

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*des Kreises Kleve  
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 Kleve	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Ausgangslage des Kreises Kleve	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 Kleve	20
0.4 Überörtliche Prüfung	23
0.4.1 Grundlagen	23
0.4.2 Prüfungsbericht	23
0.5 Prüfungsmethodik	25
0.5.1 Kennzahlenvergleich	25
0.5.2 Strukturen	26
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	26
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	26
0.6 Prüfungsablauf	27
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	29
<b>1. Finanzen</b>	<b>42</b>
1.1 Managementübersicht	42
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	44
1.3 Haushaltssituation	45
1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen	46
1.3.2 Haushaltsstatus	49
1.3.3 Ist-Ergebnisse	51
1.3.4 Plan-Ergebnisse	58
1.3.5 Eigenkapital	65
1.3.6 Schulden und Vermögen	68
1.4 Haushaltssteuerung	74
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	74
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	75
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	78
1.4.4 Fördermittelmanagement	83

1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	86
<b>2.</b>	<b>Tax Compliance Management System</b>	<b>93</b>
2.1	Managementübersicht	93
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	93
2.3	Ausgangslage	94
2.4	Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS	95
2.5	Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS	95
2.5.1	Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten	96
2.5.2	Bestands- und Risikoanalyse	97
2.5.3	Informationsbeschaffung und –bereitstellung	99
2.5.4	Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung	101
2.5.5	Überwachung und Verbesserung des TCMS	102
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	104
<b>3.</b>	<b>Informationstechnik</b>	<b>105</b>
3.1	Managementübersicht	105
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	106
3.3	IT-Profil	107
3.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	109
3.3.2	IT-Kosten	112
3.3.3	Digitalisierung	116
3.3.4	Prozessmanagement	127
3.3.5	IT-Sicherheit	131
3.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	133
3.4	IT an Schulen	136
3.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	141
<b>4.</b>	<b>Hilfe zur Erziehung</b>	<b>144</b>
4.1	Managementübersicht	144
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	146
4.3	Strukturen	147
4.3.1	Umgang mit den Strukturen	150
4.3.2	Präventive Angebote	151
4.4	Organisation und Steuerung	154
4.4.1	Organisation	154
4.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	155
4.4.3	Finanzcontrolling	156
4.4.4	Fachcontrolling	158
4.5	Verfahrensstandards	160
4.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	160
4.5.2	Prozesskontrollen	167
4.6	Personaleinsatz	168

4.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	170
4.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	172
4.7	Leistungsgewährung	173
4.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	173
4.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	185
4.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	198
4.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	200
<b>5.</b>	<b>Hilfe zur Pflege</b>	<b>206</b>
5.1	Managementübersicht	206
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	207
5.3	Demografische Entwicklung	208
5.4	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	211
5.4.1	Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	211
5.4.2	Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	212
5.5	Organisation und Personaleinsatz	225
5.5.1	Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	225
5.5.2	Personaleinsatz Hilfe zur Pflege	226
5.5.3	Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde	228
5.6	Steuerung und Controlling	230
5.6.1	Pflegeinfrastruktur	230
5.6.2	Finanz- und Fachcontrolling	234
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	236
<b>6.</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>239</b>
6.1	Managementübersicht	239
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	241
6.3	Baugenehmigung	241
6.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	241
6.3.2	Rechtmäßigkeit	243
6.3.3	Geschäftsprozesse	244
6.3.4	Schnittstellen	245
6.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	249
6.3.6	Digitalisierung	251
6.3.7	Personaleinsatz	254
6.3.8	Bauberatung	258
6.3.9	Dauer der Genehmigungsverfahren	261
6.3.10	Transparenz und Steuerung	265
6.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	267
<b>7.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>271</b>
7.1	Managementübersicht	271
7.2	Inhalte, Ziele und Methodik	272

7.3	Organisation des Vergabewesens	273
7.3.1	Organisatorische Regelungen	273
7.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	278
7.3.3	Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Lieferleistung	279
7.3.4	Einsatz einer Vergabemanagementsoftware	281
7.3.5	Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen	283
7.4	Allgemeine Korruptionsprävention	284
7.5	Sponsoring	289
7.6	Bauinvestitionscontrolling	290
7.7	Nachtragswesen	292
7.7.1	Abweichungen vom Auftragswert	293
7.7.2	Organisation des Nachtragswesens	294
7.8	Maßnahmenbetrachtung	296
7.9	Anlage: Ergänzende Tabellen	297
<b>8.</b>	<b>Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün</b>	<b>301</b>
8.1	Managementübersicht	301
8.2	Inhalte, Ziele und Methodik	303
8.3	Verkehrsflächen	303
8.3.1	Steuerung	304
8.3.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	308
8.3.3	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	311
8.3.4	Erhaltung der Verkehrsflächen	314
8.4	Straßenbegleitgrün	322
8.4.1	Steuerung	322
8.4.2	Strukturen	323
8.4.3	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	324
8.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	328
<b>9.</b>	<b>gpa-Kennzahlenset</b>	<b>Fehler! Textmarke nicht definiert.</b>
9.1	Inhalte, Ziele und Methodik	<b>Fehler! Textmarke nicht definiert.</b>
9.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	<b>Fehler! Textmarke nicht definiert.</b>
9.3	gpa-Kennzahlenset	<b>Fehler! Textmarke nicht definiert.</b>
	<b>Kontakt</b>	<b>330</b>

## 0. Vorbericht

### 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Kleve

#### 0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung des Kreises Kleve 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.

Wie schon in der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2016 ist die **Haushaltssituation** der kreisangehörigen Kommunen im Kreis Kleve besser als die in den Kommunen der Vergleichskreise. Zwar ist die allgemeine Finanzkraft im Kreis gering, gleichwohl unterliegt keine der 16 Kommunen des Kreises Kleve aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Ein in Summe negativ geplantes Jahresergebnis der Kommunen im Kreis Kleve indiziert jedoch deren Konsolidierungsbedarf. Der Kreis nimmt darauf Rücksicht und entlastet seine Kommunen um rund neun Mio. Euro, indem er eine nicht auskömmliche Kreisumlage plant. Die allgemeine Kreisumlage des Kreises Kleve ist einwohnerbezogen deutlich geringer als die in den meisten anderen Kreisen. Obwohl der Umlagebedarf von 2016 bis 2020 kontinuierlich gestiegen ist, hat der Kreis Kleve 2020 je Einwohner einen geringeren Umlagebedarf als Dreiviertel der Kreise bzw. der Städte-Region in NRW. Mit Ausnahme des Jahres 2016 ist das tatsächliche Umlagevolumen höher als der Umlagebedarf, sodass der Kreis in den vier Jahren von 2017 bis 2020 positive Jahresergebnisse von insgesamt 17,3 Mio. Euro erzielt.

Die positiven Ergebnisse der letzten Jahre verbessern die vergleichsweise gute Eigenkapitalausstattung des Kreises Kleve weiter. Er gehört zu den 75 Prozent der Kreise mit den besten Eigenkapitalquoten. Daher ist es auch gerechtfertigt und sinnvoll, die kreisangehörigen Kommunen zu entlasten, auch wenn die Abschreibung oder Ausbuchung der Bilanzierungshilfe in Höhe von rund 9,7 Mio. Euro zusätzlich eigenkapitalmindernd wirkt.

Die Gesamtverbindlichkeiten des Kreises Kleve sind vergleichsweise hoch. Obwohl die Altersstruktur des Gebäude- und Straßenvermögens aus bilanzieller Sicht überwiegend ausgewogen ist, sieht der Kreis Kleve dennoch einen Investitionsbedarf, insbesondere im Bereich der Förderschulen. Insgesamt plant er in den kommenden Jahren deshalb Investitionen in Höhe von

111 Mio. Euro, was zu einem weiteren Anstieg der Verbindlichkeiten führen wird, aber auch zum Erhalt des Vermögens beiträgt.

Der Kreis Kleve verfügt über ein gut funktionierendes auch unterjähriges Berichtswesen, sodass der Verwaltungsführung und den politischen Gremien die zur **Haushaltssteuerung** erforderlichen Informationen jederzeit vorliegen.

Der Kreis Kleve kann steigende Aufwendungen, insbesondere bei den Sozialleistungen, nicht maßgeblich beeinflussen. Aufwandssteigerungen der letzten Jahre gleicht er überwiegend mit Schlüsselzuweisungen und der Kreisumlage aus. Aber auch mit Einsparungen in den Bereichen SGB II und Kosten der Unterkunft konnte der Kreis Kleve Aufwandssteigerungen, zumindest teilweise, kompensieren.

Bedingt durch hohe Ermächtigungsübertragungen für den Breitbandausbau in 2019 und 2020 gehört der Kreis im Vergleichsjahr 2020 zu den Kreisen, die hohe investive Auszahlungen in Folgejahre übertragen. Aber auch Haushaltsermächtigungen für konsumtive Aufwendungen überträgt der Kreis Kleve in einem überdurchschnittlichen Umfang. Da der Kreis Haushaltsermächtigungen im investiven Bereich im Durchschnitt nur zu ca. 43 Prozent ausschöpft, sollte er künftig zurückhaltender mit Ermächtigungsübertragungen umgehen und die Möglichkeiten zur Übertragung einschränken.

Auch für das Fördermittelmanagement sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten. Die Fördermittelakquise und -bewirtschaftung erfolgen beim Kreis Kleve dezentral und eigenverantwortlich in den Fachbereichen. Die gpaNRW empfiehlt, für beide Aufgaben einen einheitlichen Handlungsrahmen zu schaffen und diesen zu verschriftlichen. Über ein Fördercontrolling und entsprechende Berichte sollte der Kreis die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte zentral erfassen und die Entscheidungsträger regelmäßig über deren Stand informieren.

Der Kreis Kleve hat sich bereits frühzeitig seit 2019 mit dem **Tax Compliance Management System (TCMS)** befasst und das TCMS zum Jahresbeginn 2023 eingeführt. Eine Dienstanweisung und die Tax Compliance Richtlinie sind in Kraft. Für die erkannten Risiken sollte der Kreis noch eine Risikomatrix erarbeiten und ein Fortbildungskonzept für die Tax Compliance Verantwortlichen erstellen. Auch ein regelmäßiges Berichtswesen an den Landrat zum Stand und zur Fortentwicklung des TCMS sollte der Kreis etablieren.

Das IT-Betriebsmodell des Kreises Kleve ist gekennzeichnet durch eine starke Ausgliederung von Leistungen an den Zweckverband Kommunales Rechenzentrum Niederrhein (KRZN). Um die Möglichkeiten des IT-Betriebsmodells bestmöglich ausschöpfen zu können, sollte der Kreis seine IT künftig auf der Grundlage einer formalisierten IT-Strategie steuern.

Die IT-Kosten sind im Kreis Kleve vergleichsweise hoch, aufgrund der Rahmenbedingungen des KRZN durch den Kreis Kleve aber nicht unmittelbar zu beeinflussen. Der Kreis sollte daher auf eine verursachungsgerechtere Leistungsabrechnung im Zweckverband hinwirken.

Der Kreis Kleve hat Steuerungsprozesse und strategische Vorgaben seiner **Informationstechnologie (IT)** nicht immer formalisiert. Das birgt Risiken, da Strategieziele und operative Abläufe von den handelnden Personen abhängig sind. Gleichwohl liegen der IT-Bereitstellung und der Digitalisierung des Kreises Kleve gute gelebte Strukturen zugrunde. Das gilt auch für die Schul-

IT. Der Kreis hat eine zentrale und gut funktionierende IT-Steuerung für seine Schullandschaft aufgebaut, für die jedoch bisher eine Formalisierung fehlt.

Die digitale Transformation des Kreises Kleve hat bereits einen guten Stand erreicht. Auch aufgrund der Altersstruktur der Beschäftigten des Kreises Kleve sollte der Kreis die Digitalisierung innerhalb der Kreisverwaltung mit Priorität vorantreiben, denn innerhalb der nächsten zehn bis zwölf Jahre wird der Kreis rund ein Drittel seiner Belegschaft verlieren.

Im Hinblick auf ein systematisches Prozessmanagement und organisatorische Maßnahmen zur IT-Sicherheit sieht die gpaNRW noch Handlungsbedarf. Das Prozessmanagement sollte der Kreis weiter ausbauen und enger mit der IT verzahnen. Konzeptionelle Defizite im IT-Sicherheitsmanagement sowie in der IT-Notfallvorsorge sollte er schnellstmöglich beheben. Auch wäre es wichtig, die erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Kleve für das Prüfen von und mit IT handlungsfähig wird. Aktuell hat sie kaum die Möglichkeit, über Beratungen und interne Prüfungen zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT beizutragen. Notwendige IT-Prüfungen kann sie nur mit Unterstützung des KRZN absichern.

Die Aufwendungen für die **Hilfen zur Erziehung** haben in den Kreisen mit einem Jugendamt einen großen Anteil an deren Gesamtaufwendungen. Im Jahr 2020 wendet der Kreis Kleve fast 15 Mio. Euro dafür auf. Je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre sind die Aufwendungen im Kreis Kleve jedoch vergleichsweise gering. Der einwohnerbezogene Fehlbetrag ist sogar der niedrigste im Kreisvergleich. Hier wirkt sich positiv aus, dass der Kreis Kleve den höchsten Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen hat und somit kostenintensive Heimunterbringungen vermeiden kann. Seinen Pflegekinderdienst (PKD) hat der Kreis Kleve mit dem zuführenden PKD weiter unterteilt und damit eine besondere Organisation gewählt. Diese wirkt sich positiv auf die Pflegeverhältnisse aus. Allerdings sollte der Kreis Kleve den PKD, wie auch den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) und den Spezialdienst Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII wie geplant mit den notwendigen Personalressourcen ausstatten, um den Anforderungen an eine qualitative Fallbearbeitung gerecht werden zu können. So haben unsere Analysen ergeben, dass im ASD des Jugendamtes des Kreises Kleve je Vollzeitstelle im Vergleich die meisten Hilfefälle bearbeitet werden.

Im Jugendamt des Kreises Kleve gibt es bisher keine Qualitätshandbücher, in denen alle Arbeitsabläufe und Standards beschrieben und visualisiert sind. Einzig für den PKD sind Prozessbeschreibungen vorhanden. Sein Finanzcontrolling und die Steuerung der Hilfen zur Erziehung kann der Kreis verbessern, wenn er künftig steuerungsrelevante Kennzahlen erhebt und regelmäßig auswertet. Und auch das bisher einzelfallorientierte Fachcontrolling könnte das Jugendamt weiter ausbauen, indem es Daten fallübergreifend, aber auch auf Träger und einzelne Hilfearten bezogen, auswertet.

Obwohl im Jugendamt des Kreises Kleve verschiedene Steuerungsinstrumente noch nicht vorhanden sind, erreicht der Kreis Kleve im Vergleich geringe Falldichten und Aufwendungen in den Hilfen zur Erziehung. Die gelebte und in der Praxis bereits seit Jahren umgesetzte Verfahrensweise funktioniert somit gut. Gleichwohl sollte der Kreis Standards erarbeiten und seine Controllingtätigkeiten ausbauen, um eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung sicherzustellen und auch die Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Jugendamt zu erleichtern.

Im Kreis Kleve nimmt ein vergleichsweise geringer Anteil der Menschen über 65 Jahre **Hilfe zur Pflege** in Anspruch. Obwohl die Kaufkraft im Kreis niedrig ist, benötigt auch nur ein geringer Anteil der Pflegebedürftigen Unterstützung vom Kreis, um die Kosten der Pflege finanzieren zu können. Dafür reichen im Kreis Kleve bisher meistens das eigene Einkommen und Vermögen sowie die Leistungen der Pflegeversicherung aus. Eine Erklärung dafür könnten familiäre Strukturen sein, die es ermöglichen, dass Pflegebedürftige zu Hause gepflegt werden können. Wichtig ist, dass der Kreis mit präventiven Angeboten, wie z.B. der Pflege- und Wohnberatung, auch diese pflegebedürftigen Menschen und deren Angehörige erreicht, um sie frühzeitig beratend zu unterstützen und eine möglichst lange ambulante Betreuung zu ermöglichen.

Der Kreis Kleve hat die zweithöchsten Transferaufwendungen je Leistungsbezieher. Bei den ambulanten Hilfen ist dies unter anderem auf den Anteil der Leistungsbezieher in den kostenintensiven ambulanten Wohngemeinschaften zurückzuführen. Aber auch die stationären Aufwendungen, einschließlich des Pflegewohngeldes, sind im Kreis Kleve höher als in den meisten Kreisen in NRW. Hier wirken sich bereits getätigte Investitionen in den Einrichtungen aus.

Der Kreis Kleve kann nach den Gesetzesänderungen kaum mehr Erträge generieren, um einen Teil seiner Aufwendungen zu decken. Die Entlastung durch Erträge aus Unterhalt und privatrechtlichen Ansprüchen ist wesentlich geringer als in anderen Kreisen, obwohl die Mitarbeitenden qualifiziert sind und regelmäßig zu den komplexen Themen fortgebildet werden.

Wichtig ist auch das Vorhalten einer auskömmlichen Pflegeinfrastruktur. Die örtliche Pflegeplanung des Kreises Kleve gibt einen umfassenden Überblick über die Versorgungsstruktur des Kreises. In der stationären Pflege und Kurzzeitpflege stehen im Kreis einwohnerbezogen im Vergleich mehr Plätze zur Verfügung. Das Angebot an Tagespflege ist aber noch vergleichsweise gering. So haben vier Kommunen im Kreis bisher kein eigenes Tagespflegeangebot.

Die WTG-Behörde hat mit der Stärkung des Gewaltschutzes in Einrichtungen weitere Aufgaben bekommen. Da die WTG-Behörde des Kreises Kleve im Jahr 2020 die meisten Einrichtungen je Vollzeit-Stelle betreut, sollte der Kreis wie geplant Personal aufstocken, damit er die Prüfungen zur Qualitätssicherung in Pflegeeinrichtungen auch zukünftig ordnungsgemäß durchführen kann.

Die untere **Bauaufsicht** des Kreises Kleve hält die gesetzlich vorgegebenen Fristen für die Bearbeitung von Bauanträgen ein. Die Prozesslaufzeiten von der Antragstellung bis zur Erteilung des Bescheides sind überdurchschnittlich lang. Ein Grund dafür ist, dass fast 90 Prozent der Bauanträge unvollständig eingehen und Unterlagen nachgefordert werden müssen. Deshalb ist es wichtig, dass der Kreis künftig auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit des Bauantrages auswertet. Um den Anteil unvollständiger Bauanträge zu verringern, könnte der Kreis den Bauwilligen zusätzlich zur Bauberatung und zu den Informationen auf der kreiseigenen Homepage Checklisten für vollständige und fehlerfreie Antragsunterlagen zur Verfügung stellen.

Der Kreis Kleve steuert den Personaleinsatz in der Bauaufsicht bereits gut. In der Bearbeitung der eingehenden Bauanträge ist er interkommunal unauffällig. Der Kreis erfasst jedoch auch die unerledigten Anträge aus Vorjahren, um die für deren Bearbeitung notwendigen Personalressourcen berücksichtigen zu können. Danach ist die Bauaufsicht des Kreises Kleve durch Anträge aus Vorjahren stärker belastet als die Bauaufsichten in der Hälfte der Vergleichskreise.

Die digitale Bauakte hat der Kreis Kleve entsprechend den Vorgaben des OZG fristgerecht zum Ende des Jahres 2022 eingeführt. Er kann die Anträge aber noch nicht über das Bauportal

NRW bearbeiten. Für die Digitalisierung der Baugenehmigungsverfahren erfüllt der Kreis Kleve noch nicht alle Anforderungen. Die Verfahren führt er derzeit noch in Hybrid-Form, d.h. sowohl digital als auch parallel in analoger Form durch.

Der Kreis Kleve wickelt seine Baumaßnahmen über die Kreis Kleve Bauverwaltungs GmbH (KKB GmbH) ab. Die gpaNRW sieht in der Auslagerung von **Vergaben** mögliche Nachteile und Risiken, auf die sie im Teilbericht Vergabe hinweist. Die gpaNRW hatte im Zuge dieser Prüfung keinen Einblick in die Vergaben der KKB GmbH, sodass sich die Vergabeprüfung im Kreis Kleve auf die Liefer- und Dienstleistungsmaßnahmen beschränkt.

Die zentrale Vergabestelle (ZVS) des Kreises Kleve führt die Vergabeverfahren für Beschaffungen von Liefer- und Dienstleistungen, mit Ausnahme der Beschaffungen aus dem Bereich Rettungsdienst, durch. Diese Regelung sollte der Kreis überdenken und das komplexe, vergaberechtliche Fachwissen der ZVS zukünftig für die gesamte Verwaltung nutzen. Das gilt auch für den Einsatz der Vergabemanagementsoftware. Der Kreis sollte deren Einsatz auf die Bedarfsstellen und die Arbeitsgruppe Rechnungsprüfung (AG Rechnungsprüfung) ausweiten, um alle Vorteile und Synergien dieser Fachsoftware nutzen zu können. Auch verschiedene interne Regelungen des Kreises Kleve bedürfen einer Anpassung oder Ergänzung, um beispielsweise die AG Rechnungsprüfung besser in den Vergabeprozess einzubinden. Eine neue Vergabedienst-anweisung für den Kreis Kleve, die der aktuellen Rechtslage entspricht, ist zum 01. Januar 2022 in Kraft getreten. Im Hinblick auf Nachträge sollte der Kreis diese Dienst-anweisung allerdings überarbeiten und regeln, dass Aufträge und Nachträge auch unterhalb der festgelegten Wertgrenze verpflichtend der AG Rechnungsprüfung vorgelegt werden. Seine Regelungen zur Korruptionsprävention könnte der Kreis Kleve noch erweitern und auch eine Schwachstellen-analyse durchführen.

Unsere Betrachtung einzelner Vergabemaßnahmen unterstreicht die Notwendigkeit, dass alle Vergabeverfahren über die ZVS abgewickelt werden sollten. So haben wir festgestellt, dass bei einzelnen geprüften Maßnahmen vergaberechtliche Vorgaben nicht beachtet wurden.

Auch die Aufgabe der Erhaltung seiner Kreisstraßen hat der Kreis Kleve seit dem 01. Januar 2018 an die KKB GmbH übertragen. Deren Datenlage zu den **Verkehrsflächen** ist gut. Die KKB GmbH steuert die Erhaltungsmaßnahmen mit Hilfe einer Straßendatenbank, die sie auch für das Aufbruchmanagement und die Ergebnisse aus den Streckenkontrollen nutzt.

Die letzte Zustandserfassung im Jahr 2020 hat einen kurz- bis mittelfristigen Bedarf für Instandsetzungs- oder Erneuerungsmaßnahmen an rund 40 Prozent der Verkehrsfläche ergeben. Der Anlagenabnutzungsgrad von 45,75 Prozent indiziert einen besseren Zustand. Der Kreis Kleve sollte daher die bilanzielle Bewertung der Kreisstraßen mit den Ergebnissen aus der Zustandserfassung abgleichen und damit auch den Anforderungen an eine körperliche Inventur nachkommen. Der Kreis plant Neubau- und Unterhaltungsmaßnahmen, um die Substanz der Kreisstraßen und die Verkehrsverhältnisse im Kreis zu verbessern. Im Zeitraum 2021 bis 2025 will er im Umfang von rund 43 Mio. Euro in seine Verkehrsflächen investieren. Mit den geplanten Investitionen wird der Kreis den Wert seines Verkehrsflächenvermögens weiter erhöhen.

Die Unterhaltungsaufwendungen für die Kreisstraßen im Kreis Kleve erreichen mit 1,14 Euro je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche fast den Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrsw-

sen von 1,30 Euro je m<sup>2</sup>. Aufgrund der Struktur des Kreises Kleve mit vielen Kreisstraßen außerhalb von Ortsdurchfahren und einer weniger intensiven Nutzung der Kreisstraßen können Unterhaltungsmaßnahmen jedoch tendenziell günstiger realisiert werden.

Zum **Straßenbegleitgrün** liegen der KKB GmbH nur wenige Daten zur Steuerung vor. Da die KKB GmbH die Aufgabe für den Kreis Kleve jedoch bereits sehr kostengünstig wahrnimmt, sind wirtschaftliche Potenziale nicht zu erwarten. Insbesondere die Pflege der vergleichsweise vielen Straßenbäume im Straßenbegleitgrün ist im Kreis Kleve günstig.

## 0.2 Ausgangslage des Kreises Kleve

### 0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises Kleve. Diese prägen die Ausgangslage des Kreises. 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 heutigen Bevölkerungsstand des abgebildeten Kreises.

#### Strukturmerkmale des Kreises Kleve 2021



Der Kreis Kleve ist mit rund 1.200 km<sup>2</sup> Gebietsfläche ein flächenmäßig großer Kreis in NRW. Bei einer durchschnittlichen Einwohnerzahl ist die Bevölkerungsdichte mit 245 Einwohnern je km<sup>2</sup> vergleichsweise niedrig. Die größte Ausdehnung im Kreis von Nord nach Süd beträgt 61 km, von Ost nach West 40 km. 266 Kilometer Kreisstraßen befinden sich in der Baulast des

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

Kreises Kleve, das ist überdurchschnittlich viel. Dem Kreis gehören 16 kreisangehörige Kommunen an. Das sind mehr, als in Dreiviertel der Vergleichskreise. Keine der kreisangehörigen Kommunen im Kreis Kleve ist dem Segment einer großen kreisangehörigen Kommune zuzuordnen. Elf Kommunen sind kleine kreisangehörige Kommunen.

Diese Struktur wirkt sich auf das Aufgabenspektrum des Kreises Kleve aus, denn der Kreis übernimmt für die kleinen Kommunen vielfältige Aufgaben, die große Kommunen selbst wahrnehmen. Zehn weitere Kreise in NRW haben neun und mehr kleine Kommunen im Kreisgebiet. In insgesamt neun Kreisen gibt es keine große kreisangehörige Kommune. Rund ein Drittel aller Kreise in NRW hat somit im Hinblick auf die Anzahl und Größe seiner kreisangehörigen Kommunen eine ähnliche Struktur wie der Kreis Kleve.

Das Kreisjugendamt des Kreises Kleve ist für elf Kommunen im Kreis zuständig. Obwohl die Anzahl der vom Jugendamt betreuten Kommunen höher ist als in den meisten anderen Kreisen, betreut das Jugendamt nur durchschnittlich viele Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Hier wirkt sich ggf. ein geringer **Jugendquotient** im Kreis Kleve aus.

Fünf der kreisangehörigen Kommunen haben eine eigene Bauaufsicht. Der Kreis Kleve ist als Bauaufsichtsbehörde zuständig für die Städte und Gemeinden Bedburg-Hau, Issum, Kalkar, Kerken, Kranenburg, Rees, Rheurdt, Straelen, Uedem, Wachtendonk und Weeze. Die Zuständigkeit der Bauaufsicht umfasst rund 740 km<sup>2</sup> **Gebietsfläche**. Das ist mehr als in den meisten anderen Kreisen.

Die Strukturen wirken sich auf verschiedene Kennzahlen aus, insbesondere auf den Umlagebedarf, aber auch auf Kennzahlen zur Straßenunterhaltung oder im Prüfungsgebiet Bauaufsicht. In den jeweiligen Teilberichten gehen wir darauf ein.

Einige der Strukturdaten des Kreises Kleve wirken entlastend, beispielsweise eine geringe **SGB II-Quote** oder ein geringer **Altenquotient**. Die Strukturmerkmale zur wirtschaftlichen Stärke des Kreises Kleve zeigen im Vergleich dagegen eine eher belastende Wirkung.

Obwohl die Anzahl der Bezieher staatlicher Transferleistungen im Kreis Kleve vergleichsweise gering ist, ist die durchschnittliche **Kaufkraft** der Bevölkerung des Kreises Kleve sehr niedrig. In keinem anderen Kreis in NRW haben die Einwohnerinnen und Einwohner eine geringere Kaufkraft. Diese könnte dadurch beeinflusst sein, dass das Einkommen der in den Niederlanden arbeitenden Menschen im Kreis Kleve bei der Kaufkraft nicht berücksichtigt wird, diese Personen jedoch beim Divisor als Einwohner enthalten sind.

Auch die Ertragskraft des Kreises Kleve ist geringer als die der meisten Vergleichskreise und der Städte-Region. Als Indikator für die Ertragskraft des Kreises und der kreisangehörigen Kommunen insgesamt vergleichen wir die allgemeinen **Deckungsmittel**. Dazu gehören die Erträge aus dem Finanzausgleich und den Steuern der kreisangehörigen Kommunen sowie die Erträge aus den Schlüsselzuweisungen des Kreises. Der Kreis Kleve hat, wie schon in der letzten überörtlichen Prüfung, vergleichsweise niedrige allgemeine Deckungsmittel. Rund 190 Euro je Einwohner fehlten im Vergleich zum Median. Das entspricht auf alle Einwohner des Kreises bezogen fast 59 Mio. Euro. Auch das **Bruttoinlandsprodukt** (BIP) ist im Kreis Kleve niedriger als in Dreiviertel der Vergleichskreise. Das BIP ergibt sich aus dem Wert der im Kreisgebiet produzierten Waren und Dienstleistungen.

Die **Bevölkerungsprognosen** gehen für den Kreis Kleve von etwa gleichbleibenden Einwohnerzahlen bis 2040 aus. Allerdings wird sich die Altersstruktur der Bevölkerung, wie in den anderen Kreisen auch, deutlich verändern. In Relation zur erwerbstätigen, mittleren Generation (20 bis 65 Jahre) lebten 2020 im Kreis Kleve weniger junge Menschen unter 20 Jahren als in den meisten anderen Kreisen, denn der Jugendquotient ist niedriger als der 1. Viertelwert. Zwar ist der Anteil der Menschen über 65 Jahren an der mittleren Generation im Kreis Kleve noch vergleichsweise gering. Dieses Verhältnis wird sich bis 2040 aber voraussichtlich in Richtung der Altersgruppe über 65 Jahren verschieben. Die Auswirkungen des demografischen Wandels mit einem Zuwachs der Bevölkerung über 65 Jahre und einem Rückgang der jungen Bevölkerung werden sich auch im Kreis Kleve deutlich zeigen. Im Teilbericht Hilfe zur Pflege gehen wir näher auf die zu erwartenden Auswirkungen ein.

## 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

<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)

insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

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

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

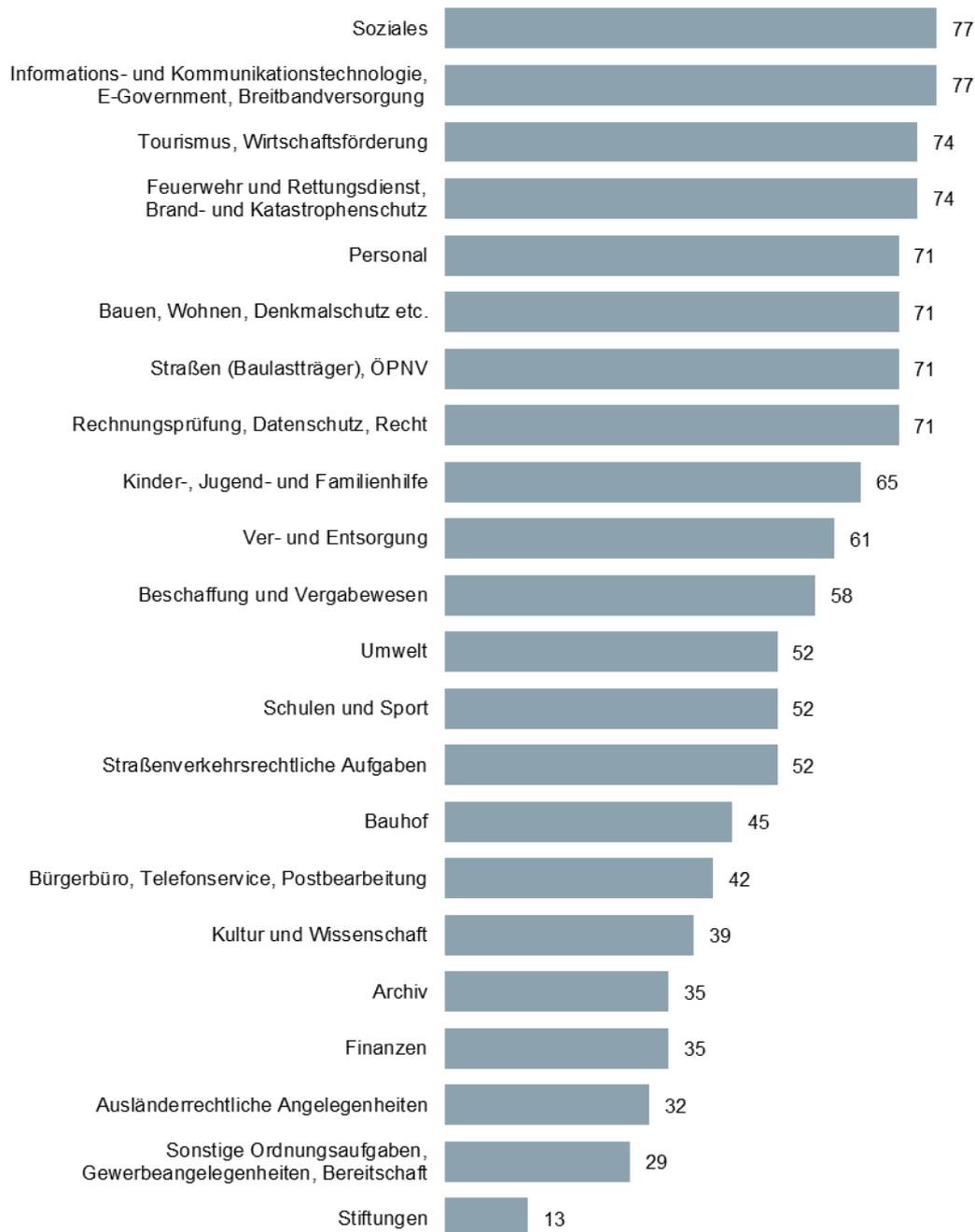
### **0.3.1 IKZ - Ergebnisse**

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

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

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

### 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

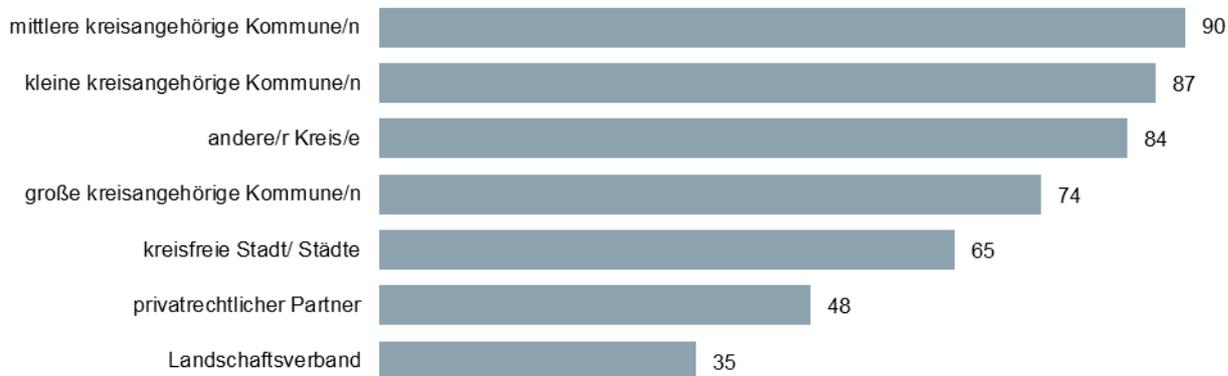


Der Blick auf die zukünftig geplanten IKZ-Projekte in den Kreisen zeigt ähnliche Schwerpunkte wie die Auswertung der bereits umgesetzten Projekte. Hier sehen die Kreise in den Aufgabenfeldern „Feuerwehr/Rettungsdienst/Brand- und Katastrophenschutz“ sowie „Straßen und ÖPNV“ offensichtlich den größten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



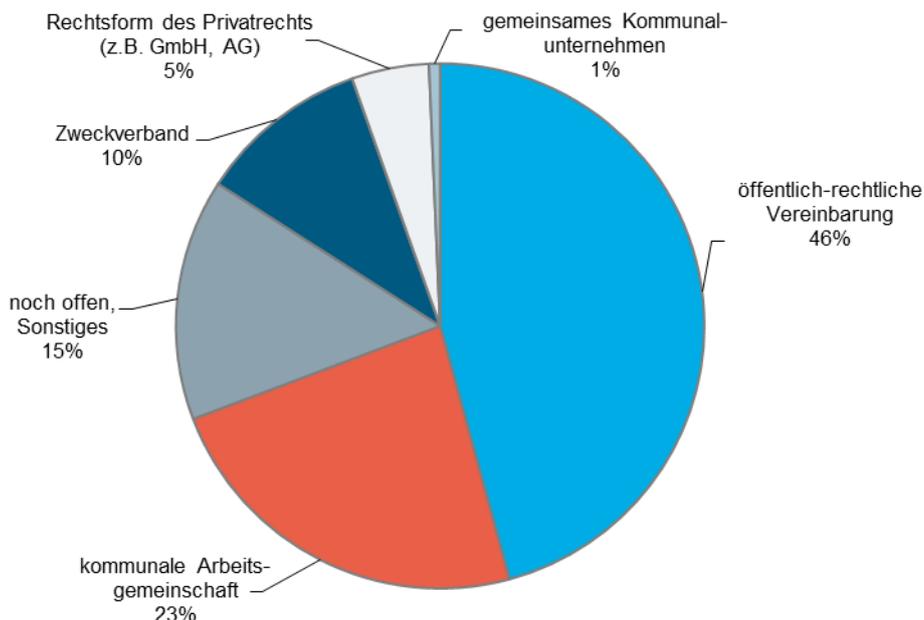
Mittlere und kleine kreisangehörige Kommunen gehen am häufigsten interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis ein. Auch die Kreise untereinander kooperieren in einer ähnlich hohen Intensität miteinander. Dagegen haben die großen Kommunen und auch potenzielle privatrechtliche Partner offensichtlich einen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



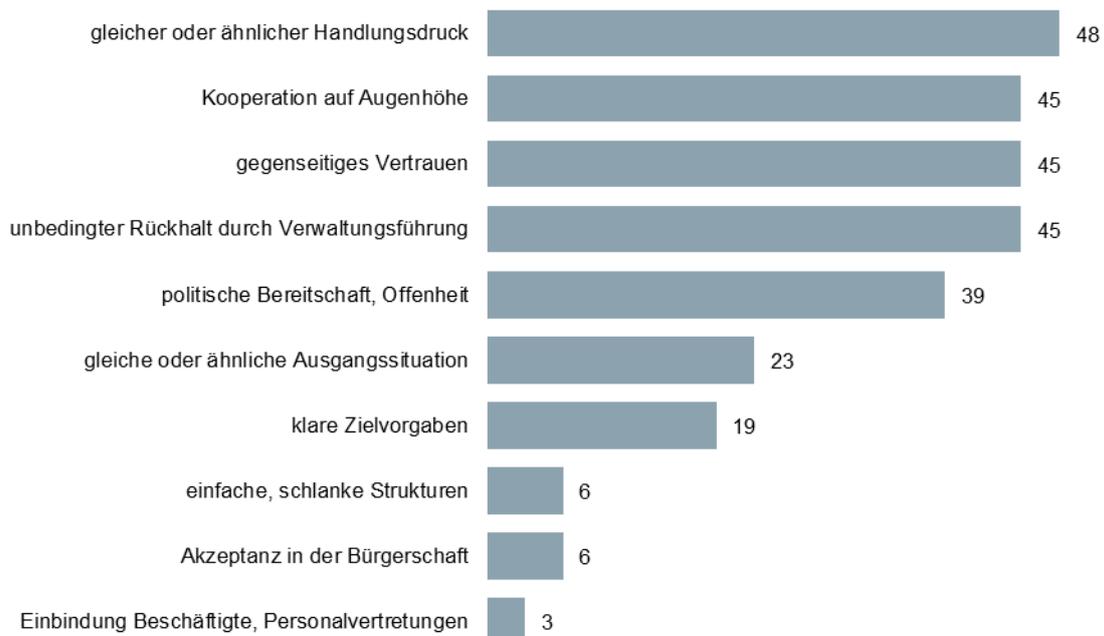
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung steht angesichts der auch in den Kreisen zumeist engen finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume mit Abstand an oberster Stelle. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich insbesondere aus kommunalverfassungs- und 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 Mitarbeiter-schaft sowie der Personalvertretungen haben hingegen offensichtlich nur eine untergeordnete Bedeutung für den Erfolg von IKZ.

### 0.3.1.7 Hindernisse

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

#### Hindernisse IKZ 2022 in Prozent



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

### 0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für den Kreis Kleve

Der Kreis Kleve arbeitet in zahlreichen Aufgabenfeldern mit seinen kreisangehörigen Kommu-nen zusammen. Darüber hinaus gibt es auch Kooperationen mit kreisfreien Städten, dem Land-schaftsverband Rheinland, der Bezirksregierung Düsseldorf sowie mit privatrechtlichen Part-nern. Der Kreis wählt für seine Kooperationsprojekte die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als Rechtsform. Er ist aber auch an Zweckverbänden und GmbHs beteiligt. Daneben hat der Kreis

auch andere Grundlagen für seine Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit gewählt, wie z.B. Kooperationsvereinbarungen oder vertragliche Vereinbarungen.

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

Im Aufgabenfeld Soziales führt der Kreis seit 2005 die wahrzunehmenden Aufgaben als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende in eigener Verantwortung und „aus einer Hand“ durch. Das Jobcenter des Kreises Kleve wiederum hat für seine Aufgabenerledigung in verschiedenen Bereichen und mit verschiedenen Partnern Kooperationsvereinbarungen geschlossen, beispielsweise mit der GKV-Arbeitsgemeinschaft und der Arbeiterwohlfahrt. Für zahlreiche Beratungsleistungen, z.B. die Suchtberatung, die Schuldnerberatung, die psychosoziale Beratung für Frauen hat der Kreis vertragliche Vereinbarungen mit verschiedenen Verbänden und Beratungsstellen getroffen. Menschen mit Migrationshintergrund erhalten ebenfalls Unterstützung von Verbänden, wie z.B. der Caritas Kreis Kleve e.V., der AWO Kreis Kleve oder auch dem KreisSportBund Kleve e.V. auf der Grundlage von Kooperationen mit dem Kreis Kleve und dem dortigen kommunalen Integrationszentrum.

Die Einrichtung einer gemeinsamen Adoptionsvermittlungsstelle beim Kreis Kleve aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ist ein weiteres Beispiel für eine gelungene Zusammenarbeit. Die Adoptionsvermittlungsstelle ist für die Jugendämter der Städte Emmerich am Rhein, Geldern, Goch, Kevelaer und Kleve und somit für den gesamten Kreis Kleve zuständig. Das Katholische Bildungsforum im Kreisdekanat Kleve übernimmt die Qualifizierung, Fachberatung, Fachvermittlung und Praxisbegleitung der Tagespflege im Kreis Kleve auf der Grundlage einer Kooperationsvereinbarung. Geplant hat der Kreis Kleve eine Vereinbarung über die Einrichtung einer Bereitschaftsgruppe für Inobhutnahmen.

Ausgeprägt ist die Interkommunale Zusammenarbeit beim Kreis Kleve im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie. Über den Zweckverband KRZN erhält der Kreis einen großen Teil seiner IT Leistungen. Details zu dieser Zusammenarbeit enthält der Teilbericht Informationstechnologie. 13 Kommunen am unteren Niederrhein haben einen Kooperationsvertrag zur Erstellung und zum Austausch von softwaregestützten Prozessmodellierungen geschlossen. Darüber kann der Kreis sein Prozessmanagement, welches für die Digitalisierung von wesentlicher Bedeutung ist, forcieren. Auch der geförderte Breitbandausbau im Kreis Kleve ist Gegenstand interkommunaler Zusammenarbeit. So hat der Kreis für die Durchführung des Breitband- bzw. Gigabitbaus eine Kooperationsvereinbarung mit den kreisangehörigen Kommunen geschlossen.

Der Kreis Kleve gehört einem weiteren Zweckverband an, dem Studieninstitut Niederrhein (S.I.N.N). Auf der Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung mit dem S.I.N.N lässt der Kreis Kleve seine Beschäftigten dort qualifizieren und fortbilden.

Auch im Aufgabenfeld Feuerwehr und Rettungsdienst hat der Kreis Kleve zahlreiche Kooperationen. So hat er beispielsweise die Rettungsdienstaufgaben für die Gemeinde Rheurdt auf die Stadt Moers übertragen und nimmt diese Aufgaben selbst im Grenzbereich zwischen den Krei-

sen Kleve und Wesel wahr. Auch grenzüberschreitend mit mehreren niederländischen Veiligheidsregio's gibt es eine Kooperation zur Katastrophen-Prävention. Eine Veiligheidsregio ist in den Niederlanden ein Gebiet, in dem mehrere Dienste und Verwaltungsebenen zum Thema Sicherheit zusammenarbeiten. Der Kreis Kleve hat eine 138 Kilometer lange gemeinsame Grenze mit den Niederlanden und grenzt damit an mehrere Veiligheidsregio's. Zwei öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zur Trägergemeinschaft verschiedener Städte und Kreise in NRW sind die Grundlage für den Einsatz des Rettungshubschraubers Christoph 9 und des Intensivtransporthubschraubers Christoph Westfalen. Die Kreise Kleve, Viersen und Wesel sowie die Städte Duisburg, Krefeld und Mönchengladbach streben mit dem „Telenotarzt Niederrhein“ eine weitere gemeinsame Trägergemeinschaft an. Mit dem Telenotarzt soll das bestehende Netz notärztlicher Versorgung um ein digitales Angebot ergänzt werden. Hierbei handelt es sich um das führende Projekt in der Digitalisierungsstrategie im Gesundheitswesen des Landes NRW. Ziel ist, die schnellstmögliche Betreuung der Patientinnen und Patienten weiter zu verbessern. Die geplante Telenotarzt-Region Niederrhein umfasst mehr als zwei Millionen Einwohnerinnen und Einwohner. Die sechs Kommunen arbeiten nun an der konkreten Ausarbeitung einer gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Vereinbarung.

Bereits seit 1995 existiert die Wirtschaftsförderung Kreis Kleve GmbH. Sie ist für die insgesamt 16 Städte und Gemeinden im Kreis Kleve tätig. Die GmbH wurde mit dem Ziel gegründet, die wirtschaftliche Struktur zu verbessern sowie Industrie, Gewerbe, Naherholung und Tourismus im Kreis zu fördern.

Kooperationen gibt es auch bei den Bauhöfen und im Bereich Straßenbau. Für den Winterdienst hat der Kreis Vereinbarungen mit verschiedenen Kommunen im Kreis, ebenso für die Durchführung von Eichenprozessionsspinner-Spritzungen. Auch gemeinsame Ausschreibungen für Straßenbaumaßnahmen finden im Kreis Kleve statt. Mit fünf Kommunen im Kreis gibt es dazu Vereinbarungen. Liegenschaftskatastrerauszüge werden auf der Grundlage von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen durch die kreisangehörigen Kommunen erteilt. Der Kreis fungiert in vier Kommunen als Umlageungsstelle bei Baulandumlegungen.

Seit dem Jahr 1990 hat der Kreis Kleve keinen eigenen Vollstreckungsaußendienst mehr. Die Aufgaben in diesem Bereich hat er durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen auf die Vollziehungsbeamtinnen und -beamten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden übertragen.

Die Ziele, die der Kreis Kleve mit der interkommunalen Zusammenarbeit verfolgt, sind die von den Kreisen meistgenannten (siehe Ziffer 0.3.1.6). Im Vordergrund stehen dabei die wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung sowie eine verbesserte Service- und Bürgerorientierung. Angesichts des auch in der Verwaltung drohenden Fachkräftemangels geht es aber auch um die Sicherung und Qualität der Aufgabenerfüllung.

Als wesentliche Erfolgsfaktoren sieht der Kreis Kleve eine Kooperation auf Augenhöhe, den Rückhalt durch die Verwaltungsführung und gegenseitiges Vertrauen. Auch klare Zielvorgaben, schlanke Strukturen und ein gleicher Handlungsdruck tragen aus Sicht des Kreises Kleve zum Erfolg von IKZ bei. Diese Einschätzung deckt sich ebenfalls weitgehend mit den Befragungsergebnissen der Kreise insgesamt (vgl. Ziffer 0.3.1.7).

Aufgrund der Vielzahl können wir an dieser Stelle nicht alle weiteren Vereinbarungen und Kooperationen nennen. Neben bestehenden Projekten zeigt sich der Kreis Kleve offen für weitere

IKZ-Projekte. Auch die kreisangehörigen Kommunen sollten IKZ weiter als Chance zur Aufgabensicherung und Weiterentwicklung begreifen. So sollte der Kreis seine Aktivitäten im Bereich der IKZ fortführen und, sofern sinnvoll und zielführend, weiter ausbauen. So kann der Kreis Kleve, gemeinsam mit seinen kreisangehörigen Kommunen dem Fachkräftemangel ein Stück weit begegnen. Gerade die Struktur des Kreises Kleve mit elf kleinen kreisangehörigen Kommunen sollte Anlass geben, Synergien in verschiedenen Aufgabenfeldern zu erschließen. Insbesondere für kleine Kommunen wird es voraussichtlich immer schwieriger werden, im Wettbewerb mit anderen Kommunen qualifizierte Fachkräfte für sich zu gewinnen.

## 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-Kennzahlenset enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlenset 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.

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

An dieser Stelle verweisen wir auf den Teilbericht Vergabewesen. In Kapitel 7.8 Maßnahmenbetrachtung hat die gpaNRW in den Kapiteln 7.8.2 und 7.8.3 auf den Seiten 33 und 39 zwei Feststellungen mit Pflicht zur Stellungnahme getroffen. Der Kreis Kleve wurde hierzu um Stellungnahme, losgelöst von der Stellungnahmepflicht nach § 53 Abs. 1 KrO NRW in Verbindung mit § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW, gebeten. Er hat mit Schreiben vom 13. April 2023 zu diesen Feststellungen Stellung genommen.

#### 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.

<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)

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 Kleve hat die gpaNRW von September 2021 bis Dezember 2022 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir im Kreis Kleve das Vergleichsjahr 2020. Für die Analysen greifen wir auf die Daten des Jahresabschlusses 2020 zu. Für einen interkommunalen Vergleich auf Basis des Jahres 2021 stehen nicht genügend Vergleichswerte zur Verfügung. Die im Doppelhaushalt 2021/2022 des Kreises Kleve enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2025 hat die gpaNRW ebenfalls in ihre Betrachtung mit einbezogen.

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

Leitung der Prüfung	Birgit Cramer-Görtz
Finanzen	Mario Deckers
Tax Compliance Management System	Elena Zalevskyi
Informationstechnik	Sven Alsdorf
Hilfe zur Erziehung	Corinna Bauerfeld
Hilfe zur Pflege	Marcel Entrup
Bauaufsicht	Christina Hasse
Vergabewesen	Tobias Fuß
Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün	Markus Daschner

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

Am 06. Dezember 2022 hat das Prüfungsteam die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Kleve in einer Sitzung des Verwaltungsvorstandes präsentiert. Am 28. Februar 2023 haben die Stellvertreterin des Präsidenten der gpaNRW und die Projektleitung den neuen Landrat über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung informiert.

Die Prüfungsergebnisse wurden am 4. Mai 2023 im Rechnungsprüfungsausschuss des Kreises Kleve vorgestellt.

Herne, den 24. August 2023

gez.

Manfred Wiethoff

Abteilungsleitung

gez.

Birgit Cramer-Görtz

Projektleitung

## 0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Haushaltssituation**

Feststellung		Empfehlung	
<b>Plan-Ergebnisse</b>			
F1	Der Kreis Kleve schreibt bei festgestelltem Doppelhaushalt die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung nicht fort. Dies widerspricht der Regelung des § 9 Absatz 2 KomHVO.	E1	Der Kreis Kleve sollte zukünftig entsprechend der gesetzlichen Vorgabe des § 9 Absatz 2 KomHVO bei Doppelhaushalten die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung fortschreiben.

**Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Handlungsfelder**

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Der Kreis Kleve konnte Aufwandssteigerungen der letzten Jahre in hohem Umfang durch Schlüsselzuweisungen und die allgemeine Kreisumlage ausgleichen. Aber auch Einsparungen in den Bereichen SGB II und Kosten der Unterkunft haben sich positiv ausgewirkt. Von einer weiteren positiven Entwicklung bei den Schlüsselzuweisungen kann nicht ohne weiteres ausgegangen werden. Es werden daher voraussichtlich auch künftig Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen nötig sein, um sich Handlungsspielräume langfristig zu erhalten. Die gpaNRW sieht diesbezüglich Handlungsbedarf.	E1	Der Kreis Kleve sollte vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage können die Einbußen nicht ausschließlich durch eine höhere Kreisumlage, sondern müssen in erster Linie durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.
F2	Im investiven Bereich schöpft der Kreis Kleve seine Haushaltsermächtigungen jährlich nur zu ca. 43 Prozent aus. Dies deutet darauf hin, dass vorgenommene Ermächtigungsübertragungen in dem Umfang nicht erforderlich sind, finanzielle Mittel hierdurch jedoch gebunden werden und daher in der Veranschlagungspraxis Verbesserungspotenzial besteht.	E2	Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Kleve, Ermächtigungsübertragungen für investive Maßnahmen restriktiver vorzunehmen. Soweit möglich, sollten Maßnahmen neu geplant und im Haushalt neu veranschlagt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Der Kreis Kleve hat Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen geregelt. Die gpaNRW sieht hier jedoch Möglichkeiten zur Verbesserung.	E3	Der Kreis Kleve sollte die getroffenen Regelungen zur Übertragung von Haushaltsermächtigungen präzisieren, die Möglichkeit zur Übertragung einschränken und dadurch seine Steuerungsmöglichkeiten erhöhen. Die gpaNRW empfiehlt zu diesem Zweck den Erlass einer Dienstanweisung.
F4	Das Fördermittelmanagement ist im Kreis Kleve überwiegend dezentral organisiert. Die Fördermittelakquise des Kreises erfolgt dezentral in den Facheinheiten. Sie ist geeignet, Fördermittel erfolgreich in Anspruch zu nehmen. Aus Sicht der gpaNRW sollte der Kreis Regelungen zum Fördermittelmanagement verschriftlichen und deren Anwendung damit verbindlich machen.	E4	Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Kleve, Regelungen zum Fördermittelmanagement zu verschriftlichen. Unter anderem sollten hierbei strategische Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln formuliert sowie das Verfahren zur Fördermittelakquise beschrieben werden. Dies sowohl für Unterhaltungs- als auch für Investitionsmaßnahmen.
F5	Der Kreis Kleve verfügt über kein Fördermittelcontrolling mit Berichtswesen. Eine zentrale Datenbank würde zudem einen Gesamtüberblick über alle investiven und konsumtiven Förderungen bieten und damit die Fördermittelbewirtschaftung weiter verbessern.	E5.1	Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Kleve die Einrichtung eines Fördermittelcontrollings mit Berichtswesen. Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Kreistag, sollten hierüber regelmäßig über Förderprojekte informiert werden.
		E5.2	Der Kreis Kleve sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
<b>Tax Compliance Management System</b>			
F1	Die Dienstanweisung und die Tax Compliance Richtlinie beinhalten Regelungen zu Organisationsstrukturen. Handlungsbedarf besteht bei Zuständigkeitsregelungen.	E1	Die Besetzung der Stelle und Benennung des Tax Compliance Verantwortlichen sollte so schnell wie möglich erfolgen.
F2	Der Kreis Kleve hat eine Bestandsanalyse durchgeführt und im Rahmen der Bestandsanalyse steuerliche Risiken erkannt. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich der Erarbeitung von Maßnahmen zur Risikominimierung.	E2	Der Kreis sollte die bereits aufgelisteten Risiken im Hinblick auf ihre Eintrittswahrscheinlichkeit und ihr Schadensausmaß bewerten. Dies sollte er, z.B. in einer Risikomatrix, dokumentieren.
F3	Beim Kreis Kleve sind Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung zum Thema Tax Compliance vorhanden. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich der Regelungen zur Fortbildungspflicht.	E3.1	Der Kreis Kleve sollte ein verbindliches Fortbildungskonzept für Tax Compliance Verantwortliche erarbeiten. Das Konzept sollte konkrete Vorgaben zum Umfang der verpflichtenden Schulungen und eine Dokumentationspflicht enthalten. Der Kreis könnte die Fortbildungspflicht in der Dienstanweisung festschreiben.
		E3.2	Der Kreis Kleve sollte ein regelmäßiges und schriftliches Berichtswesen an den Landrat einrichten. Die Verpflichtung sollte in die Dienstanweisung aufgenommen werden.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Informationstechnik</b>			
F1	Die IT-Steuerung des Kreises Kleve ist dadurch gefährdet, dass sie nicht hinreichend formalisiert ist. Gleichzeitig bieten die im Buchungssystem hinterlegten Kosteninformationen noch keine optimale Grundlage, um mit verhältnismäßigem Aufwand den eigenen Ressourceneinsatz bewerten zu können. Darüber hinaus ist das Potenzial der IT-Steuerung durch die Vorgaben des IT-Zweckverbandes weiterhin eingeschränkt.	E1.1	Der Kreis Kleve sollte seine strategische Ausrichtung seiner IT in einer eigenen IT-Strategie formalisieren. Auf dieser Grundlage sollte er einen verbindlichen Prozess definieren, in dem die Anforderungen der Fachbereiche mit den strategischen Vorgaben abgeglichen werden.
		E1.2	Der Kreis Kleve sollte Erfassungsvorgaben und Berichtsstrukturen definieren, um die Aussagekraft der steuerungsrelevanten Buchungsinformationen im Finanzverfahren zu erhöhen.
		E1.3	Der Kreis Kleve sollte über die Gremienarbeit weiterhin darauf hinwirken, dass die Leistungen des KRZN noch besser gesteuert werden können. Dies bedingt eine höhere Transparenz sowie eine Leistungsabrechnung, die sich noch stärker an der tatsächlichen Inanspruchnahme orientiert.
F2	Die Strukturen, die der Kreis Kleve für die digitale Transformation seiner Verwaltung geschaffen hat, sind gut. Gleichwohl ist sie durch fehlende Formalisierungen nicht hinreichend abgesichert.	E2.1	Der Kreis Kleve sollte in Erwägung ziehen, eine explizite Rolle zur Koordinierung der zu vernetzenden Bereiche IT und Verwaltungsdigitalisierung zu installieren.
		E2.2	Der Kreis Kleve sollte seine digitale Transformation durch eine vollumfassende Strategie absichern. Diese kann er auf ihre gelebten, guten Strukturen und die über Einzelprojekte gesetzten Rahmenbedingungen aufbauen. In diesem Zusammenhang sollte er in einer „Roadmap“ festlegen, welche Projekte in welchem Zeitrahmen durchzuführen sind, um die strategischen Ziele zu erreichen. Die Digitalisierungsstrategie ist damit auch die Grundlage, um den Personalbedarf für die nächsten Jahre verlässlich bestimmen zu können.
F3	Der Kreis Kleve führt aktuell einen Rechnungsbearbeitungsprozess ein, der sehr gut technisch unterstützt wird. Aus technischer Sicht liegt nach verwaltungsweiter Einführung einzig in der Verknüpfung zum Bestellprozess noch ein Ansatzpunkt, den Prozess noch effizienter zu gestalten.	E3	Der Kreis Kleve sollte prüfen, inwiefern vorhandene Informationen aus dem Bestell- und Vergabeprozess frühzeitig in den Workflow übertragen werden können, um manuelle Tätigkeiten noch weiter zu reduzieren.
F4	Die digitale Transformation des Kreises Kleve ist auch über die rechtlichen Anforderungen hinaus gut fortgeschritten. In der zeitlichen Konkretisierung der Projektplanung liegt ein Ansatzpunkt, die eigene Zielerreichung besser abzusichern.	E4	Für die verwaltungsweite Einführung der E-Akte sollte der Kreis Kleve einen verbindlichen Projektplan aufstellen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Das Prozessmanagement des Kreises Kleve befindet sich im Aufbau. Gegenwärtig fehlt es noch an einem systematischen Vorgehen, um den Anforderungen der digitalen Transformation in vollem Umfang gerecht werden zu können.	E5.1	Der Kreis Kleve sollte dem weiteren Aufbau eines systematischen Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen und eine darauf ausgerichtete verbindliche, verwaltungsweite Strategie beschließen. Dabei sollte er seinen Fokus noch stärker auf die Digitalisierung und somit auf eine enge Verzahnung mit der IT legen. In diesem Zusammenhang sollte er seine Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren.
		E5.2	Auf der Grundlage der noch zu formalisierenden Strategie sollte der Kreis Kleve eine Personalbemessung durchführen. Zudem sollte er alle zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Stellenanteile über die Stellenbeschreibungen formal absichern.
		E5.3	Der Kreis Kleve sollte die Effekte von Prozessoptimierungen anhand von Durchlaufzeiten und ergänzenden Kennzahlen messbar machen.
		E5.4	Der Kreis Kleve sollte die allgemeingültigen Modellierungshinweise an seine eigenen Anforderungen anpassen, ergänzen und als verwaltungsweit verbindlich erklären.
F6	Die technischen IT-Sicherheitsstrukturen des Kreises Kleve sind gut. Es bestehen allerdings konzeptionelle Defizite im Bereich der IT-Notfallvorsorge.	E6	Der Kreis Kleve sollte eine IT-Sicherheitsleitlinie formulieren und ein IT-Sicherheitskonzept ableiten. Zudem sollte er eine vollumfängliche IT-Notfallkonzeption erstellen.
F7	Die AG Rechnungsprüfung des Kreises Kleve kann mit Unterstützung des KRZN lediglich unmittelbar rechtlich vorgeschriebene IT-Prüfungen sicherstellen. Darüber hinaus sind Prüfhandlungen in Zusammenhang mit Informationstechnik aufgrund fehlender Ressourcen und fachlicher Qualifizierung kaum realisierbar.	E7.1	Der Kreis Kleve sollte eine IT-Prüfstrategie entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte er eine Personalbemessung durchführen und Anforderungen an die fachliche Qualifikation beschreiben.
		E7.2	Der Kreis Kleve sollte in Zusammenarbeit mit seinem IT-Dienstleister sicherstellen, dass alle prüfungsrelevanten Datensätze digital verfügbar sind und ausgewertet werden können.
F8	Der Kreis Kleve hat eine zentrale und gut funktionierende IT-Steuerung für seine Schullandschaft aufgebaut. Fehlende Formalisierungen gefährden ihren langfristigen Erfolg.	E8.1	Der Kreis Kleve sollte einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan aufstellen.
		E8.2	Der Kreis Kleve sollte die bestehenden Prozessabläufe und Regeln formalisieren und ergänzen. Dabei sollte er insbesondere auch IT-Sicherheitsanforderungen und Ausstattungsstandards gemeinsam mit den Schulen definieren.

Feststellung		Empfehlung	
		E8.3	Der Kreis Kleve sollte ein Kontrollinstrument einführen, das es ihm ermöglicht, die gesamte IT-Ausstattung und die IT-Kosten aller Schulen an zentraler Stelle noch besser auszuwerten.
		E8.4	Der Kreis Kleve sollte interdisziplinäre Abstimmungsgespräche institutionalisieren, um insbesondere die Medienentwicklungsplanung zu vervollständigen, systematisch fortzuschreiben und Ausstattungsstandards zu definieren und fortwährend zu evaluieren.
<b>Hilfe zur Erziehung</b>			
F1	Dem Kreis Kleve fehlt noch eine verbindliche Gesamtstrategie mit Zielen und Kennzahlen für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung und damit eine wesentliche Grundlage für die Gesamtsteuerung.	E1	Der Kreis Kleve sollte mit Hilfe der bereits bestehenden fachlichen Leitziele und Qualitätsdefinitionen eine Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung entwickeln. Darauf aufbauend sollte das Kreisjugendamt konkrete, messbare Ziele und darauf ausgerichtete Maßnahmen erarbeiten. Die Zielerreichung sollte der Kreis regelmäßig überprüfen, um ggf. Maßnahmen anzupassen.
F2	Das Finanzcontrolling im Kreisjugendamt Kleve ist produktorientiert. Mit der Bildung von steuerungsrelevanten Zielen und Kennzahlen kann der Kreis die wirtschaftliche Steuerung verbessern. Das vorhandene Berichtswesen ist erweiterbar.	E2	Der Kreis Kleve sollte die Aufwendungen und Fallzahlen miteinander verknüpfen und das Finanzcontrolling um steuerungsrelevante Kennzahlen und messbare Ziele erweitern. Diese sollte das Kreisjugendamt regelmäßig auswerten und in einem Berichtswesen, auch für Verwaltungsführung und Politik aufbereiten, um diese umfassender und transparenter informieren zu können.
F3	Das Fachcontrolling im Kreisjugendamt Kleve beschränkt sich aktuell noch auf die Auswertung und Analyse der Fallzahlenentwicklung und ist bisher nur einzelfallorientiert. Die Entwicklung von Kennzahlen und deren Auswertung könnten das Fachcontrolling deutlich verbessern.	E3	Das Kreisjugendamt sollte sein Fachcontrolling um fallübergreifende und trägerbezogene Auswertungen zu Verweil- und Betreuungsdauern, zur Anzahl der geleisteten Fachleistungsstunden und auch zu Abbruchquoten, insbesondere für die auffälligen Hilfen, ergänzen. Zusätzlich sollte es messbare Kennzahlen mit Zielwerten entwickeln. Die Wirksamkeit und Zielerreichung, auch auf einzelne Hilfearten bezogen, sollte der Kreis regelmäßig auswerten und nach Möglichkeit für jede Zuständigkeitskommune entsprechend aufbereiten.
F4	Der Kreis Kleve hat im Aufgabenbereich HzE lediglich für den Pflegekinderdienst die Abläufe der Aufgabenerfüllung schriftlich beschrieben. Für den ASD liegen diese aktuell noch nicht vor. Das erschwert grundsätzlich eine einheitliche und qualifizierte Fallbearbeitung.	E4	Der Kreis Kleve sollte auch für den ASD die bereits in der Praxis umgesetzten Standards und Abläufe verbindlich verschriftlichen und nach Möglichkeit gemeinsam mit den zahlreichen Dokumenten in einem Qualitätshandbuch festhalten.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Das Kreisjugendamt Kleve hat keine schriftlichen Prozessbeschreibungen für das Hilfeplanverfahren. Die skizzierten Mindeststandards setzt es in der Praxis größtenteils um. Gleichwohl sieht die gpaNRW Handlungsbedarf, diese verbindlich zu verschriftlichen.	E5	Das Kreisjugendamt sollte die einzelnen Prozessschritte für das Hilfeplanverfahren detailliert in Verfahrensstandards beschreiben.
F6	Die Fallsteuerung erfolgt im Kreis Kleve nach einem verbindlichen und strukturierten Prozesse. Der Kreis könnte die Fallsteuerung durch die Ergänzung weiterer Wirtschaftlichkeitsaspekte und der Erweiterung des Anbieterverzeichnisses verbessern.	E6	Das Kreisjugendamt sollte das Anbieterverzeichnis um Erfahrungswerte der Fachkräfte ergänzen. Darüber hinaus sollte es die Fallsteuerung auch um Begrenzungen von Fachleistungsstunden oder Laufzeiten ergänzen.
F7	Die WiJu im Kreis Kleve ist verantwortlich für die Zuständigkeitsprüfung. Zudem prüft sie konsequent alle Hilfeplanfälle auf mögliche Kostenerstattungsansprüche und macht diese zeitnah geltend. Schriftliche Verfahrensstandards für die komplexen Zuständigkeitsprüfungen oder für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen fehlen in Kleve noch.	E7	Der Kreis Kleve sollte die in der Praxis umgesetzten Prozessschritte und Standards für die Prüfung der Zuständigkeit und der Kostenerstattungsansprüche verschriftlichen und mit Fristen und ggf. Bearbeitungszeiten versehen.
F8	Das Kreisjugendamt hat einige prozessintegrierte, aber keine prozessunabhängigen Kontrollmaßnahmen. Hier besteht aus Sicht der gpaNRW noch Optimierungspotenzial.	E8	Der Kreis Kleve sollte im Rahmen der Verschriftlichung der Verfahrensstandards weitere standardisierte prozessabhängige und prozessunabhängige Kontrollen installieren und regelmäßig sowie stichprobenhaft durchführen. Darüber hinaus sollte das Jugendamt systemimmanente Kontrollmechanismen, wie z.B. allgemeine, automatisierte Wiedervorlagelisten, die auch für die Vorgesetzten einsehbar sind, einrichten und verpflichtend nutzen
F9	Das Kreisjugendamt Kleve hat nur für den Pflegekinderdienst eine aktuelle Personalbemessung. Hier und im Bereich der Konzepte für die Einarbeitung und Qualifizierung sieht die gpaNRW Handlungsbedarf.	E9	Das Kreisjugendamt sollte ein strukturiertes Einarbeitungskonzept entwickeln, um vor allem neuen Beschäftigten eine konkrete Handlungs- und Rechtsicherheit zu geben und die Einarbeitung zu erleichtern. Gleiches gilt für ein Qualifizierungskonzept, um die fachlichen und persönlichen Kompetenzen der erfahrenen Mitarbeitenden zu erhalten und ggf. auch weiter zu verbessern.
F10	Der Kreis Kleve bildet 2020 mit den Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle den Maximalwert. Befristete Stellenausschreibungen erschweren die Personalbeschaffung.	E10.1	Der Kreis Kleve sollte für den ASD und die WiJu Instrumente für die Personalbemessung entwickeln und nutzen. Die eigenen Personalrichtwerte sollte das Kreisjugendamt im Anschluss regelmäßig überprüfen und fortschreiben. Das verhilft zu einem sachgerechten und transparenten Personaleinsatz.
		E10.2	Die zu besetzenden Stellen im Kreisjugendamt sollte der Kreis Kleve zukünftig unbefristet ausschreiben, um die Arbeitgeberattraktivität auch für erfahrene Fachkräfte zu steigern.

