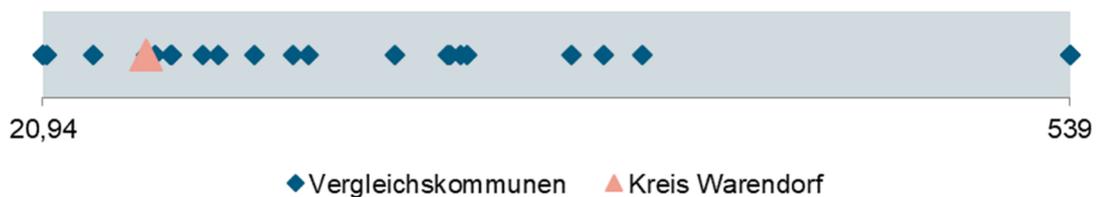
Auch in den Vorjahren erzielt der Kreis Warendorf oft das Maximum bei den ambulanten Unterhaltserträgen. Die tatsächliche Entlastung für den Kreishaushalt liegt nur bei 8.228 Euro für die ambulante Hilfe zur Pflege. 2021 sinken diese Erträge auf 2.610 Euro. In den interkommunalen Vergleich fließen nicht alle Kreise mit ein. Viele unterscheiden nicht zwischen den Erträgen aus stationärer und ambulanter Hilfe zur Pflege.

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 spürbar zu entlasten. Die Schenkungen haben bei der Generation, die aktuell pflegebedürftig ist oder wird, deutlich zugenommen. Umso wichtiger, diese Ansprüche zu prüfen. Haben leistungsberechtigte Personen vorrangige Zahlungsansprüche oder geldwerte Ansprüche gegen Dritte, kann der Kreis Warendorf 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:



2020 werden 62.400 Euro erzielt. Die Erträge unterliegen jedoch teils erheblichen Schwankungen zwischen den Jahren. Dies zeigt sich deutlich im Zeitverlauf.

## Entwicklung der Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher Kreis Warendorf 2017 bis 2021

2017	2018	2019	2020	2021
155	282	2,00	72,71	150

Während die Erträge 2019 und 2020 gering waren, gehört der Kreis 2018 zu den Kreisen mit den höchsten Erträgen aus privatrechtlichen Ansprüchen je Leistungsbezieher. Auch 2021 ist der Ertrag gegenüber 2020 um mehr als das Doppelte gestiegen. Eine Unterscheidung nach ambulant und stationär nimmt der Kreis Warendorf nicht vor.

Privatrechtliche Ansprüche wie zum Beispiel Schenkungen werden zentral durch das Sachgebiet 50.2 – Heranziehung bearbeitet. Gerade bei den privatrechtlichen Ansprüchen ist ein hohes Fachwissen von Nöten. Neben den öffentlich-rechtlichen Grundlagen müssen auch fundierte Grundlagen zu privatrechtlichen Fragestellungen vorliegen. Im Kreis Warendorf wird die Prüfung durch das zentrale Sachgebiet durchgeführt, das auch für die Verfolgung der Unterhaltsansprüche zuständig ist. Grundsätzlich ist also eine hohe Spezialisierung vorhanden.

Die Möglichkeit privatrechtlicher Ansprüche gegen Dritte wird im Kreis Warendorf bereits im Antragsverfahren überprüft. Bestehen Verdachtsmomente, werden Sparbücher und teilweise Grundbuchauszüge angefordert. Besteht ein Anspruch, wird zunächst darauf gedrungen, dass der Antragstellende die Ansprüche geltend macht und realisiert. Ist dies nicht kurzfristig möglich und der Bedarf zu unterstützenden Leistungen nachgewiesen, werden diese gewährt und die Ansprüche auf den Kreis übergeleitet.

## 5.5 Organisation und Personaleinsatz

### 5.5.1 Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

#### → Feststellung

Nahezu alle Aufgaben mit dem Berührungspunkt „Pflege“ im Kreis Warendorf sind im Sozialamt angesiedelt. Überwiegend werden die Aufgaben sogar im gleichen Sachgebiet durchgeführt. Ein Austausch ist so gewährleistet. Bisher wurden jedoch noch keine Prozessbeschreibungen für den Bereich erstellt.

*Ein Kreis sollte den Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege so organisieren, dass eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung möglich ist.*

Das Sozialamt im **Kreis Warendorf** ist dem Dezernat III angegliedert. Der Bereich 50.3 - Pflege ist unter anderem zuständig für

- die Antragsbearbeitung und -bewilligung von Hilfe zur Pflege,
- Anträge auf Investitionskostenzuschüsse nach dem APG sowie
- die WTG-Behörde.

Die Pflegeplanung wird auch im Sozialamt, jedoch durch den Planungsstab „Alter, Pflege und Inklusion“ vorgenommen. Alle das Thema Pflege tangierenden Bereiche sind eng miteinander verknüpft. Ein Austausch ist somit gewährleistet. Die ambulante und die stationäre Hilfe zur Pflege werden von unterschiedlichen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern bearbeitet. Neben der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen gehört auch das Pflegewohngeld zum Stelleninhalt. Die ambulanten Investitionskostenzuschüsse werden hingegen separat bearbeitet. Die Unterhaltssachbearbeitung erfolgt von zentraler Stelle im Sozialamt.

Die Mitarbeitenden werden durch ein selbstverfasstes Handbuch unterstützt. Dieses wird regelmäßig durch die Sachgebietsleitung aktualisiert. Das digitale Handbuch umfasst Vermerke, Einzelfälle und Rechenbeispiele. Im gleichen Ordner werden auch alle Widerspruchsbescheide und Gerichtsurteile hinterlegt. Hinzu kommen Rundschreiben durch das Sachgebiet Grundsatzangelegenheiten.

Prozessbeschreibungen gibt es teilweise bereits im Sozialamt. Auch für das Gebiet Hilfe zur Pflege wurden vor einigen Jahren bereits welche erstellt. 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, werden Prozessbeschreibungen digital hinterlegt. Dies kann als Chance genutzt werden, Verfahrensabläufe zu überprüfen und gegebenenfalls zu optimieren. Die Einführung des OZG wird durch die IT-Abteilung des Kreises Warendorf koordiniert. Im Sozialamt ist zusätzlich eine OZG-Beauftragte bestimmt worden. Eine vollständige Digitalisierung, neben der Antragstellung auch die elektronische Akte, ist noch nicht erfolgt. Im Jobcenter, ebenfalls Teil des Dezernats, ist die E-Akte bereits eingeführt worden. Ein genauer Zeitplan, wann dies auch im SGB XII-Bereich erfolgt, ist noch nicht festgelegt.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Warendorf sollte die bestehenden Prozessbeschreibungen auch zur Umsetzung der E-Akte aktualisieren. Fallen hierbei Optimierungsmöglichkeiten auf, können sie 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 Warendorf** hat keine Aufgaben nach dem 7. Kapitel SGB XII an die kreisangehörigen Kommunen delegiert. Sowohl die ambulante als auch die stationäre Leistungsgewährung erfolgen direkt durch den Kreis.

## 5.5.2 Personaleinsatz Hilfe zur Pflege

- Der Kreis Warendorf prüft jährlich die Personalausstattung der Sachbearbeitung. So wurden die Vollzeit-Stellen für die Leistungsgewährung aufgrund der gestiegenen Antragszahlen ausgeweitet und die Mitarbeitenden entlastet.

*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.*

Im **Kreis Warendorf** gab es in den vergangenen Jahren ein normales Maß an Fluktuation. Dennoch ist es teils länger zu Personalausfällen gekommen. Vor allem durch die Corona-Pandemie (durch eigene Erkrankungen, Kinderbetreuung oder auch die Unterstützung des Gesundheitsamtes). Aber auch die Pflegerechtsreformen der letzten Jahre haben zu einer zusätzlichen Arbeitsbelastung geführt.

Eine formale Organisationsuntersuchung und Stellenbemessung findet nicht regelmäßig statt. Die Bedarfe werden jedoch jährlich im Planverfahren für den Haushalt besprochen und der Stellenumfang gegebenenfalls angepasst. So wurde im Zuge des Angehörigenentlastungsgesetzes der Stellenumfang für die Unterhaltsheranziehung um zwei Vollzeit-Stellen reduziert. Die Leistungssachbearbeitung wurde hingegen aufgrund der gestiegenen Antragszahlen um eine halbe Vollzeit-Stelle aufgestockt.

### 5.5.2.1 Personaleinsatz Leistungsgewährung

- Aufgrund der Abordnung für Corona-bezogene Aufgaben setzt der Kreis Warendorf 2020 weniger Personal für die Leistungsgewährung ein als viele andere Kreise. Auch mit der eher geringen Personalausstattung im stationären Bereich gelingt es dem Kreis, hohe Bearbeitungsrückstände zu vermeiden.
- Die Pflegefachkräfte im Kreis Warendorf sind ein wichtiger Baustein beim Grundsatz ambulant vor stationär. Die enge Verzahnung mit der Pflege- und Wohnberatung sowie der Pflegeüberleitung der Krankenhäuser ist geeignet, um eine längere ambulante Pflege zu ermöglichen.

Im **Kreis Warendorf** werden in 2020 1,15 Vollzeit-Stellen für die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege ambulant eingesetzt. Für die Hilfe zur Pflege stationär werden 5,52 Vollzeit-Stellen eingesetzt. 1,1 Vollzeit-Stellen (Pflegefachkräfte) sind ergänzend in der Bedarfsfeststellung tätig.

Im Vergleichsjahr 2020 waren Mitarbeiter der Leistungsgewährung und der Bedarfsermittlung anteilig und für länger als sechs Monate für andere Aufgaben (z.B. Corona-Tests) abgeordnet. Diese Stellenanteile wurden bei der Kennzahlberechnung außen vorgelassen.

### Personaleinsatz Leistungsgewährung 2020

Kennzahl	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher ambulant je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung ambulant	89,20	59,06	86,35	90,85	109	246	16
Leistungsbezieher stationär je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung stationär	191	88,31	127	149	172	202	23

Die Stellenanteile für die Bearbeitung der ambulanten Investitionskostenzuschüsse nach dem APG NRW sind aus den Stellenanteilen herausgerechnet.

### Personaleinsatz Leistungsgewährung je 10.000 Einwohner ab 65 Jahre 2020

Kennzahl	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Pflegefachkräfte je 10.000 EW über 65 Jahre	0,37	0,00	0,11	0,21	0,27	0,71	26
Vollzeit-Stellen ohne Pflegefachkräfte ambulante Hilfe zur Pflege je 10.000 EW ab 65 Jahre	0,19	0,04	0,16	0,20	0,26	0,42	17
Vollzeit-Stellen ohne Pflegefachkräfte Hilfe zur Pflege stationär je 10.000 EW ab 65 Jahre	0,93	0,69	1,03	1,30	1,57	2,06	25

Die einwohnerbezogenen Kennzahlen zur Leistungsgewährung spiegeln das gleich Bild wider, wie in Bezug zu den Leistungsbeziehern. Die Stellenausstattung im ambulanten Bereich liegt beim Median. Die Stellenausstattung zur Bearbeitung der stationären Fälle ist sehr gering: Eine Vollzeit-Stelle betreut mehr Leistungsbezieher als in den meisten anderen Kreisen. Auch auf den Einwohner gerechnet sind nur wenige Stellen eingerichtet. Letzteres ist durch die geringe Leistungsdichte und somit die eher geringe Gesamtzahl an Leistungsbeziehern begründet (vgl. Kapitel „Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege“). Wie bereits festgestellt, wird die Personalausstattung jährlich geprüft und gegebenenfalls angepasst. Da auch keine Bearbeitungsrückstände bestehen, ist hier trotz der unterdurchschnittlichen Stellenausstattung kein Bedarf erkennbar. Ohne die Ausfälle aufgrund von Tätigkeiten im Zuge der Corona-Pandemie ständen der stationären Leistungsgewährung 2020 ungefähr 0,2 Vollzeit-Stellen mehr zur Verfügung.

Pflegefachkräfte zur Bedarfsfeststellung werden im Kreis Warendorf deutlich umfangreicher eingesetzt als in den meisten verglichenen Kreisen. Die Heimnotwendigkeitsprüfung bzw. das Clearingverfahren wird durch die Pflege- und Wohnberatung vorgenommen. Dieses hat das Ziel, den Pflegebedürftigen möglichst lange die Pflege in der eigenen Häuslichkeit zu ermöglichen. Menschen unterhalb des Pflegegrades 3, die wahrscheinlich auf unterstützende Sozialhilfe angewiesen sind, werden durch die Pflegefachkräfte beraten. Dies ist der Fall, wenn die häusliche Pflege gefährdet ist, auch nach der Rückkehr aus dem Krankenhaus oder aus der

Kurzzeitpflege. Wichtig ist hierfür ein enger Kontakt mit den Sozialdiensten der Krankenhäuser. Über einen Pflegeüberleitungsbogen wird das Clearing-Verfahren eingeleitet. Über ein Fallmanagement werden bei Bedarf die gewährten Hilfen regelmäßig überprüft und gegebenenfalls angepasst. Ohne diese enge Zusammenarbeit und die geregelte Pflegeüberleitung bestände die Gefahr einer ungesteuerten Kurzzeitpflege. Werden nicht Vorbereitungen für die anschließende häusliche Pflege getroffen, geht diese oftmals direkt in eine stationäre Pflege über. Dies wird auch durch das System der eingestreuten Pflegeplätze gestützt (vgl. Kapitel „Pflegeinfrastruktur“).

2021 ist der Stellenumfang für die Bedarfsermittlung und das Clearingverfahren überprüft worden. Daraufhin wurde der Stellenumfang um 0,5 Vollzeit-Stellen reduziert.

### 5.5.2.2 Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung

- Der Kreis Warendorf 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 Warendorf** werden in 2020 1,57 Vollzeit-Stellen für die Unterhaltsheranziehung eingesetzt. Eine Unterscheidung zwischen ambulant und stationär wird aufgrund der zentralen Bearbeitung nicht vorgenommen.

Grundsätzlich vergleicht die gpaNRW die Vollzeitstellen je Unterhaltsberechnungsfall. Auf diese Weise kann das Arbeitsaufkommen am besten mit der Stellenausstattung des Kreises in Relation gestellt werden. Der Kreis Warendorf 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.

#### Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung 2020

Kennzahl	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege je 10.000 EW ab 65 Jahre	0,26	0,01	0,05	0,11	0,20	0,57	24

Die Unterhaltsheranziehung erfolgt durch das Sachgebiet 50.2. Das Sachgebiet ist für die Unterhaltsheranziehung im gesamten Sozialbereich (SGB II, SGB XII, UVG) zuständig. Die Leistungssachbearbeitung Hilfe zur Pflege prüft zunächst, ob es Anhaltspunkte für ein Jahresbruttoeinkommen über 100.000 Euro gibt. Hierfür werden im Leistungsantrag Angaben zu den Berufen der Kinder abgefragt. Besteht die Vermutung, dass eine Unterhaltspflicht besteht, leitet die Sachbearbeitung den Fall an die Abteilung 50.2 weiter. Diese leiten die Ansprüche auf den Kreis über. Bis 2019 erfolgte die Überleitung der Ansprüche noch durch die Leistungssachbearbeitung selbst.

Aufgrund der hohen Zahl an Neuanträgen sowie den Restarbeiten an den Altfällen ist der Stellenanteil für Hilfe zur Pflege 2020 noch höher. Ab 2021 fällt der Anteil auf 0,62 Vollzeit-Stellen. 2022 wird nur noch eine halbe Vollzeit-Stelle eingesetzt.

### 5.5.3 Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde

#### → Feststellung

Die Aufgaben der WTG-Behörde wurden in den letzten zwei Jahren vor allem durch die Corona-Pandemie erschwert. In Zukunft wird vor allem die Anpassung des WTG im Jahr 2023 eine weitere Belastung darstellen. Diese kann die Anpassung der Organisation oder der Stellenanteile notwendig machen.

*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 Warendorf** sind in 2020 3,26 Vollzeit-Stellen in der WTG-Behörde tätig. Davon sind 2,0 Vollzeit-Stellen Pflegefachkräfte. Die Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen im Kreisgebiet beläuft sich auf 105 Einrichtungen (inkl. Eingliederungshilfe).

Ab 2021 wird die WTG-Behörde aufgrund der Mehrbelastung durch die Corona-Pandemie um 0,7 Vollzeit-Stellen Pflegefachkräfte ausgestockt.

#### Stellenausstattung WTG-Behörde 2020

Kennzahl	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen WTG-Behörde je 10.000 EW über 65 Jahre	0,55	0,28	0,46	0,53	0,64	0,82	30
Einrichtungen je Vollzeit-Stellen WTG-Behörde	32,21	15,71	27,94	34,07	44,90	60,10	30

Die WTG-Behörde ist ein wichtiger Faktor im Pflegesystem. Ihre Aufgaben sind unter anderem die Überwachung und Einhaltung der ordnungsrechtlichen Standards in den Einrichtungen sowie die Beratung der Einrichtungen und der Menschen in den Einrichtungen bzw. deren Angehörige. Die WTG-Behörde hat damit eine ordnungsrechtliche Schutzfunktion gegenüber den Menschen in Einrichtungen, die nicht mehr in der Lage sind, ihre Rechte und Bedürfnisse selbst

durchzusetzen. Aufgedeckte Missstände in Pflegeeinrichtungen haben dazu geführt, dass die Bedeutung der Arbeit der WTG-Behörden nochmals zugenommen hat.

Im Kreis Warendorf ist die Aufgabe dem gleichen Sachgebiet zugeordnet wie die Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege (50.3). Somit ist bei Bedarf eine Abstimmung mit anderen Teilbereichen für die Belange pflegebedürftiger Menschen möglich.

Das Gesetz regelt nicht, mit welchem Personalschlüssel die Aufgaben der WTG-Behörde wahrgenommen werden müssen. In § 14 Abs. 12 WTG NRW ist lediglich vorgeschrieben, dass die ausführenden Personen für die Aufgaben geeignet sein müssen. Im Kreis Warendorf sind mehr als die Hälfte der Mitarbeitenden Pflegefachkräfte. Somit können sie die Pflegeeinrichtungen und die tatsächliche Umsetzung der Vorgaben fachgerecht prüfen. Zudem bilden die Mitarbeitenden sich regelmäßig fort. Die durchgeführten Fortbildungsmaßnahmen werden im Tätigkeitsbericht der WTG-Behörde aufgelistet.

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.

Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales Nordrhein-Westfalen hat mit Erlass vom 18. März 2020 für rund drei Monate die Prüfungen der WTG-Behörde ausgesetzt. Erst ab Ende August 2020 wurden die Regelprüfungen wiederaufgenommen. 2020 konnten daher nur 21 Regelprüfungen durchgeführt werden. Dafür hat sich, ebenfalls als Auswirkung der Corona-Pandemie, die Anzahl der Beschwerden beinahe verdoppelt. Die daraufhin durchgeführten Anlassprüfungen sind auf 40 Prüfungen angestiegen (im Vorjahr von 21 auf 31 Anlassprüfungen). Mittlerweile ist die WTG-Behörde wieder im normalen Prüfrhythmus angelangt.

Die WTG-Behörde prüft die Einrichtungen in der Regel alle zwei Jahre. Soweit es aufgrund von Mängeln notwendig ist, wird jährlich geprüft. Für selbstverantwortete Wohngemeinschaften hat der Sozialhilfeträger ein Prüfungsrecht, sofern eine Vereinbarung nach § 75 SGB XII getroffen worden ist. Im Kreis Warendorf gab es 2020 nur eine selbstverantwortete Wohngemeinschaft. Mit dieser wurde keine Prüfvereinbarung abgeschlossen. Eine Anlassprüfung war in dieser Einrichtung nicht notwendig. Bei anbieterverantworteten Wohngemeinschaften ist die WTG-Behörde grundsätzlich zuständig.

Eine weitere Herausforderung für die Beschäftigten in der WTG-Behörde 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.

#### → **Empfehlung**

Die Anpassungen des WTG im Jahr 2023 bezüglich des Gewaltschutzes wird zu erhöhten Anforderungen bei den Beschäftigten führen. Der Kreis Warendorf sollte die Personalausstattung und interne Organisation kritisch prüfen, inwieweit die neue Aufgabe mit dem bestehenden Personal zu bewältigen ist.

Die WTG-Behörde erstellt und 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 Pflegeinfrastruktur im Kreis Warendorf ist in den letzten Jahren deutlich gewachsen. Vor allem teilstationäre Angebote wurden ausgebaut. Dennoch besteht prognostisch ein weiterer Bedarf an zusätzlichen Einrichtungen.

→ **Feststellung**

Der Fachkräftemangel in der Pflege verschärft die Problematik, ausreichend Pflegeangebote zur Verfügung zu stellen. Der Kreis Warendorf ist bereits tätig geworden, um den Fachkräftemangel zu bekämpfen.

*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 Warendorf** schreibt die Pflegeplanung gem. § 7 APG NRW regelmäßig fort. Die Pflegeplanung ist nicht verbindlich. Es werden also keine Bedarfe ausgeschrieben. Stattdessen formuliert der Kreis konkrete Handlungsempfehlungen, die den Investoren als Planungsinstrument dienen. Die Pflegeplanung erfolgt durch eine Stabsstelle im Sozialamt.

Die Pflegeplanung wird, wie gesetzlich vorgeschrieben, in Abstimmung mit den kreisangehörigen Kommunen erstellt. Der Kreis hat mit diesen eine Kooperationsvereinbarung Investorenberatung geschlossen. Gemeinsam werden Handlungsempfehlungen abgestimmt, die gute Anhaltspunkte für mögliche Investoren darstellen. Über örtliche Netzwerktreffen werden auch die Akteure der Pflegelandschaft in die Planung eingebunden.

Für den Kreis Warendorf stellt sich die Pflegeinfrastruktur wie folgt dar:

**Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2020**

Kennzahl	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	43,47	36,10	40,60	45,95	50,83	57,51	30
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	9,30	7,16	8,65	10,07	11,07	12,62	30
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	5,54	1,96	3,91	4,67	5,45	8,21	30
Solitäre Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	0,20	0,00	0,20	0,39	0,71	1,33	31
Tagespflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	5,69	2,70	4,07	4,65	6,04	9,19	31

Mehr als die Hälfte der verglichenen Kreise hat eine höhere Ausstattung mit stationären Pflegeplätzen. In der Pflegeplanung analysiert der Kreis die Pflegeplatzdichte nicht nur auf Kreisebene, sondern ortsbezogen. So möchte er sicherstellen, dass den Pflegebedürftigen wohnortnah Pflegeangebote zur Verfügung stehen. Die ortsscharfe Betrachtung zeigt, dass die Verteilung der stationären Pflegeplätze nicht gleichmäßig ist. Während in einigen Gemeinden wie zum Beispiel Wadersloh eine sehr hohe Versorgung gegeben ist, besteht in einigen ein Bedarf an zusätzlichen Plätzen. Der Kreis Warendorf geht davon aus, dass auch inklusive der geplanten Plätze ein weiterer Bedarf bis 2040 entstehen wird. Das ist vor allem auf die demografische Entwicklung zurückzuführen: Durch den steigenden Anteil an über 80-Jährigen, steigt auch die Zahl der Pflegebedürftigen an (vgl. Kapitel „Demografische Entwicklung“). Eine kleinteilige Ergänzung stellen ambulante Wohngemeinschaften dar. Diese sind von der Definition ein ambulantes Angebot, bieten aber eine ähnliche Versorgung wie stationäre Einrichtungen. 2021 gibt es im Kreis bereits 325 Plätze in solchen Wohngemeinschaften. Ohne dieses Angebot wäre ein größerer Anteil der Pflegebedürftigen auf eine stationäre Pflege angewiesen, müsste hierfür aber gegebenenfalls das gewohnte Umfeld verlassen. Auch die Wohngemeinschaften gibt es bisher nicht flächendeckend: In einzelnen Orten wie Wadersloh gibt es bisher keine ambulante Wohngemeinschaft. Hier nehmen die Pflegebedürftigen stattdessen das umfangreiche stationäre Angebot in Anspruch.

Ein großer Teil der Pflegebedürftigen wird Zuhause gepflegt, meist von Angehörigen. Daher ist neben den stationären Plätzen auch eine Versorgung mit teilstationären Angeboten wie die Kurzzeit-, Tages- und Nachtpflege von großer Bedeutung. Diese können dazu beitragen, die Versorgung in der eigenen Häuslichkeit länger zu ermöglichen. Die Kurzzeitpflegeplätze sind in den letzten Jahren weiter angewachsen. Dadurch stehen mittlerweile mehr Kurzzeitpflegeplätze zur Verfügung als in den meisten anderen Kreisen. Hier fließen jedoch hauptsächlich eingestreute Plätze ein. Also Plätze in stationären Einrichtungen, die für Kurzzeitpflege zur Verfügung stehen. Nur ein Teil davon ist jedoch dauerhaft für die Kurzzeitpflege reserviert. Ist die Auslastung in der Einrichtung hoch, werden die Plätze für dauerhafte Bewohnerinnen und Bewohner genutzt. Anders sieht es bei den sogenannten Fix-Flex-Plätzen aus. Hierbei handelt es sich um

Kurzzeitpflegeplätze in stationären Einrichtungen, die ausschließlich der Kurzzeitpflege vorbehalten sind. Zudem gibt es auch angegliederte Kurzzeitpflegeeinrichtungen, die in die Statistik als eingestreute Plätze eingehen. Dennoch stehen sie ausschließlich der Kurzzeitpflege zur Verfügung. Die Ausstattung mit offiziell solitären Kurzzeitpflegeplätzen ist im Kreis Warendorf mit nur zwölf Plätzen geringer als bei über Dreiviertel der anderen Vergleichskreise. Rechnet man die angegliederten und die Fix-Flex-Plätze hinzu, gibt es insgesamt 50 ausschließliche Kurzzeitpflegeplätze. Dennoch wird ein weiterer Ausbau verfolgt. Ähnlich sieht es mit Tagespflegeeinrichtungen aus. Mit diesen können Pflegende tageweise entlastet werden. Die Plätze in der Tagespflege sind im Eckjahresvergleich 2017/2021 um 188 Plätze gestiegen. Der Kreis Warendorf sieht die Tagespflege auch als wirksames Instrument, um die soziale Teilhabe älterer Menschen zu verbessern. Gemäß der Pflegeplanung besteht Bedarf vor allem im Ausbau der Tagespflege für Nicht-Demente.

### → **Empfehlung**

Der Kreis Warendorf sollte sich weiter bemühen, die häusliche Pflege möglichst lange durch eine unterstützende Infrastruktur zu ermöglichen. Für die Kurzzeitpflege sollte insbesondere der Ausbau solitärer Einrichtungen weiterverfolgt werden.

Ambulante Pflegedienste stellen eine weitere Säule für die häusliche Pflege dar. Aktuell ist eine Versorgung der Pflegebedürftigen durch ambulante Pflegedienste gewährleistet. Allerdings gibt es vor allem in Randgebieten Probleme, die gewünschten Pflegeleistungen zu bestimmten Uhrzeiten zu erhalten. In Zukunft könnte der Fachkräftemangel die ambulante Pflege noch stärker beeinträchtigen. Teilweise können Neukunden aufgrund von Personalengpässen bereits jetzt nicht aufgenommen werden.

Das Thema Fachkräftemangel ist sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich ein immer größer werdendes Thema. Fehlen im stationären Bereich Pflegefachkräfte, kann eine Einrichtung unter Umständen nicht voll ausgelastet werden. Somit kann es auch bei einer eigentlich guten Infrastruktur zu Versorgungsengpässen kommen, da Plätze frei bleiben müssen. Mittlerweile nimmt der Fachkräftemangel einen deutlichen Teil der Pflegeplanung ein. Zudem ist 2022 das Projekt „Care4Future“ gestartet. Hierbei arbeiten Arbeitgeber in der Pflege, Pflegefachschulen sowie allgemeinbildende Schulen zusammen, um noch mehr Menschen für die Ausbildung in pflegenden Berufen zu gewinnen.

Zusätzlich können pflegeergänzende Hilfen die Pflegefachkräfte entlasten. Somit sind im Zusammenhang mit den ambulanten Pflegediensten auch Haushaltsdienstleistungen zu sehen. Hier besteht eine Nachfrage, die nicht allein durch haushaltswirtschaftlichen Dienstleister gedeckt werden kann. Nach dem Besuch eines zertifizierten Kurses kann aber auch für Nachbarschaftshilfen ein Entlastungsbeitrag von der Pflegekasse beantragt werden. Die Pflege- und Wohnberatung berät gezielt zu den Möglichkeiten der Nachbarschaftshilfe. Zudem bietet das Regionalbüro Alter, Pflege und Demenz regelmäßig die zertifizierten Kurse an. 2022 ist ein weiteres Projekt zur Entlastung der pflegenden Angehörigen gestartet. Für das Pilotprojekt, das in Beckum durchgeführt wird, werden Ehrenamtliche durch das Regionalbüro als Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für die Pflegenden geschult. Zwar übernehmen die Pflegebegleitungen selbst keine Entlastungstätigkeiten. Jedoch stehen sie den Pflegenden als Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner zum Beispiel für Fragen zur Alltagsgestaltung zur Verfügung. Durch dieses Projekt soll die häusliche Pflege weiter gefördert werden.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Warendorf sollte sein Engagement zur Bekämpfung des Fachkräftemangels fortführen. Hierbei sollte er auch weiterhin Möglichkeiten schaffen, die Pflegefachkräfte durch ergänzende Maßnahmen zu entlasten.

### 5.6.1.2 Pflege- und Wohnberatung

- Die Pflege- und Wohnberatung im Kreis Warendorf ist eng mit der Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege verbunden. Ziel ist es, frühzeitig Beratungen anzubieten, um eine lange Pflege Zuhause zu ermöglichen. Der Kreis geht hierbei aktiv auf die Bürgerinnen und Bürger zu. Der Grundsatz ambulant vor stationär wird auf diese Weise gefördert.