Feststellung		Empfehlung	
F11	Die gpaNRW hat 88 Hilfeplanfälle je Vollzeitstelle PKD ermittelt. Damit liegt die Anzahl der zu betreuenden Hilfefälle deutlich über den eigenen Personalrichtwerten, die der Kreis Kleve in seiner Dienstanweisung für den PKD verschriftlicht hat. Um die Arbeiten in der normierten Qualität auch tatsächlich durchführen zu können, fehlen die Personalressourcen. Hier sieht die gpaNRW Handlungsbedarf.	E11	Um die bestehenden Verfahrensstandards auch tatsächlich umsetzen und den eigenen Personalrichtwert gemäß der Dienstanweisung erfüllen zu können, sollte der Kreis Kleve zeitnah den benötigten Personalbedarf für den PKD erfüllen.
F12	Der Kreis Kleve nutzt die kostenintensive Heimunterbringung deutlich weniger als andere Vergleichskreise. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag HzE aus. Dennoch sind die vergleichsweise wenigen Hilfefälle deutlich teurer. Ein Rückführungs- oder Verselbständigungskonzept gibt es bisher nicht.	E12	Der Kreis Kleve sollte ein eigenes Rückführungs- und Verselbständigungskonzept entwickeln. Mit einer regelmäßigen Auswertung von Kennzahlen in Bezug auf Rückführung und Verselbständigung sollte der Kreis die fachlichen Auswirkungen messen und bei abweichenden Entwicklungen ggf. nachsteuern.
F13	Der Kreis Kleve hat 2020 den höchsten Anteil Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII an den gesamten HzE-Aufwendungen, da rund ein Drittel aller HzE-Fälle diese Hilfeart betreffen. Die Falldichte im Bereich der Eingliederungshilfe ist beim Kreis Kleve deutlich höher als bei den Vergleichskreisen, auch die der Integrationshilfen. Eigene Verfahrensstandards und Auswertungen zu Laufzeiten oder Fachleistungsstunden hat das Kreisjugendamt für die Eingliederungshilfe noch nicht. Der Spezialdienst im Kreis Kleve betreut je Vollzeitstelle deutlich mehr Fälle als die Dienste anderer Kreis.	E13.1	Der Kreis Kleve sollte die Gründe für die hohe Falldichte in der Eingliederungshilfe eruieren und Maßnahmen einleiten, um gegenzusteuern. Insbesondere sollte der Kreis sicherstellen, dass eine eingehende Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung als Voraussetzung für eine Bewilligung einer Hilfe nach § 35a SGB VIII erfolgt.
		E13.2	Der Kreis Kleve sollte die Fallzahlen in der Eingliederungshilfe und die abgelehnten Anträge im Blick halten und eine Personalbemessung durchführen. Gerade für die Eingliederungshilfe sind aus Sicht der gpaNRW Verfahrensstandards wichtig. Das besondere Bewilligungsverfahren in der Eingliederungshilfe mit Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung erfordert ein hohes Fachwissen und entsprechende zeitliche Ressourcen die Bearbeitung.
<b>Hilfe zur Pflege</b>			
F1	Die Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung im Kreis Kleve wird sich belastend auf die Pflegesituation und damit auf die Hilfe zur Pflege auswirken. Es wird weniger pflegende Personen und mehr hochbetagte Menschen im Kreis Kleve geben. Eine kreisweite integrierte Sozialplanung würde den Kreis bei der Steuerung der Hilfe zur Pflege unterstützen.	E1	Der Kreis Kleve sollte in Erwägung ziehen, eine Sozialplanung zu initiieren, um Bedarfe und Angebote erkennen und die Hilfe zur Pflege besser steuern zu können. Ob und in welchem Umfang zusätzliche personelle Ressourcen für diese Aufgabe erforderlich sind, muss der Kreis prüfen.
F2	Dem Kreis Kleve war es nicht möglich die nicht-pflegeversicherten Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege auszuwerten.	E2	Um Transparenz zu schaffen und die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege bestmöglich steuern zu können, sollte der Kreis Kleve die Anzahl der nicht-pflegeversicherten Leistungsbezieher zukünftig auswerten. Er sollte dafür wie geplant Kontakt zum Rechenzentrum aufnehmen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Erträge aus Unterhalt und sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen werden aktuell ohne eine Differenzierung für Hilfe zur Pflege außerhalb und innerhalb von Einrichtungen im Kreishaushalt gebucht.	E3	Um weitere Steuerungsinformationen im Bereich der Erträge zu erhalten, sollte der Kreis Kleve, die Erträge differenzierter erfassen und auswerten.
F4	Der Kreis Kleve hat die Prozesse in der Hilfe zur Pflege noch nicht beschrieben.	E4	Der Kreis Kleve sollte, wie bereits begonnen, auch im Hinblick auf die geplante Umstellung auf die E-Akte die Prozesse der Hilfe zur Pflege beschreiben bzw. visualisieren. Das unterstützt die Sachbearbeitung, Optimierungsmöglichkeiten in den Abläufen werden sichtbar.
F5	Neben den Herausforderungen der Pandemie kommen weitere neue Aufgaben auf die WTG-Behörde zu, die in den Arbeitsabläufen zu berücksichtigen sind. So wird die Anpassung des WTG im Jahr 2023 bezüglich des Gewaltschutzes zu erhöhten Anforderungen bei den Beschäftigten führen.	E5	Der Kreis Kleve sollte die Personalausstattung kritisch betrachten und analysieren, inwieweit die neue Aufgabe mit dem bestehenden Personal in der WTG-Behörde zu bewältigen ist.
F6	Die Wohnberatung wird dezentral, finanziert durch den Kreis Kleve, von Beratern vor Ort durchgeführt. Die Informationen zu Beratungsinhalt, Fallverläufen und damit auch die Effektivität der Pflege- und Wohnberatung werden bisher nicht gesammelt und evaluiert.	E6	Der Kreis Kleve sollte weitere Informationen zu Beratungsinhalt und Fallverläufen bündeln und zur Evaluation von Projekten und Maßnahmen nutzen. Bedarfsgerechte Angebote für Pflegebedürftige und deren Angehörige können daraus abgeleitet werden. Gleichzeitig können die Ergebnisse in das Fach- und Finanzcontrolling einfließen.
F7	Ein Fach- und Finanzcontrolling obliegt in gemeinsamer Verantwortung der Führungsebene. Weitergehende Kennzahlen zur Wirksamkeit z. B. von präventiven Angeboten sind noch nicht vorhanden.	E7	Steuerungsrelevante Kennzahlen sollten unterjährig ausgewertet werden. Hierzu könnte der Kreis beispielsweise einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortzuschreiben und Kennzahlen aus dem Vergleichsring Kreise NRW der KGSt nutzen. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet werden. Im Rahmen des Fachcontrollings sollte der Kreis die Wirkung von Maßnahmen anhand von vorher festgelegten Zielen und Teilzielen messen. Wichtige Steuerungsinformationen bieten die Inanspruchnahme von niederschweligen bzw. präventiven Angeboten.
<b>Bauaufsicht</b>			
F1	Fallzahlen können mit der eingesetzten Fachsoftware nicht getrennt für die verschiedenen Genehmigungsarten ausgewertet werden.	E1	Der Kreis Kleve sollte seine Fachsoftware wie geplant um das Auswertungsmerkmal „Genehmigungsart“ ergänzen, damit differenzierte Fallzahlen vorliegen. Anschließend können Kennzahlen gebildet und in den interkommunalen Vergleich gestellt werden.
F2	Der Kreis Kleve ermittelt keinen Aufwandsdeckungsgrad. Ihm fehlt damit eine wichtige Information um zu beurteilen, wie auskömmlich seine festgesetzten Gebühren sind.	E2	Der Kreis Kleve sollte durch eine Kennzahl überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht wird.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die untere Bauaufsicht des Kreises Kleve beschränkt die Schnittstellen zu anderen Behörden und Dienststellen nach eigenen Angaben auf ein notwendiges Maß. Der Kreis Kleve holt das gemeindliche Einvernehmen und notwendige Stellungnahmen Dritter noch nicht digital ein.	E3	Der Kreis Kleve sollte das gemeindliche Einvernehmens digital einholen. Um den Bearbeitungsvorgang zu beschleunigen, sollte er einen Antrag mit den wichtigsten Unterlagen vorab per Mail versenden.
F4	Eingehende Bauanträge werden nicht medienbruchfrei bearbeitet.	E4	Bauantragsunterlagen sollten zu Beginn des Bearbeitungsprozesses eingescannt und anschließend digital bearbeitet werden. Der Kreis sollte auf der Homepage oder im Zuge der Bauberatung darüber informieren, dass Unterlagen digital eingereicht werden können.
F5	Der Kreis Kleve bereitet die Einführung der digitalen Bauakte vor. Um das Onlinezugangsgesetz bei der Bearbeitung der Genehmigungsanträge umzusetzen, sollte das bis zum 31. Dezember 2022 geschehen.	E5	Der Kreis Kleve sollte die digitale Bauakte bis zum 31. Dezember 2022 einführen, um die Anforderungen des Onlinezugangsgesetzes für die Bearbeitung der Genehmigungsanträge umzusetzen.
F6	Der Kreis Kleve ist im Vergleichsjahr 2020 in der Sachbearbeitung mit eingehenden Baugenehmigungen und förmlichen Bauvoranfragen durchschnittlich belastet. Vor-Ort-Termine binden Personalressourcen. Die Anzahl der unerledigten Bauanträge erfasst der Kreis regelmäßig und nutzt diese Information zur Steuerung.	E6	Die Sachbearbeitenden sollten nur in Ausnahmefällen Vor-Ort-Termine vereinbaren und durchführen.
F7	Der Kreis Kleve stellt Bauwilligen und Antragstellenden gute Vorabinformationen zur Verfügung und berät sie persönlich, telefonisch oder auch per Mail. Der Anteil der zurückgezogenen Anträge ist im Vergleich höher als in den meisten Kreisen, abgelehnt werden nur hingegen nur wenige Bauanträge.	E7	Der Kreis Kleve sollte sein Informationsangebot um eine Checkliste für Antragsunterlagen ergänzen, so dass die Antragstellenden Fehler bei der Antragstellung leichter vermeiden können bzw. Antragsunterlagen vollständig und möglichst fehlerfrei einreichen.
F8	Die Bearbeitung der Bauanträge dauert beim Kreis Kleve vergleichsweise lang. Der Zeitpunkt der Vollständigkeit der Bauanträge wird nicht durchgängig erfasst.	E8	Das Datum der Vollständigkeit eines Bauantrages sollte in der Fachsoftware immer erfasst werden.
<b>Vergabewesen</b>			
F1	Der Kreis Kleve hat eine zentrale Vergabestelle (ZVS) eingerichtet. Sie führt die Vergabeverfahren für Liefer- und Dienstleistungsaufträge durch. Beschaffungen für den Bereich Rettungsdienst wickelt der Fachbereich 7 ohne Beteiligung der ZVS ab.	E1	Der Kreis Kleve sollte die Vorteile der ZVS vollständig nutzen und daher alle Vergaben, auch die für den Aufgabenbereich „Rettungsdienst“, über diese Organisationseinheit abwickeln.
F2	Die Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung in Vergabemaßnahmen des Kreises Kleve ist aufgrund interner Vorgaben verbindlich vorgegeben. Aus Sicht der gpaNRW bedürfen diese Vorgaben jedoch der Anpassung.	E2.1	Der Kreis Kleve sollte in seiner Rechnungsprüfungsordnung den Aufgabenbereich der AG Rechnungsprüfung um die Vergabepfung ergänzen.

Feststellung		Empfehlung	
		E2.2	Damit die AG Rechnungsprüfung ihre Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung effektiv wahrnehmen kann, sollte der Kreis Kleve vorgeben, dass die Zustimmung der AG Rechnungsprüfung unter Vorlage des gesamten Vergabevorgangs vor Auftragsvergabe einzuholen ist. Eine alleinige Anzeigepflicht reicht aus Sicht der gpaNRW nicht aus.
		E2.3	Der Kreis Kleve sollte für die Teilnahme der AG Rechnungsprüfung an Submissionen verbindliche Vorgaben erlassen.
F3	Die AG Rechnungsprüfung ist nach der Submission nicht mehr in den Vergabeprozess eingebunden.	E3	Der Kreis Kleve sollte seinen Vergabeworkflow so anpassen, dass die AG Rechnungsprüfung die Vergabeunterlagen nach Fertigung des Vergabevorschlages sichten kann.
F4	Der Kreis Kleve hat zur Abgrenzung von Zuständigkeiten im Vergabeverfahren ein Schwimmbahndiagramm erstellt. Um den gesamten Workflow darin abzubilden, fehlen noch einzelne Verfahrensschritte.	E4	Aus Sicht der gpaNRW sollte der Kreis die weiteren Aufgaben im Zusammenhang mit einem Vergabeverfahren, beispielsweise die Einholung von Auskünften aus dem Vergaberegister gemäß § 8 KorruptionsbG NRW a. F. sowie die Einholung eines Auszuges aus dem Gewerbezentralregister darstellen und die Zuständigkeiten verbindlich zuweisen.
F5	Der Kreis Kleve setzt zur Veröffentlichung von Vergabemaßnahmen sowie zur Bieterkommunikation eine Vergabemanagementsoftware ein. Er nutzt jedoch die technischen Möglichkeiten der Vergabemanagementsoftware bisher nicht vollständig aus, da weitere am Vergabeverfahren beteiligte Stellen der Kreisverwaltung das System nicht anwenden. Der Kreis lässt somit mögliche Synergie-Effekte ungenutzt.	E5	Der Kreis sollte die umfängliche Nutzung der Vergabemanagementsoftware für alle am Vergabeverfahren beteiligten Stellen innerhalb des Kreises Kleve verbindlich schriftlich vorgeben.
F6	Der Kreis Kleve hat in Form von Richtlinien gute Regelungen zur Korruptionsprävention erlassen, die jedoch noch optimiert werden können. Eine verbindliche Dienstanweisung hat der Kreis bisher nicht erlassen. Auch auf die Durchführung einer individuellen Schwachstellenanalyse unter Beteiligung der Beschäftigten hat der Kreis bislang verzichtet.	E6.1	Wir empfehlen dem Kreis Kleve, eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention zu erlassen, um den Verbindlichkeitscharakter der Regelungen zur Korruptionsprävention zu festigen. Hierbei ist es empfehlenswert, sich den Erhalt und das Befolgen der Dienstanweisung von allen Beschäftigten durch ihre Unterschrift bestätigen zu lassen.
		E6.2	Der Kreis Kleve sollte eine Schwachstellenanalyse als Teil der Korruptionsprävention vornehmen, um konkret korruptionsgefährdete und besonders korruptionsgefährdete Aufgabenbereiche zu ermitteln. Dabei sollte er die Beschäftigten im Zuge einer Befragung mit einbinden.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.3	Der Kreis Kleve sollte Vorbereitungen zur künftigen Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie treffen. Dazu gehört die Entwicklung eines standardisierten und die Vertraulichkeit garantierenden Workflows zum Umgang mit Hinweisen der Beschäftigten.
		E6.4	Auch zum Schutz der Beschäftigten der KKB GmbH sollte der Kreis Kleve aus Sicht der gpaNRW die Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG NRW sicherstellen und ggf. von einer Kontrollinstanz im Zuge einer Rechtmäßigkeitsprüfung regelmäßig prüfen lassen.
F7	Der Kreis Kleve hat bislang keine Leitlinien zum strukturierten Umgang mit Sponsoringleistungen erlassen. Es bestehen somit keine verbindlichen Vorgaben für die mit Sponsoring befassten Bediensteten. Im Zusammenhang mit Sponsoring entstehenden Haftungsrisiken überträgt der Kreis Kleve derzeit nicht auf den Sponsoringgeber.	E7.1	Der Kreis sollte stets in Zusammenhang mit Sponsoring entstehende Haftungsrisiken vertraglich auf den Sponsor übertragen.
		E7.2	Der Kreis Kleve sollte erhaltene Sponsoringleistungen regelmäßig veröffentlichen, um dem Transparenzgedanken gerecht zu werden.
F8	Der Kreis Kleve gibt an, dass das Bauinvestitionscontrolling fester Bestandteil der Maßnahmenabwicklung der KKB GmbH sei. Verbindliche Regelungen dazu haben der Kreis Kleve und die KKB GmbH bisher nicht.	E8	Der Kreis Kleve sollte interne Regelungen zur verbindlichen Einführung und Anwendung eines strukturierten Bauinvestitionscontrollings erlassen. Die Regelungen sollten auch die Zuständigkeiten des Kreises Kleve und der KKB GmbH für die einzelnen Projektphasen festlegen.
F9	Der Kreis Kleve hat Regelungen zum Nachtragswesen bei Baumaßnahmen in der Vergabedienstanweisung getroffen, die aufgrund der Auslagerung von Baumaßnahmen in die KKB GmbH jedoch nicht zur Anwendung gelangen. Insgesamt fehlen Regelungen, wie bei Nachträgen konkret vorzugehen ist.	E9.1	Der Kreis Kleve sollte die Vergabedienstanweisung im Hinblick auf Nachträge überarbeiten und regeln, dass künftig auch Aufträge und Nachträge unterhalb der festgelegten Wertgrenze verpflichtend der AG Rechnungsprüfung vorgelegt werden. Für Nachträge sollte dabei der Gesamtwert aller Nachträge eines Gewerkes gelten.
		E9.2	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.
		E9.3	Der Kreis Kleve sollte auch für die KKB GmbH verbindlich schriftlich regeln, wie diese mit Nachträgen umgeht.

Feststellung		Empfehlung	
F10	Die Maßnahmenbetrachtung zeigt grundsätzlich eine durchgehend gute Dokumentation der Vergabemaßnahmen. Bei einigen Maßnahmen hat der Kreis Kleve jedoch wesentliche Vergabevorschriften nicht beachtet. Hierbei handelt es sich um Maßnahmen des Fachbereichs 7 (Aufgabenbereich „Rettungsdienst“), der seine Vergabemaßnahmen nicht unter Beteiligung der ZVS abwickelt.	E10	Der Kreis Kleve sollte sicherstellen, dass alle Ämter und Fachbereiche des Kreises Kleve die vergaberechtlichen Vorgaben verlässlich einhalten.
F11	Der Kreis Kleve hat im Zuge der Beschaffungsmaßnahme entgegen der Regelungen des § 31 VgV keine Leistungsbeschreibung in Form eines Leistungsverzeichnisses erstellt und somit die gesetzliche Vorgabe nicht eingehalten.		
F12	Die Aussage des Kreises Kleve, dass die Vorgaben ihres Rettungsdienstes an einen RTW-Kofferaufbau nur von einem Unternehmen erfüllt werden können, entspricht nicht der Marktsituation. In Deutschland gibt es verschiedene Anbieter für RTW-Kofferaufbauten.		
F13	Der Kreis Kleve hat bei der Beschaffung der RTW-Kofferaufbauten gegen die zum Zeitpunkt der Beschaffung geltenden gesetzlichen Vorgaben zum Ablauf eines Vergabeverfahrens verstoßen.		
F14	Gemäß § 14 Absatz 2 VgV hätte der Kreis Kleve den Auftrag im offenen Verfahren oder im nichtoffenen Verfahren, jedoch mit vorausgehendem Teilnahmewettbewerb, vergeben müssen, da entgegen der Auffassung des Fachamtes der Ausnahmetatbestand des § 14 Absatz 4 Nr. 2 lit. b) nicht greift.		
F15	Die Regelungen der UVgO sind im überschwelligen Vergabebereich nicht einschlägig. Die Bekanntmachung hätte gemäß § 39 VgV europaweit erfolgt müssen.	E15.1	Der Kreis Kleve sollte bei der Beschaffung von Rettungsdienstfahrzeugen eine erschöpfende Leistungsbeschreibung erstellen. Weiterhin sollte der Kreis künftig die einschlägigen Vergabevorschriften verlässlich einhalten.
		E15.2	Der Kreis Kleve sollte auch die Beschaffungen des Fachbereichs 7 für den Aufgabenbereich „Rettungsdienst“ über die ZVS abwickeln.
F16	Die Bekanntmachung über den vergebenen Auftrag für die Lieferung von drei Grundfahrzeugen ist nicht korrekt, da der Kreis Kleve die Fahrzeuge ohne vorherige Vergabemaßnahme freihändig beauftragt hat.		

Feststellung		Empfehlung	
<b>Verkehrsflächen</b>			
F1	Der Kreis Kleve verfügt in der KKB GmbH über eine Kostenrechnung. Dabei ist diese noch nicht so detailliert, dass der Kreis die Kosten je nach Art der Erhaltungsmaßnahmen differenzieren kann.	E1	Der Kreis Kleve sollte die Kostenrechnungsstrukturen bei der KKB GmbH erweitern und damit die Auswirkungen der eigenen Erhaltungsstrategie auf die Aufwendungen für die Erhaltung aus der wirtschaftlichen Sichtweise zu bewerten.
F2	Der Kreis Kleve beschreibt in seinem Haushaltsplan die Ziele für die Erhaltung der Kreisstraßen. Der Kreis misst die Zielerreichung nicht mithilfe von Kennzahlen. In einem regelmäßigen Berichtswesen informiert der Kreis über die Umsetzung der geplanten Instandsetzungs- und Baumaßnahmen.	E2	Der Kreis Kleve sollte aus der Gesamtstrategie konkrete operative Ziele und geeignete Kennzahlen ableiten. Anhand dieser Kennzahlen kann der Kreis dann die erforderlichen Flächen und Ressourcen für die Instandsetzungs- und Baumaßnahmen ermitteln.
F3	Der Kreis Kleve passt die Werte der Vermögensgegenstände bei einer Wertminderung über die laufende Abnutzung hinaus im Zuge einer körperlichen Inventur nicht an. Stattdessen plant der Kreis Instandsetzungs- und Erneuerungsmaßnahmen an diesen Straßenabschnitten.	E3	Der Kreis Kleve sollte die vorhandenen Zustandsdaten einschließlich der umgesetzten Erhaltungsmaßnahmen verwenden, um die Übereinstimmung der Bewertung des Verkehrsflächenvermögens mit dem tatsächlichen Zustand zu überprüfen. So kann der Kreis den Anforderungen an die körperliche Inventur entsprechen.
F4	Der Kreis Kleve hat die Aufgabe der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns vollständig an die KKB GmbH übergeben und realisiert diese kostengünstig mit einem Aufwand von rund 0,24 Mio. Euro. Der Kreis verfügt über grundlegende Daten zum Straßenbegleitgrün und zu den Kosten der Unterhaltung.	E4	Die KKB GmbH könnte für den Kreis Kleve die Flächen des Straßenbegleitgrüns und die zugehörigen Kosten für die Unterhaltung nach den einzelnen Vegetationsarten detailliert erheben. Hierdurch könnte der Kreis die wirtschaftlichen Auswirkungen veränderter Strukturen nachvollziehen.

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

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

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

### Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation	▲	□	□

Beim Kreis Kleve besteht nur ein geringer **Handlungsbedarf**, die Haushaltssituation zu verbessern.

Die **wirtschaftliche Situation der kreisangehörigen Kommunen** im Kreis Kleve stellt sich besser dar, als in vielen Kommunen der Vergleichskreise. Trotz einer geringen allgemeinen Finanzkraft im Vergleich, ist keine der 16 Kommunen des Kreises Kleve 2022 verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Die Planungen der kreisangehörigen Kommunen weisen jedoch für 2022 schlechtere Ergebnisse aus. Der Kreis Kleve begegnet der Haushaltssituation seiner kreisangehörigen Kommunen durch eine nicht auskömmlich geplante Kreisumlage.

Der Kreis selbst erzielt im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2020, mit Ausnahme von 2016, positive **Jahresergebnisse**. Der aufsummierte Überschuss aus den Ergebnisrechnungen beträgt rund 17,2 Mio. Euro. 2020 hat der Kreis aufgrund der Regelungen durch das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) pandemiebedingte Haushaltsbelastungen von 6,2 Mio. Euro als außerordentlichen Ertrag in der Ergebnisrechnung ausgewiesen. Ohne diesen Ertrag hätte der Kreis ein negatives Jahresergebnis ausweisen müssen.

Der mittlerweile vorliegende Entwurf des Jahresabschlusses 2021 bestätigt die positive Entwicklung der letzten Jahre. Der voraussichtliche Jahresüberschuss beträgt acht Mio. Euro. Hier-von entfallen rund 0,7 Mio. Euro auf den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG.

Der **Umlagebedarf** je Einwohner von 424 Euro liegt unter dem ersten Viertelwert im interkommunalen Vergleich. Die Kommunen im Kreis Kleve werden daher durch die zu zahlende Kreisumlage in wesentlich geringerem Umfang belastet, als andere Kommunen in den Vergleichskreisen.

Das Planjahr 2022 weist ein Defizit von 8,2 Mio. Euro aus. Aufgrund der aktuellen Unsicherheiten durch die COVID-19-Pandemie und den Ukraine-Krieg ist die **Planung** grundsätzlich mit hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken behaftet. Darüber hinaus sieht die gpaNRW bei der Planung jedoch keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

Die positiven Ergebnisse der letzten Jahre tragen zu einer soliden **Eigenkapitalausstattung** des Kreises Kleve bei. Daher ist es auch gerechtfertigt und sinnvoll, die kreisangehörigen Kommunen zu entlasten. Die Entlastung führt aber eben auch zu einer entsprechenden Reduzierung des Eigenkapitals beim Kreis. Auch die Buchungs- und Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG wirkt ab 2026 eigenkapitalmindernd.

Die **Gesamtverbindlichkeiten** des Kreises Kleve je Einwohner sind im interkommunalen Vergleich höher als bei den meisten der Vergleichskreise. Positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit werden planerisch zur Finanzierung von **Investitionen** beitragen, aber nicht ausreichen. Der Haushalt wird künftig entsprechend zusätzlich belastet. Soweit dem Kreis keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, wird er Investitionen zumindest anteilig nur über Zuwendungen Dritter oder neue Kredite finanzieren können.

### Haushaltssteuerung

Die **Haushaltssteuerung** des Kreises Kleve erfüllt im Wesentlichen die diesbezüglichen gesetzlichen Vorgaben. Dem Kreis liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung seiner Haushaltswirtschaft vor. Die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung und Feststellung der Jahres- und Gesamtjahresabschlüsse hält der Kreis aber nicht immer ein. Der Kreis greift auf ein funktionierendes, auch unterjähriges **Berichtswesen und Controlling** zurück. Der Verwaltungsführung und den politischen Gremien liegen dadurch die zur Haushaltssteuerung erforderlichen Informationen jederzeit vor.

Dem Kreis Kleve ist es in der Vergangenheit gelungen, durch steigende Schlüsselzuweisungen und nicht steuerbare Haushaltspositionen, aber auch Einsparungen in anderen Bereichen, **Aufwandssteigerungen** teilweise zu kompensieren. Eigene Anstrengungen sind auch weiterhin erforderlich, um künftig den angestrebten **Haushaltsausgleich** zu realisieren. Ziel des Kreises muss es sein, die in der Zukunft geplanten ausgeglichenen Jahresergebnisse auch weiterhin tatsächlich zu erreichen. Der Kreis kann sich dabei nicht ausschließlich auf steigende Schlüsselzuweisungen wie in den vergangenen Jahren verlassen.

Der Kreis Kleve überträgt nicht ausgeschöpfte **Haushaltsermächtigungen** für konsumtive Aufwendungen, aber auch für investive Auszahlungen in höherem Umfang in Folgejahre als die Mehrzahl der anderen Kreise. Im investiven Bereich ist dies 2019 und 2020 jedoch auf hohe Übertragungen für den Breitbandausbau im Kreis Kleve zurückzuführen. Ohne diese Übertragungen positioniert sich der Kreis 2018 unter dem Median unter den Vergleichskreisen. Dennoch sollte der Kreis mit Ermächtigungsübertragungen künftig zurückhaltender umgehen. Seine Haushaltsermächtigungen im investiven Bereich schöpft der Kreis Kleve nur zu ca. 43 Prozent aus.

Das Fördermittelmanagement im Kreis Kleve ist in der Praxis insgesamt gut aufgestellt, ohne dass der Kreis bisher verbindliche schriftliche Regelungen zur Akquise und Bewirtschaftung erlassen hat. Die Akquise und Verwaltung von **Fördermitteln** erfolgt im Kreis Kleve grundsätzlich dezentral und eigenverantwortlich durch die jeweiligen Facheinheiten. Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln hat der Kreis bisher nicht festgelegt. Über ein Fördercontrolling mit Berichtswesen sollte der Kreis zukünftig die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Kreistag, regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren.

## 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 Kleve ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Kreis Kleve 2016 bis 2022

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2016	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2021	bekannt gemacht	aufgestellt	nicht erforderlich	HPI
2022	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI

Die im Doppelhaushalt 2021/2022 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2025 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Seit dem 01. Januar 2019 ist in dem neu in die Gemeindeordnung NRW eingefügten § 116a eine Befreiung von der Aufstellung des Gesamtabchlusses geregelt. Bei Vorliegen der dort genannten Voraussetzungen ist ein Kreis von der Pflicht, einen Gesamtabchluss und einen Gesamtlagebericht aufzustellen, befreit. Über das Vorliegen der Voraussetzungen hat der Kreistag für jedes Haushaltsjahr zu entscheiden. Der Kreistag des Kreises Kleve hat für 2019 bis 2021 entsprechende Befreiungen von der Aufstellungsverpflichtung bestätigt.

### 1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen

- Die allgemeine Finanzkraft der kreisangehörigen Kommunen im Kreis Kleve ist im Vergleich unterdurchschnittlich. Dennoch ist deren Haushaltssituation besser als in vielen anderen Kreisen in Nordrhein-Westfalen. Der Kreis Kleve begegnet dem Rücksichtnahmegebot gegenüber seinen kreisangehörigen Kommunen mit einer nicht auskömmlich geplanten Kreisumlage.

*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.*

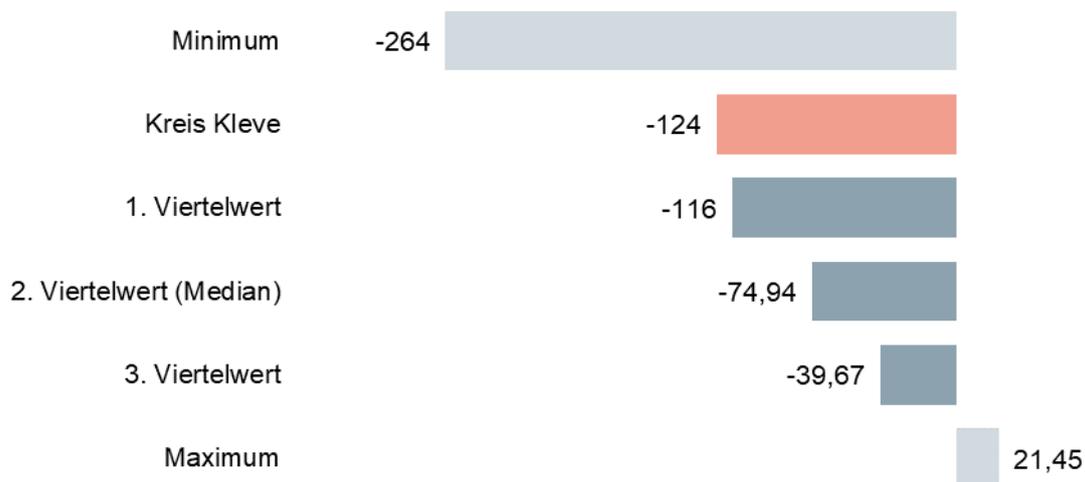
Die größte Ertragsposition des Kreishaushalts ist die allgemeine Kreisumlage. Diese erhebt ein Kreis von seinen kreisangehörigen Kommunen. Er ist dabei nach der Kreisordnung verpflichtet, auf die wirtschaftlichen Kräfte seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Daher kann seine Haushaltssituation 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 Kleve ein.

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

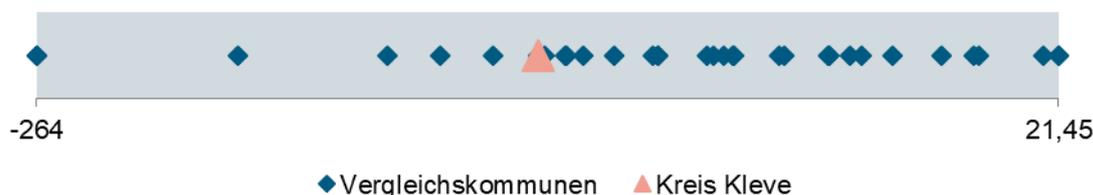
- Geplante Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2022,
- geplante Ergebnisse der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2022,
- Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro und
- Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne Pflicht zur Aufstellung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

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

### Jahresergebnisse kreisangehörige Kommunen je Einwohner in Euro 2022



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

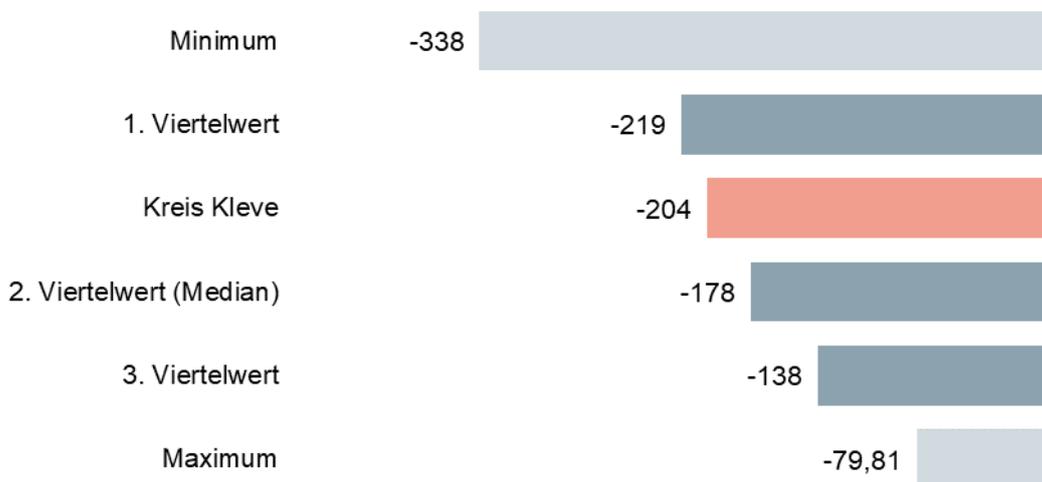


Die meisten kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen planen für 2022 mit unausgeglichenen Haushalten. Dies gilt ebenfalls für die Planung der Kommunen im Kreis Kleve. Lediglich drei Kommunen planen mit einem Überschuss bzw. einem ausgeglichenen Haushalt.

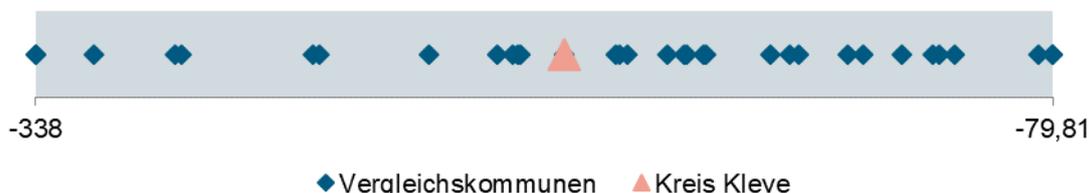
Das geplante Jahresergebnis 2022 der Kommunen im **Kreis Kleve** beträgt minus 124 Euro je Einwohner. Mit diesem Wert positioniert sich der Kreis unter dem ersten Viertelwert. Bei mehr als 75 Prozent der 31 Vergleichskreise weisen die jeweiligen kreisangehörigen Kommunen einen höheren Planwert aus.

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 stellt sich die Situation gegenüber dem zuvor dargestellten Jahresergebnis je Einwohner im Vergleich besser dar. Ohne Berücksichtigung des außerordentlichen Ertrags zur Isolierung der Haushaltsbelastungen durch die COVID-19-Pandemie ergibt sich ein Planwert von minus 204 Euro je Einwohner. Die Kommunen im Kreis Kleve positionieren sich in diesem Vergleich über dem ersten Viertelwert. Die COVID-19-Pandemie führt bei den Kommunen im Kreis Kleve daher zu weniger starken Haushaltsbelastungen als bei vielen Kommunen der Vergleichskreise.

Das in Summe negative Jahresergebnis je Einwohner indiziert einen Konsolidierungsbedarf bei den Kommunen im Kreis Kleve. Ein Handlungsbedarf des Kreises Kleve, durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen die Kreisumlage weiter so gering wie möglich zu halten und damit Rücksicht auf seine kreisangehörigen Kommunen zu nehmen, ist daher gegeben. Dies wird auch seit vielen Jahren praktiziert, indem der Kreishaushalt keine besonderen zusätzlichen freiwilligen Aufwendungen enthält.

Für die Jahre 2021 und 2022 hat der Kreis eine nicht auskömmliche Kreisumlage geplant und die Kommunen um rund neun Mio. Euro entlastet.

Die Kreisumlage wird unter anderem auf Basis der Steuerkraft und der Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen ermittelt. Diese Umlagegrundlagen sind ein Indikator für die allgemeine Finanzkraft im Kreisgebiet.

### Umlagegrundlagen je Einwohner Kreis Kleve 2016 bis 2022 in Euro

2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1.208	1.266	1.339	1.433	1.473	1.481	1.588

### Umlagegrundlagen je Einwohner Kreise in Euro 2022

Kennzahl	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Umlagegrundlagen Kreise je EW	1.588	1.430	1.589	1.675	1.795	2.852	31
Steuerkraft der kreisangehörigen Kommunen je EW	1.216	1.028	1.235	1.374	1.471	2.693	31
Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen je EW	342	2,71	194	287	378	875	31

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

Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
100	44,44	75,13	91,67	100	100	31

Die Umlagegrundlagen der Kommunen im Kreis Kleve sind seit 2016 kontinuierlich gestiegen. 2022 liegen diese um 350 Euro je Einwohner über denen aus 2016. Allerdings ist die allgemeine Finanzkraft der kreisangehörigen Kommunen des Kreises 2022 und auch in den Jahren zuvor unterdurchschnittlich.

Positiv ist jedoch, dass keine der 16 kreisangehörigen Kommunen im Kreis Kleve verpflichtet ist, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Damit ist die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen im Kreis Kleve besser als die in den kreisangehörigen Kommunen der Mehrzahl der übrigen Kreise.

### 1.3.2 Haushaltsstatus

- Der Kreis Kleve unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Er erzielt 2017 bis 2020 Jahresüberschüsse, plant jedoch 2021 und 2022 negative Jahresergebnisse. Hierdurch würde er seine Ausgleichsrücklage und damit sein Eigenkapital verringern. Mittelfristig ab 2023 plant der Kreis mit ausgeglichenen Ergebnissen.

*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 Kleve 2016 bis 2022

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

Die Höhe der Ausgleichsrücklage und der allgemeinen Rücklage zeigen, wie widerstandsfähig ein Kreis gegenüber negativen Jahresergebnissen ist. Eine gute Ausstattung ist die Basis für eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft. Die Entwicklung der Rücklagen beim Kreis Kleve wird in der folgenden Tabelle dargestellt.

### Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Kleve 2016 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	-2,02	6,24	5,90	2,17	4,86
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	37,04	37,81	43,71	45,88	45,88
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	71,12	75,62	66,64	66,39	71,24
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	-2,02	0,77	5,90	2,17	0,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	-6,86	-0,97	-8,98	-0,25	0,03
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	5,47	0,00	0,00	4,86
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>1,72</b>	<b>positives Ergebnis</b>			

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

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro*	-0,87	-8,17	0,00	0,00	0,00
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	45,00	36,83	36,83	36,83	36,83
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	71,24	71,24	71,24	71,24	71,24
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	-0,87	-8,17	0,00	0,00	0,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Fehlbetragsquote in Prozent	0,75	7,03	positives Ergebnis		

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

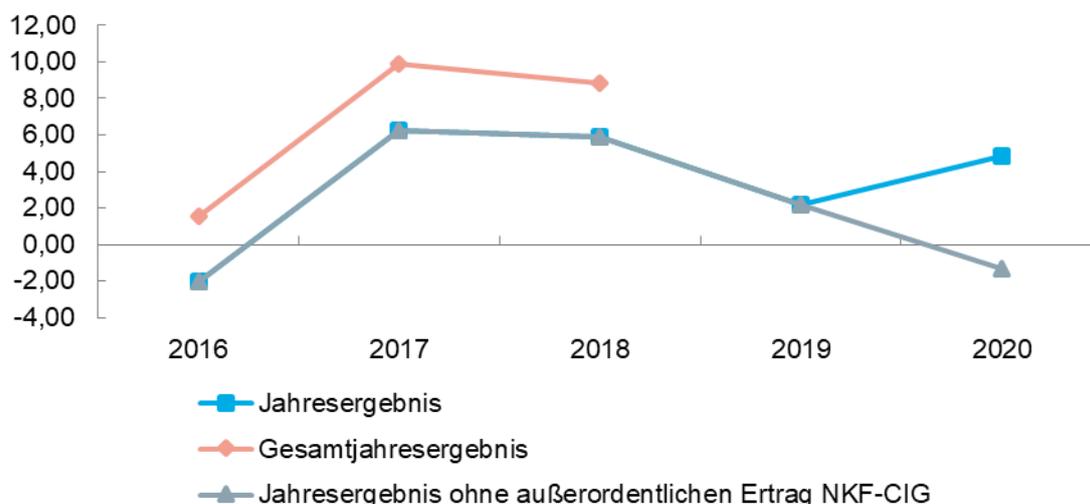
Mit den zum 01. Januar 2019 in Kraft getretenen Änderungen der Gemeindeordnung NRW haben sich auch die Regelungen bezüglich der Zuführung von Jahresüberschüssen an die Rücklagen geändert. Die Zuführungsmöglichkeit an die Ausgleichsrücklage ist an die Voraussetzung gebunden, dass die allgemeine Rücklage einen Bestand in Höhe von mindestens drei Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses der Kommune aufweist. Darüber hinaus ist ein Jahresüberschuss zunächst der allgemeinen Rücklage zuzuführen, soweit in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund entstandener Fehlbeträge der Ergebnisrechnung die allgemeine Rücklage reduziert wurde. Für den Kreis Kleve ergibt sich hieraus zunächst keine Änderung.

### 1.3.3 Ist-Ergebnisse

- Die Ergebnisrechnungen 2016 bis 2020 weisen, mit Ausnahme von 2016, ausschließlich positive Jahresergebnisse aus. Die erzielten Erträge des Kernhaushalts können die Aufwendungen des Kreises somit nahezu im gesamten Betrachtungszeitraum decken. Der Umlagebedarf des Kreises Kleve ist geringer als bei den meisten der Vergleichskreise.

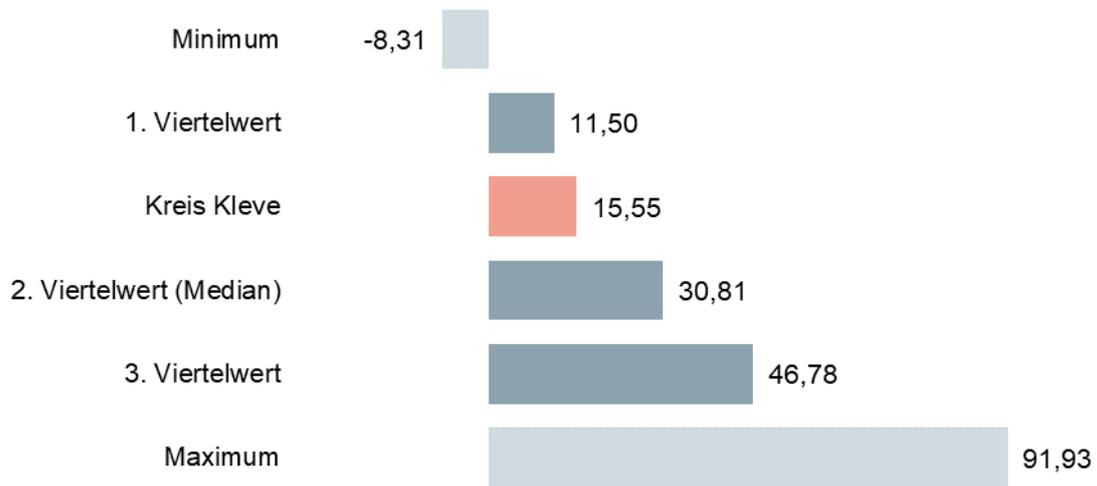
*Der Haushalt muss gemäß § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.*

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

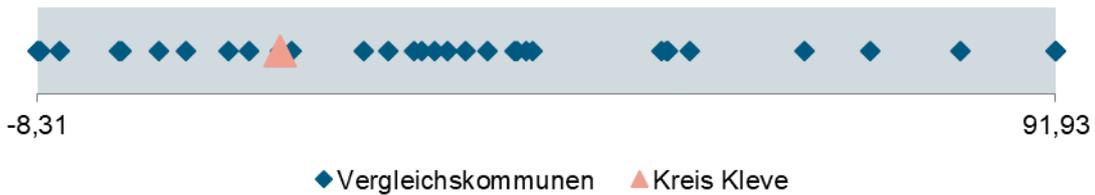


Das Jahresergebnis des **Kreises Kleve** schwankt im Betrachtungszeitraum zwischen minus zwei Mio. Euro und 6,2 Mio. Euro. Es verbessert sich im Eckjahresvergleich von 2016 bis 2020 um rund 2,8 Mio. Euro auf 4,9 Mio. Euro. Dies allerdings nur unter Berücksichtigung des außerordentlichen Ertrages nach dem NKF-CIG. Ohne diesen weist der Kreis ein negatives Jahresergebnis von rund 1,4 Mio. Euro aus. Ungeachtet dessen reicht das Ressourcenaufkommen des Kreises seit 2017 aus, um den Ressourcenverbrauch zu decken.

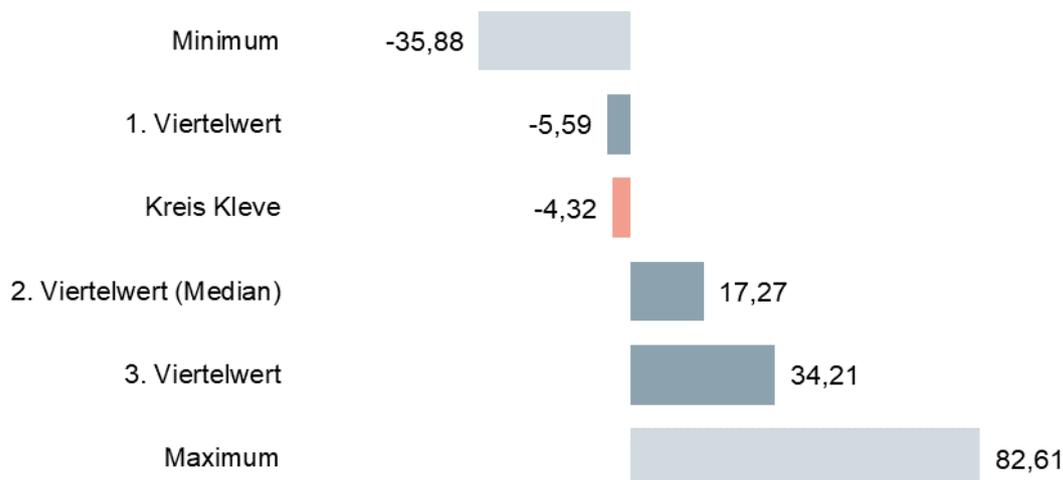
### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



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



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



In den interkommunalen Vergleich sind 30 Werte eingeflossen.

Mit einem positiven Jahresergebnis 2020 in Höhe von rund 4,9 Mio. Euro liegt der Kreis Kleve bezogen auf das Jahresergebnis je Einwohner im interkommunalen Vergleich unter dem Median, sofern man den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG unberücksichtigt lässt. Mehr als 50 Prozent der Vergleichskreise weisen demnach ein besseres Jahresergebnis je Einwohner ohne den außerordentlichen Ertrag aus.

Im Rahmen der Analyse der Jahresergebnisse ist zudem die Betrachtung einer etwaigen Fehlbetragsquote im Zeitablauf von großer Bedeutung. Diese Kennzahl gibt Auskunft über den durch einen Fehlbetrag in Anspruch genommenen Eigenkapitalanteil.

### Fehlbetragsquote Kreis Kleve in Prozent 2016 bis 2020

2016	2017	2018	2019	2020
1,72	positives Ergebnis			

Im Betrachtungszeitraum erfolgte im Kreis Kleve lediglich 2016 ein Eigenkapitalverzehr in Höhe von 1,7 Prozent. Mit positiven Jahresergebnissen von insgesamt rund 19,2 Mio. Euro hat es der Kreis in den übrigen Betrachtungsjahren geschafft, sein Eigenkapital nicht zur Deckung eines Fehlbetrages in Anspruch nehmen zu müssen.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes analysiert: Wie wäre das Jahresergebnis 2020, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Schlüsselzuweisungen hat die gpaNRW Durchschnittswerte der

Jahre 2016 bis 2020 eingerechnet. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2020 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit ein Kreis konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

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

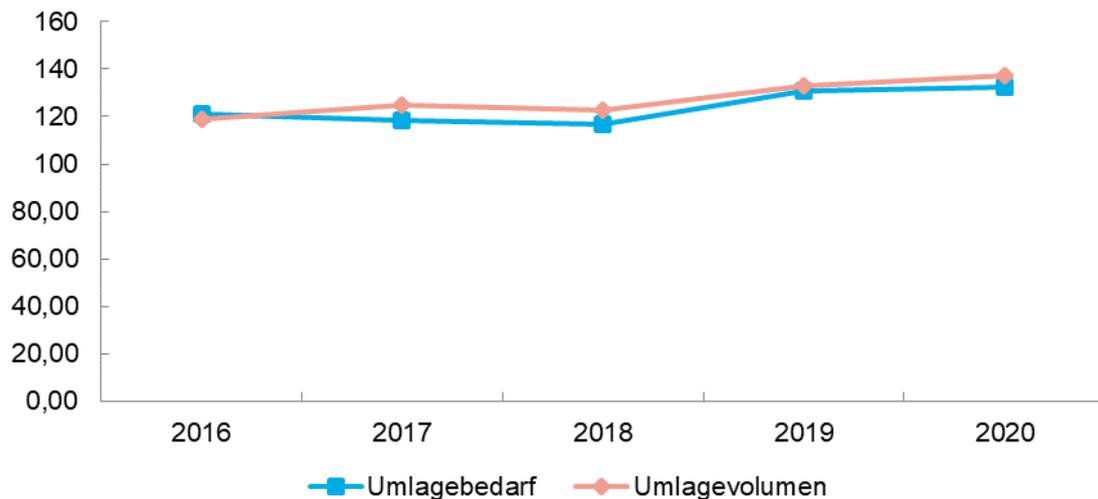
Kreis Kleve	
Jahresergebnis	4,86
Bereinigung der Schlüsselzuweisungen	-52,22
Bereinigungen Sondereffekte	0,00
Hinzurechnung der Schlüsselzuweisungen Mittelwert der letzten fünf Jahre	46,20
Bereinigung erhöhte Bundesbeteiligung Kosten der Unterkunft	-4,47
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>-5,63</b>

Die Ergebnisrechnung des Kreises Kleve ist 2020 bei Bereinigung auch der erhöhten Bundesbeteiligung für die Kosten der Unterkunft strukturell defizitär. Da sie zum Zeitpunkt der Haushaltserstellung nicht anzusetzen war, wird sie für dieses Jahr als Sondereffekt eingeordnet. Zu berücksichtigen ist hierbei jedoch, dass die Bundesbeteiligung auch in kommenden Jahren als Ertragsposition erhalten bleibt. Ohne Bereinigung ergäbe sich für den Kreis Kleve ein negatives strukturelles Ergebnis von 1,16 Mio. Euro.

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 Kleve in Mio. Euro 2016 bis 2020



Der Umlagebedarf des Kreises Kleve ist im Zeitraum 2016 bis 2020 um 9,6 Prozent gestiegen. Das Umlagevolumen dagegen um 15,5 Prozent. Während der Kreis 2018 und 2019 mit ausgeglichenen Haushalten plante, hat er in den übrigen Betrachtungsjahren negative Jahresergebnisse in seiner Planung ausgewiesen. In diesen Jahren hat er demnach planerisch auf das Erheben einer auskömmlichen Kreisumlage verzichtet. Insofern kommt der Kreis seinen kreisangehörigen Kommunen entgegen. Im Ist liegt das Umlagevolumen jedoch, mit Ausnahme von 2016, regelmäßig über dem tatsächlichen Umlagebedarf. Dies im betrachteten Zeitraum um insgesamt rund 17 Mio. Euro.

### Umlagebedarf Kreis Kleve 2016 bis 2020

Kennzahl	2016	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen in Mio. Euro	397	422	424	436	470
Erträge in Mio. Euro	-395	-428	-430	-438	-475
Allgemeine Kreisumlage in Mio. Euro	+119	+125	+123	+133	+137
<b>Umlagebedarf in Mio. Euro</b>	<b>121</b>	<b>118</b>	<b>117</b>	<b>131</b>	<b>133</b>
Umlagebedarf je EW in Euro	390	381	375	421	424
<b>Umlagevolumen in Mio. Euro</b>	<b>119</b>	<b>125</b>	<b>123</b>	<b>133</b>	<b>137</b>
Umlagevolumen je EW in Euro	383	402	394	428	440
Differenz von Umlagevolumen je EW und Umlagebedarf je EW in Euro entspricht dem Jahresergebnis je EW	-6,50	20,11	18,95	6,98	15,55
Verhältnis von Umlagevolumen und Umlagebedarf in Prozent	98,33	105	105	102	104

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 Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
424	369	477	539	609	764	31

Betrachtet man lediglich den regulären Umlagebedarf, werden die Kommunen im Kreis Kleve in einem geringeren Umfang belastet als in mehr als 75 Prozent der Vergleichskreise. Einen wesentlichen Einfluss auf den Umlagebedarf haben

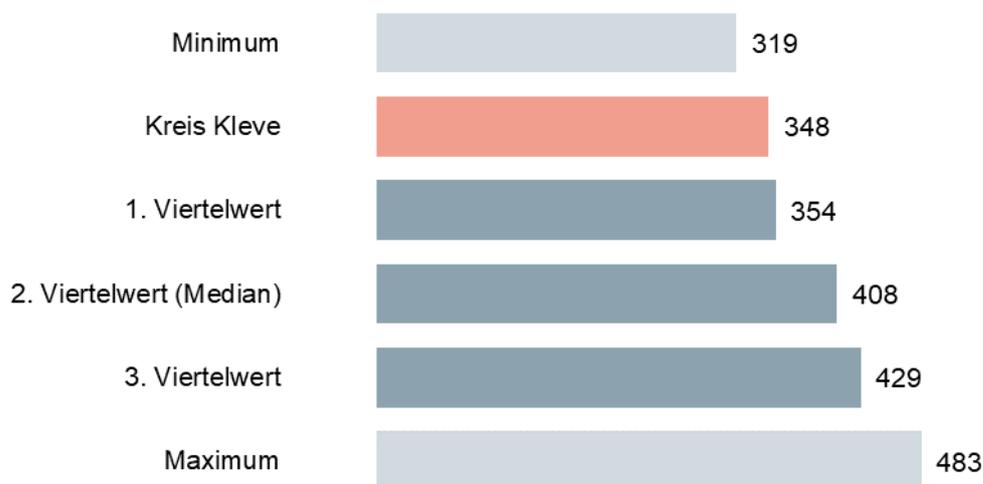
- die unterschiedlichen Finanzierungsmodelle der SGB II-Leistungen,
- die Landschaftsumlage und die Schlüsselzuweisungen sowie
- die Aufgaben, die ein Kreis für seine kreisangehörigen Kommunen erfüllt und strukturelle Rahmenbedingungen.

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

### Umlagebedarf Kreis Kleve ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II in Mio. Euro 2016 bis 2020

Kennzahl	2016	2017	2018	2019	2020
Ordentliche Erträge ohne allgemeine Kreisumlage	274	293	303	303	329
+ Finanzerträge	1,50	2,14	3,80	1,99	2,16
+ Außerordentliche Erträge	0,84	8,69	0,04	0,00	6,21
./. Ordentliche Aufwendungen	395	415	423	435	469
./. Zinsaufwendungen	1,42	1,24	1,18	1,22	1,20
./. Außerordentliche Aufwendungen	0,84	5,95	0,07	0,31	0,04
<b>Umlagebedarf</b>	<b>121</b>	<b>118</b>	<b>117</b>	<b>131</b>	<b>133</b>
+ Schlüsselzuweisungen	40,76	40,09	49,14	48,78	52,22
./. Landschaftsumlage	69,48	66,51	68,26	71,11	77,11
+ SGB II-Kostenbeteiligung	12,30	10,92	8,38	7,98	2,79
./. Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	1,21	1,55	1,70	1,70	1,85
<b>Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II</b>	<b>103</b>	<b>101</b>	<b>104</b>	<b>115</b>	<b>109</b>

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



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



Der Umlagebedarf des Kreises Kleve ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je Einwohner ist ebenfalls vergleichsweise niedrig. Auch hier weisen mehr als 75 Prozent der Vergleichskreise einen höheren Umlagebedarf je Einwohner aus. Die Kommunen im Kreis Kleve werden daher bei dieser Berechnung durch die zu zahlende Kreisumlage weniger belastet als andere Kommunen in den meisten Vergleichskreisen.

Der Kreis Kleve beteiligt seine kreisangehörigen Kommunen zudem an den Kosten des öffentlichen Personennahverkehrs. Zur Deckung der Kosten erhebt der Kreis eine Mehrbelastung von allen kreisangehörigen Kommunen.

Eine weitere Mehrbelastung erhebt der Kreis von allen kreisangehörigen Kommunen zur Deckung der Kosten der Förderzentren Grunewald, Kleve, Astrid-Lindgren-Schule und Gelderland-Schule.

Bei einer weiteren Berücksichtigung auch dieser vorstehenden Mehrbelastungen liegt der Umlagebedarf des Kreises Kleve bei 371 Euro je Einwohner. Auch bei dieser separaten Betrachtung liegt der Kreis Kleve unter dem ersten Viertelwert der Vergleichskreise.

Zudem gehört der Kreis Kleve zu den Kreisen, die bei der Isolierung der coronabedingten Belastungen ab 2020 von der Berücksichtigung der erhöhten Kostenbeteiligung des Bundes teil-

weise Gebrauch gemacht haben. Rund 4,6 Mio. Euro hat der Kreis gegen den NKF-CIG-Schaden gerechnet und einen entsprechend geringeren außerordentlichen Ertrag ausgewiesen. Hierdurch weist der Kreis ein schlechteres Jahresergebnis aus als Kreise, die die erhöhte Kostenerstattung nicht verrechnet haben. Dies wiederum hat negative Auswirkungen auf den Umlagebedarf. Jedoch könnte der Umlagebedarf im Kreis Kleve in Zukunft geringer sein, weil die gegebenenfalls ergebniswirksam abzuschreibende Bilanzierungshilfe niedriger ist als in anderen Kreisen.

Angenommen, der Kreis Kleve hätte die erhöhte Kostenerstattung insgesamt direkt ergebnisverbessernd berücksichtigt, würde sich der Umlagebedarf von 371 Euro je Einwohner auf 356 Euro je Einwohner reduzieren.

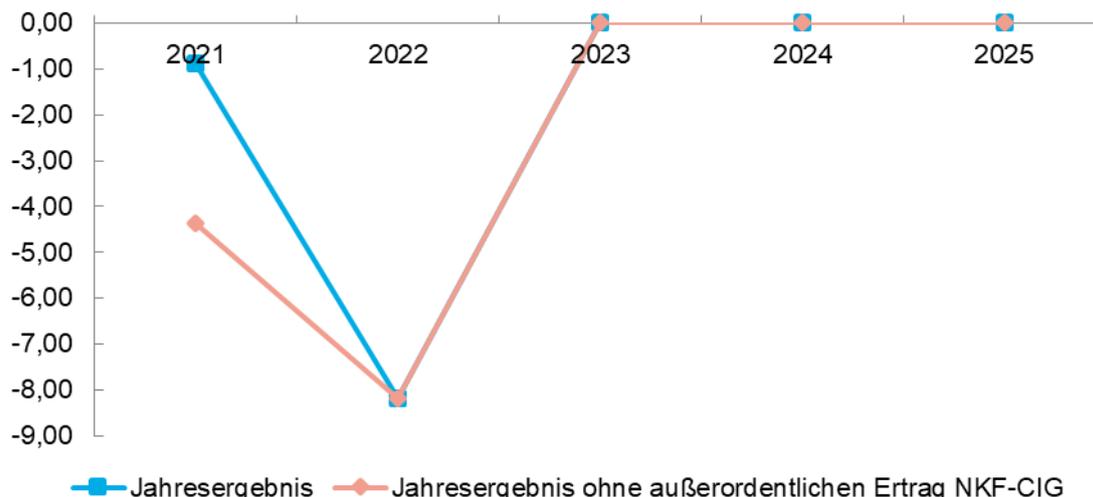
Darüber hinaus rechnet der Kreis Kleve die ihm durch sein Jugendamt entstandenen Kosten ab. Die Jugendamtsumlage erhebt der Kreis von den kreisangehörigen Kommunen, die kein eigenes Jugendamt eingerichtet haben. Hierzu verweisen wir auch auf den Teilbericht Hilfe zur Erziehung.

### 1.3.4 Plan-Ergebnisse

- Der Kreis Kleve plant 2021 und 2022 negative Jahresergebnisse. Obwohl der Kreis Kleve coronabedingte Schäden isoliert und außerordentliche Erträge ausgleicht, stellt der Kreis in diesen Jahren keinen ausgeglichenen Haushalt dar. Mit der damit verbundenen Eigenkapitalreduzierung ist eine Entlastung der kreisangehörigen Kommunen verbunden.
- Ab 2023 plant der Kreis ausgeglichene Jahresergebnisse. Bei der Planung bis 2025 bestehen jedoch durch die aktuellen unsicheren Rahmenbedingungen (Pandemie, Ukraine-Krieg) hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Der Kreis plant risikoarm. Dies gilt auch für den Planungszeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Ein zusätzliches Risiko sieht die gpaNRW nicht.

*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 Kleve in Mio. Euro 2021 bis 2025



Der **Kreis Kleve** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2021/2022 für die Planjahre ein Defizit von summiert rund neun Mio. Euro. Die außerplanmäßigen Erträge nach dem NKF-CIG verbessern das Jahresergebnis 2021 um 3,5 Mio. Euro (auf die diesbezüglichen Ausführungen zum Eigenkapital wird an dieser Stelle verwiesen).

Bei der Aufstellung des Doppelhaushalts 2021/2022 hat der Kreis Kleve nach eigener Aussage (siehe Vorbericht zum Doppelhaushalt) dem den kreisangehörigen Kommunen gegenüber bestehenden Rücksichtnahmegebot in dem gebotenen Maße Rechnung getragen. Insofern wurde der Hebesatz der allgemeinen Kreisumlage für 2021 um einen Prozentpunkt auf 28,86 Prozent abgesenkt. Die Zahllast der Kommunen hat sich dadurch gegenüber 2020 um rund 3,4 Mio. Euro verringert. Zur Herbeiführung des fiktiven Haushaltsausgleichs hat der Kreis im Haushaltsjahr 2021 eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage im Umfang von rund 900.000 Euro eingeplant.

Für 2022 hat sich eine Steigerung des originären Kreisumlagebedarfs von rund acht Mio. Euro ergeben, die eine Erhöhung des Hebesatzes der Kreisumlage nach sich gezogen hätte. Aufgrund der positiven Entwicklung des Bestandes der Ausgleichsrücklage war es jedoch aus Sicht des Kreises Kleve angemessen, die Kreisumlage durch eine weitere Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage insoweit zu stabilisieren, dass es auch 2022 bei einem unveränderten Hebesatz von 28,86 Prozent verbleibt. Angesichts der zu erwartenden moderaten Steigerung der Umlagegrundlagen hat sich hierdurch die Zahllast der Kreisumlage 2022 um lediglich rund 700.000 Euro erhöht.

Der Eigenkapitaleinsatz des Kreises Kleve in Höhe von rund neun Mio. Euro bezogen auf 2021 und 2022 stellt nach Ansicht des Kreises ein ausgewogenes Verhältnis hinsichtlich der notwendigen Unterstützung der kreisangehörigen Kommunen und dem Ziel des Kapitalerhalts für künftige finanziell unsichere Jahre dar.

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.

→ **Feststellung**

Der Kreis Kleve schreibt bei festgestelltem Doppelhaushalt die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung nicht fort. Dies widerspricht der Regelung des § 9 Absatz 2 KomHVO.

Der mittelfristigen Planung des Kreises Kleve liegt der Doppelhaushalt 2021/2022 zugrunde. Gemäß § 9 Absatz 2 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) ist bei einem Haushaltsplan für zwei Jahre die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung im ersten Haushaltsjahr fortzuschreiben und dem Vertretungsorgan vor Beginn des zweiten Haushaltsjahres vorzulegen. Der Kreis Kleve hat eine Fortschreibung nicht vorgenommen. Nach eigener Aussage wird eine solche erst wieder im Rahmen der Haushaltsplanung für 2023 erfolgen. Eine abschließende und vollumfängliche Analyse, ob die ursprünglich vorgenommenen Veranschlagungen des Kreises noch realistisch sind bzw. am Ende des ersten Haushaltsjahres waren, konnte seitens der gpaNRW nicht vorgenommen werden.

Durch die fehlende Fortschreibung der mittelfristigen Planung können sich sowohl für den Kreis als auch für die kreisangehörigen Kommunen zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken in der Haushaltsplanung ergeben. Dies zum Beispiel aufgrund sich ändernder Grundlagen zum Finanzausgleich.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte zukünftig entsprechend der gesetzlichen Vorgabe des § 9 Absatz 2 KomHVO bei Doppelhaushalten die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung fortzuschreiben.

**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>				
Zuwendungen und allgemeine Umlagen – ohne Schlüsselzuweisungen und Kreisumlagen	46,15	57,08	+10,92	+4,34
Schlüsselzuweisungen	52,22 (46,20)	58,29	+6,07 (+12,09)	+2,22 (+4,76)
Sonstige Transfererträge	6,50	21,01	+14,50	+26,42
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	156	173	+17,52	+2,16
Übrige Erträge	214	236	+22,12	+1,98
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen	42,17	48,27	+6,10	+2,74
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	27,95	26,16	-1,79	-1,31
Transferaufwendungen – ohne Landschaftsumlage	279	343	+63,04	+4,15

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Übrige Aufwendungen	120	129	+8,65	+1,40

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

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

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

## Zuwendungen und allgemeine Umlagen

Bei den Zuwendungen und allgemeinen Umlagen plant der Kreis Kleve, ausgehend vom Jahresergebnis 2020, bis 2025 mit einem Anstieg um rund elf Mio. Euro. Insbesondere folgende Haushaltspositionen tragen zu dieser Veränderung bei:

- Produktbereich 05 – Soziale Leistungen: Aufwundersersatz der Kommunen nach AG-SGB II NRW

Die von den kreisangehörigen Kommunen zu übernehmenden Aufwendungen erhöhen sich im Betrachtungszeitraum um rund 1,2 Mio. Euro.

- Produktbereich 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: Zuwendungen des Landes für Kindertagesstätten

Die vom Kreis Kleve eingeplanten Zuwendungen des Landes für Kindertagesstätten steigen bis 2025 um rund 6,8 Mio. Euro.

Begründet wird dies unter anderem mit einem den Anstieg der relevanten Wohnbevölkerung und einer steigenden Anzahl von Kindern. Dies führt zu einem weiteren Bedarf an zu schaffenden Betreuungsplätzen bei den Kindertageseinrichtungen. Nach der dem Doppelhaushalt zugrundeliegenden Planung ist für die Kindergartenjahre 2021/2022 bzw. 2022/2023 die Schaffung von insgesamt mehr als 20 zusätzlichen Gruppen als Übergangslösung bzw. für dauerhafte Plätze vorgesehen. Zudem wirkt sich die Reform des Kinderbildungsgesetzes mit deutlich erhöhten Kindpauschalen ab dem Jahr 2021 aus.

Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW bei der Kalkulation der Zuwendungen und allgemeinen Umlagen nicht.