*Im Kreisgebiet sollte den Einwohnern und Einwohnerinnen eine trägerunabhängige Pflege- und Wohnberatung zur Verfügung stehen. Eine gut aufgestellte Pflege- und Wohnberatung sollte Beratung sowohl telefonisch als auch persönlich zu den Themen Pflege und Wohnen anbieten. Die Pflege- und Wohnberatung sollte in einem kreisweiten Netzwerk etabliert sein und die Zusammenarbeit aller in der Altenhilfe und Pflege tätigen Bereiche fördern.*

Im **Kreis Warendorf** wird für die Pflege- und Wohnberatung in 2020 ein Stellenanteil von 1,98 eingesetzt. Die Pflege- und Wohnberatung ist in den Kreisen sehr heterogen organisiert. Teils wird die Aufgabe komplett in Eigenregie übernommen, teilweise sind die Aufgaben vollständig auf kreisangehörige Kommunen oder Dritte delegiert. Daher verzichtet die gpaNRW auf einen interkommunalen Vergleich.

Als einer von nur wenigen Kreisen führt der Kreis Warendorf die Pflege- und Wohnberatung überwiegend selbst durch. Es besteht zusätzlich ein Vertrag mit dem Verein Alter & Soziales e.V. in Ahlen, der die Beratung in drei Kommunen übernimmt.

Wie bereits festgestellt arbeitet die Pflege- und Wohnberatung eng mit der Leistungsgewährung zusammen. Eine Beratung zu den Möglichkeiten der ambulanten Pflege gehen fließend in eine Bedarfsfeststellung über. Die Leistungsbezieher der ambulanten Hilfe zur Pflege werden jährlich von der Pflege- und Wohnberatung kontaktiert. So können die bewilligten Bedarfe überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Zudem können so gegebenenfalls rechtzeitig Maßnahmen ergriffen werden, um eine stationäre Pflege zu verhindern.

Um präventiv den Grundsatz „ambulant vor stationär“ umzusetzen, müssen die Einwohner niederschwellig Zugang zu den Beratungsleistungen haben. 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. Die Beratung sollte daher wohnortnah und gegebenenfalls aufsuchend angeboten werden. Die durch den Kreis Warendorf angebotene Pflege- und Wohnberatung hat drei Standorte im Kreisgebiet. Überwiegend erfolgt jedoch eine Beratung in der eigenen Häuslichkeit. Um noch mehr Bürgerinnen und Bürger mit der Beratung zu erreichen, hat der Kreis eine aufsuchende Beratung initiiert. Als Pilotprojekt wurden zunächst in Everswinkel alle Bürgerinnen und Bürger ab 75 Jahren angeschrieben und eine Beratung in der eigenen Häuslichkeit angeboten. Aufgrund der guten Erfahrungen ist die Initiative mittlerweile auf vier weitere kreisangehörige Kommunen ausgedehnt worden.

Die Beratung wird über die Fachsoftware des Kreises dokumentiert. Zukünftig ist geplant, ein Fallmanagement-Modul zu implementieren. Auf diese Weise könnte die Beratung und die Leistungsgewährung noch besser ineinandergreifen.

## 5.6.2 Finanz- und Fachcontrolling

- Das Fach- und Finanzcontrolling des Kreises Warendorf zeigt unterjährig die Entwicklung der Fall- und Leistungsdaten auf. Die Finanz- und Fachdaten werden in einem Bericht miteinander verknüpft und bei Auffälligkeiten erläutert. Hierdurch ist eine unterjährige Steuerung gewährleistet. Das Fachcontrolling wurde 2022 durch die Entwicklung neuer Kennzahlen im Haushaltsplan noch optimiert.

*Ein produktorientiertes Finanzcontrolling sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte gemessen werden, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Kennzahlen sollten als Grundlage für die Steuerung regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellt werden. Hierdurch wird Transparenz zum Ressourceneinsatz und -verbrauch und zur Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen geschaffen. Die Steuerung anhand von Zielen und Kennzahlen ist ein wichtiger Faktor für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Pflege. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.*

*Zudem sollte ein Kreis ein Fachcontrolling für die Hilfen zur Pflege eingerichtet haben. Dieses soll die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.*

Der **Kreis Warendorf** hat im Sozialamt das Sachgebiet 50.1 Grundsatzangelegenheiten eingerichtet. Angesichts der hohen Haushaltsbelastung (vgl. Fehlbetrag Hilfe zur Pflege) ist es wichtig, einen genauen Überblick über die Entwicklungen der Aufwendungen und Erträge zu haben. Dies gilt unterjährig, aber auch als Entwicklung über Jahre hinweg, um Trends zu erkennen.

Die Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem 7. Kapitel SGB XII, die Aufgaben der WTG-Behörde sowie der Pflege- und Wohnberatung werden im Kreishaushalt in der Produktgruppe 0504 – Sonstige Soziale Leistungen gebucht. Die für die Prüfung der gpaNRW benötigten Daten konnten für die Vergleichsjahre überwiegend geliefert werden. Im ambulanten Bereich unterscheidet der Kreis nicht zwischen einzelnen Hilfearten. Die Gesamtzahl konnte jedoch ermittelt werden. Die Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Kurzzeitpflege mussten händisch ermittelt werden. Insgesamt ist die Datenlage ausreichend, um ein vollständiges Bild zu erhalten. Der Kreis Warendorf verfügt an anderen Stellen über mehr Daten als viele andere Kreise in Nordrhein-Westfalen. Der Pflegezuschlag, der ab 2022 für stationäre Pflege gewährt wird, führt zunächst zu einer Entlastung des Kreishaushalts. Der Kreis Warendorf konnte die ungefähre Höhe der Entlastung bereits zur Haushaltsplanung 2022 ermitteln. Im Gegensatz zu vielen anderen hat der Kreis Warendorf bereits vorher die erstmalige Heimaufnahme der Leistungsbezieher erhoben und konnte daher die Pflegezuschläge errechnen.

Wesentlich für den Informationsgehalt des unterjährigen Controllings ist, dass die Finanzdaten mit den Fachdaten verbunden werden. 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).

Dreimal jährlich erstellt der Kreis Warendorf Finanzstatusberichte. Die Vorgaben hierfür kommen von der Kämmerei. Adressat dieser Berichte ist der Kreistag. Zusätzlich gibt noch ein internes Controlling. Dieses hat das Sozialamt nach eigenen Vorgaben erstellt.

In den internen Controllingberichten wird monatlich sowohl die Entwicklung der Leistungsbezieher als auch die der Aufwendungen dargestellt. Fallen Besonderheiten auf, werden diese der Sachgebietsleitung erläutert. Die Daten sind aufgeteilt auf die ambulante und stationäre Pflege.

Anhand der internen Berichte wird die Kennzahl „Kosten je Fall“ errechnet. Somit ist auf einen Blick erkennbar, wie die Entwicklungen zusammenhängen. Bei steigenden Aufwendungen kann unmittelbar festgestellt werden, inwieweit dies auf steigende Fallzahlen oder auf steigende Aufwendungen je Fall zurückzuführen ist.

Durch die regelmäßigen unterjährigen Auswertungen können Entwicklungen frühzeitig erkannt und analysiert werden. Der Kreis Warendorf ist so in der Lage, bei Bedarf und nach Möglichkeit kurzfristige Steuerungsmöglichkeiten zu ergreifen.

Für die unterjährige Steuerung nicht relevant sind die Daten aus dem Jahresabschluss und dem Haushaltsplan. Dennoch enthalten diese wichtige Informationen. Im Jahresabschluss und im Haushaltsplan des Kreises werden Kennzahlen dargestellt. Der überwiegende Teil ist hier ebenfalls aufwandsbasiert (z.B. jährlicher Aufwand pro Fall). 2022 hat der Kreis aber auch Kennzahlen entwickelt, die vermehrt das Fachcontrolling betreffen. So führt der Kreis Warendorf auf, wie oft eine stationäre Heimaufnahme verhindert werden konnte („Durch das Clearingverfahren vermiedene Heimunterbringungen“). Hierdurch kann bei Bedarf auch der Personaleinsatz und die Organisation gesteuert werden. Zudem werden im Haushalt nun die Leistungsbezieher in ambulanten Wohngemeinschaften aufgeführt.

## 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
<b>Organisation und Personaleinsatz</b>					
F1	Nahezu alle Aufgaben mit dem Berührungspunkt „Pflege“ im Kreis Warendorf sind im Sozialamt angesiedelt. Überwiegend werden die Aufgaben sogar im gleichen Sachgebiet durchgeführt. Ein Austausch ist so gewährleistet. Bisher wurden jedoch noch keine Prozessbeschreibungen für den Bereich erstellt.	197	E1	Der Kreis Warendorf sollte die bestehenden Prozessbeschreibungen auch zur Umsetzung der E-Akte aktualisieren. Fallen hierbei Optimierungsmöglichkeiten auf, können sie im gleichen Zuge umgesetzt werden.	198
F2	Die Aufgaben der WTG-Behörde wurden in den letzten zwei Jahren vor allem durch die Corona-Pandemie erschwert. In Zukunft wird vor allem die Anpassung des WTG im Jahr 2023 eine weitere Belastung darstellen. Diese kann die Anpassung der Organisation oder der Stellenanteile notwendig machen.	202	E2	Die Anpassungen des WTG im Jahr 2023 bezüglich des Gewaltschutzes wird zu erhöhten Anforderungen bei den Beschäftigten führen. Der Kreis Warendorf sollte die Personalausstattung und interne Organisation kritisch prüfen, inwieweit die neue Aufgabe mit dem bestehenden Personal zu bewältigen ist.	203
<b>Steuerung und Controlling</b>					
F3	Die Pflegeinfrastruktur im Kreis Warendorf ist in den letzten Jahren deutlich gewachsen. Vor allem teilstationäre Angebote wurden ausgebaut. Dennoch besteht prognostisch ein weiterer Bedarf an zusätzlichen Einrichtungen.	204	E3	Der Kreis Warendorf sollte sich weiter bemühen, die häusliche Pflege möglichst lange durch eine unterstützende Infrastruktur zu ermöglichen. Für die Kurzzeitpflege sollte insbesondere der Ausbau solitärer Einrichtungen weiterverfolgt werden.	206
F4	Der Fachkräftemangel in der Pflege verschärft die Problematik, ausreichend Pflegeangebote zur Verfügung zu stellen. Der Kreis Warendorf ist bereits tätig geworden, um den Fachkräftemangel zu bekämpfen.	204	E4	Der Kreis Warendorf sollte sein Engagement zur Bekämpfung des Fachkräftemangels fortführen. Hierbei sollte er auch weiterhin Möglichkeiten schaffen, die Pflegefachkräfte durch ergänzende Maßnahmen zu entlasten.	207

**Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW**

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Einwohner	277.744	277.458	277.783	277.840	277.417
Einwohner 45 bis unter 65 Jahre	86.198	86.059	85.893	85.400	84.560
Einwohner 65 bis unter 80 Jahre	40.219	40.300	40.294	40.355	40.354
Einwohner ab 80 Jahre	16.898	17.558	18.280	19.068	19.792

**Tabelle 3 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege**

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Leistungsbezieher inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2</b>					
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	129	72,17	68,83	103	120
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	722*	709*	683*	756	771*
<b>Summe</b>	<b>851</b>	<b>781</b>	<b>752</b>	<b>858</b>	<b>891</b>
<b>Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2</b>					
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	870.382	560.193	648.442	926.637	1.353.006
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Euro	6.857.989	6.970.313	7.132.965	8.576.626	9.309.838

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Summe in Euro</b>	<b>7.728.371</b>	<b>7.530.506</b>	<b>7.781.407</b>	<b>9.503.263</b>	<b>10.662.844</b>
<b>Erträge aus Unterhaltsheranziehung und aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen</b>					
Erträge aus Unterhaltsheranziehung außerhalb von Einrichtungen in Euro	21.206	21.399	51.757	8.228	2.610
Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Einrichtungen in Euro	426.980	379.150	395.457	74.387	31.807
<b>Summe Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro</b>	<b>448.186</b>	<b>400.549</b>	<b>447.214</b>	<b>82.615</b>	<b>34.417</b>
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen außerhalb von Einrichtungen in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Einrichtungen in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
<b>Summe Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Euro</b>	<b>132.029</b>	<b>220.123</b>	<b>1.502</b>	<b>62.419</b>	<b>133.823</b>

## 6. Bauaufsicht

### 6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Warendorf 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 untere Bauaufsicht des **Kreis Warendorf** ist **Modellkommune für das landesweite Modellprojekt „digitales Baugenehmigungsverfahren“**. Als erste Kreisverwaltung nutzt sie seit November 2021 das Bauportal NRW. Zudem entwickelt der Kreis maßgeblich die Kollaborationsplattform des Bauportals NRW mit. Damit wird nicht nur das Onlinezugangsgesetz (OZG) in diesem Bereich umgesetzt. Es ist zu erwarten, dass sich die Bearbeitungszeiten weiter verringern, sobald die Antragstellenden das Bauportal NRW nutzen.

Die Bauaufsichtsbehörde verfügt über einen **einheitlichen Prozessablauf** im einfachen Baugenehmigungsverfahren. Die gesetzlich vorgegebene Frist von zwei Wochen nach Eingang eines Bauantrages (§ 71 Abs. 1 BauO NRW 2018) und die sechs-Wochen-Frist nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 hält die untere Bauaufsicht ein. Durch organisatorische Rahmenbedingungen und entsprechende Regelungen wie z.B. das Vieraugenprinzip, ist gewährleistet, dass **Ermessensentscheidungen nach einheitlich Kriterien ergehen** und auch Korruption vorgebeugt wird.

Neben einer Bauberatung unterstützt der Kreis Warendorf die Antragstellenden mithilfe **ausführlicher Informationen** zum Bauantragsverfahren auf der kreiseigenen Homepage. Dennoch müssen bei etwa drei von vier Anträgen **Unterlagen nachgefordert** werden. Der Anteil der unvollständig eingereichten Bauanträge ist in den vergangenen Jahren geringer geworden. Die untere Bauaufsicht ist bemüht, die Qualität der Bauanträge zu verbessern. Für die **Bauberatung** setzt der Kreis Warendorf bezogen auf die Einwohnerinnen und Einwohner im Zuständigkeitsbereich **viel Personal** ein. Auch ist der prozentuale Anteil an der Sachbearbeitung für Beratungstätigkeiten höher als bei fast allen Vergleichskreisen.

Der Großteil der Anträge entfällt beim Kreis Warendorf, wie auch in den meisten Vergleichskreisen, auf das **einfache Genehmigungsverfahren** (rund 92 Prozent).

Die **Bearbeitungslaufzeiten ab Vollständigkeit** eines Bauantrages sind kurz: sie liegen im Bereich des ersten Viertelwertes. Vom Antragseingang bis zur Bescheiderteilung dauert es dagegen **überdurchschnittlich lang**. Ein Grund dafür ist u.a. die Zeit, die Antragstellende benötigen, ihre Antragsunterlagen zu vervollständigen. Als Reaktion auf die Corona-Pandemie hatte das Kreisbauamt die Zeiten zur Vervollständigung verdoppelt. Die Fristen werden fast immer ausgeschöpft. Inzwischen ist die Zeit zur Vervollständigung wieder reduziert worden.

Zur Steuerung ermittelt die Bauaufsicht regelmäßig **Fallzahlen und bildet Kennzahlen**. Zielquoten sind festgelegt und werden regelmäßig mit den Kennzahlen verglichen. Die untere Bauaufsicht arbeitet damit sehr **transparent und zielgerichtet**.

## 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 Warendorf 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 die-

sen 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.

Die untere Bauaufsicht des **Kreises Warendorf** ist zuständig für die Städte Ennigerloh, Telgte, Drensteinfurt, Sassenberg und Sendenhorst. Dazu kommen die Gemeinden Wadersloh, Ostbevern, Everswinkel und Beelen. In 2020 leben in diesen Städten 122.127 Einwohnerinnen und Einwohner auf einer Fläche von 80.518 qkm. Damit liegt die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner und die zugehörigen Gebietsflächen im Zuständigkeitsbereich über dem Median der Vergleichskreise.

Die Gemeindegebiete der neun Kommunen im Zuständigkeitsbereich des Kreises Warendorf liegen im Münsterland, im Norden von Nordrhein-Westfalen. Sie sind ländlich geprägt. Daher gibt es regelmäßig Bauanträge für landwirtschaftliche Gebäude oder Anlagen. Überwiegend werden Anträge für Neubau- oder Umbaumaßnahmen im einfachen Genehmigungsverfahren gestellt. Diese umfassen neben Wohnbebauungen auch Gewerbe- und Industriebaumaßnahmen. Im Kreisgebiet befinden sich große mittelständige Unternehmen. Die Anzahl der Bauanträge bezogen auf die Einwohner und Einwohnerinnen im Zuständigkeitsbereich (Fälle je 10.000 EW) verdeutlicht die rege Bautätigkeit im Prüfungszeitraum.

#### Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW*	80	46	62	66	79	101	27
Fälle je qkm*	1,22	0,74	0,96	1,22	1,60	3,87	27
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	91,83	86,87	90,67	91,97	95,13	100	19
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	8,17	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

Die Anzahl der eingereichten Genehmigungsanträge schwankt naturgemäß. Beim Kreis Warendorf kommen von Juli 2018 bis Januar 2019 zusätzlich Genehmigungsanträge und die ordnungsbehördlichen Verfahren der Stadt Warendorf dazu. Aufgrund eines personellen Engpasses bei der Stadt hat der Kreis im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit auf der Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung diese bearbeitet und daneben die Einarbeitung der neuen Sachbearbeitenden der Stadt übernommen. Ab dem 01. Februar 2019 sind die zusätzlichen Aufgaben beendet. Die nicht abgeschlossenen Bauanträge wurden der Stadt übergeben.

Die Anzahl der Neuanträge steigt an. Das zeigt sich in der Betrachtung der Jahre 2019 und 2020:

#### Entwicklung der Fallzahlen Kreis Warendorf

Grundzahlen	2019	2020
Bauanträge im einfachen Verfahren	710	899
Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	124	80
<b>Summe Bauanträge</b>	<b>834</b>	<b>979</b>

(Antragszahlen aus den Städte Ennigerloh, Telgte, Drensteinfurt, Sassenberg, Sendenhorst und den Gemeinden Wadersloh, Ostbevern, Everswinkel und Beelen)

### 6.3.2 Rechtmäßigkeit

#### → Feststellung

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung ist bei der unteren Bauaufsicht des Kreises Warendorf in den von der gpaNRW betrachteten Bereichen gegeben. Die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben werden eingehalten und das Personal agiert rechtssicher. Gebühren für die Zustimmung von Eigentümern angrenzender Grundstücke (Angrenzer) werden nicht erhoben.

*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.*

Die **Kreis Warendorf** hält die Frist von zwei Wochen nach Eingang des Bauantrages gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW in der Regel ein. Hiernach muss die Bauaufsichtsbehörde innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Bauantrages prüfen,

- ob der Bauantrag und die Bauvorlagen den Anforderungen des § 69 und den Vorschriften der aufgrund des § 85 Abs. 3 erlassenen Rechtsverordnung entsprechen,
- ob die Erteilung der Baugenehmigung von der Zustimmung, dem Einvernehmen, Benehmen oder von der Erteilung einer weiteren Genehmigung oder Erlaubnis einer anderen Behörde abhängig ist,
- welche anderen Behörden oder Dienststellen zu beteiligen sind und

- welche Sachverständigen heranzuziehen sind.

Die untere Bauaufsicht des Kreises bildet für die Vorprüfung der Anträge eine Kennzahl im Haushaltsplan ab. Sie findet sich im Produkt 100130 (Vorprüfung, Beratung, Öffentlichkeitsarbeit). Für das Jahr 2020 liegt die Quote der innerhalb von 14 Tagen vorgeprüften Anträge bei 83 Prozent. Ziel des Kreises ist mittelfristig eine Zielquote von 100 Prozent.

Die Bauaufsichtsbehörde hat über den vollständig vorliegenden Bauantrag innerhalb einer Frist von sechs Wochen nach Eingang des Antrags zu entscheiden,

- wenn das Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes im Sinne des § 30 Abs. 1 oder § 30 Abs. 2 des Baugesetzbuches liegt, oder
- für das Bauvorhaben ein Vorbescheid (§ 71) erteilt worden ist, in dem über die Zulässigkeit des Vorhabens auf dem Grundstück, die Bebaubarkeit des Grundstücks, die Zugänge auf dem Grundstück sowie über die Abstandflächen entschieden wurde.

Bei der unteren Bauaufsicht des Kreises Warendorf wird diese Frist immer eingehalten.

Die Eigentümer angrenzender Grundstücke („Angrenzer“) benachrichtigt der Kreis entsprechend der Regelung des § 72 BauO NRW in den gesetzlich vorgeschriebenen Fällen. Wird die untere Bauaufsicht tätig, weil der Antragstellende die Zustimmung nicht einholt, sollten dafür Gebühren erhoben werden.

#### → **Empfehlung**

Für die Einholung der Zustimmung der Angrenzer sollte in den gesetzlich vorgeschriebenen Fällen Gebühren erhoben werden, wenn die untere Bauaufsicht selbst tätig wird.

Den Baubeginn gemäß § 75 BauO NRW überwacht der Kreis grundsätzlich nach Aktenlage. Dafür wird ein Termin in der Fachsoftware gesetzt. Ein Vor-Ort-Termin ist damit nicht bzw. nur in Einzelfällen verbunden.

Eine einheitliche Ausübung bei der Anwendung von Ermessenskriterien dokumentiert die untere Bauaufsicht in ihrer Fachsoftware und stellt sie bei wesentlichen Fällen durch ein Vieraugenprinzip sicher. In der Fachsoftware sind alle Prüfungsschritte, die zu einer Entscheidung geführt haben, dokumentiert. Zusätzlich sind Satzungen und Urteile hinterlegt, die regelmäßig aktualisiert werden. Auch gibt es regelmäßig amtsinterne Besprechungen, bei denen aktuelle Bauanträge besprochen werden. Für die Wohnungsbauanträge finden sie zweimal wöchentlich statt, für die Anträge von Gewerbebetrieben und Außenbereichsvorhaben einmal wöchentlich. Die Sachbearbeitenden stellen in den Rückspracherunden ihre Bauanträge vor, Besonderheiten werden besprochen. Die Ergebnisse dieser Gesprächsrunden werden in einem zentral abgelegten Ergebnisprotokoll gespeichert. Damit sind die Sachbearbeitenden auf gleichem Informationsstand und eine einheitliche Ermessensentscheidung ist sichergestellt.

Es gilt bei der Bauaufsicht das Vier- oder Mehraugenprinzip. Mit Unterschriftenregelungen – zuletzt im Juni 2020 aktualisiert – ist festgelegt, wer bei welchen Genehmigungsarten und Gebührenberechnungen mitzeichnet. Zusätzlich gibt es regelmäßige Rückspracherunden. Auch werden Gebührenberechnungen nach den Vorgaben des Rechnungsprüfungsamtes stichprobenhaft überprüft. Dieses Verfahren trägt zur Korruptionsprävention bei.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht erhebt der Kreis Gebühren nach den gesetzlichen Vorgaben. Darin gegebene Rahmensätze werden nach den kreisweit abgestimmten Richtlinien „Gebührenrahmensätze für die unteren Bauaufsichtsbehörden im Kreis Warendorf“ vom 03. Juli 2001 angewandt. Die Gebührensätze wurden zuletzt am 01. Januar 2020 aktualisiert. Den Gebührenrahmen schöpft der Kreis nach eigener Auskunft bereits gut aus. Auch die Gebühren für die Nachforderung von Unterlagen werden erhoben, seit dies möglich ist. Diese Gebühr ist auch notwendig, da die von Nachforderungen betroffenen Vorgänge einen entsprechend höheren Bearbeitungsaufwand verursachen, weil neben dem Erstellen der Nachforderungs-/ Mängelliste auch die Überwachung der Fristen für den Rücklauf und die erneute Prüfung der eingereichten Unterlagen hinzukommt. Wird für den Antrag nach Vervollständigung oder Mängelbehebung eine Genehmigung oder ein Vorbescheid erteilt, wird diese Gebühr zu 50 Prozent auf die Gebühr, die für die Entscheidung über den Antrag erhoben wird, angerechnet – insoweit hat der Kreis für seinen Mehraufwand die anderen 50 Prozent entsprechend als Mehrerlös.

Ob mit den festgesetzten Gebühren tatsächlich eine Aufwandsdeckung erreicht wird, sollte durch eine entsprechende Kennzahl überprüft werden. Die gpaNRW sieht hier z. B. in der Ermittlung eines Aufwandsdeckungsgrades einen nützlichen Indikator für den Kreis. So kann er beurteilen, wie auskömmlich seine Gebühren sind. Abweichungen vom geplanten Ergebnis geben Anlass, die Ursachen zu hinterfragen: Wird der Gebührenrahmen ggf. doch nicht ausreichend ausgeschöpft? Wie ist die Auslastung des Personals?

Einen Aufwandsdeckungsgrad hat Kreis Warendorf bisher nicht für den Bereich der Bauaufsicht ermittelt. Diese Ermittlung ist wie zuvor beschrieben wichtig, um zu beurteilen, inwieweit die festgesetzten Gebühren den Aufwand für die erbrachten Leistungen decken. Defizite, die aus dem allgemeinen Haushalt gedeckt werden müssen, sollte der Kreis so gering wie möglich halten. Zwar kann er die zugrunde zu legenden Rohbausummen oder vorgesehenen Einheitsgebührentarife der Gebührenordnung dabei nicht beeinflussen – aber auf zwei Faktoren hat er Einfluss: zum einen die tatsächlich möglichen Gebührentatbestände anzuwenden, so dass er eine Gebühr festsetzen kann und zum anderen den Spielraum bei Rahmengebühren bei der Festlegung der Gebührenhöhe verursachungsgerecht auszuschöpfen.

→ **Empfehlung**

Seine festgesetzten Gebühren sollte der Kreis Warendorf– zumindest stichprobenhaft – hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüfen, um sie im Bedarfsfall verursachungsgerecht anpassen zu können.

### 6.3.3 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die untere Bauaufsicht hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse in einer Organisationsverfugung erlassen. Die Arbeitsabläufe sind klar geregelt. Abgeschlossene Bauakten werden nicht digitalisiert.

*Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte und Verantwortlichkeiten festlegen*

Der **Kreis Warendorf** hat seine Verwaltungsaufgaben auf insgesamt vier<sup>13</sup> Dezernate verteilt. Daneben sind bestimmte Aufgaben entweder direkt dem Landrat oder direkt dem Kreisdirektor unterstellt. In den Dezernaten erfolgt eine weitere Untergliederung der Aufgaben in Ämter/ Dienststellen mit ihren jeweiligen Sachgebieten. Der thematische Aufgabenbereich „Bauen“ ist im Dezernat IV angesiedelt. Die Bauaufsicht ist dort dem Amt 63 (Bauamt) angegliedert.

Neben grundsätzlichen Zuständigkeitsregelungen, die sich aus der jeweiligen Hierarchie-Ebene bzw. den allgemeinen Vorgaben des Kreises Warendorf ergeben, bestehen schriftlich fixierte Regelungen in Form von Unterschriftsberechtigungen und mit Stellen- und Arbeitsplatzbeschreibungen im Amt 63.

Die beim Kreis Warendorf in der unteren Bauaufsicht eingesetzte Fachsoftware bietet für alle Arten der Genehmigungsverfahren Checklisten, mit denen die Sachbearbeitenden durch die Bearbeitung von Bauanträgen geführt werden. Auch ist der gesamte Bearbeitungsprozess im Programm hinterlegt. Die Sachbearbeitenden können die einzelnen Schritte nacheinander abarbeiten. Fehlt ein Bearbeitungsschritt, wird der Sachbearbeitende automatisch daran erinnert. In der Fachsoftware sind Textbausteine und Vorlagen hinterlegt.

Die Bearbeitung von Anträgen erfolgte beim Kreis Warendorf bisher mit einer vollständigen Papierakte. Mit der Einführung der digitalen Bauakte wird sich das zeitnah ändern und die Papierakte vollständig abgelöst.

Seitdem das Bauportal NRW zum 01. November 2021 freigeschaltet ist, wird es vom Kreis Warendorf genutzt. Der Kreis ist Pilotanwender. Beim Bauportal NRW stehen noch nicht alle Anwendungen zur Verfügung. Näheres dazu findet sich im Berichtsabschnitt „Digitalisierung“.

Alle aus der Fachsoftware erzeugten Dokumente sowie der Teil des per E-Mail eingehenden Schriftverkehrs ist bereits revisionssicher in einem an die Fachsoftware angebindenen Daten Management System (DMS) gespeichert. Die technischen Voraussetzungen dazu wurden für die Einführung der digitalen Bauakte geschaffen. Die abgeschlossenen Bauakten werden bisher nicht digital archiviert. Die Digitalisierung der Altakten ist geplant, sobald dafür personelle bzw. finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen. Bisher hatten Arbeiten bezüglich des Bauportals NRW oberste Priorität, da der Kreis Warendorf sich als Modellkreis zur Verfügung gestellt hat.

#### → **Empfehlung**

Auf abgeschlossene Bauakten muss bei der Bearbeitung von Bauanträgen regelmäßig zugegriffen werden. Sie sollten daher digitalisiert werden.