## Schlüsselzuweisungen

Der Kreis Kleve plant für 2021 Schlüsselzuweisungen auf der Grundlage der tatsächlichen Festsetzung zum GFG 2021 in Höhe von rd. 56,1 Mio. Euro. Die Fortschreibung ab 2022 erfolgt aufgrund des Doppelhaushalts auf Grundlage der Orientierungsdaten für den Zeitraum 2021 bis 2024<sup>4</sup>. Für 2022 plant der Kreis daher mit Schlüsselzuweisungen von lediglich rund 52,4 Mio. Euro. Die tatsächliche Festsetzung liegt jedoch bei 58,2 Mio. Euro und somit rund 5,7 Mio. Euro über dem veranschlagten Haushaltsansatz. Bei Fortschreibung des Ansatzes 2021 auf Grundlage der Orientierungsdaten für den Zeitraum 2022 bis 2025<sup>5</sup> ergeben sich für den Kreis Kleve insgesamt Verbesserungen gegenüber der bisherigen Veranschlagung von rund 11,6 Mio. Euro.

In der Position Schlüsselzuweisungen sieht die gpaNRW keine zusätzlich in Kauf genommenen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Allgemeine Planungsrisiken bestehen beispielsweise in einer sich verschlechternden konjunkturellen Entwicklung, Änderungen an den Grundsätzen der Verteilung der Schlüsselzuweisungen und einer Verschlechterung der Haushaltslage des Landes.

## Sonstige Transfererträge

Der deutliche Anstieg bei den sonstigen Transfererträgen um 14,5 Mio. Euro ergibt sich aus folgenden Veränderungen gegenüber 2020:

- Produktbereich 05 – Soziale Leistungen: Ersatz von sonstigen Leistungen

Entgegen der bisherigen Buchungssystematik werden die Rückflüsse von bestimmten Leistungen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) ab dem Haushaltsjahr 2021 nicht mehr als Minderung der Aufwendungen, sondern als Erträge verbucht. Hintergrund ist die Einführung eines digitalen Forderungsmanagements und die erforderliche Darstellung gegenüber dem Bund bei der Jahresrechnung der Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Die Erträge sind auf Basis der Vorjahre zzgl. einer Steigerung von 5 Prozent kalkuliert.

Bei den Haushaltspositionen „Ersatz von sonstigen Leistungen (ALG II, Kosten der Unterkunft, Eingliederungsleistungen, einmalige und sonstige Leistungen)“ ergeben sich hierdurch zusätzlich veranschlagte sonstige Transfererträge von rund 7,2 Mio. Euro.

- Produktbereich 15 – Wirtschaft und Tourismus: Abbau von Gegenleistungsverpflichtungen

Der Kreis Kleve hat die gebündelte Durchführung des geförderten Breitbandausbaus zur Erschließung der sogenannten „weißen Flecken“ im Kreisgebiet übernommen. Da die

<sup>4</sup> Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 30. Oktober 2020, Az. 304-46.05.01-264/20

<sup>5</sup> Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 17. August 2021, Az. 304-46.05.01-264/21

Netzbetreiber vertraglich verpflichtet sind, das geförderte Breitbandnetz über einen Zeitraum von sieben Jahren zu unterhalten und zu betreiben, werden die zur Umsetzung des Förderprojektes geleisteten investiven Ein- und Auszahlungen ertrags- bzw. aufwandsmäßig gleichmäßig über diesen Zeitraum verteilt und in der Ergebnisplanung als Abbau von Gegenleistungsverpflichtungen ausgewiesen.

Aus diesem Grund veranschlagt der Kreis Kleve für 2025 einen Haushaltsansatz von rund 9,3 Mio. Euro.

In der Position der sonstigen Transfererträge sieht die gpaNRW keine zusätzlich in Kauf genommenen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

### **Kostenerstattungen und Kostenumlagen**

Der Kreis geht davon aus, dass die Erträge aus Kostenerstattungen und Kostenumlagen im Vergleich zum Ist 2020 bis 2025 um rund 17,5 Mio. Euro steigen werden. Ursächlich für diese Annahme sind insbesondere folgende Haushaltspositionen:

- Produktbereich 05 – Soziale Leistungen: Leistungsbeteiligung des Bundes für die Grundversicherung im Alter

Gemäß § 46 a SGB XII erstattet der Bund den Ländern den für die Ausführung des Gesetzes zuständigen Trägern 100 Prozent der im jeweiligen Kalenderjahr entstandenen Nettoausgaben. Ausgehend von den veranschlagten Mehraufwendungen steigt in der Folge auch die Leistungsbeteiligung deutlich an, und zwar gegenüber 2020 um rund 8,5 Mio. Euro.

- Produktbereich 05 – Soziale Leistungen: Leistungsbeteiligung des Bundes beim Arbeitslosengeld II

Die dem Kreis entstehenden Kosten aus Geldleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II für erwerbsfähige Hilfebedürftige werden vollständig aus Bundesmitteln erstattet. Der Haushaltsansatz korrespondiert daher mit den entsprechend veranschlagten Aufwendungen. Die Entwicklung bei den Regelleistungen SGB II war in den Jahren 2019 und 2020 durch deutliche Aufwandsrückgänge gekennzeichnet. Die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften mit laufendem Leistungsanspruch ist stetig gesunken. Eine Prognose für die Folgejahre hinsichtlich der Entwicklung der Bedarfsgemeinschaften ist dem Kreis nach eigener Einschätzung jedoch nur eingeschränkt möglich.

Auf Basis der Rechnungsergebnisse des Jahres 2019 und der Entwicklung in 2020 wurde bei den Haushaltsansätzen für 2021 eine Kostensteigerung von drei Prozent eingerechnet und für die Folgejahre zunächst festgeschrieben. Hieraus ergibt sich planerisch eine Leistungsbeteiligung, die 2025 um rund 8,2 Mio. über der tatsächlichen Beteiligung 2020 liegt.

- Produktbereich 05 – Soziale Leistungen: Leistungsbeteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft und Heizung Erhöhungsbetrag

Gemäß § 46 Abs. 7 SGB II hat sich der Bund im Haushaltsjahr 2020 mit zusätzlich 2,7 Prozent an den Kosten der Unterkunft und Heizung beteiligt. Durch eine Gesetzesänderung hat sich der Prozentsatz der zusätzlichen Beteiligung für 2021 auf 26,2 Prozent und für 2022 auf 35,2 Prozent erhöht. Dies führt zu deutlichen Mehrerträgen. Für die Folgejahre kalkuliert der Kreis Kleve mit einer gleichbleibenden Beteiligung von 35,2 Prozent. Gegenüber 2020 ergibt sich hierdurch für 2025 ein Mehrertrag von rund 3,6 Mio. Euro.

Auch bei der Kalkulation der Kostenerstattungen und Kostenumlagen sieht die gpaNRW keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

## **Personalaufwendungen**

Die Personalaufwendungen hat der Kreis Kleve für 2021 mit rund 44,8 Mio. Euro und für 2022 mit rund 44,4 Mio. Euro veranschlagt. Die eingeplanten Aufwendungen liegen damit in beiden Jahren deutlich über dem IST des Jahres 2020 mit rund 42,2 Mio. Euro. Die Aufwendungen hat der Kreis mitarbeiterbezogen geplant. Berücksichtigt hat er insbesondere Stellenmehrungen (plus 23 Stellen gegenüber 2020) sowie Besoldungs- und Tarifierpassungen. Der Anteil der Personalaufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen (Personalintensität) ist im interkommunalen Vergleich auffallend gering. Sämtliche Vergleichskreise weisen 2020 eine höhere Personalintensität aus (siehe Tabelle 2 im Anhang). Die mittelfristige Fortschreibung der Personalaufwendungen ab 2023 erfolgt gegenüber 2022 mit Steigerungssätzen von insgesamt rd. 8,4 Prozent.

Insbesondere die Anpassung personeller Ressourcen sowie zusätzliche Aufgaben und die Änderung von gesetzlichen Anforderungen führen zu dem seit 2020 erfolgten Anstieg der Personalaufwendungen im Kreis Kleve.

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

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

Bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen kalkuliert der Kreis Kleve ausgehend vom IST 2020 bis 2025 mit einem durchschnittlichen jährlichen Rückgang von rund 1,3 Prozent. Der für 2025 veranschlagte Betrag von 26,2 Mio. Euro liegt um 1,8 Mio. Euro unter dem Ergebnis 2020 von 27,9 Mio. Euro. Dies entspricht einem Rückgang von 6,4 Prozent.

Die Planung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen erfolgt im Kreis Kleve nicht pauschal anhand von Orientierungsdaten, sondern durch die einzelnen Fachbereiche. Die Höhe der Planansätze orientiert sich dabei in der Regel am geschätzten Bedarf. Die deutliche Differenz der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen zwischen dem Ist 2020 und der Planung 2025 ist nach Aussage des Kreises insbesondere auf Einmaleffekte in 2020 zurückzuführen. So entfällt beispielhaft ein Betrag von rund 2,9 Mio. Euro für die Sanierung des Berufskollegs am Standort Goch auf einen konsumtiven Anteil. Eine weitere Mehrbelastung 2020 von rund 950.000 Euro entfällt auf ein Sonderprogramm „Unterhaltung von Kreisstraßen“.

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

## Transferaufwendungen

Der Kreis Kleve plant, dass die Transferaufwendungen in den Produktbereichen Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe gegenüber dem Ist 2020 um rund 57 Mio. Euro steigen. Insbesondere für folgende Positionen plant der Kreis steigende Aufwendungen:

- Produktbereich 05 – Soziale Leistungen: Arbeitslosengeld II

Den Mehrbedarf bei dieser Haushaltsposition kalkuliert der Kreis mit rund 12,3 Mio. Euro. Auf die Erläuterung zu der diesbezüglichen Kostenerstattung sowie die Hinweise zu den sonstigen Transfererträgen wird an dieser Stelle verwiesen.

- Produktbereich 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: Anteilige Betriebskosten für Kindergärten freier Träger

Der Kreis plant bei den anteiligen Betriebskosten für Kindergärten freier Träger mit einem Mehrbedarf von rund 13,4 Mio. Euro. Hier wird auf die Erläuterungen zu den Zuwendungen und allgemeinen Umlagen (Zuwendungen des Landes für Kindertagesstätten) verwiesen.

Auch bei den Transferaufwendungen ergeben sich aus Sicht der gpaNRW planerisch keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

## Außerordentliche Erträge

2021 und 2022 verschlechtern sich die geplanten Jahresergebnisse deutlich. Dies ist unter anderem auf die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie zurückzuführen. Das Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) sieht vor, dass die Corona verursachten Belastungen isoliert und als außerordentlicher Ertrag eingeplant werden. 2021 führt dies zu einer Verbesserung des Jahresergebnisses von 3,5 Mio. Euro. Dennoch stellt der Kreis Kleve in diesem Jahr planerisch keinen ausgeglichenen Haushalt dar. 2022 sowie mittelfristig bis 2025 erwartet der Kreis keine wirtschaftlichen Belastungen aufgrund der Corona-Pandemie.

## Übrige Erträge und Aufwendungen

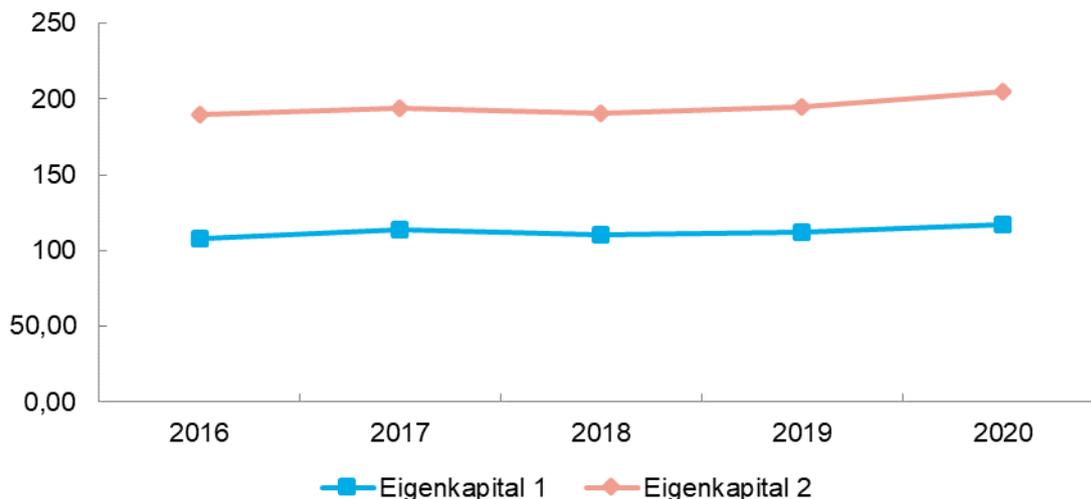
Bei den übrigen Erträgen und Aufwendungen haben sich bei der Analyse keine berichtsrelevanten Aspekte ergeben.

### 1.3.5 Eigenkapital

- Der Kreis Kleve weist zum 31. Dezember 2020 Eigenkapital von rund 117 Mio. Euro aus. Dieses soll bis zum Ende der mittelfristigen Planung um rund neun Mio. Euro sinken. Der Kreis verfügt über eine vergleichsweise hohe Eigenkapitalausstattung.

*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 Kleve in Mio. Euro 2016 bis 2020



### Eigenkapital Kreis Kleve in Mio. Euro 2016 bis 2020

Kennzahl	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital 1	108	113	110	112	117
Eigenkapital 2	190	194	190	195	205

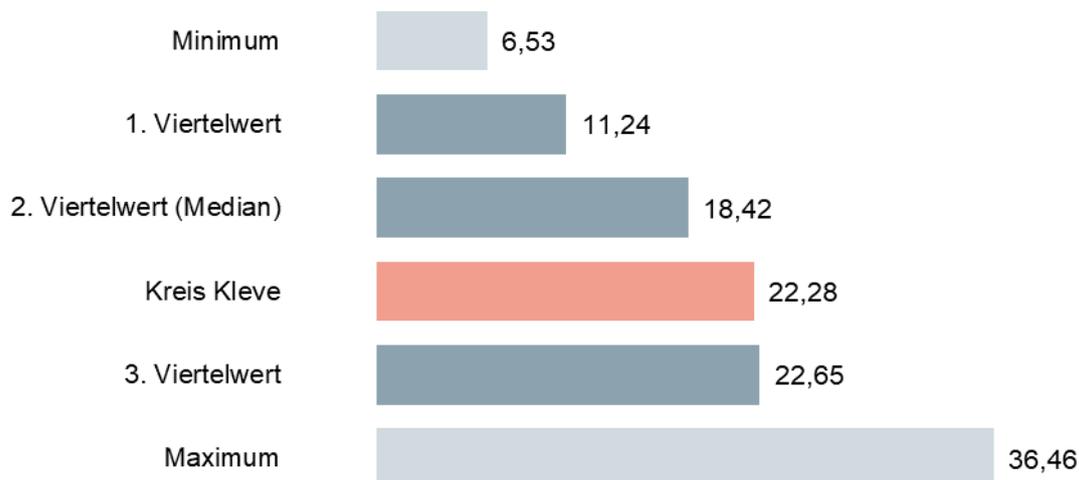
Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 5 dieses Teilberichtes.

Das Eigenkapital des **Kreises Kleve** entwickelt sich im Eckjahresvergleich (2016 bis 2020) steigend und nimmt um insgesamt rund neun Mio. Euro zu (Eigenkapital 1). Positiv hervorzuheben ist, dass der Kreis Kleve seit Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement 2009 ununterbrochen in der Lage ist, Eigenkapital auszuweisen. Allerdings hat der Kreis sein Eigenkapital gegenüber dem in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Wert von rund 210 Mio. Euro auf rund 117 Mio. Euro zum 31. Dezember 2020 verringern müssen. Hierin enthalten ist eine Ausgleichsrücklage mit einem Bestand von rund 45,9 Mio. Euro.

Der Kreis plant mittelfristig Jahresfehlbeträge und dadurch eine Verschlechterung seiner Eigenkapitalausstattung. Diese soll sich bis 2025 um insgesamt rund neun Mio. Euro verringern. Mit der für 2021 und 2022 geplanten Verringerung der Ausgleichsrücklage sind jedoch keine aufsichtsrechtlichen Maßnahmen verbunden.

Aktuell stellt sich die Eigenkapitalausstattung unter den Vergleichskreisen wie folgt dar:

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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



Der Kreis Kleve erzielt im Vergleichsjahr 2020 eine Eigenkapitalquote 1, die mit 22,3 Prozent über dem Median liegt. Unter Berücksichtigung der Sonderposten (Eigenkapitalquote 2) weisen 75 Prozent der Vergleichskommunen ein geringeres Eigenkapital aus.

### Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2020

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

Das Eigenkapital wird durch die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG gestützt. Deshalb betrachtet die gpaNRW zudem die Eigenkapitalquoten, bereinigt um die Höhe der Bilanzierungshilfe. Diese werden nachfolgend dargestellt.

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

Kennzahlen	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	21,35	6,05	10,75	17,36	21,21	35,53	31
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	38,28	21,27	31,27	34,48	38,47	49,65	31

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

Die vom Kreis für 2020 aktivierte und für 2021 veranschlagte Bilanzierungshilfe des NKF-CIG von insgesamt 9,7 Mio. Euro kann in 2025 optional gegen das Eigenkapital gebucht werden<sup>6</sup>. Dies würde zu einer entsprechenden weiteren Eigenkapitalreduzierung führen. Sollte sich der Kreis aber stattdessen dafür entscheiden den Betrag ab 2026 über 50 Jahre abzuschreiben, erhöht sich der Konsolidierungsbedarf zum Ausgleich der künftigen Haushalte um rund 194.000 Euro jährlich.

### 1.3.6 Schulden und Vermögen

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

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

- ➔ Die Verbindlichkeiten des Kreises Kleve sind im interkommunalen Vergleich hoch. Der Kreis plant zum dauerhaften Erhalt seines Vermögens in den kommenden Jahren Investitionen von 111 Mio. Euro. Der Finanzierungsbedarf für Investitionskredite wird zu einem weiteren Anstieg der Verbindlichkeiten führen. Dies wird die künftigen Handlungsspielräume einschränken.

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

### 1.3.6.1 Verbindlichkeiten

#### Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kreis Kleve in Mio. Euro 2016 bis 2020

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Gesamtverbindlichkeiten (Konzern)	115	110	120	137	160
davon Investitionskredite	74,46	72,02	83,26	./.	./.
davon Liquiditätskredite	18,27	6,86	6,43	./.	./.

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2016 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen des **Kreises Kleve** verwendet. Für die Jahre 2019 und 2020 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Beim Kreis Kleve sind dies:

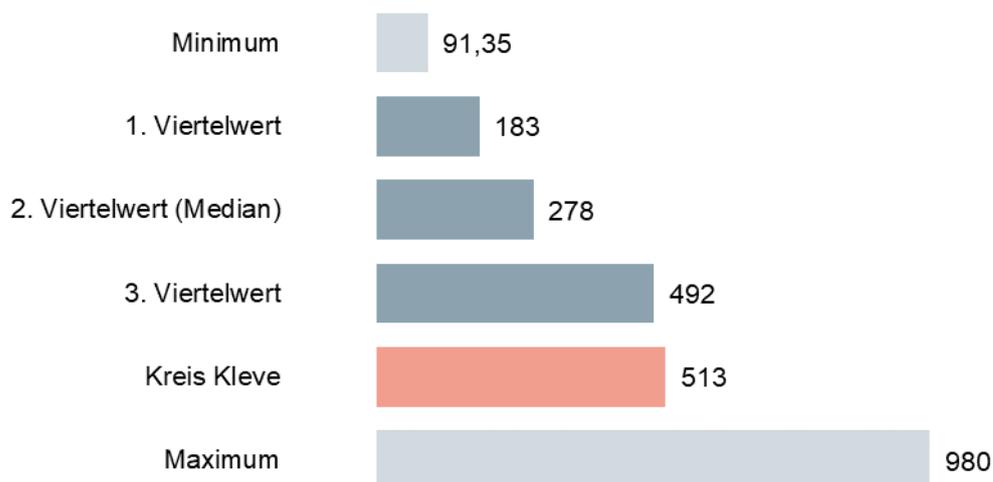
- die Kreis Kleve Bauverwaltungs-GmbH,
- die Kreis Kleve Abfallwirtschaftsgesellschaft mbH,
- die Haus Freudenberg GmbH sowie
- der Rettungsdienst des Kreises Kleve.

Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kreise verglichen. Soweit von anderen Kreisen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

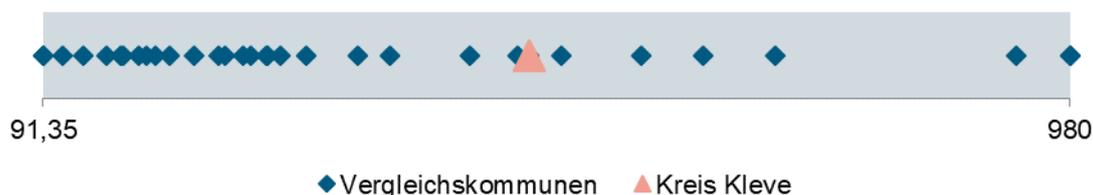
Die Gesamtverbindlichkeiten des Kreises Kleve (Konzern) nehmen im Eckjahresvergleich (2016 bis 2018) einen zunehmenden Verlauf. Ursächlich hierfür sind in erster Linie Zuwächse bei den Investitionskrediten von rund 9,8 Mio. Euro.

Insgesamt weist der Kreis Kleve im Betrachtungszeitraum vergleichsweise hohe Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner aus.

### Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2020



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



Die Gesamtverbindlichkeiten des Kreises Kleve (Konzern) belaufen sich 2020 auf 513 Euro je Einwohner. Bei 30 Vergleichskreisen liegt der Kreis mit diesem Wert über dem dritten Viertelwert. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskreise weisen demnach geringere Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner aus.

#### 1.3.6.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen üblicherweise in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden im Regelfall 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 weitere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran. So haben wir Informationen zur Altersstruktur und zum Zustand des Straßenvermögens aus der Prüfung der Verkehrsflächen übernommen.

### Anlagenabnutzungsgrade in Prozent

Vermögensgegenstand	(Durchschnittliche) GND Kreis Kleve	Durchschnittliche RND Kreis Kleve 31.12.2020	Anlagenabnutzungsgrad	Restbuchwert in Mio. Euro zum 31.12.2020 (Anlagenbuchhaltung)
Schulgebäude	80	42	47,50	86,16
Verwaltungsgebäude	80	36	55,00	21,92
Verkehrsflächen	40	22	45,75	87,68

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Der **Kreis Kleve** setzt für seine Gebäude in der Regel die längst möglichen Gesamtnutzungsdauern fest (80 Jahre). Dies hat zur Folge, dass sich die Abschreibungen über die maximal zulässigen Zeiträume verteilen. Dadurch sinkt zwar die jährliche Belastung durch die Abschreibungen. Andererseits bergen lange Nutzungsdauern aber auch das Risiko, dass der Kreis einen Vermögensgegenstand vorzeitig außerplanmäßig abschreiben und Ersatz beschaffen muss.

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

Für die Schulgebäude hat der Kreis Kleve eine Gesamtnutzungsdauer von 80 Jahren festgelegt. Die NKF-Rahmentabelle sieht hier eine Nutzungsdauer von 40 bis 80 Jahren vor. Die Anlagenabnutzungsgrade der Schulgebäude erreichen im Kreis Kleve gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer nicht die Hälfte der durchschnittlichen Gesamtnutzungsdauer. Lediglich mit rund zwei Mio. Euro werden Restbuchwerte zum 31. Dezember 2020 im Zeitraum bis 20 Jahren vollständig abgenutzt sein. Dies entspricht einem Anteil am Gesamtrestbuchwert von rund 2,3 Prozent. Der Großteil der Restbuchwerte wird somit erst im Zeitraum ab 20 Jahren vollständig abgenutzt sein. Insgesamt befinden sich die Schulgebäude des Kreises Kleve gemessen am Anlagenabnutzungsgrad in einem guten Zustand. Der Kreis hat dennoch, insbesondere im Bereich der Förderschulen, einen tatsächlichen Investitionsbedarf ausgemacht. Darüber hinaus ist jedoch kurz- bis mittelfristig kein weiterer hoher Bedarf zu erwarten.

Bei den Verwaltungsgebäuden setzt der Kreis in der Regel ebenfalls die längst möglichen Gesamtnutzungsdauern fest. Die Anlagenabnutzung bei den Verwaltungsgebäuden erreicht im Kreis Kleve gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer etwas mehr als die Hälfte der Gesamtnutzungsdauer. In einem Umfang von rund 0,9 Mio. Euro werden Vermögenswerte im Bereich der Verwaltungsgebäude erst in den nächsten 20 Jahren abgeschrieben sein. Dies

entspricht einem Anteil am Gesamtwert der Gebäude von 4,1 Prozent. Auch hier wird der Großteil der Restbuchwerte somit erst im Zeitraum ab 20 Jahren vollständig abgenutzt sein, so dass sich gemessen am Anlagenabnutzungsgrad auch die Verwaltungsgebäude des Kreises in einem guten Zustand befinden. Kurz- und mittelfristig erforderliche erhebliche Investitionen sind demnach nicht zu erwarten.

Der Anlagenabnutzungsgrad bei den Verkehrsflächen zeigt eine ausgeglichene Altersstruktur der Kreisstraßen des Kreises Kleve. Durch eine hohe Investitionstätigkeit ist der Anlagenabnutzungsgrad in den Jahren 2019 und 2020 zudem gesunken. Auch kurz- und mittelfristig plant der Kreis hohe konsumtive Einzelmaßnahmen und Investitionen in erheblichem Umfang. Kann der Kreis die geplanten Maßnahmen auch umsetzen, wird sich ein weiterer Wertezuwachs ergeben. Im Übrigen verweisen wir bezüglich der Beurteilung des Zustandes der Verkehrsflächen auf die Ausführungen im entsprechenden Teilbericht.

Die Investitionsquote 2020 insgesamt beträgt im Kreis Kleve 480 Prozent. Die Summe der Investitionen übersteigt somit den Werteverzehr in diesem Jahr erheblich. Dies gilt auch für die Vorjahre. Lediglich 2016 liegt die Investitionsquote mit 88,8 Prozent darunter.

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

Der Kreis Kleve plant 2022 bis 2025 Baumaßnahmen mit einem Volumen von rund 70 Mio. Euro. Hiervon entfallen rund 14 Mio. Euro auf die Förderschulen, ebenfalls rund 14 Mio. auf Baumaßnahmen an Förderzentren und rund 34 Mio. Euro auf Maßnahmen an öffentlichen Verkehrsflächen.

Insgesamt belaufen sich die Investitionen des Kreises im gleichen Zeitraum auf rund 111 Mio. Euro. Damit liegen sie deutlich über dem in diesem Zeitraum zu erwartenden Werteverzehr und sind geeignet, das dauerhaft benötigte Anlagevermögen langfristig zu erhalten.

### 1.3.6.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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

#### Salden der Finanzrechnung Kreis Kleve in Mio. Euro 2021 bis 2025

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	7,68	5,24	13,92	13,71	14,12
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-23,49	-17,64	-15,79	-12,57	-7,51
<b>= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag</b>	<b>-15,80</b>	<b>-12,40</b>	<b>-1,87</b>	<b>1,14</b>	<b>6,61</b>

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	8,97	4,98	-5,82	-7,75	-7,83
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>-6,83</b>	<b>-7,43</b>	<b>-7,69</b>	<b>-6,61</b>	<b>-1,22</b>

Der **Kreis Kleve** plant 2021 bis 2025 ausschließlich positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Im genannten Zeitraum summieren sich die positiven Salden auf 54,7 Mio. Euro. Sollte sich die Planung bestätigen, wird der Kreis keine Kredite zur Liquiditätssicherung aufnehmen müssen. Zudem erwirtschaftet der Kreis Mittel, die er zur anteiligen Finanzierung seiner Investitionstätigkeit einsetzen kann. Dennoch verbleibt aufgrund der hohen Investitionstätigkeit ein über Zuwendungen Dritter und Fremdkapital zu finanzierendes Volumen von insgesamt rund 22,3 Mio. Euro. Die bisher vergleichsweise schon überdurchschnittliche Verschuldung des Kreises Kleve wird sich dadurch in den nächsten Jahren weiter erhöhen. Insgesamt wird dadurch der Handlungsspielraum für zukünftige Generationen verringert. In der Ergebnisplanung hat die gpaNRW keine wesentlichen zusätzlichen Risiken festgestellt. Wenn die Ergebnisrechnung annähernd so verläuft wie geplant, wird es auch in der Finanzrechnung zu keinen großen Abweichungen kommen. Hiervon ausgenommen sind die im Bericht dargestellten Risiken, wie etwa die Zahlungsverpflichtungen für künftig entstehende Pensionszahlungen.

#### 1.3.6.4 Rückstellungen

##### Rückstellungen Kreis Kleve in Mio. Euro 2016 bis 2020

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Pensionsrückstellungen	127	130	135	138	142
Instandhaltungsrückstellungen	1,46	1,13	1,13	0,93	0,93
Sonstige Rückstellungen	13,67	13,80	15,42	17,51	15,30
<b>Summe der Rückstellungen</b>	<b>142</b>	<b>145</b>	<b>152</b>	<b>157</b>	<b>158</b>

Die Rückstellungen des **Kreises Kleve** erhöhen sich im Eckjahresvergleich (2016 bis 2020) und nehmen um rund 15,6 Mio. Euro zu. Hier tragen mit einer Zuführung von 14,5 Mio. Euro insbesondere die Pensionsrückstellungen zu dem Anstieg bei.

Der Kreis Kleve hat für die zukünftigen Pensionslasten Rückstellungen gebildet. Unter den Wertpapieren des Anlagevermögens bilanziert der Kreis zum 31. Dezember 2020 rund 1,3 Mio. Euro Fondsvermögen (Kommunaler Versorgungsrücklagen-Fonds der Rheinischen Versorgungskassen). Weitere Finanzanlagen zur Sicherung der zukünftigen Zahlungsverpflichtungen an seine Versorgungsempfänger sowie zur Begrenzung zukünftiger Pensionslasten hat der Kreis nicht erworben.

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

Die zum 31. Dezember 2020 gebildeten Instandhaltungsrückstellungen entfallen mit 450.000 Euro auf Kreisstraßen und mit rund 481.000 Euro auf Rückstellungen für Gebäude.

Unter den sonstigen Rückstellungen bildet der Kreis vorrangig Rückstellungen für Verpflichtungen gegenüber Dritten aus Pensions- und Beihilferückstellungen (2020 rund 4,5 Mio. Euro), für Urlaubsansprüche, Überstunden und Versorgungslasten nach dem Beamtenversorgungsgesetz (2020 insgesamt rund sechs Mio. Euro) und für Belastungen aus dem Einheitslastenabrechnungsgesetz (2020 2,4 Mio. Euro) ab.

Im Betrachtungszeitraum seit 2016 haben sich die Rückstellungen insgesamt steigend entwickelt. Die erfolgten Zuführungen zu Pensionsrückstellungen belasten den Haushalt des Kreises Kleve im Durchschnitt mit jährlich rund 3,6 Mio. Euro.

## 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

- Dem Kreis Kleve liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung seiner Haushaltswirtschaft vor. Er verfügt über ein unterjähriges ganzheitliches Finanzberichtswesen. Der Kreis hält die Fristen für die Jahresabschlüsse und die Anzeige der Haushaltssatzungen nicht immer ein.

*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 Haus-*

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

Der Kreistag des **Kreises Kleve** hat den Haushalt 2021/2022 am 29. April 2021 beschlossen. Mit Schreiben vom 18. Mai 2021 hat die Landrätin die Haushaltssatzung bei der Bezirksregierung Düsseldorf angezeigt. Nach § 52 Absatz 1 KrO NRW i.V.m. § 80 Absatz 5 GO NRW soll die Anzeige spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen. Abweichend hiervon durfte die Anzeige der Haushaltssatzung für das Jahr 2021 aufgrund des § 4 Absatz 6 NKF-CIG spätestens bis zum 01. März 2021 erfolgen. Trotz dieser Corona-bedingten Verlängerung der Anzeigefrist konnte die Anzeige der Haushaltssatzung somit nicht fristgerecht erfolgen. Den Haushalt 2020 hat der Kreis dagegen fristgerecht beschlossen und angezeigt.

Den Jahresabschluss 2020 hat der Kreiskämmerer am 15. Juni 2021 aufgestellt und die Landrätin am 16. Juni 2021 bestätigt. Die Einbringung in den Kreistag ist am 01. Juli 2021 erfolgt, die Feststellung erst am 29. September 2022. Die Frist nach § 96 Absatz 1 GO NRW konnte der Kreis somit nicht einhalten. Die Gemeindeordnung sieht vor, den Jahresabschluss bis spätestens 31. Dezember des Folgejahres festzustellen.

Den Jahresabschluss 2021 hat der Kreiskämmerer am 07. Juni 2022 aufgestellt. Eine Feststellung durch den Kreistag war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht erfolgt.

Der Kreis Kleve hat letztmalig für 2018 einen Gesamtabschluss aufgestellt. Die Bestätigung durch den Kreistag erfolgte erst am 09. Dezember 2021. Die Gemeindeordnung sieht vor, den Gesamtabschluss bis zum 30. September des Folgejahres aufzustellen und bis zum 31. Dezember des Folgejahres festzustellen. Die Frist konnte der Kreis somit nicht einhalten. Für 2019 bis 2021 hat der Kreistag beschlossen, anstelle eines Gesamtabschlusses einen Beteiligungsbericht zu erstellen. Der Kreis macht diesbezüglich von der Befreiungsmöglichkeit nach § 116a GO NRW Gebrauch.

Der Kreis verfügt über ein Finanzcontrolling. Zum 30. Juni und 30. September eines jeden Jahres werden Finanzcontrollingberichte erstellt. Die diesbezüglichen Informationen werden durch den Fachbereich Finanzen bereitgestellt. Prognosen zur weiteren haushaltswirtschaftlichen Entwicklung erfolgen dezentral durch die produktverantwortlichen Bereiche. Die Zusammenführung sämtlicher Informationen in einen Gesamtbericht erfolgt wiederum durch den Fachbereich Finanzen. Das Finanzcontrolling des Kreises Kleve betrachtet die Ergebnisrechnung. Im Produktcontrolling werden zudem Ziele und Kennzahlen abgebildet. Prognosen zum Jahresende werden der Verwaltungsführung zur Verfügung gestellt. Eine Berichterstattung an den Kreistag erfolgt jährlich zum Stand 30. September.

## 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

### → Feststellung

Der Kreis Kleve konnte Aufwandssteigerungen der letzten Jahre in hohem Umfang durch Schlüsselzuweisungen und die allgemeine Kreisumlage ausgleichen. Aber auch Einsparungen in den Bereichen SGB II und Kosten der Unterkunft haben sich positiv ausgewirkt. Von einer weiteren positiven Entwicklung bei den Schlüsselzuweisungen kann nicht ohne weite-

res ausgegangen werden. Es werden daher voraussichtlich auch künftig Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen nötig sein, um sich Handlungsspielräume langfristig zu erhalten. Die gpaNRW sieht diesbezüglich Handlungsbedarf.

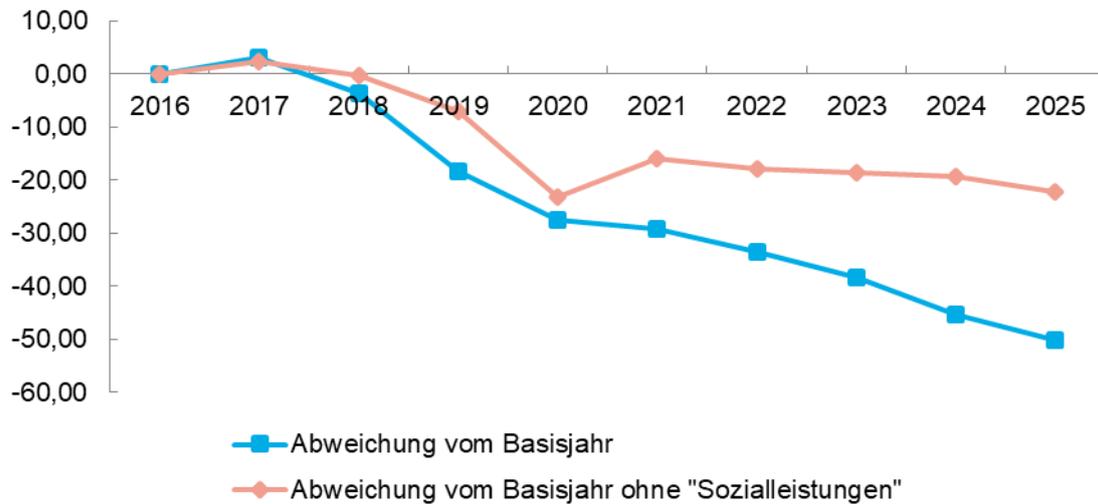
*Ein Kreis hat nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW seine Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung seiner Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für ihn eine dauernde Aufgabe, seine finanzielle Leistungskraft und seinen Aufgabenbestand in Einklang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

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Schlüsselzuweisungen und die allgemeine Kreisumlage als größte Ertragsposition beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Schlüsselzuweisungen, die Erträge aus der allgemeinen Kreisumlage sowie einer möglichen Sonderumlage nach § 56 c KrO NRW und um Sondereffekte. Ab dem Haushaltsjahr 2020 müssen die Kreise nach dem NKF-CIG die coronabedingten Haushaltsbelastungen isolieren und in dieser Höhe einen außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von dem Kreis Kleve ermittelten coronabedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die coronabedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung des Kreises Kleve langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

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

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

### Bereinigte Jahresergebnisse Kreis Kleve in Mio. Euro 2016 bis 2025



Die Trendkurve der bereinigten Jahresergebnisse des **Kreises Kleve** nimmt im Eckjahresvergleich 2016 bis 2020 nach einer anfänglichen Verbesserung einen negativen Verlauf. Gegenüber 2016 verschlechtert sich das Jahresergebnis 2020 um rund 27,5 Mio. Euro. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass die erhöhte Kostenbeteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft ebenfalls bereinigt wurde. Das bereinigte Jahresergebnis entwickelt sich gegenläufig zu dem Ist-Ergebnis. 2020 ist das unbereinigte Jahresergebnis rund 6,9 Mio. Euro besser als vier Jahre zuvor. Die positive Ergebnisentwicklung basiert damit wesentlich auf den Schlüsselzuweisungen und der allgemeinen Kreisumlage.

Daneben verzeichnet der Kreis Kleve Konsolidierungserfolge bei den nicht bereinigten Haushaltspositionen. Der Kreis hat die Erträge in diesen Bereichen seit 2016 um rund 36 Mio. Euro bzw. rund 15,3 Prozent gesteigert. Den größten Anteil daran haben

- Kostenerstattungen und Kostenumlagen (rund 20 Mio. Euro) sowie
- Zuwendungen und allgemeine Umlagen (rund elf Euro).

Die Aufwendungen haben im gleichen Zeitraum stärker zugenommen (um rund 64 Mio. Euro). Die Steigerungsrate von 16,1 Prozent ist ebenfalls höher als bei den Erträgen. Belastend wirken hier insbesondere

- die Transferaufwendungen mit einer Steigerung von rund 44 Mio. Euro,
- die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (plus rund sieben Mio. Euro) und
- die Personalaufwendungen (plus rund sechs Mio. Euro).

Von 2020 auf 2021 gehen die bereinigten Jahresergebnisse weiter zurück. Hier zeigt sich der Übergang von den Ist- zu den Planwerten. In den vergangenen Jahren sind die Jahresergebnisse oftmals deutlich besser als ursprünglich geplant ausgefallen. Dies gilt ebenfalls für 2021. Der Rückgang der bereinigten Jahresergebnisse kann daher auch Ausdruck einer vorsichtigen Planung des Kreises sein.

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist das bereinigte Jahresergebnis 2020 um rund 115 Mio. Euro weniger negativ. Das heißt, in diesem Umfang wird das Jahresergebnis zusätzlich durch Sozialleistungen belastet. Die diesbezüglich herausgerechneten Positionen haben daran einen unterschiedlich großen Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: 41,1 Mio. Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 33,8 Mio. Euro
- Jugendamtsumlage: minus 37,3 Mio. Euro
- Landschaftsumlage: 77,1 Mio. Euro

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

Nach einem Anstieg in 2021 sinkt ab 2022 auch die Trendkurve ohne Sozialleistungen kontinuierlich - dies jedoch in geringerem Umfang wie mit Sozialleistungen.

Der Kreis konnte in den vergangenen Jahren, mit Ausnahme von 2016, Jahresüberschüsse erzielen. Auch 2021 wird voraussichtlich mit einem positiven Jahresabschluss abschließen. Im Jahr 2022 werden die Erträge die Aufwendungen aufgrund des Rücksichtnahmegebots gegenüber den kreisangehörigen Kommunen planerisch nicht decken. Auch ist derzeit eine Eintrübung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abzusehen bzw. hat bereits begonnen. Diese konjunkturellen Schwankungen sowie die aktuellen Haushaltsbelastungen durch die Corona-Pandemie und den Ukraine-Krieg stellen haushaltswirtschaftliche Risiken dar. Nach dem aktuellen Finanzcontrolling des Kreises Kleve wird eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage 2022 jedoch voraussichtlich nicht erforderlich.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage können die Einbußen nicht ausschließlich durch eine höhere Kreisumlage, sondern müssen in erster Linie durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Der Kreis Kleve überträgt im Betrachtungszeitraum nicht ausgeschöpfte Aufwands- und investive Auszahlungsermächtigungen einwohnerbezogen in einem überdurchschnittlichen Umfang in Folgejahre.

#### → **Feststellung**

Im investiven Bereich schöpft der Kreis Kleve seine Haushaltsermächtigungen jährlich nur zu ca. 43 Prozent aus. Dies deutet darauf hin, dass vorgenommene Ermächtigungsübertragungen in dem Umfang nicht erforderlich sind, finanzielle Mittel hierdurch jedoch gebunden werden und daher in der Veranschlagungspraxis Verbesserungspotenzial besteht.

#### → **Feststellung**

Der Kreis Kleve hat Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen geregelt. Die gpaNRW sieht hier jedoch Möglichkeiten zur Verbesserung.

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.

#### Ordentliche Aufwendungen Kreis Kleve 2016 bis 2020

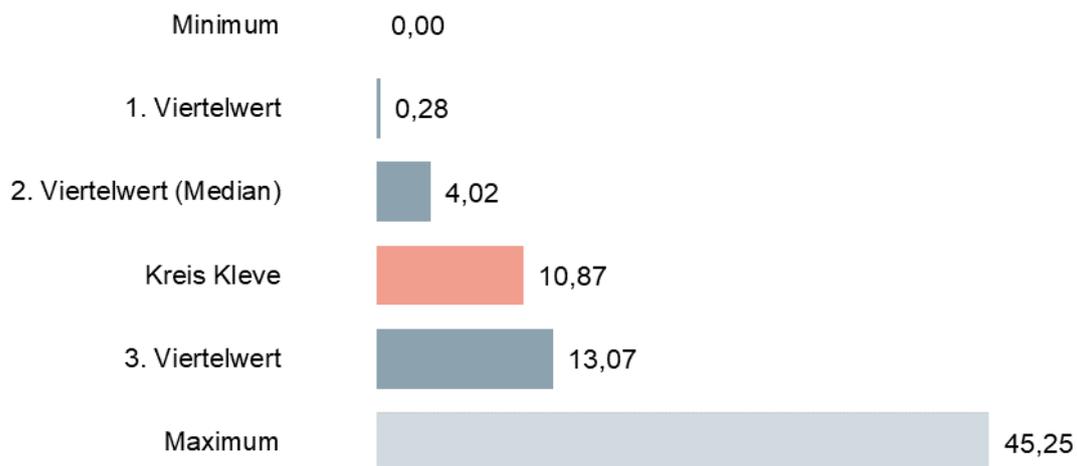
Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	396	406	435	442	484
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	0,68	1,49	2,07	5,41	3,40
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>0,17</b>	<b>0,37</b>	<b>0,48</b>	<b>1,22</b>	<b>0,70</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	397	408	437	447	487
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>0,17</b>	<b>0,37</b>	<b>0,47</b>	<b>1,21</b>	<b>0,70</b>
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	395	415	423	435	469
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>99,44</b>	<b>102</b>	<b>96,75</b>	<b>97,18</b>	<b>96,20</b>

Der **Kreis Kleve** hat seine Aufwendungen im Betrachtungszeitraum, mit Ausnahme von 2017, in ausreichender Höhe veranschlagt. Dies gilt ebenfalls in Bezug auf seine Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit.

In den Jahren 2016 bis 2020 hat der Kreis Ermächtigungen von durchschnittlich rund 2,6 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen. Die Planansätze hat er hierdurch im Schnitt um unter ein Prozent erhöht. Einwohnerbezogen überträgt der Kreis Kleve Ermächtigungen im interkommunalen Vergleich 2020 jedoch in einem überdurchschnittlichen Umfang.

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

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



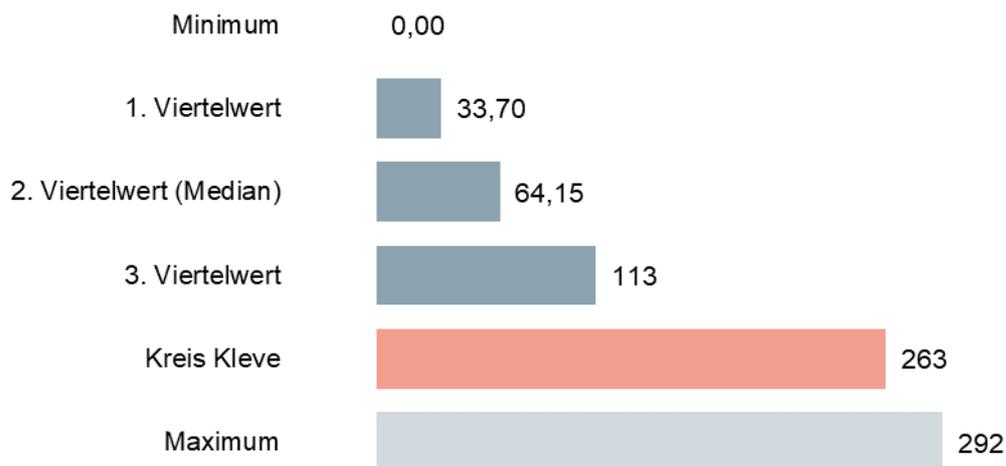
Der Vergleich enthält Werte von 31 Kreisen.

### Investive Auszahlungen Kreis Kleve 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	15,00	9,71	98,08	26,83	69,35
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	16,19	7,52	9,82	82,80	82,26
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>108</b>	<b>77,50</b>	<b>10,01</b>	<b>309</b>	<b>119</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	31,19	17,23	108	110	152
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>51,90</b>	<b>43,66</b>	<b>9,10</b>	<b>75,53</b>	<b>54,26</b>
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	22,95	8,28	29,57	28,90	57,42
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>73,57</b>	<b>48,07</b>	<b>27,40</b>	<b>26,37</b>	<b>37,88</b>

In den Jahren 2016 bis 2020 hat der Kreis Kleve investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich rund 40 Mio. Euro übertragen. Insbesondere die hohen Übertragungen 2019 und 2020 für den Breitbandausbau im Kreis Kleve führen zu diesem Durchschnittswert. Die nach 2020 übertragenen Ermächtigungen sind verglichen mit den anderen Kreisen in Nordrhein-Westfalen hoch. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskreise übertragen 2020 je Einwohner geringere investive Auszahlungsermächtigungen.

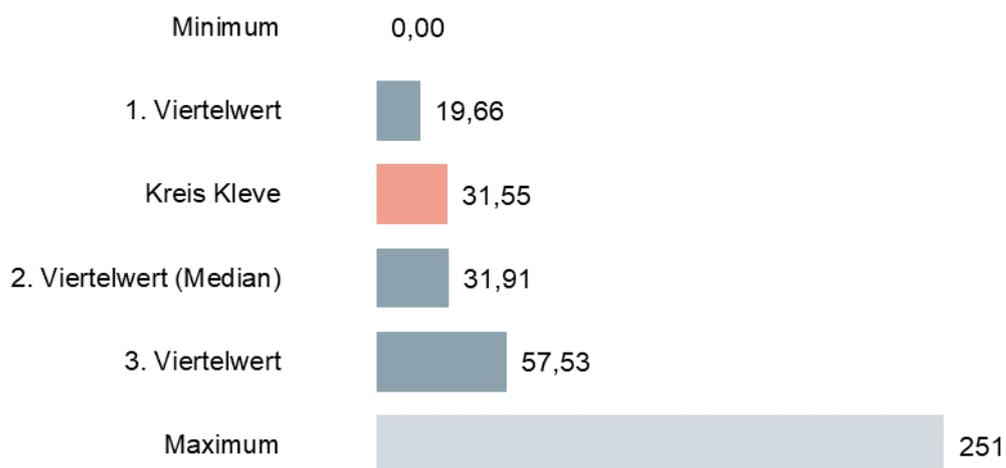
### Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2020



Der Vergleich enthält Werte von 31 Kreisen.

Aufgrund der außergewöhnlich hohen Übertragungen 2019 und 2020 bildet die gpaNRW nachfolgend zusätzlich den interkommunalen Vergleich für 2018 ab.

### Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2018



Der Vergleich enthält Werte von 31 Kreisen.

Die tatsächlichen investiven Auszahlungen bleiben in allen Jahren weit hinter den Ansätzen zurück. Seine Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen schöpft der Kreis Kleve in den fünf Betrachtungsjahren im Durchschnitt nur zu ca. 43 Prozent aus.

Grundsätzlich dürfen nach § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus denen müssen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sein. Diesen ist ein Bauzeitplan beizufügen. Die Unterlagen müssen auch die voraussichtlichen Jahresauszahlungen unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen ausweisen.

Durch die optimistische Veranschlagung im Haushalt des Kreises Kleve bilden die Planungen der vergangenen Jahre nicht die tatsächliche Investitionstätigkeit ab. Dies hat ebenfalls Auswirkung auf die Ermittlung des Kreditbedarfes.

#### → **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Kleve, Ermächtigungsübertragungen für investive Maßnahmen restriktiver vorzunehmen. Soweit möglich, sollten Maßnahmen neu geplant und im Haushalt neu veranschlagt werden.

Die nach § 22 KomHVO vorgesehenen örtlichen Regelungen über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen bildet der Kreis Kleve jeweils im Haushalt unter den sogenannten Bewirtschaftungsregeln ab. Diese hat der Kreis mit dem Doppelhaushalt 2021/2022 wie folgt festgelegt:

- Ermächtigungen für Aufwendungen und die entsprechenden Auszahlungen können gemäß § 22 Abs. 1 KomHVO NRW übertragen werden, wenn dies einer wirtschaftlichen Mittelverwendung dient. Sie bleiben in diesem Fall bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres verfügbar und erhöhen die entsprechenden Positionen im Haushaltsplan des folgenden Jahres.
- Ermächtigungen für Auszahlungen für Investitionen bleiben bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar. Werden Investitionsmaßnahmen im Haushaltsjahr nicht begonnen, bleiben die Ermächtigungen bis zum Ende des zweiten dem Haushaltsjahr folgenden Jahr verfügbar.

Im Hinblick auf eine effektive Haushaltssteuerung hält die gpaNRW die getroffenen Regelungen bezüglich der Übertragung von Ermächtigungen im investiven Bereich für zu weitreichend. Hier sollte der Kreis Kleve detailliertere Regelungen treffen. Investitionsmaßnahmen, die im Haushaltsjahr nicht begonnen oder in Auftrag gegeben werden, sollten zurückgestellt werden, es sei denn, dass ihre Durchführung auf einer Rechtspflicht beruht. Lediglich in begründeten Ausnahmefällen, in denen die Umsetzung bzw. Beauftragung von Maßnahmen bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht möglich ist und für die Umsetzung der Maßnahme im Folgejahr keine oder keine ausreichenden planmäßigen Ermächtigungen vorhanden sind und diese auch nicht mehr rechtzeitig in den Haushalt eingestellt werden können, sollten Ermächtigungen in das Folgejahr übertragen werden können. Ansonsten ist für Maßnahmen eine Neuveranschlagung im nächsten Haushalt vorzunehmen.

Detailliertere Regelungen könnten Bestandteil einer neu zu erlassenden Dienstanweisung sein.

Ermächtigungsübertragungen stellen eine Belastung kommender Haushaltsjahre dar und sind restriktiv zu behandeln. Vor Beantragung von Ermächtigungsübertragungen ist eine detaillierte Prüfung unerlässlich.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte die getroffenen Regelungen zur Übertragung von Haushaltsermächtigungen präzisieren, die Möglichkeit zur Übertragung einschränken und dadurch seine Steuerungsmöglichkeiten erhöhen. Die gpaNRW empfiehlt zu diesem Zweck den Erlass einer Dienstanweisung.

#### 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**

Das Fördermittelmanagement ist im Kreis Kleve überwiegend dezentral organisiert. Die Fördermittelakquise des Kreises erfolgt dezentral in den Facheinheiten. Sie ist geeignet, Fördermittel erfolgreich in Anspruch zu nehmen. Aus Sicht der gpaNRW sollte der Kreis Regelungen zum Fördermittelmanagement verschriftlichen und deren Anwendung damit verbindlich machen.

*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 Kleve** verfügt nicht über schriftliche strategische Vorgaben oder Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln. Nach Aussage des Kreises verstehen es die für die Planung und Ausführung von Maßnahmen zuständigen Fachbereiche als obligatorische Aufgabe, die Möglichkeiten einer Inanspruchnahme von Fördermitteln zu prüfen.

Der Kreis Kleve bündelt derzeit die Förderangelegenheiten des Breitbandausbaus durch den Gigabitkoordinator (auch für die kreisangehörigen Kommunen). Auf einer anderen Stelle im Fachbereich Finanzen erfolgt die verwaltungsseitige Erledigung von Förderangelegenheiten in Hoch- und Tiefbauangelegenheiten der Kreis Kleve Bauverwaltungs-GmbH (KKB GmbH) sowie des Digitalpaktes Schule. In Zusammenarbeit mit der KKB GmbH und anderen Stellen im Hause erfolgt die Erstellung und Betreuung von Förderanträgen und der erforderlichen Verwendungsnachweise. Die Prüfung in allen anderen Aufgabenbereichen auf das Vorhandensein von Fördermöglichkeiten und die Abwägung einer Inanspruchnahme eines Förderprogrammes wird dezentral in den Fachbereichen durchgeführt. Dies unter Berücksichtigung von zu erbringenden Eigenanteilen, Folgekosten, eventuell weiter vorzuhaltender personeller Ressourcen nach Beendigung eines Förderzeitraumes etc. Für einzelne Themenfelder erfolgt je nach Abstimmung

mit den Fachbereichen darüber hinaus eine federführende Abwicklung durch den Fachbereich Finanzen.

Eine Richtlinie, eine Dienstanweisung oder einen in sonstiger Weise festgelegten Prozess, der Regelungen zum Fördermittelmanagement auf operativer Ebene trifft, gibt es im Kreis Kleve nicht. Die dezentralen Organisationseinheiten werden bei Bedarf durch den Fachbereich Finanzen unterstützt.

#### → **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Kleve, Regelungen zum Fördermittelmanagement zu verschriftlichen. Unter anderem sollten hierbei strategische Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln formuliert sowie das Verfahren zur Fördermittelakquise beschrieben werden. Dies sowohl für Unterhaltungs- als auch für Investitionsmaßnahmen.

Ein zentraler Überblick über die Akquirierung von Fördermitteln ist im Kreis Kleve nicht gegeben. Es erfolgt jedoch eine umfangreiche Information zu Fördermöglichkeiten über die Fachministerien sowie die kommunalen Spitzenverbände. Damit sind nach Aussage des Kreises die wesentlichen Informationen abgedeckt. Darüber hinaus betreiben die Mitarbeitenden eigenständige Recherchen. Durch langjährige Zusammenarbeit hat sich zudem ein unmittelbarer Kontakt zu Fördermittelgebern (z.B. Bezirksregierung) entwickelt. Der Kreis Kleve nimmt keine externe Beratung zur Fördermittelakquise in Anspruch.

Der Kreis beantragt nach eigener Aussage Fördermittel nur für Maßnahmen, die sich aus Sicht des Kreises als zielführend und wirtschaftlich darstellen. Ein Scheitern von Fördermittelanträgen war in der Vergangenheit darauf zurückzuführen, dass die vorhandenen Fördertöpfe überzeichnet waren.

Im Hinblick auf den Antragsprozess verweist der Kreis auf die Vielzahl der Förderprogramme, die zudem aus seiner Sicht immer aufwändiger und formalisierter werden. Der Kreis Kleve versucht dennoch, soweit wie möglich Fördermittel zu beantragen. Er führt jedoch an, dass in einigen Bereichen die Grenze des vertretbaren Aufwandes erreicht ist. Fehlende Digitalisierung auf der Seite der Fördermittelgeber und das Erfordernis der Vorlage zusätzlicher manueller Unterlagen verstärken dies seines Erachtens.

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

#### → **Feststellung**

Der Kreis Kleve verfügt über kein Fördermittelcontrolling mit Berichtswesen. Eine zentrale Datenbank würde zudem einen Gesamtüberblick über alle investiven und konsumtiven Förderungen bieten und damit die Fördermittelbewirtschaftung weiter verbessern.

*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.*

Nach Aussage des **Kreises Kleve** konnte eine Rückzahlung von Fördermitteln bisher vermieden werden. Vermehrt kurze und kurzfristige Umsetzungszeiträume von Förderprogrammen er-

schweren jedoch zunehmend die fristgerechte Umsetzung. Ursprüngliche Fördersummen haben sich bisher lediglich reduziert, wenn der Kreis entgegen der Erwartungen den geplanten Kostenrahmen unterschritten hat. Das Einhalten von Auflagen, Bedingungen und Fristen des Förderbescheids liegt im Kreis Kleve in der Verantwortlichkeit der jeweiligen Organisationseinheit.

Ein Fördercontrolling mit separatem, standardisierten Berichtswesen existiert im Kreis Kleve nicht. Jedoch werden die finanziellen Auswirkungen im Finanzcontrolling abgebildet. Die wesentlichen Informationen zu den Fördermaßnahmen liegen dem Fachbereich Finanzen vor.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Kleve die Einrichtung eines Fördermittelcontrollings mit Berichtswesen. Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Kreistag, sollten hierüber regelmäßig über Förderprojekte informiert werden.

Dem Kreis Kleve fehlt zudem ein Gesamtüberblick über alle investiven und konsumtiven Förderungen. Eine zentrale Datenbank existiert nicht.

→ **Empfehlung**

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

## 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Haushaltssituation**

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>Plan-Ergebnisse</b>				
F1	Der Kreis Kleve schreibt bei festgestelltem Doppelhaushalt die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung nicht fort. Dies widerspricht der Regelung des § 9 Absatz 2 KomHVO.	21	E1 Der Kreis Kleve sollte zukünftig entsprechend der gesetzlichen Vorgabe des § 9 Absatz 2 KomHVO bei Doppelhaushalten die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung fortschreiben.	21

**Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Haushaltssteuerung**

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>				
F1	Der Kreis Kleve konnte Aufwandssteigerungen der letzten Jahre in hohem Umfang durch Schlüsselzuweisungen und die allgemeine Kreisumlage ausgleichen. Aber auch Einsparungen in den Bereichen SGB II und Kosten der Unterkunft haben sich positiv ausgewirkt. Von einer weiteren positiven Entwicklung bei den Schlüsselzuweisungen kann nicht ohne weiteres ausgegangen werden. Es werden daher voraussichtlich auch künftig Konsolidierungsmaßnahmen bei steuerbaren Haushaltspositionen nötig sein, um sich Handlungsspielräume langfristig zu erhalten. Die gpaNRW sieht diesbezüglich Handlungsbedarf.	75	E1 Der Kreis Kleve sollte vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage können die Einbußen nicht ausschließlich durch eine höhere Kreisumlage, sondern müssen in erster Linie durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.	78
F2	Im investiven Bereich schöpft der Kreis Kleve seine Haushaltsermächtigungen jährlich nur zu ca. 43 Prozent aus. Dies deutet darauf hin, dass vorgenommene Ermächtigungsübertragungen in dem Umfang nicht erforderlich sind, finanzielle Mittel hierdurch jedoch gebunden werden und daher in der Veranschlagungspraxis Verbesserungspotenzial besteht.	78	E2 Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Kleve, Ermächtigungsübertragungen für investive Maßnahmen restriktiver vorzunehmen. Soweit möglich, sollten Maßnahmen neu geplant und im Haushalt neu veranschlagt werden.	42

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Der Kreis Kleve hat Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen geregelt. Die gpaNRW sieht hier jedoch Möglichkeiten zur Verbesserung.	78	E3	Der Kreis Kleve sollte die getroffenen Regelungen zur Übertragung von Haushaltsermächtigungen präzisieren, die Möglichkeit zur Übertragung einschränken und dadurch seine Steuerungsmöglichkeiten erhöhen. Die gpaNRW empfiehlt zu diesem Zweck den Erlass einer Dienstanweisung.	82
F4	Das Fördermittelmanagement ist im Kreis Kleve überwiegend dezentral organisiert. Die Fördermittelakquise des Kreises erfolgt dezentral in den Facheinheiten. Sie ist geeignet, Fördermittel erfolgreich in Anspruch zu nehmen. Aus Sicht der gpaNRW sollte der Kreis Regelungen zum Fördermittelmanagement verschriftlichen und deren Anwendung damit verbindlich machen.	83	E4	Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Kleve, Regelungen zum Fördermittelmanagement zu verschriftlichen. Unter anderem sollten hierbei strategische Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln formuliert sowie das Verfahren zur Fördermittelakquise beschrieben werden. Dies sowohl für Unterhaltungs- als auch für Investitionsmaßnahmen.	84
F5	Der Kreis Kleve verfügt über kein Fördermittelcontrolling mit Berichtswesen. Eine zentrale Datenbank würde zudem einen Gesamtüberblick über alle investiven und konsumtiven Förderungen bieten und damit die Fördermittelbewirtschaftung weiter verbessern.	84	E5.1	Die gpaNRW empfiehlt dem Kreis Kleve die Einrichtung eines Fördermittelcontrollings mit Berichtswesen. Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Kreistag, sollten hierüber regelmäßig über Förderprojekte informiert werden.	85
			E5.2	Der Kreis Kleve sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	85

**Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020**

Kennzahlen	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>							
Aufwandsdeckungsgrad	99,52	97,33	99,27	101	102	106	31
Eigenkapitalquote 1	22,28	6,53	11,24	18,42	22,65	36,46	31
Eigenkapitalquote 2	39,01	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31
Fehlbetragsquote	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					

Kennzahlen	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Vermögenslage</b>							
Infrastrukturquote	21,30	0,02	14,75	17,92	21,21	37,44	31
Abschreibungsintensität	1,95	1,14	1,78	2,01	2,36	2,98	31
Drittfinanzierungsquote	34,85	27,12	36,36	47,54	68,46	89,69	30
Investitionsquote	480	63,83	147	193	245	544	31
<b>Finanzlage</b>							
Anlagendeckungsgrad 2	95,46	92,79	102	108	113	165	31
Liquidität 2. Grades	75,47	44,91	132	203	284	979	31
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	15,50	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	6,68	3,33	4,94	6,79	8,93	15,01	31
Zinslastquote	0,26	0,00	0,05	0,12	0,28	0,68	31
<b>Ertragslage</b>							
Allgemeine Umlagenquote	39,04	31,79	41,86	45,93	52,09	64,04	31
Zuwendungsquote	20,14	1,88	13,40	19,27	21,70	29,22	31
Personalintensität	9,00	9,00	13,33	15,64	16,87	20,47	31
Sach- und Dienstleistungsintensität	5,96	3,14	7,09	9,73	11,59	16,43	31
Transferaufwandsquote	76,08	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 4: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Kreis Kleve in Mio. Euro 2016 bis 2020**

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-2,02	6,24	5,90	2,17	4,86	
Schlüsselzuweisungen	40,76	40,09	49,14	48,78	52,22	46,20
<b>Summe der Erträge</b>	<b>40,76</b>	<b>40,09</b>	<b>49,14</b>	<b>48,78</b>	<b>52,22</b>	<b>46,20</b>

**Tabelle 5: Eigenkapital Kreis Kleve in Mio. Euro 2016 bis 2020**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	108	113	110	112	117
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>108</b>	<b>113</b>	<b>110</b>	<b>112</b>	<b>117</b>
Sonderposten für Zuwendungen	81,87	80,40	80,05	82,42	87,97
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>190</b>	<b>194</b>	<b>190</b>	<b>195</b>	<b>205</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>441</b>	<b>441</b>	<b>449</b>	<b>476</b>	<b>526</b>

**Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Kreis Kleve in Mio. Euro 2016 bis 2018**

Kennzahlen	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	74,46	72,02	83,26
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	18,27	6,86	6,43
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,99	0,93	0,86
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	5,79	11,19	6,80

Kennzahlen	2016	2017	2018
Sonstige Verbindlichkeiten	15,16	18,65	22,34
<b>Gesamtverbindlichkeiten</b>	<b>115</b>	<b>110</b>	<b>120</b>

**Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kreis Kleve in Mio. Euro 2019 bis 2020**

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	109	147
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0,98	1,15
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0,01	0,44
Grunddaten Beteiligungen: Kreis Kleve Bauverwaltungs-GmbH Kreis Kleve Abfallwirtschaftsgesellschaft mbH Haus Freudenberg GmbH Rettungsdienst des Kreises Kleve		
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	44,87	48,87
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	ja	ja
Wenn ja, in welcher Höhe?	15,13	34,24
<b>Gesamtverbindlichkeiten Konzern</b>	<b>137</b>	<b>160</b>

**Tabelle 8: Rückstellungen Kreis Kleve in Mio. Euro 2016 bis 2020**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Pensionsrückstellungen	127	130	135	138	142
Instandhaltungsrückstellungen	1,46	1,13	1,13	0,93	0,93
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO und § 37 Abs. 5 und 6 KomHVO	13,67	13,80	15,42	17,51	15,30
<b>Summe der Rückstellungen</b>	<b>142</b>	<b>145</b>	<b>152</b>	<b>157</b>	<b>158</b>

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

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Jahresergebnis</b>	<b>-2,02</b>	<b>6,24</b>	<b>5,90</b>	<b>2,17</b>	<b>4,86</b>	<b>-0,87</b>	<b>-8,17</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
Schlüsselzuweisungen vom Land	40,76	40,09	49,14	48,78	52,22	56,09	52,44	55,10	58,29	58,29
Allgemeine Kreisumlage	119	125	123	133	137	134	135	145	149	154
Sonderumlage nach § 56 c KrO NRW	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Summe der Bereinigungen</b>	<b>160</b>	<b>165</b>	<b>172</b>	<b>182</b>	<b>190</b>	<b>190</b>	<b>187</b>	<b>200</b>	<b>207</b>	<b>212</b>
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	-0,60	0,35	4,47	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-162</b>	<b>-158</b>	<b>-165</b>	<b>-180</b>	<b>-189</b>	<b>-191</b>	<b>-195</b>	<b>-200</b>	<b>-207</b>	<b>-212</b>

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Abweichung vom Basisjahr	0,00	3,23	-3,64	-18,36	-27,53	-29,26	-33,63	-38,38	-45,40	-50,12

**Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Kreis Kleve in Mio. Euro 2016 bis 2025**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-162</b>	<b>-158</b>	<b>-165</b>	<b>-180</b>	<b>-189</b>	<b>-191</b>	<b>-195</b>	<b>-200</b>	<b>-207</b>	<b>-212</b>
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-44,24	-44,97	-47,62	-49,82	-41,12	-43,61	-45,80	-47,45	-49,33	-51,28
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-25,18	-27,38	-26,47	-32,21	-33,80	-39,80	-42,37	-44,31	-46,31	-48,51
Jugendamtsumlage	28,53	29,29	28,71	31,39	37,32	41,09	43,80	45,75	47,87	50,19
<b>Summe der Erträge</b>	<b>28,53</b>	<b>29,29</b>	<b>28,71</b>	<b>31,39</b>	<b>37,32</b>	<b>41,09</b>	<b>43,80</b>	<b>45,75</b>	<b>47,87</b>	<b>50,19</b>
Landschaftsumlage	69,48	66,51	68,26	71,11	77,11	81,40	81,67	84,27	88,71	88,71
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>69,48</b>	<b>66,51</b>	<b>68,26</b>	<b>71,11</b>	<b>77,11</b>	<b>81,40</b>	<b>81,67</b>	<b>84,27</b>	<b>88,71</b>	<b>88,71</b>
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>	<b>-51,33</b>	<b>-48,90</b>	<b>-51,70</b>	<b>-58,30</b>	<b>-74,52</b>	<b>-67,22</b>	<b>-69,28</b>	<b>-69,80</b>	<b>-70,60</b>	<b>-73,50</b>
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	2,42	-0,37	-6,97	-23,19	-15,89	-17,96	-18,48	-19,27	-22,17

## 2. Tax Compliance Management System

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Kleve 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 Kleve hat sich frühzeitig mit dem Thema Tax Compliance beschäftigt. Mit den ersten Projektschritten zur Einführung eines TCMS ist der Kreis in 2019 gestartet. Der **Einführungsprozess** ist im Kreis beendet.