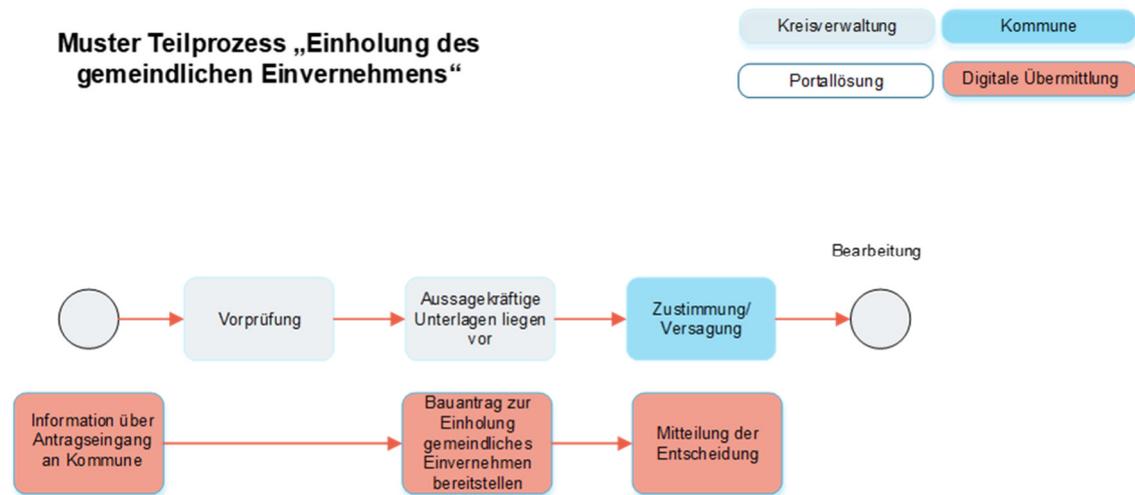
<sup>13</sup> Verwaltungsgliederungsplan des Kreises Warendorf mit Stand vom Juni 2021

### 6.3.4 Schnittstellen

- Die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens wird in der Regel innerhalb von vier Wochen abgeschlossen. Aufgrund der strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises Warendorf sind vergleichsweise viele Stellungnahmen erforderlich.

*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.*

Die Vorgehensweise für das Einholen des gemeindlichen Einvernehmens ist in folgendem Musterprozess vereinfacht dargestellt:



Wie in der vorstehenden Abbildung „Muster Teilprozess „Einholung des gemeindlichen Einvernehmens“ zu sehen, startet auch die Bauaufsicht des **Kreises Warendorf** sowohl die notwendigen Beteiligungsverfahren als auch die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens immer so zeitnah wie möglich nach Abschluss der formellen Vorprüfung. Dabei könnte die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens durch eine digitale Beteiligung beschleunigt werden, da beispielsweise die Postlaufzeiten entfallen würden. Wie im unteren Kasten der Abbildung dargestellt, könnte bei einem digitalisierten Verfahren bereits bei Antragseingang eine Information an die Kommune generiert werden. Ohne zusätzlichen Versandaufwand könnte der betroffenen Kommune der Bauantrag bereitgestellt werden und sie könnte ihre Entscheidung direkt im System übermitteln. So wird die Bearbeitungsdauer optimiert. Die untere Bauaufsicht des Kreises Warendorf wird auf den Postversand verzichten, sobald die digitale Plattform des Landes uneingeschränkt zur Verfügung steht. Zur Digitalisierung folgen detaillierte Ausführungen im Kapitel 6.3.6 dieses Berichtes.

Beim Kreis Warendorf wird ein eingehender Bauantrag zunächst in der Software erfasst. Liegt er vollständig vor, wird geprüft, ob ein gemeindliches Einvernehmen erforderlich ist. Das ist der Fall

- bei Vorhaben im Innenbereich (§ 34 BauGB) und
- bei Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB).

Nach § 36 BauGB ist in diesen Fällen die jeweilige Gemeinde immer zu beteiligen.

Die Zulässigkeit von Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans regelt der § 30 BauGB. Bei Ausnahmen und Befreiungen von den Festsetzungen eines wirksamen Bebauungsplans (§ 31 BauGB) ist ebenfalls ein gemeindliches Einvernehmen erforderlich. Ebenso wird nach § 69 Abs. 3 BauO NRW 2018 über Abweichungen von örtlichen Bauvorschriften im Einvernehmen mit der Gemeinde entschieden. Gilt keiner der vorgenannten Tatbestände nach BauGB oder BauO NRW 2018, wird die Gemeinde um eine Stellungnahme gebeten.

Wenn der Antrag vollständig vorliegt, erhält die Kommune ein Papier-Exemplar des Bauantrages mit Fristsetzung von in der Regel vier Wochen. Zulässig wären nach BauGB bis zu zwei Monate. Um die Bearbeitungsdauer zu beschleunigen, hat der Kreis sich auf diese Frist mit den Kommunen geeinigt.

Antwortet die Kommune fristgerecht und stimmt dem Bauvorhaben zu, wird diese Zustimmung wie die übrigen Beteiligungen behandelt. Eventuelle Auflagen der Kommune werden bei der Prüfung berücksichtigt. Ist das gemeindliche Einvernehmen erforderlich, sind trotz Einigung der Verkürzung der Frist mit den Kommunen die zwei Monate einzuhalten. Erst nach Ablauf von zwei Monaten gilt das Einvernehmen nach § 36 Abs. 2 S. 2 BauGB als erteilt.

Die Zahl der notwendigen Beteiligungsverfahren, die der Kreis durchführen muss, wird von den regionalen Strukturen beeinflusst. Zu diesen regionalen Strukturen zählen beispielsweise:

- Bergbauareale oder
- Natur- oder Trinkwasserschutzgebiete,
- Denkmalschutzbereiche oder
- 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. Im Kreis Warendorf ergeben sich längere Bearbeitungszeiten, wenn aufgrund des Beteiligungsverfahrens Unterlagen beim Entwurfsverfasser nachgefordert werden müssen. Dafür setzt die untere Bauaufsicht einen Friststopp in der Fachsoftware. Die Gesamtlaufzeit verlängert sich damit. Der Kreis hat darauf jedoch keinen Einfluss.

Die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen sollte 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 Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	3,82	1,83	2,27	2,41	3,14	5,19	24
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	1,33	0,62	0,89	1,13	1,43	3,74	20
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	2,49	0,79	1,20	1,34	1,54	2,49	20

Beim Kreis Warendorf liegt die Kennzahl Stellungnahmen je Bauantrag im oberen Viertel. Die Kommunen im Zuständigkeitsbereich sind ländlich geprägt. Daher sind Stellungnahmen zum Umweltschutz die Regel. Die Ämter 61 (Amt für Planung und Naturschutz) und 66 (Amt für Umweltschutz und Straßenbau) der Kreisverwaltung werden regelmäßig beteiligt. Im Gegensatz zu den meisten Kreisen sind Stellungnahmen zum Brandschutz in Warendorf extern einzuholen. Im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit nimmt die Stadt Beckum die Aufgaben einer Brandschutzdienststelle kreisweit wahr.

Bei fehlenden Antragsexemplaren konnte bisher das Stellungnahmeverfahren nicht gänzlich parallel durchgeführt werden. Mit der Einführung der digitalen Bauakte können alle Beteiligungen parallel eingeholt werden.

Die Frist für externe Stellungnahmen ist gem. § 71 Abs. 2 BauO NRW 2018 auf höchstens zwei Monate begrenzt. Geht die Stellungnahme nicht fristgerecht ein, geht der Kreis davon aus, dass keine Bedenken bestehen (Zustimmungsfiktion). Bei den internen Stellungnahmen sollen die jeweiligen Fachbereiche innerhalb von vier Wochen antworten. Die Fachsoftware erinnert an verstrichene Fristen automatisiert. Um das Genehmigungsverfahren zu beschleunigen, sollen die internen und externen Stellungnahmen schneller eingehen. Die Bauaufsicht fordert die betroffenen Ämter und Behörden dazu auf und weist in ihren Anschreiben auf die Zustimmungsfiktion hin. Parallel erfasst sie die tatsächlichen Fristen und wertet sie aus: gibt es bei einzelnen Ämtern oder Behörden längere Bearbeitungszeiten, werden sie durch die Bauaufsicht angesprochen.

Die zu einer Stellungnahme aufgeforderten Behörden bzw. Fachbereiche können diese per Mail abgeben. Noch werden die Stellungnahmen jedoch in Papierform abgegeben.

Für die Stellungnahmen werden beim Kreis Warendorf entsprechende Beteiligungsschreiben aus der Fachsoftware generiert. Die Qualität der Stellungnahmen ist gut. Um zu entscheiden, welche Ämter und Behörden zu beteiligen sind, gibt es in der Fachsoftware Vorgaben.

Um den Kreis der beteiligten Stellen zu reduzieren, sollte ein zentrales Geoinformationssystem (GIS) vorhanden sein. Damit wird geprüft, wer u.a. zu beteiligen ist. Mit dem Geoportale des Kreises Warendorf stehen u.a.

- Bebauungspläne mit örtlichen Bauvorschriften und Satzungen,
- Flächennutzungspläne mit Liegenschaftskataster und Informationen zu Natur und Umwelt (u.a. Naturschutz-, Landschaftsschutz-, FFH- und Vogelschutzgebieten, Landschaftsplänen und Angaben zu Gewässern),
- Bodenrichtwerte mit Karten zur Forst- und Landwirtschaft und
- topografische Karten mit Luftbildern

zur Verfügung. Auch Antragstellende können die Rahmenbedingungen für ihre Vorhaben im Vorfeld klären, da das Geoportal auf der kreiseigenen Homepage für alle zugänglich ist.

Die Baulasten sind in der Fachsoftware digital erfasst. Ab Anfang des Jahres 2023 werden beim Kreis Warendorf Auskünfte aus dem Baulastenverzeichnis automatisiert gebührenpflichtig erteilt.

Die Standorte der Boden- und Baudenkmäler werden zurzeit landeseinheitlich über ein Portal des Landes Nordrhein-Westfalens in ein GIS-System eingepflegt und stehen künftig zur Verfügung.

### 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**

Ein einheitliches Vorgehen bei der Bearbeitung von Baugenehmigungsverfahren ist beim Kreis Warendorf systemisch sichergestellt. Mit der eingesetzten Fachsoftware sind die Bearbeitungsschritte einerseits vorgegeben und andererseits nachvollziehbar dokumentiert. Eingehende Bauanträge werden nicht eingescannt und medienbruchfrei bearbeitet.

*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.*

Bei der unteren Bauaufsicht des **Kreises Warendorf** ist ein einheitlicher Ablauf systemisch sichergestellt. Die Darstellung des Prozessablaufes für ein einfaches Genehmigungsverfahren in Jahr 2020 ist in der Anlage abgebildet.

Checklisten sind bei allen Genehmigungsarten vorgegeben. Sie sind in der verwendeten Fachsoftware hinterlegt und werden aktualisiert, wenn sich z.B. durch die Rechtsprechung Änderungen ergeben.

Es gibt beim Kreis Warendorf ein Vier- oder Mehraugenprinzip für Entscheidungen. Geregelt ist das in der Allgemeinen Geschäfts- und Dienstanweisung (AGuDA) und den internen Regeln-

gen „Postlauf, Unterschriften und Zeichnungen“, zuletzt im Juni 2020 aktualisiert. Auch die wöchentlich stattfindenden Rückspracherunden sorgen für Transparenz. In einem Protokoll werden fortlaufend die für die Arbeit wesentlichen Ergebnisse von Dienst- und Fallbesprechungen festgehalten. Damit wird ein einheitliches Vorgehen sichergestellt und möglichen Korruptionsfällen vorgebeugt.

Die Genehmigungsanträge gehen beim Kreis Warendorf zentral ein. Anschließend erfasst die Antragsannahme die Stammdaten und vergibt ein Aktenzeichen.

Der Kreis Warendorf strebt die Erhöhung der Anzahl eingereichter digitaler Bauanträge an. Die Anträge gehen im Wesentlichen aber noch in Papierform ein. Diese werden bisher nicht eingescannt und anschließend medienbruchfrei bearbeitet. Aufwand, der durch das Einscannen entsteht, entfällt später bei der Archivierung.

#### → **Empfehlung**

Die in Papierform eingehenden Bauanträge sollten eingescannt und anschließend medienbruchfrei bearbeitet werden.

Die formelle Prüfung auf Vollständigkeit erfolgt in der Vorprüfstelle des Sachgebietes Vorprüfung, Bauberatung, Planungsrecht. Hier wird anhand von Checklisten festgestellt, ob und ggf. welche Unterlagen fehlen. Der Antragsteller oder die Antragstellerin erhält die Eingangsbestätigung und die Information, was nachgereicht werden muss. Auch wird sie bzw. er informiert, ob zusätzliche Exemplare erforderlich sind. Dazu wird eine Frist von maximal vier Wochen gesetzt, die einmal verlängert werden kann. Während der Corona-Pandemie wurden jeweils acht Wochen gewährt. Damit wollte der Kreis Warendorf 2020 den Antragstellenden entgegenkommen. Über das Wiedervorlagensystem der Fachsoftware werden die Fristen nachgehalten. Die eingesetzte Software gibt dafür eine entsprechende Meldung aus. Erst wenn die Anträge vollständig sind, werden sie an die technische Sachbearbeitung weitergegeben. Der Kreis Warendorf handelt damit entsprechend der BauO NRW. In anderen Kreisen wird jedoch eine schnellere Gesamtlaufzeit erreicht, indem z.B. Stellungnahmeverfahren bereits eingeleitet werden, wenn nachgeforderte Unterlagen nachrangig für die Prüfung sind. Auch diese Vorgehensweise ist zulässig, führt aber bei späteren Umplanungen zu Mehrfachbeteiligungen.

Die nachgereichten Unterlagen werden geprüft. Sind sie weiterhin unvollständig, gilt der Antrag als zurückgenommen.

Sind die Unterlagen vollständig, erfolgt die weitere Bearbeitung. Das Stellungnahmeverfahren wird eingeleitet und das Vorhaben geprüft. Entscheidungen und Stellungnahmen holt die Bauaufsicht in der Regel gleichzeitig ein, wenn genügend Antrags-Exemplare vorliegen. Der oder die Antragstellende wird diesbezüglich informiert.

Sobald die Stellungnahmen vorliegen, werden sie durch die Sachbearbeitung geprüft. Bei negativem Ergebnis wird geprüft, ob der Antrag nach einer Umplanung genehmigungsfähig ist. Falls das ausgeschlossen ist, wird der Antrag gebührenpflichtig zurückgenommen oder muss nach einem Anhörungsverfahren gegebenenfalls abgelehnt werden. Sind die Stellungnahmen und die übrigen Prüfergebnisse positiv, erhält der Antragstellende die Genehmigung und den Gebührenbescheid.

Die untere Bauaufsicht wendet die neue BauO NRW 2018 konsequent an. Mit der Rücknahmefiktion wurde die Frist begrenzt, die der Antragsteller bzw. die Antragstellerin zur Vervollständigung des Antrages hat. Nach § 71 (Behandlung des Bauantrags) setzt die Bauaufsicht eine Frist von vier Wochen zur Nachbesserung. Reicht der Antragstellende die fehlenden Unterlagen nicht rechtzeitig ein, gilt der Antrag als zurückgenommen.

### 6.3.6 Digitalisierung

→ Der Kreis Warendorf hat das Onlinezugangsgesetz bei Genehmigungsanträgen umgesetzt.

*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.*

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Perspektivisch sollen darüber hinaus die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe<sup>14</sup> wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBG<sup>15</sup> auch die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter beteiligt und

<sup>14</sup> von den Kreisen ist das der Kreis Warendorf

<sup>15</sup> Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Der **Kreis Warendorf** ist eine von sechs landesweiten Modellkommunen, mit denen das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung NRW das digitale Baugenehmigungsverfahren in NRW entwickelt. Die untere Bauaufsicht hat dazu die Anwendungen mitgestaltet und getestet.

Seit dem 01. November 2021 kann der Kreis auf das Bauportal NRW zugreifen, das zu diesem Termin freigeschaltet wurde. Zunächst wird das Bauportal.NRW vom Kreis Warendorf in der sogenannten Variante 2 genutzt: zwar können Antragstellende ihre Bauanträge online ausfüllen, die Anlagen zum Antrag (die Bauvorlagen) müssen aber noch papierbasiert geschickt werden.

Bisher nutzt nur ein kleiner Teil der Antragstellenden diese technischen Möglichkeiten. Anträge, die per Post eingehen, werden noch nicht eingescannt. Die Anlage einer Papierakte ist derzeit erforderlich, um z.B. die vom Bauwilligen unterzeichneten Bauvorlagen vorzuhalten. Diese Vorgehensweise führt dazu, dass die Verfahren noch in Hybrid-Form sowohl in der Fachsoftware digital als auch parallel in analoger Form zu führen sind. Sobald neben dem Bauportal.NRW auch die Kommunikationsplattform zur weiteren Antragsabwicklung verfügbar ist, wird der Kreis Warendorf auf die Papierakte verzichten. Digitale Bauanträge wurden in 2021 noch nicht eingereicht. Der Kreis möchte den Anteil der digitalen Bauanträge erhöhen. Daher wurde im Vorfeld eine Architekten-Informationsschrift herausgegeben. Auch wurden die Entwurfsverfassenden und Planungsbüros zu einer Informationsveranstaltung eingeladen.

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 Warendorf 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 Kreises Warendorf	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."	ja	5
Anträge in Papierform werden zu Beginn des Prozesses eingescannt.	nein	11
Im Anschluss erfolgt eine elektronische Bearbeitung in der Fachsoftware (Verzicht auf Papierakte).	nein	9
Schriftverkehr sowie die Anforderung fehlender Unterlagen erfolgt in elektronischer Form.	nein	10
Musterschreiben sind in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	25
Die Beteiligung von internen und externen Stellen erfolgt elektronisch über die Plattform.	nein	10

Anforderung	Status des Kreises Warendorf	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens erfolgt elektronisch über die Plattform.	nein	9
Die Überwachung von Fristen erfolgt mithilfe der Fachsoftware.	ja	25
Es sind verbindliche Prozessschritte in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	20
Die Festlegung der Gebührenhöhe wird durch die Fachsoftware unterstützt.	ja	24
Aktuelle Bauakten werden elektronisch archiviert.	nein	15
Es gibt ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem (alternativ: Aktenplan) anhand dessen Vorgänge abgelegt und z. B. auch von Vertretungskräften einfach aufgefunden werden können.	ja	25
Altakten werden eingescannt und elektronisch archiviert.	nein	20

### 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 Vergleich 2020 stand mehr Personal zur Bearbeitung der neuen Falleingänge zur Verfügung als bei den meisten anderen Kreisen.

*Grundsätzlich sollte ein Kreis auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. die Veränderung der Anzahl der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollte er dem Personal ggf. andere Aufgaben zuweisen. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte er die Personalbelastung nachhalten, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder ablauforganisatorisch reagieren zu können.*

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Anträgen und Vorlagen zusammen, die die Sachbearbeitung aus dem Bereich Baugenehmigung inklusive förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide und Bauberatung zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen und im einfachen Genehmigungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen.

Mit dem Zuweisen anderer Aufgaben ist dabei nicht gemeint, dass das Personal in anderen Verwaltungsbereichen eingesetzt werden soll: Vielmehr ist es Ziel, dass bei sinkender Belastung in der Sachbearbeitung der Baugenehmigungsverfahren Arbeiten der Bauaufsicht, wie z. B. die Umsetzung der Digitalisierung der Bauverwaltung durch Anpassung von Aufgabenzuweisungen oder ähnliche Maßnahmen verstärkt erledigt werden können. Um die Belastung des eingesetzten Personals durch neue Falleingänge vergleichen zu können, erhebt die gpaNRW die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“.

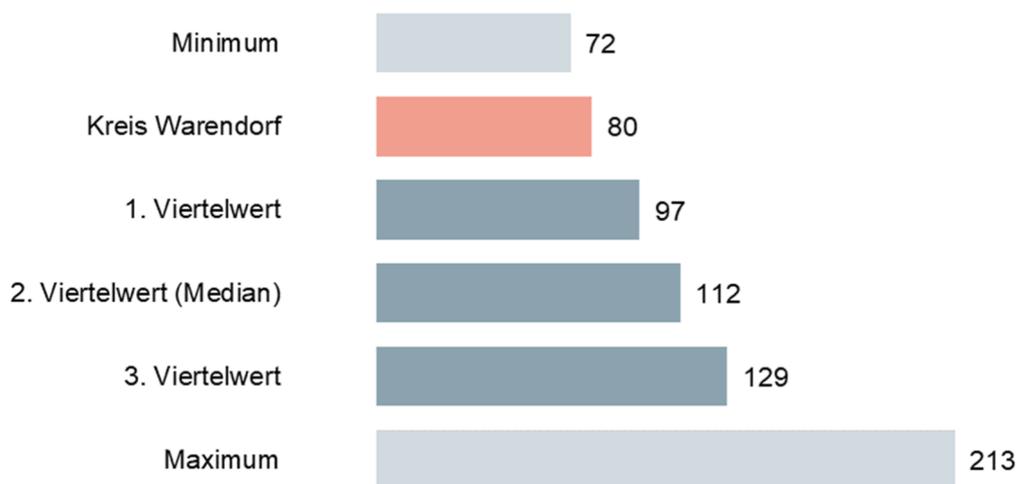
Bei den fallbezogenen Kennzahlen hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im einfachen Baugenehmigungsverfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Baugenehmigungsverfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für die gpaNRW bestätigt: die Zusammensetzung der Fälle wies in den bislang durchgeführten Prüfungen keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet, inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen im von der gpaNRW definierten Aufgabenbereich stehen. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben der Bauaufsicht/ Bauordnung wie beispielsweise Denkmalschutz, bauordnungsbehördliche Angelegenheiten oder Klageverfahren sind bei allen Kreisen nicht mit eingeflossen.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Baugenehmigungen und der Bearbeitung der förmlichen Voranfragen/ Vorbescheide waren beim **Kreis Warendorf** in 2020 insgesamt 14,76 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Anteil von 1,57 Vollzeit-Stellen für den Overhead. Dieser ist mit rund zehn Prozent vergleichsweise moderat – der Median der Kreise liegt bei rund elf Prozent.<sup>16</sup>

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 Warendorf die im Jahr 2020 eingegangenen 979 Anträge in Genehmigungsverfahren (einfaches und normales) sowie die 73 förmlichen Bauvoranfragen als „Fälle“ und stellt sie den insgesamt erfassten 13,19 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung gegenüber.

#### Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



<sup>16</sup> In 2019 waren es 13,25 Vollzeitstellen in der Sachbearbeitung und 1,76 für den Overhead.

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



Die Genehmigungsverfahren der Stadt Warendorf hatten keinen Einfluss auf die Kennzahl 2020 – die interkommunale Zusammenarbeit wurde bereits Anfang 2019 beendet. Allerdings bietet die Untere Bauaufsicht umfangreiche Bauberatungen an – diese sind in der Kennzahl berücksichtigt. Auch waren im Jahr 2020 für die Mitarbeitenden Schulungen für die Einführung der Digitalisierung erforderlich.

Der im unteren Viertel liegende Kennzahlenwert in der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“ bedeutet, dass in 2020 mehr Personal zur Bearbeitung der neuen Falleingänge zur Verfügung stand, als bei den meisten anderen Kreisen im Vergleich. Zur weiteren Analyse beziehen wir nachfolgende Kennzahlen mit ein:

#### Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung (ohne Bauberatung)	109	93	108	135	155	243	17
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	67	56	83	94	108	191	27
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in %	14,10	7,51	19,30	25,40	32,84	50,42	19

Im Vorfeld eines Bauantrages können Bauwillige bereits einen Antrag auf einen Vorbescheid stellen. Diese förmlichen Bauvoranfragen hat die gpaNRW ebenso erfasst wie die daraufhin ergangenen positiven oder negativen Vorbescheide. Für den von der gpaNRW definierten Bereich der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide setzte der Kreis Warendorf 2020 insgesamt 0,67 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein.

### Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020

Kennzahlen	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	109	69	107	135	156	253	17
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	61	0	61	69	111	237	17

Beim Kreis Warendorf wurden 2020 73 Bauvoranfragen eingereicht. Positiv beschieden wurden davon 59 Prozent. In 2019 waren es 60 Bauvoranfragen. Die Bearbeitung der Voranfragen wird vom Kreis Warendorf mit der von den Bauanträgen zeitlich etwa gleichgesetzt.

#### 6.3.8 Bauberatung

- Der Kreis Warendorf schöpft nach eigenen Angaben seine Möglichkeiten aus, den Anteil der unvollständig eingereichten Bauanträge zu reduzieren. Er stellt Bauwilligen und Antragstellenden gute Vorabinformationen zur Verfügung und berät umfangreich sowohl persönlich, telefonisch als auch per Mail.

*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.

Die Bauberatung des **Kreises Warendorf** ist organisatorisch der Vorprüfstelle zugeordnet. Es gibt eine zentrale Antragsannahme und ebenfalls eine zentrale E-Mailadresse und Rufnummer. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beraten auch zu planungsrechtlichen Belangen.

Die Bauberatung erfasst umfangreiche Beratungstermine außerhalb von laufenden Genehmigungsverfahren. In 2019 waren das z.B. 340 Termine, in 2020 waren es 416.

Zusätzlich zu den allgemeinen Servicezeiten der Kreisverwaltung gibt es Beratung nach Terminabsprache und telefonische Auskünfte. Vor Corona standen zwei Tage pro Woche für Besuchende ohne Termin zur Verfügung. Die Öffnungszeiten sind bürgerfreundlich und großzügig.

Liegen bei dem Beratungsgespräch Unterlagen vor, werden diese auf Wunsch unverbindlich durchgesehen. Der oder die Antragstellende soll im Beratungsgespräch erfahren, ob gebaut werden kann oder nicht. Umfangreiche Bauberatungen und schriftliche Auskünfte werden in sogenannten Vorläufern in der Fachsoftware dokumentiert. Kommt es zu einem Bauantrag, werden diese dem Antrag beigefügt.

Zahlreiche Vorabinformationen für Antragstellerinnen und Antragstellern bietet auch die Homepage des Kreises Warendorf. Die Informationen sind übersichtlich gegliedert. Welche Unterlagen für die verschiedenen Bauanträge erforderlich sind, erfährt die Antragstellerin oder der Antragsteller hier. Mit einer Checkliste kann sie oder er überprüfen, ob ihr oder sein Antrag vollständig ist.

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, da z. B. der im Vergleich oberhalb des Median liegende Anteil an zurückgenommenen Bauanträge des Kreises Warendorf für sich betrachtet noch keinen Rückschluss auf die Wirkung der vorhandenen Informationen zulässt.

### Zurückgenommene, abgelehnte und unvollständige Bauanträge 2020

Kennzahlen	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	8,27	2,58	4,20	6,09	9,22	17,35	26
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	0,67	0,22	0,57	0,92	1,55	4,63	27
Anteil unvollständig eingegangene Bauanträge an den Bauanträgen in %	75,79	19,98	59,98	73,48	80,00	91,96	25

Bei den zurückgenommenen Anträgen spielt nicht nur die aktive Rücknahme durch den Antragsteller oder die Antragstellerin eine Rolle, sondern auch die Rücknahmefiktion. Durch Neuerungen in der Bauordnung NRW ist eine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen seit dem 01. Januar 2019 nicht mehr möglich. Ist der Bauantrag unvollständig oder weist sonstige erhebliche Mängel auf, fordert die Bauaufsichtsbehörde die Bauherrschaft mit Fristsetzung zur Mängelbeseitigung auf und fordert beispielsweise fehlende Unterlagen nach. Werden die Mängel innerhalb der vorgesehenen Frist nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen – es greift dann die sogenannte „Rücknahmefiktion“. Diese Rücknahmen fließen genau wie die Rücknahmen durch die Antragstellenden mit in die Kennzahl ein.

Im Zusammenspiel mit dem Anteil der Zurücknahmen und dem Anteil der unvollständig eingegangenen Bauanträge zeigt sich, dass diese beiden Werte beim Kreis Warendorf über dem Median liegen. Damit weisen 50 Prozent der Kreise einen geringeren Anteil an unvollständigen Anträgen auf und haben somit weniger Unterlagen bei den Antragstellenden nachzufordern. Dies lässt aus Sicht der gpaNRW den Rückschluss zu, dass die grundsätzlichen Informationen zum

Verfahren von den Interessierten aufgenommen werden, aber insbesondere die erforderlichen Unterlagen für das Einreichen eines vollständigen prüffähigen Antrages scheinbar nicht aufgenommen oder umgesetzt werden können.

Um den Anteil der unvollständig eingereichten Anträge zu reduzieren, hat die untere Bauaufsicht 2021 und 2022 Architekteninformationen herausgegeben. In den Informationsschriften sind Listen enthalten, welche Unterlagen häufig unvollständig eingereicht werden. Dazu wurden die Gründe ausgewertet, warum eine Nachforderung bei einer Antragstellerin oder einem Antragsteller erforderlich war. Bereits in 2019 hat der Kreis ein Architekt\*innentreffen veranstaltet. Das Treffen hatte zum Ziel, die Entwurfsverfassenden über Änderungen der BauO NRW und den Stand der Digitalisierung zu informieren. Daneben sollte die Qualität der eingereichten Anträge verbessert werden.

Auch wenn im interkommunalen Vergleich die meisten Kreise einen geringeren Anteil an unvollständig eingereichten Anträgen haben, sind kleine Erfolge sichtbar. Waren es in 2019 noch 91 Prozent aller Anträge, die unvollständig eingereicht wurden, waren es 2020 noch 76 Prozent. Die untere Bauaufsicht wertet diese Kennzahl regelmäßig aus.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Bauberatung waren beim Kreis Warendorf im Jahr 2020 insgesamt 3,57 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung eingesetzt. Im Jahr 2019 war der Personaleinsatz mit 3,64 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung geringfügig höher. Bezogen auf die Einwohnerinnen und Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreises Warendorf bildet der Personaleinsatz den Maximalwert ab.

#### Sachbearbeitung Bauberatung 2020

Kennzahlen	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung je 1.000.000 EW	29,23	2,71	6,08	10,82	15,42	29,23	18
Anteil der Vollzeit-Stellen Bauberatung an den Vollzeit-Stellen Bauaufsicht	27,07	3,48	10,52	17,91	24,03	31,17	18

### 6.3.9 Dauer der Genehmigungsverfahren

- Die Laufzeiten nach Vervollständigung eines Bauantrages liegen beim Kreis Warendorf in beiden Verfahrensarten deutlich unter dem Median im unteren Viertel der Vergleichskreise. Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit ist überdurchschnittlich lang. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Kreis Warendorf die Frist zur Nachreichung von Unterlagen 2020 und 2021 aufgrund der Corona-Pandemie auf acht Wochen verlängert hat.

*Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ein Kreis ab dem 01. Januar 2019<sup>17</sup> bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.*

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln, z. B. zur Beteiligung politischer Gremien in den Kommunen, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden etc. ab. Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kreise die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten o. ä. Bearbeitungsunterbrechungen.

Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

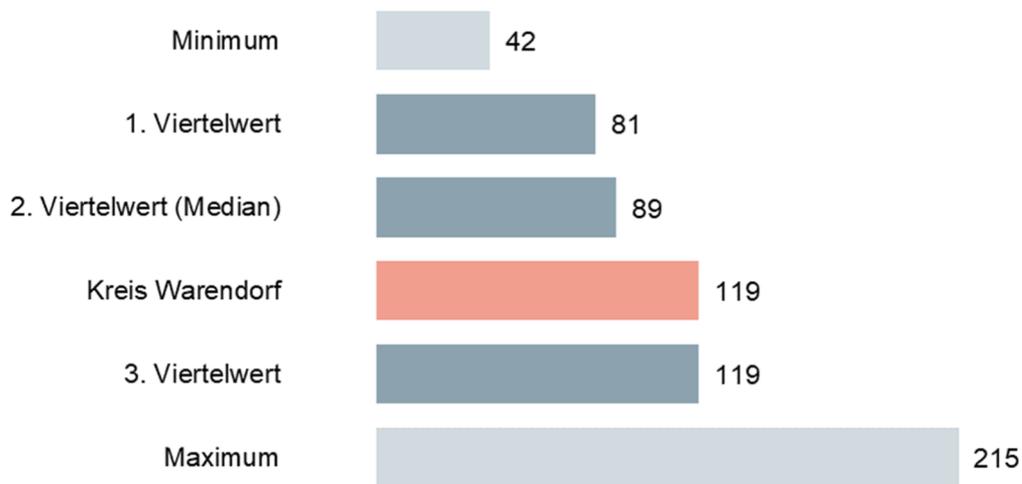
- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- 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.

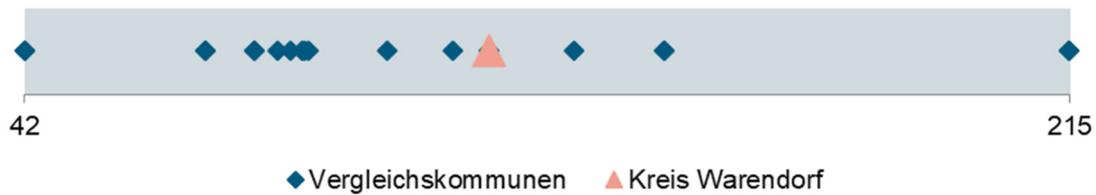
Die gpaNRW betrachtet zunächst die Gesamtlaufzeit im einfachen Genehmigungsverfahren, da diese bei allen Kreisen mit rund 90 Prozent den Hauptanteil der Bauanträge ausmachen (siehe Kapitel 1.3.1 - Strukturelle Rahmenbedingungen). Beim **Kreis Warendorf** machen die einfachen Genehmigungsverfahren rund 92 Prozent der Bauantragsverfahren aus.

<sup>17</sup>Landesbauordnung (BauO NRW 2018) Stand: 01.01.2019.

### Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020

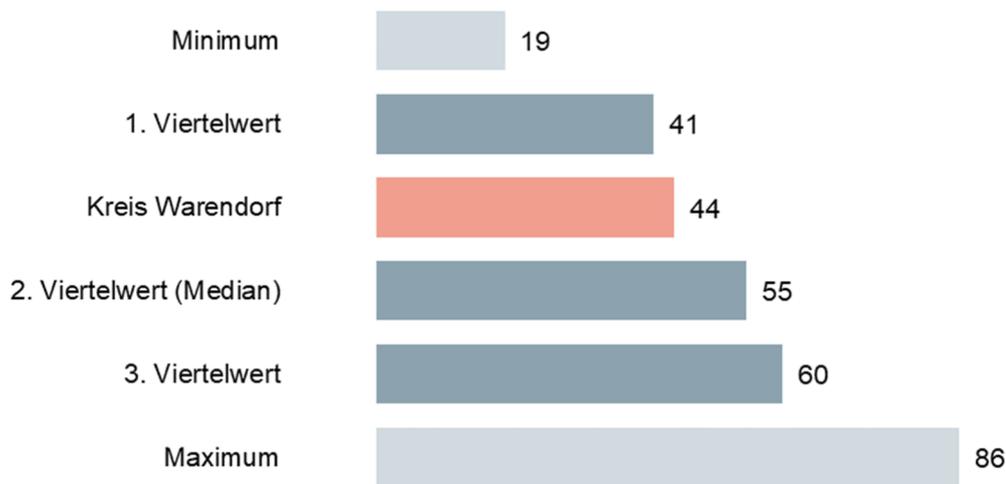


In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtlaufzeit des Kreises Warendorf bildet bei den einfachen Verfahren den 3. Viertelwert ab. Neben der Gesamtlaufzeit ist die Betrachtung der Laufzeit ab Vervollständigung durch den Antragsteller interessant. Die Differenz zwischen den beiden Werten zeigt auf, welche Zeit die Antragstellenden benötigen, um den Antrag prüfungsreif zu vervollständigen. Bisher kann jedoch nur knapp die Hälfte der im Vergleich enthaltenen Kreise diese Werte zur Laufzeit angeben. Dies liegt häufig daran, dass das Datum der Vervollständigung des Antrags nicht auswertungsfähig erfasst wird.

### Laufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



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



Die Differenz von 75 Tagen zwischen Gesamtlaufzeit und Laufzeit des Kreises Warendorf im einfachen Genehmigungsverfahren bedeutet, dass die Antragsstellenden durchschnittlich rund elf Wochen benötigen, um den Antrag zu vervollständigen. Auf diesen Zeitraum hat die Bauaufsicht nur mittelbar, z. B. über die angemessene Fristsetzung für das Vervollständigen der Unterlagen, eine Einflussmöglichkeit.

Die den Antragstellenden eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen sollte nicht pauschal vorgegeben, sondern nach entsprechender Einzelfallbeurteilung angemessen kurz gewählt sein, um das Verfahren zu beschleunigen. Dies sehen auch die vom Land herausgegebenen Handlungsempfehlungen zur Bauordnung NRW so vor. Lange Fristen beim Nachfordern von Unterlagen können die Gesamtlaufzeit negativ beeinflussen, wenn Antragstellende die lange Frist ausschöpfen. Durch kurze - dem Einzelfall angemessene - Fristen für die Bauwilligen kann der Kreis seine Wartezeit auf Unterlagen reduzieren.

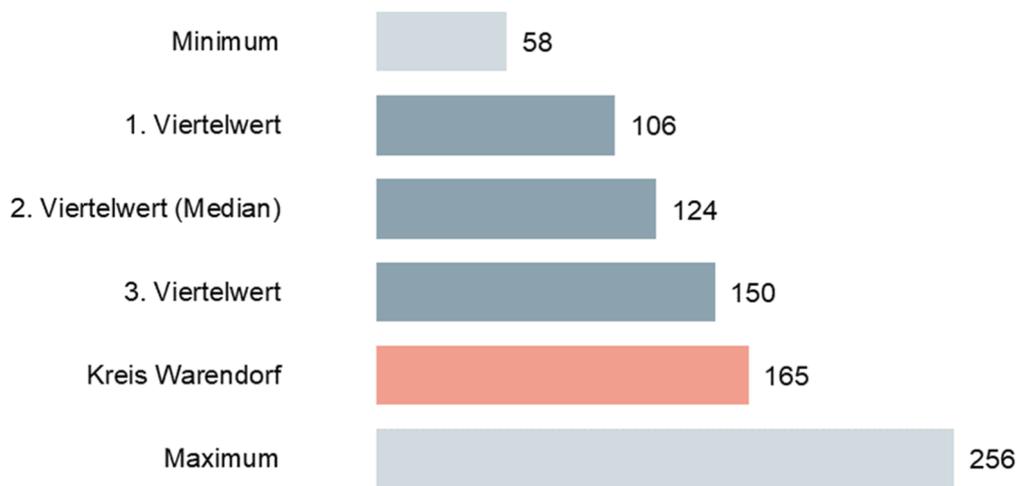
Der Kreis Warendorf legt die Fristen im Wesentlichen pauschal fest. Für fehlende Unterlagen wird eine Frist von maximal vier Wochen gesetzt. Die Antragstellenden bitten um Verlängerung der vereinbarten Frist, die nach BauO NRW einmal gewährt wird. In 2020 und 2021 wurde pandemiebedingt direkt eine Frist von acht Wochen gesetzt, die auf Antrag nochmals um acht Wochen verlängert wurde. Durch Kontaktbeschränkungen während der Pandemie, sollten Antragstellerinnen und Antragsteller keine Nachteile haben. Dies hat sich auf die Gesamtlaufzeit im

Betrachtungszeitraum erheblich ausgewirkt. In 2022 wurde die Frist zur Vervollständigung wieder auf vier Wochen verkürzt.

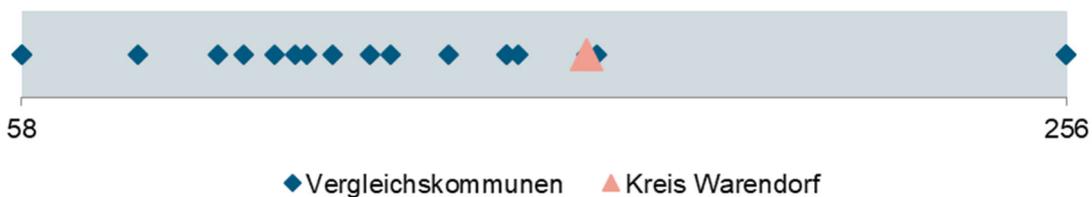
Die Gesamtlaufzeit wird zudem negativ beeinflusst, wenn beteiligte Stellen trotz Fristablauf erneut angeschrieben und zu einer Stellungnahme aufgefordert werden, obwohl ggf. die Zustimmungsfiktion greifen würde und das Verfahren eigentlich – mit der dann fiktiven Zustimmung – schon hätte fortgesetzt werden können. Diese Nachfragen bzw. Erinnerungen an die Abgabe einer Stellungnahme erfolgen im Kreis Warendorf nicht.

Neben den einfachen Genehmigungsverfahren hat die gpaNRW auch die Verfahrensdauern bei den normalen Genehmigungsverfahren in den Vergleich gestellt.

**Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020**

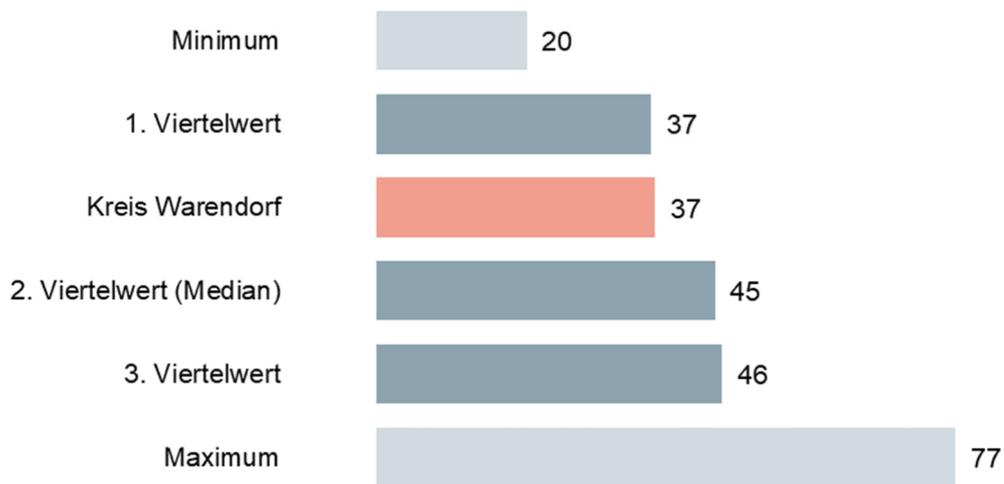


In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtlaufzeit des Kreises Warendorf liegt bei den normalen Genehmigungsverfahren im Vergleich im oberen Viertel. Ein Blick auf die Laufzeit zeigt, dass bei den normalen Genehmigungsverfahren die Vervollständigung durch die Antragstellenden mit 128 Tagen im Kreis Warendorf einen langen Zeitraum einnimmt. Die Laufzeiten nach Vervollständigung der Genehmigungsanträge hingegen sind kurz:

### Laufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



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



Durch die zum 01. Januar 2019 geschaffenen Veränderungen der Landesbauordnung sollte das Bauen unter anderem entbürokratisiert und mit Hilfe von Verfahrensdigitalisierung vereinfacht, beschleunigt und somit gefördert werden. Aus Gründen der Transparenz wurde zudem mit der neuen BauO NRW erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Diese Berichtspflicht sieht auch die erneut aktualisierte Landesbauordnung, die seit Juli 2021 gültig ist, vor.

Mit Stand von Anfang Mai 2022 gibt es aber noch keine Vorgaben, z. B. nach welchen Kriterien die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren zu ermitteln ist. Ergänzende Verwaltungsvorschriften zur BauO NRW gibt es bislang ebenfalls noch nicht. Auch wurde noch keine Rechtsverordnung durch die oberste Bauaufsichtsbehörde verabschiedet, die den Inhalt, die Art, die Form und den Umfang der Berichtspflicht festlegt.

Mit den Auswertungsmöglichkeiten, die der Kreis Warendorf bereits jetzt nutzt, kann er aus Sicht der gpaNRW etwaigen Anforderungen sehr gut gerecht werden.

### 6.3.10    Transparenz und Steuerung

- ➔ Die Bauaufsicht nutzt Kennzahlen als Steuerungsgrundlage. Zielquoten sind vorhanden und werden regelmäßig mit den Kennzahlen abgeglichen. Der Kreis Warendorf ist in diesem Bereich transparent und gut aufgestellt.

*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 Warendorf** hat sich für die Genehmigungsverfahren die „Kundenfreundlichkeit durch möglichst schnelle und rechtssicher Entscheidungen“ als allgemeines Ziel gesetzt. Für die verschiedenen Bauvorhaben gibt es wirkungsorientierte Ziele. Dadurch soll Planungssicherheit für die Antragsstellenden erreicht werden.

Die Dauer einzelner Verfahrensschritte wird regelmäßig ausgewertet.

Die Netto-Bearbeitungszeit bei Baugenehmigungen für Wohngebäude soll z.B. nicht mehr als 30 Arbeitstage betragen. Die Untere Bauaufsicht soll bei 70 Prozent aller Bauanträge die Genehmigungsentscheidung schneller erteilen. Gewerbliche Bauvorhaben sollen innerhalb von 40 Arbeitstagen entschieden sein. Auch hier wird eine Ziel-Quote von 70 Prozent ausgegeben. Jedes Quartal erfolgt eine Überprüfung der Quoten, die auch jährlich im Haushaltsplan dokumentiert werden.

Neu ist die Quote von digital eingereichten Bauanträgen über das Bauportal NRW. Geplant sind 35 Prozent für das Jahr 2021. Da das Bauportal NRW erst zum 01. November freigeschaltet wurde, konnte diese Zielquote nicht erreicht werden.

Darüber hinaus werden weitere Fall- und Kennzahlen ermittelt und dargestellt. Sie werden zur Steuerung genutzt.

Beim Kreis Warendorf werden regelmäßige Controllingberichte erstellt. In diesen werden viermal jährlich alle Kennzahlen dargestellt und die Prognosen für das laufende Jahr aktualisiert.

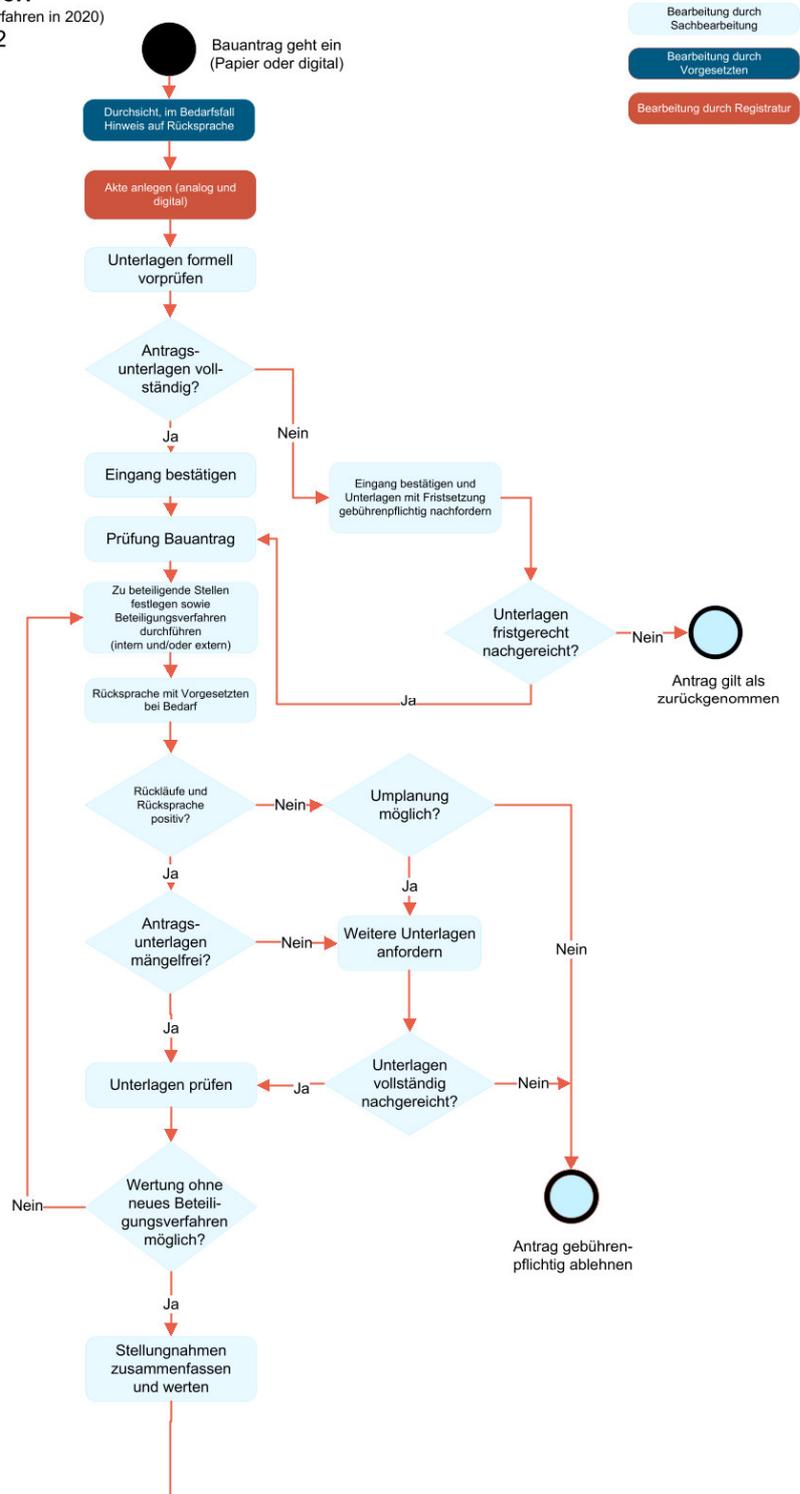
## 6.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

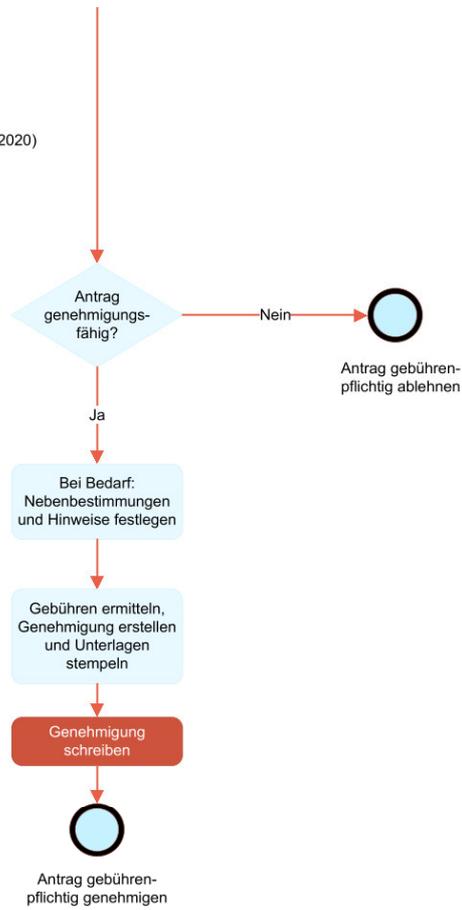
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Baugenehmigung</b>					
F1	Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung ist bei der unteren Bauaufsicht des Kreises Warendorf in den von der gpaNRW betrachteten Bereichen gegeben. Die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben werden eingehalten und das Personal agiert rechtssicher. Gebühren für die Zustimmung von Eigentümern angrenzender Grundstücke (Angrenzer) werden nicht erhoben.	216	E1.1	Für die Einholung der Zustimmung der Angrenzer sollte in den gesetzlich vorgeschriebenen Fällen Gebühren erhoben werden, wenn die untere Bauaufsicht selbst tätig wird.	217
			E1.2	Seine festgesetzten Gebühren sollte der Kreis Warendorf– zumindest stichprobenhaft – hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüfen, um sie im Bedarfsfall verursachungsgerecht anpassen zu können.	218
F2	Die untere Bauaufsicht hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse in einer Organisationsverfügung erlassen. Die Arbeitsabläufe sind klar geregelt. Abgeschlossene Bauakten werden nicht digitalisiert.	218	E2	Auf abgeschlossene Bauakten muss bei der Bearbeitung von Bauanträgen regelmäßig zugegriffen werden. Sie sollten daher digitalisiert werden.	219
F3	Ein einheitliches Vorgehen bei der Bearbeitung von Baugenehmigungsverfahren ist beim Kreis Warendorf systemisch sichergestellt. Mit der eingesetzten Fachsoftware sind die Bearbeitungsschritte einerseits vorgegeben und andererseits nachvollziehbar dokumentiert. Eingehende Bauanträge werden nicht eingescannt und medienbruchfrei bearbeitet.	2232	E3	Die in Papierform eingehenden Bauanträge sollten eingescannt und anschließend medienbruchfrei bearbeitet werden.	224

## Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2020

### Prozessablauf Kreis Warendorf (Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020) Seite 1 von 2



**Prozessablauf**  
**Kreis Warendorf**  
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)  
Seite 2 von 2



Bearbeitung durch Sachbearbeitung

Bearbeitung durch Vorgesetzten

Bearbeitung durch Registratur

## 7. Vergabewesen

### 7.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Warendorf 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

Bei der Prüfung des Vergabewesens des **Kreises Warendorf** ist ein überwiegend **positiver Eindruck** entstanden. Die **zentrale Vergabestelle** ist **gut aufgestellt**. Die **Zusammenarbeit** mit den Fachämtern und **der örtlichen Rechnungsprüfung** ist nachvollziehbar geregelt und im Wesentlichen geeignet, die **rechtssichere Durchführung** der Vergabemaßnahmen zu gewährleisten. Die standardisierten Vergabevermerke sind überwiegend gut durchdacht aufgebaut. Bei den Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart bleibt der Kreis Warendorf deutlich unter den Grenzwerten der Kommunalen Vergabegrundsätze. Dies ist für den Wettbewerb und die Korruptionsprävention förderlich.

Die **Vergabedienstanweisung** ist im Wesentlichen fachlich fundiert und ausführlich ausgearbeitet.

Der Kreis Warendorf berücksichtigt bereits **Nachhaltigkeitsaspekte** bei der Beschaffung. Wir bestärken den Kreis diese positiven Ansätze weiter auszubauen und zu konkretisieren.

Die Anzahl der **beschränkten Ausschreibungen** ist beim Kreis Warendorf in den letzten Jahren zu Gunsten der öffentlichen Ausschreibung gesunken. Diese Entwicklung befürworten wir, da aus unserer Sicht die öffentliche Ausschreibung die Vergabeart mit den meisten Vorteilen für den Wettbewerb und die Wirtschaftlichkeit ist<sup>18</sup>.

Bei der Prozessbetrachtung haben wir festgestellt, dass der Kreis die vorgeschriebene **Ex-Ante-Bekanntmachung** nicht immer vornimmt. Der Kreis hat der Empfehlung der gpaNRW entsprechend noch während der Prüfung alle Vorkehrungen getroffen, um diese wichtige Transparenzvorschrift künftig verlässlich befolgen zu können.

Der Kreis Warendorf testet im Zeitraum der Prüfung die Einführung einer **elektronischen Vergabeakte**. Wir begrüßen die Digitalisierung des Vergabewesens als Beitrag für eine rechtssichere und standardisierte Vergabedurchführung.

<sup>18</sup> Siehe hierzu auch den Bericht nach § 99 BHO über die Auswirkungen der Vergabeerleichterungen des Konjunkturpakets II auf die Beschaffung von Bauleistungen und freiberuflichen Leistungen bei den Bauvorhaben des Bundes des Bundesrechnungshofes vom 9. Februar 2012

Mit der Dienstanweisung **Korruptionsvermeidung** und der Ernennung eines Korruptionsschutz-Beauftragten hat der Kreis Warendorf bereits wichtige Elemente zur Korruptionsprävention implementiert. Wir empfehlen, mittels einer **Schwachstellenanalyse** zeitnah die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festzustellen und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hierbei aktiv einzubinden.

Der Kreis Warendorf hat bereits eine unabhängige Ombudsperson benannt, die den Beschäftigten für vertrauliche Hinweise gemäß der **EU-Hinweisgeber-Richtlinie** zur Verfügung steht. Zukünftig gilt es hier noch einen entsprechend gesicherten Workflow für den Umgang mit solchen Hinweisen in der Verwaltung verbindlich festzulegen.

Bezüglich eines ganzheitlichen **Bauinvestitionscontrollings** sehen wir den Kreis Warendorf in vielen Punkten gut aufgestellt. Der Kreis sollte die vielversprechenden Ansätze nun für große und bedeutende Bauprojekte zu einem zentral organisierten vollumfänglichen Bauinvestitionscontrolling ausbauen und die Verantwortlichkeiten und Aufgaben verbindlich in einer Dienstanweisung regeln.

Wir haben beim Kreis Warendorf die **Abweichungen der Schlussrechnungen** von den ursprünglichen Auftragswerten ermittelt und diese interkommunal verglichen. Drei Viertel der Vergleichskreise weisen höhere Abweichungen aus. Dies ist ein Indiz für die bereits bestehende **gute Leistungsfähigkeit und Planungsgüte** der Fachämter.

Zur Abwicklung von **Auftragsänderungen** hat der Kreis Regelungen in der Vergabedienstanweisung getroffen. Für die Kontrollinstanzen zentrale Vergabestelle und örtliche Rechnungsprüfung gibt es Wertgrenzen für Einzel-Nachträge. Ergänzend empfehlen wir Wertgrenzen für aufsummierte Auftragsänderungen vorzusehen. Zur weiteren Optimierung bietet es sich an, ein zentrales **Nachtragsmanagement** aufzubauen. Damit könnte die Vergabestelle eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen vornehmen.

Die betrachteten **Vergabemaßnahmen** des Kreises Warendorf bestätigen den **positiven Grundeindruck**. Der Kreis hält die Regelungen zum Vergabewesen überwiegend ein. Bezüglich der Einhaltung von Transparenzgeboten und bei der begründeten Dokumentation der Maßnahmen haben wir noch Empfehlungen geben können.

## 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 Warendorf aufzuzeigen. Nimmt der Kreis im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit Aufgaben für andere Kommunen wahr, gilt dies auch für dieses Tätigkeitsfeld. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

Im Handlungsfeld Nachtragswesen analysieren wir Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Dabei stellen wir die Abweichungen in den interkommunalen Vergleich. Der Umfang der Nachträge ist ein wichtiges Kriterium für die Auswahl der Maßnahmen für eine Einzelbetrachtung.

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW die Durchführung einzelner Vergaben von Bauleistungen. Die ausgewählten Vergabeverfahren prüfen wir stichprobenweise. Dazu haben wir wesentliche Meilensteine festgelegt, welche die Kreise für eine rechtskonforme Vergabe einzuhalten haben. Wir beschränken uns dabei auf rechtliche und formelle Fragestellungen. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenprüfung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in dem Kreis liefern.

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 53 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) in Verbindung mit § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

## 7.3 Organisation des Vergabewesens

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

Aus der Organisation des Vergabewesens erwachsen zudem Möglichkeiten zur Steigerung der Verwaltungseffizienz. Eine interkommunale Zusammenarbeit und der Einsatz einer Vergabemanagementsoftware sind dafür wichtige Instrumente.

### 7.3.1 Organisatorische Regelungen

#### → **Feststellung**

Das Vergabewesen des Kreises Warendorf ist gut organisiert. Die Vergabedienstanweisung bildet eine gute Grundlage zur rechtssicheren Handhabung der Vergabeverfahren. Die Zuständigkeiten und Aufgaben sind im Wesentlichen klar formuliert.

Der Kreis hat bereits Vorkehrungen für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien bei der Beschaffung getroffen.

*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.*

Der **Kreis Warendorf** hat eine zentrale Vergabestelle. Diese ist organisatorisch im Dezernat II angesiedelt und dem Rechtsamt zugeordnet.

Zur Regelung des Vergabewesens hat der Kreis mit Wirkung vom 01. Mai 2020 eine neue **Vergabedienstanweisung** erlassen.

Bevor wir auf die formalen und inhaltlichen Optimierungsmöglichkeiten eingehen, heben wir an dieser Stelle zunächst die ausführliche und in vielen Bereichen **vorbildlich ausgearbeitete Dienstanweisung** positiv hervor. Die Prüfung der Regelungen zu Wertgrenzen und der Wahl der Verfahrensart hat ergeben, dass der Kreis Warendorf niedrigere Wertgrenzen zu Grunde legt, als die Kommunalen Vergabegrundsätze des Landes Nordrhein-Westfalen zulassen. Niedrigere Wertgrenzen bedeuten einen Beitrag zur Korruptionsprävention sowie zu mehr Transparenz und Wettbewerb in den Vergabeverfahren.

#### **Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart beim Kreis Warendorf in Euro (netto)**

Leistungsart	Bauleistungen	Liefer-/Dienstleistungen
Freihändige Vergabe	bis 25.000	
Verhandlungsvergabe		bis 25.000

Leistungsart	Bauleistungen	Liefer-/Dienstleistungen
Beschränkte Ausschreibung	25.000 - 90.000	25.000 – 50.000
Öffentliche Ausschreibung	ab 90.000	ab 50.000
EU-Verfahren	gemäß Schwellenwert	gemäß Schwellenwert

Gemäß Ziffer 8 der Vergabedienstanweisung führt die zentrale Vergabestelle alle Vergabeverfahren ab einem Auftragswert von 5.000 Euro netto durch. Alle Vergaben über 10.000 Euro netto Auftragswert legt sie der örtlichen Rechnungsprüfung vor.

Regelungen zur Vergabedurchführung bis 5.000 Euro netto finden sich bei Ziffer 14 der Vergabedienstanweisung. Hier heißt es, dass Bau- und Dienstleistungen bis zu einem voraussichtlichen Auftragswert von 5.000 Euro netto sowie Lieferleistungen bis zu einem Auftragswert von 3.000 Euro netto unter Berücksichtigung der Haushaltsgrundsätze ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens beschafft werden. Dies erfolgt dann durch Direktaufträge, die die Bedarfsstellen selbst durchführen. Ziffer 14.2 ergänzt, dass die Direktaufträge zu dokumentieren und in Listen zu erfassen sind. Über die Dokumentation sollen die Bedarfsstellen nachweisen können, dass sie nicht immer nur dieselben Unternehmen beauftragt haben. Die örtliche Rechnungsprüfung behält sich vor, diese Listen stichprobenhaft zu prüfen.

Wie mit Lieferleistungen zwischen 3.000 und 5.000 Euro netto zu verfahren ist, führt die Vergabedienstanweisung nicht näher aus. Für diesen betragsmäßigen Zwischenraum kann die Beschaffungsstelle eine Verhandlungsvergabe gemäß UVgO<sup>19</sup> durchführen. Zur Klarstellung für die Beschäftigten in den Beschaffungsstellen bietet sich hierzu eine entsprechende Ergänzung der Vergabedienstanweisung an.

**Fördermittelfähige** Einzelvergaben können durchaus die Wertgrenze von 5.000 Euro unterschreiten und werden dann nicht der zentralen Vergabestelle und unter 10.000 Euro auch nicht der örtlichen Rechnungsprüfung vorgelegt. Die Fördermittelgeber binden die Bewilligung der Mittel zumeist an die Anwendung bestimmter Vergaberechtsvorschriften. Das Risiko eines wirtschaftlichen Schadens durch ein nicht förderprogrammkonform durchgeführtes Vergabeverfahren sollte der Kreis so weit wie möglich reduzieren.

→ **Empfehlung**

Bei fördermittelfähigen Vergabemaßnahmen bietet es sich an, diese unabhängig von einer Wertgrenze durch die zentrale Vergabestelle begleiten zu lassen und der örtlichen Rechnungsprüfung vorab zur Prüfung vorzulegen.

Unter Ziffer 4 der Vergabedienstanweisung hat der Kreis Warendorf wichtige Vergabegrundsätze dargestellt. So weist er beispielsweise ausdrücklich auf das Gebot der produktneutralen Beschaffung oder die vorzugsweise Aufteilung von Aufträgen in Lose zur Stärkung des Mittelstands hin.

Ergänzen könnte der Kreis diesen Katalog noch um Belange der **Binnenmarktrelevanz**. Bei der Binnenmarktrelevanz geht es um die Frage, ob an dem konkret zu vergebenden Auftrag ein

<sup>19</sup> Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung – UVgO) vom 2. Februar 2017

grenzüberschreitendes Interesse besteht und daher die Möglichkeit eines EU-weiten Wettbewerbs eröffnet werden muss, also ob z.B. ein niederländisches Unternehmen an einem Auftrag im Kreis Warendorf interessiert sein könnte. Ist eine Binnenmarktrelevanz anzunehmen, hat der Auftraggeber die allgemeinen Grundsätze des Vergaberechts, mithin das Wettbewerbs- und Transparenzprinzip sowie das Diskriminierungsverbot zu beachten und zwar unabhängig davon, ob das nationale Vergaberecht Anwendung findet.

Für die Beschaffungspraxis bedeutet dies, dass von der Vergabestelle ausreichende Fristen vorzusehen sind, beispielsweise für die Angebotsabgabe. Die Fristen sind so zu bemessen, dass die Beteiligung eines Anbieters aus dem EU-Ausland möglich ist. Darüber hinaus dürfen keine Eignungskriterien aufgestellt werden, die nationale Anbieter bevorzugen, wie etwa der Nachweis eines Meistertitels.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Warendorf sollte Regelungen zur Berücksichtigung der Binnenmarktrelevanz in seiner Vergabedienstanweisung aufnehmen und die Bedarfsstellen für den Umgang mit dieser Thematik in geeigneter Weise sensibilisieren.

Die Anforderungen an die Beschaffung der öffentlichen Hand sind in den letzten Jahren auch in qualitativer Hinsicht deutlich gestiegen. So finden sich im Vergaberecht vermehrt Regelungen für eine ökologisch und sozial faire Gestaltung der öffentlichen Auftragsvergabe. In § 97 Abs. 3 GWB<sup>20</sup> und § 31 Abs. 3 VgV<sup>21</sup> heißt es beispielsweise, dass bei der Vergabe Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte berücksichtigt werden.

Und auch spezialgesetzliche Regelungen wie zum Beispiel das Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetz sehen konkrete Vorgaben für öffentliche Auftraggeber zur nachhaltigen Beschaffung vor. Es ist davon auszugehen, dass die Anforderungen an das Beschaffungswesen der öffentlichen Hand in Bezug auf die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in den kommenden Jahren noch weiter steigen werden.

Nachhaltig sind Produkte dann, wenn sie im Einklang von Mensch, Wirtschaft und Natur hergestellt werden. Ein praktisches Beispiel ist die nachhaltige Forstwirtschaft, die dafür Sorge trägt, dass gefällte Bäume nachgepflanzt werden. Ein anerkanntes Label für Holzprodukte, die dieses Merkmal erfüllen, ist beispielsweise das FSC-Warenzeichen oder vergleichbare. Aber auch soziale Aspekte wie beim Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz sind bei der nachhaltigen Beschaffung zu berücksichtigen.

Der Kreis Warendorf hat sich mit dem Thema **Nachhaltigkeit** in der Beschaffung auseinandergesetzt. Unter Ziffer 4.13 Absatz 2 der Vergabedienstanweisung des Kreises Warendorf heißt es, dass neben dem Preis qualitative, soziale und umweltbezogene Aspekte als Zuschlagskriterien festzulegen und zu gewichten sind. Darüber hinaus hat der Kreis bereits im Jahr 2021 mit dem Erarbeiten eines Nachhaltigkeitsberichtes für den Kreis Warendorf begonnen. Hierzu hat im November 2021 ein Workshop zur Nachhaltigkeit unter Beteiligung der Amtsleitungen statt-

<sup>20</sup> Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 10 Absatz 2 des Gesetzes vom 27. Juli 2021 (BGBl. I S. 3274) geändert worden ist

<sup>21</sup> Vergabeverordnung (Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge) Artikel 1 der Verordnung vom 12.04.2016 (BGBl. I S. 624), in Kraft getreten am 18.04.2016 zuletzt geändert durch Gesetz vom 09.06.2021 (BGBl. I S. 1691) m.W.v. 02.08.2021

gefunden. Den Nachhaltigkeitsbericht legte der Kreis Warendorf im März 2022 dem Kreisausschuss vor. Der Nachhaltigkeitsbericht macht nachhaltigkeitsbezogene Handlungsansätze sichtbar und enthält auch Ausführungen zur Nachhaltigkeit in den Bereichen Vergabe und Beschaffung. Die Nachhaltigkeitsaspekte sollen sich ab dem Haushaltsjahr 2023 auch im Kreishaushalt widerspiegeln.

Nachhaltigkeitskriterien im Beschaffungswesen können sowohl bei den Zuschlagskriterien als auch bei der Leistungsbeschreibung einfließen. Daher sollte der Kreis die Bedarfsstellen einbinden und für das Thema Nachhaltigkeit sensibilisieren. Darüber hinaus bietet es sich an, den Aspekt der nachhaltigen Beschaffung bereits im Vergabevermerk zu verankern.

In seinem Vergabevermerk nimmt der Kreis Warendorf auch bereits Bezug zu Nachhaltigkeitsaspekten. Hier sollte er die Gesetzesangaben aktualisieren und die Aufforderung zur nachhaltigen Beschaffung auf alle Vergabearten ausweiten.

***Der Kreis hat im Zeitraum der Berichtserstellung mitgeteilt, dass er die Aktualisierung der Gesetzesangaben im Vergabevermerk aktualisiert hat.***

Ergänzend empfehlen wir, Nachhaltigkeitskriterien für sämtliche öffentlichen Ausschreibungen zu definieren und systematisch zu erfassen. Der Kreis sollte vorab festlegen, wie die entsprechenden Nachweise für die ökologische und soziale Unbedenklichkeit von Produkten und Dienstleistungen erbracht werden sollen. Eine strategische Ausrichtung öffentlicher Bedarfs- und Beschaffungsstellen hin zu nachhaltigeren Vergabeverfahren ist dabei hilfreich. Sie kann durch entsprechende Beschlüsse der kommunalpolitischen Gremien zielführende Unterstützung erfahren.

→ **Empfehlung**

Die bestehenden guten Ansätze zur nachhaltigen Beschaffung sollte der Kreis Warendorf nun in der praktischen Anwendung weiter optimieren.

Zur Organisation des Nachtragswesens verweisen wir auf die Ausführungen unter Ziffer 7.7.2.

### 7.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

→ **Feststellung**

Die örtliche Rechnungsprüfung ist im Wesentlichen gut in das Vergabeverfahren eingebunden. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der örtlichen Rechnungsprüfung sind nachvollziehbar geregelt.

*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.*

Ziffer 8.1 Abs. 2 i.V.m. Ziffer 22 der Vergabedienstanweisung des **Kreises Warendorf** regelt die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung. Hiernach legt die zentrale Vergabestelle sämtliche Aufträge mit Auftragssummen über 10.000 Euro netto der örtlichen Rechnungsprüfung zur Prüfung und Zustimmung vor. Die hierfür erforderlichen Unterlagen sind hier dezidiert aufgeführt.

In der Vergangenheit hat die **örtliche Rechnungsprüfung** des Kreises Warendorf unter Beweis gestellt, dass sie diese Aufgabe **kompetent** wahrnimmt. Stellte die örtliche Rechnungsprüfung nicht heilbare Mängel bei der Durchführung von Vergabemaßnahmen fest, verweigerte sie in der Folge auch konsequent ihre Zustimmung. Die Verwaltung hob die Vergabeverfahren dann im Regelfall auf und schrieb diese ggf. neu aus.

Die Submissionstermine teilt die zentrale Vergabestelle der örtlichen Rechnungsprüfung mit. Diese nimmt nach eigenem Ermessen an diesen teil. Sollte der Kreis sich für einen standardisierten Einsatz einer Vergabemanagementsoftware entscheiden, hätte dies auch den Vorteil, dass die örtliche Rechnungsprüfung automatisiert über anstehende Termine im Vergabewesen informiert würde.

Empfehlenswert ist darüber hinaus eine Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung bei der Abnahme von Baumaßnahmen. An solchen Terminen sollte die örtliche Rechnungsprüfung aus Sicht der gpaNRW zumindest stichprobenhaft teilnehmen.

→ **Empfehlung**

Die Fachämter sollten die örtliche Rechnungsprüfung über förmliche Abnahmetermine von Baumaßnahmen informieren. Die örtliche Rechnungsprüfung kann so stichprobenhaft an den Terminen teilnehmen.

Zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung in den Workflow des Nachtragswesens verweisen wir auf die Ausführungen unter Ziffer 7.7.2.

### 7.3.3 Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung

Eine häufig genutzte Vergabeart ist die beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb. Die gpaNRW hat den Prozessablauf dieser Vergabeart für alle Kreise in einem Prozessablauf-Diagramm dargestellt. Dadurch machen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent und können mögliche Unterschiede zu den anderen Kreisen leichter erkennen. Für den Kreis Warendorf ist der Prozessablauf als Anlage beigefügt.

→ **Feststellung**

Der Kreis Warendorf führt beschränkte Ausschreibungen von Bauleistungen im Wesentlichen effektiv und rechtssicher durch.

Die gesetzlichen Veröffentlichungspflichten vor Beginn der Ausschreibung hält der Kreis nicht immer ein.

*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.*

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie oft der **Kreis Warendorf** die Vergabeart der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb bei Vergaben für Bauleistungen mit einer Abrechnungssumme ab 75.000 Euro (netto) in den letzten Jahren genutzt hat.

**Anteil der beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb an den Bau-Vergaben 2019 bis 2021<sup>22</sup> in Prozent**

	2019	2020	2021
Kreis Warendorf	30,00	19,23	11,76

Anhand des Zeitreihenvergleichs ist zu erkennen, dass der **Anteil der beschränkten Ausschreibungen** in den letzten drei Jahren **stetig gesunken** ist. Dafür ist gleichzeitig der Anteil der öffentlichen Ausschreibungen gestiegen.

Diese Entwicklung befürworten wir. 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** 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.

Im Vorfeld einer Maßnahme führen die Bedarfsstellen die Bedarfsermittlung durch. Sie schätzen die Kosten und erstellen den Vergabevermerk sowie das Leistungsverzeichnis. Die zentrale Vergabestelle prüft die vorgelegten Unterlagen vergaberechtlich und legt die Art des Vergabeverfahrens fest. Sie wählt aus der Vorschlagsliste der Bedarfsstelle geeignete Bewerber aus und fügt diesen im Regelfall auch noch weitere hinzu. Gemäß Ziffer 12.4 der Vergabedienstanweisung sollen mindestens drei Angebote eingeholt bzw. so viele Bieter zur Angebotsabgabe aufgefordert werden, dass der Eingang von mindestens drei Angeboten zu erwarten ist.

Da nur schwer abzusehen ist, wie viele der angefragten Bewerber tatsächlich ein Angebot abgeben werden, bietet es sich an, die Mindest-Anzahl der Bewerber höher anzusetzen. Der Vergabevermerk verlangt hierzu auch bereits die Nennung von mindestens fünf Bewerbern. Dienstanweisung und Vergabevermerk sollten aufeinander abgestimmte, einheitliche Aussagen treffen. Aus diesen Gründen sollte der Kreis die Mindestanzahl der einzuholenden Angebote in der Vergabedienstanweisung auf mindestens fünf erhöhen.

Das Gebot, auch **auswärtige Bieter** bei beschränkten Ausschreibungsverfahren zu berücksichtigen, ist nicht in der Vergabedienstanweisung vermerkt. Gemäß § 6 Abs. 1 VOB/A darf der Wettbewerb nicht auf Unternehmen beschränkt werden, die in bestimmten Regionen oder Orten ansässig sind. Daraus folgt, dass eine Beschränkung des Bewerber- oder Bieterkreises auf eine bestimmte Region (z.B. eines Kreises, Regierungsbezirks oder eines Bundeslands) oder gar auf einen bestimmten Ort nicht zulässig ist.

Auch aus § 97 GWB ergibt sich, dass die Bevorzugung lokaler oder regionaler Unternehmen unzulässig ist. Um einem möglichen Anschein von Diskriminierung vorzubeugen und Bieterabsprachen zu erschweren, empfehlen wir daher die Vergabedienstanweisung um eine konkrete Regelung zur Berücksichtigung auswärtiger Bieter bei beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb zu ergänzen.

<sup>22</sup> Im Jahr 2021 sind nur die bis zum Stichtag 31. August 2021 schlussgerechneten Vergaben eingeflossen.

Dabei ist die Berücksichtigung auswärtiger Bieter vor allem auch bei fördermittelfähigen Maßnahmen dringend angeraten. So ist uns bereits ein Fall bekannt, bei dem der Fördermittelgeber die Zusage verweigerte, weil der Kreis bei der durchgeführten beschränkten Ausschreibung keinen auswärtigen Bieter einbezogen hatte.

→ **Empfehlung**

Zur Konkretisierung der gesetzlichen Vorgabe, bei beschränkten Ausschreibungsverfahren auch auswärtige Bieter zu berücksichtigen, bietet sich eine Ergänzung in der Vergabedienst-anweisung des Kreises an.

Gemäß Ziffer 12.5 der Vergabedienst-anweisung informiert die zentrale Vergabestelle auf digitalen Vergabemarktplätzen sowie auf der Homepage des Kreises über beabsichtigte beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb nach der VOB/A ab einem Auftragswert von 25.000 Euro. Die Vorabinformation ist für Bauverfahren nach der VOB/A gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A auch verbindlich vorgegeben und dient dem **Transparenzgebot**. Man kennt diese Informationspflicht auch unter dem Begriff **Ex-Ante-Veröffentlichung**.

Die zentrale Vergabestelle des Kreises Warendorf **erfüllt** diese Vorgabe **nicht immer**. Zur Begründung führt sie aus, dass die Unterlagen für beschränkte Ausschreibungen oftmals so kurzfristig von den Bedarfsstellen vorgelegt werden, dass für die Ex-Ante-Veröffentlichung keine Zeit bliebe. Auf das Erfordernis der Beachtung der Vorschrift ist der Kreis bereits mehrfach von der örtlichen Rechnungsprüfung hingewiesen worden.

Der Sinn der Ex-Ante-Veröffentlichung liegt neben dem Transparenzgebot darin, dass Unternehmen bereits vor dem Beginn der Ausschreibung die Möglichkeit haben, sich über vorgesehene Ausschreibungsverfahren zu informieren. Interessierte Unternehmen können sodann ihr Interesse beim Auftraggeber bekunden und um Aufnahme in die Bieterliste ersuchen. Gerade in Zeiten voller Auftragsbücher bei Handwerkern und Bauunternehmen ist die Ex-Ante-Veröffentlichung daher eine gute ergänzende Möglichkeit, weitere potenzielle Bieter zu eruieren und damit mehr Wettbewerb zu schaffen. Daher ist vor der Durchführung der beschränkten Ausschreibung ab den definierten Wertgrenzen, die Ex-Ante-Veröffentlichung für mindestens sieben Tage in einem Beschaffer-Profil und/oder auf der Internetseite des öffentlichen Auftraggebers anzuzeigen.

Bei fördermittelfähigen Vergabemaßnahmen droht andernfalls sogar bei einer Überprüfung die Ablehnung bzw. Zurückforderung von Fördermitteln.

Daher sollten die Bedarfsstellen den Workflow zur rechtzeitigen Meldung von Vergabemaßnahmen bei der zentralen Vergabestelle unbedingt einhalten. Die zentrale Vergabestelle sollte ihrerseits auf der Durchführung der Ex-Ante-Veröffentlichung bestehen. Alternativ könnte die zentrale Vergabestelle bei zeitlichem Druck auch anstatt der beschränkten die öffentliche Ausschreibungsform wählen. Hierzu ist sie gemäß Ziffer 8.3 der Vergabedienst-anweisung auch berechtigt. Bei diesem Ausschreibungsverfahren ist auf Grund des hohen Maßes an Transparenz keine Ex-Ante-Veröffentlichung erforderlich.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Warendorf sollte den vorgeschriebenen Veröffentlichungspflichten vor der Durchführung von beschränkten Ausschreibungen stets nachkommen.

***Nach Rücksprache mit der Leitung der zentralen Vergabestelle hat diese erklärt, dass der Kreis Warendorf die Ex-Ante-Veröffentlichung auf Grund der Empfehlung der gpaNRW***

***nunmehr verbindlich vornimmt und den zugehörigen Workflow entsprechend angepasst hat.***

Die **Kommunikation** während des Vergabeverfahrens erfolgt in **anonymisierter** Form über die zentrale Vergabestelle. 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.

Bei einer unter Ziffer 7.8 von der gpaNRW betrachteten Maßnahmen ist aufgefallen, dass eine Bieteranfrage mit Firmennamen an das Fachamt zur Beantwortung weitergeleitet wurde. Auch bei der Übermittlung an das Fachamt sollte der Kreis auf eine anonymisierte Verfahrensweise achten.

Die **Submission** an sich führt die zentrale Vergabestelle unter Wahrung des **Vier-Augenprinzips** durch. Sie nimmt die formale Prüfung der Angebote vor, fordert ggf. fehlende Unterlagen nach und leitet die Angebote zur fachlichen Wertung an die Bedarfsstellen weiter.

Die Bedarfsstellen nehmen die fachliche Prüfung vor, erstellen den Vergabevorschlag und leiten diesen an die zentrale Vergabestelle zur vergaberechtlichen Wertung zu. Die zentrale Vergabestelle beteiligt den Wertgrenzen entsprechend die örtliche Rechnungsprüfung.

Sie unterrichtet die ausgeschlossenen sowie die unterlegenen Bieter nach einem gestaffelten Verfahren gemäß § 19 VOB/A. Bei der Maßnahmenbetrachtung unter Ziffer 7.8 ist aufgefallen, dass die gestaffelte Unterrichtung der Bieter nicht in allen Fällen von der zentralen Vergabestelle ordnungsgemäß durchgeführt wurde.

Den Auftrag erteilt die Bedarfsstelle unter Beachtung des Vier-Augenprinzips. 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. Demzufolge sollte die Auftragserteilung noch durch die zentrale Vergabestelle erfolgen. Der Kreis Warendorf konnte aber nachvollziehbar darlegen, dass es sich hier bei der Auftragserteilung lediglich um den letzten Formalakt handelt, der im Vorfeld mehrfach durchleuchtet und abgestimmt wurde. Wie der Prozessablauf-Darstellung zu entnehmen ist, gehören hierzu auch die zentrale Vergabestelle und die örtliche Rechnungsprüfung. Ohne deren positives Votum erfolgt grundsätzlich keine Auftragserteilung durch die Bedarfsstelle. Daher sehen wir hier in der abschließenden Beauftragung durch die Bedarfsstellen ausnahmsweise kein zusätzliches Risiko gegeben.

### **7.3.4 Einsatz einer Vergabemanagement-Software**

Bei europaweiten Ausschreibungen ist die elektronische Kommunikation zwischen den öffentlichen Auftraggebern und den Bietern verpflichtend<sup>23</sup>. 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 Vergabepro-

<sup>23</sup> Vgl. § 97 Abs.5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB); § 9 Abs.1 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung VgV)

zess mit elektronischen Mitteln – also digital – durchzuführen. Auch für Bauleistungen im Unterschwellenbereich ist eine durchgängige eVergabe zulässig – diesbezüglich besteht allerdings ein Wahlrecht.

Eine Vergabemanagement-Software 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 reversionssicheren Dokumentation.

Auch die interkommunale Zusammenarbeit bei Vergabeverfahren kann von dem Einsatz einer Vergabemanagement-Software profitieren.

#### → **Feststellung**

Der Kreis Warendorf nutzt für die Veröffentlichung von Vergabemaßnahmen bereits standardmäßig digitale Vergabepattformen. Im Zeitraum der Prüfung testet der Kreis die Einführung einer digitalen Vergabeakte.

*Die Digitalisierung der Vergabeverfahren ist ein wesentliches Instrument zur Standardisierung der Prozesse und zur Steigerung der Verwaltungseffizienz. Ein Kreis sollte daher zur Unterstützung seiner eVergaben eine Vergabemanagement-Software einsetzen.*

Der **Kreis Warendorf** wickelt bereits die meisten Vergabemaßnahmen elektronisch ab. Hierfür nutzt die zentrale Vergabestelle **E-Vergabepattformen**.

Darüber hinaus testet die zentrale Vergabestelle zurzeit eine **Vergabemanagement-Software**. Die Software ist geeignet, die zentrale Vergabestelle bei der Vorbereitung und Durchführung der Vergabeverfahren sowie beim Führen der elektronischen Vergabeakte zu unterstützen. Auch die örtliche Rechnungsprüfung sowie die Bedarfsstellen könnten über die Zuteilung differenzierter Zugriffsrechte optimal und medienbruchfrei in den internen Mitzeichnungs- und Genehmigungs-Workflow eingebunden werden.

Die Software bietet zahlreiche Assistenz- und Zusatzfunktionen, wie beispielsweise die Bieter-, die Bedarfs-, die Nachtrags- und die Vertrags-Verwaltung. Da die Daten zu den Vergabeverfahren strukturiert in der Software erfasst sind, könnte die zentrale Vergabestelle zudem umfangreiche Auswertungen für ein internes Controlling durchführen. Hierzu zählen zum Beispiel Vergleiche zwischen Schätz- und Auftragswerten.

Alternativ beleuchtet der Kreis die Einführung einer **digitalen Vergabeakte** über das bestehende **Dokumentenmanagementsystem**. Auch wenn es sich hierbei nicht um eine vollumfängliche Vergabemanagementsoftware handelt, ist es über diese Lösung möglich, eine systemische Unterstützung für eine rechtssichere Maßnahmenabwicklung bereitzustellen.

Die Einführung einer elektronischen Vergabeakte, ob nun über eine Vergabemanagementsoftware oder das bestehende Dokumentenmanagementsystem, ist auch zur Bearbeitungen der

Vorgänge aus dem Homeoffice erstrebenswert und stellt einen Beitrag zur digitalen Transformation der Verwaltung dar.

→ **Empfehlung**

Wir unterstützen die Bestrebungen des Kreises Warendorf zur Einführung einer elektronischen Vergabeakte. Der Kreis sollte prüfen, ob die präferierte Lösung auch Assistenz- und Controlling-Funktionen bietet. Die örtliche Rechnungsprüfung und die Bedarfsstellen sollten über Berechtigungen mit in den elektronischen Vergabe-Workflow eingebunden werden.

### 7.3.5 Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die Ergebnisse der Bestandsaufnahme zur interkommunalen Zusammenarbeit dar. Auch das Vergabewesen ist häufig Gegenstand verwaltungsübergreifender Aktivitäten. Vorteile ergeben sich dabei insbesondere durch

- die Bündelung fachlicher Kompetenzen,
- eine neutrale und einheitliche Bearbeitung,
- eine höhere Anzahl der Vergabeverfahren, was zu einer größeren Routine in der Sachbearbeitung führt.

Die Zusammenarbeit unterstützt damit eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergabeverfahren. Insbesondere kleinere Kommunen können dabei von einer Zusammenarbeit profitieren. Deshalb kann es sinnvoll sein, dass ein Kreis die Funktion einer zentralen Vergabestelle für interessierte Städte und Gemeinden wahrnimmt.

- Die zentrale Vergabestelle des Kreises Warendorf übernimmt zurzeit keine Aufgaben beim Vergabewesen der kreisangehörigen Kommunen.

Wir haben festgestellt, dass einige Kreise im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit Leistungen für kreisangehörige Kommunen erbringen, die keine eigene zentrale Vergabestelle haben. Die Zusammenarbeit ist dann im Regelfall über eine **öffentlich-rechtliche Vereinbarung** geregelt.

Der **Kreis Warendorf** hat in der Vergangenheit schon einzelne Ausschreibungen getätigt, an denen kreisangehörige Kommunen beteiligt waren. So hat er beispielsweise eine Ausschreibung für eine Energielieferung nicht nur für sich selbst, sondern auch für zwei kreisangehörige Kommunen durchgeführt. Durch die zusammengefasste Ausschreibung der Bedarfe konnte er günstigere Konditionen für alle Beteiligten auf dem Energiemarkt erzielen.

Darüber hinaus wenden sich auch immer wieder Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den kreisangehörigen Kommunen mit Fragen zum Vergaberecht ratsuchend an die zentrale Vergabestelle des Kreises.

Es gibt aber **keine generelle Vereinbarung** mit einer kreisangehörigen Kommune zur Übernahme von Aufgaben im Vergabewesen.

Anders sieht dies bei der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises Warendorf aus. Diese nimmt für die Stadt Warendorf die Aufgabe der örtlichen Prüfung wahr. Dies beinhaltet dann gemäß §

104 Abs. 1 Ziff. 5 GO NRW auch die Prüfung der von der kreisangehörigen Kommune getätigten Vergaben.

Sollte sich der Kreis Warendorf zukünftig auch für eine Zusammenarbeit im Vergabewesen mit den kreisangehörigen Kommunen entscheiden, empfehlen wir hierfür eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zu schließen. Die Vereinbarung sollte insbesondere

- eine eindeutige Prozessbeschreibung,
- eine klare und vollständige Festlegung der Zuständigkeiten und Kompetenzen,
- die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung sowie
- die Regelung der Kostenerstattung enthalten.

Seitens der kreisangehörigen Kommunen empfehlen wir im Vorfeld rechtlich zu klären, ob die Art der Vereinbarung ausschreibungsfrei erfolgen kann. Je nach Ausgestaltung der Vereinbarung gibt es hierbei vergaberechtliche Unterschiede zu beachten.

Darüber hinaus weisen wir darauf hin, dass Leistungen, die die zentrale Vergabestelle eines Kreises für eine kreisangehörige Kommune erbringt, entsprechend den erweiterten Umsatzsteuerpflichtungen nach der Einführung des § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) ggf. umsatzsteuerpflichtig werden.

## 7.4 Allgemeine Korruptionsprävention

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Korruption beeinträchtigt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit eines Kreises. Es handelt sich dabei um ein Vergehen, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell größten Schaden zufügt. Deshalb sind Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung für jeden Kreis unverzichtbar.

### → **Feststellung**

Der Kreis Warendorf erfüllt die wesentlichen Vorgaben des KorruptionsbG<sup>24</sup>. Er hat sowohl eine Dienstanweisung Korruptionsvermeidung erlassen als auch einen Korruptionsschutzbeauftragten ernannt. Bisher hat der Kreis noch keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Zur Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie hat er bereits eine unabhängige Ombudsperson benannt.