Die **Dienstanweisung** und die **Tax Compliance Richtlinie** sind zum 01. Januar 2023 in Kraft getreten. Der Kreis Kleve sollte für die erkannten Risiken eine **Risikomatrix** erarbeiten. Zusätzlich sollte der Kreis weitere Arbeitsprozesse zum TCMS in die Praxis einbinden. Von besonderer Bedeutung sind an dieser Stelle ein **Fortbildungskonzept** für bestimmte Personengruppen und ein schriftliches regelmäßiges Berichtswesen an den Landrat.

Der vorliegende Bericht bildet den Sachstand beim Kreis Kleve im August 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, wird als Tax Compliance Management System (TCMS) bezeichnet. Ein TCMS dient der Überwachung und Steuerung von Steuerrisiken.

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

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

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

Mithilfe eines standardisierten Interviews erheben wir den aktuellen Stand des Einführungsprozesses und nehmen die Regelungen für die Fortentwicklung des TCMS in den Blick. In unsere Prüfung beziehen wir vorhandene Dokumente des Kreises (z. B. Dienstanweisungen, Richtlinien zum TCMS), ggf. auch in einer Entwurfsfassung, ein. Unser Schwerpunkt liegt auf den Prozessen im Zusammenhang mit den erweiterten Umsatzsteuerverpflichtungen durch die Einführung des § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG). Die Einrichtung eines wirksamen TCMS ist als dynamischer Prozess zu verstehen. Vor dem Hintergrund der gesetzlichen Fristen zur Umsatzsteuerpflicht haben die Kreise zwischen dem Zeitpunkt der Ist-Aufnahme und dem Abschlussbericht noch viele Maßnahmen umgesetzt. Soweit der Kreis Kleve 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 Kleve hat von der Übergangsregelung des § 27 Abs. 22 UStG Gebrauch gemacht und wendet über eine Optionserklärung gegenüber dem Finanzamt weiterhin die alte Rechtslage an. Die bis zum 31. Dezember 2022 gültige Optionsfrist wurde vom Gesetzgeber im Dezember 2022 erneut um zwei Jahre verlängert. Der Kreis Kleve hat jedoch von der erneuten Verlängerung keinen Gebrauch gemacht und seine Optionserklärung zum 31.12.2022 gegenüber dem Finanzamt widerrufen.

Ab dem 01. Januar 2023 muss der Kreis Kleve daher die Regelung des § 2b UStG und die damit einhergehende Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht beachten. Die Einführung eines TCMS gewinnt damit für den Kreis Kleve stark an Relevanz.

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

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

## 2.4 Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS

- Der Kreis Kleve hat einen Projektplan zur Einführung eines TCMS erstellt und den Einführungsprozess bereits abgeschlossen.

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

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

Der **Kreis Kleve** hat einen Projektplan zur Einrichtung eines TCMS und zur Einführung des §2b UStG erstellt.

Die Erstellung des Projektplans erfolgte mit Hilfe einer Steuerberatungsgesellschaft. Die Steuerberatungsgesellschaft ist federführend für die Aufgaben im Projektplan verantwortlich. Der Kreis hat für die Erfüllung der Aufgaben im Projektplan zusätzlich Ansprechpersonen aus der Kreisverwaltung benannt. Die Projektplanung sieht keine terminlichen Angaben vor. Ohne die zeitlichen Vorgaben fehlt dem Kreis die Verbindlichkeit für die Projektplanung. Der Einführungsprozess ist im Kreis abgeschlossen.

Der Kreis hat den Projektplan allen Mitwirkenden und dem Verwaltungsvorstand bekanntgegeben.

## 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

Die Dienstanweisung und die Tax Compliance Richtlinie beinhalten Regelungen zu Organisationsstrukturen. Handlungsbedarf besteht bei Zuständigkeitsregelungen.

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

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

Der **Kreis Kleve** hat eine Dienstanweisung für die steuerlichen Angelegenheiten und eine Tax Compliance Richtlinie erstellt. Sowohl die Dienstanweisung als auch die Richtlinie sind am 01. Januar 2023 in Kraft getreten. Die Dienstanweisung richtet sich an alle Bediensteten der Kreisverwaltung und regelt unter anderem Steuerpflichten des Kreises, insbesondere die Kommunikations- und Mitwirkungspflichten bei der Umsatzsteuer und die jährliche Prüfung der Bestandsaufnahme nach § 2b UStG. Die Tax Compliance Richtlinie führt die wesentlichen Leitlinien zur Führung und Leitung, zu Betrieb und Verwaltung sowie zur Überwachung des Kreises und seiner Beteiligten in steuerlichen Angelegenheiten auf.

Die Einführung des TCMS wird vom Kämmerer, einer Mitarbeiterin aus dem Team Finanzen und durch eine Steuerberatungsgesellschaft begleitet. Alle Mitwirkenden bringen durch ihre langjährigen Erfahrungen und zusätzliche Fortbildungen im Steuerbereich ausreichend Kenntnisse im Bereich Steuern mit.

Die Aufgaben des Tax Compliance Verantwortlichen sind in der Tax Compliance Richtlinie festgeschrieben. Dazu gehören beispielweise:

- die Steuerdeklaration und die Würdigung der steuerlichen Sachverhalte
- Steuerung und Überwachung des TCMS.

Eine offizielle Benennung einer verantwortlichen Person aus dem Team Finanzen für die Funktion des Tax Compliance Verantwortlichen ist noch nicht erfolgt. Der Kreis plant eine externe Person mit umfangreichem Steuerfachwissen für diese Funktion einzustellen. Bis dies erfolgt ist, übernimmt eine Mitarbeiterin aus dem Bereich Finanzen die Funktion als Tax Compliance Verantwortliche.

→ **Empfehlung**

Die Besetzung der Stelle und Benennung des Tax Compliance Verantwortlichen sollte so schnell wie möglich erfolgen.

Für die Bereitstellung der steuerlichen Informationen aus den anderen Fachbereichen hat der Kreis Steuerverantwortliche und dazugehörigen Vertretungen benannt. Die jeweiligen Leitungen und deren Vertreter der Fachbereiche haben diese Aufgabe übernommen. Die Steuerverantwortlichen haben unter anderem die Aufgabe, ihre Mitarbeitenden über die Tax Compliance Richtlinie zu informieren.

## 2.5.2 Bestands- und Risikoanalyse

→ **Feststellung**

Der Kreis Kleve hat eine Bestandsanalyse durchgeführt und im Rahmen der Bestandsanalyse steuerliche Risiken erkannt. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich der Erarbeitung von Maßnahmen zur Risikominimierung.

*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.*

Der **Kreis Kleve** hat im Jahr 2019 erstmalig eine Bestandsanalyse durchgeführt.

Die Bestandsanalyse erfolgte in folgenden Schritten:

- Der Fachbereich Finanzen hat über die Finanzsoftware ein Haushaltsscreening durchgeführt. Dazu haben die Mitarbeitenden zunächst alle Ertrags- und Aufwandskonten ausgewertet. Für jede umsatzsteuerrelevante Einnahmeposition erstellte die Kämmerei Excel Tabellen.
- In einer Auftaktveranstaltung hat die Kämmerei zum Einstieg alle Bereichsleitungen in der Verwaltungskonferenz über den Verlauf der Einnahmeanalyse informiert.
- Der Fachbereich Finanzen hat anschließend über die Bereichsleistungen die Excel Tabellen an die zuständigen Fachämter weitergeleitet. Die Mitarbeitenden der Fachbereiche hatten die Aufgabe, innerhalb von sechs Wochen die einzelnen Einnahmepositionen zu erläutern und ggf. die Verträge und Vereinbarungen zuzuleiten.
- Die Rückläufe der Fachbereiche wurden in einer Gesamttabelle zusammengefasst. Die steuerrechtliche Würdigung der Sachverhalte hat die Steuerberatungsgesellschaft begleitet. Die Ergebnisse der steuerrechtlichen Beurteilung wurden in einem umfangreichen Dokument aufgearbeitet.
- Der Fachbereich Finanzen hat das erarbeitete Dokument den Fachbereichen zur abschließend Abstimmung vorgelegt.

Der Kreis Kleve plant die Einführung eines zentralen Vertragsmanagementprogramms Anfang November. Die Einrichtung erfolgt in einem gemeinsamen Projekt mit dem kommunalen Rechenzentrum Niederrhein. Das Ziel ist, ein Vertragsmanagementprogramm mit einem integrierten Workflow für die Prüfung nach § 2 b UStG einzurichten. Der Workflow sieht vor, dass die Fachbereiche eigenständig einen Vertragsentwurf einspielen können und erst nach einer Prüfung durch den Fachbereich Finanzen der Vertrag freigegeben und verbindlich abgeschlossen

werden kann. Aktuell hält der Kreis alle Verträge sowohl in Original als auch digital im Kreisarchiv vor. Nach Aussage des Kreises wurden somit alle ertragsrelevanten Verträge des Kreises abgerufen.

### **Fortschreibung**

Der Fachbereich Finanzen hat die Bestandsanalyse aus 2019 mit der Planung des Haushalts 2022/2023 fortgeschrieben. Für die Fortschreibung hat der Kreis die Haushaltsplanung auf neue Sachkonten untersucht und die Bestandsanalyse um neue mögliche steuerrelevante Sachverhalte ergänzt.

Darüber hinaus regelt die künftige Dienstanweisung unter den Ziffern 3 und 4, den Umgang mit Verträgen und Tätigkeiten (z.B. ein Leistungsaustausch). So haben die zuständigen Fachbereiche den Fachbereich Finanzen bei Abschluss eines neuen Vertrages bzw. einer Vereinbarung sowie deren Änderung oder Verlängerung frühzeitig in den Prozess einzubeziehen. Der Fachbereich Finanzen prüft, ggf. unter Einbindung eines externen Steuerberaters, ob der dem geplanten Abschluss zugrundeliegende Sachverhalt von steuerrechtlicher Relevanz ist. Auch vor jeder Überlegung einer neuen Tätigkeit ist der Fachbereich Finanzen frühzeitig einzubinden. Dieser prüft, ggf. unter Hinzuziehung eines externen Steuerberaters, ob mit der Aufnahme einer neuen Tätigkeit oder dem Ausbau einer bestehenden Tätigkeit ein steuerrelevanter Sachverhalt realisiert wird.

Der Fachbereich Finanzen plant jeweils zum Anfang eines jeden Kalenderjahres eine Abfrage der Tätigkeiten bei den Fachbereichen und prüft mithilfe einer Tätigkeitsanalyse, ob neue oder der Ausbau bestehender Tätigkeit des Kreises dem Fachbereich vollständig gemeldet wurden. Die Steuerverantwortlichen aus dem Fachbereichen prüfen die Tätigkeitsanalyse und bestätigen anschließend die Richtigkeit und Vollständigkeit (Vollständigkeitserklärung).

### **Risikoanalyse**

Der Kreis Kleve hat im Rahmen der Bestandsanalyse Risiken erkannt und diese als eine stichpunktartige Aufzählung von steuerrelevanten Sachverhalten in die Tax Compliance Richtlinie aufgenommen. Die Risiken wurden nicht im Hinblick auf ihre Eintrittswahrscheinlichkeit und ihr Schadensausmaß bewertet. Für relevante Bereiche wie z.B. ertragssteuerliche und umsatzsteuerliche Sachverhalte hat der Kreis verbindliche Regelungen und Maßnahmen zur Risikominimierung erarbeitet und in der Dienstanweisung erfasst.

#### **→ Empfehlung**

Der Kreis sollte die bereits aufgelisteten Risiken im Hinblick auf ihre Eintrittswahrscheinlichkeit und ihr Schadensausmaß bewerten. Dies sollte er, z.B. in einer Risikomatrix, dokumentieren.

## **2.5.3 Informationsbeschaffung und –bereitstellung**

#### **→ Feststellung**

Beim Kreis Kleve sind Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung zum Thema Tax Compliance vorhanden. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich der Regelungen zur Fortbildungspflicht.

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

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

Der **Kreis Kleve** informierte in einer Auftaktveranstaltung in 2019 die Bereichsleitungen, die gleichzeitig auch die Steuerverantwortlichen sind, über die Einführung eines TCMS. Der Fachbereich Finanzen ist für die steuerliche Würdigung der Sachverhalte zuständig. Die Steuerverantwortlichen haben die Aufgabe die Mitarbeitenden ihrer Fachbereiche zu sensibilisieren, damit sie Steuersachverhalte erkennen. Die Steuerverantwortlichen sind das Bindeglied für die Weiterreichung der Information vom Tax Compliance Verantwortlichen an die Mitarbeitenden in den Fachbereichen.

Eine Fortbildungspflicht oder bedarfsgerechte Schulungen für Personen, die mit steuerlichen Aufgaben betraut sind, sieht der Kreis Kleve auf Grund der umfangreichen Prüfung der Sachverhalte durch das Team Finanzen, nicht vor. Der Kreis plant einen Sensibilisierungsworkshop für die Steuerverantwortlichen und die Vertretungen. Die Tax Compliance Verantwortliche bildet sich eigenverantwortlich, z.B durch Seminare oder den Austausch mit anderen Kreisen, fort. Eine Fortbildungspflicht besteht beim Kreis Kleve derzeit nicht. Der Kreis sollte jedoch vorgeben, in welchem Umfang jeder mit steuerlichen Aufgaben betraute Mitarbeitende mindestens geschult werden muss. Alternativ kann ein verbindliches Schulungskonzept aufgestellt werden, in dem Inhalte und Teilnehmende der Schulungen genannt sind. Die Teilnahme sollte als Nachweis dokumentiert werden.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte ein verbindliches Fortbildungskonzept für Tax Compliance Verantwortliche erarbeiten. Das Konzept sollte konkrete Vorgaben zum Umfang der verpflichtenden Schulungen und eine Dokumentationspflicht enthalten. Der Kreis könnte die Fortbildungspflicht in der Dienstanweisung festschreiben.

Der Kreis Kleve nutzt Newsletter verschiedener Organisationen z.B. des Landkreistages, des Bundesfinanzministeriums und verschiedener Beratungsgesellschaften. Der Fachbereich Finanzen legt alle beschafften steuerlichen Informationen im internen digitalen Ordner für Steuern ab. Die dort abgelegten Informationen werden gesichtet und über mehrere Wege im Haus verteilt:

- Informationen, die nur bestimmte Fachbereiche betreffen, werden gezielt an den Fachbereich weitergeleitet.
- Im Intranet, auf der Startseite, stellt der Fachbereich Finanzen allgemeine Informationen zur Verfügung. Die Dienstanweisung soll z.B. ebenfalls über die Intranetseite veröffentlicht werden. Die Steuerverantwortlichen müssen nach Inkrafttreten zusätzlich von jedem Mitarbeitenden des Fachbereichs die Kenntnisnahme der Dienstanweisung abzeichnen lassen.

Der Kämmerer berichtet regelmäßig in der Verwaltungskonferenz über die Entwicklung zum TCMS. Zwar nimmt der Landrat an der Verwaltungskonferenz teil, jedoch ersetzt diese nicht ein regelmäßiges, schriftliches Berichtswesen zum TCMS an den Landrat.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte ein regelmäßiges und schriftliches Berichtswesen an den Landrat einrichten. Die Verpflichtung sollte in die Dienstanweisung aufgenommen werden.

## 2.5.4 Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung

→ Die Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung sind gut ausgestaltet.

*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 Kleve** erfasst steuerliche Sachverhalten auf Unterkonten, die mit einem Steuerschlüssel versehen sind. Ohne die Vergabe eines Steuerschlüssels kann keine Verbuchung erfolgen.

In folgenden Schritten erstellt die Mitarbeiterin aus dem Fachgebiet Finanzen die Umsatzsteuervoranmeldungen:

- Zuerst zieht sie die Daten aus der Finanzsoftware für die Umsatzsteuervoranmeldungen.
- Aus den Daten erstellt sie einzelne wirtschaftliche Auswertungen, die zur Überprüfung auf Vollständigkeit für jeden Monat an die einzelnen Fachbereiche zurückgespielt werden.
- Nach der Rückmeldung des Fachbereichs überträgt die Mitarbeiterin die Zahlen händisch in die Umsatzsteuervoranmeldung.
- Der Entwurf der Umsatzsteuervoranmeldung wird dem Kämmerer zur Durchsicht und Unterschrift vorgelegt.

Für die Erstellung der Umsatzsteuererklärung erstellt die Mitarbeiterin eine neue Auswertung aus der Finanzsoftware für das ganze Jahr. Anschließend erfolgt ein Abgleich mit den bereits vorangemeldeten Daten. Auch hier werden die einzelnen Auswertungen an die Fachbereiche zurückgespielt. Die Fachbereiche bestätigen durch eine schriftliche Vollständigkeitserklärung die Richtigkeit und Vollständigkeit der Daten. Die Umsatzsteuererklärung wird vor der elektronischen Übermittlung an das Finanzamt dem Kämmerer zur Durchsicht und Unterschrift vorgelegt. Der komplette Ablauf ist in Form eines Handbuchs dokumentiert.

Die Fachbereiche erstellen die Ausgangsrechnungen und überprüfen die Eingangsrechnungen selbst. Der Fachbereich Finanzen hat einen Workflow zur Erstellung von Ausgangsrechnungen für die Fachbereiche entwickelt. Der Kreis plant, die Ausgangsrechnungen stichprobenartig zu überprüfen. In der Dienstanweisung ist der Ablauf der Erstellung einer Ausgangsrechnung und die dazugehörigen Pflichten verschriftlicht. Die Eingangsrechnungen werden im Fachbereich Finanzen digitalisiert und somit umfassend gesichtet.

Der Kreis hat ein gemeinsames Projekt mit dem Kommunalen Rechenzentrum Niederrhein gestartet. Für die Rechnungserstellung soll eine Software eingesetzt werden. Mit Hilfe der Software sollen die Fachbereiche die Rechnungen durch voreingestellte Rechnungsvorlagen erstellen.

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

### 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.

- ➔ Der Kreis Kleve hat regelmäßige Kontrollen im Entwurf der Tax Compliance Richtlinie vorgesehen.

*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 Kleve** hat im Entwurf der Tax Compliance Richtlinie geregelt, dass der bzw. die Tax Compliance Verantwortliche das TCM steuert und überwacht. Dazu soll der bzw. die Tax Compliance Verantwortliche die organisatorischen Vorkehrungen und Maßnahmen der Richtlinie regelmäßig untersuchen. Darüber hinaus führt die Arbeitsgruppe Rechnungsprüfung anlassbezogene und zufällige Prüfungen durch. Die Arbeitsgruppe unterstützt den Kreis bei der Einhaltung des TCMS. Insbesondere prüft die Arbeitsgruppe die Zusammenarbeit zwischen dem bzw. der Tax Compliance Verantwortlichen und den Verantwortlichen in den Fachbereichen. Alle Kontrollen sollten schriftlich dokumentiert, Änderungen in der Richtlinie bei Bedarf umgesetzt und allen Beteiligten mitgeteilt werden.

Bei Verstößen sieht der Entwurf der Tax Compliance Richtlinie vor, entsprechende strafrechtliche, disziplinarische oder arbeitsrechtliche Maßnahmen zu prüfen und einzuleiten.

## 2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 - TCMS**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS</b>					
F1	Die Dienstanweisung und die Tax Compliance Richtlinie beinhalten Regelungen zu Organisationsstrukturen. Handlungsbedarf besteht bei Zuständigkeitsregelungen.	96	E1	Die Besetzung der Stelle und Benennung des Tax Compliance Verantwortlichen sollte so schnell wie möglich erfolgen.	97
F2	Der Kreis Kleve hat eine Bestandsanalyse durchgeführt und im Rahmen der Bestandsanalyse steuerliche Risiken erkannt. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich der Erarbeitung von Maßnahmen zur Risikominimierung.	97	E2	Der Kreis sollte die bereits aufgelisteten Risiken im Hinblick auf ihre Eintrittswahrscheinlichkeit und ihr Schadensausmaß bewerten. Dies sollte er, z.B. in einer Risikomatrix, dokumentieren.	99
F3	Beim Kreis Kleve sind Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung zum Thema Tax Compliance vorhanden. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich der Regelungen zur Fortbildungspflicht.	99	E3.1	Der Kreis Kleve sollte ein verbindliches Fortbildungskonzept für Tax Compliance Verantwortliche erarbeiten. Das Konzept sollte konkrete Vorgaben zum Umfang der verpflichtenden Schulungen und eine Dokumentationspflicht enthalten. Der Kreis könnte die Fortbildungspflicht in der Dienstanweisung festschreiben.	101
			E3.2	Der Kreis Kleve sollte ein regelmäßiges und schriftliches Berichtswesen an den Landrat einrichten. Die Verpflichtung sollte in die Dienstanweisung aufgenommen werden.	101

## 3. Informationstechnik

### 3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Kleve 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 Kleve erreicht gute Sachstände in den geprüften Aspekten der **Digitalisierung** sowie in den technischen IT-Sicherheitsstrukturen. Dennoch ist das **IT-Profil** des Kreises Kleve insgesamt schwächer ausgeprägt als bei den meisten Vergleichskreisen. Die Ursache dafür liegt vorrangig darin, dass der Kreis Kleve Steuerungsprozesse, strategische Vorgaben, Planungen und Regelungen nicht immer hinreichend formalisiert hat. Dadurch bestehen Risiken im Hinblick auf seine Strategieziele und operativen Abläufe, da sie zu stark von den handelnden Personen abhängig sind. Gleichwohl hat die gpaNRW den Eindruck gewonnen, dass der IT-Bereitstellung und der digitalen Transformation des Kreises Kleve gute gelebte Strukturen zugrunde liegen. Dies gilt auch für die ergänzend zum IT-Profil der Kernverwaltung geprüfte **Steuerung der Schul-IT**.

Wie schon in der letzten Prüfung im Jahr 2016 sind die **IT-Kosten** der Kernverwaltung insgesamt vergleichsweise hoch, aber zu einem großen Anteil aufgrund der Rahmenbedingungen des KRZN durch den Kreis Kleve nicht unmittelbar zu beeinflussen. Zwar haben sich die Rahmenbedingungen durch die Anpassung des Preismodells (Auflösung der Paketbindung) zwischenzeitlich verbessert, dennoch ist die Leistungsabrechnung noch nicht hinreichend verursachungsgerecht. Dies benachteiligt den Kreis Kleve gegenüber anderen Mitgliedern, da er in der

Kernverwaltung quantitativ (im Verhältnis zur Einwohnerzahl) weniger Arbeitsplätze mit IT ausstatten muss. Insofern sollte es im Interesse des Kreises Kleve liegen, über die Gremienarbeit auf weitere Anpassungen in der Leistungsabrechnung des eigenen Zweckverbandes hinzuwirken.

Aber auch im unmittelbaren Einflussbereich des Kreises Kleve bestehen Ansätze, die IT-Steuerung zu optimieren. Dies betrifft neben einer auszuformulierenden **IT-Strategie** auch die im Finanzsystem hinterlegten Buchungsinformationen. Diese sollten darauf abzielen, ein tiefergehendes IT-Kostencontrolling zu gewährleisten. Denn die Informationen sind zwar gegenwärtig vorhanden, aber nur mit hohem Aufwand im Detail aufzubereiten.

Dass der Kreis Kleve im Verhältnis zur Einwohnerzahl weniger Arbeitsplätze mit IT auszustatten hat als drei Viertel der Vergleichskreise, ist nach eigenen Angaben auch Ausdruck einer schlank aufgestellten Verwaltung. Dazu passt, dass er in der verwaltungseigenen IT je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung auch weniger Vollzeitstellen vorhält als drei Viertel aller Kreise. Dies wirkt einerseits positiv auf die Kostensituation, schränkt aber auch die eigene Handlungsfähigkeit ein. Auch dieser Umstand zwingt den Kreis Kleve mitunter in die beschriebenen informellen Strukturen, da Ressourcen für konzeptionelle Arbeiten oftmals fehlen.

Kritisch ist dies vor allem bei den festgestellten konzeptionellen Defiziten im **IT-Sicherheitsmanagement** sowie der IT-Notfallvorsorge. Zudem sieht die gpaNRW Handlungsbedarf bei der Definition von Zeitzielen in der Digitalisierung und einer daraus abzuleitenden Bedarfsermittlung. Denn der demografische Wandel gefährdet die Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der Kreisverwaltung Kleve in besonderem Maße. So verliert sie altersbedingt in den nächsten zwölf Jahren bis zu einem Drittel ihrer Belegschaft. Die digitale Transformation kann hier ein Mittel sein, um fehlendes Personal zumindest in Teilen zu kompensieren oder den Kreis Kleve als Arbeitgeber noch attraktiver zu machen.

In diesem Zusammenhang ist positiv, dass der Kreis Kleve eine solide Grundlage für ein systematisches **Prozessmanagement** besitzt. Ein solches ist erforderlich, um vorhandenes Wissen zu sichern und die digitale Transformation über prozessuale Anforderungsbeschreibungen an die IT zu unterstützen. Allerdings sollte der Kreis Kleve diese Grundlage unbedingt weiter ausbauen und das Prozessmanagement noch enger mit der IT verzahnen, um den Anforderungen der digitalen Transformation noch besser gerecht werden zu können.

Die Rahmenbedingungen in der AG **Rechnungsprüfung** des Kreises Kleve bieten aktuell kaum Chancen, über Beratungen und interne Prüfungen zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT beizutragen. So kann sie nur mit Unterstützung des KRZN notwendige **IT-Prüfungen** absichern. Hier sollte der Kreis Kleve dafür Sorge tragen, dass die örtliche Rechnungsprüfung in einer zunehmend digitalen Verwaltung bessere Rahmenbedingungen erhält, um die IT zu prüfen und weitere Prüfhandlungen mit IT-Unterstützung effizienter zu gestalten.

## 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:

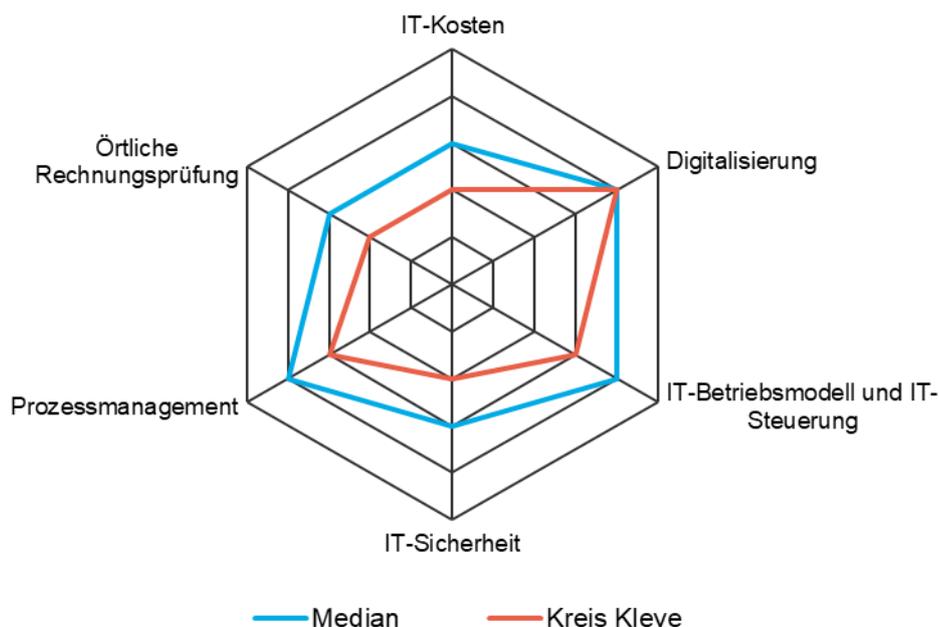
- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und -Kosten das Ergebnis eines zielgerichteten Steuerungsprozesses?

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

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

#### IT-Profil im interkommunalen Vergleich



- Das IT-Profil des Kreises Kleve ist insgesamt schwächer ausgeprägt als bei den meisten Vergleichskreisen. Gleichwohl korrespondieren die Ausprägungen der einzelnen Aspekte miteinander. Vorwiegend stehen rein konzeptionelle Defizite einem besseren Gesamtergebnis entgegen.

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

### 3.3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

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

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

#### → Feststellung

Die IT-Steuerung des Kreises Kleve ist dadurch gefährdet, dass sie nicht hinreichend formalisiert ist. Gleichzeitig bieten die im Buchungssystem hinterlegten Kosteninformationen noch keine optimale Grundlage, um mit verhältnismäßigem Aufwand den eigenen Ressourceneinsatz bewerten zu können. Darüber hinaus ist das Potenzial der IT-Steuerung durch die Vorgaben des IT-Zweckverbandes weiterhin eingeschränkt.

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

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

Das IT-Betriebsmodell des **Kreises Kleve** ist durch die interkommunale Zusammenarbeit innerhalb des eigenen Zweckverbandes, dem „Kommunales Rechenzentrum Niederrhein (KRZN)“ geprägt. Weitere Mitglieder sind die Städte Bottrop und Krefeld sowie die Kreise Wesel, Viersen und Mettmann. Darüber hinaus bedienen sich insgesamt 38 kreisangehörige Kommunen als sogenannte „Anwenderkommunen“ an den Leistungen des Zweckverbandes. Grundlage dafür

sind öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zwischen den Mitgliedskreisen und ihren kreisangehörigen Kommunen. So verpflichteten sich der Kreis Kleve ebenso wie die übrigen Mitgliedskreise, die IT-Aufgaben ihrer Kommunen im Sinne einer interkommunalen Zusammenarbeit zu übernehmen. Zur Erledigung dieser Aufgaben greifen sie auf die Leistungen des KRZN zurück.

Das KRZN fungiert als externer IT-Dienstleister und stellt dem Kreis Kleve die meisten Fachanwendungen sowie den Internet- und Mailservice inkl. des Sicherheitsgateways bereit. Darüber hinaus beschafft es standardgemäß Hardware im Bereich der Server und Clients und nimmt den Second-Level-Support wahr.

Gleichzeitig hält der Kreis Kleve auch eigene Sach- und Personalressourcen vor, um seine IT-Arbeitsplätze standardmäßig auszustatten und zu betreuen sowie weitere Fachverfahren bereitzustellen.

Die Strukturen folgen der Intention, möglichst viele Synergien aus der interkommunalen Zusammenarbeit zu heben. Darüber hinaus möchte der Kreis Kleve auch eigenständig handlungsfähig bleiben, um die digitale Transformation seiner Verwaltung über eine möglichst anforderungsgerechte IT-Bereitstellung bestmöglich unterstützen zu können. Dabei handelt es sich um gute, aber überwiegend gelebte Strukturen. Wenngleich beim Kreis Kleve einschlägige Regelungen und Anweisungen für die operative Ebene bzw. die Nutzerinnen und Nutzer der IT-Leistungen vorliegen, existiert eine verbindliche und zugleich allen Beteiligten bekannte IT-Strategie indes bisher nicht.

Eine IT-Strategie dient dazu, allen Beteiligten die notwendige Orientierung zu geben und alle Planungen und Handlungen an gemeinsamen Zielen auszurichten. Sie ist auch die Grundlage für eine zielgerichtete Gremienarbeit, um den Zweckverband im Rahmen der eigenen Möglichkeiten zu steuern. Orientierung erhalten die Beteiligten des Kreises Kleve vorwiegend auf informellen Wegen oder aus einzelnen Beschlüssen. Dies muss nicht zwingend problematisch sein. Allerdings birgt die fehlende Formalisierung Risiken für das funktionierende Steuerungssystem, da es stark von den handelnden Personen abhängig ist. Nur durch formalisierte Konzepte und Dokumentationen kann ein von Personen unabhängiger und zielgerichteter Informationsfluss gewährleistet werden. Zudem geht ein geplanter Konzeptionsprozess erfahrungsgemäß inhaltlich tiefer, als teils reaktive Gedankenprozesse. Zumal beim Kreis Kleve ebenso wie bei anderen Kommunen dieser Größenordnung zahlreiche Personen in IT-Leistungsprozessen eingebunden sind. Je mehr Beteiligte mitwirken, desto höher ist der Anspruch an formelle Konzepte und Dokumentationen. Dies gilt im Zuge der voranschreitenden Verwaltungsdigitalisierung besonders, da die zugrundeliegenden Prozesse meist quer durch die Aufbauorganisation einer Verwaltung ablaufen.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte seine strategische Ausrichtung seiner IT in einer eigenen IT-Strategie formalisieren. Auf dieser Grundlage sollte er einen verbindlichen Prozess definieren, in dem die Anforderungen der Fachbereiche mit den strategischen Vorgaben abgeglichen werden.

Der Kreis Kleve hat die Aufgabe der IT-Steuerung im Sachgebiet „Technikunterstützte Informationsverarbeitung (TUIV)“ innerhalb der Abteilung „Zentrale Dienste“ verortet. Die Abteilung ist Teil des Fachbereichs I „Zentrale Verwaltung“. Die Verantwortung für die Steuerung der IT auf der Ebene der Verwaltungsführung liegt somit bei der Fachbereichsleiterin 1.

Der Kreis Kleve besitzt eine solide Basis für die Entscheidungsunterstützung der strategischen Steuerungsebene. So sind neben anlassbezogenen Rücksprachen auch Jour fix-Termine unter Beteiligung der Fachbereichsleitung, Abteilungsleitung Zentrale Dienste, TUIV sowie dem Team Verwaltungsdigitalisierung in einem Abstand von maximal acht Wochen institutionalisiert. Ergänzend dazu erhält die Fachbereichsleiterin regelmäßige Status- und Sachstandsberichte.

Auch die für eine Steuerung relevanten Haushaltsdaten können größtenteils zeitnah und mit verhältnismäßigem Aufwand seitens der IT ausgewertet werden. Der Aussagekraft dieser Daten ist allerdings dadurch eingeschränkt, dass die im Finanzverfahren hinterlegten Auswertungsmöglichkeiten bzw. Informationen nicht den Anforderungen eines IT-Controllings entsprechen.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte Erfassungsvorgaben und Berichtsstrukturen definieren, um die Aussagekraft der steuerungsrelevanten Buchungsinformationen im Finanzverfahren zu erhöhen.

Die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten des Kreises Kleve für eine wirtschaftliche, sichere und sachgerecht ausgerichtete IT hängen von der Ausgestaltung der eigenen IT-Steuerung aber auch von den Rahmenbedingungen des KRZN als zentralem IT-Dienstleister ab.

Einfluss auf die strategische Ausrichtung des Zweckverbandes hat der Kreis Kleve über die Gremienarbeit. Hier nimmt er in der Verbandsversammlung, im Verwaltungsrat sowie im Koordinierungskreis Stimmrechte wahr. Somit hat der Kreis Kleve die Möglichkeit, zusammen mit den anderen Mitgliedern die Rahmenbedingungen im Zweckverband mitzugestalten und auf eine transparentere Leistungsabrechnung hinzuwirken. Ein entsprechender Prozess ist in jüngerer Vergangenheit im Zweckverband initiiert worden. Als erstes Ergebnis hat das KRZN zum 1. Januar 2021 die Paketbindung aufgehoben. Damit geht der Zweckverband einen wichtigen Schritt hin zu einer höheren Steuerbarkeit durch die Leistungsabnehmer. Bisher zahlten die Mitglieder und Anwender grundsätzlich alle in einem Paket enthaltenen Einzelprodukte, unabhängig von der tatsächlichen Nutzung und vom tatsächlichen Bedarf. In einem weiteren Paket wurden periodenfremde Finanzlasten in Rechnung gestellt, denen keine unmittelbare Leistung gegenübersteht. Eine Verbesserung der Situation resultiert daraus, dass die Anwendungspakete inzwischen in Kernprodukte und optionale Produkte neu aufgeteilt worden sind. Soweit Kernprodukte nicht von allen Anwendern genutzt werden können, werden sie nur mit den tatsächlichen Nutzern abgerechnet. Beispielsweise betrifft dies das Veranlagungswesen, das nur Städte und Gemeinden einsetzen.

Gleichwohl besteht das durch die gpaNRW schon in der Vergangenheit kritisch betrachtete Grundprinzip nach wie vor. Denn das KRZN ordnet Mitglieder und Anwender in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl in unterschiedliche Preisgruppen ein. Die vier Mitgliedskreise sind derselben Preisgruppe zugeordnet. Für jeden Kreis sind infolge der vergleichbaren Aufgabenstruktur die gleichen Kernprodukte und optionalen Produkte maßgeblich. Die gpaNRW geht daher davon aus, dass das angepasste Preismodell zumindest im Vergleich der IT-Kosten der vier Kreise untereinander nur geringe Wirkung zeigen wird. Die IT-Kosten sind nach wie vor überwiegend von der Einwohnerzahl oder der Änderung des Grundpreises durch das KRZN abhängig. Zwar erhöht die Differenzierung der Anwendungspakete in Kern- und optionale Produkte die Verursachungsgerechtigkeit und Transparenz. Es besteht jedoch weiterer Spielraum, die Pauschalabrechnung einzelner Leistungen zu reduzieren. Da die Erhebung und Analyse der IT-Kosten sich in dieser überörtlichen Prüfung auf das Jahr 2020 bezieht, liegen zu den Auswirkungen der neuen Situation noch keine belastbaren Daten und Erkenntnisse vor.

Unabhängig vom geänderten Preismodell sind auch nach heutigem Sachstand die Kosten, die auf Seiten des Dienstleisters entstehen, noch nicht hinreichend transparent gemacht worden. Dem Kreis Kleve ist zwar grundsätzlich bekannt, welcher Preis auf welches Produkt entfällt und mit welchem Schlüssel die Einzelpreise verteilt werden. Nicht hinreichend transparent ist hingegen, wie die Einzelpreise selbst kalkuliert werden. Bei neueren Produkten kann die Kalkulation größtenteils über die Beschlussvorlagen der Arbeitskreise und Beschlussgremien, in denen auch der Kreis Kleve vertreten ist, nachvollzogen werden. Allerdings geht diese Transparenz im Laufe mehrerer Jahre durch Leistungs- und/oder Preisanpassungen wieder verloren und kann teils nur durch aufwendige Recherchen wiederhergestellt werden.

Es ist nach wie vor nicht die Intention der gpaNRW, mit der Bewertung der Situation die Sinnhaftigkeit und die Vorteile der Zweckverbandszugehörigkeit des Kreises Kleve in Frage zu stellen. Aus Sicht des Kreises Kleve ist inzwischen sogar eine Situation erreicht, die in Bezug auf Leistungsqualität, Wirtschaftlichkeit und Abrechnungstransparenz keinen nennenswerten Handlungsbedarf mehr erzeugt. Wir sehen hingegen weiterhin Möglichkeiten, die Leistungsabrechnung im Hinblick auf eine höhere Steuerbarkeit sowie eine noch verursachungsgerechtere Kostenverteilung im Sinne aller Mitglieder und Anwender zu verbessern.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte über die Gremienarbeit weiterhin darauf hinwirken, dass die Leistungen des KRZN noch besser gesteuert werden können. Dies bedingt eine höhere Transparenz sowie eine Leistungsabrechnung, die sich noch stärker an der tatsächlichen Inanspruchnahme orientiert.

### 3.3.2 IT-Kosten

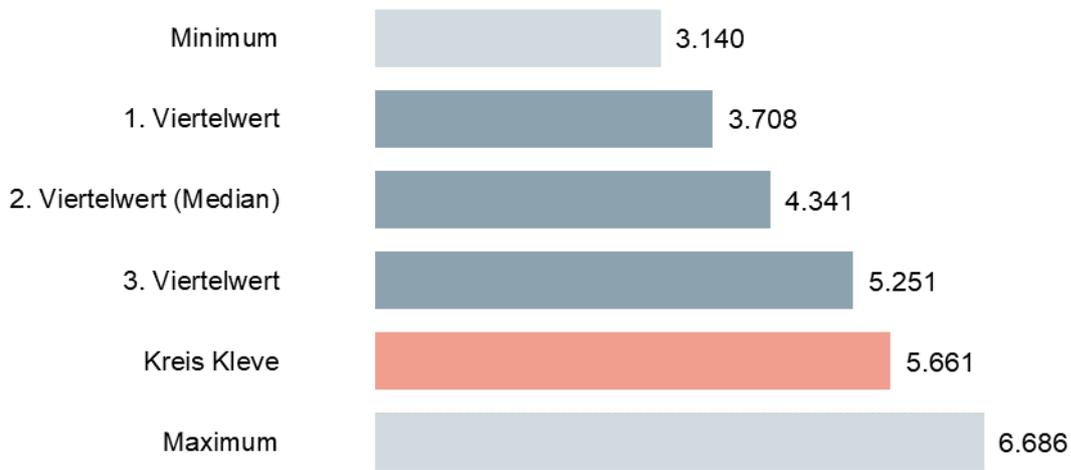
Die gpaNRW erhebt die Kosten für die IT-Leistungen, die die Kernverwaltung in Anspruch nimmt. Dabei geht es nicht nur um die Kosten in der zentralen IT-Organisationseinheit, sondern auch um solche, die gegebenenfalls dezentral in Fachämtern etc. anfallen. Auch IT-Leistungen, die durch Externe erbracht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

- Die IT-Kosten des Kreises Kleve sind vergleichsweise hoch. Ein großer Teil dieser Kosten ist derzeit aufgrund der Abrechnungssystematik des Dienstleisters nicht unmittelbar beeinflussbar. Darüber hinaus trägt auch die eingeschränkte Kostentransparenz auf Seiten des Kreises Kleve dazu bei, dass die IT-Kosten inhaltlich nicht hinreichend bewertet werden können.

*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 Kleve** 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 Kleve liegen auf einem hohen Niveau. Mehr als drei Viertel der geprüften Kreise stellen einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu geringeren Kosten bereit.

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

- IT-Endgeräte:

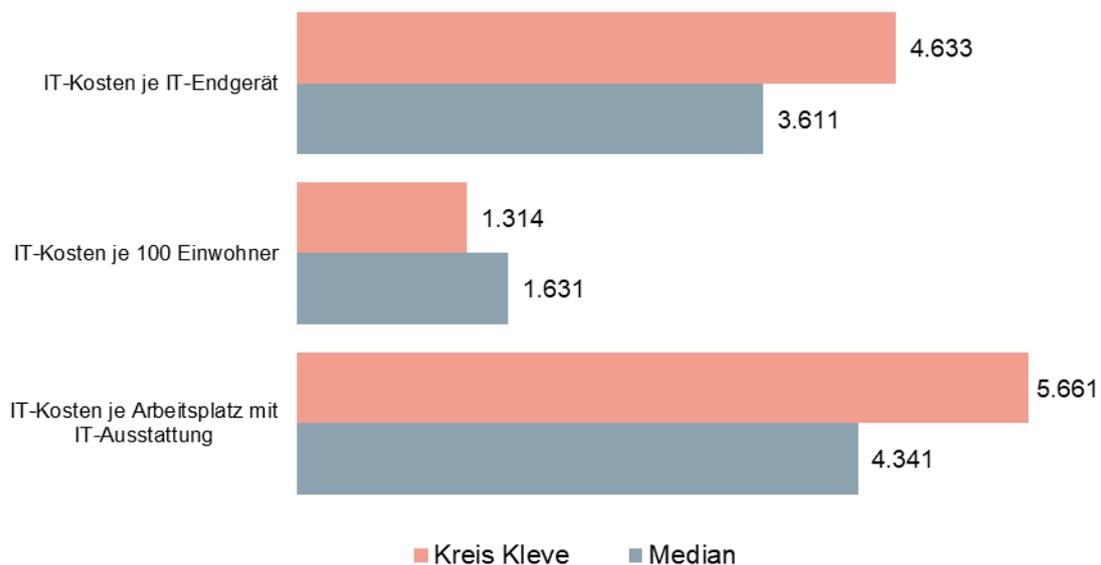
Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität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

- Einwohner:

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

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

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



Die einzelnen Ergebnisse für den Kreis Kleve weichen im interkommunalen Vergleich voneinander ab. So fällt dessen Kennzahl im Einwohnerbezug deutlich günstiger aus als bei den übrigen Bezugsgrößen. Dies liegt daran, dass die Bezugsgrößen unterschiedlich stark ausgeprägt sind.

- Der Kreis Kleve muss aufgrund einer geringen Personalintensität innerhalb seiner Kernverwaltung weniger Arbeitsplätze mit IT ausstatten, als die meisten Vergleichskreise. Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner liegt beim Kreis Kleve mit 23,20 deutlich unter dem Median. Dieser liegt bei 34,96 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung je 10.000 Einwohnern. Drei Viertel der Vergleichskreise haben bezogen auf die Einwohnerzahl mehr Arbeitsplätze, die mit IT ausgestattet werden müssen.
- Für jeden dieser Arbeitsplätze stellt der Kreis Kleve annähernd so viele IT-Endgeräte bereit wie die meisten der geprüften Kreise. So entfallen beim Kreis Kleve auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung 1,22 IT-Endgeräte. Der Median liegt bei 1,21 IT-Endgeräten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

IT-Kosten steigen oder fallen nicht proportional mit der Zahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung oder der IT-Endgeräte. Das liegt daran, dass die technische Grundinfrastruktur fixe Kosten ver-

ursacht, die sich nur bei größeren Kapazitätsanpassungen verändern. Insofern fallen Kennzahlenwerte bei niedrigeren Ausstattungsmengen, wie bei den Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung des Kreises Kleve, tendenziell höher aus.

- ➔ Realistisch sind die IT-Kosten des Kreises Kleve infolge der schwächer ausfallenden Fixkostendegression niedriger einzuordnen, als es sich aus der oben dargestellten Kennzahl in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung ergibt. Sie tendieren näher in Richtung des Median, gleichwohl fallen sie nicht gering aus.

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

#### IT-Kostenbestandteile in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Kreis Kleve	14,22	83,35	2,43
Interkommunaler Durchschnitt	22,33	73,72	3,95

In der Kostenstruktur des Kreises Kleve dominieren, ebenso wie bei den meisten Vergleichskreisen, die Sachkosten. Darin spiegelt sich die Auslagerung der meisten IT-Aufgaben an einen externen Dienstleister, dem KRZN wider. Denn während die eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursacht, werden die Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht. Der Kreis Kleve besitzt ein ähnliches Betriebsmodell wie es auch die meisten Vergleichskreise gewählt haben. Gleichwohl fällt auf, dass die Personalkostenanteile des Kreises Kleve im interkommunalen Vergleich deutlich niedriger und die Sachkostenanteile entsprechend höher sind. Dies ist ein Indiz dafür, dass entweder die zugrundeliegenden Sachkosten höher oder die Personalkosten niedriger sind als bei Kreisen mit ähnlichem IT-Auslagerungsgrad.

Aufgrund dieser Auffälligkeit und des geringfügigen Gemeinkostenanteils legen wir den Fokus im Folgenden nur auf die Sach- und Personalkosten. Die entsprechenden Kosten des Kreises Kleve stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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

Kostenarten	Kreis Kleve	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Personalkosten	805	774	912	1.149	31
Sachkosten	4.719	2.793	3.214	3.994	31

Die Personalkosten sind vor dem Hintergrund des gewählten IT-Betriebsmodells unauffällig. Dies gilt insbesondere unter der Berücksichtigung, dass die Kennzahlenwerte des Kreises Kleve infolge der schwächer ausfallende Fixkostendegression rechnerisch belastet sind. Dass die eingesetzten Personalressourcen gering sind, belegt auch ein Blick auf die Betreuungsquote. Denn beim Kreis Kleve entfallen rechnerisch rund 106 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung auf eine Vollzeitstelle, die mit originären IT-Aufgaben betraut ist. Drei Viertel der Vergleichskreise weisen unabhängig vom gewählten IT-Betriebsmodell mit maximal 97 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung je IT-Vollzeitstelle eine schwächere Quote auf. Ein ähnliches Bild ergibt sich auch im eingeschränkten Vergleich nur mit den zwölf Kreisen, die ein annähernd gleiches

IT-Betriebsmodell besitzen. Somit stellt der Kreis Kleve seine IT-Leistungen mit weniger Personal bereit als die meisten Kreise mit vergleichbarer IT-Aufgabenstruktur.

Ursächlich für die interkommunal auffällige Gesamtsituation sind vielmehr die Sachkosten. Rund 85 Prozent der Sachkosten des Kreises Kleve entfallen auf IT-Leistungen des KRZN. Daraus resultieren 56 Prozent aus den seitens des KRZN überwiegend pauschal im Einwohnerbezug abgerechneten Kernprodukten.

Wie zuvor beschrieben, muss der Kreis Kleve weniger Arbeitsplätze mit IT ausstatten als die meisten Vergleichskreise. Auch die Mitgliedskreise Wesel, Mettmann und Viersen haben hier einen höheren Ausstattungsbedarf. Umso ungünstiger ist die Abrechnung im Einwohnerbezug für den Kreis Kleve. Insofern liegt in unserer Empfehlung zum IT-Betriebsmodell im Hinblick auf eine verursachungsgerechtere Leistungsabrechnung des KRZN<sup>7</sup> ein wesentlicher Ansatzpunkt, um überhaupt über die eingesetzten IT Ressourcen urteilen zu können. Dies gilt ebenso für die Empfehlung zur Optimierung des eigenen IT-Kostencontrollings.<sup>8</sup> Denn auch die übrigen Kostenbestandteile konnten unsererseits in dieser Prüfung nicht mit verhältnismäßigem Aufwand im Detail aufbereitet und analysiert werden.

Grundsätzlich sind selbst höhere Kosten, insbesondere im Bereich der Fachanwendungen, nicht zwingend kritisch, sofern sie einen entsprechenden Nutzen für die jeweilige Fachaufgabe bringen. Jedoch steigt mit der Höhe der Kosten auch die Notwendigkeit, diesen Nutzen nachzuweisen. Inwiefern der IT-Einsatz des Kreises Kleve dessen Verwaltungsprozesse unterstützt, kann die gpaNRW an dieser Stelle nicht bewerten. Damit der Kreis diese Bewertung selbst vornehmen kann, sind neben einer Kostentransparenz auch systematische Prozessbetrachtungen erforderlich. Darauf gehen wir unter dem Aspekt Prozessmanagement im Abschnitt 3.3.4 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.

<sup>7</sup> s. Seite 10

<sup>8</sup> s. Seite 9

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

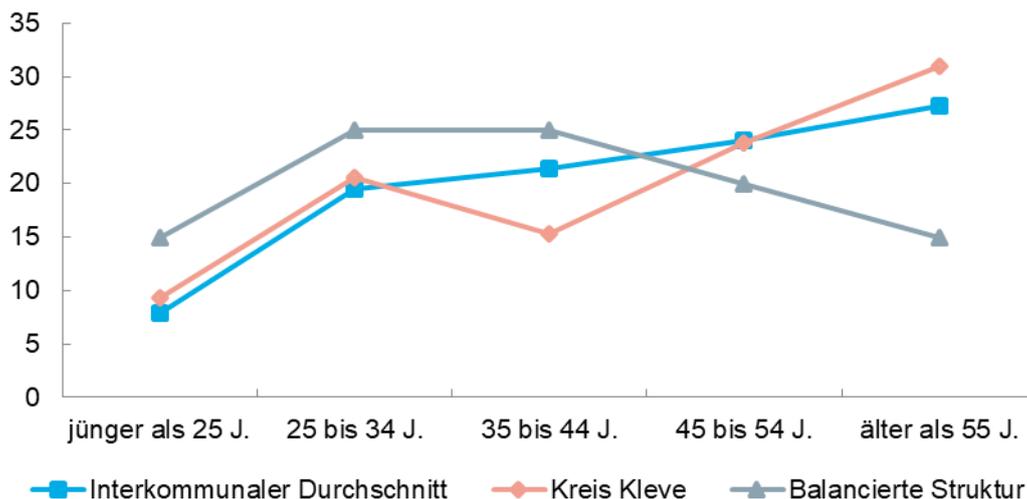
Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)<sup>9</sup> empfiehlt eine balancierte Altersstruktur innerhalb einer Verwaltung, um eine langfristige Handlungsfähigkeit

<sup>9</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 Kreises Kleve 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 Entscheidungsträgerinnen und -träger rücken.

### Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung in Prozent 2021



- Die Altersstruktur der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kreises Kleve ist kritischer einzuschätzen als die der meisten Vergleichskreise. Denn sie ist noch stärker alterszentriert als es ohnehin bei den meisten Kreisen der Fall ist. So wird der Kreis Kleve innerhalb der nächsten zehn bis zwölf Jahre rund ein Drittel seiner Belegschaft verlieren. Dies gibt dem Kreis Kleve einen dringenden Anlass, die Digitalisierung innerhalb der Kreisverwaltung mit Priorität voranzutreiben.

### 3.3.3.2 Stand der Digitalisierung

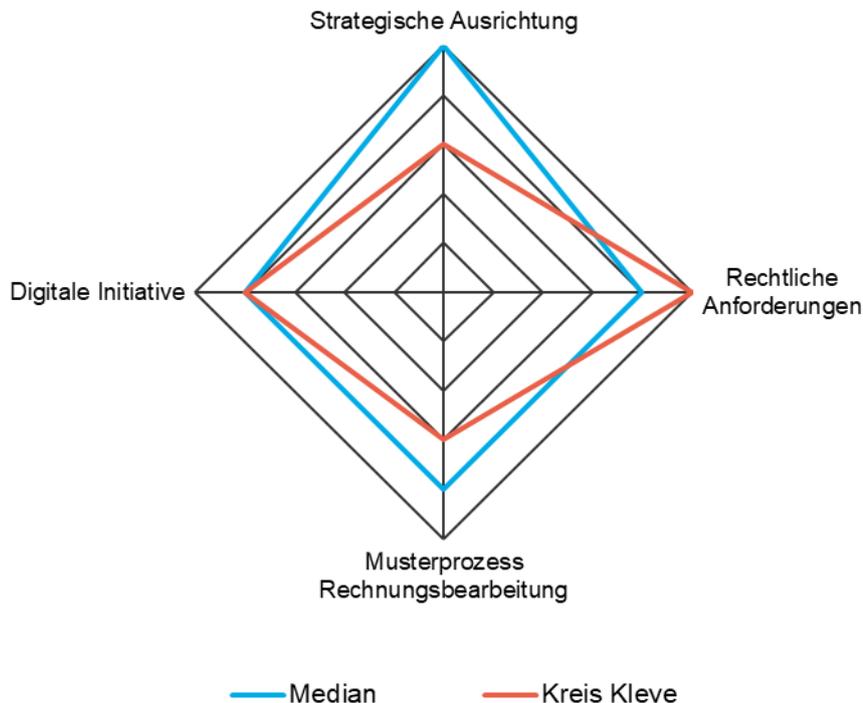
Die gpaNRW bemisst den Stand der Digitalisierung der Verwaltung anhand ausgewählter Aspekte in vier Themenfeldern:

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

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

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

### Stand der Digitalisierung 2022



- Die digitale Transformation des Kreises Kleve hat bereits einen guten Stand erreicht. Sie ist weiter vorangeschritten als es sich aus der stichtagsbezogenen Darstellung ergibt. Darüber hinaus verhindern überwiegend formale Defizite ein besseres Ergebnis.

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

#### 3.3.3.2.1 Strategische Ausrichtung

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

##### → Feststellung

Die Strukturen, die der Kreis Kleve für die digitale Transformation seiner Verwaltung geschaffen hat, sind gut. Gleichwohl ist sie durch fehlende Formalisierungen nicht hinreichend abgesichert.

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 Kleve** koordiniert alle Digitalisierungsmaßnahmen innerhalb der Kreisverwaltung aus dem Sachgebiet Verwaltungsdigitalisierung innerhalb der Abteilung „Zentrale Dienste“ heraus. Damit ist die Aufgabe in aufbauorganisatorischer Nähe zur IT angesiedelt, die ebenfalls Aufgabe der Zentralen Dienste ist. Gleiches gilt für Organisationsaufgaben. Dem Abteilungsleiter kommt damit faktisch eine zentrale, koordinierende Rolle in der digitalen Transformation zu.

Wie bereits unter dem Aspekt der IT-Steuerung beschrieben, liegt die Verantwortung auf der Ebene der Verwaltungsführung hingegen bei der Fachbereichsleiterin 1. Eine steuerungsunterstützende Rolle, z.B. einen Chief Digital Officers (CDO), hat der Kreis Kleve nicht explizit zugewiesen. Gleichwohl ergibt sich die Zuständigkeit wie auch bei vielen anderen Kreisen indirekt, aber eindeutig durch die Aufbauorganisation. Dies ist auch sachgerecht, sofern neben den weiteren Aufgaben der Abteilung bzw. des Fachbereichs entsprechende Zeitanteile für diese Aufgabe zur Verfügung stehen. Dies kann die gpaNRW hier nicht abschließend bewerten. Um die Aufgaben aller Beteiligten bestmöglich an den gemeinsamen Zielen auszurichten und diese möglichst personenunabhängig abzusichern, bestehen hohe Anforderungen an eine systematische Steuerung.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte in Erwägung ziehen, eine explizite Rolle zur Koordinierung der zu vernetzenden Bereiche IT und Verwaltungsdigitalisierung zu installieren.

Die gpaNRW hat in dieser Prüfung den Eindruck gewonnen, dass die Steuerung der digitalen Transformation innerhalb der Kreisverwaltung gut funktioniert. Ebenso wie die Bereitstellung der IT allgemein, basiert sie allerdings auf überwiegend informellen Strukturen und projektbezogenen Entscheidungen. So werden strategische Aspekte in regelmäßigen Meetings zwischen der Verwaltungsleitung, der TUIV und der Organisation evaluiert und fortentwickelt.

Anders als bei den meisten Vergleichskreisen liegt der digitalen Transformation des Kreises Kleve keine formale, umfassende Strategie inklusive einer mit Zeitzielen unterlegten Projektplanung (Roadmap) zugrunde.

Eine digitale Strategie legt fest, welche Ziele in einem definierten Zeitrahmen mit welchen Mitteln realisiert werden sollen. Eine „Roadmap“ ist in der Regel ein Bestandteil dieser Strategie. Darin werden die Projektabläufe zeitlich so festgelegt, dass die strategischen Ziele erreicht werden können. Diese Vorgaben dienen dazu, die notwendigen Ressourcen identifizieren zu können und diese nach festgelegter Priorität auf mittel- und langfristige Ziele auszurichten. Zudem muss sich ein Kreis bei der Strategieentwicklung damit befassen, wie sie Risiken minimieren und Chancen bestmöglich nutzen kann. Ohne diese strategischen Festlegungen besteht für den Kreis Kleve die Gefahr, dass die Ressourcen verwaltungsweit nicht effizient eingesetzt werden. Entscheidungen, die in einzelnen Projekten gefällt werden, können auch Auswirkungen auf nachfolgende Projekte haben und somit den Weg der Digitalisierung mitbestimmen bzw. einschränken. Es ist daher von großer Bedeutung, dass alle Projekte in einem großen Zusammenhang gesehen werden. Darüber hinaus muss sich der Erfolg der digitalen Transformation an den gesetzten Strategiezielen messen lassen können.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte seine digitale Transformation durch eine vollumfassende Strategie absichern. Diese kann er auf ihre gelebten, guten Strukturen und die über Einzelprojekte gesetzten Rahmenbedingungen aufbauen. In diesem Zusammenhang sollte er in einer „Roadmap“ festlegen, welche Projekte in welchem Zeitrahmen durchzuführen sind, um die strategischen Ziele zu erreichen. Die Digitalisierungsstrategie ist damit auch die Grundlage, um den Personalbedarf für die nächsten Jahre verlässlich bestimmen zu können.

Die Kommunikation mit den Beschäftigten im Kreis Kleve ist gut organisiert, sie erfolgt im Wesentlichen über:

- Informationen im Intranet (Artikel, Video-Tutorials etc.),
- themenbezogene Informationsveranstaltungen (z.B. Auftakt OZG),
- schriftliche Abfragen zu OZG-Leistungen in den Fachbereichen sowie
- die dezentralen Multiplikatorinnen und Multiplikatoren im Bereich des Prozessmanagements.

### **3.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen**

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

→ Der Kreis Kleve erfüllt formalrechtlich alle geprüften Anforderungen.

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

- **Elektronischer Zugang:** Ein Kreis sollte einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet und die Zugangswege veröffentlicht haben. Er muss eine Verschlüsselung anbieten und elektronische Dokumente hierüber empfangen können.
- **De-Mail:** Ein Kreis sollte einen De-Mail Zugang eröffnet haben.

- **Online-Angebot:** Ein Kreis sollte auf seiner Homepage einen Großteil ihrer Dienstleistungen als Online-Service oder Formular elektronisch bereitstellen.
- **E-Payment:** Ein Kreis sollte elektronische Bezahlungsmöglichkeiten anbieten.
- **Elektronische Rechnungen:** Ein Kreis sollte Rechnungen im XRechnung-Format empfangen und verarbeiten können.
- **„Roadmap“ OZG:** Ein Kreis sollte einen Fahrplan für die zielgerichtete Umsetzung des OZG besitzen.

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

### Überblick über die Umsetzung der rechtlichen Anforderungen im Jahr 2022

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

Der Kreis Kleve erfüllt formal alle gesetzlichen Anforderungen, sodass daraus kein unmittelbarer Handlungsbedarf resultiert. Damit repräsentiert er den Umsetzungsstand der meisten Kreise. Dennoch bestehen Unterschiede darin, in welcher Form bzw. mit welcher Intention die Kreise diese Anforderungen erfüllen. Hier ist der Kreis Kleve besser aufgestellt als viele Vergleichskreise.

Lediglich bei der Weiterverarbeitung elektronischer Rechnungen besteht für den Kreis Kleve die Möglichkeit, der Intention des Gesetzgebers noch besser gerecht zu werden. Die konkrete Anforderung aus dem EGovG NRW ist der Empfang und die Verarbeitung von elektronischen Rechnungen im XRechnung-Format. Dass die Rechnungen nach dem Empfang ohne Medienbruch, also automatisch weiterzuverarbeiten sind, ist nicht explizit vorgegeben. Gleichwohl entspricht ein solcher Prozessablauf der Intention des Gesetzgebers bzw. der digitalen Transformation. Der Kreis Kleve hat den Empfang von elektronischen Rechnungen technisch und organisatorisch sichergestellt. Aufgrund der geringen Anzahl an XRechnungen hat er sich zunächst gegen eine automatisierte Schnittstelle entschieden. Aktuell ruft er die Rechnungen manuell ab und liest diese auch manuell in den Rechnungseingangsworkflow ein. Hier bestehen Optimierungsmöglichkeiten, die im folgenden Kapitel detailliert erläutert werden.

Sehr positiv sticht das Onlineangebot des Kreises Kleve im interkommunalen Vergleich hervor. Die Vorgaben des EGovG und des OZG verpflichten unter anderem alle Kreise, zahlreiche Verwaltungsleistungen elektronisch über ein Verwaltungsportal bereitzustellen. Die Intention des Gesetzgebers geht darüber hinaus, dass Leistungen lediglich online verfügbar sind. Sie zielt

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

Die Bürgerinnen und Bürger des Kreises Kleve können bereits mehr als 70 Prozent der vom Kreis Kleve in eigener Zuständigkeit zu digitalisierenden Anträge weitgehend medienbruchfrei beantragen. Dies sind 125 Online-Anträge (Stand Ende März 2023). Bei den vom Bund oder Land zu digitalisierenden Anträge, wie zum Beispiel für Ein- und Auswanderung, Führerscheine, Bürgergeld etc., hat der Kreis Kleve zusätzlich durch eigenständige Digitalisierung dafür gesorgt, dass mehr als 50 Prozent dieser Anträge bei der Kreisverwaltung Kleve online beantragt werden können.

Teilweise können Leistungen auch vollständig online abgerufen werden. Online-Anträge gibt es laut dem Kreis Kleve bislang zu vielen Dienstleistungen. Dazu zählen beispielsweise die Bereiche Bauen und Wohnen, Bildung, Corona, Ein- und Auswanderung, Freizeit, Gesundheit, Gewerbe, Jobcenter, Jagd- und Fischereiwesen, Namensänderung, Staatsangehörigkeit, Straßenverkehr, Tiere/Veterinärangelegenheiten und Umwelt mit Wasser-, Boden- und Abfallthemen. In fast allen Fällen haben die Bürgerinnen und Bürger auch die Möglichkeit, notwendige Unterlagen online hochzuladen. Wenn die Gebührenhöhe bei Antragstellung feststeht, kann direkt im Online-Antrag mit ePayment bezahlt werden.

Bescheide können seitens des Kreises Kleve bislang nur dann digital zugestellt werden, wenn der/die Antragstellende eine De-Mail-Adresse verwendet. Der Kreis Kleve plant allerdings, künftig zusätzlich die Postkorbfunktion der BundID<sup>10</sup> anzubieten.

### **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 Auftraggeberinnen und 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

<sup>10</sup> Die BundID bietet Ihnen ein zentrales Konto zur Identifizierung für alle Ihre Online-Anträge (z. B. mit einem Online-Ausweis).

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 Kleve führt aktuell einen Rechnungsbearbeitungsprozess ein, der sehr gut technisch unterstützt wird. Aus technischer Sicht liegt nach verwaltungsweiter Einführung einzig in der Verknüpfung zum Bestellprozess noch ein Ansatzpunkt, den Prozess noch effizienter zu gestalten.

*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 Kleve** die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen Kreisen aussieht:

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

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

Die gpaNRW zielt in der Prüfung auf einen verwaltungsweiten Rechnungsbearbeitungsworkflow ab. Der Kreis Kleve hat diesen bislang pilotweise in der Abteilung 1.2 sowie den Fachbereichen 2 und 7 implementiert. Insofern ist die teilweise Erfüllung unserer Anforderungen seitens des Kreises Kleve nicht in einer unzureichenden technischen Unterstützung, sondern in der noch laufenden Einführung begründet.

Während die obige Tabelle zeigt, inwiefern der Kreis Kleve die Anforderungen an einen modernen Rechnungsbearbeitungsworkflow bereits umgesetzt hat, gibt die nachstehende Tabelle wieder, wie die Anforderungen nach vollständiger Implementierung des Rechnungsbearbeitungsworkflows perspektivisch beim Kreis Kleve erfüllt sein werden.

**Überblick über die perspektivische Erfüllung der Anforderungen an einen modernen Rechnungsbearbeitungsworkflow**

Anforderung	Status des Kreises Kleve bei vollständiger Implementierung des Workflows
Scannen	erfüllt
Optische Texterkennung	erfüllt
Automatisierte Datenergänzung	erfüllt
Automatisierte Dubletten-Prüfung	erfüllt
Schnittstelle zum Bestellprozess	teilweise erfüllt
Elektronische Bearbeitungshinweise	erfüllt
Digitaler Belegzugriff	erfüllt

Der Kreis Kleve besitzt nach verwaltungsweiter Implementierung eine gute IT-gestützte Basis für einen effizienten Prozessablauf.

So werden eingehende Papierrechnungen unmittelbar in der Poststelle gescannt und elektronisch im Scanverfahren ausgelesen. Dazu nutzt der Kreis Kleve die Möglichkeiten der optischen Texterkennung (OCR) sowie die automatisierte Datenergänzung. Dies gilt auch für Rechnungen im sogenannten PDF-Format, die vorab in einem zentralen Mailpostfach eingehen und automatisiert ausgelesen werden. Rechnungen im X-Rechnungsformat gehen über das E-

Rechnungsportal NRW ein. Wie bereits unter dem Aspekt der rechtlichen Anforderungen erläutert, hat der Kreis Kleve auf eine Schnittstelle zum Workflow hier zunächst verzichtet. Insofern muss er die X-Rechnung übergangsweise noch im PDF-Format abrufen und manuell in den Workflow übertragen.

Der weitere Workflow gestaltet sich unabhängig vom Eingangsformat gleich. Manuelle Korrekturen bzw. Vervollständigungen sind beim Kreis Kleve nach eigenen Angaben nach automatischem Auslesen lediglich in 15 Prozent aller Rechnungsfälle erforderlich. Insofern stellt die technische Unterstützung hier bereits eine deutliche Effizienzsteigerung dar.

Weitere Synergieeffekte könnten durch eine Verknüpfung des Rechnungsworkflows mit dem Bestellwesen realisiert werden. Diese Verknüpfung hat der Kreis Kleve bislang in seinem Prozessablauf nicht vorgesehen. Damit verzichtet er noch auf die Möglichkeit, Informationen, die im Bestellprozess vorliegen, direkt im Finanzverfahren zu hinterlegen. Dies könnte auch bereits ohne eine technische Schnittstelle, beispielsweise über die vorhandene Möglichkeit einer Mittelreservierung, umgesetzt werden. Anschließend könnte der Prozess so organisiert werden, dass die eingehenden Rechnungen mit den Mittelreservierungen abgeglichen werden. So können erforderliche Kontierungsinformationen, wie Kostenstelle, Kostenträger oder Sachkonto ebenfalls automatisch zugeordnet werden. In einer weiteren Ausbaustufe könnte der Kreis Kleve einen automatisierten Abgleich zwischen Bestellung und Eingangsrechnung implementieren, um die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit technisch zu unterstützen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte prüfen, inwiefern vorhandene Informationen aus dem Bestell- und Vergabeprozess frühzeitig in den Workflow übertragen werden können, um manuelle Tätigkeiten noch weiter zu reduzieren.

### 3.3.3.2.4 Digitale Initiative

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

→ **Feststellung**

Die digitale Transformation des Kreises Kleve ist auch über die rechtlichen Anforderungen hinaus gut fortgeschritten. In der zeitlichen Konkretisierung der Projektplanung liegt ein Ansatzpunkt, die eigene Zielerreichung besser abzusichern.

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

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

- *einen Projektplan für die Einführung der E-Akte in den übrigen Verwaltungsbereichen besitzen.*

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

Nahezu alle Kreisverwaltungen haben bereits ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) und E-Akten im Einsatz. Auch der **Kreis Kleve** führt derzeit ein DMS ein. Die technischen und organisatorischen Voraussetzungen liegen vor. Darüber hinaus nutzt er vereinzelt E-Aktenfunktionalitäten aus diversen Fachverfahren.

E-Akten sind in der Kreisverwaltung Kleve zunächst pilotweise in den Abteilungen 1.2 „Zentrale Dienste“, 1.3 „Schule, Kultur, Schwerbehindertenausweise“ und 4.1 „Elterngeld“ eingeführt. Die weitere Einführung erfolgt nach eigenen Angaben unter Berücksichtigung der finanziellen Kapazitäten (Digitalisierung Aktenbestand) und der personellen Ausstattung, außerdem im Hinblick auf die Aktivitäten des IT-Dienstleisters (Schnittstellen etc.) sowie des Nutzungs-/Wirkungsgrades. Es fehlt indes ein über diese Überlegungen hinausgehender Projektplan, der verbindliche Umsetzungszeitpunkte und Priorisierungen bei der Einführung des DMS vorschreibt. Dadurch besteht das Risiko, dass die Einführung nicht effizient und hinreichend zielgerichtet erfolgt. Vor dem Hintergrund des drohenden Personalabgangs infolge des demografischen Wandels<sup>11</sup> ist dies nicht unkritisch. Schließlich ist die E-Akte ein wesentlicher Bestandteil der digitalen Verwaltungsarbeit. Gut die Hälfte der Vergleichskreise kann mittlerweile einen solchen Projektplan vorweisen.

#### → **Empfehlung**

Für die verwaltungsweite Einführung der E-Akte sollte der Kreis Kleve einen verbindlichen Projektplan aufstellen.

Im Hinblick auf die Anzahl der Verwaltungsleistungen, die der Kreis Kleve bereits medienbruchfrei erstellt, erreicht er im interkommunalen Vergleich einen ähnlichen Stand wie die meisten Vergleichskreise. Es gibt nur wenige Kreise, die auffällig weiter sind. Allerdings kann der Kreis Kleve auf sein sehr gut ausgebautes Online-Angebot<sup>12</sup> aufbauen.

### 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.

<sup>11</sup> s. Seite 16

<sup>12</sup> s. Seiten 20-21

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 Kleve befindet sich im Aufbau. Gegenwärtig fehlt es noch an einem systematischen Vorgehen, um den Anforderungen der digitalen Transformation in vollem Umfang gerecht werden zu können.

*Das Prozessmanagement eines Kreises sollte folgende Anforderungen erfüllen:*

- **Strategische Vorgaben:** *Ein Kreis sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen. Dazu sollte er verbindlich beschreiben, welche Ziele er mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Er sollte insbesondere festlegen, welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird. Die Vorgaben sollten auch die Optimierung von Prozessen zum Ziel haben.*
- **Personalausstattung:** *Ein Kreis sollte hinreichende Personalressourcen mit der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenz besitzen. Die Aufgabe des Prozessmanagements sollte in den Stellenbeschreibungen verankert sein. Ein Kreis sollte die Personalressourcen von zentraler Stelle entsprechend der gesetzten Prioritäten einsetzen.*
- **Operative Vorgaben:** *Ein Kreis sollte verbindlich regeln, wie Prozesse erhoben, analysiert und dokumentiert werden. Wichtig ist dabei, dass sich der Detaillierungsgrad am Zweck orientiert und die Ergebnisse in einem verwaltungseinheitlichen Standard dargestellt bzw. dokumentiert werden. Der Standard sollte sich an der Vorgabe des Landes NRW (BPMN 2.0)<sup>13</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.*

<sup>13</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.

- **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 Kleve** die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen Kreisen aussieht:

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

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

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

Gleichwohl ist er gegenwärtig schon in der Lage, Prozesse zu erheben und zu analysieren, um damit die digitale Transformation seiner Verwaltung zu unterstützen. Die oberste Priorität des Kreises Kleve liegt derzeit auf dem Wissensmanagement.

Die Umsetzung von Prozess- und Wissensmanagement erfolgt beim Kreis Kleve im Zusammenspiel zwischen der zentralen Stelle für das Prozessmanagement innerhalb der Abteilung „Zentrale Dienste“ sowie den Multiplikatorinnen und Multiplikatoren in den dezentralen Organisationseinheiten. Damit möchte der Kreis den Zielsetzungen und Rahmenbedingungen der jeweiligen Organisationseinheiten möglichst individuell Rechnung tragen. Die Prozesse werden dort im Rahmen eines Prozessscreenings aufgenommen. Dabei priorisieren die Organisationseinheiten für sich die Prozesse, in denen Optimierungspotenziale gesehen werden, sich Abläufe ändern (Prozessoptimierung) oder bei denen Fluktuation zu erwarten ist bzw. das Wissen bisher lediglich bei einer Person angesiedelt ist (Wissensmanagement).

Die hier dargestellte strategische Ausrichtung wird beim Kreis Kleve nach eigenen Angaben gelebt, ist aber bislang nicht formal in einem Strategiepapier geregelt. Zudem bezieht der Kreis auch in seinen gelebten Strukturen noch nicht systematisch die IT mit ein. Damit finden IT-Belange und -Potenziale nicht zwingend bei allen organisatorischen Veränderungen und Pro-

zessoptimierungen adäquat Berücksichtigung. Auch die Anforderungen an IT-Leistungen beschreibt der Kreis Kleve noch nicht systematisch über Prozessbeschreibungen. Wenngleich sich der Kreis mit diesem Sachstand interkommunal in guter Gesellschaft befindet, wäre eine systematische Verzahnung mit der IT ein großer Mehrwert für eine zielgerichtete Digitalisierung. Eine Formalisierung der strategischen Ausrichtung trägt zudem dazu bei, das gemeinsame Prozessverständnis bei allen Beteiligten zu fördern und alle Handlungen an den übergeordneten Digitalisierungszielen auszurichten.

Gegenstand strategischer Überlegungen sollten daher auch fachbereichsübergreifende Prioritäten sein. So sollte mit der Verwaltungsführung abgestimmt sein, welche Prozesse in welcher Reihenfolge aufzunehmen sind. Dies kann aus unterschiedlichen Perspektiven erfolgen, wie beispielsweise den rechtlichen Anforderungen (OZG etc.), der Bedeutung für Bürgerinnen und Bürger, der Personalfuktuation oder der finanziellen Relevanz einzelner Prozesse. Wichtig ist, dass die Ressourcen, die für das Prozessmanagement zentral und dezentral zur Verfügung stehen, verwaltungsweit entsprechend der festgelegten Priorität eingesetzt werden. Die essentielle Grundlage dafür ist aber eine vollständige Übersicht über alle Prozesse der Verwaltung. Daher bestärkt die gpaNRW den Kreis Kleve darin, die bereits begonnene Erstellung eines verwaltungsweiten Prozessregisters zu vervollständigen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte dem weiteren Aufbau eines systematischen Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen und eine darauf ausgerichtete verbindliche, verwaltungsweite Strategie beschließen. Dabei sollte er seinen Fokus noch stärker auf die Digitalisierung und somit auf eine enge Verzahnung mit der IT legen. In diesem Zusammenhang sollte er seine Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren.

Derzeit befassen sich an zentraler Stelle bis zu zwei Vollzeitstellen mit dem Prozessmanagement des Kreises Kleve. Die entsprechenden Stellenanteile sind in den Stellen- und Dienstpostenbeschreibungen verankert und die Aufgabe somit formal abgesichert. Die dezentralen Ressourcen in der Kreisverwaltung sind bislang nicht hinreichend genau zu beziffern. Aus Sicht des Kreises Kleve sind die verfügbaren Ressourcen allerdings ausreichend, wenngleich dies nicht für ein dauerhaftes, verwaltungsweites Prozessmanagement gilt. Insofern ist es umso bedeutender, dass der Kreis Kleve den erforderlichen Umfang und Inhalt des Prozessmanagements in einer formalen Strategie definiert. Damit besäße er auch eine gute Grundlage, um eine Personalbedarfsbemessung durchzuführen.

→ **Empfehlung**

Auf der Grundlage der noch zu formalisierenden Strategie sollte der Kreis Kleve eine Personalbemessung durchführen. Zudem sollte er alle zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Stellenanteile über die Stellenbeschreibungen formal absichern.

Dass der Kreis Kleve sein Prozessmanagement zentral und dezentral organisiert hat, erschwert einen abteilungs- und fachbereichsübergreifenden Einsatz seiner Ressourcen. Zudem stellt dies höhere Anforderungen an einheitliche formale Vorgaben zur Qualitätssicherung. Gleichzeitig bringt dies aber auch gewichtige Vorteile mit sich. So sind die Fachbereiche beispielsweise stärker sensibilisiert und erkennen erfahrungsgemäß frühzeitig Abweichungen oder melden erforderliche Anpassungen. Letzteres kann auch aufgrund rechtlicher Änderungen im Fachgebiet erfolgen. Unterstützend dazu wären Prozesskennzahlen hilfreich, mit denen die Effizienz von Prozessabläufen messbar ist. Solche Kennzahlen hat der Kreis Kleve noch nicht definiert.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte die Effekte von Prozessoptimierungen anhand von Durchlaufzeiten und ergänzenden Kennzahlen messbar machen.

Um die Qualität der Prozessaufnahmen und deren Dokumentation zu sichern, unterstützt der Fachbereich „Zentrale Dienste“ die Multiplikatoren und Multiplikatorinnen bei den Prozessaufnahmen und gibt die modellierten Prozesse nach dem vorgegebenen Modellierungsstandard frei. Darüber hinaus existiert ein Modellierungshandbuch zum eingesetzten Fachverfahren. Ein Ansatz, um die Qualitätssicherung zu optimieren, besteht für den Kreis Kleve darin, die Regelungen aus diesem Handbuch auf sich zuzuschneiden, zu ergänzen und als verbindlich zu erklären. Dabei ist insbesondere zu definieren, welche Prozesse zu welchem Zweck (z.B. Anforderungsbeschreibung an die IT) in welcher Tiefe zu erheben sind.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte die allgemeingültigen Modellierungshinweise an seine eigenen Anforderungen anpassen, ergänzen und als verwaltungsweit verbindlich erklären.

### 3.3.5 IT-Sicherheit

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

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

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

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

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

➔ **Feststellung**

Die technischen IT-Sicherheitsstrukturen des Kreises Kleve sind gut. Es bestehen allerdings konzeptionelle Defizite im Bereich der IT-Notfallvorsorge.

*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 Kleve** erfüllt sind.

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

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



Mit den umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt der Kreis Kleve im interkommunalen Vergleich eine Position im unteren Mittelfeld ein. Der mit dieser Prüfung festgestellte Gesamterfüllungsgrad beträgt 63,9 Prozent, der Median liegt derzeit bei 80 Prozent.

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

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



Der insgesamt niedrig ausfallende Erfüllungsgrad ist wesentlich durch die konzeptionellen Optimierungsansätze im Notfallmanagement geprägt. Dies umfasst insbesondere Dokumente, die eine angemessene Reaktion auf Krisen und Notfälle mit dem Ziel unterstützen sollen, eine Fortführung des IT-gestützten Verwaltungshandelns zu gewährleisten. Auch im Bereich des IT-Sicherheitsmanagements bestehen im Hinblick auf fehlende Dokumentationen weitere Handlungsbedarfe.

#### → Empfehlung

Der Kreis Kleve sollte eine IT-Sicherheitsleitlinie formulieren und ein IT-Sicherheitskonzept ableiten. Zudem sollte er eine vollumfängliche IT-Notfallkonzeption erstellen.

### 3.3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

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

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

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

#### → **Feststellung**

Die AG Rechnungsprüfung des Kreises Kleve kann mit Unterstützung des KRZN lediglich unmittelbar rechtlich vorgeschriebene IT-Prüfungen sicherstellen. Darüber hinaus sind Prüfhandlungen in Zusammenhang mit Informationstechnik aufgrund fehlender Ressourcen und fachlicher Qualifizierung kaum realisierbar.

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

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

Die AG Rechnungsprüfung des **Kreises Kleve** führt selbst keine systematischen IT-Prüfungen durch. Allerdings kann es sich in Teilbereichen auf Prüfhandlungen des KRZN stützen. 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 Kleve diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Kreise haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	Ja	27 von 31
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz (Updates etc.)	Ja	24 von 31
Sonstige einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	Nein	20 von 31
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten (Strategie-)Zielen	Nein	7 von 31
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionsmaßnahmen im IT-Bereich	Nein	5 von 31
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen	Nein	6 von 31
Maßnahmen und Regelungen zum Datenschutz	Nein	16 von 31
Rollen- und Berechtigungskonzepte	Nein	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)	Teilweise	13 von 31

Das KRZN übernimmt insbesondere die rechtlich verpflichtende Prüfung der Fachprogramme im Bereich der Finanzbuchhaltung vor ihrem Einsatz. Darüber hinaus prüft der Zweckverband unter anderem auch die Software im laufenden Einsatz (Updates etc.) sowie Aspekte der Informationssicherheit. Dazu gehören technisch organisatorische Regelungen und Maßnahmen, der Schutzbedarf der eingesetzten IT-Systeme und Infrastrukturräume sowie Aspekte der Notfallvorsorge.

Damit ist der gesetzlich vorgegebene Mindestumfang an Prüfhandlungen in Zusammenhang mit der Informationstechnik erfüllt. So hat der Gesetzgeber mit der Einführung der Zulassungspflicht von Fachverfahren zur Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft ein zweistufiges Verfahren eingeführt, das die Eignung der in der kommunalen Haushaltswirtschaft eingesetzten Fachprogramme landesweit einheitlich sicherstellen soll und die individuellen Prüfungshandlungen in den Kommunen vor Ort reduziert. Hierdurch wurde aber auch vom Gesetzgeber bekräftigt, dass es eine Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung bleibt, die Fachprogramme vor ihrem Einsatz zu prüfen. Dies umfasst zum einen die an die örtlichen Gegebenheiten vorgenommenen individuellen Anpassungen des Fachprogramms durch Konfiguration und Parametrisierung (sog. „Customizing“). Darüber hinaus liegt auch die Prüfung von Fachverfahren, die derzeit nicht unter die Zulassungspflicht durch die gpaNRW fallen, in der Verantwortung der örtlichen Rechnungsprüfung.

Unabhängig von einer gesetzlichen Verpflichtung haben alle oben aufgeführten Prüfaspekte eine praktische Relevanz. Sie können wesentlich dazu beitragen, die IT des Kreises sicher und die zugrundeliegenden Prozesse effizienter zu machen. Es gibt allerdings keinen Prüfaspekt,

der von allen Kreisen gleichermaßen zufriedenstellend erfüllt werden kann. Die etwas höheren Quoten bei einzelnen Aspekten sollen nicht darüber hinwegtäuschen, dass diesen teils nur ansatzweise Prüfungen zugrunde liegen. Insofern handelt es sich um eine interkommunal typische Situation und nicht nur um ein Problem des Kreises Kleve.

Wie die meisten Kreise, gibt auch der Kreis Kleve in erster Linie mangelnde Personalressourcen als Ursache an. Zudem fehlt häufig die fachliche Qualifikation, um den wünschenswerten Prüfinhalten gerecht werden zu können. In rund drei Viertel aller geprüften Kreise fühlen sich die Mitarbeitenden der örtlichen Rechnungsprüfung in dieser Hinsicht nicht annähernd adäquat aus- und fortgebildet. Dies gilt auch für die AG Rechnungsprüfung des Kreises Kleve.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte eine IT-Prüfstrategie entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte er eine Personalbemessung durchführen und Anforderungen an die fachliche Qualifikation beschreiben.

Sehr positiv ist, dass sich die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Kleve bereits mit den Möglichkeiten unterstützender IT-Verfahren auseinandergesetzt hat. Denn 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. Der Kreis Kleve hat derweil ein entsprechendes Fachverfahren eingeführt und mit der Einbindung in die eigenen Prüfhandlungen begonnen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte in Zusammenarbeit mit seinem IT-Dienstleister sicherstellen, dass alle prüfungsrelevanten Datensätze digital verfügbar sind und ausgewertet werden können.

## 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**

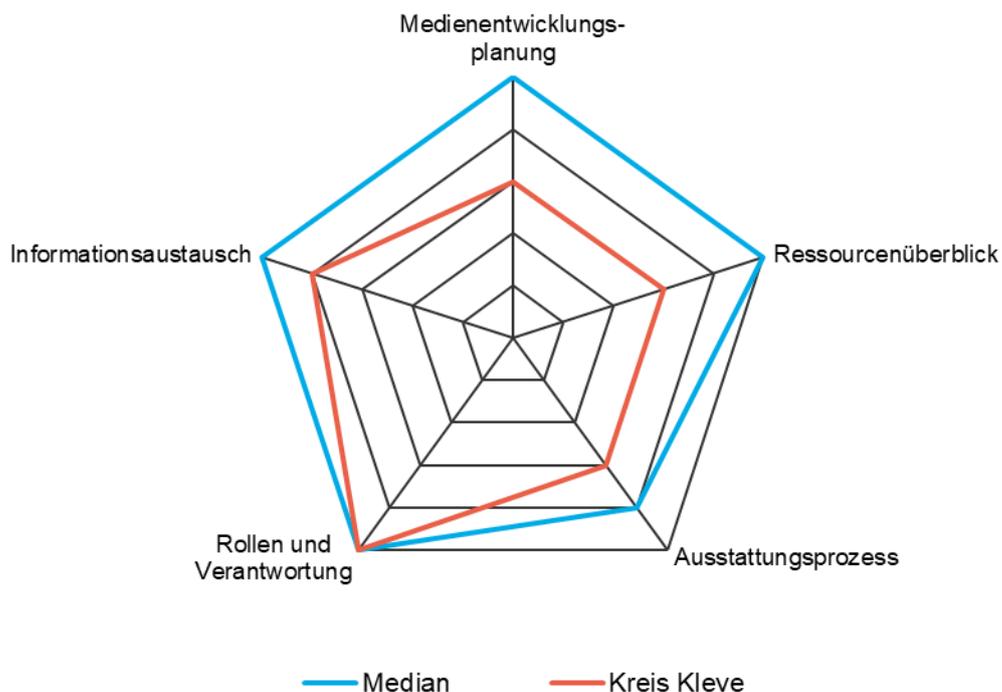
Der Kreis Kleve hat eine zentrale und gut funktionierende IT-Steuerung für seine Schullandschaft aufgebaut. Fehlende Formalisierungen gefährden ihren langfristigen Erfolg.

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

- **Medienentwicklungsplanung:** Ein Kreis sollte seine Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in einer konkreten Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.
- **Ressourcenüberblick:** Ein Kreis sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.
- **Ausstattungsprozess:** Ein Kreis sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte er Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu harmonisieren und den Prozess zu vereinfachen.
- **Rollen und Verantwortung:** Ein Kreis sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die resultierende Verantwortung klar sein. Die Sicherstellung des Supports bedingt zudem hinreichende Personalressourcen.
- **Informationsaustausch:** Ein Kreis sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.

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

#### Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen 2022



- Die Ergebnisse des Kreises Kleve in den einzelnen Anforderungen sind überwiegend schwächer ausgeprägt als bei den meisten Vergleichskreisen.

Die IT-Ausstattung der Berufskollegs und Förderschulen des Kreises Kleve basiert auf den pädagogischen Medienkonzepten der Schulen. Bei einzelnen Schulen sind, auch aufgrund des Pandemiegeschehens, aktuell sogenannte technisch-pädagogische Einsatzkonzepte (TPEKs) vorhanden, die Grundlage für die Fördermittelanträge im Rahmen des Digitalpaktes gewesen sind. Sie umfassen damit nicht zwingend alle Bereiche, die ein vollumfängliches pädagogisches Medienkonzept beinhalten sollte. Gleichwohl bieten sie eine Planungsgrundlage.

Unter anderem auf dieser Grundlage hat der Kreis Kleve Projekte und Haushaltsansätze geplant. So erstellt er Rahmenpläne, aus denen sich bei der Haushaltsaufstellung Kostenkalkulationen für den Finanzbedarf jeder Schule zur IT-Ausstattung und mithin auch konkrete IT-Projekte an den einzelnen Schulen ergeben. Der Dienstleister erstellt in Absprache mit der Schule einen groben Zeitplan. Je nach Projekt werden vom Dienstleister Meilensteine definiert. Insbesondere in Zeiten der Pandemie, in der eine hohe Anzahl an kurzfristigen Anforderungen in Verbindung mit Liefer Schwierigkeiten und wegbrechenden Ressourcen bestand, war es nach eigenen Angaben des Kreises Kleve erforderlich, sehr kurzfristig Planungen umzustellen.

Eine vollumfängliche Ausstattungsstrategie im Sinne eines Medienentwicklungsplans (MEP) besitzt der Kreis Kleve daher aktuell nicht. Dies muss nicht zwingend problematisch sein und ist aufgrund der beschriebenen Sachverhaltsdarstellung auch nachvollziehbar, birgt aber ein höheres Risiko von Fehlplanungen und eines unwirtschaftlichen IT-Einsatzes. Denn bei der Medienentwicklung der Schulen handelt es sich um ein komplexes Themenfeld mit einem langfristigen Planungshorizont und zahlreichen Beteiligten auf Seiten des Schulträgers und der Schulen.

So sind bei der Planung neben den pädagogischen Anforderungen insbesondere auch die vorhandene Gebäudeinfrastruktur, die Aspekte der IT-Sicherheit und des Datenschutzes, Fortbildungsbedarfe sowie die finanziellen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Der Medienentwicklungsplan dient in diesem Zusammenhang dazu, den Weg inklusive der erforderlichen Ressourcen für alle Beteiligten verbindlich und mit Meilensteinen hinterlegt zu beschreiben. Damit geht der Medienentwicklungsprozess inhaltlich weit über die Aspekte einer üblichen Haushaltsplanung hinaus. Daher ist es positiv, dass der Kreis Kleve anstrebt, entsprechende Projektplanungen aufzustellen, in der konkrete Zeitplanungen für einzelne Projekte abgestimmt und festgelegt werden.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan aufstellen.

Den idealerweise auf einer Medienentwicklungsplanung aufbauenden Prozess zur Ausstattung seiner Schulen hat der Kreis Kleve in Teilen verbindlich geregelt. In jedem Fall kommt er dem Ausstattungsbedarf aber mit informalen, gelebten Prozessen adäquat nach. Alle Beschaffungsanforderungen laufen zentral in der TUIV innerhalb der zentralen Dienste zusammen. Diese prüft alle Anforderungen mindestens auf technische Kompatibilität und berät die Schulen. Dabei zu berücksichtigende Aspekte der IT-Sicherheit resultieren im Bereich der pädagogischen Netze, wie bei fast allen Kreisen, noch nicht aus einem formalen IT-Sicherheitskonzept. Soweit möglich, werden einheitliche technische Sicherheitsmaßnahmen ergriffen. Dazu gehören beispielsweise die KRZN-Firewall, der KRZN-Jugendschutzfilter, die zentrale Antivirus-Lösung im

KRZN-Client und -Server sowie die Berechtigungssteuerung über Gruppenrichtlinien bzw. Rollen je nach Anwendung. Eine formale Regelung beschaffungsrelevanter IT-Sicherheitsaspekte, wie beispielsweise Verschlüsselungsstandards, steht noch aus.

Eine Formalisierung des gesamten Ausstattungsprozesses kann dazu beitragen, den Supportaufwand zu minimieren, Systemkompatibilitäten besser zu gewährleisten, Sicherheitsstrukturen zu optimieren, Kostenvorteile zu erzielen und Fortbildungsaufwände zu reduzieren. Auch ein Produkt- und Leistungskatalog mit definierten Standards kann ein Instrument sein, um Beschaffungsabläufe zu beschleunigen. So könnten für Beschaffungen, die im Rahmen abgestimmter Standards erfolgen, beispielsweise verkürzte Abstimmungs- bzw. Genehmigungswege gelten.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte die bestehenden Prozessabläufe und Regeln formalisieren und ergänzen. Dabei sollte er insbesondere auch IT-Sicherheitsanforderungen und Ausstattungsstandards gemeinsam mit den Schulen definieren.

Ein weiter Ansatz, die IT-Steuerung für die Schullandschaft zu stärken, liegt beim Kreis Kleve in der Verfügbarkeit steuerungsrelevanter Informationen. So ist er zwar in der Lage, alle Informationen zur vorhandenen IT-Ausstattung und zu den resultierenden Kosten zentral aufzubereiten und auszuwerten. Allerdings ist damit infolge dezentraler Informationshaltung ein höherer Aufwand verbunden.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte ein Kontrollinstrument einführen, das es ihm ermöglicht, die gesamte IT-Ausstattung und die IT-Kosten aller Schulen an zentraler Stelle noch besser auszuwerten.

Ein systematischer Informationsaustausch zwischen Schule und Schulträger ist beim Kreis Kleve grundsätzlich gewährleistet. Es gibt regelmäßig und auch anlassbezogen Abstimmungsgespräche mit den jeweiligen Schulleitungen, den Medienbeauftragten und dem Schulträger. Zusätzlich bestehen meist projektbezogene Abstimmungsrunden mit allen relevanten Akteuren auf Seiten des Schulträgers, der Schulen und ggf. externen Dienstleistern. Einen schulübergreifenden, institutionalisierten Austausch, z.B. zur Harmonisierung der IT-Ausstattung, gibt es indes nicht.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte interdisziplinäre Abstimmungsgespräche institutionalisieren, um insbesondere die Medienentwicklungsplanung zu vervollständigen, systematisch fortzuschreiben und Ausstattungsstandards zu definieren und fortwährend zu evaluieren.

## 3.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>IT-Profil</b>					
F1	Die IT-Steuerung des Kreises Kleve ist dadurch gefährdet, dass sie nicht hinreichend formalisiert ist. Gleichzeitig bieten die im Buchungssystem hinterlegten Kosteninformationen noch keine optimale Grundlage, um mit verhältnismäßigem Aufwand den eigenen Ressourceneinsatz bewerten zu können. Darüber hinaus ist das Potenzial der IT-Steuerung durch die Vorgaben des IT-Zweckverbandes weiterhin eingeschränkt.	109	E1.1	Der Kreis Kleve sollte seine strategische Ausrichtung seiner IT in einer eigenen IT-Strategie formalisieren. Auf dieser Grundlage sollte er einen verbindlichen Prozess definieren, in dem die Anforderungen der Fachbereiche mit den strategischen Vorgaben abgeglichen werden.	110
			E1.2	Der Kreis Kleve sollte Erfassungsvorgaben und Berichtsstrukturen definieren, um die Aussagekraft der steuerungsrelevanten Buchungsinformationen im Finanzverfahren zu erhöhen.	111
			E1.3	Der Kreis Kleve sollte über die Gremienarbeit weiterhin darauf hinwirken, dass die Leistungen des KRZN noch besser gesteuert werden können. Dies bedingt eine höhere Transparenz sowie eine Leistungsabrechnung, die sich noch stärker an der tatsächlichen Inanspruchnahme orientiert.	112
F2	Die Strukturen, die der Kreis Kleve für die digitale Transformation seiner Verwaltung geschaffen hat, sind gut. Gleichwohl ist sie durch fehlende Formalisierungen nicht hinreichend abgesichert.	119	E2.1	Der Kreis Kleve sollte in Erwägung ziehen, eine explizite Rolle zur Koordination der zu vernetzenden Bereiche IT und Verwaltungsdigitalisierung zu installieren.	120
			E2.2	Der Kreis Kleve sollte seine digitale Transformation durch eine vollumfassende Strategie absichern. Diese kann er auf ihre gelebten, guten Strukturen und die über Einzelprojekte gesetzten Rahmenbedingungen aufbauen. In diesem Zusammenhang sollte er in einer „Roadmap“ festlegen, welche Projekte in welchem Zeitrahmen durchzuführen sind, um die strategischen Ziele zu erreichen. Die Digitalisierungsstrategie ist damit auch die Grundlage, um den Personalbedarf für die nächsten Jahre verlässlich bestimmen zu können.	121

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Der Kreis Kleve führt aktuell einen Rechnungsbearbeitungsprozess ein, der sehr gut technisch unterstützt wird. Aus technischer Sicht liegt nach verwaltungsweiter Einführung einzig in der Verknüpfung zum Bestellprozess noch ein Ansatzpunkt, den Prozess noch effizienter zu gestalten.	124	E3	Der Kreis Kleve sollte prüfen, inwiefern vorhandene Informationen aus dem Bestell- und Vergabeprozess frühzeitig in den Workflow übertragen werden können, um manuelle Tätigkeiten noch weiter zu reduzieren.	126
F4	Die digitale Transformation des Kreises Kleve ist auch über die rechtlichen Anforderungen hinaus gut fortgeschritten. In der zeitlichen Konkretisierung der Projektplanung liegt ein Ansatzpunkt, die eigene Zielerreichung besser abzusichern.	126	E4	Für die verwaltungsweite Einführung der E-Akte sollte der Kreis Kleve einen verbindlichen Projektplan aufstellen.	127
F5	Das Prozessmanagement des Kreises Kleve befindet sich im Aufbau. Gegenwärtig fehlt es noch an einem systematischen Vorgehen, um den Anforderungen der digitalen Transformation in vollem Umfang gerecht werden zu können.	128	E5.1	Der Kreis Kleve sollte dem weiteren Aufbau eines systematischen Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen und eine darauf ausgerichtete verbindliche, verwaltungsweite Strategie beschließen. Dabei sollte er seinen Fokus noch stärker auf die Digitalisierung und somit auf eine enge Verzahnung mit der IT legen. In diesem Zusammenhang sollte er seine Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren.	130
			E5.2	Auf der Grundlage der noch zu formalisierenden Strategie sollte der Kreis Kleve eine Personalbemessung durchführen. Zudem sollte er alle zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Stellenanteile über die Stellenbeschreibungen formal absichern.	130
			E5.3	Der Kreis Kleve sollte die Effekte von Prozessoptimierungen anhand von Durchlaufzeiten und ergänzenden Kennzahlen messbar machen.	131
			E5.4	Der Kreis Kleve sollte die allgemeingültigen Modellierungshinweise an seine eigenen Anforderungen anpassen, ergänzen und als verwaltungsweit verbindlich erklären.	131
F6	Die technischen IT-Sicherheitsstrukturen des Kreises Kleve sind gut. Es bestehen allerdings konzeptionelle Defizite im Bereich der IT-Notfallvorsorge.	132	E6	Der Kreis Kleve sollte eine IT-Sicherheitsleitlinie formulieren und ein IT-Sicherheitskonzept ableiten. Zudem sollte er eine vollumfängliche IT-Notfallkonzeption erstellen.	133
F7	Die AG Rechnungsprüfung des Kreises Kleve kann mit Unterstützung des KRZN lediglich unmittelbar rechtlich vorgeschriebene IT-Prüfungen sicherstellen. Darüber hinaus sind Prüfhandlungen in Zusammenhang mit Informationstechnik aufgrund fehlender Ressourcen und fachlicher Qualifizierung kaum realisierbar.	134	E7.1	Der Kreis Kleve sollte eine IT-Prüfstrategie entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte er eine Personalbemessung durchführen und Anforderungen an die fachliche Qualifikation beschreiben.	136

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E7.2	Der Kreis Kleve sollte in Zusammenarbeit mit seinem IT-Dienstleister sicherstellen, dass alle prüfungsrelevanten Datensätze digital verfügbar sind und ausgewertet werden können.	136
<b>IT an Schulen</b>					
F8	Der Kreis Kleve hat eine zentrale und gut funktionierende IT-Steuerung für seine Schullandschaft aufgebaut. Fehlende Formalisierungen gefährden ihren langfristigen Erfolg.	137	E8.1	Der Kreis Kleve sollte einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan aufstellen.	139
			E8.2	Der Kreis Kleve sollte die bestehenden Prozessabläufe und Regeln formalisieren und ergänzen. Dabei sollte er insbesondere auch IT-Sicherheitsanforderungen und Ausstattungsstandards gemeinsam mit den Schulen definieren.	140
			E8.3	Der Kreis Kleve sollte ein Kontrollinstrument einführen, das es ihm ermöglicht, die gesamte IT-Ausstattung und die IT-Kosten aller Schulen an zentraler Stelle noch besser auszuwerten.	140
			E8.4	Der Kreis Kleve sollte interdisziplinäre Abstimmungsgespräche institutionalisieren, um insbesondere die Medienentwicklungsplanung zu vervollständigen, systematisch fortzuschreiben und Ausstattungsstandards zu definieren und fortwährend zu evaluieren.	140

## 4. Hilfe zur Erziehung

### 4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des **Kreises Kleve** im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

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

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

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

#### Hilfe zur Erziehung

Der Kreis Kleve weist 2020 im Vergleich zu den anderen Kreisen den niedrigsten **Fehlbetrag** Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren auf. Eine unterdurchschnittliche **Falldichte** und niedrige **Aufwendungen** beeinflussen diesen positiv. Hier wirkt sich die Präventionsarbeit des Kreises Kleve positiv aus.

Ursächlich für die vergleichsweise niedrigen Aufwendungen ist insbesondere auch der Anteil an **Vollzeitpflegefällen** an den stationären Hilfen. Hier bildet der Kreis Kleve den Maximalwert. Das ist nicht nur aus sozialpädagogischer Sicht zu begrüßen. Verbunden mit dem minimalen Anteil an **Heimunterbringungen** wirkt sich dieser deutlich entlastend auf die Aufwendungen und damit auch auf den Fehlbetrag HzE aus.

Die besondere Aufbau- und Ablauforganisation im Bereich des **Pflegekinderdienstes** mit dem zuführenden Pflegekinderdienst bewertet die gpaNRW positiv. Allerdings sollte der Kreis hierfür auch die notwendigen Personalressourcen vorhalten. Die durch die gpaNRW ermittelten **Personalkennzahlen** weichen deutlich von den in der Dienstanweisung festgehaltenen Richtwerten ab. Auch vor dem Hintergrund des hohen Anteils an Pflegeverhältnissen, die das Kreisjugendamt von anderen Jugendämtern aufgrund des Zuständigkeitswechsels übernommen hat, sollte der Kreis hier handeln. Die übernommenen Pflegeverhältnisse belasten aufgrund der höheren Fallaufwendungen nicht nur die Aufwendungen für die Vollzeitpflege, sondern benötigen gemäß den Auskünften des Kreisjugendamtes auch eine wesentlich zeitintensivere Betreuung.

Die Fachkräfte des ASD bearbeiten 2020 mehr **Hilfeplanfälle je Vollzeitstelle** als die Fachkräfte der Vergleichskreise. Befristete Stellenausschreibungen und der Fachkräftemangel erschweren die nach Auskunft des Kreisjugendamtes notwendige Personalaufstockung. Hier sieht die gpaNRW dringend Handlungsbedarf. Durch den vergleichsweise geringeren Personalbestand sind die Personalaufwendungen auch niedriger als bei den Vergleichskreisen. Die notwendige Personalaufstockung wird sich durch steigende Personalaufwendungen auf den Fehlbetrag auswirken.

Eine mit Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt erarbeitete **Gesamtstrategie** hat der Kreis Kleve aktuell noch nicht. Das erschwert grundsätzlich die Gesamtsteuerung. Allerdings hält das Kreisjugendamt mit seiner Konzeption „Elternunterstützung und Kinderschutz“ gute Grundlagen vor. Hieraus könnte der Kreis Kleve eine Gesamtstrategie mit strategischen und operativen Zielen, verbunden mit Kennzahlen entwickeln. Unter Berücksichtigung der Kennzahlenergebnisse könnte das Kreisjugendamt dann konkrete Maßnahmen ableiten, bzw. die bestehenden Maßnahmen ggf. anpassen.

Das **Finanzcontrolling** beim Kreis Kleve ist produktorientiert und überwacht im Rahmen der Auswertungen von Fallzahlen und Aufwendungen das Budget. Mit der Bildung von steuerungsrelevanten Kennzahlen, wie z.B. „Aufwand je Hilfefall“ oder „Anteil ambulanter Hilfefälle“, verbunden mit entsprechenden Zielen, wie z.B. „Anteil ambulanter Hilfefälle um drei Prozent erhöhen“ kann der Kreis die wirtschaftliche Steuerung weiter verbessern. Das **Fachcontrolling** ist einzelfallorientiert. Im Rahmen der Hilfeplanverfahren betrachtet das Kreisjugendamt die Wirksamkeit der Hilfefälle und bespricht diese mit den Beteiligten. Fallübergreifende oder trägerbezogene Auswertungen erfolgen beim Kreis Kleve noch nicht. Hier könnte der Kreis weitere Auswertungen standardisieren.

Bis auf die Verfahrensstandards für den Pflegekinderdienst hat der Kreis Kleve noch keine **Standards** und Abläufe für die Bearbeitung der Hilfen zur Erziehung in Arbeitsanweisungen oder **Qualitätshandbüchern** verschriftlicht. Zwar geben die zu verwendeten Vordrucke und die eingesetzte Fachsoftware einen Rahmen und legen eine Reihenfolge fest, verschriftlichte Verfahrensstandards gewährleisten aus Sicht der gpaNRW jedoch eine einheitliche und sachgemäße Bearbeitung der Hilfefälle. Zudem sichern sie das Wissen der Fachkräfte und unterstützen neue Mitarbeitende. Die Steuerungsmaßnahmen eines Jugendamtes beeinflussen nach unseren Erfahrungen in erheblichem Maße die Falldichte und auch die Aufwendungen. Um die Hilfen zur Erziehung wirkungsorientiert und auch wirtschaftlich steuern zu können, sollte das Kreisjugendamt deshalb auch die Verfahrensstandards und Prozesse für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung zeitnah verschriftlichen.

Obwohl wesentliche Instrumente zur Steuerung noch nicht vollumfänglich vorhanden sind, schafft es der Kreis Kleve dennoch, in allen Bereichen gute Kennzahlenpositionierung zu erreichen. Das ist ein Indiz dafür, dass die gelebten und in der Praxis bereits seit Jahren umgesetzten Verfahrensstandards gut funktionieren. Diese Ergebnisse sollte der Kreis auch weiterhin verstetigen. Der Ausbau der Controllingtätigkeiten könnten die Analysemöglichkeiten deutlich verbessern und somit eine aktive Steuerung auch unter **Wirtschaftlichkeitsaspekten** transparenter ermöglichen.

Aktuell befindet sich das Kreisjugendamt in einer Organisationsuntersuchung. Ziel der Organisationsuntersuchung ist es, die aktuelle Aufbau- und Ablauforganisation und den Personalbedarf vor allem im Hinblick auf die vielfältigen Gesetzesänderungen des Kinderjugendschutzgesetzes zu bewerten.

## 4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung umfasst nach der Definition der gpaNRW die Hilfen nach dem Zweiten Kapitel, Vierter Abschnitt SGB VIII (§§ 27 bis 35, 35a, 41). Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

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

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

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

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

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

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

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

## 4.3 Strukturen

- Der Kreis Kleve ist im Vergleich zu den anderen Kreisjugendämtern vor allem durch einen hohen Anteil Alleinerziehender an den Bedarfsgemeinschaften SGB II soziostrukturell benachteiligt. Auch der Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss ist beim Kreis Kleve deutlich höher als bei den Vergleichskreisen. Das kann sich auf die Hilfen zur Erziehung belastend auswirken.

### Strukturen im Kreis Kleve

Kreis	
Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	133.094
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	26.141
Anzahl vom Kreisjugendamt betreute Kommunen	11
Anzahl Kommunen im Kreis	16
Gebietsfläche des Kreises in ha	123.299

### Strukturen der Kreise mit Kreisjugendamt in NRW 2020

	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	133.094	52.975	100.926	140.251	160.480	246.398	27
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	26.141	10.788	20.367	29.008	33.942	53.940	27
Anzahl vom Kreisjugendamt betreute Kommunen	11	3	7	9	11	20	27
Anzahl Kommunen im Kreis	16	7	10	11	15	24	27

	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gebietsfläche des Kreises in ha	123.299	43.732	70.952	111.204	124.651	196.017	27

Der Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes umfasst elf der 16 kreisangehörigen Kommunen. Hierzu zählen Bedburg-Hau, Issum, Kalkar, Kerken, Kranenburg, Rees, Rheurdt, Straelen, Uedem, Wachtendonk und Weeze.

Die anderen kreisangehörigen Kommunen (Emmerich, Geldern, Goch, Kevelaer und Kleve) haben jeweils eigene Jugendämter. Damit gehört der **Kreis Kleve** zu dem Viertel der Vergleichskreise, die mehr Kommunen betreuen.

Mit einer Gebietsfläche von rd. 123.000 ha gehört der Kreis Kleve auch zu einem flächenmäßig größeren Kreis als knapp 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 ein Jugendamt ggf. organisatorisch mit dezentraler Unterbringung des ASD begegnen. 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 Gebietsfläche beeinflusst die Steuerung der Hilfen und der präventiven Angebote, da bei großen Flächen häufiger auch heterogene Strukturen anzutreffen sind.

Der Kreis Kleve hat eine verhältnismäßig große Fläche und ist zeitgleich für viele Kommunen im Kreis zuständig. Weder die Fläche noch die Lage der Kommunen innerhalb des Kreises haben laut Einschätzung des Kreisjugendamtes große Auswirkungen auf die Jugendhilfe bezogen auf den Bedarf an Hilfen zur Erziehung. Zudem hält das Kreisjugendamt in jeder Zuständigkeitskommune einen eigenen ASD vor, um vor allem lange Anfahrtswege für alle Beteiligten zu vermeiden, aber auch um die enge Vernetzung vor Ort weiter gewährleisten zu können. Weitere Informationen zum Umgang mit den Strukturen finden sich im Kapitel „4.3.1 - Umgang mit den Strukturen“.

### Soziostrukturelle Rahmenbedingungen

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

Dennoch können die soziostrukturellen Rahmenbedingungen die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Der **Kreis Kleve** ist dem Jugendamtstyp drei und der Belastungsklasse vier nach der Statistik der AKJ TU Dortmund<sup>14</sup> zugeordnet. Der Jugendamtstyp drei stellt die

<sup>14</sup> Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

Zusammenfassung der Kreisjugendämter dar. Die Belastungsklasse gibt aufgrund eines errechneten Indexes einen Hinweis zur Kinderarmut. Insgesamt betrachtet ist die Kinderarmut innerhalb der Kreise nicht sehr ausgeprägt. Der Kreis Kleve gehört mit der Belastungsklasse vier zu den 25 von 27<sup>15</sup> Kreisen, die eine sehr geringe Kinderarmut ausweisen. Das kann sich begünstigend auf die erzieherischen Hilfen auswirken.

### Soziostrukturelle Rahmenbedingungen im Jahr 2020

Kennzahlen	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	19,64	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	20,38	16,66	17,96	19,06	19,86	22,25	27
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent	7,10	3,29	4,26	4,82	5,40	7,18	27

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

Die gpaNRW bildet im Rahmen dieser Prüfung verschiedenen Kennzahlen mit Bezug auf die Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren ab. Vor diesem Hintergrund untersucht die gpaNRW daher zunächst den Anteil dieser Altersgruppe an der Gesamtbevölkerung. Im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes lebten zum 31.12.2020 insgesamt 133.094 Einwohner, davon 26.141 Einwohner unter 21 Jahre. Damit ist das Kreisjugendamt das größte Jugendamt im Kreis Kleve.

Der Anteil der Jugendeinwohner an der Gesamtbevölkerung ist im Kreis Kleve im interkommunalen Vergleich mit den anderen Kreisjugendämtern in NRW niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichsjugendämter. Der niedrige Anteil an Jugendeinwohnern wirkt sich rechnerisch zwar belastend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht aus, er zeigt aber auch, dass im Zuständigkeitsgebiet des Kreisjugendamtes Kleve weniger mögliche Empfänger von Hilfen zur Erziehung leben.

Die Prognose von IT.NRW weist eine leicht sinkende Tendenz der Jugendeinwohner aus. Inwieweit sich die tatsächliche Entwicklung der Jugendeinwohner auf die Hilfen zur Erziehung auswirken wird, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abgeschätzt werden. Bereits im Vergleichsjahr 2020 zeichnet sich der Kreis Kleve durch eine unterdurchschnittliche Falldichte aus.

<sup>15</sup> In zwei Kreises ist eine geringe Kinderarmut (Belastungsklasse 3) festzustellen.

## Hinweis:

Die drei folgenden Strukturkennzahlen beziehen sich nicht nur auf den Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes, sondern auf den gesamten Kreis.

### Jugendarbeitslosenquote

Jugendarbeitslosigkeit kann zu vermehrten Unterstützungsleistungen durch das Jugendamt führen. Arbeitslosigkeit in Verbindung mit Perspektivlosigkeit und Geldmangel kann Defizite zur Folge haben, die Hilfe zur Erziehung erforderlich machen. Die Jugendarbeitslosenquote ist im Kreis Kleve mit insgesamt rund 2,2 Prozent durchschnittlich. Allerdings betrifft die Jugendarbeitslosenquote lediglich die über 15-Jährigen und somit nur einen geringen Anteil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen ist.

### Anteil Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II

Die größte Hilfeempfängergruppe der HzE-Leistungen sind die Alleinerziehenden. Die Quote der Alleinerziehenden, die eine Hilfe zur Erziehung erhalten und gleichzeitig Transferleistungen beziehen, liegt bei 67 Prozent<sup>16</sup>. Sowohl ambulante als auch stationäre Hilfen werden vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen. Bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen verstärkt sich der Anteil deutlich. Wirtschaftliche Einschränkungen mit eventuell hieraus resultierenden Defiziten an der sozialen Teilhabe können somit zu erhöhten Eskalationsstufen im familiären Umfeld führen.

Der Anteil Alleinerziehender positioniert sich Kreis Kleve mit 20,38 Prozent oberhalb des dritten Viertelwertes. Nur vier Kreise haben höhere Werte als der Kreis Kleve. Folglich stellt dieser vergleichsweise hohe Anteil ein belastendes Strukturmerkmal im Kreis Kleve dar.

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

Der Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss liegt im Kreis Kleve mit 7,1 Prozent höher als bei drei Viertel der Vergleichskreise. Lediglich drei Kreise weisen einen höheren Anteil als der Kreis Kleve aus. Somit kann auch dieses Strukturmerkmal belastende Auswirkungen auf die Hilfen zur Erziehung haben. Hierzu hat der Kreis Kleve ausgeführt, dass er die Belastung aktuell eher im Bereich des Schulwesens sieht und dort auch zeitnah analysieren wird.

## 4.3.1 Umgang mit den Strukturen

- Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen sind dem Kreisjugendamt Kleve bekannt. Es bezieht sie in die Planung von Maßnahmen und Angeboten mit ein.

Die beschriebenen soziostrukturellen Rahmenbedingungen sind dem **Kreisjugendamt Kleve** bekannt. Sie fließen zum Teil in die Jugendhilfeplanung und in die Planungen von etwaigen Maßnahmen mit ein.

<sup>16</sup> LWL: HzE-Bericht 2021, S. 8, Stand Oktober 2021

Neben der Auswertung verschiedener statistischen Daten von IT.NRW berücksichtigt das Kreisjugendamt auch die Erkenntnisse aus eigenen Berichten.

So wird beispielsweise die demographische Entwicklung der Einwohner unter 21 Jahren im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes Kleve regelmäßig aufbereitet. Die Ergebnisse stellt das Kreisjugendamt jährlich dem Jugendhilfeausschuss im Rahmen der Vorstellung des Bedarfsplanes „Vorschulische Betreuung und Bildung“ schriftlich für jede betreute Kommune vor. Neben den prognostizierten Geburtenzahlen berücksichtigt der Bedarfsplan auch den möglichen Zuzug in das Zuständigkeitsgebiet.

Darüber hinaus erstellt der Kreis Kleve regelmäßig mit Hilfe externer Unterstützung Demografiekonzepte. Das erst in 2021 aktualisierte Demografiekonzept berücksichtigt im „Handlungsfeld Kinder, Jugend und Familie“ die besonderen Belange der 0 bis 21-jährigen Einwohner. Auskunftsgemäß konkretisiert das Kreisjugendamt die Empfehlungen in einzelnen Punkten. Die daraus resultierenden fachlichen Konsequenzen nutzt das Kreisjugendamt, um die Erkenntnisse bei weiteren Planungen von Maßnahmen und Angeboten umsetzen zu können.

Als Herausforderung im Kreis Kleve beschreibt das Jugendamt vor allem die „Fremdpflegekinder“, die das Kreisjugendamt von anderen Jugendämtern aufgrund des Zuständigkeitswechsels übernommen hat. Nach eigener Auskunft führt das Jugendamt in diesem Kontext rund 200 Hilfeplanungen durch, was zu einer erheblichen Arbeitsbelastung führt<sup>17</sup>. Auch die „LVR-Klinik Bedburg-Hau Kinder- und Jugendpsychiatrie, Psychosomatik und Psychotherapie“ mit Klinikstandort im Kreis Kleve nennt das Kreisjugendamt als örtliche Besonderheit. Dadurch gibt es vermehrt - oft auch sehr kurzfristige - Inobhutnahmen, die letztendlich zu einer deutlichen Mehrbelastung der Fachkräfte des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) führen.

Laut Einschätzung des Kreisjugendamtes gibt es darüber hinaus innerhalb der einzelnen Kommunen im Zuständigkeitsbereich keine speziellen Belastungen oder sogenannte Brennpunkte. Entsprechend sind die Zielgruppen der Hilfen zur Erziehung, aber auch die Präventionsmaßnahmen flächendeckend ausgerichtet. (siehe folgendes Kapitel)

### 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.

<sup>17</sup> s. Kapitel „4.7.2.2 - Vollzeitpflege“

- Das Kreisjugendamt Kleve bietet ein umfassendes und vielfältiges Angebot an Präventionsmaßnahmen für die Kommunen im Zuständigkeitsbereich an und berücksichtigt dabei sämtliche Altersklassen. Ein gut funktionierendes Netzwerk von Jugendhilfeträgern, Behörden, Schulen usw. unterstützt die Präventionsarbeit.

*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.*

Prävention und Netzwerkarbeit haben beim **Kreis Kleve** bereits seit Jahren eine hohe Bedeutung.

Insbesondere die „Frühen Hilfen“ und das gut ausgebaute Netzwerk „Frühwarnsystem“, bestehend aus einem Schutz- und Kooperationsnetzwerk, sind ein wichtiger Bestandteil im Kreisjugendamt. Bereits 2004 hat das Kreisjugendamt im Jugendhilfeausschuss das Thema „Frühwarnsystem im Kreis Kleve am Beispiel einer Gemeinde“ vorgestellt, seitdem kontinuierlich ausgebaut und bezogen auf den gesamten Zuständigkeitsbereich weiterentwickelt. Ziel war und ist es dabei immer, frühzeitig latente und akute Gefährdungspotenziale bei Kindern und ihren Familien zu erkennen, um schnelle und niederschwellige Angebote unterbreiten zu können.

Von besonderer Bedeutung ist im Kreis Kleve dabei die Maßnahme „Ahoi“<sup>18</sup>. Diese startete 2008 ursprünglich als zeitlich befristetes Projekt aufgrund einer Ausschreibung des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW). Nach Ablauf der Projektzeit hat das Kreisjugendamt das Angebot in die Alltagsorganisation übernommen und seitdem - gemeinsam mit dem federführenden Träger - fachlich weiterentwickelt. Ziel ist es, die (werdenden) Eltern bei Bedarf frühzeitig zu unterstützen, so dass sie ihrer Erziehungsverantwortung auch in belastenden Lebenssituationen gerecht werden und den Kindern einen möglichst guten Entwicklungsrahmen bieten können. Bereits innerhalb eines Tages nach Bekanntwerden der Notsituation kann der Kreis den betroffenen Familien über dieses Projekt ein Unterstützungsangebot zur Verfügung stellen. In vielen Fällen kann der Träger in Absprache mit dem Kreisjugendamt direkt umfangreich und niederschwellig eingreifen, ohne dass der ASD eine Hilfe zur Erziehung installiert.

Darüber hinaus hat das Kreisjugendamt in seiner Familienbroschüre „Eltern werden - Eltern sein“ einen umfassenden Überblick über Hilfsangebote, Adressen und Tipps von der Schwangerschaft bis zur Jugendzeit zusammengestellt. Die Broschüre bietet in neun Kapiteln eine Orientierungshilfe und nützliche Informationen, u.a. aus den Bereichen Gesundheit, Erziehung, frühkindliche Bildung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Schule usw.

Die ersten fünf Kapitel differenzieren hinsichtlich des Alters der Kinder. Sie enthalten jeweils zum Ende des Kapitels beispielsweise eine Checkliste zur Kindesentwicklung, die die Eltern an alles Wichtige in Kurzform, wie z.B. an die Vorsorgeuntersuchungen oder die Anmeldung in einer Kindertageseinrichtung, erinnert. Weitere zwei Kapitel enthalten Rat und Hilfe in schwierigen Entwicklungsphasen, wie z.B. zum Jugendhilfeprojekt „Drehscheibe“ für schulmüde Jugendliche ab 14 Jahren. Darüber hinaus informiert die Broschüre die Eltern über die wichtigsten

<sup>18</sup> Der Name AHOI setzt sich zusammen aus den Worten: ambulante Hilfen – offene Intervention.

Leistungen der Abteilung „Jugend und Familie“ und über eine Vielzahl weiterer Beratungsangebote.

Die Broschüre richtet sich explizit an die Familien aus den elf Zuständigkeitskommunen. Sie liegt beispielsweise bei Frauenärztinnen und -ärzten, bei Hebammen, in den Kindertagesstätten und den Bürgerbüros aus. Zusätzlich verschickt die Elterngeldstelle zusammen mit dem Elterngeldbescheid die Broschüre an die Familien. Auch online können sich Interessierte die Informationen direkt von der Homepage des Kreises downloaden<sup>19</sup>. Im Juni 2021 hat der Jugendhilfeausschuss die Verwaltung beauftragt, die Broschüre für 2022 auch als Familien-App bzw. mobile Website zur Verfügung zu stellen.

Mit diesem Projekt „Familien-App zur Digitalisierung der Angebote des Netzwerkes „Frühe Hilfen“ und der Elternbegleitbroschüre“ hat sich das Kreisjugendamt 2022 beim Land NRW um die Aufnahme in das Projekt „kinderstark - NRW schafft Chancen“ beworben, um den Auf- und Ausbau der bereits bestehenden kommunalen Präventionsketten zu intensivieren.

Für die Kommunen Weeze und Kalkar bietet das Kreisjugendamt zusätzlich individuelle Präventionskonzepte wie das Projekt „kinderstark<sup>20</sup>“ und „Family Plus“<sup>21</sup> an.

Zu den umfangreichen Präventionsangeboten gehört auch die Jugend- und Jugendsozialarbeit, die der Kreis auf der Grundlage der vom Kreistag beschlossenen „Förderungsrichtlinien für die Jugendarbeit“ finanziell unterstützt. Dazu zählen z.B.:

- offene Jugendfreizeiteinrichtungen,
- Streetworker,
- Stadtranderholungen usw.

Zusätzlich hat der Kreis Kleve eine Koordinationsstelle „Frühe Hilfe und Kinderschutz“ eingerichtet. Die Kinderschutzstelle ist Ansprechpartnerin für Ratsuchende bei Anhaltspunkten für Kindeswohlgefährdungen. Ihr obliegt aber auch die Pflege der Netzwerkstrukturen und die Mitarbeit der Evaluation und der Qualitätssicherung im Bereich der Prävention.

Nach Einschätzung des Kreisjugendamtes konnte der Kreis Kleve durch die Vielzahl der Präventionsangebote die Falldichte unterdurchschnittlich halten. Die Angebote und auch die Handlungsmaxime „ambulant vor stationär“ führten aus Sicht des Kreises zudem insbesondere dazu, dass der Kreis die Fallzahlen und Aufwendungen im Bereich der Heimunterbringung dauerhaft auf ein niedriges Niveau senken konnte.

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.

<sup>19</sup> [https://www.kreis-kleve.de/C12570CB0037AC59/files/eltern\\_werden\\_-\\_eltern\\_sein\\_broschuere\\_2017.pdf/\\$file/eltern\\_werden\\_-\\_eltern\\_sein\\_broschuere\\_2017.pdf?OpenElement](https://www.kreis-kleve.de/C12570CB0037AC59/files/eltern_werden_-_eltern_sein_broschuere_2017.pdf/$file/eltern_werden_-_eltern_sein_broschuere_2017.pdf?OpenElement)

<sup>20</sup> Landesprogramm „kinderstark - NRW schafft Chancen“

<sup>21</sup> Frühförder- und Integrationsprogramm für Familien

## 4.4 Organisation und Steuerung

### 4.4.1 Organisation

- Das Kreisjugendamt hat eine schlanke Organisationsstruktur, in denen die Zuständigkeiten klar geregelt sind. Aktuell befindet sich das Kreisjugendamt in einer umfangreichen Organisationsuntersuchung.

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

Das Jugendamt im **Kreis Kleve** ist im Fachbereich „Jugend, Soziales und Jobcenter“ der Abteilung „Jugend und Familie“ zugeordnet und gliedert sich in die Sachgebiete „4.11 - Verwaltung“ und „4.12 - Soziale Dienste“.

Die Hilfen zur Erziehung erbringt originär der Allgemeine Soziale Dienst (ASD). Dieser ist gemeinsam mit den Spezialdiensten „Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII“ und „Pflegekinderdienst“ in der Abteilung „4.12 - Soziale Dienste“ verortet.

Der ASD ist sozialräumlich orientiert und hat in jeder der elf vom Kreisjugendamt betreuten Kommunen eine eigene Außenstelle eingerichtet. Die uneingeschränkte Fach- und Dienstaufsicht für den gesamten ASD liegt bei der Sachgebietsleitung „4.12 - Soziale Dienste“.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) ist der Abteilung „4.11 - Verwaltung“ zugeordnet und zentral organisiert. Neben der Prüfung der Zuständigkeit, der Antragsbearbeitung und Anforderung von ergänzenden Unterlagen, bearbeitet die WiJu auch die Forderungsnachweise. Sie wirkt zudem bei Klageverfahren, sowie bei der Auszahlung und Bewilligung von HzE-Leistungen mit.

Bis 2021 war eine Sozialpädagogin für die Jugendhilfeplanung im Sachgebiet "4.12 Soziale Dienste" verantwortlich. Seit Ende 2021 ist der Aufgabenbereich nun mit einer Verwaltungsfachkraft als Stabsstelle der Kreisjugendamtsleitung zugeordnet und arbeitet dieser direkt zu.

Das Kreisjugendamt hat den ASD aufgrund seiner Größe intern in ein „Team Nord“ und ein „Team Süd“ unterteilt. Beide Teams haben im Wochenwechsel eine Fachteamsitzung. Darüber hinaus hat der ASD Arbeitsgruppen für das nördliche und südliche Kreisgebiet gebildet, die zweiwöchentlich tagen und sich im Wesentlichen mit Fragen zur Alltagsarbeit, Qualitätssicherung und Informationen über die rechtlichen und fachlichen Entwicklungen austauschen.

Zusätzlich tagt wöchentlich der „Qualitätszirkel - Jugend und Familie“. Das vierköpfige Gremium besteht aus der Fachbereichsleitung, der Abteilungsleitung „Jugend und Familie“ und den beiden Sachgebietsleitungen „Verwaltung“ und „Soziale Dienste“. Die Aufgabe der Steuerungsgruppe ist es, regelmäßig die Personalausstattung, die Organisation, sowie die Qualifizierungsmaßnahmen zu prüfen und bei Bedarf die Weiterentwicklung zu erarbeiten.

Das Kreisjugendamt will nach eigener Einschätzung mit den regelmäßigen Besprechungen gewährleisten, dass sowohl die Führungs- als auch die Fachkräfte schnell und vollumfänglich über

aktuelle Sachverhalte und Themen informiert sind. Rechtliche Änderungen, Verfahrensänderungen, aktuelle Richtlinien oder Dienstanweisungen verschickt das Kreisjugendamt zusätzlich per Mail an alle Mitarbeitenden.

Das Kreisjugendamt hat hierzu ergänzend ausgeführt, dass es sich aktuell in einer umfassenden Organisationsuntersuchung befindet. Hintergrund sind vor allem die umfangreichen Änderungen des Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (KJSG). Nach Einschätzung des Kreisjugendamtes erweitern diese das Aufgabenspektrum der Jugendämter. Um auch hier weiterhin Neutralität gewährleisten zu können, hat der Kreis auskunftsgemäß die Durchführung einer Organisationsuntersuchung beschlossen. Ziel der Organisationsuntersuchung ist es, die möglichen Auswirkungen der Gesetzesänderungen auf die aktuelle Aufbau- und Ablauforganisation, aber auch auf die erforderlichen Personalressourcen zu bewerten und ggf. Hinweise zur Neuorientierung zu geben.

#### 4.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

##### → Feststellung

Dem Kreis Kleve fehlt noch eine verbindliche Gesamtstrategie mit Zielen und Kennzahlen für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung und damit eine wesentliche Grundlage für die Gesamtsteuerung.

*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 Kleve** hat für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung und angrenzende Aufgabenbereiche keine von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt getragene Gesamtstrategie. Gute Grundlagen sind jedoch vorhanden. So hat das Kreisjugendamt in der Konzeption „Elternunterstützung und Kinderschutz“ u.a. den politischen und fachlichen Leitgedanken wie folgt verschriftlicht: „Jeder junge Mensch hat ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit.“ Darüber hinaus enthält die Konzeption auch strategische Qualitätsziele, wie z.B.:

- „Alle Entscheidungen des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe sollen an dem Kriterium der Familienfreundlichkeit ausgerichtet sein.“,
- „Viele Angebote für viele, statt einem Angebot für alle.“ oder
- „Entsprechend des Subsidiaritätsgrundsatzes sind frühe Hilfen und Unterstützungsangebote zur Vermeidung von prekären Lebenslagen, den auf entstandene Probleme reagierenden Maßnahmen vorzuziehen.“

Bereits 2011 haben die Verwaltung und der Jugendhilfeausschuss im Rahmen eines Qualitätsdialoges die Handlungsmaxime „ambulant vor stationär“ bei den Hilfen zur Erziehung festgelegt. Darüber hinaus ist auch im Haushaltsplan für das Produkt „0604 Hilfe zur Erziehung“ das Ziel

hinterlegt, durch frühzeitige Hilfsangebote bzw. durch zielgerichtet eingesetzte „Frühe Hilfen“ eine wirtschaftliche Leistungserbringung zu gewährleisten und Kindeswohlbeeinträchtigungen zu vermeiden. Zusätzlich hat das Kreisjugendamt im Haushalt auch erste Daten, nämlich die Fallzahlen zu den einzelnen Hilfearten, abgebildet. Hier handelt es sich jedoch um Grundzahlen. Verhältniskennzahlen, wie z.B. „Aufwand je Hilfefall“ oder „Anteil der ambulanten Hilfefälle“ gibt es im Kreis Kleve noch nicht.

Insgesamt betrachtet bieten die beschriebenen Leitgedanken und strategischen Qualitätsziele eine gute Grundlage, um hieraus eine Gesamtstrategie für den Kreis zu entwickeln. Die vorhandenen Ansätze bewertet die gpaNRW grundsätzlich positiv.

Aus Sicht der gpaNRW erleichtert eine verbindliche Gesamtstrategie mit konkreten Zielen und Maßnahmen eine zielgerichtete und auch wirtschaftliche Gesamtsteuerung. Anhand der auf die Gesamtstrategie ausgerichteten operativen Ziele kann das Kreisjugendamt durch Kennzahlen mit vorab definierten Zielwerten ein Zielerreichungsgrad ermitteln. Anhand dieser kann es die Wirksamkeit verschiedener Maßnahmen beurteilen und fachliche Maßnahmen entsprechend anpassen oder auch neu entwickeln. Das erleichtert die Steuerung und die Ermittlung des für die Aufgabenerledigung benötigten Ressourceneinsatzes. Regelmäßige Überprüfungen der Zielerreichung könnten zudem sicherstellen, dass das Kreisjugendamt seine formulierten Ziele auch erreicht.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte mit Hilfe der bereits bestehenden fachlichen Leitziele und Qualitätsdefinitionen eine Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung entwickeln. Darauf aufbauend sollte das Kreisjugendamt konkrete, messbare Ziele und darauf ausgerichtete Maßnahmen erarbeiten. Die Zielerreichung sollte der Kreis regelmäßig überprüfen, um ggf. Maßnahmen anzupassen.

Das Kreisjugendamt hat in diesem Zusammenhang mitgeteilt, dass die Entwicklung einer Gesamtstrategie mit Zielen und Kennzahlen ebenfalls ein Thema der aktuell laufenden Organisationsuntersuchung sein wird.

### 4.4.3 Finanzcontrolling

#### → **Feststellung**

Das Finanzcontrolling im Kreisjugendamt Kleve ist produktorientiert. Mit der Bildung von steuerungsrelevanten Zielen und Kennzahlen kann der Kreis die wirtschaftliche Steuerung verbessern. Das vorhandene Berichtswesen ist erweiterbar.

*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 Kennzah-*

*len ist ein wichtiger Faktor für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Auswirkungen von Maßnahmen und Entwicklungen auf den Fehlbetrag werden transparent. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.*

Das Finanzcontrolling im **Kreis Kleve** ist produktorientiert ausgerichtet und obliegt in gemeinsamer Verantwortung der Führungsebene (Fachbereichs-, Abteilungsleitung und beiden Sachgebietsleitungen).

Monatlich bespricht das Gremium in den Sitzungen des Qualitätszirkels die Entwicklung der Stellendaten, der Fallzahlen und auch der Gesamtaufwendungen. Vierteljährlich werden diese Berichte zusätzlich mit einer möglichen Aufwandsprognose zum Ende des Haushaltsjahres versehen. Hierbei handelt es sich um eine reine Budgetkontrolle. Die Zusammenstellung der Daten erfolgt für den gesamten Zuständigkeitsbereich, eine Auswertung bezogen auf die einzelnen Zuständigkeitskommunen nimmt der Kreis aktuell noch nicht vor.

Auch im Haushaltsplan sind unter dem Produkt „0604 Hilfe zur Erziehung“ erste Daten ausgewiesen. Wie bereits im vorherigen Kapitel beschrieben, handelt es sich dabei um Grundzahlen, die sich lediglich auf die Hilfefälle beziehen. Verhältniskennzahlen, wie z.B. „Aufwendungen je Hilfefall gesamt“ oder „Aufwendungen je Jugendeinwohner“ hat das Kreisjugendamt bisher noch nicht gebildet.

Die Zusammenarbeit mit der Finanzabteilung beschreibt das Kreisjugendamt als gut. Eine Schnittstelle zwischen der Fach- und Finanzsoftware gibt es nicht.

Grundsätzlich bilden die beschriebenen Maßnahmen aus Sicht der gpaNRW einen guten Einstieg in die Steuerung und auch in die Abweichungsanalysen. Mit einer Verknüpfung von Fall- und Finanzdaten sowie der Bildung von Kennzahlen, bezogen sowohl auf den gesamten Zuständigkeitsbereich, als auch auf die einzelnen Zuständigkeitskommunen, kann das Kreisjugendamt die Steuerung weiter verbessern und eine noch größere Transparenz schaffen.

Hierzu sollte das Kreisjugendamt steuerungsrelevante Kennzahlen bilden und im Rahmen des Finanzcontrollings regelmäßig auswerten. Denkbar sind beispielsweise Kennzahlen wie „Aufwendungen je Hilfefall insgesamt“ und „Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren“, sowie bezogen auf die einzelnen Hilfearten, wie sich auch in den folgenden Kapiteln dargestellt werden.

Durch regelmäßige Auswertungen von steuerungsrelevanten Kennzahlen sind von der Planung abweichende negative Entwicklungen ebenso wie die Wirksamkeit getroffener Maßnahmen schneller auszumachen. Diese Entwicklungen könnte das Kreisjugendamt analysieren, in einem Berichtswesen für die Verwaltungsführung und Politik aufbereiten und zusammenfassen. Gleichzeitig können die Auswertungen als Grundlage zur Gegensteuerung oder Entwicklung zusätzlicher Maßnahmen dienen.

In diesem Zusammenhang weist die gpaNRW auf die Schwierigkeiten in Bezug auf die Ermittlung der erforderlichen Prüfungsdaten durch das Kreisjugendamt hin. Das Kreisjugendamt konnte zwar die Fallzahlen und auch Aufwendungen gesamt nach unserer Definition auswerten. Aber insbesondere die Ermittlung der differenzierten Fallzahlen und Aufwendungen bezogen auf die einzelnen Hilfearten war für das Kreisjugendamt nach eigener Aussage nur mit großem

Aufwand möglich. Während der Prüfung zeigte sich, dass das Finanzcontrolling in der Gesamtsumme der Aufwendungen gut aufgestellt ist. Sobald die Ermittlung von Aufwendungen gemäß unserer Anforderung jedoch detaillierter wurde, konnte das Kreisjugendamt die Aufwendungen nur mit großen personellen Einsatz (Aktendurchsicht) ermitteln. Aus diesem Grund hat die gpaNRW nach Absprache mit der Verwaltungsführung auf eine vollständige Zeitreihe, insbesondere bei den Einzelhilfearten, verzichtet.