*Ziel eines Kreises muss es sein, nicht nur aufgetretene Korruptionsfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken.*

<sup>24</sup> 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)

*Korruption kommt in vielen unterschiedlichen Variationen und Ausprägungen vor. Ein Kreis sollte die unterschiedlichen Varianten und Ausprägungen von Korruption bereits präventiv vermeiden. Hierzu sollte er eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.*

*Dabei sind insbesondere die Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes (KorruptionsbG) zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Ein Kreis sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu*

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen des Kreises,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,*
- *dem Vier-Augenprinzip sowie*
- *der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.*

*Zudem sollte ein Kreis eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte er regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.*

Der **Kreis Warendorf** hat in seiner „**Dienstanweisung Korruptionsvermeidung**“ vom 21. Dezember 2016 die rechtlich erforderlichen Regelungen getroffen. Die Beschäftigten können über das Intranet auf die Dienstanweisung zugreifen. Das Haupt- und Personalamt hat bestätigt, dass sowohl die neu eingestellten Tarifbeschäftigten als auch die Beamtinnen und Beamten über die Dienstanweisung Korruptionsvermeidung des Kreises Warendorf informiert werden. Sie sind verpflichtet, diese zu lesen und einzuhalten.

Der Kreis Warendorf hat zudem einen **Korruptionsschutzbeauftragten** benannt. Der Beauftragte ist gleichzeitig Leiter des Rechtsamtes und damit sehr gut für diese Aufgabe geeignet.

Das allgemeine Schulungsprogramm, aus dem die Beschäftigten Fortbildungen auswählen können, beinhaltet auch Themen der Korruptionsprävention. Empfehlenswert ist darüber hinaus eine regelmäßige und verbindliche Sensibilisierung aller Beschäftigten für dieses wichtige Thema. So könnte der Korruptionsschutzbeauftragte die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beispielsweise einmal jährlich über ausgewählte Bestimmungen und Maßnahmen zur Korruptionsprävention in Form einer (Online-)Schulung oder über eine Veröffentlichung in den kreisinternen Medien zu unterschiedlichen Themenschwerpunkten unterrichten.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis sollte seine Beschäftigten jährlich zum Beispiel durch Schulungen oder gezielte Informationen über Regelungen und Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung informieren und sie für das Thema sensibilisieren.

Gemäß § 10 KorruptionsbG sind die **korruptionsgefährdeten** und die besonders korruptionsgefährdeten **Bereiche** in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen. Die Dienstanweisung Korruptionsvermeidung des Kreises führt unter Ziffer 3 korruptionsgefährdete Bereiche auf. Dieser standardisierten Auflistung ist keine Gefährdungs- oder Schwachstellenanalyse vorausgegangen.

Eine Schwachstellenanalyse sollte insbesondere folgende Fragestellungen beantworten:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Kommune in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt geworden? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt geworden?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehr-Augen-Prinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption, wie z.B. Wissensmonopole („Flaschenhals“-Stellen), nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden?

Um gesicherte Erkenntnisse zu erlangen, hat sich das Instrument der **Befragung** aller Beschäftigten bewährt. Bei einer Befragung haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. So erlangt der Kreis nicht nur neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen. Die Befragung ermöglicht es den Bediensteten auch, sich aktiv in den Prozess einzubringen und mit der Thematik auseinanderzusetzen.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Warendorf sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen oder anlassbezogen wiederholen. Dabei sollte der Kreis die Bediensteten aktiv befragen und in den Evaluationsprozess einbinden.

Gemäß Ziffer 15 der Dienstanweisung Korruptionsvermeidung sollen Beschäftigte in **Verdachtsfällen** unverzüglich ihre Vorgesetzte oder ihren Vorgesetzten informieren. Da der Kreis Warendorf einen Korruptionsschutzbeauftragten hat, sollte dieser hier auch als möglicher Ansprechpartner benannt werden. Für den einzelnen Beschäftigten kann es durchaus leichter sein, sich im Verdachtsfall einer unabhängigen Person anzuvertrauen. Darüber hinaus sollte der Kreis die Wege ausdrücklich benennen, über die ein Verdachtsfall gemeldet werden kann. Also beispielsweise per E-Mail, in einem vertraulichen Gespräch, telefonisch oder über einen dann noch zu erarbeitenden Vordruck.

Grundsätzlich dürfen Bedienstete im öffentlichen Dienst **keine Vergünstigungen** annehmen. Der Kreis kann jedoch **Ausnahmen** schaffen, die die Annahme mit Zustimmung des Dienstherrn ermöglicht. Hiervon hat der Kreis Warendorf in seiner Dienstanweisung Gebrauch gemacht.

Gemäß Ziffer 6 gelten als stillschweigend genehmigte Zuwendungen geringwertige Werbeartikel wie Kalender, Kugelschreiber oder Schreibblöcke. Zudem gelten Kalt- und Warmgetränke sowie kalte und warme Mahlzeiten zum sofortigen Verzehr bei Besprechungen als genehmigt.

Es bietet sich an, für die geringwertigen Werbeartikel eine **Wertgrenze** in Höhe von fünf bis zehn Euro festzulegen. Eine Wertgrenzen-Regelung kann das rechtssichere Handeln der Bediensteten unterstützen und dient im Zweifelsfall als Entscheidungshilfe.

Regelungen zur **Veröffentlichungspflicht** von Mitgliedern der Gremien des Kreises nach § 7 KorruptionsbG finden sich nicht in der Dienstanweisung Korruptionsvermeidung. 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.

Der Kreis Warendorf gibt in seinen Jahresabschlüssen Auskünfte zu den Mitgliedern des Kreistages und seiner Ausschüsse.

Eine **Veröffentlichung** im Anhang zum **Jahresabschluss** gemäß § 95 Abs. 3 GO NRW **reicht zur Erfüllung der Vorgaben des KorruptionsbG nicht aus**. Letztere gehen im Detail über die Bestimmungen der GO NRW hinaus. So fordert das KorruptionsbG beispielsweise zusätzlich auch Angabe zu Funktionen in Vereinen und Beraterverträgen.

Der Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger, sich über die Tätigkeiten ihrer Kreistagsmitglieder zu informieren, sollte so gering wie möglich gehalten werden. Daher sind viele Kommunen und Kreise dazu übergegangen, die Offenlegung nach § 7 KorruptionsbG direkt über die persönlichen Karteikarten der Gremienmitglieder in den Informationssystemen zu veröffentlichen<sup>25</sup>. So leisten sie nicht nur ein **Höchstmaß an Transparenz**, sondern auch einen Beitrag zur **Digitalisierung** des Kreishauses.

Gemäß § 8 KorruptionsbG sind die Tätigkeiten des Landrats jährlich zu erfassen und dem Kreistag anzuzeigen und das auch noch weitere fünf Jahre nach Eintritt in den Ruhestand.

Der Landrat des Kreises Warendorf hat seine Nebentätigkeiten in vorbildlicher Weise dem Kreistag zuletzt am 26. Februar 2021 zur Kenntnis gegeben und anschließend auf der Homepage des Kreises unter der Rubrik „Landrat als Vertreter in Gremien“ veröffentlicht.

#### → **Empfehlung**

Wir empfehlen, dass der Kreis Warendorf die Regelungen für das Erheben und die Form der Veröffentlichung der Tätigkeiten der Kreistagsmitglieder sowie des Landrats verbindlich festlegt. Hierzu bietet sich beispielsweise bei der nächsten Überarbeitung der Dienstanweisung Korruptionsvermeidung eine entsprechende Ergänzung an.

Die **EU-Hinweisgeber-Richtlinie**<sup>26</sup> sieht die Einrichtung eines internen Hinweisgeber-Systems vor. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen über dieses System Hinweise auf Vergehen im

<sup>25</sup> Siehe beispielsweise die Kreise Coesfeld und Mettmann

<sup>26</sup> RICHTLINIE (EU) 2019/1937 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

Vergabewesen (Korruptionsverdacht), im Haushaltsrecht, beim Datenschutz u.a. vertraulich erteilen können. Hinweisgeber sollen durch die Umsetzung der Richtlinie einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten, wie zum Beispiel:

- Kündigung,
- schlechte Beurteilung,
- Verweigerung einer Beförderung,
- Mobbing,
- Gehaltskürzung etc.

Darüber hinaus sollen Hinweisgeber darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe zu wenden.

Obwohl die Richtlinie eine nationale Umsetzung bis zum 17. Dezember 2021 verlangt, ist diese bis dato noch nicht durch die Bundesregierung erfolgt. Ob die EU-Richtlinie an sich bereits konkret genug ist, um eine unmittelbare Wirkung auf die Kreise zu entfalten, ist rechtlich umstritten.

Der Kreis Warendorf hat schon frühzeitig auf die EU-Hinweisgeber-Richtlinie reagiert. Dabei hat er sich für eine **unabhängige Ombudsperson** als **vertraulichen Ansprechpartner** für die Beschäftigten der Kreisverwaltung entschieden. Die Aufgabe der Ombudsperson nimmt eine Rechtsanwaltskanzlei wahr. Der Kreis hat die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über das interne Fachinformations-System auf die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Ombudsperson hingewiesen. Diese wahrt auf Wunsch des Hinweisgebers auch dessen Anonymität.

Sobald die Umsetzung der EU-Hinweisgeberrichtlinie in einem nationalen Gesetz verbindlich vorliegt, empfehlen wir, ergänzend noch einen standardisierten **Workflow** zu erarbeiten. Hierin sollte geregelt sein, wie mit eingereichten Hinweisen innerhalb der Kreisverwaltung zu verfahren ist. Auch dieser weitergehende Workflow muss zwingend die vertrauliche Behandlung der hinweisgebenden Person gewährleisten. Zudem hat der Hinweisgeber Anspruch auf Aufklärung, wie mit seinem Hinweis verfahren wurde bzw. welche Konsequenzen oder Folgen auf Grund des Hinweises erfolgt sind.

Der Referentenentwurf sieht für das Versäumnis der Einrichtung eines Hinweisgebersystems Bußgelder von bis zu 20.000 Euro vor.

#### → **Empfehlung**

Im Anschluss an die zu erwartende nationale Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie bietet es sich an, einen standardisierten und die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen der Beschäftigten zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.

## 7.5 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jedes Kreises. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität 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.

- Beim Kreis Warendorf spielt Sponsoring bisher keine große Rolle. Es gibt zurzeit nur wenige Regelungen zum Sponsoring.

*Ein Kreis sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt ein Kreis Sponsoringleistungen an, sollten er und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Kreistag über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.*

Der **Kreis Warendorf** hat bereits Überlegungen zum Thema **Sponsoring** angestellt und unter Ziffer 11 der Dienstanweisung Korruptionsvermeidung aufgenommen. Hiernach ist ausschließlich der Landrat über die Zulässigkeit und Inanspruchnahme von Sponsoring-Leistungen entscheidungsbefugt. Weitere Regelungen sowie einen Mustervertrag zum Sponsoring gibt es noch nicht. Laut Auskunft des Kreises gibt es auch **keine praktischen Sponsoring-Fälle**.

Eine Sponsoring-Maßnahme kann zum Beispiel die von Privaten zur Verfügung gestellte Lernsoftware an Schulen oder die Unterstützung durch Private bei der Durchführung von Kultur-, Sport- und Musikveranstaltungen sein.

Ein Sponsoring-Vertrag sollte für den Kreis grundsätzlich kostenneutral sein. Falls Nebenkosten nicht vermeidbar sind, sollte der Sponsor das Kostenrisiko tragen.

Darüber hinaus ist jeder Sponsoring-Vertrag zeitlich zu befristen. Nur eine zeitliche Befristung von Sponsoring-Verträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Wir empfehlen eine maximale Laufzeit von zwei Jahren. Der Vertrag sollte zudem eine Kündigungsklausel sowie eine Folgekostenregelung enthalten. Etwaige Rückforderungsansprüche des Sponsors sollte der Kreis ausschließen.

Bei Sponsoring-Verträgen sollte der Kreis zudem die Haftung begrenzen. Ersatzansprüche des Sponsors oder Ersatzansprüche Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens des Sponsors kann der Kreis damit ausschließen. Besondere Gefahren im Bereich der Haftung sind zum Beispiel die Beschädigung oder Zerstörung einer zur Verfügung gestellten Sache. Möglich ist auch die Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen.

Zur Vermeidung nachträglicher Belastungen des Kreishaushalts durch Steuernachforderungen sollte der Kreis die steuerlichen Auswirkungen eines Sponsorings in die Kalkulation der benötigten Sponsoring-Leistung einbeziehen. Daher sollten Sponsoring-Aktivitäten stets unter Beteiligung bzw. Abstimmung mit dem Amt 20 „Kämmerei“ erfolgen.

Zur Vermeidung des Anscheins der Befangenheit der kommunalen Verwaltung sollte jede Form der finanziellen Unterstützung kommunalen Handelns für die Öffentlichkeit erkennbar und nachvollziehbar sein. Eine vollständige Transparenz des Umfangs und der Art des Sponsorings ist daher dringend zu empfehlen. Der Kreis sollte daher dem Kreistag bis zum 30. Juni des Folgejahres einen **Bericht** über alle Sponsoring-Aktivitäten vorlegen. Für eine maximale **Transparenz** bietet es sich zudem an, den Bericht zusätzlich auf der Homepage veröffentlichen.

Für ergänzende Regelungen zum Sponsoring kann der Kreis auf die Muster-Dienstanweisung zur Korruptionsprävention der gpaNRW zurückgreifen. Diese ist auf der Homepage der gpaNRW abrufbar und enthält auch Regelungen zum Sponsoring. Unter Anlage 3 findet sich zudem ein **Muster-Sponsoring-Vertrag**.

## 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 Bauinvestitionscontrolling ermöglicht ein frühzeitiges Gegensteuern. Dies sorgt auch für Transparenz und unterstützt die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

### → Feststellung

Der Kreis Warendorf betreibt bei Hochbaumaßnahmen bereits wesentliche Elemente eines Bauinvestitionscontrollings. Diese sind noch nicht verbindlich festgeschrieben.

*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 implementieren. 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 Warendorf** lösen im Regelfall die Fachämter einen Bedarf aus: So meldet beispielsweise das Amt für Bildung, Kultur und Sport den Bedarf für eine neue Förderschule an. Dieses neue Bauprojekt beginnt dann im Kreis Warendorf mit der **Planungsphase 0**. Hierzu führt der für das Projekt zuständige Projektleiter aus dem Hochbauamt

- Vorgespräche mit allen Beteiligten,
- hinterfragt Alternativen,
- entwickelt ein vorläufiges Raumprogramm,
- macht auf mögliche Probleme oder Besonderheiten aufmerksam.

Die mit dem Projekt einhergehenden Fragen zur **Informationstechnik** klärt der Projektleiter frühzeitig mit der Haustechnik. Auch die **energetisch-nachhaltige Betrachtung** des Projekts stellt der Projektleiter auf den Prüfstand. Hierzu zählt zum Beispiel die Frage, ob das Gebäude nach dem energetischen Standard als KfW-Effizienzhaus 40, 40 Plus oder 55 gebaut werden

soll. Beim Thema Nachhaltigkeit prüft der Projektleiter, ob einschlägige Fördermittelprojekte greifen könnten. Für dieses Engagement ist der Kreis Warendorf bereits zum wiederholten Male vom **European Energy Award mit der höchsten Stufe „Gold“ ausgezeichnet** worden. Der European Energy Award ist ein internationales Qualitätsmanagement- und Zertifizierungs-Instrument für kommunalen Klimaschutz.

Die Planungsphase 0 nimmt bei der Planung des Kreises Warendorf je nach Umfang und Größe des Projektes bis zu einem Jahr Vorplanung ein. Hierbei bedenkt der Projektleiter auch, dass ggf. der Bebauungsplan geändert werden muss. Wichtige Überlegungen sind zudem mögliche Synergieeffekte bei der gemeinsamen Nutzung von zentralen Anlagen. Diese Erwägungen kommen vor allem dann in Betracht, wenn Gebäude in einem örtlichen Zusammenhang mit anderen kreiseigenen Anlagen erstellt werden. Beispiele hierfür sind eine gebäudeübergreifend genutzte Hackschnitzel-Heizungsanlage, gemeinsame Hausmeisterdienste oder auch die gemeinsame Infrastruktur für die Müllentsorgung und Winterdienste.

Der Kreis berücksichtigt bei diesem Prozess von Anfang an verschiedene Beteiligte. Um beim Beispiel des Förderschulbaus zu bleiben, wären dies das Schulamt, die Schulleitung, das Sachgebiet Haustechnik, die Fachämter für Finanzen und IT sowie die Politik. Letztere erhalten zunächst im Bauausschuss Informationen

- zum Raumkonzept,
- zur Flächenplanung,
- ggf. Machbarkeitsstudien,
- Fotos vom Bauort,
- Flurkarte und Lagepläne.

Für die Zusammenstellung dieser Unterlagen nutzt die Projektleitung ggf. auch die Unterstützung von externen Architektur- oder Ingenieurbüros.

Schon mehr als einmal hat sich das Amt für Hochbau und Immobilienmanagement dabei für EU-weite Architekten-Wettbewerbe entschieden, um innovative und wirtschaftliche Konzept-Ideen einzuholen. Eine Jury, bestehend aus dem Landrat, den Dezernenten, dem Kämmerer und weiteren Beschäftigten der Verwaltung sowie aus der Politik, haben dann aus den Beiträgen den Sieger ausgewählt. Mit diesem wurde im Anschluss ein Architekten-Vertrag gemäß der HOAI unter Einbindung des Rechtsamtes geschlossen.

Da das Amt für Hochbau und Immobilienmanagement dem Kämmerer unterstellt ist, hat der Kreis Warendorf auch die Kostenentwicklung über das eingerichtete **Bau-Kosten-Controlling** immer im Blick.

Es gibt bereits standardisierte Anforderungen an eine Entscheidungsgrundlage für die Freigabe einer Bauinvestition. Hier mangelt es lediglich noch an der verbindlichen Festschreibung.

Eine **Priorisierung** der geplanten Bauvorhaben läuft letztlich über die finanziellen Möglichkeiten. Dabei berücksichtigt der Kreis mögliche Fördergelder und zu welchem Zeitpunkt diese realisiert werden können. Das vorhandene Personal richtet sich danach aus. Je nach Kapazitäten

entscheidet der Kreis, ob er Projekte mit eigenem Personal durchführt oder ob er sich hierfür externer Architektur- oder Ingenieurbüros bedient.

Zumindest bei Großprojekten, wie zuletzt beim Bau des Kreis-Kindergartens, erstellt das Amt einen **Abschlussbericht** mit Angaben zur Kostenentwicklung, zu den weiteren Plänen, der Zahl der Kinder uvm. Diesen Bericht stellt der Kreis dann im Bauausschuss einschließlich einer Besichtigung vor Ort vor.

Der Kreis Warendorf konnte nachvollziehbar darlegen, dass er bereits viele Aspekte eines Bauinvestitionscontrollings anwendet. Es fehlt hier noch die verbindliche Festlegung der standardisierten Verfahrensweise in Form einer Dienstanweisung.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Warendorf sollte die vielen positiven und bereits in der Praxis gelebten Aspekte eines Bauinvestitionscontrollings nun verbindlich festlegen. Hierfür bietet sich eine Dienstanweisung als standardisierte Grundlage zumindest für große und bedeutende Bauvorhaben an.

## 7.7 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss ein Kreis ein neues Vergabeverfahren durchführen<sup>27</sup>. 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 Warendorf vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

### 7.7.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Vergabeverfahren des Kreises Warendorf führten in den vergangenen Jahren zu unterdurchschnittlichen Abweichungen der Abrechnungs- von den Auftragssummen. Die förmlichen Nachträge haben bei den Baumaßnahmen einen moderaten Einfluss auf die Höhe der abgerechneten Leistungen.

*Ein Kreis sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen erge-*

<sup>27</sup> Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

ben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

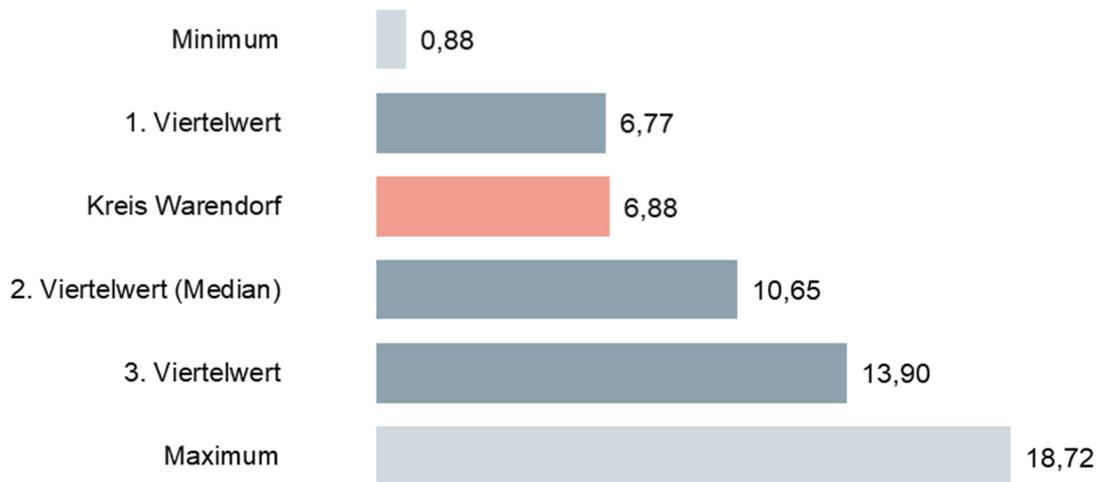
Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen ab 75.000 Euro.

#### Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2019 bis 2021<sup>28</sup>

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	12.194.989,03	
Abrechnungssummen	12.229.864,50	
Summe der Unterschreitungen	512.175,92	4,20
Summe der Überschreitungen	547.051,39	4,49
Summe der Abweichungen insgesamt	1.059.227,31	8,69

Die obige Tabelle bezieht sich auf einen Zeitraum von drei Jahren. Allein im **Vergleichsjahr 2020** hat der Kreis Warendorf 26 Maßnahmen ab 75.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von rund 320.000 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich der Kreis Warendorf damit wie folgt ein.

#### Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

<sup>28</sup> bis einschließlich 31. August 2021



Der **Kreis Warendorf** liegt im Vergleichsjahr 2020 bei einer **unterdurchschnittlichen Abweichungsquote** von 6,88 Prozent. Damit liegt er bei dem Viertel der Kreise mit den niedrigsten Abweichungen. Wenn Auftragsänderungen nötig sind, arbeitet der Kreis im Regelfall mit förmlichen Nachtragsaufträgen. Von den 53 in den Jahren 2019 bis 2021 abgerechneten Vergaben ab 75.000 Euro wickelte der Kreis 20 Maßnahmen mit Nachtragsaufträgen ab. Diese hatten ein **Nachtragsvolumen** von rund 380.000 Euro.

Das sind 3,12 Prozent der ursprünglichen Auftragswerte. Nachträge haben somit im Kreis Warendorf zwar einen spürbaren, aber vergleichsweise moderaten Einfluss auf die Höhe der abgerechneten Leistungen. Vergleicht man den Wert der förmlich beauftragten Nachträge mit den tatsächlichen Überschreitungen in der Tabelle oben, zeigt sich, dass rund 166.000 Euro nicht über förmliche Nachträge abgewickelt wurden. Die Maßnahmenbetrachtung unter Ziffer 7.8 hat ebenfalls ergeben, dass Über- oder Unterschreitungen bei einzelnen Maßnahmen zum Teil nicht förmlich beauftragt und auch nicht näher begründet wurden. Die Verantwortlichen sollten daher verstärkt bei jeder Auftragsänderung kritisch hinterfragen, ob ein förmliches Nachtragsverfahren angeraten ist.

Auftragsänderungen und damit Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert kann ein Kreis nicht grundsätzlich vermeiden. Allerdings kann er Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis sowie die Kostenberechnung. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Leistungsbeschreibung und –verzeichnis soll der Kreis daher möglichst sorgfältig und detailliert erstellen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Nachtragsaufträge begrenzen zu können.

Auch wenn die Vergleichszahlen im Kreis Warendorf eine unterdurchschnittliche Abweichungsquote ausweisen, ist noch Potenzial nach oben gegeben. Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung von Nachträgen kann ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen leisten. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

## 7.7.2 Organisation des Nachtragswesens

### → Feststellung

In der Vergabebienstanweisung hat der Kreis Warendorf grundlegende Regelungen zum Nachtragswesen getroffen. Die benannten Wertgrenzen sind nicht immer eindeutig. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet noch nicht statt.

*Ein Kreis sollte sein Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Er sollte dazu über ein zentrales*

*Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:*

- *Der Kreis erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.*
- *Er bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).*
- *Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.*
- *Der Kreis dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen.*
- *Der Kreis berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.*

Der **Kreis Warendorf** wickelt Auftragsänderungen im Regelfall über **förmliche Nachträge** ab. Gemäß Ziffer 21 der Vergabedienstanweisung gelten für Nachträge die Vergabevorschriften und die Regelungen der Dienstanweisung. Somit sind alle Nachträge ab 5.000 Euro über die zentrale Vergabestelle abzuwickeln. Bei einem voraussichtlichen Auftragswert von mehr als 10.000 Euro sind die Nachträge zudem gemäß Ziffer 21.2 im Voraus bei der örtlichen Rechnungsprüfung anzumelden. Hiervon ausgenommen sind nur Nachträge mit nachweisbarer Eilbedürftigkeit. In diesen Fällen ist die örtliche Rechnungsprüfung unverzüglich zu informieren. Die Nachtragsvereinbarung wird dann vorbehaltlich einer nachgehenden Preisprüfung geschlossen.

Der ausführlich begründete und geprüfte Nachtrag ist der örtlichen Rechnungsprüfung über die zentrale Vergabestelle vorzulegen.

Positiv werten wir, dass die örtliche Rechnungsprüfung die Notwendigkeit des Nachtrags laut Dienstanweisung in einem Ortstermin überprüfen kann. Stimmen zentrale Vergabestelle und ggf. die Rechnungsprüfung zu, erteilt die Bedarfsstelle den Auftrag.

Die umfassende Einbindung der zentralen Vergabestelle sowie 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 Entscheidung über die Zustimmung oder Ablehnung von Auftragsänderungen erfolgt somit ab den oben genannten Wertgrenzen im Mehraugenprinzip (Bedarfsstelle, zentrale Vergabestelle, örtliche Rechnungsprüfung).

Problematisch könnte bei der Nachtragsabwicklung der in der Vergabedienstanweisung gewählte Terminus technicus „Nachträge“ sein. In den Vergabevorschriften ist nicht von Nachträgen sondern von Auftragsänderungen<sup>29</sup> die Rede. Wie wir unter Ziffer 7.7.1 festgestellt haben, gibt es größere Abweichungen von den Auftragswerten, als über die förmlichen Nachträge abgebildet werden. Hier stellt sich die Frage, ob die Bedarfsstellen jede Auftragsänderung über 5.000 Euro auch als förmlichen Nachtrag über die zentrale Vergabestelle abwickeln. Daher ist

<sup>29</sup> Siehe hierzu beispielsweise § 132 GWB

es aus unserer Sicht empfehlenswert, den Begriff „Nachträge“ unter Ziffer 21 der Dienstanweisung in „Auftragsänderungen“ abzuändern. Durch diese Formulierung kann der Kreis sicherstellen, dass die Bedarfsstellen alle Auftragsänderungen ab den definierten Wertgrenzen der zentralen Vergabestelle und der örtlichen Rechnungsprüfung vorlegen und das unabhängig davon, ob sie diese auch als Nachträge werten und förmlich beauftragen oder nicht.

Die Wertgrenze für die Vorlagepflicht der Nachträge bezieht sich auf jeden Einzel-Nachtrag. Zusätzlich ist eine Regelung für eine **summierte Wertgrenze** zur Beteiligung von zentraler Vergabestelle und örtlicher Rechnungsprüfung für Auftragsänderungen empfehlenswert. Denn auch Änderungen unter den Wertgrenzen von 5.000 Euro bzw. 10.000 Euro können in Summe eine hohe Abweichung zum ursprünglichen Auftragswert bewirken. Daher sollten auch summierte Auftragsänderungen ab festzulegenden Wertgrenzen einer rechtlichen Prüfung unterliegen. Möglicherweise unsachgemäß durchgeführte Splittungen von Auftragsänderungen könnte der Kreis durch diese Regelung aufdecken.

Das zeigt sich auch bei der Maßnahmenbetrachtung 5.8.5. Hier sind Nachträge entstanden, die der örtlichen Rechnungsprüfung auf Grund der Angebotshöhe von jeweils unter 10.000 Euro nicht vorzulegen waren. Im Nachhinein haben sich diese Einzelnachträge um bis zu 480 Prozent erhöht und lagen in der Abrechnung weit über der 10.000 Euro-Wertgrenze. Insgesamt ist die betrachtete Maßnahme über 160.000 Euro netto bzw. rund 18 Prozent teurer geworden, ohne dass einer der 18 Nachträge der örtlichen Rechnungsprüfung vorgelegt werden musste. Dieses Beispiel macht eindringlich deutlich, dass neben der Höhe von Einzel-Nachträgen auch die Summe von mehreren kleineren Auftragsänderungen eine wirtschaftlich große Bedeutung erlangen kann und somit seitens der zentralen Vergabestelle und der örtlichen Prüfung gewürdigt werden sollte.