Die Entwicklung der Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung belastet die Haushalte landesweit massiv. Auch wenn der Kreis Kleve bei der Kennzahlenpositionierung gute Werte erreicht und entsprechend weniger belastet ist als viele Vergleichskreise, sind auch hier die Fallzahlen und die Aufwendungen im Betrachtungszeitraum gestiegen. Der Kreis Kleve weist in seinem Haushaltsplan 2021/2022 explizit darauf hin, dass im kostenintensiven Bereich der Hilfe zur Erziehung insbesondere die Aufwendungen im Bereich der Eingliederungshilfe deutlich ansteigen. Bereits im Haushaltsplan 2020 hat der Kreis beschrieben, dass die Aufwandssteigerungen in diesem Bereich im Wesentlichen durch die zunehmende Anzahl von Leistungsberechtigten nach § 35a SGB III bestimmt sind. Demnach haben sich die Fallzahlen in den letzten zehn Jahren mehr als verdreifacht. Auch vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, das Finanzcontrolling weiter auszubauen und die Steuerung mit Hilfe von Zielen und Kennzahlen weiter zu verbessern.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte die Aufwendungen und Fallzahlen miteinander verknüpfen und das Finanzcontrolling um steuerungsrelevante Kennzahlen und messbare Ziele erweitern. Diese sollte das Kreisjugendamt regelmäßig auswerten und in einem Berichtswesen, auch für Verwaltungsführung und Politik aufbereiten, um diese umfassender und transparenter informieren zu können.

#### 4.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Das Fachcontrolling im Kreisjugendamt Kleve beschränkt sich aktuell noch auf die Auswertung und Analyse der Fallzahlenentwicklung und ist bisher nur einzelfallorientiert. Die Entwicklung von Kennzahlen und deren Auswertung könnten das Fachcontrolling deutlich verbessern.

*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 obliegt im **Kreis Kleve** der Jugendamtsleitung. Im Rahmen des Qualitätszirkels analysieren die Teilnehmenden monatlich die Entwicklung der Fallzahlen und besprechen bei etwaigen Auffälligkeiten mögliche Maßnahmen.

Kennzahlen, wie z.B. „Anteil ambulanter Hilfefälle“ oder „Anteil Heimunterbringung an den stationären Hilfefällen“, die mit messbaren Zielen versehen sind, gibt es auch im Fachcontrolling noch nicht.

Der ASD arbeitet im Hilfeplanverfahren mit individuellen Nah- und Fernzielen, die die zuständige Fachkraft direkt zu Beginn mit dem Hilfeempfänger, der Familie und dem Leistungserbringenden konkretisiert. Bei der Hilfeplanfortschreibung überprüft die fallführende Fachkraft gemeinsam mit den Beteiligten die Wirkung der Hilfe, die qualitative Zielerreichung und setzt ggf. neue Ziele fest.

Die aus den Hilfeplangesprächen gewonnenen Erkenntnisse wertet das Kreisjugendamt jedoch noch nicht fallübergreifend nach Hilfearten, nach Zielerreichung oder nach Wirksamkeit der Hilfen aus. Auch Auswertungen zu Laufzeiten, Abbruchquoten oder zur Anzahl der benötigten Fachleistungsstunden sowie trägerbezogene Auswertungen erstellt das Kreisjugendamt nicht. Zudem fehlen separate Auswertungen zu Fallzahlen und Aufwendungen im Bereich der ambulanten und stationären Hilfen für Junge Volljährige.

Aus Sicht der gpaNRW reichen die beschriebenen Einzelmaßnahmen für ein umfassendes und transparentes Fachcontrolling noch nicht aus. Zu einem umfassenden Fachcontrolling gehören neben der Bewertung der qualitativen Zielerreichung (einzelfallbezogen und fallübergreifend), auch die Überprüfung der Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards. Das Kreisjugendamt sollte auch für das Fachcontrolling Kennzahlen, wie beispielhaft oben genannt, entwickeln und den Grad der Zielerreichung regelmäßig auswerten. Darüber hinaus sollten Auswertungen zu Verweil- und Betreuungsdauern, zur Anzahl der geleisteten Fachleistungsstunden und auch zu Abbruchquoten, differenziert nach Hilfearten und Trägern, insbesondere für die auffälligen Hilfen, erfolgen. Ähnlich wie bereits im Kapitel Finanzcontrolling beschrieben, könnten diese Auswertungen auch für die einzelnen Zuständigkeitskommunen erfolgen.

Die Ergebnisse des fallübergreifenden Fachcontrollings könnte das Kreisjugendamt in einem regelmäßigen Berichtswesen dokumentieren und die Ergebnisse des Fach- und Finanzcontrollings miteinander verknüpfen, um Steuerungsbedarfe zu identifizieren. Die finanziellen Auswirkungen der aus den Steuerungsbedarfen ggf. resultierenden fachlichen Änderungsmaßnahmen, wie z.B. den Anteil der ambulanten Hilfen um zehn Prozent zu erhöhen, könnte das Kreisjugendamt somit transparenter darstellen. Denn ein steigender Anteil ambulanter Hilfen führt in der Regel zu geringeren fallbezogenen Aufwendungen, was wiederum den Fehlbetrag entlasten würde. Die gewonnenen Ergebnisse könnte das Kreisjugendamt auch für die Qualitätsdialoge mit den Trägern verwenden.

#### → **Empfehlung**

Das Kreisjugendamt sollte sein Fachcontrolling um fallübergreifende und trägerbezogene Auswertungen zu Verweil- und Betreuungsdauern, zur Anzahl der geleisteten Fachleistungsstunden und auch zu Abbruchquoten, insbesondere für die auffälligen Hilfen, ergänzen. Zusätzlich sollte es messbare Kennzahlen mit Zielwerten entwickeln. Die Wirksamkeit und Zielerreichung, auch auf einzelne Hilfearten bezogen, sollte der Kreis regelmäßig auswerten und nach Möglichkeit für jede Zuständigkeitskommune entsprechend aufbereiten.

## 4.5 Verfahrensstandards

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

### 4.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

#### → Feststellung

Der Kreis Kleve hat im Aufgabenbereich HzE lediglich für den Pflegekinderdienst die Abläufe der Aufgabenerfüllung schriftlich beschrieben. Für den ASD liegen diese aktuell noch nicht vor. Das erschwert grundsätzlich eine einheitliche und qualifizierte Fallbearbeitung.

*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.*

In der Konzeption „Elternunterstützung und Kinderschutz“ hat das **Kreisjugendamt Kleve** die eigenen Qualitätsstandards normiert. Hierzu zählen beispielsweise Familienfreundlichkeit, Kundenorientierung, Effizienz und Produktivität. Die deutlich formulierten Ansprüche fließen nach Einschätzung des Kreisjugendamtes in die praktische Arbeit aller Fachkräfte ein und finden sich in der Umsetzung der Verfahrensstandards wieder.

Das Jugendamt des **Kreises Kleve** hat bisher keine vollumfänglichen Standards und Arbeitsabläufe im Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung verschriftlicht. Prozessbeschreibungen, die Fristen, Zuständigkeiten und auch Verantwortlichkeiten verbindlich regeln oder anschaulich darstellen, sind aktuell lediglich für den Pflegekinderdienst (PKD) vorhanden. Das erschwert aus Sicht der gpaNRW den Fachkräften im ASD, insbesondere auch neuen Mitarbeitenden, eine strukturierte, zielgerichtete und nachvollziehbare Fallbearbeitung.

Die eingesetzte Fachsoftware stellt die notwendigen Dokumente für die Antragsbearbeitung, für das Hilfeplanverfahren und auch für die Bewilligung bereit. Das Handbuch der Fachsoftware unterstützt die Fachkräfte bei der einheitlichen Nutzung des Fachverfahrens. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von Dokumenten, die die Fachkräfte nach Auskunft des Kreisjugendamtes im Rahmen des Hilfeplanverfahrens einheitlich und in einer bestimmten Reihenfolge nutzen. Hierzu zählen z.B. das Vorblatt HzE oder das Aktendeckblatt für die WiJu. Die Fachkräfte können zudem ihre handschriftlichen Notizen oder sonstigen Schriftverkehr in die Fachsoftware einpflegen. Alle Prozesse und Entscheidungen sind somit nachvollziehbar im System, aber auch in der Fallakte gemäß der verbindlich zu verwendenden Dokumentenreihenfolge, zu sehen. Nach Einschätzung des Kreisjugendamtes ist das vor allem im Falle einer Vertretung wichtig. Die Vielzahl der Dokumente und die eingesetzte Fachsoftware schaffen einen guten Rahmen, um das Hilfeverfahren transparent und nachvollziehbar zu dokumentieren.

Nach Einschätzung der gpaNRW bieten Verfahrensstandards grundsätzlich gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Die gelebten Verfahrensstandards hat der Kreis bisher noch nicht verschriftlicht. Aber auch ohne die Verschriftlichung konkreter Arbeitsschritte können die hier im Bericht dargestellten Kennzahlen ein Indiz für eine gute und qualifizierte Arbeitsweise des Kreisjugendamtes sein.

Dennoch unterstützen schriftliche Verfahrensstandards z.B. in Form von Qualitätshandbüchern grundsätzlich eine einheitliche und qualifizierte Fallbearbeitung. Hier sieht die gpaNRW Optimierungspotenzial, vor allem um die guten Kennzahlen auch zu verstetigen. Das Kreisjugendamt sollte die einzelnen Prozesse detailliert beschreiben und mit Fristen, Zuständigkeiten sowie Bearbeitungsdauern ergänzen. Zur besseren Übersichtlichkeit könnte das Kreisjugendamt die Prozesse zudem in Ablaufdiagrammen anschaulich darstellen. Die Verschriftlichung der in der Praxis bereits umgesetzten Standards stellt zeitgleich auch sicher, das Wissen zukünftig ausscheidender Fachkräfte zu bewahren und neuen Mitarbeitenden die Arbeit zu erleichtern.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte auch für den ASD die bereits in der Praxis umgesetzten Standards und Abläufe verbindlich verschriftlichen und nach Möglichkeit gemeinsam mit den zahlreichen Dokumenten in einem Qualitätshandbuch festhalten.

Das Kreisjugendamt hat hierzu ausgeführt, dass es die externe Organisationsuntersuchung abwarten möchte. Im Nachgang dieser plant das Kreisjugendamt, die Standards der gelebten Praxis verbindlich zu verschriftlichen und ggf. gemäß den Ergebnissen der Organisationsberatung anzupassen.

#### **4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren**

→ **Feststellung**

Das Kreisjugendamt Kleve hat keine schriftlichen Prozessbeschreibungen für das Hilfeplanverfahren. Die skizzierten Mindeststandards setzt es in der Praxis größtenteils um. Gleichwohl sieht die gpaNRW Handlungsbedarf, diese verbindlich zu verschriftlichen.

*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.*

Wie bereits im Kapitel „4.5.1 - Prozess- und Qualitätsstandards“ beschrieben, hat das **Kreisjugendamt Kleve** nur für den Pflegekinderdienst schriftliche Prozessbeschreibungen. Somit liegen aktuell auch keine verschriftlichen Standards für das Hilfeplanverfahren<sup>22</sup> vor.

In den ergänzend geführten Interviews hat das Kreisjugendamt den Ablauf des Hilfeplanverfahrens schlüssig und nachvollziehbar beschrieben. Die zusätzlich übermittelten Dokumente, die die Fachkräfte einheitlich im Rahmen des Hilfeplanverfahrens verwenden, wie z.B. „Antrag HzE“, „Protokoll Fachgespräch“ oder „Fortschreibung Hilfeplan“ belegen zudem die Aussagen des Kreisjugendamtes.

Die ASD-Fachkräfte beachten in der Praxis die von der gpaNRW skizzierten Mindeststandards und setzen diese wie folgt um:

Innerhalb von 24 Stunden nach einer Meldung nimmt das Kreisjugendamt Kontakt mit der betroffenen Familie auf.

Zu Beginn erfolgt zunächst eine intensive sozialpädagogische Diagnostik. Die fallführende Fachkraft erstellt eine ausführliche Anamnese und ein Genogramm. Die Ergebnisse, das akute Anliegen, die Problembeschreibung, sowie die Vorinformation zur Familie und die bisherigen Hilfen und Kontakte hält die fallführende Fachkraft zusammen mit der eigenen Einschätzung zum möglichen Hilfebedarf im Dokument „Vorlage Fachgespräch“ fest.

Drei Tage vor dem Fachgespräch erhalten dann die Teilnehmenden, bestehend aus Arbeitsgruppenleiter ASD, ggf. Fachkräfte aus weiteren Diensten, wie z.B. PKD, und die beratenden Fachteammmitglieder diese Vorlage. Im folgenden Fachgespräch stellt die fallführende Fachkraft den Hilfsfall vor. Gemeinsam reflektieren die Teilnehmenden den erzieherischen Bedarf und die im Einzelfall geeignete und erforderliche Hilfe, auch in Bezug auf die Dauer und Intensität der Hilfestellung. Da die Träger in der Regel allen Beteiligten bekannt sind, schlagen die Fachkräfte bereits in der Fachkonferenz einen geeigneten Träger vor. Der Kreis Kleve hält nach eigener Aussage verschiedene ambulante Anbieter vor und beschreibt das Preisniveau untereinander als annähernd homogen. Grundsätzlich sollen die Fachkräfte auskunftsgemäß jedoch

<sup>22</sup> Für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII gilt die Arbeitshilfe vom LVR.

bei gleicher Eignung das günstigere Angebot wählen. Die Auswahl des Trägers nimmt in der Regel die fallzuständige Fachkraft in Absprache mit der Sachgebietsleitung ASD vor. Für die Auswahl sind häufig persönliche Voraussetzungen der einzusetzenden Fachkraft eines Trägers im Sinne eines verbesserten Beziehungsaufbaus etc. maßgeblich. An dieser Stelle wird auf die Empfehlung des folgenden Kapitels verwiesen.

Das Ergebnis des Fachgespräches zusammen mit einer Kurzbegründung, warum die Fachkräfte einen Leistungsanspruch auf Gewährung einer Hilfe festgestellt haben und wie das Leistungsangebot konkret aussehen soll, protokolliert die fallführende Fachkraft im Dokument „Protokoll Fachgespräch“.

Im Anschluss leitet die zuständige Fachkraft das Protokoll an die Sachgebietsleitung ASD zwecks finaler Leistungsentscheidung zu. Nach der verbindlichen Leistungsentscheidung informiert die zuständige Fachkraft die Personensorgeberechtigten und den Minderjährigen/Volljährigen über die in der Fachkonferenz ermittelten geeigneten Hilfeangebote. Gemeinsam mit dem Leistungsanbieter, den Personensorgeberechtigten und dem Kind/Jugendlichen vereinbart die zuständige Fachkraft im ersten Hilfeplangespräch die zu erreichenden Nah- und Fernziele, die individuellen Aufgaben und den zeitlichen Umfang der Hilfe.

In der Regel überprüft die Fachkraft spätestens alle sechs Monate im Rahmen der Hilfeplanfortschreibung gemeinsam mit allen Beteiligten die individuellen Ziele und passt diese ggf. an.

Ein separates Rückkehr- oder Verselbständigungskonzept gibt es im Kreisjugendamt Kleve nicht<sup>23</sup>. Nach Einschätzung des Kreisjugendamtes ist der Kreis der hierfür in Frage kommenden Hilfeempfänger zu klein, da der Kreis nur eine geringe Anzahl Hilfefälle in Heimunterbringungen und an Jungen Volljährigen hat. Dennoch sind mögliche Rückkehr- oder Verselbständigungsoptionen Bestandteil jeder stationären Hilfeplanung. Darüber hinaus hat der Kreis Kleve angegeben, dass ein Fachteam bei angehenden Heranwachsenden spätestens sechs Monate vor Volljährigkeit über die Hilfe nach § 41 SGB VIII entscheidet und ggf. weitere Maßnahmen veranlasst, die eine Verselbständigung unterstützen können. Vertiefende Informationen zu den Heimunterbringungen gem. § 34 SGB VIII und den Hilfen für Junge Volljährige gem. § 41 SGB VIII befinden sich im Kapitel „4.7.2 - Hilfen nach § 27 ff. SGB VIII“.

Die WiJu erhält über sämtliche protokollierten Prozessschritte eine Kopie. Vertiefende Informationen zur Einbindung in das Hilfeplanverfahren enthält das Kapitel „4.5.1.3 - Kostenerstattungsansprüche“.

#### → **Empfehlung**

Das Kreisjugendamt sollte die einzelnen Prozessschritte für das Hilfeplanverfahren detailliert in Verfahrensstandards beschreiben.

<sup>23</sup> Vgl. hierzu die Empfehlung aus dem Kapitel „4.7.2.3 Heimunterbringung“

### 4.5.1.2 Fallsteuerung

#### → Feststellung

Die Fallsteuerung erfolgt im Kreis Kleve nach einem verbindlichen und strukturierten Prozesse. Der Kreis könnte die Fallsteuerung durch die Ergänzung weiterer Wirtschaftlichkeitsaspekte und der Erweiterung des Anbieterverzeichnisses verbessern.

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

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

Das **Kreisjugendamt Kleve** steuert die Hilfeplanfälle in der Praxis anhand eines strukturierten Prozesses, den auskunftsgemäß alle Fachkräfte beachten. Der ASD in Kleve ist sozialräumlich organisiert und hat in jeder der elf vom Kreisjugendamt betreuten Kommunen eine eigene Außenstelle eingerichtet. Aus diesem Grund erfolgt die Zuordnung der möglichen Hilfefälle entsprechend der sozialräumlichen Zugehörigkeit.

Die Zuständigkeitsprüfung erfolgt im Kreis Kleve durch die WiJu. Insbesondere bei Fallübernahmen von anderen Jugendämtern bindet das Kreisjugendamt die WiJu sofort ein. Die gpaNRW befürwortet die frühe Einbindung der WiJu in das Hilfeplanverfahren. Zur Prüfung der Zuständigkeit verwenden die Fachkräfte der WiJu eine Prüftabelle, die die wichtigsten Fallkonstellationen, wie z.B. gewöhnlicher Aufenthalt vor/bei Leistungsbeginn, abfragt. Darüber hinaus informiert der ASD die WiJu über sämtliche Schritte und Veränderungen im Hilfeplanprozess, in dem sie der WiJu die verwendeten Vordrucke in Kopie übermittelt. Vertiefende Informationen finden sich im Kapitel „4.5.1.3 - Kostenerstattungsansprüche“.

In der Fachsoftware sind alle ambulanten und stationären Anbieter in einem Anbieterverzeichnis hinterlegt. Alle Fachkräfte können bei Bedarf auf das Verzeichnis zugreifen. Bei der Auswahl möglicher Anbieter achtet der Kreis Kleve auskunftsgemäß zwar auf Wirtschaftlichkeitsaspekte, in dem er bspw. versucht, den günstigsten Anbieter auszusuchen. Für die ambulanten Hilfen wählen die Fachkräfte jedoch in der Regel personenscharf innerhalb eines Anbieters aus. Dies ist nach Einschätzung des Kreisjugendamtes möglich, da den Fachkräften und insbesondere

der ASD-Leitung die Träger und in der Regel auch die dortigen Fachkräfte persönlich bekannt sind. Für die wenigen stationären Hilfen gilt in Kleve der Grundsatz, keine hochspezialisierten Heime zu belegen. Die Auswahl der Einrichtung erfolgt nach Aussage des Kreisjugendamtes im Regelfall entlang der Bedarfe und persönlichen Voraussetzungen der Kinder und Jugendlichen, die untergebracht werden sollen. Bei mehreren Einrichtungen gleicher Eignung sowie vorhandener Platzkapazität wählen die Fachkräfte auskunftsgemäß die wirtschaftlichste Einrichtung. Die Auswahl der Einrichtung erfolgt durch die fallzuständige Fachkraft in Absprache mit der Sachgebietsleitung ASD.

Erfahrungswerte der Fachkräfte mit den Trägern sind in dem Anbieterverzeichnis noch nicht hinterlegt.

Weitere Wirtschaftlichkeitsaspekte, wie z.B. die Begrenzung von Fachleistungsstunden oder Laufzeiten sieht der Kreis nicht vor. Allerdings wirken die Fachkräfte dort, wo es fachlich vertretbar und angemessen ist, auf die Reduzierung von Fachleistungsstunden hin. Nach Auskunft des Kreisjugendamtes laufen nur wenige Hilfen länger als zwei Jahre. Die Auswertungen der Laufzeiten bestätigen die Einschätzung des Kreisjugendamtes. Siehe hierzu auch die Auswertungen im Kapitel „4.7.2 - Hilfen nach § 27 ff. SGB VIII“.

Das Kreisjugendamt beschreibt den Kontakt mit den Trägern als eng und vertrauensvoll. Das zeigt sich bereits außerhalb der Hilfen zur Erziehung durch die intensiv genutzten Netzwerkstrukturen. Aber auch im Einzelfall ist die Arbeit von guter Zusammenarbeit geprägt. Zudem legen die Hilfeanbieter im Rahmen der regelmäßigen Fortschreibung der Hilfepläne einen schriftlichen Bericht vor, der sich am Hilfeplan orientiert und vorab mit den Leistungsempfängern abgesprochen ist. Bei Unregelmäßigkeiten oder bei drohenden Abbrüchen informieren die Anbieter die fallführenden Fachkräfte umgehend. Das ermöglicht es den Fachkräften in der direkten Kommunikation mit allen Beteiligten zu prüfen, ob die Akzeptanz der Hilfe noch gegeben ist. Bei Bedarf vermittelt die Fachkraft zwischen den Beteiligten oder passt ggf. die Hilfestellung, z.B. durch personelle Wechsel beim Anbieter, an.

#### → **Empfehlung**

Das Kreisjugendamt sollte das Anbieterverzeichnis um Erfahrungswerte der Fachkräfte ergänzen. Darüber hinaus sollte es die Fallsteuerung auch um Begrenzungen von Fachleistungsstunden oder Laufzeiten ergänzen.

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

Nach Einschätzung des Kreisjugendamtes haben die pandemiebedingten Einschränkungen kaum zu Veränderungen im Arbeitsablauf geführt. Der ASD hat seine Arbeit weiter in Präsenz in der Verwaltung absolviert. Um den Kontakt zu den Familien, insbesondere bei einer notwendigen Inaugenscheinnahme, zu gewährleisten, hat der ASD unter Beachtung diverser Schutzmöglichkeiten bei Bedarf auch Hausbesuche durchgeführt. Die Hilfeplanungen fanden in der Regel online, also per Videokonferenz statt.

Auch Beratungen nach §§ 16 ff. SGB VIII hat das Kreisjugendamt entweder telefonisch oder per Videokonferenzen durchgeführt. Lediglich die Erziehungsberatung hat das Kreisjugendamt an die Caritasverbände abgegeben.

Nach Auskunft des Kreisjugendamtes gab es weder in 2020 noch in 2021 eine relevante Erhöhung der Fallzahlen gegenüber den Vorjahren.

### 4.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

#### → Feststellung

Die WiJu im Kreis Kleve ist verantwortlich für die Zuständigkeitsprüfung. Zudem prüft sie konsequent alle Hilfeplanfälle auf mögliche Kostenerstattungsansprüche und macht diese zeitnah geltend. Schriftliche Verfahrensstandards für die komplexen Zuständigkeitsprüfungen oder für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen fehlen in Kleve noch.

*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 erfolgt im **Kreis Kleve** ausschließlich durch die WiJu. Vor einer möglichen Hilfeinstallation, aber insbesondere bei der Übernahme eines Pflegekinderfalles von einem anderen Jugendamt, prüft die WiJu zudem zunächst die Zuständigkeit. Die frühzeitige Einbindung der WiJu in den laufenden Hilfeplanprozess bewertet die gpaNRW grundsätzlich positiv.

Für die komplexe Zuständigkeitsprüfung, aber auch für die Prüfung der Kostenerstattung und der sich daraus möglicherweise ergebenden Kostenbescheide, gibt es aktuell noch keine Verfahrensstandards oder Prozessbeschreibungen. Allerdings hat das Kreisjugendamt für die Prüfung der Zuständigkeit und der Kostenerstattungspflicht eine standardisierte Tabelle entwickelt. Mit Hilfe dieser Tabelle prüfen die Fachkräfte einheitlich sowohl die Zuständigkeit als auch die sich daraus möglicherweise ergebende Kostenerstattungspflicht.

Bei der Gewährung von Hilfen zur Erziehung bedarf es einer reibungslosen Kommunikation zwischen dem ASD und der WiJu. Nur so kann ein Kreis einen fehlerfreien Ablauf sowohl bei der Leistungserbringung aber auch bei der Refinanzierung sicherstellen. Um hier einen einheitlichen Kommunikationsfluss zu gewährleisten, hat das Kreisjugendamt ein Aktendeckblatt ausgearbeitet und in die praktische Arbeit integriert. Wichtige Informationen für das Hilfeplanverfahren, wie z.B. Art der Hilfe, Anbieter, Hilfebeginn, Stundenumfang, Hilfebefristung usw. stellen die ASD-Fachkräfte der WiJu für die weitere Bearbeitung übersichtlich zusammen.

In der Vergangenheit konnte der Kreis Kleve nach eigenen Angaben die Kostenerstattungsansprüche grundsätzlich zeitnah bearbeiten. Laut Angaben des Kreisjugendamtes prüft die WiJu mögliche Kostenerstattungsansprüche für alle Hilfeplanfälle. Um sicherzustellen, dass der Kreis die Forderungen letztendlich auch tatsächlich vereinnahmt, buchen die Fachkräfte diese mit Bescheiderstellung in der Finanzsoftware. So ist gewährleistet, dass der Zahlungseingang automatisiert kontrolliert und ggf. das Mahnverfahren ausgelöst wird.

Im Kreis Kleve stellen die Kostenerstattungen 2020 rund 89 Prozent aller Erträge aus dem Bereich der Hilfen zur Erziehung dar. Das sind absolut rd. 5,8 Mio. Euro.

### Kostenerstattung je Hilfefall HzE in Euro Kreis Kleve 2020

Kennzahl	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kostenerstattungen je Hilfefall HzE in Euro	8.788	564	3.960	5.840	8.189	14.776	26

Der Kreis Kleve positioniert sich mit 8.788 Euro Kostenerstattung je Hilfefall oberhalb des dritten Viertelwertes. Lediglich fünf Vergleichskreise erreichen hier höhere Werte. Ursächlich für die vergleichsweise hohen Kostenerstattungen je Hilfefall ist insbesondere der hohe Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII mit einem Kostenerstattungsanspruch.

Die Kennzahlenpositionierung bestätigt die Einschätzung des Kreisjugendamtes, dass die WiJu die Kostenerstattungen vollumfänglich prüft und auch geltend macht. Grundsätzlich bieten die vorhandenen Werkzeuge eine gute Basis für eine einheitliche und auch fristgerechte Bearbeitung der Arbeiten. In der Praxis erfolgen die Prüfungen nach Auskunft des Kreisjugendamtes gut und intensiv. Dennoch sollte der Kreis die in der Praxis bestehenden Verfahrensstandards verschriftlichen und auch mit Fristen versehen. Das macht nicht nur den Arbeitsablauf transparenter, sondern gewährleistet neben einer einheitlich qualitativen Bearbeitung auch, dass die Fachkräfte alle Ertragsmöglichkeiten weiterhin zeitnah ausschöpfen und der Kreis mögliche Einnahmeverluste vermeiden kann. Daneben erleichtert es auch den Einarbeitungsprozess neuer Fachkräfte und sichert das vorhandene Fachwissen der bestehenden Fachkräfte.

#### → Empfehlung

Der Kreis Kleve sollte die in der Praxis umgesetzten Prozessschritte und Standards für die Prüfung der Zuständigkeit und der Kostenerstattungsansprüche verschriftlichen und mit Fristen und ggf. Bearbeitungszeiten versehen.

## 4.5.2 Prozesskontrollen

#### → Feststellung

Das Kreisjugendamt hat einige prozessintegrierte, aber keine prozessunabhängigen Kontrollmaßnahmen. Hier besteht aus Sicht der gpaNRW noch Optimierungspotenzial.

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

Im **Kreisjugendamt Kleve** sind prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen und technische Plausibilitätsprüfungen vorhanden. Die prozessintegrierten Kontrollen finden in erster Linie im Rahmen der gelebten Hilfeplanprozesse und durch die zu verwendenden Vordrucke statt. Im Rahmen der Mitwirkung ist immer mindestens eine Leitungskraft beteiligt. Ohne Zustimmung der Abteilungsleitung ASD ist zudem eine abschließende Bearbeitung der Hilfe nicht möglich. Damit gewährleistet der Kreis Kleve während des Hilfeplanverfahrens durchgängig das sog. „Vier-Augen-Prinzip“. Prozessunabhängige Kontrollen, z.B. in Form von Stichproben, sieht das Kreisjugendamt nicht vor.

Grundsätzlich können die Fachkräfte in der Fachsoftware Wiedervorlagen für den Einzelfall setzen. Offene Wiedervorlagen zeigt die Fachsoftware bei Erreichen des Termins im Einstiegsbildschirm der jeweiligen Fachkraft an. Eine allgemeine Wiedervorlageliste, die für jeden einsehbar ist und auch über die Vorgesetzten kontrollierbar wäre, gibt es im Kreisjugendamt noch nicht. Weitere technische Plausibilitätskontrollen oder Vorgaben zur Datenqualität sind auch nicht vorhanden.

Aus Sicht der gpaNRW ist es wichtig, schriftliche Verfahrensstandards- und Qualitätsstandards vorzuhalten und diese regelmäßig, aber auch stichprobenhaft zu prüfen. Wie bereits in den vorherigen Kapiteln beschrieben, hat der Kreis Kleve seine Standards noch nicht verschriftlicht. Vor dem Hintergrund ist es ratsam, weitere Kontrollmaßnahmen, wie z.B. die automatisierte allgemeine Wiedervorlage, auf Leitungsebene zu entwickeln und diese zeitnah in der Praxis umzusetzen.

Spätestens jedoch mit Verschriftlichung der Verfahrens- und Qualitätsstandards sollte das Kreisjugendamt neben prozessintegrierten Kontrollen auch regelmäßige stichprobenhafte Kontrollen durch eine Person, die nicht in den Prozess eingebunden ist, durchführen. Diese Kontrollen beugen Korruption und finanziellen Risiken vor, unterstützen aber auch eine rechtmäßige Aufgabenerledigung und die Einhaltung der Verfahrensstandards. Zudem kann das Kreisjugendamt mögliche fachliche Defizite bei den Fachkräften frühzeitig erkennen und bei Bedarf zeitnah gegensteuern.

Diese prozessunabhängigen Kontrollen sollte das Kreisjugendamt sowohl im ASD als auch in der WiJu einführen und schriftlich dokumentieren.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte im Rahmen der Verschriftlichung der Verfahrensstandards weitere standardisierte prozessabhängige und prozessunabhängige Kontrollen installieren und regelmäßig sowie stichprobenhaft durchführen. Darüber hinaus sollte das Jugendamt systemimmanente Kontrollmechanismen, wie z.B. allgemeine, automatisierte Wiedervorlagelisten, die auch für die Vorgesetzten einsehbar sind, einrichten und verpflichtend nutzen

## 4.6 Personaleinsatz

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

→ **Feststellung**

Das Kreisjugendamt Kleve hat nur für den Pflegekinderdienst eine aktuelle Personalbemessung. Hier und im Bereich der Konzepte für die Einarbeitung und Qualifizierung sieht die gpaNRW Handlungsbedarf.

*Ein Kreis sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung qualitativ gut bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt. Außerdem sollte der Kreis sein Personal auch qualitativ gut einarbeiten sowie qualifizieren.*

Der **Kreis Kleve** hat im Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung lediglich für den Pflegekinderdienst eine aktuelle Personalbemessung. Diese ist in der Dienstanweisung „7.1 Personalausstattung im PKD“ verschriftlicht und sieht einen Richtwert von 55 bis 70 Pflegekindern je Vollzeit-Stelle vor<sup>24</sup>.

Für den ASD hat der Kreis keine Personalbemessung. Wie bereits in den vorangegangenen Kapiteln berichtet, erfolgt 2022 in der gesamten Abteilung „Jugend und Familie“ eine Organisationsuntersuchung, die auch die Themen Personalbedarf, Personalbemessung und Personalplanung berücksichtigen soll.

Nach Angaben des Kreisjugendamtes stimmt die Personalausstattung nicht mit dem Personalbedarf überein. Aufgrund einer hohen Mitarbeiterfluktuation, u.a. durch Rentenbeginn, Schwangerschaften und befristeten Arbeitsverträgen waren auskunftsgemäß in den letzten Jahren immer wieder Stellen im ASD und insbesondere im Spezialdienst PKD nicht besetzt.

Wiederbesetzungssperren gibt im Kreisjugendamt nicht. Dennoch konnte der Kreis die freierwerdenden Stellen nicht immer umgehend und zeitnah nachbesetzen. Nach Einschätzung des Kreisjugendamtes sind die Ursachen hierfür nicht nur der generelle Fachpersonalmangel, sondern auch die -in der Regel- befristeten Stellenausschreibungen. Diese führen dazu, dass sich kaum erfahrene und qualifizierte Fachkräfte, sondern fast ausschließlich junge und unerfahrene Berufseinsteigerinnen und -einsteiger bewerben. Darüber hinaus hat das Kreisjugendamt in der Vergangenheit bereits mehrfach die Erfahrung gemacht, dass die potenziellen Neueinstellungen noch kurz vor dem vereinbarten Einstellungstermin absagen, sobald sie eine unbefristete Stelle bei anderen Jugendhilfeträgern annehmen können. Aber auch leistungsstarke Berufsanfänger haben nach Einschätzung des Kreisjugendamtes noch nicht die nötige Berufserfahrung, um einen Bezirk verantwortlich zu betreuen. Aus diesem Grund beschäftigt der Kreis beständig und tarifgerecht zwei Berufsanfänger, die in Zusammenarbeit mit langjährigen Fachkräften aus dem ASD Praxiserfahrung sammeln sollen. Bei Bedarf nimmt der Kreis aus dem Pool der so fortgebildeten Kräfte auch notwendige und kurzfristige Nachbesetzungen<sup>25</sup>.

Abgesehen von Home-Office-Möglichkeiten, die allerdings auskunftsgemäß in den Außenstellen des ASD sehr gering sind, bietet das Kreisjugendamt nach eigener Einschätzung keine besonderen Maßnahmen oder Anreize, um den Arbeitsbereich „Hilfen zur Erziehung“ für die bestehenden und auch für potenzielle neue Fachkräfte attraktiv zu gestalten.

In der Konzeption „Elternunterstützung und Kinderschutz“ hat das Kreisjugendamt folgende Qualitätskriterien für die Mitarbeitenden definiert:

- Auftragsklarheit,
- Qualifikation,
- Betriebskultur und
- Ressourceneinsatz.

<sup>24</sup> Weitere Informationen finden sich im Kapitel „4.7.2.2 - Vollzeitpflege“

<sup>25</sup> vgl. Elternunterstützung und Kinderschutz, Kapitel „5.3.4 Organisation, Personal und Sachausstattung“

Das strategische Konzept zeigt deutlich auf, dass das Kreisjugendamt auf eine qualifizierte Einarbeitung der neuen Fachkräfte, aber auch auf die Erhaltung der fachlichen Qualifikationen und persönlichen Kompetenzen bei bestehenden Fachkräften, großen Wert legt.

Im Rahmen des Qualitätszirkels erörtern die Teilnehmenden regelmäßig den individuellen Bedarf der Fachkräfte. Zudem hat jeder Mitarbeitende nach eigener Bedarfs- und Interesseneinschätzungen die Möglichkeit, sich um Qualifizierungsmaßnahmen zu bewerben. In der Vergangenheit führte das u.a. zu den folgenden, nicht abschließend genannten Fortbildungen: „Qualifizierung zur Kinderschutzfachkraft“, „Qualifizierung für den Führungskräfte-Nachwuchs der Kreisverwaltung“, „Kommunales Management im Jugendamt“ und „Neu im ASD“.

Ein schriftliches (operatives) Einarbeitungs- oder Qualifizierungskonzept, nachdem die Einarbeitung bzw. die Qualifizierung gleichbleibend und strukturiert durchzuführen sind, gibt es im Kreisjugendamt noch nicht. Hier sieht die gpaNRW Handlungsbedarf.

### Personaleinsatz 2020

Kennzahlen	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	52	16	27	32	37	52	25
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	135	84	125	140	178	236	25

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

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

#### → Empfehlung

Das Kreisjugendamt sollte ein strukturiertes Einarbeitungskonzept entwickeln, um vor allem neuen Beschäftigten eine konkrete Handlungs- und Rechtsicherheit zu geben und die Einarbeitung zu erleichtern. Gleiches gilt für ein Qualifizierungskonzept, um die fachlichen und persönlichen Kompetenzen der erfahrenen Mitarbeitenden zu erhalten und ggf. auch weiter zu verbessern.

### 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, die die individuellen und örtlichen Besonderheiten berücksichtigt, nicht ersetzen.

➔ **Feststellung**

Der Kreis Kleve bildet 2020 mit den Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle den Maximalwert. Befristete Stellenausschreibungen erschweren die Personalbeschaffung.

2020 waren in **Kreisjugendamt Kleve** rd. 12,7 Stellen im ASD (incl. Spezialdienste) tatsächlich besetzt. Bezogen auf die 661 Hilfeplanfälle im Jahresdurchschnitt bearbeitet eine Vollzeit-Stelle im ASD demnach rd. 52 Hilfeplanfälle. Damit bildet der Kreis Kleve im interkommunalen Vergleich mit Abstand den Maximalwert, wie das folgende Streudiagramm anschaulich zeigt:  
**Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD**



Bezogen auf den Richtwert der gpaNRW zeigt die Kennzahlpositionierung deutlich auf, dass dem Kreis Kleve die notwendigen Personalressourcen aktuell fehlen. Hierzu hat das Kreisjugendamt ausgeführt, dass es bereits seit Jahren versucht, den ASD personell aufzustocken. Weitere Informationen in Bezug auf die Problematik im Rahmen der Stellenbesetzung befinden sich im oberen Teil des Kapitels.

**Entwicklung Hilfeplanfälle Hilfe zur Erziehung je Vollzeit-Stelle ASD 2017 bis 2020**

2017	2018	2019	2020
64	67	60	52

Trotz steigender Hilfefälle sinkt die Kennzahl „Hilfeplanfälle je Vollzeitstelle ASD“ im Zeitreihenvergleich deutlich. Ursächlich hierfür ist der Stellenzuwachs von 9,46 (2017) auf 12,66 (2020). Das bestätigt die Bemühungen des Kreisjugendamtes, die quantitative Personalausstattung zu erhöhen. Das bewertet die gpaNRW positiv.

Durch die umfangreichen Änderungen im KJSG, wie z.B. die Änderungen im Bereich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, ist davon auszugehen, dass der Personalbedarf im ASD und in den Spezialdiensten perspektivisch weiter ansteigen wird. Schon jetzt bildet der Kreis Kleve den Maximalwert der Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle. Aus diesem Grund ist es aus Sicht der gpaNRW unerlässlich, dass der Kreis im Zuge der Verschriftlichung ihrer Verfahrensstandards auch eigene Personalrichtwerte entwickelt, die die örtlichen und individuellen Besonderheiten, aber auch zeitgleich mögliche fachliche Schwerpunkte berücksichtigt. Zukünftig könnte der Kreis dann regelmäßig den Personalbedarf mit Hilfe der Richtwerte und aktualisierten Fallzahlen auswerten und als Grundlage für eine umfassende Personalplanung nutzen.

Eine sachgerechte und rechtsichere Fallbearbeitung erfordert ausreichend personelle Ressourcen. Mit einer eigenen Personalplanung, die die örtlichen Besonderheiten berücksichtigt, kann

der Kreis den tatsächlichen Personalbedarf objektiv ermitteln und transparent darstellen. Das würde auch der gesetzlichen Anforderungen des § 79 Abs. 3 KJSG entsprechen, wonach die Träger der öffentlichen Jugendhilfe u.a. für eine dem Bedarf entsprechende Zahl von Fachkräften zu sorgen haben und zur Planung und Bereitstellung einer bedarfsgerechten Personalausstattung ein Verfahren zur Personalbemessung nutzen sollen.

Hierzu steht im aktuellen Haushaltsplan, dass die Personalausstattung des ASD den gestiegenen Fallzahlen, Notwendigkeiten einer Netzworkebildung im Rahmen eines Frühwarnsystems, vor allem aber den veränderten Handlungsnotwendigkeiten aufgrund alltäglicher Mitteilungen/Hinweise auf Kindeswohlgefährdungen anzupassen ist.

#### 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.

- Die Wirtschaftliche Jugendhilfe im Kreis Kleve liegt 2020 mit 135 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle unterhalb des Median im interkommunalen Vergleich und auch etwas unterhalb des Richtwertes der gpaNRW.

2020 waren in der WiJu im **Kreis Kleve** 4,91 Vollzeit-Stellen besetzt. Bezogen auf die 661 Hilfeplanfälle hat jede Vollzeit-Stelle somit rund 135 Hilfeplanfälle bearbeitet. Im interkommunalen Vergleich liegt der Kreis damit unterhalb des Median. Mehr als die Hälfte der Vergleichskreise bearbeiten etwas mehr Fälle. Auch der Richtwert der gpaNRW, der als Orientierung dient, unterschreitet das Kreisjugendamt in 2020 geringfügig.

##### Hilfeplanfälle Hilfe zur Erziehung je Vollzeit-Stelle WiJu

2017	2018	2019	2020
174	152	159	135

Von 2017 bis 2019 lag der Kreis Kleve mit der Kennzahl „Hilfeplanfälle Hilfe zur Erziehung je Vollzeit-Stelle WiJu“ deutlich über dem Richtwert der gpaNRW, aber auch über den jeweiligen Median-Werten im interkommunalen Vergleich.

Auch hier konnte der Kreis Kleve von 3,5 (2017) auf 4,91 (2020) Stellen erhöhen, so dass die Kennzahl trotz steigender Fallzahlen gesunken ist. Vor allem vor dem Hintergrund, dass der Kreis viele Kostenerstattungen zu bearbeiten hat, bewertet die gpaNRW den Stellenzuwachs positiv. An dieser Stelle wird auf die weiteren Ausführungen und Empfehlungen im Kapitel „4.5.1.3 - Kostenerstattungsansprüche“ verwiesen.

##### → Empfehlung

Der Kreis Kleve sollte für den ASD und die WiJu Instrumente für die Personalbemessung entwickeln und nutzen. Die eigenen Personalrichtwerte sollte das Kreisjugendamt im Anschluss regelmäßig überprüfen und fortschreiben. Das verhilft zu einem sachgerechten und transparenten Personaleinsatz.

→ **Empfehlung**

Die zu besetzenden Stellen im Kreisjugendamt sollte der Kreis Kleve zukünftig unbefristet ausschreiben, um die Arbeitgeberattraktivität auch für erfahrene Fachkräfte zu steigern.

## 4.7 Leistungsgewährung

### 4.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Der Kreis Kleve bildet beim Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren den Minimalwert für die Hilfen zur Erziehung. Niedrige fallbezogene Aufwendungen und eine unterdurchschnittliche Falldichte beeinflussen diesen positiv. Der maximale Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfen wirkt sich hier ebenfalls begünstigend aus.

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

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Er bildet den Ressourceneinsatz und die Intensität der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung ab. Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert.

Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für die Hilfen zur Erziehung des **Kreis Kleve** ist somit nicht vollumfänglich mit dem ordentlichen Ergebnis des Produktes „0604 Hilfe zur Erziehung“ des Haushaltsplanes gleichzusetzen. Das Kreisjugendamt hat die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW zusammengestellt und aufbereitet. Wie bereits schon im Kapitel Finanzcontrolling beschrieben, ist es dem Kreisjugendamt jedoch nicht vollumfänglich gelungen, die Aufwendungen und Fallzahlen für die Einzelhilfen auch für die Jahre 2017 bis 2019 zu ermitteln. Aus diesem Grund ist die Abbildung von Zeitreihen im Bereich der einzelnen Hilfearten und die damit verbundene Analyse nicht möglich.

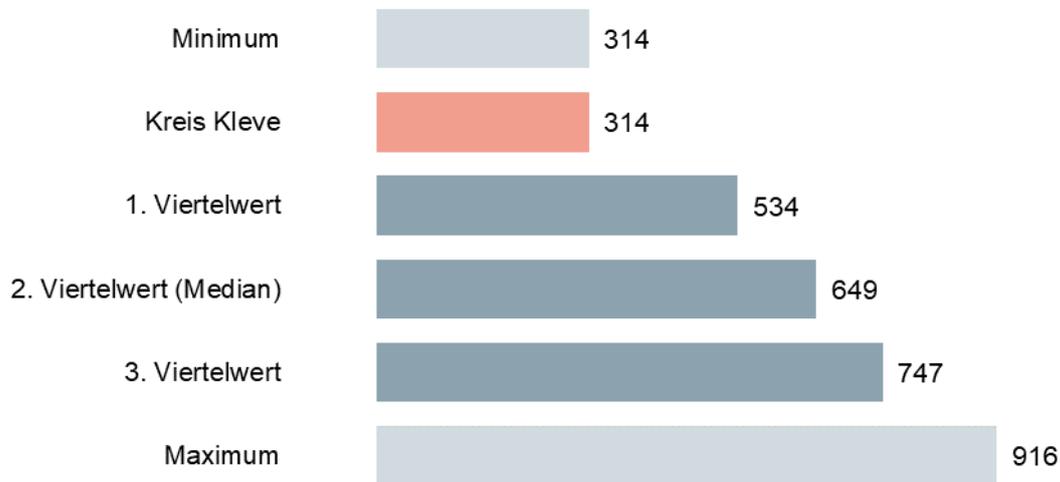
Im Vergleichsjahr 2020 liegt der von uns ermittelte Fehlbetrag bei rund 8,2 Mio. Euro. Belastend auf den Fehlbetrag wirken sich in der Regel insbesondere die Transfer- und auch die Personalaufwendungen aus. Die Transferaufwendungen beinhalten vor allem die Aufwendungen für die Leistungserbringung durch die Träger. Diese liegen im Kreis Kleve bei rd. 12,3 Mio. Euro.

Die Personalaufwendungen von rd. 1,2 Mio. Euro hingegeben wirken sich im Kreis Kleve nicht im gleichen Maße belastend auf den Fehlbetrag aus wie bei den anderen Vergleichskreisen. Ursächlich hierfür ist der Personalbestand, der letztendlich auch zu geringeren Personalaufwendungen führt.

Positiv hingegen wirken sich die generierten Erträge auf den Fehlbetrag aus. Im Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung sind das in der Regel die Kostenerstattungen. Auch hier gibt es beim Kreis Kleve eine Besonderheit. Während bei den anderen Jugendämtern die Kostenerstattungen für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge (UMA) die Position mit dem größten Volumen darstellen, ist es beim Kreis Kleve die Kostenerstattung für übernommenen Vollzeitpflegefälle gemäß § 89a SGB VIII. Insgesamt hat der Kreis 2020 hier 4,5 Mio. Euro vereinnahmt.

Einwohnerbezogen stellt sich der Fehlbetrag für 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 einwohnerbezogene Fehlbetrag des Kreis Kleve von 314 Euro bildet 2020 den Minimalwert. Hierbei muss man aber, wie eingangs bereits geschildert, relativierend beachten, dass der Kreis aufgrund des Personalbestands auch niedrigere Personalaufwendungen hat als die Vergleichskreise.

Hierzu hat der Kreis bereits in seinem aktuellen Haushaltsplan ausgeführt, dass bei den Personalaufwendungen ab dem Jahr 2021 Mehraufwendungen von rd. 0,8 Mio. € zu verzeichnen sind. Als Hintergrund nannte der Kreis u.a. eine personelle Verstärkung des Allgemeinen Sozialen Dienstes und die Optimierung des Aufgabenbereichs Pflegekinderdienst. Bezogen auf die 26.141 Jugendeinwohner aus dem Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes würde sich der Fehlbetrag auf rd. 345 Euro erhöhen.

**Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2017 bis 2020**

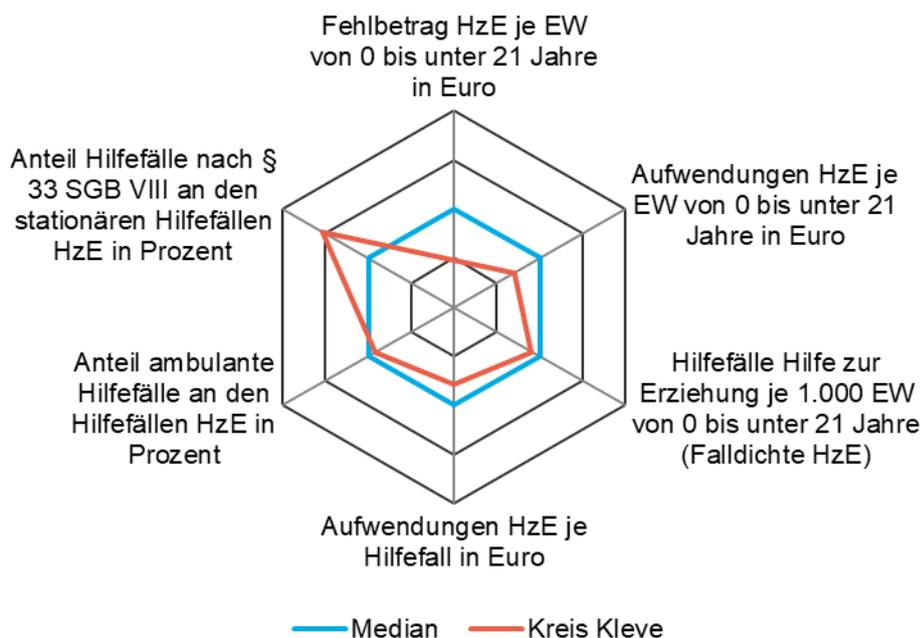
2017	2018	2019	2020
285	210	315	314

Auch in den Jahren 2017 bis 2019 zeigt sich ein ähnliches Bild. Im gesamten Zeitraum bildet der Kreis Kleve im interkommunalen Vergleich den Minimalwert beim Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Neben den Kostenerstattungen für übernommene Fälle mit Kostenerstattungspflicht Dritter gem. § 89a SGB VIII wirken sich ebenfalls die Kostenerstattungen für die UMA im besonderen Maße begünstigend auf den Fehlbetrag aus. In der Datenerfassung zeigte sich, dass der Kreis Kleve von 2017 bis 2020 deutlich höhere Kostenerstattungen als Aufwendungen generiert hat. Hierzu hat das Kreisjugendamt glaubhaft ausgeführt, dass der Kreis die Rückerstattungen aus Vorjahren erst nach einer Klageandrohung des Kreiskämmerers im Laufe des Prüfzeitraumes vereinbaren konnte.

Von 2017 auf 2018 verzeichnet der Fehlbetrag zunächst einen Rückgang. Ursächlich hierfür sind sinkende Aufwendungen aufgrund des deutlichen Rückgangs von UMA-Fallzahlen. Von 2018 auf 2019 erhöht sich der Fehlbetrag um rund 50 Prozent. Hintergrund sind hier steigende Fallzahlen und damit verbunden auch höhere Aufwendungen. Trotz weiter steigender Fallzahlen von 2019 auf 2020 kann der Kreis im Vergleichsjahr den Fehlbetrag konstant halten.

Dies liegt vor allem an der Fallzahlensteigerung im ambulanten Bereich, während die stationären Fallzahlen leicht sinken. 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

- Der Kreis Kleve hat durch niedrige fallbezogene Aufwendungen und eine unterdurchschnittliche Falldichte die niedrigsten Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren im Vergleich. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag aus.

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

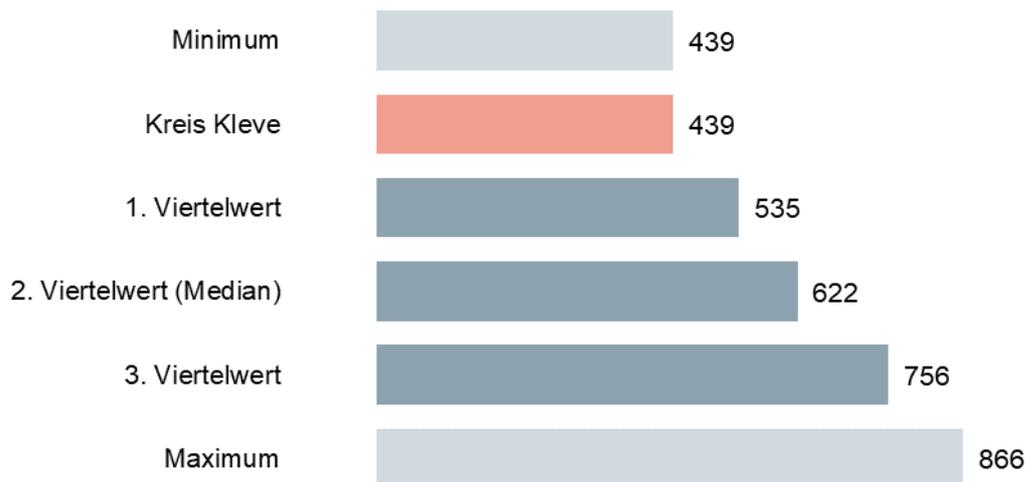
Soweit ein Jugendamt für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung einsetzt (eigener ambulanter Dienst), rechnet die gpaNRW die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe bzw. Besoldungsgruppe in die Aufwendungen ein. Soweit ein Jugendamt Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe betreut, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der iLV zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, rechnet die gpaNRW ersatzweise einen fiktiven Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen ein.

Der **Kreis Kleve** setzt weder eigenes Personal zur Leistungserbringung von Hilfen zur Erziehung ein noch hat er eigene Einrichtungen der Erziehungshilfe.

Darüberhinausgehende Aufwendungen aus der Teilergebnisrechnung berücksichtigt die gpaNRW bei allen Aufwendungen in den nachfolgenden Kennzahlen nicht.

Der Kreis Kleve wendete 2020 für die Hilfen zur Erziehung ca. 11,5 Mio. Euro auf. Bezogen auf die 26.141 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren hat der Kreis Kleve damit Aufwendungen von 439 Euro.

### Aufwendungen 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 Kleve bildet mit 439 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre gemeinsam mit einem weiteren Vergleichskreis den Minimalwert. In den Vorjahren waren die einwohnerbezogenen Aufwendungen noch geringer. Sie positionierten sich im gesamten Vergleichsraum immer am Minimum, lediglich ein bzw. zwei Vergleichskreise wiesen 2017 bis 2019 geringere Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren auf. Positiv auf die einwohnerbezogenen Aufwendungen wirkt sich hier insbesondere die unterdurchschnittliche Falldichte<sup>26</sup> aus.

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

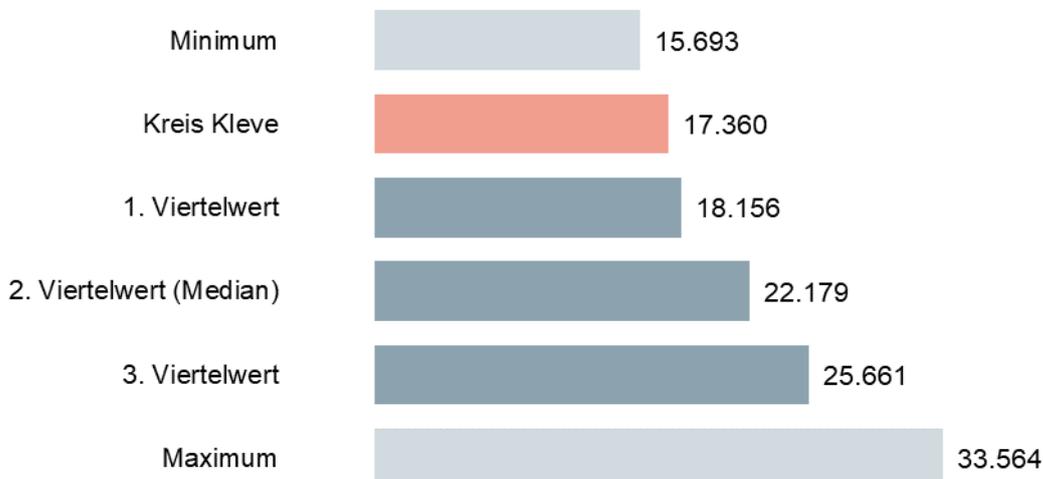
2017	2018	2019	2020
427	409	429	439

<sup>26</sup> vgl. Kapitel „4.7.1.4 - Falldichte“

Neben dem Einwohnerbezug sind die Aufwendungen je Helfefall ebenfalls entscheidend für die Beurteilung der Aufwendungen HzE. 2020 hat der Kreis Kleve insgesamt 661 Hilfeplanfälle betreut, davon waren 341 ambulant und 320 stationär.

Insgesamt betrachtet stellen sich die Aufwendungen je Helfefall wie folgt dar:

**Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro 2020**



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



Mit fallbezogenen Aufwendungen von 17.360 Euro positioniert sich der Kreis Kleve zwischen dem Minimal- und dem ersten Viertelwert. Damit gehört er zum Viertel der Vergleichskreise mit deutlich geringeren Fallaufwendungen. Lediglich drei Vergleichskreise weisen noch niedrigere Aufwendungen je Helfefall auf.

Zur vertiefenden Betrachtung stellt die gpaNRW nachfolgend die ambulanten und stationären Aufwendungen je Helfefall dar.

**Ambulante und stationäre Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro 2020**

Kennzahlen	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	9.912	5.803	8.650	9.749	12.526	15.298	26
Stationäre Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	25.299	25.299	34.130	38.408	42.063	50.312	27

Für die ambulanten Hilfen hat der Kreis Kleve 2020 Aufwendungen von rund 3,4 Mio. Euro für insgesamt 341 Hilfefälle erbracht. Mit 9.912 Euro je Hilfefall gehört der Kreis Kleve zur Hälfte der Vergleichskreise mit höheren ambulanten Fallaufwendungen.

Mit den stationären Aufwendungen je Hilfefall von rd. 25.299 Euro bildet der Kreis Kleve mit deutlichem Abstand den Minimalwert. Ursächlich für die geringen Aufwendungen ist der hohe Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen<sup>27</sup>. Mit rund 87 Prozent bildet der Kreis hier den Maximalwert. Insgesamt hat der Kreis Kleve 2020 für die rd. 320 stationären Hilfefälle 8,1 Mio. Euro aufgewendet. Das entspricht einem Anteil von rund 71 Prozent an den gesamten Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung. 75 Prozent der Vergleichskreise weisen hier einen deutlichen niedrigeren Anteil auf als der Kreis Kleve.

#### Entwicklung der Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro von 2017 bis

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	19.082	17.833	17.729	17.360
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	10.570	11.516	11.204	9.912
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	25.999	22.899	23.683	25.299

Der Kreis Kleve hat es geschafft, die hilfefallbezogenen Aufwendungen von 2017 auf 2020 um rund neun Prozent zu senken. Im gesamten Prüfungszeitraum positioniert sich der Kreis Kleve im Viertel der Vergleichskreise mit niedrigeren Fallaufwendungen.

Trotz guter Kennzahlenpositionierungen geht der Kreis perspektivisch von deutlichen Aufwandssteigerungen aus. Hierzu hat er in seinen Haushaltsplan vor allem die Aufwandssteigerungen im Bereich der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und im Bereich der Personalaufwendungen genannt. Der Kreis geht von steigenden Personalaufwendungen im Umfang von rd. 0,8 Mio. Euro aus. Selbst unter Hinzurechnung dieser höheren Personalaufwendungen würden die Aufwendungen je Hilfefall des Kreises Kleve mit 18.608 Euro immer noch unter dem ersten Viertelwert liegen.

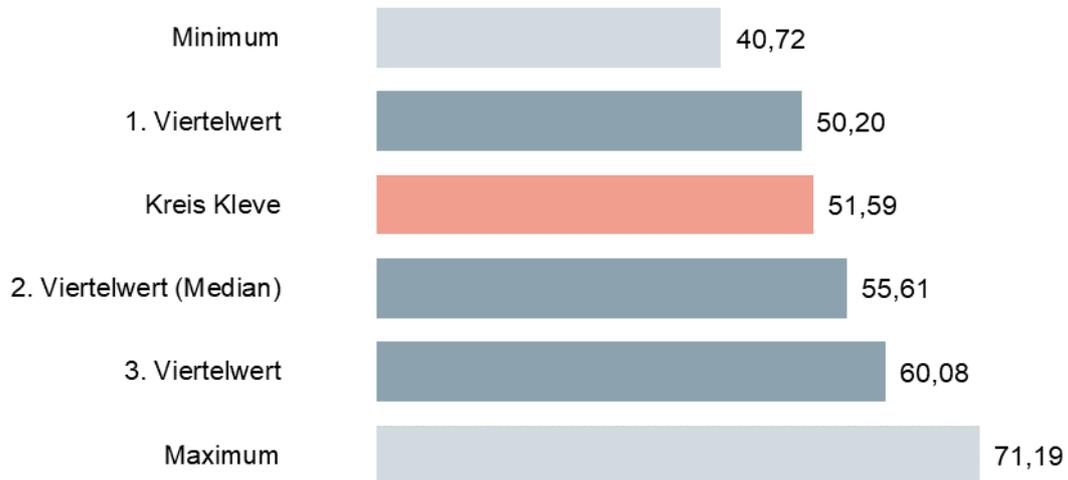
Die gpaNRW betrachtet die weiteren beeinflussenden Hilfen im Kapitel „4.7.2 - Hilfen nach §§ 27 ff.“ näher.

<sup>27</sup> vgl. Kapitel „4.7.1.3 - Anteil Vollzeitpflegefälle“

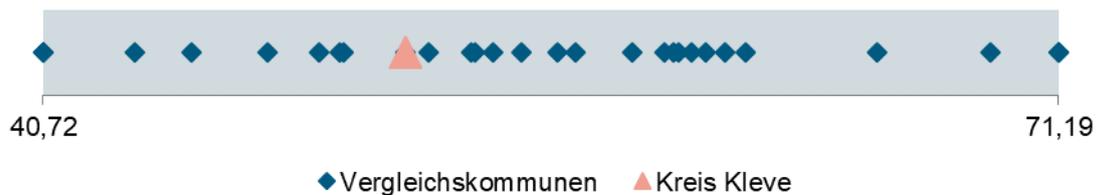
#### 4.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- ➔ Der Kreis Kleve hat einen unterdurchschnittlichen Anteil ambulanter Hilfen. Grundsätzlich wirkt sich dieser belastend auf die Aufwendungen aus. Aufgrund der niedrigen Fallzahlen insgesamt und des hohen Anteils Vollzeitpflege sind die negativen Auswirkungen 2020 gering.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



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



2020 hat der Kreis Kleve 661 Hilfeplanfälle bearbeitet, davon waren 341 ambulant. Mit einem Anteil ambulanter Hilfen von rd. 52 Prozent positioniert sich das Kreisjugendamt im interkommunalen Vergleich oberhalb des ersten Viertelwertes.

#### Entwicklung Anteil ambulanter Hilfefälle 2017 bis 2020

2017	2018	2019	2020
44,83	44,50	47,72	51,59

Im Zeitverlauf ist zu erkennen, dass der Anteil um rd. 15 Prozent ansteigt. Ursächlich hierfür ist insbesondere die Fallzahlensteigerung im ambulanten Bereich, während die Fallzahlen im stationären Bereich rückläufig sind.

Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei ein einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, da dadurch kostenintensive stationäre Hilfefälle vermieden werden können.

Der Kreis Kleve verzeichnet im Vergleichsjahr 2020 eine unterdurchschnittlichen Falldichte und zusätzlich die niedrigsten stationären Aufwendungen. Aus diesem Grund erzielt der Kreis Kleve im interkommunalen Vergleich - trotz des unterdurchschnittlichen Anteils an ambulanten Hilfefällen - ein sehr gutes Ergebnis im Hinblick auf die einwohner- und auch fallbezogenen Aufwendungen.

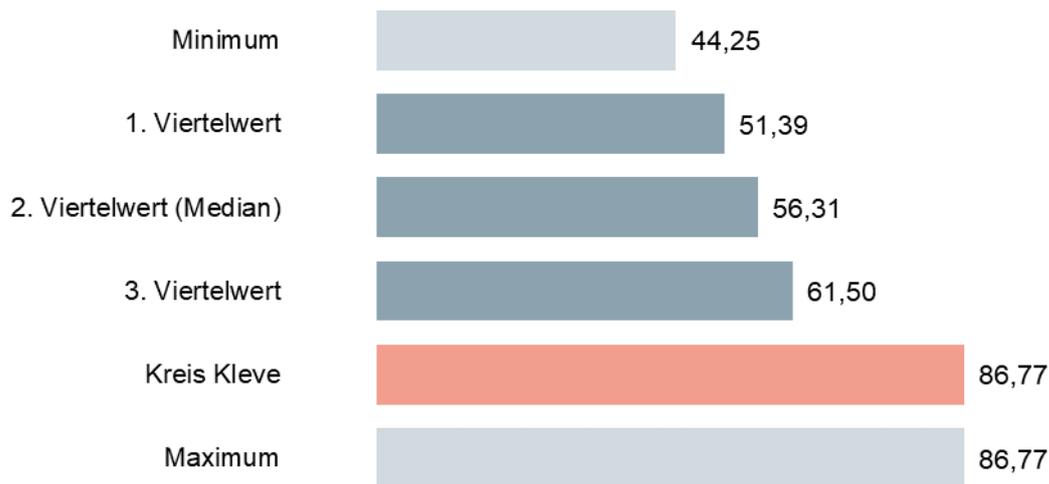
Im Kreis Kleve gilt die Handlungsmaxime „ambulant vor stationär“. Um frühzeitig ein Familiensystem unterstützen zu können, hat der Kreis bereits im Rahmen der umfangreichen Präventionsangebote eine funktionierende Netzwerkstruktur aufgebaut. Diese kann innerhalb kürzester Zeit Hilfen anbieten, ohne dass das Kreisjugendamt eine Hilfe zur Erziehung installieren muss. Kommt es im Anschluss dennoch zu einer Form der Erziehungshilfe prüft das Kreisjugendamt immer vorrangig, ob ambulante Maßnahmen ausreichend sind. Damit verfolgt der Kreis das Ziel, die ambulanten Maßnahmen zu erhöhen und kostenintensive stationäre Hilfefälle zu vermeiden. Dass der Anteil der ambulanten Hilfefälle im Kreis Kleve dennoch vergleichsweise gering ist, liegt auch darin begründet, dass der Kreis Kleve klassischerweise seit Jahren ein Kreis mit vielen Pflegefamilien ist. Diese werden hauptsächlich von anderen Kommunen belegt und gehen nach zwei Jahren in die Zuständigkeit des Kreisjugendamtes über. Eine Steuerung dieser sog. „Fremdpflegefälle“, ist nach Einschätzung des Kreises nur schwer möglich. Ohne die Anzahl der Hilfefälle mit Kostenerstattungsanspruch läge der Anteil ambulanter Hilfefälle bei rund 70 Prozent. Vertiefende Informationen finden sich im folgenden Kapitel und unter „4.7.2.2 - Vollzeitpflege“.

#### **4.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle**

- Der Kreis Kleve bildet 2020 den Maximalwert des Anteils Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen. Das ist aus sozialpädagogischer Sicht zu begrüßen. Aufgrund der vergleichsweise hohen fallbezogenen Aufwendungen für die Heimunterbringung ist das auch aus wirtschaftlicher Sicht positiv zu bewerten.

In 2020 waren 278 der 320 stationären Hilfefälle im **Kreis Kleve** Vollzeitpflegefälle. Das entspricht einem Anteil von rd. 87 Prozent.

**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 Vergleichsjahr 2020 bildet der **Kreis Kleve** mit dem Anteil Vollzeitpflege von rd. 87 Prozent mit deutlichem Abstand den Maximalwert. Ursächlich hierfür sind vor allem die Pflegeverhältnisse, die der Kreis aufgrund des Zuständigkeitswechsels gemäß § 86 Abs. 6 SGB VIII übernehmen muss. Allerdings würde der Kreis auch ohne die sogenannten Fremdpflegefälle einen Anteil von 70 Prozent aufweisen und hätte damit erneut einen höheren Anteil als die Vergleichskreise.

Bei der Vollzeitpflege bringt ein Jugendamt das Kind oder den Jugendlichen in einer Pflegefamilie oder einer Erziehungsstelle unter. Dies ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen ist somit aus sozialpädagogischer Sicht zu begrüßen. Zudem ist ein hoher Anteil auch aus wirtschaftlichen Aspekten grundsätzlich positiv zu sehen, da hierdurch kostenintensive Hilfen in Form von Heimunterbringungen vermieden werden können. Vollzeitpflege kostet in der Regel deutlich weniger als andere stationäre Hilfen, verringert somit die Aufwendungen je Hilfefall und mildert die Auswirkungen auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.

Die Falldichte der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII des Kreises Kleve liegt mit rd. zehn Promille deutlich über dem dritten Viertelwert. Lediglich drei weitere Kreise haben hier einen höheren Wert. Mit der Falldichte der Heimerziehung bildet der Kreis Kleve mit rd. einem Promille den Minimalwert. Das zeigt deutlich, dass die Vollzeitpflege im Kreis Kleve ausgeprägter ist als bei den Vergleichskreisen und dass die Heimerziehung in Kleve einen wesentlich niedrigeren Stellenwert hat.

2020 wendete der Kreis Kleve für einen Hilfefall in Vollzeitpflege rd. 19.200 Euro auf. Für die Heimunterbringung hingegen lagen die Aufwendungen bei rd. 79.300 Euro. Der Unterschied verdeutlicht die positive finanzielle Auswirkung des hohen Anteiles an Unterbringung in Vollzeitpflege. Die deutliche Differenz von rd. 60.000 Euro zeigt allerdings auch die finanzielle Belastung, die sich bei einer Fallsteigerung im Rahmen der Heimunterbringung, sowohl auf die Aufwendungen gesamt als auch auf den Fehlbetrag, ergeben würde.

Aufgrund der fehlenden Fallzahlen aus den Jahren 2017 bis 2019 kann die gpaNRW hier keine Zeitreihe abbilden.

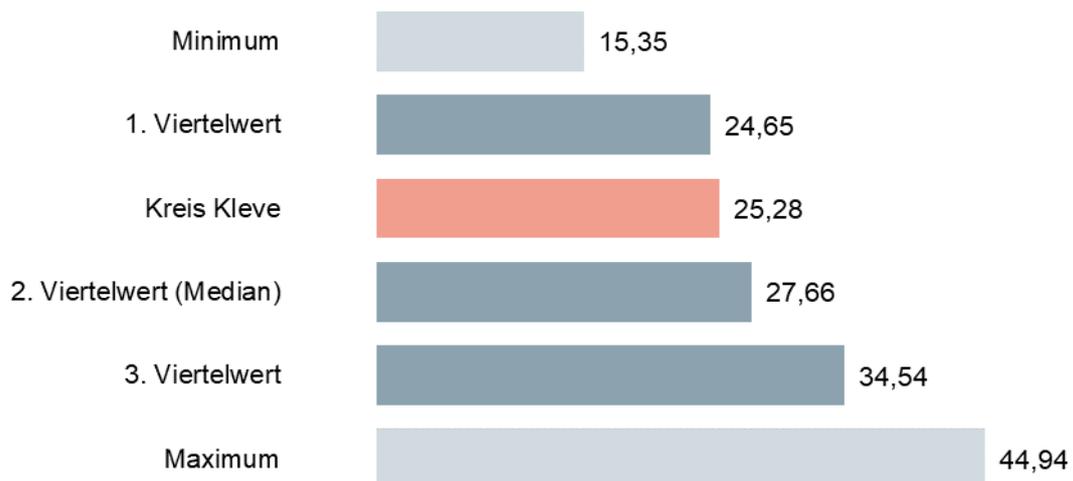
Vertiefende Informationen zur Vollzeitpflege sind im Kapitel „4.7.2.2 - Vollzeitpflege“ dargestellt.

#### 4.7.1.4 Falldichte HzE

- 2020 ist die Falldichte HzE beim Kreis Kleve geringer als bei der Mehrzahl der Vergleichskreise. Das gilt sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich. Auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag wirkt sich die unterdurchschnittliche Falldichte positiv aus.

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

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



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



Der **Kreis Kleve** positioniert sich in Relation zu den Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren, die im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes liegen, in der Hälfte der Vergleichskreise mit einer geringeren Falldichte. Das entlastet den Fehlbetrag und wirkt sich positiv auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag aus.

#### Ambulante und stationäre Falldichte HzE Kreis Kleve 2017 bis 2020

Kennzahlen	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant	13,04	6,25	12,61	15,05	21,46	26,68	26
Falldichte HzE stationär	12,24	8,09	10,30	12,44	14,92	18,26	27

Auch in der differenzierten Betrachtung zwischen der ambulanten und stationären Falldichte erreicht der Kreis Kleve gute Positionierungen. Ohne die Fremdpflegefälle läge die stationäre Falldichte sogar lediglich bei rd. 5,47.

#### Entwicklung Falldichte Kreis Kleve 2017 bis 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Falldichte HzE	22,36	22,92	24,20	25,28
Falldichte HzE ambulant	10,02	10,20	11,55	13,04
Falldichte HzE stationär	12,34	12,72	12,65	12,24

Die Entwicklung der Falldichte korrespondiert mit der bereits im Kapitel „4.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefäll“ dargestellten Fallzahlenentwicklung.

An dieser Stelle erfolgt in der Regel die differenzierte Darstellung der Fallzahlenentwicklung der einzelnen Hilfearten für den Betrachtungszeitraum. Da der Kreis diese für die einzelnen Hilfearten nicht liefern konnte, muss die gpaNRW hier auf tiefere Analysen verzichten. Die folgende Tabelle, in der die Gesamtsumme der Hilfefälle enthalten sind, verdeutlicht noch einmal, dass die Fallzahlensteigerung im Betrachtungszeitraum vor allem aus der steigenden Anzahl der ambulanten Hilfefälle resultiert (25 Prozent), während im stationären Bereich ein Rückgang von rd. fünf Prozent zu verzeichnen ist.

## Entwicklung der Hilfefälle Kreis Kleve

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Ambulante Hilfefälle	273	271	303	341
Stationäre Hilfefälle	336	338	332	320
davon UMA	37	21	14	12
<b>Hilfefälle gesamt</b>	<b>609</b>	<b>609</b>	<b>635</b>	<b>661</b>

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

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die den Fehlbetrag beeinflussenden Hilfen.

#### Verteilung Hilfeplanfälle und Aufwendungen nach Hilfearten 2020

Hilfeart	Anzahl Fälle	Anteil an Aufwendungen in Prozent
Flex. erz. Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	1	0,05
Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII	9	0,84
Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII	110	6,79
Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	1	0,53
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	263	43,99
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	28	19,30
davon UMA	11	
Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII	222	24,04
ambulante Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII	213	
stationäre Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII	9	
Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII	27	4,46
davon UMA	1	

Bezogen auf die dargestellten Fallzahlen liegt der Schwerpunkt der Aufgabenwahrnehmung 2020 bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe (§ 31 SGB VIII), der Vollzeitpflege (§ 33 SGB VIII) und der Eingliederungshilfe (§ 35a SGB VIII).

Hier sind, neben den Aufwendungen für die Heimerziehung, auch die größten Aufwandspositionen aus dem Bereich der Hilfen zur Erziehung im Kreis Kleve zu finden.

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

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

Der **Kreis Kleve** hat 2020 rd. 780.000 Euro für 110 Hilfefälle nach § 31 SGB VIII aufgewendet. Das sind ca. 6,8 Prozent der Gesamtaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung.

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

Kennzahl	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	7.089	5.966	7.663	9.446	11.276	14.032	26
Falldichte § 31 SGB VIII	4,20	0,32	2,84	4,98	6,94	11,92	26

Mit 7.089 Euro je Hilfefall nach § 31 SGB VIII positioniert sich der Kreis Kleve unterhalb des ersten Viertelwertes. Lediglich drei Vergleichskreise haben noch niedrigere Aufwendungen.

Die Falldichte liegt unterhalb des Median. Mehr als die Hälfte der Vergleichskreise weisen hier eine höhere Falldichte auf.

**Laufzeiten der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020**

Kennzahlen	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil ambulante Hilfen mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	81,58	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	18,42	12,77	26,11	36,00	45,19	56,90	21

Auf die Falldichte wirken sich insbesondere die Laufzeiten von Hilfen aus. Rund 82 Prozent der Hilfefälle haben 2020 eine Betreuungszeit von bis zu 18 Monaten. Das sind mehr Hilfefälle mit einer kurzen Laufzeit als bei den meisten anderen Kreisjugendämtern. Im Streudiagramm ist zu erkennen, dass lediglich zwei Vergleichskreise 2020 einen noch höheren Anteil erreichen als der Kreis Kleve.

**Anteil ambulante Hilfen mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent 2020**



Die vergleichsweise kurzen Laufzeiten der Hilfen bestätigen die Aussage des Kreisjugendamtes, dass sie nur sehr wenige Fälle haben, die über zwei Jahre laufen. Die vergleichsweise kurzen Betreuungszeiten sind ein Indiz für eine gute Wirkung der Hilfe. Das bewertet die gpaNRW grundsätzlich positiv.

Das Kreisjugendamt wertet die Laufzeiten der Hilfen noch nicht regelmäßig aus. Auch gibt es keine Laufzeitbegrenzungen oder Obergrenzen für Fachleistungsstunden. Im Rahmen der Verschriftlichung der Verfahrensstandards könnte das Kreisjugendamt diese Vorgaben übernehmen und beispielsweise die Laufzeiten der Hilfen regelmäßig im Rahmen des Fachcontrollings auswerten. Das könnte gewährleisten, dass das Kreisjugendamt auch negative Entwicklungen direkt erkennen, analysieren und ggf. zeitnah gegensteuern kann. An dieser Stelle wird auf die Empfehlungen aus dem Kapitel „4.4.4 - Fachcontrolling“ verwiesen.

#### **4.7.2.2 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII**

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung von Kindern /Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in einer Pflegefamilie. Neben der normalen Pflegefamilie gibt es verschiedene Formen der Vollzeitpflege, z.B. Sonderpädagogische Pflegestellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder/Jugendliche.

Eine Unterbringung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Bei einer auf Dauer angelegten Unterbringung in einer Pflegefamilie außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches wird nach Ablauf von zwei Jahren das Jugendamt der auswärtigen Pflegefamilie örtlich zuständig. Dieses hat gegenüber dem abgebenden Jugendamt einen Kostenerstattungsanspruch nach § 86 Abs. 6 i.V.m. § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

→ Der Schwerpunkt der Hilfen zur Erziehung liegt beim Kreis Kleve im Bereich der Vollzeitpflege. Diese Hilfeart favorisiert das Kreisjugendamt bei den Hilfen außerhalb der Familie. Die von anderen Jugendämtern übernommenen Pflegefamilien erhöhen die Fallzahlen, erschweren die Fallsteuerung und wirken sich aufgrund der in der Regel professionellen Pflegeverhältnisse belastend auf die Aufwendungen aus.

##### **→ Feststellung**

Die gpaNRW hat 88 Hilfeplanfälle je Vollzeitstelle PKD ermittelt. Damit liegt die Anzahl der zu betreuenden Hilfefälle deutlich über den eigenen Personalrichtwerten, die der Kreis Kleve in seiner Dienstanweisung für den PKD verschriftlicht hat. Um die Arbeiten in der normierten Qualität auch tatsächlich durchführen zu können, fehlen die Personalressourcen. Hier sieht die gpaNRW Handlungsbedarf.

Für die Hilfen im Rahmen der Vollzeitpflege wendete der **Kreis Kleve** 2020 rd. 5,1 Mio. Euro für 263 Hilfefälle auf. Das entspricht einem Anteil von rd. 44 Prozent an den Gesamtaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung. Damit bildet das Kreisjugendamt im interkommunalen Vergleich den Maximalwert. In 177 Hilfefällen hatte der Kreis Kleve einen Kostenerstattungsanspruch gegenüber anderen Jugendämtern nach § 89 SGB VIII.

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

Kennzahl	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	19.187	11.351	14.695	17.582	20.173	23.980	27
Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	193	59,25	101	111	124	213	27
Falldichte § 33 SGB VIII	10,06	4,28	5,15	5,72	7,84	11,60	27

Die Falldichte § 33 SGB VIII im Kreis Kleve liegt deutlich über dem dritten Viertelwert. Lediglich zwei Kreisjugendämter weisen hier eine höhere Falldichte auf. Das führt insgesamt zu hohen einwohnerbezogenen Aufwendungen, die nur leicht unter dem Maximum liegen.

Die fallbezogenen Aufwendungen für die Vollzeitpflege liegen 2020 bei 19.187 Euro und damit deutlich über dem Median. Hier positioniert sich der Kreis Kleve in der Hälfte der Vergleichskreise mit höheren Aufwendungen je Hilfefall nach § 33 SGB VIII. Nach Einschätzung des Kreisjugendamtes sind insbesondere die sog. „Fremdpflegefälle“ ursächlich für die vergleichsweise höheren Aufwendungen je Hilfefall. Diese Hilfefälle hat der Kreis von einem anderen Jugendamt übernommen und kann diese auskunftsgemäß nicht in der gewünschten Form steuern. Nach Aussage des Kreisjugendamtes sind die Pflegekinder in der Regel in professionellen Erziehungsstellen oder in sonderpädagogisch qualifizierten Pflegefamilien untergebracht. Die spezielle Form der Pflegefamilie ist deutlich kostenintensiver. Die Aufwendungen für diese Hilfefälle belasten jedoch nicht den Haushalt des Kreises Kleve, da sie von anderen Jugendämtern erstattet werden.

Der Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen liegt bei rd. 67 Prozent. Das zeigt deutlich, dass im Kreis Kleve viele Pflegefamilien leben, die in großem Umfang von auswärtigen Jugendämtern belegt sind. Nach zwei Jahren führt das schließlich zu einem Zuständigkeitswechsel und der Fallübernahme durch das Kreisjugendamt.

### Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen in Prozent 2020



Das Streudiagramm zeigt, dass lediglich ein Vergleichskreis einen höheren Anteil aufweist als der Kreis Kleve. Ohne die Fremdpflegefälle lägen die Aufwendungen je Hilfefall bei rd. 12.878 Euro. Der hohe Anteil und die vergleichsweise hohen Aufwendungen für die Vollzeitpflege gesamt, bedingt durch die überdurchschnittlichen Aufwendungen für die sogenannten Fremdpflegefälle, wirken sich belastend auf die Gesamtaufwendungen HzE und damit auch auf den Fehlbetrag aus, nicht jedoch auf den Haushalt des Kreises Kleve.

Hierzu hat der Kreis Kleve ausgeführt, dass er aktuell noch über eine Vielzahl von Pflegestellen verfügt. Das Kreisjugendamt verzeichnet jedoch eine starke „Abwanderung“ in Richtung der Erziehungsstellenträger, die einen höheren Pflegesatz zahlen und dadurch für viele Pflegestellen ein attraktiveres Angebot darstellen.

In der Regel belegt das Kreisjugendamt die Pflegefamilien innerhalb des Zuständigkeitsbereiches, um förderliche Bezüge des Kindes zu erhalten und um eine unmittelbare Präsenz in der Betreuung des Pflegeverhältnisses gewährleisten zu können. Sollte es jedoch eine Unterbringung erfordern, die eine gewisse räumliche Distanz zwischen dem Kind bzw. Jugendlichen und seinem Herkunftssystem erfordert, bringt der Kreis auskunftsgemäß gelegentlich auch außerhalb des Zuständigkeitsgebietes unter. In wenigen Fällen ist es in der Vergangenheit auch zu Unterbringungen bei Verwandten außerhalb des Kreisgebietes gekommen. Grundsätzlich versucht der Kreis aber, die Kinder / Jugendlichen im Radius des Kreisgebietes unterzubringen.

Der Anteil der Hilfefälle mit Kostenerstattungspflicht bestätigt die Aussagen des Kreisjugendamtes. 2020 weisen lediglich drei Vergleichskreise einen geringeren Anteil auf.

**Anteil Hilfefälle mit Kostenerstattungspflicht an den Hilfefällen nach § 33 SGB VIII in Prozent 2020**



Wie bereits im Kapitel „4.7.1.3 - Anteil Vollzeitpflegefälle“ beschrieben, bildet das Kreisjugendamt mit einem Anteil von rd. 87 Prozent im interkommunalen Vergleich den Maximalwert. Darüber hinaus gehört der Kreis Kleve zum Viertel der Vergleichskreise mit einer hohen Falldichte im Bereich der Hilfen nach § 33 SGB VIII. Eine hohe Anzahl von Vollzeitpflegefällen ist grundsätzlich positiv zu bewerten, wenn im Gegenzug die Aufwendungen und Fallzahlen für die Heimerziehung niedrig ausfallen. Das trifft beim Kreis Kleve vor allem auf die Falldichte § 34 SGB VIII zu. Durch die hohe Unterbringung in Vollzeitpflege kann das Kreisjugendamt kostenintensive Heimunterbringungen vermeiden, was in direkter Konsequenz zum Minimalwert der stationären fallbezogenen Aufwendungen im interkommunalen Vergleich führt<sup>28</sup>. Das bewertet die gpaNRW aus wirtschaftlicher Sicht positiv. Die hohe Anzahl der Kinder, die in familiensystemeretzenden Hilfen untergebracht ist, ist aber auch aus sozialpädagogischen Gründen zu begrüßen.

Seit Jahren schon hat sich der Kreis Kleve zum Ziel gesetzt, möglichst viele Kinder und auch Jugendliche in Pflegefamilien statt in Heimerziehung unterzubringen. Hierfür hat der Kreis Kleve seinen PKD mit einem „zuführenden Pflegekinderdienst (zufPKD)“ weiter unterteilt. In seiner Dienstanweisung hat das Kreisjugendamt sowohl die Zuständigkeiten von ASD, PKD und zufPKD, aber auch die Verfahrens- und Qualitätsstandards für die Gewährung der Hilfen nach § 33 SGB VIII, normiert.

<sup>28</sup> Vgl. Kapitel „4.7.1.1 Aufwendungen HzE“

Demnach stellt der ASD, wie im Kapitel „4.5.1.1 - Ablauf Hilfeplanverfahren“ zunächst den Hilfebedarf fest. Zeichnet sich dabei ein möglicher Unterbringungsbedarf ab, bindet die fallführende Fachkraft des ASD den zufPKD frühzeitig in das Verfahren ein. Hierbei verfolgen beide Fachkräfte das Ziel, mit den gewonnen Erkenntnissen aus dem Hilfeplanverfahren eine bestmögliche Vermittlung vornehmen zu können. Der zufPKD beginnt mit der Bedarfsfeststellung durch den ASD mit der Vermittlungstätigkeit zwischen einer potentiellen Pflegefamilie und dem betroffenen Kind bzw. Jugendlichen. Die Anbahnung des Pflegeverhältnisses erfolgt somit kooperativ zwischen dem ASD und dem zufPKD. Bis zur finalen Dauerlösung sind die beiden Fachkräfte als Tandem im Hilfeverfahren tätig. Insbesondere die Eingangsphase beschreibt das Kreisjugendamt aus der Erfahrung als sensibel. In der Regel ist diese Phase geprägt von familiengerichtlichen Auseinandersetzungen und anderen Klärungsbedarfen. Dabei ist die Fachkraft des ASD als Hauptansprechpartnerin für die Herkunftsfamilie und für die Familiengerichte, sowie für mögliche Anwälte usw. zuständig. Der zufPKD hingegen ist für die Betreuung des Pflegeverhältnisses verantwortlich. Hier gilt es auch weitere Bedarfe festzustellen und ungünstige Entwicklungen direkt zu erkennen und entgegen zu wirken. Das betrifft auch die bereits in der Pflegefamilie lebenden Kinder. Mit den gewonnenen Erkenntnissen unterstützt die Fachkraft des zufPKD die Arbeit des ASD. Das Kreisjugendamt hat die Erfahrung gemacht, dass insbesondere in dieser Phase ein erhöhtes Anforderungsaufkommen auf den Fachkräften lastet. Gerade die Anfangsphase beschreibt das Kreisjugendamt als unruhig und geprägt von vielen Telefonaten und Hausbesuchen.

Mit der Überleitung in ein Dauerpflegeverhältnis endet die Zuständigkeit des ASD und des zufPKD. Es erfolgt die Überleitung in den eigentlichen PKD.

Die Abgrenzung zwischen PKD und zufPKD hat das Kreisjugendamt in der Dienstanweisung konkret beschrieben. Neben der Vermittlung und Betreuung der neu eingehenden Pflegeverhältnisse ist der zufPKD auch für die Akquise, Eignungsprüfung, Qualifizierung von potenziellen Pflegefamilien verantwortlich. Das gewährleistet nach Einschätzung des Kreisjugendamtes, dass die Fachkräfte aus dem zufPKD die möglichen Vollzeitpflegefamilien gut kennen und somit die bestmöglich geeignete Familie für ein Pflegekind finden können.

Der eigentliche PKD hingegen übernimmt die weitere Fallbearbeitung. Also die Hilfeplanung, die Beratung/Begleitung des Pflegeverhältnisses ggf. auch in Bezug auf die Umgangsbegleitung.

Die gpaNRW bewertet das Vorgehen grundsätzlich positiv.

Um die beschriebene Qualität entsprechend der eigenen Anforderungen auch umsetzen zu können, hat der Kreis in seiner Dienstanweisung für den Pflegekinderdienst einen Richtwert von 55 bis 70 Pflegekindern je Vollzeitstelle festgelegt. Demnach ist auch eine Neubetrachtung der Personalausstattung vorgesehen, wenn der Richtwert über- oder unterschritten wird.

Mit der Kennzahl „Hilfeplanfälle SGB VIII je Vollzeitstelle Pflegekinderdienst“ hat die gpaNRW 88 Hilfeplanfälle je Vollzeitstelle ermittelt. Damit liegt der Wert deutlich über dem dritten Viertelwert im interkommunalen Vergleich, aber auch deutlich über dem eigenen Richtwert. Die gpaNRW befürchtet an dieser Stelle, dass das Kreisjugendamt die nötigen Personalressourcen nicht vorhalten kann, um die beschriebenen Verfahrens- und Qualitätsstandards auch tatsächlich umzusetzen. Hier sieht die gpaNRW Handlungsbedarf.

→ **Empfehlung**

Um die bestehenden Verfahrensstandards auch tatsächlich umsetzen und den eigenen Personalrichtwert gemäß der Dienstanweisung erfüllen zu können, sollte der Kreis Kleve zeitnah den benötigten Personalbedarf für den PKD erfüllen.

**4.7.2.3 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII**

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

→ **Feststellung**

Der Kreis Kleve nutzt die kostenintensive Heimunterbringung deutlich weniger als andere Vergleichskreise. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag HzE aus. Dennoch sind die vergleichsweise wenigen Hilfefälle deutlich teurer. Ein Rückführungs- oder Verselbständigungskonzept gibt es bisher nicht.

Die Aufwendungen für die Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII liegen beim **Kreis Kleve** 2020 bei rd. 2,2 Mio. Euro für 28 Hilfeplanfälle. Rund 807.000 Euro fallen dabei auf die insgesamt elf Hilfefälle für die UMA.

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

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

Kennzahlen	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	79.319	55.460	64.454	67.079	73.543	87.757	27
Stationäre Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	84,72	84,72	184	261	314	417	27
Falldichte § 34 SGB VIII	1,07	1,07	3,08	3,86	4,55	5,79	27
Anteil Aufwendungen nach § 34 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	19,30	19,30	33,60	39,08	45,84	65,93	27
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	4,22	4,22	9,48	12,91	17,89	24,87	26
Anteil Hilfefälle für UMA an den Hilfefällen in Prozent	37,61	0,91	4,21	9,38	14,64	40,98	26

Der Kreis Kleve positioniert sich mit den fallbezogenen Aufwendungen von rd. 79.319 Euro im Viertel der Vergleichskreise mit höheren Aufwendungen je Hilfefall. Lediglich drei Vergleichskreise weisen hier 2020 noch höhere fallbezogene Aufwendungen auf.

Aufgrund der minimalen Falldichte ist das dennoch nicht grundsätzlich kritisch zu bewerten. Wie bereits im vorherigen Kapitel ausgeführt, hat der Kreis Kleve einen sehr hohen Anteil an Vollzeitpflegefällen und weist in diesem Bereich auch eine vergleichsweise hohe Falldichte auf. Darüber hinaus sind die wenigen Heimfälle noch durch einen hohen Anteil UMA geprägt. Diese werden in den seltensten Fällen in Pflegefamilien untergebracht.

Die hohen Fallkosten verbunden mit der geringen Falldichte im Bereich der Heimerziehung sind ein Indiz dafür, dass die wenigen Hilfefälle intensiver zu betreuen sind. Das kann eine Pflegefamilie nicht leisten. Hierzu hat der Kreis ausgeführt, dass die hohen Aufwendungen 2020 insbesondere auf einen UMA-Intensivfall zurückzuführen sind, da der Kreis in der Regel keine hochspezialisierten Heime favorisiert. Für diesen UMA Fall erhält der Kreis Kostenerstattungen vom Land NRW.

Die vergleichsweise kurzen Laufzeiten im der Heimunterbringung wirken sich ebenfalls positiv auf die Falldichte aus. Rd. 83 Prozent der Hilfen weisen 2020 eine Verweildauer von bis zu 24 Monaten auf. 75 Prozent der Vergleichskreise haben deutlich längere Verweildauern als der Kreis Kleve. Hierzu hat der Kreis Kleve ausgeführt, dass sich die Verweildauer in den stationären Maßnahmen tendenziell verkürzt hat. Darüber hinaus kommt es auch immer wieder zu Abbrüchen/ Beendigungen, die oftmals die Einrichtungen initiieren und ein „Einrichtungshopping“ der Kinder und Jugendlichen nach sich zieht. Auch das ist wieder ein Indiz, dass es sich bei den wenigen Hilfefällen in der Heimunterbringung um spezielle Fälle handelt, die nicht in einem Pflegeverhältnis untergebracht werden können.

Dennoch ist der Kreis durch die Hilfefälle der Heimunterbringung nach § 34 SGB VIII weniger belastet als die anderen Vergleichskreise. Das zeigt sich in den Kennzahlen „Anteil Aufwendungen nach § 34 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent“ und „Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent“. Trotz des vergleichsweise hohen Anteiles an UMA-Hilfen bildet der Kreis bei beiden Kennzahlen jeweils den Minimalwert.

Wie bereits schon im Kapitel „4.5.1.1 - Ablauf Hilfeplanverfahren“ beschrieben, hat das Kreisjugendamt keine eigenen Rückführungs- oder Verselbständigungskonzepte verschriftlicht. In der Praxis erarbeitet die fallführende Fachkraft im Einzelfall im Rahmen der Hilfeplanung gemeinsam mit den Beteiligten ein Rückführungs- oder Verselbständigungsplan. Dieses sieht im Regelfall Belastungserprobungen im Herkunftssystem sowie eine Intensivierung der Elternarbeit vor. Letzteres begleitet das Kreisjugendamt u.a. mit vorbereitenden Maßnahmen (z.B. Schulanbindung, Arzt-/Therapeutensuche, etc.). Nach Einschätzung des Kreisjugendamtes findet nicht selten im Anschluss an die Rückführung eine Nachsorge durch den Träger statt. Je nach Entwicklungsstand beginnt das Kreisjugendamt in der Regel ab 16 Jahren schrittweise mit der Verselbständigung. Die Jugendlichen wechseln dann auskunftsgemäß nach Möglichkeit innerhalb der Einrichtungen in ein Setting, welches eine höhere Verantwortungsübernahme erfordert (z.B. Trainingswohnen).

Aus Sicht der gpaNRW sind die beschriebenen Maßnahmen in Bezug auf Verselbständigung und Rückführung des Kreisjugendamtes positiv zu bewerten. Auch im Hinblick auf die Änderungen im KJSG in Bezug auf die Hilfen für Junge Volljährige ist es jedoch wichtig, die individuellen Maßnahmen zur Rückführung und Verselbständigung weiter in den Blick zu nehmen und ggf. zu verstärken. Als Grundlage könnte ein eigenes Rückführungs- und/oder Verselbständigungskonzept zielführend sein. Um die fachlichen Auswirkungen messen zu können, könnte der Kreis

darüber hinaus beispielsweise eine Kennzahl in Bezug auf Rückführungen bzw. Verselbständigungen entwickeln. Regelmäßige Auswertungen, sowohl fallübergreifend als auch trägerbezogen, könnten die Steuerung dann weiter verbessern. Zudem könnte der Kreis Kleve negative Entwicklungen schneller erkennen und gezielte Gegenmaßnahmen entwickeln.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte ein eigenes Rückführungs- und Verselbständigungskonzeptes entwickeln. Mit einer regelmäßigen Auswertung von Kennzahlen in Bezug auf Rückführung und Verselbständigung sollte der Kreis die fachlichen Auswirkungen messen und bei abweichenden Entwicklungen ggf. nachsteuern.

#### 4.7.2.4 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

Kinder und Jugendliche haben einen Anspruch auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, wenn ihre seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für ihr Lebensalter typischen Zustand abweicht und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt oder eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist.

Der Anspruch sollte in einem zweistufigen Verfahren überprüft werden. Dieses sieht zunächst die Stellungnahme eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie, eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder eines Arztes oder psychologischen Psychotherapeuten, der über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet seelischer Störungen bei Kindern und Jugendlichen verfügt, vor. Zusätzlich sollte durch die fallzuständige Fachkraft des Allgemeinen Sozialen Dienstes geprüft werden, ob durch eine möglicherweise festgestellte seelische Störung eine Beeinträchtigung der Teilhabe vorliegt und ein Anspruch auf Eingliederungshilfe begründet ist.

→ **Feststellung**

Der Kreis Kleve hat 2020 den höchsten Anteil Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII an den gesamten HzE-Aufwendungen, da rund ein Drittel aller HzE-Fälle diese Hilfeart betreffen. Die Falldichte im Bereich der Eingliederungshilfe ist beim Kreis Kleve deutlich höher als bei den Vergleichskreisen, auch die der Integrationshilfen. Eigene Verfahrensstandards und Auswertungen zu Laufzeiten oder Fachleistungsstunden hat das Kreisjugendamt für die Eingliederungshilfe noch nicht. Der Spezialdienst im Kreis Kleve betreut je Vollzeitstelle deutlich mehr Fälle als die Dienste anderer Kreis.

Beim **Kreis Kleve** stellen die Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII rd. 24 Prozent der gesamten Aufwendungen Hilfe zur Erziehung dar. Im interkommunalen Vergleich erreicht kein Kreisjugendamt einen höheren Anteil. Das trifft auch auf den Anteil der Hilfe-fälle zu. 34 Prozent der Gesamthilfen fallen auf die Eingliederungshilfen. Auch hier bildet der Kreis Kleve den Maximalwert. Absolut sind das Aufwendungen von insgesamt rd. 2,8 Mio. Euro für 222 Hilfeplanfälle.

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

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

Kennzahlen	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35 a SGB VIII je Hilfe-fall in Euro	12.406	6.240	13.963	16.655	18.709	28.180	27
Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	106	23,85	54,07	88,67	116	188	27
Anteil Transferaufwendungen nach § 35 a SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	24,04	4,31	9,24	13,29	17,98	24,04	27
Anteil Hilfefälle Eingliederungshilfen an den Hilfefällen Hilfen zur Erziehung gesamt in Prozent	33,64	4,81	13,59	18,40	23,61	33,64	26
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	10.626	5.818	10.009	11.273	13.799	22.252	27
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	52.285	20.039	61.001	72.051	84.216	108.359	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	11.915	9.526	13.174	15.433	20.450	31.556	24
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 35a SGB VIII in Prozent	95,73	86,02	90,22	92,73	95,80	98,20	27
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	46,28	22,22	36,16	52,81	62,13	90,39	26
Falldichte § 35a SGB VIII	8,51	0,85	3,44	4,96	7,55	11,29	27
Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/ Schulbegleitung	3,77	0,30	1,54	2,11,	3,00	6,72	26

Mehr als 75 Prozent der Vergleichskreise haben höhere fallbezogene Aufwendungen nach § 35a SGB VIII als der Kreis Kleve. Ursächlich hierfür sind vor allem der vergleichsweise hohe Anteil der ambulanten Hilfen verbunden mit unterdurchschnittlichen Fallkosten. Hierbei ist jedoch auch zu beachten, dass ein Großteil der Vergleichskreise vermehrt auch stationäre Hilfen verzeichnet. Der Anteil der stationären Hilfen nach § 35a SGB VIII im Kreis Kleve ist gering und gleichzeitig verbunden mit deutlich niedrigeren Aufwendungen als bei der Mehrzahl der Vergleichskreise. Das wirkt sich entsprechend positiv auf die Fallaufwendungen aus.

Die vergleichsweise hohe Falldichte, die deutlich über dem dritten Viertelwert liegt, führt aber zu höheren einwohnerbezogenen Aufwendungen. Auch die Falldichte in Bezug auf die Integrationshelfer/Schulbegleitung ist im Kreis Kleve deutlich höher als bei 75 Prozent der Vergleichskreise. Dabei liegt der Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung von 46 Prozent an den ambulanten Hilfefällen im Kreis Kleve noch deutlich unterhalb des Median.

Die Eingliederungshilfe ist somit im Kreis Kleve deutlich ausgeprägter als in den Vergleichskreisen. Der Kreis Kleve verfügt im Bereich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII über einen Spezialdienst. Das bewertet die gpaNRW positiv. Hierdurch bündelt das Kreisjugendamt das

Spezialwissen, welches für die Bearbeitung der Eingliederungshilfen erforderlich ist. Gerade die Änderungen des Bundesteilhabegesetzes stellen die Jugendämter in der Bearbeitung vor großen Herausforderungen.

Im Spezialdienst stehen 2020 insgesamt 2,1 Stellen für die Bearbeitung der Anträge und Hilfen nach § 35 a SGB VIII zur Verfügung. 2020 hatte der Spezialdienst 222 Hilfefälle zu bearbeiten. Das entspricht 106 Hilfefällen je Vollzeit-Stelle. Hinzu kommen die zu bearbeitenden Anträge, die das Kreisjugendamt abgelehnt hat.

### Personaleinsatz 2020

Kennzahlen	Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle Spezialdienst & 35a SGB VIII	106	8	35	46	65	203	21

Nur ein Kreis hat eine höhere Anzahl Hilfeplanfälle je Vollzeitstelle Spezialdienst § 35a SGB VIII als der Kreis Kleve.

Da der Kreis Kleve keine Fallzahlen für die Vorjahre zur Verfügung stellen konnte, können wir nicht analysieren, wie sich die Fallbelastung im Spezialdienst in den Vorjahren darstellt.

Für die Fallbearbeitung orientiert sich das Kreisjugendamt neben den gesetzlichen Fristen vor allem an der Arbeitshilfe der Landesjugendämter Rheinland und Westfalen. Eigene Verfahrensstandards gibt es auch für diese Hilfeart noch nicht. Hier sieht die gpaNRW Verbesserungspotenzial.

Auskunftsgemäß hält der Kreis Kleve in der Praxis ein mehrstufiges Verfahren zur Überprüfung des Hilfebedarfes ein. Zum mehrstufigen Verfahren gehört neben der Vorlage einer fachärztlichen Stellungnahme die Feststellung einer Teilhabebeeinträchtigung. Dafür erfolgt eine persönliche Kontaktaufnahme vor allem im Rahmen eines Hausbesuches durch die Fachkraft bei der Familie und auch die Erstellung eines Sozialberichtes. Bei der Beantragung von schulischen Maßnahmen erfolgt zudem eine Hospitation zur Verhaltensbeobachtung in der Schule und auch die Abfrage einer schulfachlichen Stellungnahme zu den bisherigen schulischen Förderleistungen und Empfehlungen. Nach Auskunft des Kreisjugendamtes erfolgt bei fehlenden Voraussetzungen die Ablehnung der Anträge. Die intensive Prüfung wird seitens der gpaNRW ausdrücklich befürwortet. Gleichwohl ist auffällig, dass die Falldichte im Kreis Kleve vergleichsweise hoch ist. Das bedeutet, dass im Kreis Kleve mehr Kinder und Jugendliche von einer seelischen Behinderung bedroht sind, die wiederum die Teilhabe beeinträchtigt. Der Kreis sollte Gründe für diese hohe Falldichte analysieren.

#### → Empfehlung

Der Kreis Kleve sollte die Gründe für die hohe Falldichte in der Eingliederungshilfe eruieren und Maßnahmen einleiten, um gegenzusteuern. Insbesondere sollte der Kreis sicherstellen, dass eine eingehende Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung als Voraussetzung für eine Bewilligung einer Hilfe nach § 35a SGB VIII erfolgt.

Der Kreis Kleve konnte keine Daten zu den abgelehnten Anträgen auf Eingliederungshilfen, zu Laufzeiten und Fachleistungsstunden liefern. Insofern ist nicht bekannt, in welchem Umfang die Anträge auf Eingliederungshilfe, die hohen Anforderungen für eine Bewilligung unterliegen, tatsächlich auch bewilligt oder auch abgelehnt werden. Hier könnte der Kreis die Steuerungsgrundlagen erweitern, die Steuerung somit transparenter machen und deutlich verbessern. Auch hier sieht die gpaNRW Verbesserungsmöglichkeiten und verweist auf die Empfehlungen aus dem Kapitel „4.4.4 - Fachcontrolling“.

Insbesondere bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII steigen in vielen Jugendämtern landesweit die Aufwendungen und Fallzahlen deutlich an. Dem Haushaltsplan 2019 konnte die gpaNRW entnehmen, dass sich im Kreis Kleve die Anzahl der Eingliederungsfälle in den letzten zehn Jahren mehr als verdreifacht hat und als Ursache für die Aufwandssteigerung im Bereich der Hilfen zur Erziehung gilt.

Sollte sich der landesweite Trend also auch im Kreis Kleve in den kommenden Jahren bestätigen und die Fallzahlen, wie auch vom Kreisjugendamt in den Gesprächen beschrieben, tatsächlich weiter ansteigen, wird sich diese Entwicklung massiv auf die Aufwendungen, aber auch auf die Falldichte auswirken. Umso wichtiger ist es, dass der Kreis Kleve die vorhandenen Standards verschriftlicht, konsequent umsetzt und auch ausreichend qualifiziertes Personal für die Arbeiten vorhält.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte die Fallzahlen in der Eingliederungshilfe und die abgelehnten Anträge im Blick halten und eine Personalbemessung durchführen. Gerade für die Eingliederungshilfe sind aus Sicht der gpaNRW Verfahrensstandards wichtig. Das besondere Bewilligungsverfahren in der Eingliederungshilfe mit Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung erfordert ein hohes Fachwissen und entsprechende zeitliche Ressourcen die Bearbeitung.

#### **4.7.2.5 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII**

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

- Die Aufwendungen und Fallzahlen für die Hilfen für Junge Volljährige sind im Kreis Kleve niedriger als bei den meisten Vergleichskreisen. Die Verfahrensstandards hat der Kreis noch nicht verschriftlicht. Differenzierte Auswertung zu ambulanten und stationären Aufwendungen und Fallzahlen konnte der Kreis nicht liefern.

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

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

Kennzahlen	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	18.955	15.338	22.376	27.665	31.148	60.018	26
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 18 bis unter 21 Jahre in Euro	123	123	436	514	620	1.033	27
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	4,09	4,09	8,56	10,29	12,15	15,99	26
Falldichte § 41 SGB VIII	6,51	5,12	14,50	17,28	22,74	33,50	27

Der Kreis Kleve hat 2020 rd. 512.000 Euro für 27 Hilfefälle aufgewendet. Das sind rd. vier Prozent der Aufwendungen HzE und auch rd. vier Prozent der Hilfefälle HzE insgesamt. Damit bildet der Kreis Kleve im interkommunalen Vergleich den Minimalwert. Konkret bedeutet das, dass die Hilfen aus dem Bereich der Jungen Volljährigen den Kreis Kleve deutlich weniger belasten als die Vergleichskreise.

Auch die einwohnerbezogenen Aufwendungen bilden den Minimalwert. Ursächlich hierfür ist vor allem die niedrige Falldichte. Nur ein Vergleichskreis weist hier eine niedrigere Falldichte auf.

Die fallbezogenen Aufwendungen liegen ebenfalls unterhalb des ersten Viertelwertes. Das folgende Streudiagramm zeigt, dass mehr als 75 Prozent der Vergleichskreise höhere Aufwendungen verzeichnen als der Kreis Kleve.

### Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro 2020



Auch für die Hilfen nach § 41 SGB VIII hat der Kreis Kleve keine besonderen Verfahrensstandards. Nach Auskunft gewährt das Jugendamt die Hilfen für junge Volljährige im Anschluss an die Minderjährigenhilfen, sofern die Voraussetzungen erfüllt sind. Da der Großteil der Volljährigenhilfen nach Einschätzung des Kreisjugendamtes auch im Bereich der Vollzeitpflege zu finden sind, sind es in der Regel auch die Pflegekinder, die noch weiteren Unterstützungsbedarf in ihren Pflegefamilien haben. Darüber hinaus gewährt das Kreisjugendamt auch Hilfen im ambulanten Bereich.

Auswertungen zu ambulanten und stationären Hilfen für Junge Volljährige konnten wir im Laufe der Prüfung allerdings nicht durchführen, da das Kreisjugendamt keine differenzierten Aufwendungen oder Fallzahlen gemäß unserer Anleitung aufbereiten konnte. Der Kreis Kleve sollte im Rahmen der Erweiterung des Fachcontrollings auch diesen Bereich differenzierter auswerten.

Hilfreich wären hier Kennzahlen zu ambulanten und stationären Aufwendungen je Hilfefall oder auch zur ambulanten und stationären Falldichte. Das würde das Controlling und auch die Steuerung deutlich aufwerten. An dieser Stelle wird auf die Empfehlungen aus dem Bereich des Fachcontrollings verwiesen.

Das Kreisjugendamt befristet die Hilfen auskunftsgemäß auf sechs Monate und gewährt sie max. bis zum Ablauf des 21. Lebensjahres.

Die grundlegenden rechtlichen Neuerungen im KJSG betreffen neben dem verbindlichen Rechtsanspruch auf die Gewährung einer Hilfe für Junge Volljährige nun auch die Rechte der sogenannten Care-Leaver und Care-Leaverinnen. Aber auch die Verpflichtung zu einer verbindlichen Übergangsbegleitung von jungen Menschen aus stationären Erziehungshilfen incl. Vollzeitpflege, sowie die Gewährleistung zur Nachbetreuung und auch der Anspruch auf Rückkehrmöglichkeiten in die Hilfesettings (Come-Back-Option) hat das KJSG rechtlich verankert. Perspektivisch ist davon auszugehen, dass die Fallzahlen im Bereich der Jungen Volljährigen landesweit ansteigen werden. Aus diesem Grund sollten die Jugendämter auch die Jungen Volljährigen stärker in den Fokus nehmen.

Daher sollte der Kreis Kleve, trotz der geringen Falldichte, auch für die Jungen Volljährigen separate Verfahrensstandards formulieren, um eine strikte Steuerung im Sinne des KJSG zu ermöglichen. Die bereits bestehende intensive Fallsteuerung, der verkürzte Zeitrahmen in Bezug auf die Hilfeplangespräche könnte der Kreis um Regelungen zu Laufzeiten erweitern und entsprechend in die Verfahrensstandards aufnehmen. In Bezug auf mögliche Verselbständigungskonzepte wird auf die Empfehlung aus dem Kapitel „4.7.2.3 - Heimerziehung“ verwiesen.

### 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.

- Aufgrund der geringen Falldichte wirken sich die kostenintensiven fallbezogenen Aufwendungen nur geringfügig nachteilig auf den Fehlbetrag aus.

Der Kreis Kleve hat 2020 rund 918.000 Euro für insgesamt zwölf Hilfefälle für UMA aufgewendet.

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

Kennzahlen	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen HzE je Hilfefall für UMA in Euro	76.477	20.193	31.677	37.025	43.992	76.477	27
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	1,82	1,82	3,10	4,41	5,53	8,94	26
Falldichte HzE für UMA	0,46	0,45	0,97	1,24	1,48	2,39	27

Mit fallbezogenen Aufwendungen für UMA von 76.477 Euro bildet der Kreis Kleve 2020 im interkommunalen Vergleich den Maximalwert. Da der Kreis mit seiner geringen Falldichte nur knapp oberhalb des Minimalwertes liegt, wirken sich die hohen Aufwendungen aktuell nur geringfügig belastend auf den Fehlbetrag aus. Somit sind die Auswirkungen auch den Kreishaushalt auch geringer als bei den anderen Vergleichskreisen. Hierzu hat der Kreis Kleve ausgeführt, dass er insbesondere in 2020 einen Intensivfall aus dem Bereich der UMA betreut hat, der letztendlich zu den hohen fallbezogenen Aufwendungen geführt hat. Darüber hinaus sind nach eigenen Angaben die UMA-Zahlen stark rückläufig. Aus diesem Grund haben die Träger auskunftsgemäß die bestehenden UMA-Angebote und Unterbringungen ebenfalls zurückgeführt. Somit gibt es nur noch die normalen Unterbringungsangebote, die sich jedoch im Tagessatz deutlich unterscheiden, da der Träger in der Regel für die UMA zusätzliches Fachpersonal benötigt.

Nach eigenen Angaben erfüllt der Kreis Kleve aktuell seine Aufnahmequote nicht zu 100 Prozent. Sollte es also zu weiteren Zuweisungen kommen, um auch die Aufnahmequote zu erfüllen, werden sich die hohen Aufwendungen deutlich belastend auf die Aufwendungen gesamt und somit auch auf den Fehlbetrag auswirken. Zwar ersetzt das Land NRW die vom Kreisjugendamt geltend gemachten Aufwendungen, doch dies erfolgt in der Regel zeitversetzt.

## 4.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Organisation und Steuerung</b>					
F1	Dem Kreis Kleve fehlt noch eine verbindliche Gesamtstrategie mit Zielen und Kennzahlen für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung und damit eine wesentliche Grundlage für die Gesamtsteuerung.	155	E1	Der Kreis Kleve sollte mit Hilfe der bereits bestehenden fachlichen Leitziele und Qualitätsdefinitionen eine Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung entwickeln. Darauf aufbauend sollte das Kreisjugendamt konkrete, messbare Ziele und darauf ausgerichtete Maßnahmen erarbeiten. Die Zielerreichung sollte der Kreis regelmäßig überprüfen, um ggf. Maßnahmen anzupassen.	156
F2	Das Finanzcontrolling im Kreisjugendamt Kleve ist produktorientiert. Mit der Bildung von steuerungsrelevanten Zielen und Kennzahlen kann der Kreis die wirtschaftliche Steuerung verbessern. Das vorhandene Berichtswesen ist erweiterbar.	156	E2	Der Kreis Kleve sollte die Aufwendungen und Fallzahlen miteinander verknüpfen und das Finanzcontrolling um steuerungsrelevante Kennzahlen und messbare Ziele erweitern. Diese sollte das Kreisjugendamt regelmäßig auswerten und in einem Berichtswesen, auch für Verwaltungsführung und Politik aufbereiten, um diese umfassender und transparenter informieren zu können.	158
F3	Das Fachcontrolling im Kreisjugendamt Kleve beschränkt sich aktuell noch auf die Auswertung und Analyse der Fallzahlenentwicklung und ist bisher nur einzelfallorientiert. Die Entwicklung von Kennzahlen und deren Auswertung könnten das Fachcontrolling deutlich verbessern.	158	E3	Das Kreisjugendamt sollte sein Fachcontrolling um fallübergreifende und trägerbezogene Auswertungen zu Verweil- und Betreuungsdauern, zur Anzahl der geleisteten Fachleistungsstunden und auch zu Abbruchquoten, insbesondere für die auffälligen Hilfen, ergänzen. Zusätzlich sollte es messbare Kennzahlen mit Zielwerten entwickeln. Die Wirksamkeit und Zielerreichung, auch auf einzelne Hilfearten bezogen, sollte der Kreis regelmäßig auswerten und nach Möglichkeit für jede Zuständigkeitskommune entsprechend aufbereiten.	159
F4	Der Kreis Kleve hat im Aufgabenbereich HzE lediglich für den Pflegekinderdienst die Abläufe der Aufgabenerfüllung schriftlich beschrieben. Für den ASD liegen diese aktuell noch nicht vor. Das erschwert grundsätzlich eine einheitliche und qualifizierte Fallbearbeitung.	160	E4	Der Kreis Kleve sollte auch für den ASD die bereits in der Praxis umgesetzten Standards und Abläufe verbindlich verschriftlichen und nach Möglichkeit gemeinsam mit den zahlreichen Dokumenten in einem Qualitätshandbuch festhalten.	161

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Das Kreisjugendamt Kleve hat keine schriftlichen Prozessbeschreibungen für das Hilfeplanverfahren. Die skizzierten Mindeststandards setzt es in der Praxis größtenteils um. Gleichwohl sieht die gpaNRW Handlungsbedarf, diese verbindlich zu verschriftlichen.	161	E5	Das Kreisjugendamt sollte die einzelnen Prozessschritte für das Hilfeplanverfahren detailliert in Verfahrensstandards beschreiben.	163
F6	Die Fallsteuerung erfolgt im Kreis Kleve nach einem verbindlichen und strukturierten Prozesse. Der Kreis könnte die Fallsteuerung durch die Ergänzung weiterer Wirtschaftlichkeitsaspekte und der Erweiterung des Anbieterverzeichnis verbessern.	164	E6	Das Kreisjugendamt sollte das Anbieterverzeichnis um Erfahrungswerte der Fachkräfte ergänzen. Darüber hinaus sollte es die Fallsteuerung auch um Begrenzungen von Fachleistungsstunden oder Laufzeiten ergänzen.	165
F7	Die WiJu im Kreis Kleve ist verantwortlich für die Zuständigkeitsprüfung. Zudem prüft sie konsequent alle Hilfeplanfälle auf mögliche Kostenerstattungsansprüche und macht diese zeitnah geltend. Schriftliche Verfahrensstandards für die komplexen Zuständigkeitsprüfungen oder für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen fehlen in Kleve noch.	166	E7	Der Kreis Kleve sollte die in der Praxis umgesetzten Prozessschritte und Standards für die Prüfung der Zuständigkeit und der Kostenerstattungsansprüche verschriftlichen und mit Fristen und ggf. Bearbeitungszeiten versehen.	167
F8	Das Kreisjugendamt hat einige prozessintegrierte, aber keine prozessunabhängigen Kontrollmaßnahmen. Hier besteht aus Sicht der gpaNRW noch Optimierungspotenzial.	167	E8	Der Kreis Kleve sollte im Rahmen der Verschriftlichung der Verfahrensstandards weitere standardisierte prozessabhängige und prozessunabhängige Kontrollen installieren und regelmäßig sowie stichprobenhaft durchführen. Darüber hinaus sollte das Jugendamt systemimmanente Kontrollmechanismen, wie z.B. allgemeine, automatisierte Wiedervorlagelisten, die auch für die Vorgesetzten einsehbar sind, einrichten und verpflichtend nutzen	168
F9	Das Kreisjugendamt Kleve hat nur für den Pflegekinderdienst eine aktuelle Personalbemessung. Hier und im Bereich der Konzepte für die Einarbeitung und Qualifizierung sieht die gpaNRW Handlungsbedarf.	168	E9	Das Kreisjugendamt sollte ein strukturiertes Einarbeitungskonzept entwickeln, um vor allem neuen Beschäftigten eine konkrete Handlungs- und Rechtsicherheit zu geben und die Einarbeitung zu erleichtern. Gleiches gilt für ein Qualifizierungskonzept, um die fachlichen und persönlichen Kompetenzen der erfahrenen Mitarbeitenden zu erhalten und ggf. auch weiter zu verbessern.	170
F10	Der Kreis Kleve bildet 2020 mit den Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle den Maximalwert. Befristete Stellenausschreibungen erschweren die Personalbeschaffung.	171	E10.1	Der Kreis Kleve sollte für den ASD und die WiJu Instrumente für die Personalbemessung entwickeln und nutzen. Die eigenen Personalrichtwerte sollte das Kreisjugendamt im Anschluss regelmäßig überprüfen und fortschreiben. Das verhilft zu einem sachgerechten und transparenten Personaleinsatz.	172

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E10.2	Die zu besetzenden Stellen im Kreisjugendamt sollte der Kreis Kleve zukünftig unbefristet ausschreiben, um die Arbeitgeberattraktivität auch für erfahrene Fachkräfte zu steigern.	173
F11	Die gpaNRW hat 88 Hilfeplanfälle je Vollzeitstelle PKD ermittelt. Damit liegt die Anzahl der zu betreuenden Hilfefälle deutlich über den eigenen Personalrichtwerten, die der Kreis Kleve in seiner Dienstanweisung für den PKD verschriftlicht hat. Um die Arbeiten in der normierten Qualität auch tatsächlich durchführen zu können, fehlen die Personalressourcen. Hier sieht die gpaNRW Handlungsbedarf.	187	E11	Um die bestehenden Verfahrensstandards auch tatsächlich umsetzen und den eigenen Personalrichtwert gemäß der Dienstanweisung erfüllen zu können, sollte der Kreis Kleve zeitnah den benötigten Personalbedarf für den PKD erfüllen.	191
F12	Der Kreis Kleve nutzt die kostenintensive Heimunterbringung deutlich weniger als andere Vergleichskreise. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag HzE aus. Dennoch sind die vergleichsweise wenigen Hilfefälle deutlich teurer. Ein Rückführungs- oder Verselbständigungskonzept gibt es bisher nicht.	191	E12	Der Kreis Kleve sollte ein eigenes Rückführungs- und Verselbständigungskonzeptes entwickeln. Mit einer regelmäßigen Auswertung von Kennzahlen in Bezug auf Rückführung und Verselbständigung sollte der Kreis die fachlichen Auswirkungen messen und bei abweichenden Entwicklungen ggf. nachsteuern.	193
F13	Der Kreis Kleve hat 2020 den höchsten Anteil Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII an den gesamten HzE-Aufwendungen, da rund ein Drittel aller HzE-Fälle diese Hilfeart betreffen. Die Falldichte im Bereich der Eingliederungshilfe ist beim Kreis Kleve deutlich höher als bei den Vergleichskreisen, auch die der Integrationshilfen. Eigene Verfahrensstandards und Auswertungen zu Laufzeiten oder Fachleistungsstunden hat das Kreisjugendamt für die Eingliederungshilfe noch nicht. Der Spezialdienst im Kreis Kleve betreut je Vollzeitstelle deutlich mehr Fälle als die Dienste anderer Kreis.	52	E13.1	Der Kreis Kleve sollte die Gründe für die hohe Falldichte in der Eingliederungshilfe eruieren und Maßnahmen einleiten, um gegenzusteuern. Insbesondere sollte der Kreis sicherstellen, dass eine eingehende Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung als Voraussetzung für eine Bewilligung einer Hilfe nach § 35a SGB VIII erfolgt.	195

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E13.2 Der Kreis Kleve sollte die Fallzahlen in der Eingliederungshilfe und die abgelehnten Anträge im Blick halten und eine Personalbemessung durchführen. Gerade für die Eingliederungshilfe sind aus Sicht der gpaNRW Verfahrensstandards wichtig. Das besondere Bewilligungsverfahren in der Eingliederungshilfe mit Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung erfordert ein hohes Fachwissen und entsprechende zeitliche Ressourcen die Bearbeitung.	196

**Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	133.576	133.506	132.699	133.094
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	22.521	22.101	21.993	21.996
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	27.233	26.576	26.236	26.141

**Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
<b>Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro</b>				
Aufwendungen HzE in Euro	11.621.046	10.860.422	11.257.677	11.473.844
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	427	409	429	439
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	19.082	17.833	17.729	17.360
Ambulante Aufwendungen HzE in Euro	2.885.501	3.120.726	3.394.881	3.380.096
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	10.570	11.516	11.204	9.912
Stationäre Aufwendungen HzE in Euro	25.999	22.899	23.683	25.299
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	8.735.545	7.739.695	7.862.796	8.093.748

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
<b>Falldichte HzE</b>				
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	22,36	22,92	24,20	25,28
<b>Anteil ambulanter Hilfen in Prozent</b>				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	44,83	44,50	47,72	51,59
<b>Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent</b>				
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	k.A.	k.A.	k.A.	86,77

**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	k. A.	k. A.	k. A.	5.605
Hilfefälle	k. A.	k. A.	k. A.	1
<b>Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII</b>				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	778.558
Hilfefälle	k. A.	k. A.	k. A.	110
<b>Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	60.852
Hilfefälle	k. A.	k. A.	k. A.	1
<b>Vollzeitpflege § 33 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	5.047.778
Hilfefälle	k. A.	k. A.	k. A.	263
<b>Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII</b>				

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	2.214.583
Hilfefälle	k. A.	k. A.	k. A.	28
<b>Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII</b>				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	2.758.209
Hilfefälle	k. A.	k. A.	k. A.	222
<b>Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	511.777
Hilfefälle	k. A.	k. A.	k. A.	27
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte § 41 SGB VII)	k. A.	k. A.	k. A.	
<b>Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer</b>				
Aufwendungen für UMA in Euro	2.412.099	1.267.652	935.135	917.718
Hilfefälle	44	25	16	12

## 5. Hilfe zur Pflege

### 5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Kleve im Prüfgebiet Hilfe zur Pflege stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgt zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Auch die Hilfe zur Pflege ist hiervon betroffen. Es ist derzeit nicht abschätzbar und beurteilbar, wie sich die Auswirkungen der Pandemie künftig auf die Fallzahlen und Aufwendungen in der Hilfe zur Pflege auswirken werden.

#### Hilfe zur Pflege

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

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

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

Belastend für den Kreishaushalt sind vor allem die hohen Aufwendungen für die **stationären Leistungsbezieher**. Nur wenige Kreise haben höhere stationäre Transferaufwendungen je Leistungsbezieher. Ursächlich hierfür sind die hohen Kosten der stationären Pflege bei gleichzeitig geringer Kaufkraft im Kreis Kleve. Wer im Kreis Kleve stationär gepflegt wird, muss mit höherer Wahrscheinlichkeit unterstützende Hilfe zur Pflege beantragen, als in vielen anderen Kreisen und die Hilfeleistungen sind entsprechend höher.

Im Kreis Kleve werden die Kosten des ambulanten Pflegebedarfs der Pflegebedürftigen größtenteils durch die Pflegeversicherung gedeckt.

Aufgrund der gesetzlichen Änderungen ist ein deutlicher Rückgang der **Unterhaltserträge** zu verzeichnen, die den Haushalt des Kreises Kleve bisher entlastet haben. Umso wichtiger ist es,

Ansprüche gegen die derzeitige sogenannte Erben-Generation zu prüfen. Generierte Erträge entlasten den Kreishaushalt. Bei den Erträgen aus diesen privatrechtlichen Ansprüchen für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher bildet der Kreis Kleve den Minimalwert im Vergleich der Kreise.

Der Kreis Kleve verfügt über gute Grundlagen, das **Fach- und Finanzcontrolling** zu vertiefen. Der Kreis Kleve nimmt bereits an einem Vergleichsring der KGSt zur Hilfe zur Pflege teil. Steuerungsrelevante Kennzahlen sollte er unterjährig auswerten. Wichtige Steuerungsinformationen bieten Daten und Auswertungen zur Inanspruchnahme von niederschwelligen bzw. präventiven Angeboten.

## 5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Handlungsfeld Hilfe zur Pflege umfasst nach der Definition der gpaNRW folgende Aufgabenfelder:

- Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen (ambulant) und in Einrichtungen (stationär),
- Hilfe zur Pflege für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2 nach anderen Rechtsgrundlagen (z. B. §§ 27, 27a, 27b, 70, 71, 73 SGB XII),
- Pflege- und Wohnberatung,
- Wohn- und Teilhabegesetz-Behörde (WTG-Behörde, ehemals Heimaufsicht),
- Pflegewohngeld (§ 14 APG NRW<sup>29</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>29</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

### → Feststellung

Die Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung im Kreis Kleve wird sich belastend auf die Pflegesituation und damit auf die Hilfe zur Pflege auswirken. Es wird weniger pflegende Personen und mehr hochbetagte Menschen im Kreis Kleve geben. Eine kreisweite integrierte Sozialplanung würde den Kreis bei der Steuerung der Hilfe zur Pflege unterstützen.

Die Bedeutung der Hilfe zur Pflege nimmt wegen der wachsenden Alterung der Gesellschaft zu. Mit zunehmendem Alter steigt die Wahrscheinlichkeit pflegebedürftig zu sein.

Neben der demografischen Entwicklung wirken sich die gesellschaftlichen Entwicklungen auf die Art der Leistung, die Betreuung und die Unterbringung in der Hilfe zur Pflege aus. Der Anteil der ausschließlich durch Familienangehörige versorgten pflegebedürftigen Menschen wird mittel- bis langfristig weiter abnehmen. Einige der Gründe hierfür sind:

- Die Anzahl älterer Menschen nimmt tatsächlich und prozentual zu.
- Der Anteil älterer Menschen ohne familiären Hintergrund steigt.
- Die Familienstrukturen sind anders als früher (weniger Kinder, räumliche Entfernung).
- Pflegebedürftige können durch professionelle Unterstützung länger in ihren Wohnungen bleiben.
- Der Anteil dementer oder hochbetagter Pflegebedürftiger wächst.
- Die unterschiedliche Angebotsstruktur der Träger wirkt sich auf die Art der Versorgung der pflegebedürftigen Menschen aus.

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

### Bevölkerungsstruktur 2020 und 2040

Kennzahl	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2020	30,90	27,52	30,51	30,78	31,33	32,30	31

Kennzahl	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2020	14,66	12,70	14,57	14,97	15,41	16,29	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2020	6,25	5,67	6,48	6,91	7,35	7,88	31
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2040	25,45	22,41	25,09	25,32	25,61	26,48	31
Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2040	20,34	17,44	20,08	20,76	21,23	22,55	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2040	9,39	8,44	9,30	9,82	10,14	11,16	31

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

Die Bevölkerungsentwicklung zeigt, dass in der Prognose 2040 die Anteile 45- bis unter 65-Jährigen als in Frage kommende Pflegepersonen im Vergleich zu 2020 weiter sinken wird, während die Anteile der hochbetagten Menschen steigen. Im Vergleich der Kreise ist der Anteil der über 65-Jährigen jedoch 2020 und auch in der Prognose unterdurchschnittlich.

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

Der Kreis Kleve setzt sich seit Jahren mit dem Thema Alter auseinander. Die örtliche Pflegeplanung stützt sich bei der Bevölkerungsentwicklung u. a. auf das Demografiekonzept des Kreises Kleve 2021 und eigene Daten des Kreises. Die Pflegeplanung umfasst die Altersentwicklung der Bevölkerung. Sie zeigt die Angebote und Versorgungslücken sowohl für den Kreis Kleve als auch für seine kreisangehörigen Kommunen auf. Hieraus leitet der Kreis entsprechende Handlungsempfehlungen ab.

In den kommenden Jahren muss sich der Kreis Kleve zunehmend auch mit der Problematik der gesetzlichen Änderungen und des Fachkräftemangels auseinandersetzen. Da diese Entwicklungen mit steigenden Aufwendungen in der Hilfe zur Pflege einhergehen, aber wenig steuer-

bare Einflussfaktoren bieten, rücken präventive vorpflegerische Angebote und Maßnahmen zunehmend in den Fokus. Die Angebote müssen auf die veränderte Nachfrage und Entwicklung abgestimmt werden.

Der Fachkräftemangel in der Pflege wird sich in den kommenden Jahren verschärfen. Das hat zur Folge, dass insbesondere im ambulanten Pflegebereich die Bedarfe voraussichtlich nicht vollständig und zeitnah gedeckt werden können. Neue Patienten und Patientinnen können von den ambulanten Diensten nicht mehr aufgenommen werden. Die Folge wird sein, dass die Versorgung in der eigenen Häuslichkeit nicht mehr gewährleistet ist und eine Heimaufnahme für den pflegebedürftigen Menschen vorzeitig in Betracht kommen wird. Aber auch in der stationären Versorgung fehlen zunehmend Pflegefachkräfte, so dass es dort ebenfalls zu Engpässen kommen kann. Um die Versorgung der Pflegebedarfe auch zukünftig weiter gewährleisten zu können, ist der Kreis Kleve von gesamt- und arbeitsmarktpolitischen Entwicklungen abhängig. Weitere Erläuterungen hierzu sind unter dem Kapitel 5.6.1.1 Pflegelandschaft aufgeführt.

Eine Sozialplanung findet im Kreis Kleve nicht statt. Inwieweit heute und auch zukünftig pflegebedürftige Menschen 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 unterstützt dabei, kleinräumig Armutslagen bzw. soziale Unterschiede ermitteln und passgenaue Lösungsansätze finden zu können.

Die Sozialplanung verzahnt Themen wie den demografischen Wandel, allgemeine Lebenslagen, Armut und gesellschaftliche Entwicklungen und stellt ein zusätzliches wichtiges Steuerungselement u.a. für die Hilfe zur Pflege dar. Datengrundlagen sind in der Pflegeplanung und im Demografiekonzept des Kreises bereits vorhanden. Weitere Akteure, wie die freien Träger, sollten einbezogen werden, um evtl. deren vorliegende Daten und Erfahrungen berücksichtigen zu können oder diese bei Bedarf anzufordern.

Eine kreisweite Zusammenführung der Fachplanungen bzw. Beteiligung der unterschiedlichen Ämter (Gesundheit, Soziales, Jugend) und der kreisangehörigen Kommunen in einer integrierten Sozialplanung ergibt Synergieeffekte. Die Bedarfe und Angebote für unterschiedlichste Lebenslagen werden so erkannt, um daraus passgenaue wirksame Maßnahmen zu entwickeln.

Derzeit stellt das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalens Fördermittel für die Jahre 2022 – 2024 des Landes bereit, um die Initiierung sowie den Ausbau einer integrierten, strategischen Sozialplanung in Kreisen, kreisfreien und kreisangehörigen Städten und Gemeinden zu unterstützen.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte in Erwägung ziehen, eine Sozialplanung zu initiieren, um Bedarfe und Angebote erkennen und die Hilfe zur Pflege besser steuern zu können. Ob und in welchem Umfang zusätzliche personelle Ressourcen für diese Aufgabe erforderlich sind, muss der Kreis prüfen.

Die Sozialplanung unterstützt nicht nur die fachliche Steuerung der Hilfe zur Pflege, sondern vernetzt die Fachplanungen ämterübergreifend über alle sozialpolitischen Themen. Gleichzeitig

bildet sie durch die sozialräumliche Betrachtung eine verbesserte Grundlage für kommunalpolitische Entscheidungen. Es entstehen Synergien mit der Pflegeplanung, da Daten und Erkenntnisse gemeinsam genutzt werden können.

## 5.4 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

Der Kreis Kleve hat die Leistungsbezieher der ambulanten Hilfe zur Pflege nur für die Jahre 2019 und 2020 entsprechend der Definition der gpaNRW ermitteln können. Diese Aufgabe war bis Ende 2018 an die kreisangehörigen Kommunen delegiert. Dem Kreis liegen die entsprechenden Daten deshalb nicht vor. Bei einer Vielzahl von Kennzahlen können wir in diesem Bericht somit keine komplette Zeitreihe über vier Jahre darstellen.

### 5.4.1 Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Der Fehlbetrag stellt den Ressourcenverbrauch für die Pflichtaufgabe dar, der je nach Buchungspraxis und Organisationsform in den Kreisen unterschiedlich ausfallen kann. So nimmt der **Kreis Kleve** die Aufgabe der Hilfe zur Pflege seit 2019 vollumfänglich mit eigenem Personal wahr. Somit ist der Personaleinsatz dort höher, als wenn er diese Aufgabe ganz oder teilweise an seine kreisangehörigen Kommunen delegiert hätte. Im Falle einer Delegation wären die Personalaufwendungen bei den kreisangehörigen Kommunen höher, die allgemeine Kreisumlage sollte aber etwas geringer sein. Bezogen auf die Hilfe zur Pflege haben derzeit noch acht Kreise in NRW die ambulante Hilfe zur Pflege auf ihre kreisangehörigen Kommunen delegiert.

Seit Mitte 2022 bietet der Kreis Kleve eine kommunale Pflegeberatung für die Bürgerinnen und Bürger des Kreises an. In der Vergangenheit wurde die Beratung im Rahmen von virtuellen Pflegestützpunkten durch die Pflegekassen vorgenommen.

Für die Wohnberatung wurde das Projekt „Kostenfreie Wohnberatung vor Ort“ ins Leben gerufen. Im Rahmen eines Gutscheinsystems haben Ratsuchende die Möglichkeit, einen am Projekt tätigen Wohnberater bzw. eine Wohnberaterin auszuwählen. Die Abrechnung der Beratung erfolgt direkt zwischen den Beratenden und dem Kreis Kleve.

Diese Beratungsleistung der Wohnberatung verursachen nach Aussage des Kreises einen nur sehr geringen zusätzlichen Aufwand und wirken sich somit kaum auf den Fehlbetrag in der Hilfe zur Pflege aus.

Ausführungen zur Organisation der Unterhaltsheranziehung sowie zum Personaleinsatz macht die gpaNRW im Kapitel 5.6.1.1.

### Fehlbetrag Hilfe zur Pflege Kreis Kleve 2017 bis 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
ordentliche Erträge HzP in Mio. Euro	0,43	0,43	0,46	1,51
ordentliche Aufwendungen HzP in Mio. Euro	22,92	23,71	23,60	26,24
<b>Fehlbetrag HzP in Mio. Euro</b>	<b>22,49</b>	<b>23,28</b>	<b>23,14</b>	<b>24,73</b>
<b>Fehlbetrag HzP je Leistungsbezieher in Euro</b>	<b>k.A.</b>	<b>k.A.</b>	<b>21.606</b>	<b>22.782</b>
<b>Fehlbetrag HzP je Einwohner ab 65 Jahre in Euro</b>	<b>361</b>	<b>368</b>	<b>360</b>	<b>379</b>

Der Fehlbetrag der Hilfe zur Pflege absolut steigt im Zeitverlauf bis 2020. Die deutliche Erhöhung der ordentlichen Erträge und Aufwendungen ab 2020 ist auf eine Veränderung der Verbuchungssystematik des Kreises Kleve zurückzuführen. Bis Ende des Jahres 2019 wurden Rückzahlungen der Pflegeeinrichtungen aufgrund von Sterbefällen oder Auszügen von den Aufwendungen abgesetzt. Ab 2020 wurden diese Rückzahlungen entsprechend dem Bruttoprinzip als Erträge verbucht. Für das Vergleichsjahr 2020 entsprechen die hier dargestellten ordentlichen Aufwendungen somit den tatsächlich geleisteten Aufwendungen und die ordentlichen Erträge den tatsächlich vereinnahmten Erträgen in diesem Jahr. Nach Aussage des Kreises Kleve beabsichtigt dieser, die Buchungssystematik ab 2023 wieder umzustellen und Erträge entgegen dem Grundsatz des Bruttoprinzips abzusetzen. Dies sollte der Kreis aus Sicht der gpaNRW überdenken.