Die **Summe der Auftragsänderungen** ist auch **vergaberechtlich bedeutend**. Denn die Vergabevorschriften definieren verschiedene Wertgrenzen für Auftragsänderungen. Bei Oberschwellenvergaben gilt § 132 GWB in Verbindung mit § 22 VOB/A - EU. Danach ist bei wesentlichen Änderungen grundsätzlich ein neues Vergabeverfahren erforderlich. § 132 Abs.3 GWB (sowie § 22 Abs.3 VOB/A-EU) erlaubt die Änderung eines öffentlichen Auftrags ohne neuem Vergabeverfahren, wenn sich der Gesamtcharakter des Auftrags nicht ändert und bei Dienstleistungen die Auftragsänderungen in Summe zehn Prozent der Auftragssumme und bei Bauleistungen die Auftragsänderungen in Summe 15 Prozent der Auftragssumme nicht übersteigen. Darüber hinaus regelt § 132 Abs.2 GWB (sowie § 22 Abs.2 VOB/A-EU) Ausnahmetatbestände, die dann nachvollziehbar in der Vergabeakte zu dokumentieren sind<sup>30</sup>. Ähnliche Vorschriften gibt es auch bei Unterschwellenvergaben im Liefer- und Dienstleistungsbereich<sup>31</sup>.

#### → **Empfehlung**

Zur Klarstellung sollte die Vergabedienstanweisung unter Ziffer 21 ergänzend auf „Auftragsänderungen“ anstatt nur auf „Nachträge“ abstellen. Neben den festgelegten Wertgrenzen für

<sup>30</sup> Ausnahmen sind zum Beispiel dann gegeben, wenn eine erneute Ausschreibung aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen nicht erfolgen kann und mit beträchtlichen Zusatzkosten für den öffentlichen Auftraggeber zu rechnen ist. Dann darf der Wert allerdings 50 Prozent der Auftragssumme pro Änderung des Auftrags nicht überschreiten. Eine Inanspruchnahme dieser Ausnahmetatbestände muss nachvollziehbar begründet und dokumentiert werden. Zudem sind solche Auftragsänderungen gemäß § 132 Abs. 5 GWB im Amtsblatt der Europäischen Union bekannt zu machen.

<sup>31</sup> Die UVgO verweist hierzu grundsätzlich auf die Vorschriften des GWB, weist aber einen differenzierten Grenzwert aus. In § 47 Abs. 2 heißt es, dass Auftragsänderungen in Summe 20 Prozent der Auftragssumme nicht überschreiten dürfen.

einzelne Auftragsänderungen sollte der Kreis auch Wertgrenzen für summierte Auftragsänderungen zur Vorlage bei der zentralen Vergabestelle und der örtlichen Rechnungsprüfung ergänzen.

Zurzeit nimmt der Kreis Warendorf noch keine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und der beteiligten Unternehmen im Sinne eines **Nachtragsmanagements** vor. Ein solches Controlling könnte weitergehende Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Bieterstrategien liefern. Zwar liegen hierzu sehr wohl Erfahrungswerte bei den fachlich Verantwortlichen und in der zentralen Vergabestelle vor, diese sind jedoch noch nicht systematisch aufbereitet. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung bietet sich auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention an und sollte mit dem Bauinvestitionscontrolling gekoppelt erfolgen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis sollte die Abwicklung der Auftragsänderungen vorzugsweise in der zentralen Vergabestelle zu einem systematischen Nachtragsmanagement ausbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.

## 7.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Organisation des Vergabewesens</b>					
F1	Das Vergabewesen des Kreises Warendorf ist gut organisiert. Die Vergabedienstanweisung bildet eine gute Grundlage zur rechtssicheren Handhabung der Vergabeverfahren. Die Zuständigkeiten und Aufgaben sind im Wesentlichen klar formuliert. Der Kreis hat bereits Vorkehrungen für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien bei der Beschaffung getroffen.	244	E1.1	Bei fördermittelfähigen Vergabemaßnahmen bietet es sich an, diese unabhängig von einer Wertgrenze durch die zentrale Vergabestelle begleiten zu lassen und der örtlichen Rechnungsprüfung vorab zur Prüfung vorzulegen.	246
			E1.2	Der Kreis Warendorf sollte Regelungen zur Berücksichtigung der Binnenmarktrelevanz in seiner Vergabedienstanweisung aufnehmen und die Bedarfsstellen für den Umgang mit dieser Thematik in geeigneter Weise sensibilisieren.	247
			E1.3	Die bestehenden guten Ansätze zur nachhaltigen Beschaffung sollte der Kreis Warendorf nun in der praktischen Anwendung weiter optimieren.	248
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung ist im Wesentlichen gut in das Vergabeverfahren eingebunden. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der örtlichen Rechnungsprüfung sind nachvollziehbar geregelt.	248	E2	Die Fachämter sollten die örtliche Rechnungsprüfung über förmliche Abnahmetermine von Baumaßnahmen informieren. Die örtliche Rechnungsprüfung kann so stichprobenhaft an den Terminen teilnehmen.	249
F3	Der Kreis Warendorf führt beschränkte Ausschreibungen von Bauleistungen im Wesentlichen effektiv und rechtssicher durch. Die gesetzlichen Veröffentlichungspflichten vor Beginn der Ausschreibung hält der Kreis nicht immer ein.	249	E3.1	Zur Konkretisierung der gesetzlichen Vorgabe bei beschränkten Ausschreibungsverfahren auch auswärtige Bieter zu berücksichtigen, bietet sich eine Ergänzung in der Vergabedienstanweisung des Kreises an.	251
			E3.2	Der Kreis Warendorf sollte den vorgeschriebenen Veröffentlichungspflichten vor der Durchführung von beschränkten Ausschreibungen stets nachkommen.	251

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Der Kreis Warendorf nutzt für die Veröffentlichung von Vergabemaßnahmen bereits standardmäßig digitale Vergabepattformen. Im Zeitraum der Prüfung testet der Kreis die Einführung einer digitalen Vergabeakte.	253	E4	Wir unterstützen die Bestrebungen des Kreises Warendorf zur Einführung einer elektronischen Vergabeakte. Der Kreis sollte prüfen, ob die präferierte Lösung auch Assistenz- und Controlling-Funktionen bietet. Die örtliche Rechnungsprüfung und die Bedarfsstellen sollten über Berechtigungen mit in den elektronischen Vergabe-Workflow eingebunden werden.	254
<b>Allgemeine Korruptionsprävention</b>					
F5	Der Kreis Warendorf erfüllt die wesentlichen Vorgaben des KorruptionsbG. Er hat sowohl eine Dienstanweisung Korruptionsvermeidung erlassen als auch einen Korruptionsschutzbeauftragten ernannt. Bisher hat der Kreis noch keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Zur Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie hat er bereits eine unabhängige Ombudsperson benannt.	16	E5.1	Der Kreis sollte seine Beschäftigten jährlich zum Beispiel durch Schulungen oder gezielte Informationen über Regelungen und Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung informieren und sie für das Thema sensibilisieren.	256
			E5.2	Der Kreis Warendorf sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen oder anlassbezogen wiederholen. Dabei sollte der Kreis die Bediensteten aktiv befragen und in den Evaluationsprozess einbinden.	257
			E5.3	Wir empfehlen, dass der Kreis Warendorf die Regelungen für das Erheben und die Form der Veröffentlichung der Tätigkeiten der Kreisratsmitglieder sowie des Landrats verbindlich festlegt. Hierzu bietet sich beispielsweise bei der nächsten Überarbeitung der Dienstanweisung Korruptionsvermeidung eine entsprechende Ergänzung an.	258
			E5.4	Im Anschluss an die zu erwartende nationale Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie bietet es sich an, einen standardisierten und die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen der Beschäftigten zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.	259
<b>Bauinvestitionscontrolling</b>					
F7	Der Kreis Warendorf betreibt bei Hochbaumaßnahmen bereits wesentliche Elemente eines Bauinvestitionscontrollings. Diese sind noch nicht verbindlich festgeschrieben.	261	E7	Der Kreis Warendorf sollte die vielen positiven und bereits in der Praxis gelebten Aspekte eines Bauinvestitionscontrollings nun verbindlich festlegen. Hierfür bietet sich eine Dienstanweisung als standardisierte Grundlage zumindest für große und bedeutende Bauvorhaben an.	263

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Nachtragswesen</b>					
F8	In der Vergabedienstanweisung hat der Kreis Warendorf grundlegende Regelungen zum Nachtragswesen getroffen. Die benannten Wertgrenzen sind nicht immer eindeutig. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet noch nicht statt.	2656	E8.1	Zur Klarstellung sollte die Vergabedienstanweisung unter Ziffer 21 ergänzend auf „Auftragsänderungen“ anstatt nur auf „Nachträge“ abstellen. Neben den festgelegten Wertgrenzen für einzelne Auftragsänderungen sollte der Kreis auch Wertgrenzen für summierte Auftragsänderungen zur Vorlage bei der zentralen Vergabestelle und der örtlichen Rechnungsprüfung ergänzen.	267
			E8.2	Der Kreis sollte die Abwicklung der Auftragsänderungen vorzugsweise in der zentralen Vergabestelle zu einem systematischen Nachtragsmanagement ausbauen. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW die Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.	268
<b>Maßnahmenbetrachtung</b>					
F9	Die betrachteten Vergabemaßnahmen des Kreises Warendorf entsprechen den rechtlichen Mindestvorgaben bezüglich der Wahl des Verfahrens und der Anzahl der zu beteiligenden Firmen. Optimierungsmöglichkeiten gibt es bezüglich der Bekanntmachungspflichten sowie bei den Begründungen und der Dokumentation der Verfahren und der Nachtragsaufträge.	29	E9.1	Der Kreis sollte die Begründungen für den Ausschluss der Bildung von Teillosen individuell und nachvollziehbar auf die konkrete Maßnahme ausrichten.	
			E9.2	Der Kreis sollte die unterlegenen Bieter entsprechend den vergaberechtlichen Vorgaben zeitlich gestaffelt unterrichten. Dadurch werden die Unternehmen bestmöglich davor geschützt, die notwendigen Kapazitäten für den jeweiligen Auftrag unnötig lange vorzuhalten.	
			E9.3	Bei deutlichen Abweichungen der Angebote zu den Kostenschätzungen für Bauleistungen sollte der Kreis die Richtigkeit der Preisermittlung prüfen und die Angemessenheit der Preise feststellen und in der Vergabeakte dokumentieren. Lässt sich die Angemessenheit eines besonders hohen oder niedrigen Preises nicht begründen, darf er den Zuschlag nicht auf ein solches Angebot erteilen.	
			E9.4	Weicht die Schlussrechnung deutlich von der Auftragssumme ab und erschließt sich die Abweichung nicht aus den dokumentierten Auftragsänderungen, sollte der Kreis die Gründe für die Abweichung dar-	

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			legen. Dadurch wird das Verfahren transparenter und Kostenüberschreitungen bei anderen Positionen werden dadurch ggf. erst erkennbar.	
			E9.5 Bei der Verneinung einer möglichen Binnenmarktrelevanz sollte der Kreis nicht allein auf die wirtschaftliche Bedeutung einer Maßnahme abstellen, sondern vielmehr auch qualitative Kriterien mit heranziehen.	
			E9.6 Für Gewerke, bei denen eine gesicherte Abgabe von mindestens drei Angeboten über eine beschränkte Ausschreibung voraussichtlich nicht zu erwarten ist, sollte der Kreis den Wettbewerb erhöhen. Dies erreicht er durch später terminierte Durchführungszeiten, die Durchführung der Ex-Ante-Veröffentlichung oder durch die Wahl einer öffentlichen Ausschreibungsart.	
			E9.7 Die zentrale Vergabestelle sollte eingehende Bieteranfragen aus korruptionspräventiven Gründen in anonymer Form an die Fachämter weiterleiten.	
			E9.8 Auch eilbedürftige Auftragsänderungen sollten nachträglich schriftlich beauftragt werden. Die auf Grund der Eilbedürftigkeit unterlassene Vorab-Beteiligung der zentralen Vergabestelle sowie der örtlichen Rechnungsprüfung ist im Nachgang unverzüglich nachzuholen.	
			E9.9 Die zentrale Vergabestelle sollte darauf achten, die rechnerische Prüfung auf dem Submissionsprotokoll stets zu bestätigen.	
			E 9.10 Der Kreis sollte sicherstellen, dass die Fachämter bei Auftragsänderungen ab 5.000 Euro stets die zentrale Vergabestelle entsprechend der Vergabedienstanweisung beteiligen.	
			E 9.11 Wenn weitere Nachtragsarbeiten nach der förmlichen Abnahme einer Baumaßnahme durchgeführt werden, sollte der Kreis auch diese Arbeiten gemäß § 12 VOB/A abnehmen, ggf. auffallende Mängel vermerken und deren Beseitigung nachhalten.	



## 8. Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

### 8.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Warendorf 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 Warendorf hat wesentliche Grundlagen für die Steuerung der Verkehrsflächen geschaffen. Die für die überörtliche Prüfung erforderlichen Daten konnte er überwiegend zur Verfügung stellen. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich z.B. durch die Definition von konkreten Zielvorstellungen.

Die Straßendatenbank beinhaltet alle wesentlichen Daten und Informationen. Sie dient als Arbeitsgrundlage für die Fachabteilung, wird kontinuierlich fortgeschrieben und hat einen aktuellen Stand.

Mit der durchgeführten Zustandserfassung bzw. -bewertung hat der Kreis Warendorf eine aktuelle Datenlage zu seinen Verkehrsflächen. Danach befinden sich rund als die Hälfte der Flächen in einem guten bis sehr guten Zustand. Mittelfristig könnte ein Klumpenrisiko entstehen, da sich auch ein großer Teil der Flächen in einem mittleren Zustand befindet. Über alle Verkehrsflächen betrachtet ist die Hälfte der Nutzungsdauer bereits überschritten.

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen deutlich unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Ebenfalls liegen die Reinvestitionen auf einem eher geringen Niveau und deutlich unter den Abschreibungen. Bei einem unverändertem Reinvestitionsverhalten wird mittelfristig ein Handlungsbedarf gesehen.

Die Zusammenarbeit zwischen Fachamt (Amt 66) und Kämmerei funktioniert durch regelmäßige Abstimmungen gut. Die Prozesse sind geregelt.

#### **Straßenbegleitgrün**

Für den Bereich Straßenbegleitgrün sind dem Kreis Warendorf die Grunddaten bekannt.

Die Aufwendungen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns sind im interkommunalen Vergleich unauffällig.

### 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 Warendorf** ist das Amt 66 – Amt für Umweltschutz und Straßenbau zuständig für den Bereich Verkehrsflächen. Innerhalb des Amtes ist das Sachgebiet Straßenbau verantwortlich. Das Amt 66 ist dem Dezernat IV zugeordnet.

#### 8.3.1.1 Datenlage

- Der Kreis Warendorf verfügt über eine gute Datenlage. Die Flächen- und Finanzdaten liegen vor.

*Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind.*

Dem **Kreis Warendorf** sind die Flächendaten seiner Verkehrsflächen bekannt. Diese hat der Kreis mit rund 3,2 Mio. qm angegeben.

Um den tatsächlichen Zustand bei den Unterhaltungs- und Reinvestitionsmaßnahmen zu berücksichtigen, führt der Kreis Warendorf in regelmäßigen Abständen eine Zustandserfassung seiner Verkehrsflächen durch. Die letzte Zustandserfassung der Straßen hat im Jahr 2019 stattgefunden. Es wurde eine messtechnische Zustandserfassung über ein Ingenieurbüro durchgeführt. Der Kreis plant zukünftig, in einem Rhythmus von fünf Jahren eine visuelle Zustandserfassung der gesamten Verkehrsflächen (Straßen und Radwege) durchzuführen.

Der Kreis Warendorf konnte für die überörtliche Prüfung die Höhe der Aufwendungen sowie der Reinvestitionen für die Verkehrsflächen liefern.

#### 8.3.1.2 Straßendatenbank

- In der Straßendatenbank liegen die wesentlichen Daten und Informationen vor. Die Datenbasis ist umfassend und aktuell.

*Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Damit ein Kreis die Straßendatenbank im Sinne*

*eines Erhaltungsmanagements nutzen kann, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.*

Der **Kreis Warendorf** arbeitet mit einer Straßendatenbank, in der alle wesentlichen Informationen wie Leit-, Funktions-, Querschnitts- oder auch Zustandsdaten enthalten sind.

Alle Maßnahmen, die auf den Verkehrsflächen vorgenommen werden, werden zeitnah in die Straßendatenbank eingepflegt. Durch diese ständige Fortschreibung der Daten ist gewährleistet, dass die Straßendatenbank einen stets aktuellen Stand hat.

Neben der systematischen Zustandserfassung sollen regelmäßig Straßenkontrollen bzw. Straßenbegehungen durchgeführt und dokumentiert werden. Diese sind zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit und zur Abwicklung des Straßenbetriebsdienstes erforderlich. Der bauliche Zustand der Verkehrsflächen wird bei der regelmäßigen Straßenbegehung grundsätzlich nicht systematisch erfasst. Es werden Mängel und Schäden an den Verkehrsflächen aufgenommen, die durch betriebliche und bauliche Unterhaltungsmaßnahmen beseitigt werden sollen.

Im Kreis Warendorf werden entsprechende Begehungen/ Befahrungen durch die Straßenwärter durchgeführt. Hierfür existiert eine Dienstanweisung, in der die Aufgaben der Streckenkontrollen sowie die zu kontrollierenden Abschnitte hinterlegt sind. Die Kontrollen werden über Streckenkontrollberichte dokumentiert. Der Kreis hat dargestellt, dass geplant ist, diesen Bereich zu digitalisieren.

Das Aufbruchmanagement wickelt der Kreis Warendorf über ein Modul in der Straßendatenbank ab. Sind Maßnahmen erforderlich, versucht der Kreis diese nicht im Aufbruchbereich Straße durchzuführen. In der Regel wird die Straße nicht offen gequert. Überwiegend sind Bankette oder Grünflächen betroffen und die Fahrbahn wird unterquert.

Für die Durchführung der Aufbrüche macht der Kreis Warendorf konkrete Vorgaben. Diese ergeben sich zum einen aus dem Auflagenblatt „Aufbrüche und Unterquerungen von Kreisstraßen“. Zum anderen handelt es sich um Vorgaben aus den zusätzlichen technischen Vertragsbedingungen. Beispielhaft sind hier die „Zusätzliche Technischen Vertragsbedingungen und Richtlinien für Aufgrabungen in Verkehrsflächen (ZTV-A)“ zu nennen.

### **8.3.1.3 Kostenrechnung**

- Die Unterhaltung der Verkehrsflächen wird von Fremdfirmen sowie vom Bauhof vorgenommen. Die Leistungen des Bauhofs werden über eine Software erfasst.

*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 Unterhaltung der Verkehrsflächen wird beim **Kreis Warendorf** von Fremdfirmen sowie vom kreiseigenen Bauhof durchgeführt. Beim Bauhof werden die entsprechend selbst durchgeführten Leistungen erfasst. Dabei werden über eine Bauhofsoftware insbesondere der Einsatz von Personal, Material und Fahrzeugen nachgehalten. Mit der Leistungserfassung hat der Kreis Warendorf bereits einen Überblick über die von ihm eingesetzten Mittel.

Allerdings bietet diese Leistungserfassung auch eine gute Grundlage, um die Leistungserfassung zu einer Kostenrechnung auszubauen.

Die gpaNRW erachtet eine Kostenrechnung als hilfreich. Der Ressourceneinsatz kann hierdurch differenziert und detailliert dargestellt werden. Diese Transparenz unterstützt den Kreis bei der internen Steuerung.

Aufbau und Gliederungstiefe der Kostenrechnung kann sich am Bedarf des Kreises Warendorf orientieren.

Die Struktur und Gliederung sind optimalerweise in der Kostenrechnung und Straßendatenbank identisch. Bestenfalls ist beides in einem System integriert oder über eine Schnittstelle miteinander verknüpft.

Zunächst sind dafür alle Kostenarten, die im Zusammenhang mit den Verkehrsflächen entstehen, zu erfassen. Dies schließt neben den Leistungen des Bauhofes auch die Kosten des Verwaltungspersonals sowie die Fremdvergaben ein. Im zweiten Schritt sind diese Kostenarten auf Kostenstellen zu verteilen.

Die Kostenrechnung kann der Kreis Warendorf nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aufbauen und Aufwand sowie Nutzen gegeneinander abwägen. Der Kreis Warendorf kann hier individuell entscheiden, bis zu welcher Gliederungstiefe er die Kosten ermitteln und in der Folge auswerten möchte.

Mit einer Kostenrechnung können die Kosten auf einzelne Anlagenteile verteilt oder nach Straßenkategorien (innerhalb oder außerhalb von Ortsdurchfahrten) differenziert werden. Auch ist es möglich, die Kosten einzelner Unterhaltungsmaßnahmen zu ermitteln.

#### **8.3.1.4 Strategische Steuerung und operatives Controlling**

##### **→ Feststellung**

Der Kreis Warendorf hat für den Bereich Verkehrsflächen strategische Vorgaben definiert. Durch die Bildung von konkreten, operativen Zielvorgaben kann der Bereich weiter optimiert werden. Dem Fachausschuss wird regelmäßig über die Maßnahmen berichtet.

*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.*

Der **Kreis Warendorf** hat im Rahmen der Produktbeschreibung (Produkt 120110 Straßenbau und –unterhaltung) zwei allgemeine Ziele definiert:

- Erhalt und Ausbau der Straßen und Radwege als wichtige Infrastruktur,
- kurzfristige, antragstellerfreundliche und rechtmäßige Bearbeitung von Stellungnahmen.

Strategischen Vorgaben sind entscheidend für das Erhaltungsmanagement. Dadurch können die Folgen strategischer Vorgaben und auch politischer Randbedingungen aufgezeigt werden. Im Weiteren hat der Kreis wirkungsorientierte Ziele festgelegt. Hierbei handelt es sich insbesondere um zeitliche Vorgaben für die Bearbeitung von Stellungnahmen oder bei Planungen.

Um die Steuerung in diesem Bereich zu optimieren, könnte der Kreis Warendorf auf Basis seiner vorhandenen Daten zum Beispiel folgende weitere, konkrete, kennzahlengestützte Ziele für den operativen Bereich abbilden:

- Alle Kreisstraßen mit einer durchschnittlichen täglichen Verkehrsbelastung von X dürfen maximal einen Zustandswert von Y haben.
- In 2040 soll keine Fahrbahn einen schlechteren Zustandswert als X haben.
- Bis zum Jahr 2040 sollen die Straßen in der Zustandsklasse 5 einmal instandgesetzt worden sein.
- Der flächengewichtete Zustandswert der Kreisstraßen soll nicht schlechter sein als X.

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.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Warendorf sollte weitere, konkrete Vorgaben und Ziele für die Straßenunterhaltung definieren und mit messbaren Zielvorstellungen ergänzen und diese festschreiben.

Der Kreis hat ausgeführt, dass er die Daten aus den regelmäßig durchgeführten Straßenkontrollen und Zustandserfassungen auswertet. Daraus leitet er Maßnahmen zur Sicherstellung der Verkehrssicherheit und des Substanzerhalts ab. Die entsprechenden Maßnahmen werden priorisiert und im Rahmen der finanziellen Ressourcen im Teilfinanzplan abgebildet. Dabei sind Erneuerungs- und auch Instandsetzungsquoten definiert.

Weiterhin bildet der Kreis für den Bereich der Verkehrsflächen eine Reihe von Kennzahlen u.a. mit Finanzbezug ab. Hierzu tauscht sich der Kreis auch in einem Vergleichsring mit anderen Kommunen bzw. Kreisen aus.

Für die finanzielle Kontrolle der Maßnahmen der Straßenbau und -unterhaltung erstellt der Kreis zum Ende eines jeden Quartals sogenannte Controllingberichte. Hier werden alle Maßnahmen aufgelistet und die finanziellen Auswirkungen bzw. Entwicklungen dargestellt. Dieser Controllingbericht wird regelmäßig dem Bauausschuss vorgelegt.

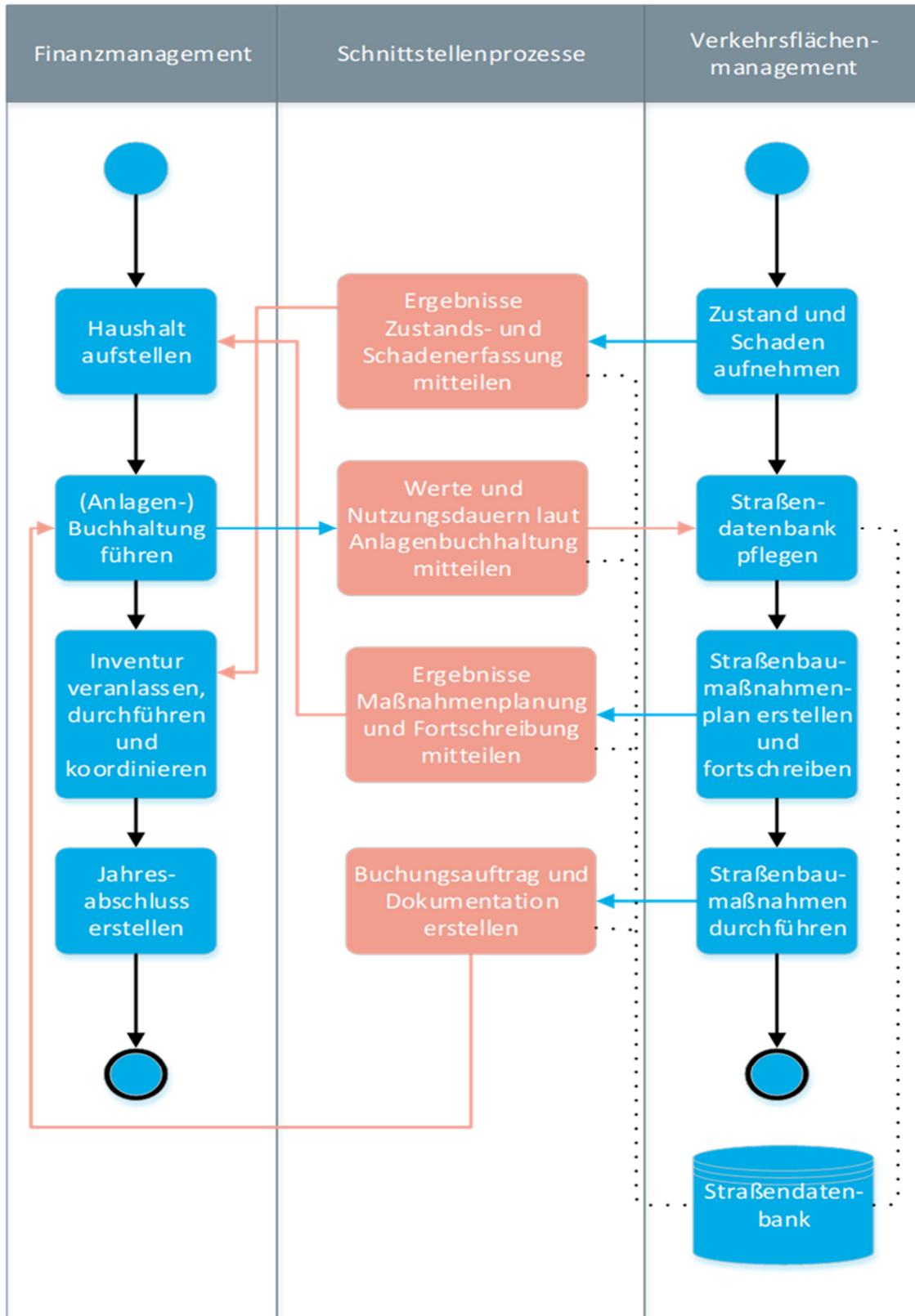
### 8.3.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

- ➔ Beim Kreis Warendorf stehen das Fachamt (Amt 66) und die Anlagenbuchhaltung in einem engen Informationsaustausch. Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und -bewirtschaftung sind geregelt. Die regelmäßig durchgeführte Zustandserfassung ist mit der Inventur verbunden.

*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



Beim **Kreis Warendorf** stimmen sich das Fachamt (Amt 66) und die Kämmerei bzw. Anlagenbuchhaltung (Abt. 20) regelmäßig über den Anlagenbestand der Verkehrsflächen ab. Die Buchwerte der Verkehrsflächen sowie die (Rest-)Nutzungsdauern führt der Kreis ausschließlich in der Finanzsoftware der Kämmerei. In der Straßendatenbank des Fachamtes sind insbesondere die technischen Daten der Verkehrsflächen hinterlegt.

Das Fachamt meldet alle Daten in Zusammenhang mit durchgeführten Straßenbaumaßnahmen an die Kämmerei, die diese Daten in die Anlagenbuchhaltung einpflegt. In Zusammenhang mit den Jahresabschlussarbeiten findet zwischen Fachamt und Kämmerei ein Abgleich über alle im abgelaufenen Jahr durchgeführten Maßnahmen statt. So wird gewährleistet, dass alle Maßnahmen mit den korrekten Werten in der Anlagenbuchhaltung berücksichtigt werden.

Bei buchhalterischen Fragen stimmen sich Fachamt und Kämmerei eng miteinander ab.

Die körperliche Inventur führt das Fachamt in Absprache mit der Kämmerei durch. Grundlage der Inventur bildet die regelmäßig durch den Kreis Warendorf durchgeführte Zustandserfassung.

Die Anlagenbuchhaltung bewertet die Vermögensgegenstände anhand der Datenlieferung des Fachamtes. Hierbei handelt es sich insbesondere um Zustandsnoten der Verkehrsflächen.

### 8.3.3 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

#### 8.3.3.1 Strukturen

- Die Strukturkennzahlen machen deutlich, dass der Kreis Warendorf eine eher geringe Bevölkerungsdichte aufweist. Jedem Einwohner steht vergleichsweise viel Verkehrsfläche zur Verfügung.

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.

#### Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
EW je qkm (Bevölkerungsdichte)	211	117	246	296	602	1.192	31
Verkehrsfläche je EW in qm	11,45	1,31	4,78	8,50	11,24	25,65	30

Kennzahlen	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Verkehrsfläche an der Fläche des Kreises in Prozent	0,24	0,10	0,21	0,26	0,32	0,47	30
Kreisstraßen in Bau- last des Kreises ge- samt in km	357	47,80	172	212	383	526	31

Die Fläche des **Kreises Warendorf** beträgt rund 1.319 qkm. Die Einwohnerzahl wird von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember 2020 mit rund 280.000 angegeben. Im Vergleich mit den anderen Kreisen ist die Gebietsfläche leicht überdurchschnittlich, die Anzahl der Einwohner unterdurchschnittlich. Daraus ergibt sich eine Bevölkerungsdichte, die im interkommunalen Vergleich im unteren Bereich liegt.

Im Betrachtungsjahr 2020 befinden sich in der Unterhaltungspflicht des Kreises rund 3,2 Mio. qm Verkehrsflächen. Mit rund 2,7 Mio. qm (85 Prozent) umfassen diese überwiegend Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten. Die Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten bilden mit ca. 480.000 qm (15 Prozent) den deutlich geringeren Teil ab. Im Vergleich mit anderen Kreisen ist dies eine durchschnittliche Aufteilung.

Die Kennzahlen zur Verkehrsfläche bezogen auf die Einwohner sowie zum Anteil an der Kreisfläche liegen über dem Durchschnitt bzw. leicht unter dem Durchschnitt (Median). Insgesamt stellen sich diese Kennzahlen unauffällig dar.

Absolut betrachtet unterhält der Kreis Warendorf nach Angaben von IT.NRW insgesamt 357 km Straßen. Damit gehört er zu den Kreisen mit vergleichsweise vielen Straßenkilometern. Aus dem folgenden Streudiagramm wird deutlich, wie sich die Straßenlängen der 31 Kreise im Vergleich positionieren.

#### Verteilung Straßenlängen der Kreise in NRW in km 2020



### 8.3.3.2 Bilanzkennzahlen

- Das Verkehrsflächenvermögen liegt im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich. Seit der Eröffnungsbilanz ist der Bilanzwert rückläufig.

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens des **Kreises Warendorf**, welches langfristig zu erhalten ist. Die Bilanzkennzahlen stellen die Bedeutung dieses Vermögensteils heraus.

Beim Kreis Warendorf beträgt der Bilanzwert der Verkehrsflächen zum Stichtag 31. Dezember 2020 rund 67,7 Mio. Euro. Der Bilanzwert beinhaltet auch die Werte der Flächen, die sich zum Bilanzstichtag im Bau befinden.

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Bilanzwert Verkehrsflächen) an der Bilanzsumme. Dabei beeinflussen verschiedene Faktoren die Kennzahl. So kann eine weitreichende Ausgliederung von bestimmten Aufgaben in verbundene Unternehmen und in Sondervermögen zu einer geringeren Bilanzsumme führen. Entsprechende Ausgliederungen sind beim Kreis Warendorf allerdings nicht vorhanden.

#### Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	19,30	6,54	9,96	12,30	18,56	30,56	27
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	20,46	13,46	19,68	25,50	35,75	63,55	28

Die Verkehrsflächenquote liegt mit rund 20 Prozent im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich. Rund ein Fünftel des Haushaltes besteht aus dem Verkehrsflächenvermögen, welches zu erhalten gilt.

Der durchschnittliche Bilanzwert bezogen auf die Verkehrsfläche liegt im unteren Bereich.

Im Zeitverlauf zeigt sich, dass die Verkehrsflächenquote beim Kreis Warendorf rückläufig ist.

#### Verkehrsflächenquote Warendorf in Prozent im Zeitverlauf

	2007	2017	2018	2019	2020
Verkehrsflächenquote in Prozent	28,75	24,27	22,99	20,59	19,30

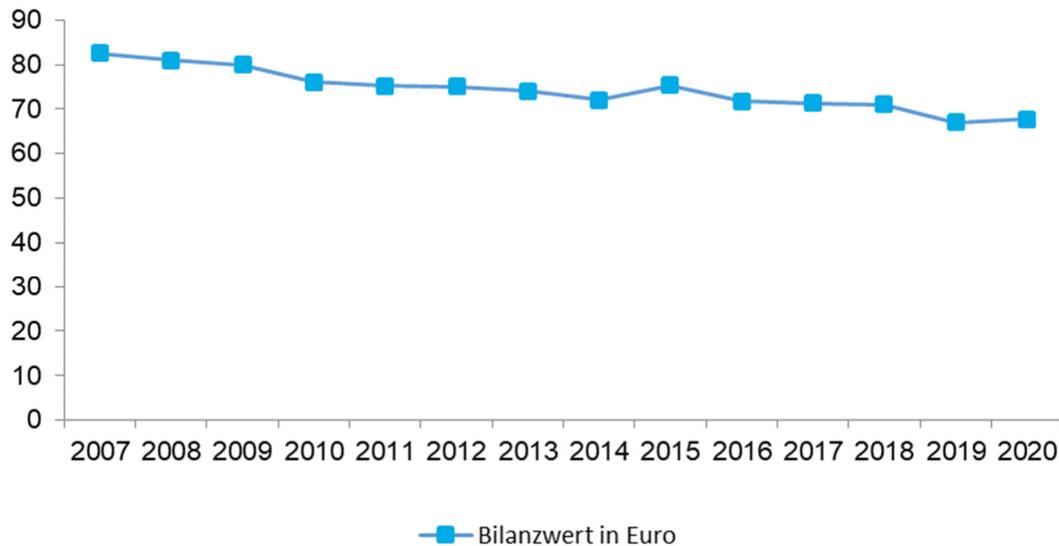
An den absoluten Zahlen ist zu erkennen, dass sich der Bilanzwert auch tatsächlich reduziert.

#### Bilanzwert Verkehrsflächen Warendorf in Mio. Euro im Zeitverlauf

	2007	2017	2018	2019	2020
Bilanzwert Verkehrsflächen in Mio. Euro	82,6	71,4	71,1	67,0	67,7

Zur Eröffnungsbilanz im Jahr 2007 lag der Bilanzwert der Verkehrsflächen bei rund 83 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2020 hat sich das Verkehrsflächenvermögen um rund 15 Mio. Euro verringert. Dies entspricht einem Rückgang von ca. 18 Prozent.

### Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen Warendorf in Mio. Euro 2007 bis 2020



Der Grund für diesen Werteverzehr liegt an der Differenz zwischen Abschreibungen und Investitionen in die Verkehrsflächen. Die Abschreibungen waren bzw. sind beim Kreis Warendorf höher als die Investitionen. Dadurch hat sich der Bilanzwert kontinuierlich verringert.

Die Abschreibungen liegen in den Jahren 2017 bis 2020 im Mittel bei rund 3,8 Mio. Euro, die Investitionen im Mittel bei rund 3,3 Mio. Euro. Setzt sich dieser Trend fort, wird sich der Bilanzwert weiterhin kontinuierlich verringern.

#### 8.3.4 Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kreise. Ein Kreis muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit er dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, denen wir dann Richtwerte gegenüberstellen. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je qm zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In der nachfolgenden Tabelle haben wir die Richtwerte den Kennzahlenwerten des **Kreises Warendorf** gegenübergestellt.

#### **Einflussfaktoren 2020**

Kennzahlen	Richtwert	Kreis Warendorf
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,69
Reinvestitionsquote in Prozent	100	90,42
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	61,34

Nachfolgend analysiert die gpaNRW diese Einflussfaktoren näher.

#### **8.3.4.1 Alter und Zustand**

- Informationen zum Zustand der Verkehrsflächen auf Basis einer aktuellen Zustandserfassung liegen vor. Danach befinden sich rund die Hälfte der Flächen in einem guten bis sehr guten Zustand. Mittelfristig könnte ein Klumpenrisiko entstehen, da sich auch ein großer Teil der Flächen in einem mittleren Zustand befindet.

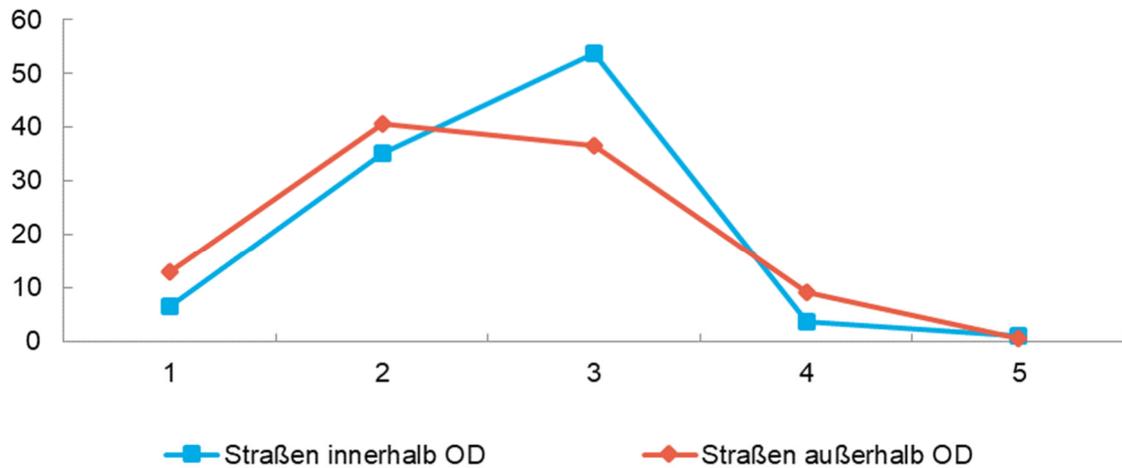
*Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.*

Als Nutzungsdauer hat der **Kreis Warendorf** für die Straßen 50 Jahre, für die Radwege 30 Jahre festgelegt. Daraus ergibt sich eine durchschnittliche Nutzungsdauer (gewichtet nach der Fläche) von 47 Jahren. Die Restnutzungsdauer beträgt rund 18 Jahre. Daraus ergibt sich ein Anlagenabnutzungsgrad von rund 61 Prozent. Damit liegt der Wert über dem Richtwert.

Neben dem Alter spielt auch der Zustand eine Rolle, inwieweit Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen notwendig sind. Ist das Vermögen in einem dem Alter entsprechenden Zustand? Oder ist der tatsächliche Zustand besser als das Alter vermuten lässt?

Für den Kreis Warendorf liegen aktuelle Erkenntnisse zum Zustand der Straßen vor. In 2019 wurde in einem messtechnischen Verfahren eine Zustandserfassung der Kreisstraßen durchgeführt. Für das Jahr 2020 wurden auf Grundlage der Erhaltungsmaßnahmen die Zustandsdaten aktualisiert. Als Ergebnis wurden die Flächen wie folgt bewertet:

**Verteilung der Zustandsklassen nach Straßen innerhalb und außerhalb der Ortsdurchfahrten Warendorf in Prozent 2020**



Jahr	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5
Straßen innerhalb Ortsdurchfahrten	7	35	53	4	1
Straßen außerhalb Ortsdurchfahrten	13	41	36	9	1

Zustandsklasse 1 ist die beste, 5 die schlechteste Zustandsklasse.

An der Grafik sowie an der prozentualen Aufteilung in der Tabelle ist zu erkennen, dass sich ein großer Teil der Flächen in einem guten bis sehr guten Zustand befindet. Bei den Straßen außerhalb der Ortsdurchfahrten sind es sogar mit 54 Prozent mehr als die Hälfte der Flächen.

In einem schlechten Zustand (Zustandsklassen 4 und 5) befindet sich nur ein kleinerer Teil der Straßen. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund dieser Verteilung der Zustandsklassen kurzfristig keine außergewöhnlich hohen Investitionen ausgelöst werden.

Auffällig ist allerdings, dass sich ein großer Teil der Straßen bzw. Flächen in der Zustandsklasse 3 (mittlerer Zustand) befindet. Insgesamt sind dies rund 900.000 qm (40 Prozent der gesamten Straßenfläche). Hier besteht mittelfristig ein Klumpenrisiko, wenn dieser große Anteil der Straßen in die schlechteren Zustandsklassen rutscht und erneuert werden muss. In den letzten Jahren (seit 2016) hat der Kreis jährlich rund 45.000 qm Straßen erneuert. Im Verhältnis zu dem mittelfristigen Erneuerungsbedarf der Straßen in Zustandsklasse 3 ist hier nicht nur eine große Herausforderung zu erkennen, sondern dies kann auch durchaus ein erhebliches Risiko für den Kreis Warendorf bedeuten.

Der Kreis hat dargestellt, dass er die Zustandsdaten seiner Verkehrsflächen regelmäßig auswertet. Ihm sind die Verteilung der Verkehrsflächen nach den Zustandsklassen bekannt.

### 8.3.4.2 Unterhaltung

#### → Feststellung

Die Unterhaltungsaufwendungen des Kreises Warendorf für seine Verkehrsflächen liegen deutlich unterhalb des Richtwertes.

*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.*

Der **Kreis Warendorf** hat im Betrachtungsjahr 2020 für die Unterhaltung seiner Verkehrsflächen rund 2,2 Mio. Euro aufgewendet. In den Aufwendungen sind Personalaufwendungen der Verwaltung sowie Eigen- und Fremdleistungen für die Unterhaltung enthalten.

Für die Verkehrsflächen ergeben sich 2020 Unterhaltungsaufwendungen von 0,69 Euro je qm. Allerdings waren in diesem Jahr die Aufwendungen geringer als in den Vorjahren.

#### Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsfläche Warendorf 2017 bis 2020

	2017	2018	2019	2020
Unterhaltungsaufwendungen in Euro	2,9 Mio.	2,8 Mio.	2,8 Mio.	2,2 Mio.
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	0,92	0,89	0,89	0,69

Im Durchschnitt der hier dargestellten Jahre ergeben sich Unterhaltungsaufwendungen von 0,85 Euro je qm. Damit setzt der Kreis Warendorf geringere Mittel ein, die nach dem Richtwert (1,30 Euro je qm) für eine langfristig, wirtschaftliche Unterhaltung notwendig wären.

Für die Folgejahre sind Unterhaltungsaufwendungen (für Eigen- und Fremdleistungen) in ähnlicher Größenordnung vorgesehen. Somit liegen auch für die Folgejahre die Unterhaltungsaufwendungen unter dem Richtwert.

Um zu beurteilen, ob der Richtwert vollumfänglich anzusetzen ist, sind weitere Aspekte und Einflussfaktoren zu betrachten. Wie bei den Strukturdaten bereits festgestellt, verfügt der Kreis Warendorf über ein im Vergleich großes Verkehrsflächennetz. Jedem Einwohner steht vergleichsweise viel Verkehrsfläche zur Verfügung, was zu einer eher geringen Nutzungsintensität der Verkehrsflächen führt. Auch ist der Pendlerverkehr im Kreis Warendorf eher gering. Im Vergleich mit den anderen Kreisen in Nordrhein-Westfalen liegt die Summe der Pendler (Berufseinpender, innergemeinschaftliche Berufspendler, Berufsauspendler) im unteren Bereich<sup>32</sup>.

Diese Faktoren könnten sich begünstigend auf die Unterhaltung der Verkehrsflächen auswirken, da sie für eine eher geringere Verkehrsbelastung und Nutzungsintensität der Verkehrsflächen sprechen.

<sup>32</sup> Quelle: Ministerium für Verkehr des Landes NRW, Mobilität in NRW, Daten und Fakten 2018/2019

Weiterhin ist eine möglichst aktuelle Zustandserfassung bzw. -bewertung in die Beurteilung einzubeziehen. Hieraus ergibt sich, dass sich mehr als die Hälfte der Verkehrsflächen in einem guten bis sehr guten Zustand befindet. Gravierende Beschädigungen liegen über alle Flächen betrachtet noch nicht vor. Somit bilden die im Verhältnis zum Richtwert geringeren Unterhaltungsaufwendungen noch kein erhebliches Risiko für den Kreis Warendorf ab. Allerdings mussten in der Vergangenheit bereits außerplanmäßige Abschreibungen gebucht werden. Dies zeigt, dass ein Risiko trotz der positiven Faktoren nicht ausgeschlossen werden kann.

In Zusammenhang mit dem bereits fortgeschrittenen Alter der Verkehrsflächen und den geringen Reinvestitionen (siehe folgender Abschnitt) können die im Verhältnis zum Richtwert geringen Unterhaltungsaufwendungen mittelfristig ein Risiko für den Kreis Warendorf darstellen.

→ **Empfehlung**

Um einen zukünftigen Unterhaltungstau zu vermeiden, sollte der Kreis Warendorf regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren, wie Zustände der Straßen oder Höhe der (Re-)Investitionen, auswerten. Im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten sollte der Kreis Warendorf die Unterhaltungsaufwendungen anpassen.

### 8.3.4.3 Reinvestitionen

→ **Feststellung**

Die Reinvestitionen liegen in der Regel unter den Abschreibungen. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für den Kreis Warendorf ein Risiko darstellen.

*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.*

Reinvestitionen liegen vor, wenn ein Vermögensgegenstand erneuert oder der Wert über den ursprünglichen Zustand hinaus verbessert wird. Der **Kreis Warendorf** kann die Höhe der Reinvestitionen benennen.

Die Reinvestitionen stellen sich in den Jahren 2017 bis 2020 folgendermaßen dar:

#### Abschreibungen, Reinvestitionen und Reinvestitionsquote 2017 bis 2020

	2017	2018	2019	2020
Abschreibungen auf Sachanlagen und immaterielle Vermögensgegenstände in Euro	3,76 Mio.	3,76 Mio.	3,85 Mio.	3,89 Mio.
Reinvestitionen Verkehrsflächen in Euro	2,34 Mio.	2,39 Mio.	2,71 Mio.	3,51 Mio.
Reinvestitionsquote in Prozent	62,18	62,58	70,39	90,42

In der Übersicht ist deutlich zu erkennen, dass im Jahr 2020 außergewöhnlich hohe Reinvestitionen vorliegen. Hier wurden zwei größere Projekte mit einer hohen Kostenintensität durchgeführt (K 23/9 und K 27). In der Regel liegen die jährlichen Reinvestitionen zwischen 2,0 und 2,5 Mio. Euro.

Im Verhältnis zu den durchschnittlichen Abschreibungen von rund 3,8 Mio. Euro ergibt sich eine Reinvestitionsquote von rund 60 bis 70 Prozent. Im Ausnahmejahr 2020 lag diese bei rund 90 Prozent.

Die für den Kreis Warendorf durchschnittlich errechnete Reinvestitionsquote liegt deutlich unter dem des Richtwertes von 100 Prozent. Auch bei den Reinvestitionen muss der Richtwert nicht zwingend jedes Jahr erreicht werden. Eine geringe Reinvestitionsquote kann über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel sein. Setzt sich die Differenz aus Abschreibungen und Reinvestitionen aber über einen längeren Zeitraum hin fort, so sind damit Risiken sowohl für den Haushalt und die Bilanz als auch für den Zustand der Verkehrsflächen verbunden.

Neben den „normalen“ Abschreibungen sind beim Kreis Warendorf auch außerplanmäßige Abschreibungen entstanden. Aufgrund einer durchgeführten Zustandsbewertung aller Kreisstraßen in 2019 war im Haushalt 2019 eine außerplanmäßige Abwertung des Vermögenswertes der Verkehrsflächen i.H.v. rund 3,5 Mio. Euro notwendig. Diese wird bei der Berechnung hinzuzugedaddiert und erhöht rechnerisch den Investitionsbedarf.

Auch für die Folgejahre plant der Kreis Warendorf mit jährlichen Reinvestitionen in Höhe von ca. 2,0 bis 2,5 Mio. Euro, mit leichten Schwankungen in den einzelnen Jahren. Dies ergibt auch langfristig eine Reinvestitionsquote von 55 bis 65 Prozent.

#### → **Empfehlung**

Mit Blick auf den Werteverzehr der Verkehrsflächen in der Bilanzsumme sollte der Kreis Warendorf die Reinvestitionen anpassen, um das vorzeitige Verschlechtern des Zustandes zu verhindern.

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 Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW)) 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 Deckschichtenerneuerungen zu aktivieren. Dadurch kann es künftig zu Verschiebungen von konsumtiven zu investiven Maßnahmen kommen.

Beim Kreis Warendorf wurde der Komponentenansatz mit dem Haushaltsplan 2020 zur Entlastung des Haushaltes und folglich zur Minderung der Kreisumlage eingeführt. In den Folgejahren

wurden weiterhin investive Maßnahmen aufgrund der Möglichkeit des Komponentenansatzes eingeplant und somit Instandhaltungsaufwendungen vermieden.

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 Warendorf 2017 bis 2020

	2017	2018	2019	2020
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	0,92	0,89	0,89	0,69
Reinvestitionen je qm in Euro	0,74	0,74	0,85	1,10
<b>Finanzmitteleinsatz je qm in Euro</b>	<b>1,66</b>	<b>1,63</b>	<b>1,74</b>	<b>1,79</b>

Aufgrund der unterschiedlichen Reinvestitionen in den hier aufgeführten Jahren ist auch der Finanzmitteleinsatz im Zeitverlauf unterschiedlich. Durchschnittlich setzt der Kreis Warendorf 1,71 Euro je qm an Finanzmitteln ein. Ausgehend von der Flächengröße und den Abschreibungen ergibt sich für den Kreis Warendorf ein ungefährender Finanzmittelbedarf von 2,49 Euro je qm und Jahr. Dieser setzt sich wie folgt zusammen:

- Unterhaltungsaufwendungen 1,30 Euro je qm (gem. Richtwert FGSV) zuzüglich
- Reinvestitionen 1,19 Euro je qm  
(Abschreibung / Verkehrsfläche -> 3,8 Mio. Euro / 3,2 Mio. qm).

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

- Dem Kreis Warendorf sind die Grunddaten für den Bereich Straßenbegleitgrün bekannt.

*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.*

Dem **Kreis Warendorf** sind die Flächendaten seines Straßenbegleitgrüns bekannt. Auch kann der Kreis die Aufwendungen für Pflege und Unterhaltung dieser Flächen beziffern.

Das Straßenbegleitgrün wird vom Kreis Warendorf selbst gepflegt und unterhalten. Die entsprechenden Arbeiten führt der Bauhof durch.

Wie auch bei den Verkehrsflächen werden beim Bauhof die entsprechenden Leistungen (Personal, Material, Fahrzeuge) über die Bauhofsoftware erfasst. Allerdings erachtet die gpaNRW auch für diesen Bereich eine Kostenrechnung als hilfreich, um den Ressourceneinsatz darzustellen. Die Ausführungen zur Kostenrechnung bei den Verkehrsflächen (Kapitel 8.3.1.3) gelten hier entsprechend.

Als maßgebendes Ziel für den Bereich des Straßenbegleitgrüns hat der Kreis Warendorf die Einhaltung der Verkehrssicherungspflichten genannt. Hier stehen insbesondere die Freihaltung von Sichtdreiecken, die Beseitigung von Sichtbehinderungen sowie die Freihaltung des Lichtraumprofils im Fokus.

Um einen verkehrssicheren Zustand zu gewährleisten, führt der Kreis Warendorf regelmäßig Strecken- und Baumkontrollen durch.

Kennzahlen mit Finanzbezug können aufzeigen, ob und wo Optimierungsmöglichkeiten bestehen. Sie bilden eine wesentliche Basis für Wirtschaftlichkeitsentscheidungen. Erst hierdurch kann sachgerecht entschieden werden, ob Leistungen vergeben werden sollten oder ob Eigenleistungen ggf. soweit optimiert werden können, so dass sie wettbewerbsfähig sind. Der Kreis Warendorf bildet eine Reihe von Kennzahlen u.a. mit Finanzbezug ab. Hierzu tauscht sich der Kreis auch in einem Vergleichsring mit anderen Kommunen bzw. Kreisen aus.

## 8.4.2 Strukturen

- Der überwiegende Teil der Straßenbegleitgrüns besteht aus Rasenflächen. Aufgrund dieser Struktur ist eine kostengünstige Pflege möglich.

Die Strukturen des Straßenbegleitgrüns können begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Der **Kreis Warendorf** pflegt und unterhält rund 3,3 Mio. qm Straßenbegleitgrün. Der überwiegende Teil (ca. 91 Prozent) des Straßenbegleitgrüns sind Rasenflächen. Davon werden ca. 40 Prozent intensiv und 60 Prozent extensiv gepflegt. Bei der intensiven Rasenpflege wird die Fläche in Abhängigkeit der Witterungsverhältnisse ca. zweimal im Jahr gemäht, bei der extensiven Pflege einmal jährlich.

Sträucher und Gehölze bilden eine Fläche von ca. 286.000 qm ab (neun Prozent). In einem Rhythmus von ca. drei Jahren finden hier die Pflegedurchgänge statt.

### Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün 2020

Kennzahlen	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	11,85	0,90	2,66	6,58	10,70	17,30	26
Anteil Fläche Rasen an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	91,31	41,55	70,16	81,63	89,53	100	19

Aufgrund der geringen Bevölkerungsdichte liegt die Fläche Straßenbegleitgrün je Einwohner im interkommunalen Vergleich im oberen Bereich.

Der überwiegende Teil der gesamten Fläche des Straßenbegleitgrüns besteht aus Rasenfläche. Damit bildet der Kreis Warendorf im Vergleich mit den anderen Kreisen einen hohen Wert ab. Ein hoher Anteil an Rasenflächen kann sich aus wirtschaftlicher Sicht tendenziell begünstigend auswirken.

Anpassungen an die Auflagen von Naturschutzbehörden und –verbänden stehen die Kreisbauhöfe offen gegenüber. Durch Schulungen der Straßenwärter soll auf die gestiegenen Belange des Naturschutzes eingegangen werden. Diese werden dann in die Pflege des Straßenbegleitgrüns miteinfließen.

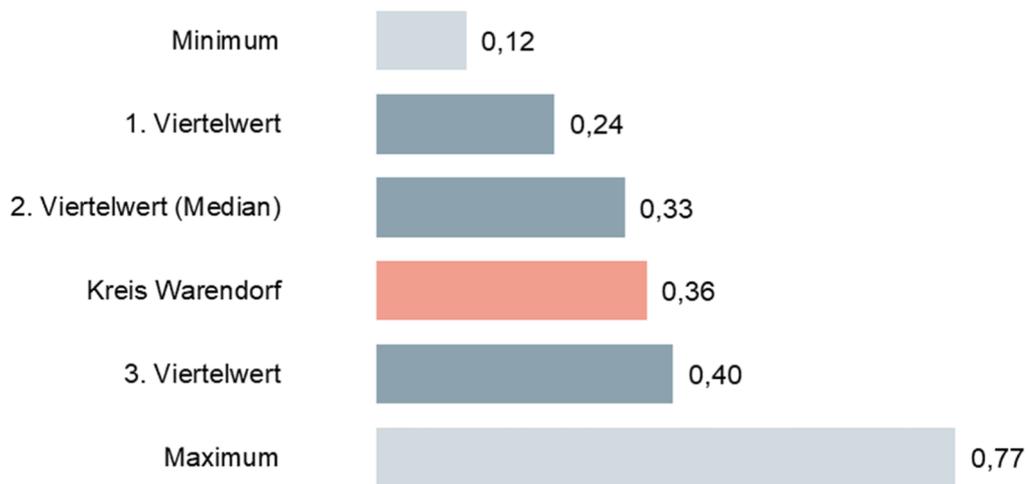
#### 8.4.3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

- Die Unterhaltungsaufwendungen für das Straßenbegleitgrün sind beim Kreis Warendorf durchschnittlich.

*Ein Kreis sollte die Pflege und Erhaltung des Straßenbegleitgrüns wirtschaftlich gestalten. Hierzu nutzt er Steuerungsinstrumente, um die Wirtschaftlichkeit hinsichtlich Flächen, deren Gestaltung und Pflege sowie die Leistungserbringung zu analysieren und zu bewerten. Orientiert an den notwendigen funktionalen Zielsetzungen und unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten setzt ein Kreis entsprechend angemessene Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün ein.*

Die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns des **Kreises Warendorf** haben im Jahr 2020 eine Höhe von rund 1,1 Mio. Euro. Hierbei handelt es sich ausschließlich um Eigenleistungen des Kreises.

### Aufwendungen Straßenbegleitgrün Warendorf je qm in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 24 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit einem Kennzahlenwert von 0,36 Euro je qm liegt der Kreis Warendorf im interkommunalen Vergleich beim Median und ist somit unauffällig. Im Durchschnitt der letzten vier Jahre liegt der Kennzahlenwert in einer ähnlichen Größenordnung.

## 8.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Verkehrsflächen</b>					
F1	Der Kreis Warendorf hat für den Bereich Verkehrsflächen strategische Vorgaben definiert. Durch die Bildung von konkreten, operativen Zielvorgaben kann der Bereich weiter optimiert werden. Dem Fachausschuss wird regelmäßig über die Maßnahmen berichtet.	278	E1	Der Kreis Warendorf sollte weitere, konkrete Vorgaben und Ziele für die Straßenunterhaltung definieren und mit messbaren Zielvorstellungen ergänzen und diese festschreiben.	279
F2	Die Unterhaltungsaufwendungen des Kreises Warendorf für seine Verkehrsflächen liegen deutlich unterhalb des Richtwertes.	288	E2	Um einen zukünftigen Unterhaltungsstau zu vermeiden, sollte der Kreis Warendorf regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren, wie Zustände der Straßen oder Höhe der (Re-)Investitionen, auswerten. Im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten sollte der Kreis Warendorf die Unterhaltungsaufwendungen anpassen.	289
F3	Die Reinvestitionen liegen in der Regel unter den Abschreibungen. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für den Kreis Warendorf ein Risiko darstellen.	289	E3	Mit Blick auf den Werteverzehr der Verkehrsflächen in der Bilanzsumme sollte der Kreis Warendorf die Reinvestitionen anpassen, um das vorzeitige Verschlechtern des Zustandes zu verhindern.	290

**Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2020**

Kennzahlen	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	61,34	37,78	46,52	55,34	65,77	80,16	20
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,69	0,22	0,53	0,68	1,07	1,57	29
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	0,85	0,36	0,53	0,81	1,12	1,50	24

Kennzahlen	Kreis Warendorf	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Reinvestitionsquote in Prozent	90,42	13,65	39,80	77,94	103	168	30
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	71,54	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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**DE-e** [Poststelle@gpanrw.de-mail.de](mailto:Poststelle@gpanrw.de-mail.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)