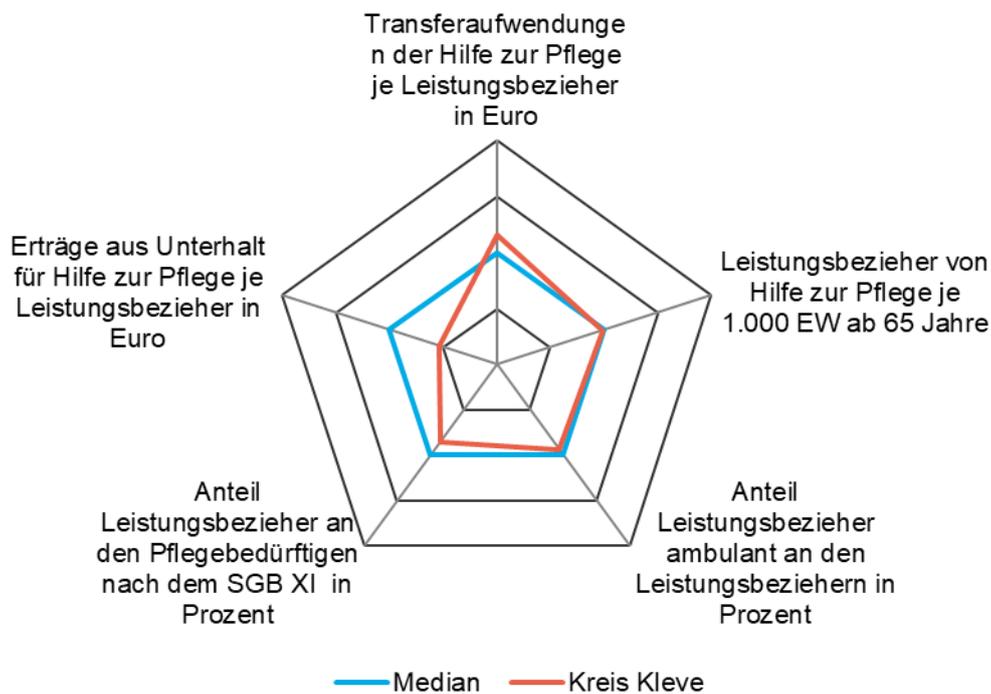
Die Entwicklungen im Einzelnen werden im Kapitel 5.4.2 Einflussfaktoren des Fehlbetrages analysiert.

#### 5.4.2 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Der Fehlbetrag wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Hierzu zählen beispielsweise die Leistungsdichte, die Aufwendungen je Leistungsbezieher und die ambulante Quote.

*Mit Hilfe geeigneter Steuerungsmaßnahmen sollte der Kreis den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung so niedrig wie möglich halten. Geeignete Steuerungsmaßnahmen umfassen beispielsweise eine gute Zugangssteuerung, präventive Maßnahmen und beratende Angebote sowie die Beachtung des Nachrangprinzips der Sozialhilfe.*

### Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege 2020



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung des Kreises Kleve im Verhältnis zum Index dar. Dabei bildet ein Wert des Kreises Kleve außerhalb des Index einen höheren und innerhalb einen niedrigeren Wert als der Index ab.<sup>30</sup>

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

- Eine umfassende Zugangssteuerung sowie ein geregelter Hilfeverfahren, unterstützt durch Pflegefachkräfte.
- Eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung im Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege durch ausreichend qualifiziertes Personal.

<sup>30</sup> Die Entwicklung der einzelnen Kennzahlen des Netzdiagrammes werden in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2021 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

- Eine trägerunabhängige (kommunale) Pflege- und Wohnberatung mit dem Einsatz von Pflegefachkräften, die pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen beratend unterstützt.
- Eine Steuerung der Pflegelandschaft durch die kommunale Pflegeplanung, um eine bedarfsgerechte Infrastruktur (auch im vorpflegerischen Bereich) vorzuhalten. Dazu zählt ein kommunal gesteuertes Quartiersmanagement.
- Ein Fach- und Finanzcontrolling mit entsprechenden Kennzahlen, die Optimierungs- und Steuerungsmöglichkeiten in finanzieller und fachlicher Hinsicht aufzeigen.

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

- In 2017 mit der Einführung des einrichtungseinheitlichen Eigenanteils (EEE).
- In 2020 mit der Einführung des Gesetzes zur Entlastung unterhaltsverpflichteter Angehöriger in der Sozialhilfe und in der Eingliederungshilfe (Angehörigen-Entlastungsgesetz) und
- in 2022 mit der Einführung des § 43c SGB XI mit der Zahlung eines Leistungszuschlages.

Diese haben einerseits zu einer Entlastung der örtlichen Sozialhilfeträger durch beispielsweise höhere Leistungen der Pflegeversicherung geführt. Andererseits hatten diese aber auch eine Belastung der örtlichen Sozialhilfeträger zur Folge. So sind durch das Angehörigen-Entlastungsgesetz die Erträge aus der Heranziehung von Unterhaltspflichtigen nahezu entfallen.

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

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

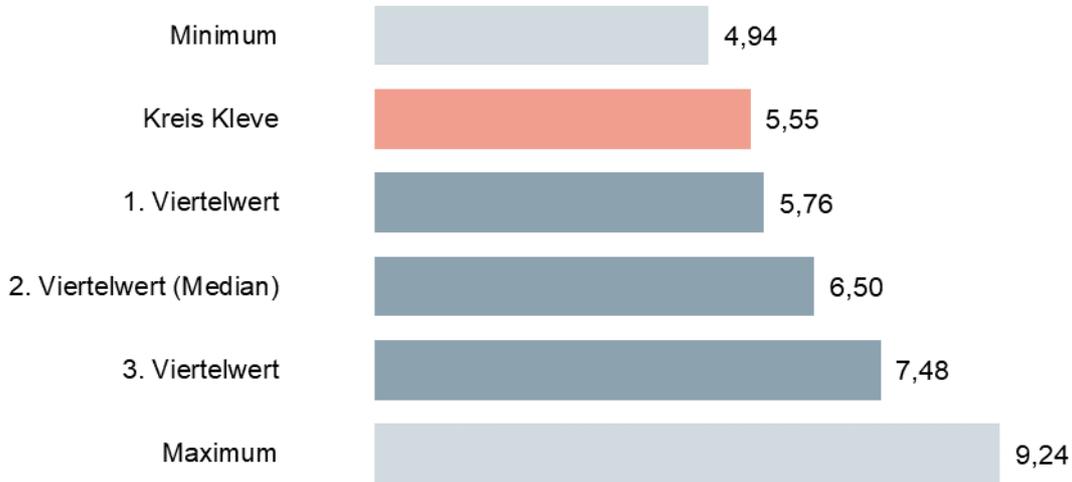
#### **5.4.2.1 Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent**

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

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

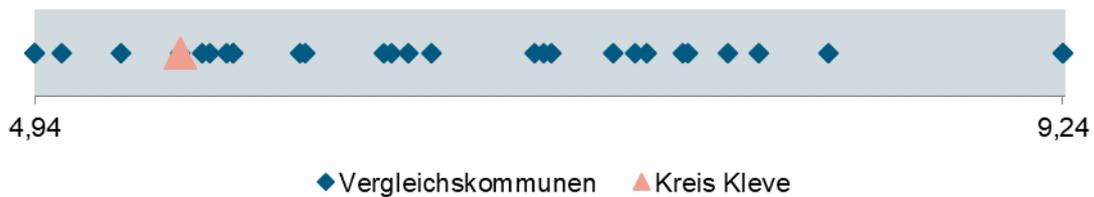
SGB XI nicht abdeckt. Die Leistungsbezieher des SGB XII erhalten in der Regel auch Leistungen nach dem SGB XI. Eine Ausnahme stellen lediglich die nicht-versicherten Personen dar. Die Kennzahl „Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent“ stellt die Anzahl der SGB XI-Empfänger und -Empfängerinnen ins Verhältnis zu den Leistungsbezieher, die SGB XII-Leistungen erhalten.

**Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent 2020**



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

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



Der Kreis Kleve hat einen geringen Anteil von Leistungsbeziehern des SGB XI, die zusätzlich Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII erhalten. Der Kreis konnte die Anzahl der Nicht-Versicherten nicht nennen, diese können das Ergebnis beeinflussen. Allerdings ist durch den geringen Anteil Leistungsbezieher nach dem SGB XII davon auszugehen, dass die Leistungen aus der Pflegeversicherung ausreichen, um die Pflegebedarfe der Mehrheit der pflegebedürftigen Menschen im Kreis Kleve zu decken. Die sozialen Strukturen im Kreisgebiet beeinflussen diese Kennzahl. Soweit ausreichend Einkommen und Vermögen vorhanden ist, können die Bedarfe über die Leistungen der Pflegeversicherung hinaus aus eigenen Mitteln der Pflegebedürftigen finanziert werden. Ist dies nicht der Fall, werden zusätzlich Leistungen des SGB XII benötigt. Im Vergleich der Kreise in Nordrhein-Westfalen ist die Kaufkraft im Kreis Kleve deutlich unterdurchschnittlich

bei einer geringen SGB II-Quote. Das deutet darauf hin, dass die Menschen im Kreis Kleve wirtschaftlich etwas schlechter gestellt sind als in anderen Kreisen und lässt die Vermutung zu, dass auch bei Pflegebedürftigkeit im Alter Leistungen aus dem SGB XII in Anspruch genommen werden müssen. Die Kennzahl des Kreises korreliert also zunächst einmal nicht mit den sozialen Strukturen.

Eine Erklärung für den geringen Anteil an Leistungsbeziehern der Hilfe zur Pflege wären die familiären Strukturen im Kreis Kleve. Wenn diese besonders gut ausgeprägt sind, können auch mehr Pflegebedürftige zu Hause gepflegt werden und müssen keine zusätzlichen Leistungen neben denen der Pflegeversicherung in Anspruch nehmen. Die Pflege könnte so öfter ohne aufstockende Leistungen nach dem SGB XII sichergestellt werden.

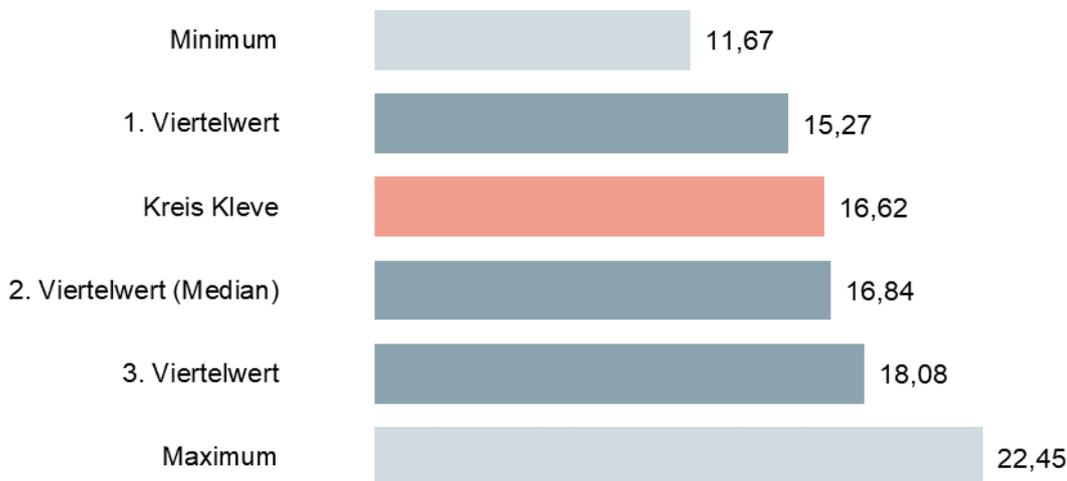
Das hat aber auch zur Folge, dass es viele SGB XI-Empfänger gibt, die nicht bekannt sind. Um diesen Personenkreis rechtzeitig bezüglich möglicher Heimaufnahmen beraten zu können, rücken die präventiven Angebote, wie z. B. die Pflege- und Wohnberatung in den Vordergrund. Die ambulante Quote verdeutlicht die Problematik. Der Anteil der ambulanten Leistungsbezieher in der Hilfe zur Pflege ist im Kreis Kleve unterdurchschnittlich. Der ambulante Pflegebedarf wird hauptsächlich durch die Pflegeversicherung gedeckt. Bei einer drohenden stationären Unterbringung aus der Häuslichkeit heraus ist dieser Personenkreis für den Kreis schwer zu erreichen. Präventive und beratende Angebote müssen für pflegende Angehörige und Betroffene daher bekannt und leicht zugänglich sein.

#### **5.4.2.2 Leistungsdichte**

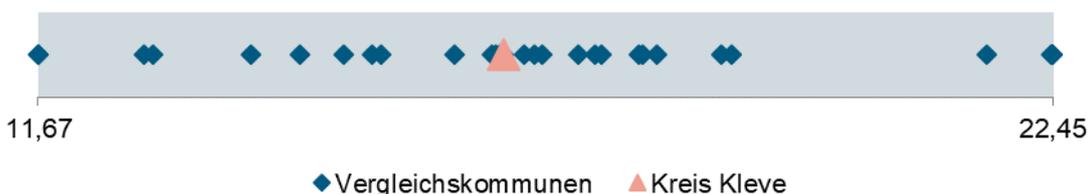
- Sowohl bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen, als auch außerhalb von Einrichtungen ist der Anteil der Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre im Kreis Kleve unterhalb des Median.

Die gpaNRW definiert die Leistungsdichte als Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre.

### Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 EW ab 65 Jahre 2020



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



### Leistungsdichte Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Kleve	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	14,89	9,11	13,66	14,89	16,04	19,51	29

Sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich ist die Leistungsdichte Hilfe zur Pflege unterdurchschnittlich. Wie in den vorstehenden Kapiteln angesprochen, steht die Leistungsdichte u.a. im Zusammenhang mit der Altersstruktur der Bevölkerung, den sozialen Strukturen und den Steuerungsleistungen des Kreises. Dies hat wiederum Auswirkungen auf die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege.

### 5.4.2.3 Aufwendungen Hilfe zur Pflege

➔ Im Jahr 2020 hat der Kreis Kleve die zweithöchsten Aufwendungen für die Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher.

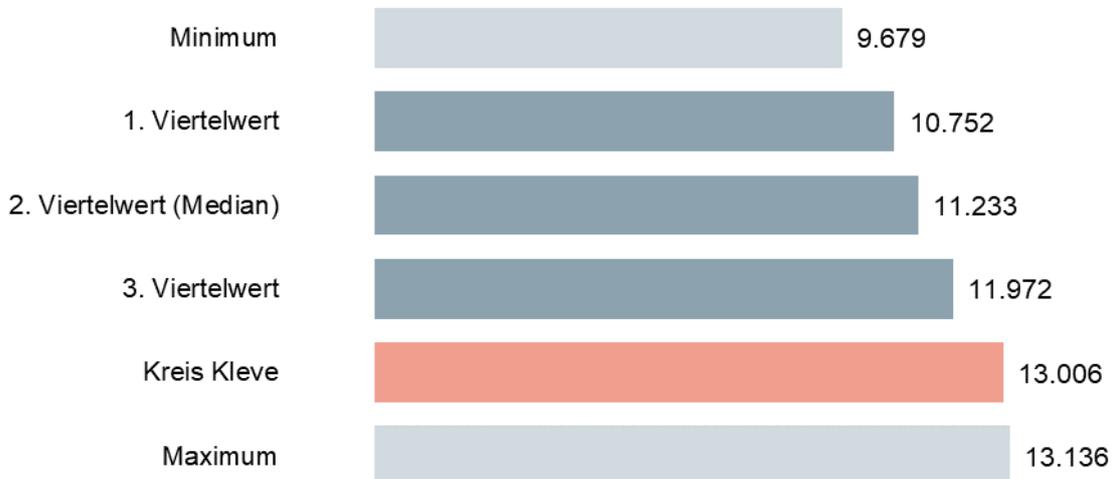
➔ **Feststellung**

Dem Kreis Kleve war es nicht möglich die nicht-pflegeversicherten Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege auszuwerten.

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

Den größten Anteil der Aufwendungen bei der Hilfe zur Pflege stellen die Transferaufwendungen dar. Diese analysieren wir daher im Folgenden genauer. Die Transferaufwendungen des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe (Landschaftsverband) sind in diesem Vergleich nicht enthalten.

**Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2020**



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



Die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher des **Kreises Kleve** positionieren sich 2020 nur knapp unter dem Maximalwert.

**Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher ambulant und stationär 2020**

Kennzahl	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	11.538	5.723	7.861	9.220	10.816	14.100	28
Transferaufwendungen HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	13.177	9.525	11.030	11.447	12.221	13.332	27

Der Kreis Kleve hat sowohl für die ambulante, als auch für die stationäre Hilfe zur Pflege höhere Transferaufwendungen je Leistungsbezieher als die meisten anderen im Vergleich enthaltenen Kreise.

Mitverantwortlich für die hohen Aufwendungen der ambulanten Hilfen ist der Anteil an Leistungsbeziehern in sogenannten ambulanten Wohngemeinschaften (ABW). Bei rund 113 ambulanten Hilfefällen gesamt in 2020 und davon 30 Hilfefällen die in einer solchen Wohngemeinschaft untergebracht sind, liegt der Anteil damit bei 34 Prozent.

Die Kosten unterscheiden sich dabei nicht wesentlich von denen stationärer Einrichtungen. Auch der Betreuungsumfang ist je nach Ausgestaltung der Pflegewohngemeinschaft ähnlich.

Ein weiterer belastender Faktor ist die unterschiedliche Anrechnung von Einkommen. Bei ambulanten Wohngemeinschaften wird auch der Einkommenseinsatz ähnlich geregelt wie bei der Pflege Zuhause. Das bedeutet, dass die Einkommensgrenze nach § 85 SGB XII angewendet wird. In stationären Einrichtungen dagegen wird das Einkommen bis auf einen Barbetrag vollständig angerechnet.

Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass die Möglichkeit der selbstverantworteten Wohngemeinschaften deutlich häufiger genutzt wird, als die der anbieterverantworteten Wohngemeinschaften. Für die Kommunen fehlt dadurch eine eindeutige gesetzliche Regelung zu den anbieterverantworteten Wohngemeinschaften, um den Grundsatz des selbstbestimmten Wohnens in der Sozialhilfe rechtmäßig umzusetzen. Die Pflege in einer Wohngemeinschaft ist grundsätzlich der ambulanten Hilfe zur Pflege zuzurechnen. Anbieterverantwortete Wohngemeinschaften sind in vielerlei Hinsicht aber vergleichbar mit vollstationären Pflegeeinrichtungen.

Ein Grund für die vergleichsweise hohen stationären Aufwendungen könnten die Hilfebedürftigen sein, die nicht pflegeversichert sind. Für diesen Personenkreis muss der Kreis Kleve die gesamten Aufwendungen übernehmen. Die Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege, welche nicht pflegeversichert sind, ist dem Kreis Kleve nicht bekannt.

→ **Empfehlung**

Um Transparenz zu schaffen und die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege bestmöglich steuern zu können, sollte der Kreis Kleve die Anzahl der nicht-pflegeversicherten Leistungsbezieher zukünftig auswerten. Er sollte dafür wie geplant Kontakt zum Rechenzentrum aufnehmen.

Der unter Kapitel 5.4.2 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege erläuterte Leistungszuschlag wird ab 2022 zum Tragen kommen. Der Eigenanteil bei Pflegebedürftigkeit wird begrenzt und in einer prozentualen Staffelung je nach Verweildauer im Heim günstiger für den Pflegebedürftigen. Dies wird sich zunächst begünstigend auf die zu gewährende stationäre Hilfe zur Pflege auswirken, was sich voraussichtlich aber durch Tariferhöhungen und steigende Investitionskosten wieder aufheben wird.

Ein weiterer beeinflussender Faktor für die Höhe der Transferaufwendungen in Einrichtungen ist der Einrichtungseinheitliche Eigenanteil (EEE). Vergleicht man die durchschnittlichen Entgelte zum Stand 01. Januar 2022 für die stationäre Unterbringung, liegt der EEE des Kreises Kleve im Vergleich zu den anderen Kreisen in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) mit 1.054 Euro über dem Durchschnittswert von 1.010 Euro. Gleiches gilt auch für einen Vergleich der Kosten für Unterkunft und Verpflegung im Bereich des LVR. Dies führt dazu, dass die durchschnittliche Zuzahlung pro Monat für die Unterbringung in Einrichtungen im Kreis Kleve bei rund 2.122 Euro liegt. Der Durchschnitt im Gebiet des LVR beträgt rund 2.089 Euro. Das Preisniveau der Heime ist daher im Kreis Kleve leicht erhöht. Höhere Kosten für die Unterbringung bei gleichzeitig geringeren Einkommenseinsätzen der Pflegebedürftigen aufgrund der geringen Kaufkraft im Kreis Kleve können zu den vergleichsweise hohen stationären Aufwendungen je Leistungsbezieher in der Hilfe zur Pflege führen.

Neben den dargestellten Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege stationär haben die Leistungsbezieher in der Regel auch einen Anspruch auf Pflegegeld nach dem APG NRW. Zudem kann Pflegegeld auch von Pflegebedürftigen in Anspruch genommen werden, die ansonsten die Unterbringungskosten selbst tragen.

**Aufwendungen für Pflegegeld je Leistungsbezieher Pflegegeld in Euro 2020**

Kennzahl	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegegeld je Leistungsbezieher Pflegegeld in Euro	8.030	6.287	6.777	7.419	7.791	8.220	27

Auch die Aufwendungen für Pflegegeld sind im Kreis Kleve vergleichsweise hoch. Auf den Einwohner über 65 Jahre bezogen ist das Pflegegeld mit 147 Euro ebenfalls höher als in Dreiviertel der Vergleichskreise.

Im Kreis Kleve müssen Pflegebedürftige eher viel für einen stationären Pflegeplatz bezahlen. Neben dem EEE und den Kosten für Unterkunft und Verpflegung sind insbesondere die Investitionskosten ausschlaggebend. Zur Deckung der Investitionskosten einer Einrichtung kann Pfe-

gewohnngeld beantragt werden. Die Investitionskosten fallen höher aus, wenn mehr in die Einrichtung investiert wurde (unter anderem, um die vorgeschriebene Einzelzimmerquote einzuhalten).

Die Höhe des Pflegewohngeldes ist nur bedingt durch die Kreise steuerbar. Weniger stationäre Unterbringungen bedingen auch geringere Aufwendungen beim Pflegewohnngeld. Eine bedarfsgerechte ambulante Versorgungsstruktur bei gleichzeitiger Steuerung bezüglich der Unterbringung in stationären und ähnlichen Einrichtungen sollte daher im Fokus des Kreises stehen.

#### 5.4.2.4 Ambulante Quote

Das Verhältnis der Leistungsbezieher ambulant zu allen Leistungsbeziehern drückt die „Ambulante Quote“ aus. In den interkommunalen Vergleich sind 26 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbeziehern in Prozent 2020



Aufgrund der gesetzlichen Änderungen ist die ambulante Quote kein Indikator mehr für die präventive Steuerungsleistung des **Kreises Kleve** und lässt sich nicht mit vorangegangenen Prüfungen der gpaNRW vergleichen. Die ambulante Quote liegt im Kreis Kleve in 2020 bei 10,41 Prozent, bei einem Median von 11,05 Prozent.

Wie im Kapitel 5.4.2.1 „Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent“ dargestellt, ist die Steuerung im vorpflegerischen Bereich erschwert. Die niedrige ambulante Quote zeigt, dass rund 89 Prozent der Bezieher von Hilfe zur Pflege in Einrichtungen versorgt werden. Für den Träger der Sozialhilfe ist es schwieriger geworden, den Personenkreis, der von der ambulanten Pflege in den stationären Bereich wechselt, zu erreichen. Gleichzeitig ist durch die Zunahme der ambulanten Wohngemeinschaften zwar der Grundsatz des selbstbestimmten Wohnens gestärkt worden. Dies bedeutet aber auch, dass die Kosten der ambulanten Pflege insgesamt steigen.

### 5.4.2.5 Erträge Hilfe zur Pflege

- Aufgrund der gesetzlichen Änderungen ist ein deutlicher Rückgang der Unterhaltserträge zu verzeichnen. Dies belastet den Haushalt des Kreises Kleve.
- Bei den sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen kann der Kreis Kleve nur sehr geringe Erträge erzielen. Die Sachbearbeitenden sind fachlich geschult, sodass aus Sicht des Kreises notwendiges Spezialwissen vorhanden ist.

→ **Feststellung**

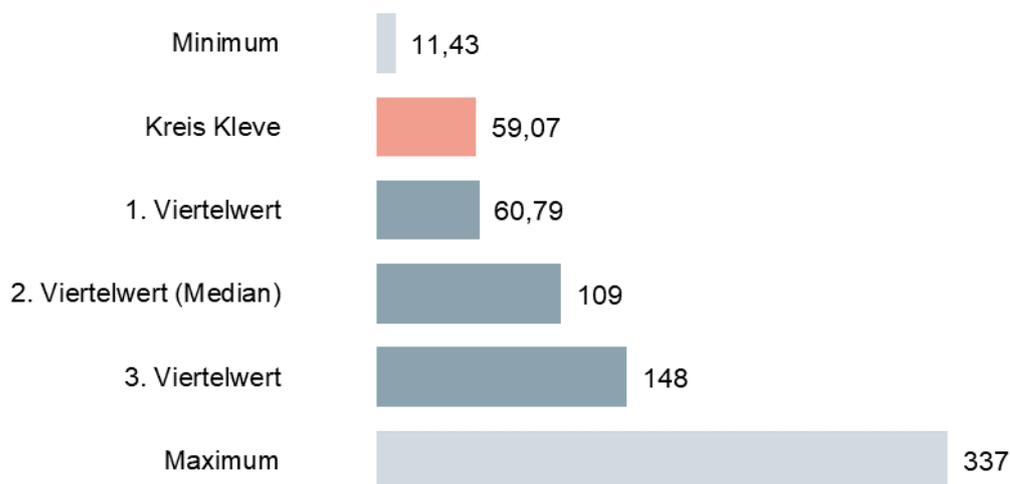
Die Erträge aus Unterhalt und sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen werden aktuell ohne eine Differenzierung für Hilfe zur Pflege außerhalb und innerhalb von Einrichtungen im Kreis haushalt gebucht.

*Ein Kreis sollte im Fall von Leistungen für die Hilfe zur Pflege nach § 2 Abs. 2 SGB XII i. V. m. § 94 SGB XII die Unterhaltspflichtigen zum Unterhalt heranziehen. Darüber hinaus sollte der Kreis auch sonstige privatrechtliche Ansprüche wie Schenkungsrückforderungsansprüche prüfen, diese ggf. nach § 93 SGB XIII auf sich überleiten und verfolgen.*

Seit dem 01. Januar 2020 sind Eltern und Kinder von Leistungsbeziehern erst bei einem Jahresbruttoeinkommen von mehr als 100.000 Euro zur Zahlung von Unterhaltsleistungen heranzuziehen. Es besteht eine gesetzlich normierte Vermutung, dass die Unterhaltsverpflichteten die Jahreseinkommensgrenze im Regelfall nicht überschreiten. Der Kreis kann bei Anhaltspunkten für ein höheres Einkommen Unterhaltspflichtige zur Auskunft verpflichten.

Durch die neue Rechtslage ist davon auszugehen, dass die meisten Unterhaltsschuldner von den Unterhaltsansprüchen freigestellt sind bzw. nicht mehr zum Unterhalt herangezogen werden. Hierdurch ist eine Möglichkeit zur Refinanzierung der Aufwendungen erheblich eingeschränkt worden. Allerdings können auch weitere privatrechtliche Ansprüche nach § 93 SGB XII übergeleitet und geltend gemacht werden. Hierzu zählen beispielsweise Ansprüche aus vertraglichen Verpflichtungen (Wohnrechte, Leibrenten, Altenteilrechte) oder Ansprüche aus Schenkungsrückforderungsansprüchen nach § 528 BGB.

### Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Durch die Gesetzesänderungen sind die Erträge aus Unterhalt im Kreis Kleve deutlich zurückgegangen. In 2019 konnte der Kreis noch knapp 447 Euro je Leistungsbezieher vereinnahmen.

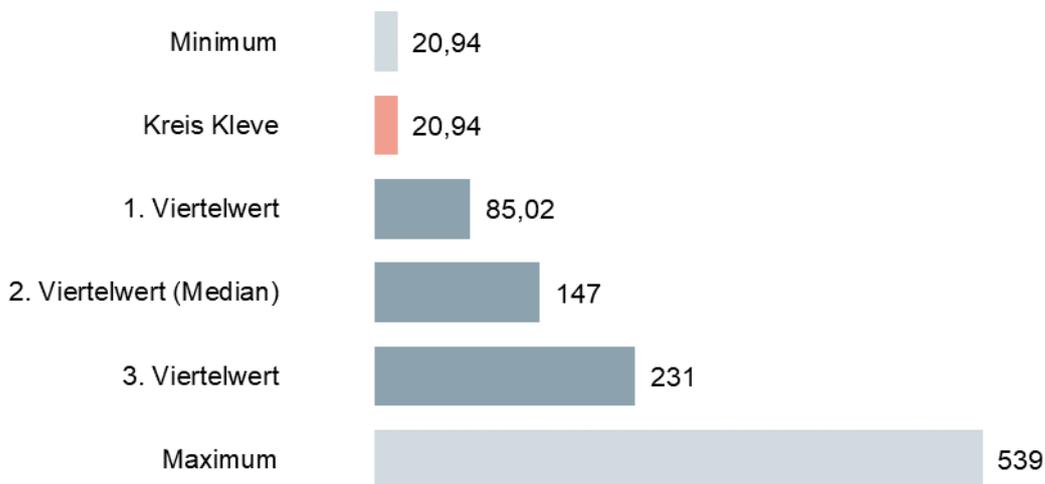
Ab 2020 besteht die Regelung, erst ab 100.000 Euro Jahresbruttoeinkommen die Unterhaltsverpflichtung zu prüfen. Hierdurch ist es auch im **Kreis Kleve** zu einem deutlichen Rückgang der Erträge aus Unterhalt gekommen.

Im Kreis Kleve sind die Unterhaltsansprüche aus Vorjahren inzwischen berechnet und vereinbart.

Ausführungen zur Organisation der Unterhaltsheranziehung sowie zum Personaleinsatz macht die gpaNRW im Kapitel 5.5.2.2.

Nach dem Inkrafttreten des Angehörigen-Entlastungsgesetzes stellen die privatrechtlichen Ansprüche gem. § 93 SGB XII einen wichtigen Punkt des sozialhilferechtlichen Grundsatzes des Nachrangs dar. Sie haben das Potenzial, den Kreishaushalt deutlich zu entlasten. Schenkungen von Personen der Generation, die aktuell pflegebedürftig sind oder werden, haben deutlich zugenommen. Umso wichtiger ist es, Ansprüche gegen die sogenannte Erben-Generation zu prüfen. Haben leistungsberechtigte Personen vorrangige Zahlungsansprüche oder geldwerte Ansprüche gegen Dritte, kann der Kreis Kleve 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:



Die Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher des **Kreises Kleve** sind von 0,94 Euro und insgesamt 1.010 Euro an Erträgen in 2019 auf 20,94 Euro und insgesamt 22.729 Euro in 2020 angestiegen. Der Kreis Kleve bildet trotz dieses Anstieges 2020 den Minimalwert.

Die privatrechtlichen Ansprüche werden im Kreis Kleve innerhalb der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege überprüft und bearbeitet. Derzeit wird altersbedingt der Personenkreis pflegebedürftig, der zu der sogenannten Erben-Generation zählt. Das bedeutet, dass sozialhilferechtlich anrechenbares Einkommen und Vermögen zur Verfügung stehen. Zielsetzung bei einem Schenkungsrückforderungsanspruch des Kreises Kleve ist es, bei Ansprüchen vorab eine vermittelnde Rolle einzunehmen. Vor Aufnahme des Antrages auf Hilfe zur Pflege wird über die evtl. Forderungen des Sozialhilfeträgers aufgeklärt, um so gerichtliche Verfahren und Sozialhilfeforderungen im Voraus einzugrenzen. Bei Antragsaufnahme wäre der Schenkungsrückforderungsanspruch im gleichen Zuge geltend zu machen.

Für die Geltendmachung von Erträgen wird entsprechendes Fachwissen benötigt, da parallel zivilrechtliche und öffentlich-rechtliche Ansprüche zu berücksichtigen sind. Die gesetzlichen Voraussetzungen, um zivilrechtliche Ansprüche überzuleiten, sind andere als sonst in der Sozialverwaltung anzuwendende Rechtsgrundlagen. Dies gilt auch für den Kostenersatz durch Erben. Die Verfolgung dieser Art von Ansprüchen bietet eine Möglichkeit, den Kreishaushalt zu entlasten. Nach Angaben der Verwaltung werden sämtliche Mitarbeitenden in der Sachbearbeitung

regelmäßig zum Thema der Schenkungsrückforderungsansprüche fortgebildet. Die Erforderlichkeit zur Spezialisierung dieses Aufgabenbereiches wird daher nicht gesehen.

Die Erträge aus Unterhalt und sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen werden bisher im Kreishaushalt nicht differenziert nach Hilfe zur Pflege innerhalb und außerhalb von Einrichtungen dargestellt.

→ **Empfehlung**

Um weitere Steuerungsinformationen im Bereich der Erträge zu erhalten, sollte der Kreis Kleve, die Erträge differenzierter erfassen und auswerten.

## 5.5 Organisation und Personaleinsatz

### 5.5.1 Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

→ Alle an der Hilfe zur Pflege beteiligten Bereiche sind organisatorisch in der Abteilung 4.2 – Soziales und Pflege zusammengefasst. Dies unterstützt die Zusammenarbeit und Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege. Synergien können so genutzt werden.

→ **Feststellung**

Der Kreis Kleve hat die Prozesse in der Hilfe zur Pflege noch nicht beschrieben.

*Ein Kreis sollte den Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege so organisieren, dass eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung möglich ist.*

Die Aufgabenbereiche Jugend, Soziales und Jobcenter sind dem Fachbereich 4 zugeordnet. Die Abteilung 4.2 – Soziales und Pflege untergliedert sich in die Sachgebiete

- 4.21 Soziale Dienste und
- 4.22 Hilfe zur Pflege

Zusätzlich zu der Sachbearbeitung der Hilfen zur Pflege in und außerhalb von Einrichtungen sind Sondersachgebiete eingerichtet, die eine spezialisierte Bearbeitung ermöglichen, wie z. B. die Unterhaltsheranziehung und Bestattungskosten. Der Grundsatz „ambulant vor stationär“ steht in allen Handlungsfeldern im Fokus. Die leistungsrechtliche Prüfung findet in der Sachbearbeitung statt, insbesondere die Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse. Für schwierige Fallkonstellationen bzw. vertragliche und rechtliche Grundsatzfragen stehen die Sachgebietsleitung und deren Stellvertretung den Mitarbeitenden beratend zur Verfügung.

Arbeitshilfen, Checklisten und Richtlinien stehen der Sachbearbeitung zur Verfügung und ermöglichen eine einheitliche Fallbearbeitung. Stellenbeschreibungen liegen vor.

Prozessbeschreibungen gibt es bisher noch nicht. Diese werden aber aktuell entwickelt. Das Onlinezugangsgesetz (OZG) sieht vor, dass die Verwaltungsdienstleistungen digital zur Verfügung gestellt werden, d.h., dass insbesondere die Antragstellung von Leistungen der Verwaltung online erfolgen kann. Die Corona-Pandemie hat die Wichtigkeit der Digitalisierung deutlich

in den Vordergrund gerückt. Die internen Arbeitsprozesse sind digital zu erfassen, um die Anforderungen des OZG umsetzen zu können. Gleichzeitig besteht die Chance, die internen Prozessabläufe zu überprüfen und ggf. zu optimieren. Für die Mitarbeitenden bedeutet das eine erleichterte Fallbearbeitung sowie einen verbesserten Informationsfluss und ein gesichertes Wissensmanagement.

Für die Umsetzung des OZG hat der Kreis Kleve alle Vorbereitungen getroffen. Zudem gibt es erste Überlegungen zur Umstellung auf die E-Akte.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte, wie bereits begonnen, auch im Hinblick auf die geplante Umstellung auf die E-Akte die Prozesse der Hilfe zur Pflege beschreiben bzw. visualisieren. Das unterstützt die Sachbearbeitung, Optimierungsmöglichkeiten in den Abläufen werden sichtbar.

Für die sozialen Aufgaben hat das Land NRW übergangsweise die Sozialplattform geschaffen. Bisher sind die Onlinebeantragungen für das Arbeitslosengeld II, für die Hilfe zum Lebensunterhalt und für das Wohngeld freigeschaltet. Die Hilfe zur Pflege kann bereits online über die Homepage des Kreises Kleve beantragt werden.

### 5.5.1.1 Delegation von Aufgaben

Der Kreis ist als örtlicher Träger der Sozialhilfe Kostenträger für die Hilfe zur Pflege und für die rechtmäßige Durchführung der an die kreisangehörigen Kommunen delegierten Aufgaben verantwortlich. Er kann auf Grundlage einer geltenden Delegationssatzung den kreisangehörigen Kommunen zur Entscheidung im eigenen Namen die Durchführung der obliegenden Aufgaben nach dem SGB XII übertragen. Hierbei kann sich der Grad und die Ausgestaltung der Delegation von Kreis zu Kreis unterscheiden.

Der Kreis Kleve bearbeitet seit 2019 die Hilfe zur Pflege vollständig. Auch die Bearbeitung der ambulanten Hilfe zur Pflege erfolgt seitdem durch den Kreis.

### 5.5.2 Personaleinsatz Hilfe zur Pflege

*Ein Kreis sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben der Hilfe zur Pflege effektiv und mit der erforderlichen Qualität bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt.*

Die letzten Jahre sind geprägt von einer zusätzlichen Belastung der Sachbearbeitung aufgrund verschiedener Faktoren. Dazu zählen die Corona-Pandemie, die gesetzlichen Änderungen durch die Einführung der Grundrente und der Pflegereform sowie aktuell durch den Ukraine-Krieg. Insbesondere die Abordnung einzelner Mitarbeitenden, um unterstützend Aufgaben bei der Pandemiebewältigung zu übernehmen, hat zu Mehrbelastungen innerhalb des Sozialamtes geführt. Der **Kreis Kleve** gibt an, dass die Ist-Personalausstattung in der Hilfe zur Pflege kurzfristig über dem Soll lag. Laut Angaben des Fachbereiches wurde mehr Personal eingesetzt, um die durch Vakanzes vorhandenen Bearbeitungsrückstände abzubauen. Aktuell sind nach Aussage des Kreises in der Abteilung 4.2 jedoch wieder Stellen vakant.

Der Rückgang der ambulanten Hilfen sowie die Änderungen im Unterhaltsrecht und dem damit verbundenen Stellenabbau hat zu einer Stellenverschiebung zugunsten der stationären Hilfen geführt. Bearbeitungsrückstände bestehen durch das zusätzliche Personal nicht mehr.

Eine Personalbedarfsplanung für die Abteilung Soziales erstellt der Fachbereich 1 – Zentrale Dienste. Ebenfalls sind Richtwerte für die Fallbelastung der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege festgelegt.

### 5.5.2.1 Personaleinsatz Leistungsgewährung

- ➔ Der Einsatz von Pflegefachkräften stellt eine wichtige Unterstützung der Sachbearbeitung dar. Die bedarfsgerechte Versorgung der Pflegebedürftigen wird so gewährleistet und gleichzeitig wirtschaftliche Aspekte einbezogen.

Im Kreis Kleve werden in 2020 eine Vollzeit-Stelle für die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege ambulant und 8,17 Vollzeit-Stellen für die Hilfe zur Pflege stationär eingesetzt. Bei den stationären Leistungsbeziehern werden die zu bearbeitenden Fälle in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Rheinland sowie die Pflegegeld-Selbstzahler berücksichtigt.

#### Personaleinsatz Leistungsgewährung 2020

Kennzahl	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher ambulant je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung ambulant	113	59	86	91	109	246	16
Leistungsbezieher stationär je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung stationär	160	88	127	149	172	202	23

Es ist zu beachten, dass die Sachbearbeitung neben den laufenden Fällen durch die Zu- und Abgänge belastet wird. Zudem teilt der Kreis mit, dass es bei den Anträgen oft zu einer hohen Anzahl von Ablehnungen kommt, die zwar auch Bearbeitungsaufwand erzeugen, aber nicht bei den laufenden Zahlfällen berücksichtigt werden.

Der Kreis Kleve setzt zusätzlich Pflegefachkräfte mit 1,00 Vollzeit-Stelle im Produkt „0505 Hilfe zur Pflege“ ein. Zu den Aufgaben zählen u. a. die Überprüfung eingehender Rechnungen der ambulanten Pflegedienste, die Feststellung der Heimnotwendigkeit im Rahmen der Überleitung aus Krankenhäusern bei Nicht-Versicherten, die neutrale Beratung zu komplementären, ambulanten Hilfsangeboten und die Prüfung von (Pflege-) Prozess- und Ergebnisqualität in Betreuungseinrichtungen im Bereich der WTG-Behörde.

Bei den Pflegegraden 2 bis 5 besteht ein Rechtsanspruch auf Leistungen zur stationären Pflege nach § 65 SGB XII, wenn die häusliche oder teilstationäre Pflege nicht möglich ist oder wegen der Besonderheit des einzelnen Falls nicht in Betracht kommt. Die Pflegefachkraft überprüft die

Heimnotwendigkeit bei Nicht-Versicherten und im Einzelfall bei Versicherten unterhalb des Pflegegrades 3. Im Kreis Kleve wird grundsätzlich von Heimnotwendigkeit ausgegangen, wenn die Pflegekasse Leistungen der vollstationären Pflege bewilligt hat.

### 5.5.2.2 Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung

→ Der Kreis Kleve hat die Stellen der Unterhaltsheranziehung den Entwicklungen angepasst.

Im Kreis Kleve werden in 2020 0,05 Vollzeit-Stellen für die Unterhaltsheranziehung bei 20 Unterhaltsberechnungsfällen eingesetzt. Eine Differenzierung der Stellen der Unterhaltsheranziehung nach Stellenanteilen für ambulant und stationär ist nicht möglich.

#### Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung 2020

Kennzahl	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle	400	8	33	60	192	456	13

Die Unterhaltssachbearbeitung wird im **Kreis Kleve** im Sachgebiet 4.22 von der Leitung des Sachgebietes oder deren Vertretung wahrgenommen.

Wie im Kapitel Erträge bereits aufgegriffen, sind aufgrund des Angehörigen-Entlastungsgesetzes die Unterhaltsberechnungsfälle deutlich von 1998 in 2019 auf 20 in 2020 zurückgegangen. In 2019 standen für die Unterhaltsheranziehung noch 1,28 Vollzeit-Stellen zur Verfügung.

Um einschätzen zu können, ob eine Unterhaltungspflicht bestehen könnte, wird derzeit im Sozialhilfeantrag über einen zusätzlichen Vordruck der Beruf, die derzeit ausgeübte Tätigkeit, der Arbeitgeber, die Art des Einkommens und ein Jahreseinkommen über 100.000 Euro der potenziell Unterhaltspflichtigen abgefragt. Bei einem vermuteten Jahresbruttoeinkommen über 100.000 Euro wird der Unterhaltsanspruch überprüft.

### 5.5.3 Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde

→ Im Vergleich zu den anderen Kreisen hat der Kreis Kleve weniger Vollzeit-Stellen in der WTG-Behörde je 10.000 Einwohner über 65 Jahre als die meisten anderen Kreise. Eine Vollzeit-Stelle ist so für vergleichsweise viele Einrichtungen zuständig.

#### → Feststellung

Neben den Herausforderungen der Pandemie kommen weitere neue Aufgaben auf die WTG-Behörde zu, die in den Arbeitsabläufen zu berücksichtigen sind. So wird die Anpassung des WTG im Jahr 2023 bezüglich des Gewaltschutzes zu erhöhten Anforderungen bei den Beschäftigten führen.

*Die WTG-Behörde des Kreises ist nach dem Wohn- und Teilhabegesetz (WTG) und seiner Durchführungsverordnung (WTG-DVO) verpflichtet, eine behördliche Qualitätssicherung durchzuführen. Hierzu wird die Einhaltung der ordnungsrechtlichen Standards sowohl für Angebote*

zur Pflege und Betreuung älterer Menschen als auch für Menschen mit Behinderungen geprüft. Dazu zählen die Einhaltung von Mindeststandards bei der personellen Ausstattung, bei den Anforderungen an das Fachpersonal, bei den Regelungen über die Wohnqualität in den Angeboten und bei der Mitwirkung und Mitbestimmung der Nutzerinnen und Nutzer. Werden Mängel festgestellt, soll die WTG-Behörde zunächst über die Möglichkeiten zur Abstellung dieser Mängel beraten. Soweit Mängel oder deren Ursachen nicht abgestellt werden, soll die WTG-Behörde Anordnungen erlassen, die bis hin zur Untersagung des Betriebes des Wohn- und Betreuungsangebotes reichen können. Hierzu bedarf es einer angemessenen qualitativen und quantitativen Personalausstattung.

Die WTG-Behörde ist im **Kreis Kleve** im Sachgebiet 4.21 – Soziale Dienste im Fachbereich Jugend, Soziales und Jobcenter angesiedelt. Im Jahr 2020 sind 1,98 Vollzeit-Stellen in der WTG-Behörde tätig. Enthalten sind hier 0,30 Vollzeit-Stellen für den Einsatz von Pflegefachkräften. Die Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen bezogen auf die Hilfe zur Pflege im Kreisgebiet beläuft sich auf 119 Einrichtungen.

#### Stellenausstattung WTG-Behörde 2020

Kennzahl	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen WTG-Behörde je 10.000 EW über 65 Jahre	0,30	0,28	0,46	0,53	0,64	0,82	30
Einrichtungen je Vollzeit-Stellen WTG-Behörde	60	16	28	34	45	60	30

Die WTG-Behörde ist ein besonders wichtiger Faktor in dem System der Pflege. Ihre Aufgaben sind u. a. die Überwachung und Einhaltung der ordnungsrechtlichen Standards in den Einrichtungen sowie die Beratung der Einrichtungen und der Menschen in den Einrichtungen bzw. 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.

Für die WTG-Behörde gibt es keine Richtwerte für eine ausreichende Personalausstattung. Sie ist angemessen auszustatten, um die Aufgaben der Regel- und Anlassprüfungen wahrnehmen zu können. § 14 Abs. 12 WTG schreibt lediglich vor, dass die zuständigen Behörden die Durchführung der behördlichen Qualitätssicherung durch Personen mit der hierzu erforderlichen Fachkunde und persönlichen Eignung sicherstellen müssen. Neben Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeitern werden im Kreis Kleve Pflegefachkräfte eingesetzt. Die fachliche Eignung ist somit sichergestellt.

Die Jahre 2020 und 2021 sind von der Corona-Pandemie geprägt. Die Beschäftigten der WTG-Behörde des Kreises Kleve sind teilweise für andere Aufgaben eingesetzt worden. Zudem stieg die Informations- und Beratungstätigkeit bezüglich des Umganges mit Corona deutlich an.

Durch Erlass wurden die Regelprüfungen in 2020 für rund drei Monate ausgesetzt. Nach Angaben der WTG-Behörde des Kreises Kleve konnten diese Prüfungen vollständig nachgeholt werden.

Eine weitere zusätzliche Aufgabe entsteht für die Beschäftigten 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 für die WTG-Beschäftigten wird zu einem erhöhten Arbeitsaufwand führen. Geplant ist, dass ab Anfang 2023 eine zusätzliche Vollzeit-Stelle besetzt wird. Bezogen auf das Vergleichsjahr 2020 hat der Kreis Kleve selbst mit dieser weiteren Stelle weniger Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner über 65 Jahren in der WTG-Behörde als die meisten anderen Kreise.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte die Personalausstattung kritisch betrachten und analysieren, inwieweit die neue Aufgabe mit dem bestehenden Personal in der WTG-Behörde zu bewältigen ist.

Die WTG-Behörde erstellt und veröffentlicht alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht. Gleichzeitig wird der Tätigkeitsbericht den kommunalen Vertretungsgremien sowie den Aufsichtsbehörden zur Verfügung gestellt. Der Tätigkeitsbericht enthält Auswertungen und Beschreibungen der festgestellten Mängel im Zuge der regel- bzw. anlassbezogenen Prüfungen. Die Mängel sind den einzelnen Kategorien der Rahmenprüfkataloge zugeordnet.

## 5.6 Steuerung und Controlling

### 5.6.1 Pflegeinfrastruktur

- Die örtliche Pflegeplanung des Kreises Kleve gibt einen umfassenden Überblick über die Versorgungsstruktur des Kreises. Das Demografiekonzept im Kreis Kleve ergänzt die örtliche Pflegeplanung.

*Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt in den Kreisen über die kommunale Pflegeplanung. Diese sollte Trends und Handlungsbedarfe aufzeigen, weiterführende Diskussionen initiieren und somit eine auskömmliche Pflegeinfrastruktur fördern. Die Kreise sind gesetzlich verpflichtet, eine den örtlichen Bedarfen entsprechende pflegerische Angebotsstruktur nach Maßgabe des APG NRW sicherzustellen und beziehen hierbei die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ein. Dabei sollen die Kreise im Rahmen der Pflegeplanung für niederschwellige Angebote sorgen, koordinierend tätig werden und durch die Steuerung dieser Angebote, durch die Pflege- und Wohnberatung und durch die Steuerung der Pflegelandschaft dafür sorgen, dass ein Verbleiben in der eigenen Häuslichkeit so lang wie möglich stattfinden kann.*

Die Pflegeplanung ist ein wichtiges Steuerungsinstrument in der Hilfe zur Pflege. Die Gestaltungsmöglichkeit des **Kreises Kleve** bezieht sich auf die strukturelle Ebene, wie die Planung und Steuerung der lokalen Pflegestruktur, und die individuelle Ebene, wie die Beratung von Pflegebedürftigen und Betroffenen. Die Sicherstellung einer bedarfsgerechten pflegerischen Versorgungsstruktur im Kreis folgt dem Grundsatz ambulant vor stationär. Dem gegenüber stehen die strukturellen Entwicklungen. Dazu zählen der anwachsende Anteil der hochbetagten

Menschen und der damit steigende Pflegebedarf sowie das zunehmende Problem des Fachkräftemangels in den Pflegeberufen.

Die Aufgabe „Pflegeplanung“ ist im Kreis Kleve organisatorisch dem Sachgebiet 4.21 – Soziale Dienste zugeordnet. Ein externes Unternehmen erstellt die Pflegeplanung für den Kreis. Der Kreis Kleve hat sich für eine örtliche Pflegeplanung gem. § 7 Abs. 1 bis 5 APG NRW entschieden. Er geht davon aus, dass durch eine umfassende Beratung der Einrichtungen in der Planungsphase eine ausreichende Steuerung der pflegerischen Angebotsstruktur sichergestellt werden kann. Die kreisangehörigen Kommunen werden vor Veröffentlichung der Pflegeplanung informiert und nehmen diese zur Kenntnis. Die örtliche Pflegeplanung des Kreises Kleve enthält eine Übersicht über die Pflegeangebote, die Entwicklungen und die sich daraus ergebenden erforderlichen Maßnahmen und Handlungsempfehlungen, um die Versorgungsstruktur zu sichern. Die Bestandsaufnahme und die sich daraus ergebenden Entwicklungsprognosen werden für jede kreisangehörige Kommune ausgewertet.

Das Demografiekonzept im Kreis Kleve ergänzt die örtliche Pflegeplanung mit Informationen zu Bevölkerungsentwicklungen und –prognosen. Ebenfalls wird der Bedarf an Angeboten für die verschiedenen Altersgruppen dargestellt. Hieraus werden potenzielle Handlungsfelder und –bedarfe abgeleitet.

Die Gesundheits- und Pflegekonferenz findet zweimal jährlich statt.

Die Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung der Angebote stationärer Versorgung im Kreis Kleve.

**Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2020**

Kennzahl	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	9,67	7,16	8,65	10,07	11,07	12,62	30
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	46,24	36,10	40,60	45,95	50,83	57,51	30
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	5,16	1,96	3,91	4,67	5,45	8,21	30
Tagespflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	4,07	2,70	4,07	4,65	6,04	9,19	31

Die stationären Pflegeplätze je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre erreichen einen etwas überdurchschnittlichen Wert interkommunalen Vergleich. Insgesamt gibt es in 2020 im Kreis Kleve 3.020 Plätze in vollstationären Einrichtungen. Dass ausreichend Pflegeplätze in Einrichtungen vorhanden sind deckt sich auch mit den Einschätzungen des Kreises Kleve. Die Bedarfe in den einzelnen Kommunen sind bekannt.

Versorgungsangebote, wie die Kurzzeit- und Tagespflege bieten eine wichtige Unterstützung für pflegende Angehörige, aber auch für den verlängerten Verbleib in der Häuslichkeit des Betroffenen. So bestehen Wahlmöglichkeiten bzw. Alternativen zu einer vollstationären Unterbringung.

Der Kreis Kleve hat in 2020 286 Plätze in der Kurzzeitpflege in vollstationären Einrichtungen. Im Vergleich der Kreise steht im Kreis Kleve damit eine durchschnittliche Zahl an Kurzzeitpflegeplätze im Verhältnis zu den Einwohnern ab 65 Jahre zur Verfügung. Die Kurzzeitpflege ist ein wichtiges vorübergehendes Betreuungsangebot, um pflegende Angehörige zu entlasten oder um den Übergang vom Krankenhaus zurück in die Häuslichkeit zu überbrücken. Der Kreis Kleve sieht hier Handlungsbedarf. Der weitere Ausbau steht im Fokus.

Das Angebot von Tagespflegeplätzen konnte von 2017 mit 137 bis 2020 auf 266 Plätze ausgebaut werden. Vier Kommunen im Kreis Kleve haben kein eigenes Tagespflegeangebot.

Die Palliativversorgung gehört ebenfalls zu den pflegerischen Bedarfen. Im Kreis Kleve sind in 2020 26 Plätze in Hospizen vorhanden. Die Anzahl der Plätze steigt weiter an.

Die Kommunen des Kreises Kleve sind eher ländlich geprägt. Daher ist es für den Kreis Kleve eine besondere Herausforderung, eine ausgeglichene Versorgungsstruktur in den strukturell unterschiedlichen kreisangehörigen Kommunen zu schaffen. Die vorhandene Angebotsstruktur bietet eine Grundlage für weitere Steuerungsmöglichkeiten bzw. Einflussmöglichkeiten, um die ambulante Versorgung zu stärken.

Die ambulante Versorgung wird über Pflegedienste gedeckt. Einen Hinweis, dass Pflegebedürftige nicht versorgt werden können, gibt es laut Auskunft des Kreises bisher nicht.

Als alternative Pflegewohnform zur stationären Einrichtung rücken zunehmend die ambulanten Wohngemeinschaften in den Fokus. In den letzten Jahren ist die Anzahl der Plätze in den ambulanten Wohngemeinschaften kontinuierlich von 305 Plätzen in 2017 auf 383 Plätzen in 2020 gestiegen. Der Kreis Kleve geht davon aus, dass die Nachfrage weiter steigt und weitere Angebote entstehen werden.

### 5.6.1.1 Pflege- und Wohnberatung

→ Der Kreis Kleve beabsichtigt mit seiner neu geschaffenen Stellenausstattung in der Pflegeberatung eine optimale und am Einzelfall orientierte Unterstützung und Beratung der Menschen sicherzustellen. Sie könnte maßgeblich zur Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ beitragen.

#### → Feststellung

Die Wohnberatung wird dezentral, finanziert durch den Kreis Kleve, von Beratenden vor Ort durchgeführt. Die Informationen zu Beratungsinhalt, Fallverläufen und damit auch die Effektivität der Pflege- und Wohnberatung werden bisher nicht gesammelt und evaluiert.

*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 Kleve** wird zur Erstellung von Beratungsgutscheinen und zur Abrechnung der Wohnberatung durch Dritte in 2020 ein Stellenanteil von 0,01 eingesetzt. Für die Pflegeberatung stehen seit Mitte 2022 zwei Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Die Pflege- und Wohnberatung ist in den Kreisen sehr heterogen organisiert. Teils wird die Aufgabe komplett in Eigenregie übernommen, teilweise sind die Aufgaben vollständig auf kreisangehörige Kommunen oder Dritte delegiert. Daher verzichtet die gpaNRW auf einen interkommunalen Vergleich.

Von 29 Kreisen haben acht Kreise die Pflege- und Wohnberatung zentral beim Kreis angegliedert und sechs Kreise entweder die Pflege- oder die Wohnberatung beim Kreis angegliedert.

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

Dafür muss das Beratungsangebot des Kreises bekannt sein und gerade auch den Menschen zugänglich gemacht werden, die noch nicht mit der Pflegebedürftigkeit in Verbindung stehen, z.B. über Informationsveranstaltungen, Öffentlichkeitsarbeit, Internetauftritt und unterstützende Angebote für pflegende Angehörige.

Im Kreis Kleve findet derzeit eine Umstrukturierung des Systems Pflegeberatung statt. Ab Mitte 2022 wird die Pflegeberatung durch den Kreis durchgeführt. Insgesamt werden hier zwei Vollzeit-Stellen eingesetzt. In der Vergangenheit wurde die Beratung im Rahmen von virtuellen Pflegestützpunkten durch die Pflegekassen vorgenommen.

Der Kreis Kleve hat hierzu ein Konzept erstellt, um die Pflegeberatung neu aufzustellen und zu optimieren. Es steht der proaktive Ansatz im Vordergrund. Der Schwerpunkt liegt auf der Prävention und Gesundheitsförderung. Viele Menschen sollen frühzeitig über das Angebot der Pflegeberatung im Kreis Kleve informiert, erreicht und längerfristig begleitet werden.

Die Wohnberatung wird im Auftrag des Kreises Kleve von externen Beratern wahrgenommen. Im Rahmen des Projektes „Kostenfreie Wohnberatung vor Ort“ wählt der Ratsuchende aus einer Liste von Beratenden aus. Für die Inanspruchnahme der Beratungsleistung gibt es keine Einschränkungen hinsichtlich des Alters oder Gesundheitszustands. Der Kreis stellt einen Beratungsgutschein aus, welcher in einer der teilnehmenden Wohnberatungsstellen im Kreis Kleve vorgelegt werden kann. Die Abrechnung der Beratung erfolgt zwischen Beratungsstelle und dem Kreis Kleve. Die Beratung wird durch ein Protokoll dokumentiert. Das Ergebnis wird dem Kreis zur Verfügung gestellt und im Rahmen eines Fragebogens ausgewertet. Optimieren ließe sich dieses Verfahren, wenn Informationen zu Beratungsinhalt, Fallverläufen und damit auch die Effektivität der Pflege- und Wohnberatung gesammelt und evaluiert werden würden. Dazu zählen wichtige Steuerungsinformationen für die präventiven Angebote, wie Daten zur Inanspruchnahme von niederschweligen Angeboten sowie zur Verzögerung der stationären Heimaufnahme.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte weitere Informationen zu Beratungsinhalt und Fallverläufen bündeln und zur Evaluation von Projekten und Maßnahmen nutzen. Bedarfsgerechte Angebote für Pflegebedürftige und deren Angehörige können daraus abgeleitet werden. Gleichzeitig können die Ergebnisse in das Fach- und Finanzcontrolling einfließen.

## 5.6.2 Finanz- und Fachcontrolling

### → Feststellung

Ein Fach- und Finanzcontrolling obliegt in gemeinsamer Verantwortung der Führungsebene. Weitergehende Kennzahlen zur Wirksamkeit z. B. von präventiven Angeboten sind noch nicht vorhanden.

*Ein produktorientiertes Finanzcontrolling sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte gemessen werden, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Kennzahlen sollten als Grundlage für die Steuerung regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellt werden. Hierdurch wird Transparenz zum Ressourceneinsatz und–verbrauch und zur Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen geschaffen. Die Steuerung anhand von Zielen und Kennzahlen ist ein wichtiger Faktor für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Pflege. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.*

*Zudem sollte ein Kreis ein Fachcontrolling für die Hilfen zur Pflege eingerichtet haben. Dieses soll die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.*

Aufgrund des hohen Haushaltsvolumens der Hilfe zur Pflege ist ein integriertes Fach- und Finanzcontrolling für den **Kreis Kleve** sinnvoll. Der Fokus steht hier nicht auf der Veränderung des bestehenden Fallbestandes, sondern auf der präventiven Steuerungsleistung und damit auf einem verringerten Anstieg der Aufwendungen. Bei einer bereits erfolgten Heimaufnahme ist eine Rückführung in die ambulante Versorgung nur sehr begrenzt möglich.

Die Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII werden im Haushalt des Kreises Kleve unter dem Produkt „0505 Hilfe zur Pflege“ geführt. Die für die Prüfung der gpaNRW benötigten Daten konnten für die Vergleichsjahre nicht vollständig geliefert werden.

Definierte Ziele im Haushalt sind z.B. die Sicherstellung einer Beratung mit dem Ziel eines möglichst langen Verbleibs in häuslicher Umgebung (Grundsatz: ambulant vor stationär) und die beständige Betrachtung der Fallzahlen- und Kostenentwicklung zur Vorbereitung auf die demografischen Folgen bezüglich der Hilfe zur Pflege. Konkrete messbare Wirkungsziele sind nicht benannt.

Das Fach- und Finanzcontrolling liegt in gemeinsamer Verantwortung der Führungsebene (Fachbereichs-, Abteilungs- und beiden Sachgebietsleitungen).

Monatlich bespricht das Gremium in den Sitzungen des Qualitätszirkels die Entwicklung der Stellendaten, der Fallzahlen und auch der Gesamtaufwendungen. Vierteljährlich werden diese Berichte zusätzlich mit einer möglichen Aufwandsprognose zum Ende des Haushaltsjahres versehen. Hierbei handelt es sich um eine reine Budgetkontrolle. Die Zusammenstellung der Daten erfolgt für den gesamten Zuständigkeitsbereich.

Im Haushaltsplan sind unter dem Produkt „0505 Hilfe zur Pflege“ erste Kennzahlen ausgewiesen. Größtenteils handelt es sich dabei um Grundzahlen, also absolute Kennzahlen, die sich lediglich auf die Hilfefälle beziehen. Bisher wurde nur eine Verhältniskennzahl in Form der durchschnittlichen Ausgaben je Leistungsbezieher gebildet.

Um ein kennzahlengestütztes Fach- und Finanzcontrolling aufzubauen, könnte diese Kennzahl des Haushaltsplanes z.B. vierteljährlich vertiefend zu den monatlichen Erhebungen ausgewertet werden. So können schon unterjährig Abweichungen und Auswirkungen auf den Haushalt erkannt und soweit möglich rechtzeitig Maßnahmen ergriffen werden. Es kann ein Kennzahlenset mit den wichtigsten Kennzahlen zu der Hilfe zur Pflege entwickelt werden. Dazu zählen u. a. die Entwicklung der Leistungsdichten und die Zusammensetzung der Hilfearten innerhalb der ambulanten Hilfe zur Pflege. Die vorhandenen Ziele können messbar gemacht werden, indem konkrete Anforderungen formuliert werden, wie z.B. dass der Anteil der Leistungsbezieher der stationären Hilfen bis zum Jahr 2025 um nicht mehr als x Prozent steigen soll.

In 2021 und 2022 hat der Kreis Kleve an einem Vergleichsring der KGSt zur Hilfe zur Pflege teilgenommen. Auch die Kennzahlen aus diesem Vergleich könnten teilweise fortgeschrieben werden.

Wichtige Steuerungsinformationen für die präventiven Angebote bieten die Inanspruchnahme von niederschweligen Angeboten sowie die Vermeidung der stationären Heimaufnahme.

→ **Empfehlung**

Steuerungsrelevante Kennzahlen sollten unterjährig ausgewertet werden. Hierzu könnte der Kreis beispielsweise einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortschreiben und Kennzahlen aus dem Vergleichsring Kreise NRW der KGSt nutzen. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet werden. Im Rahmen des Fachcontrollings sollte der Kreis die Wirkung von Maßnahmen anhand von vorher festgelegten Zielen und Teilzielen messen. Wichtige Steuerungsinformationen bieten die Inanspruchnahme von niederschweligen bzw. präventiven Angeboten.

## 5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 – Hilfe zur Pflege**

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
<b>Demografische Entwicklung</b>					
F1	Die Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung im Kreis Kleve wird sich belastend auf die Pflegesituation und damit auf die Hilfe zur Pflege auswirken. Es wird weniger pflegende Personen und mehr hochbetagte Menschen im Kreis Kleve geben. Eine kreisweite integrierte Sozialplanung würde den Kreis bei der Steuerung der Hilfe zur Pflege unterstützen.	208	E1	Der Kreis Kleve sollte in Erwägung ziehen, eine Sozialplanung zu initiieren, um Bedarfe und Angebote erkennen und die Hilfe zur Pflege besser steuern zu können. Ob und in welchem Umfang zusätzliche personelle Ressourcen für diese Aufgabe erforderlich sind, muss der Kreis prüfen.	210
<b>Fehlbetrag und Einflussfaktoren</b>					
F2	Dem Kreis Kleve war es nicht möglich die nicht-pflegeversicherten Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege auszuwerten.	218	E2	Um Transparenz zu schaffen und die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege bestmöglich steuern zu können, sollte der Kreis Kleve die Anzahl der nicht-pflegeversicherten Leistungsbezieher zukünftig auswerten. Er sollte dafür wie geplant Kontakt zum Rechenzentrum aufnehmen.	220
F3	Die Erträge aus Unterhalt und sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen werden aktuell ohne eine Differenzierung für Hilfe zur Pflege außerhalb und innerhalb von Einrichtungen im Kreishaushalt gebucht.	222	E3	Um weitere Steuerungsinformationen im Bereich der Erträge zu erhalten, sollte der Kreis Kleve, die Erträge differenzierter erfassen und auswerten.	225
<b>Organisation und Personaleinsatz</b>					
F4	Der Kreis Kleve hat die Prozesse in der Hilfe zur Pflege noch nicht beschrieben.	225	E4	Der Kreis Kleve sollte, wie bereits begonnen, auch im Hinblick auf die geplante Umstellung auf die E-Akte die Prozesse der Hilfe zur Pflege beschreiben bzw. visualisieren. Das unterstützt die Sachbearbeitung, Optimierungsmöglichkeiten in den Abläufen werden sichtbar.	226
F5	Neben den Herausforderungen der Pandemie kommen weitere neue Aufgaben auf die WTG-Behörde zu, die in den Arbeitsabläufen zu berücksichtigen sind. So wird die Anpassung des WTG im Jahr 2023 bezüglich des Gewaltschutzes zu erhöhten Anforderungen bei den Beschäftigten führen.	228	E5	Der Kreis Kleve sollte die Personalausstattung kritisch betrachten und analysieren, inwieweit die neue Aufgabe mit dem bestehenden Personal in der WTG-Behörde zu bewältigen ist.	230

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Steuerung und Controlling</b>					
F6	Die Wohnberatung wird dezentral, finanziert durch den Kreis Kleve, von Beratern vor Ort durchgeführt. Die Informationen zu Beratungsinhalt, Fallverläufen und damit auch die Effektivität der Pflege- und Wohnberatung werden bisher nicht gesammelt und evaluiert.	232	E6	Der Kreis Kleve sollte weitere Informationen zu Beratungsinhalt und Fallverläufen bündeln und zur Evaluation von Projekten und Maßnahmen nutzen. Bedarfsgerechte Angebote für Pflegebedürftige und deren Angehörige können daraus abgeleitet werden. Gleichzeitig können die Ergebnisse in das Fach- und Finanzcontrolling einfließen.	233
F7	Ein Fach- und Finanzcontrolling obliegt in gemeinsamer Verantwortung der Führungsebene. Weitergehende Kennzahlen zur Wirksamkeit z. B. von präventiven Angeboten sind noch nicht vorhanden.	234	E7	Steuerungsrelevante Kennzahlen sollten unterjährig ausgewertet werden. Hierzu könnte der Kreis beispielsweise einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortschreiben und Kennzahlen aus dem Vergleichsring Kreise NRW der KGSt nutzen. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet werden. Im Rahmen des Fachcontrollings sollte der Kreis die Wirkung von Maßnahmen anhand von vorher festgelegten Zielen und Teilzielen messen. Wichtige Steuerungsinformationen bieten die Inanspruchnahme von niederschweligen bzw. präventiven Angeboten.	235

**Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW**

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner	310.329	311.270	310.974	312.465
Einwohner 45 bis unter 65 Jahre	98.274	97.899	97.306	96.560
Einwohner 65 bis unter 80 Jahre	45.243	45.588	45.707	45.799
Einwohner ab 80 Jahre	17.070	17.732	18.567	19.514

**Tabelle 3 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege**

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020
<b>Leistungsbezieher inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2</b>				
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	k.A.	k.A.	127	113

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	k.A.	949	946	973
<b>Summe</b>	<b>k.A.</b>	<b>k.A.</b>	<b>1073</b>	<b>1086</b>
<b>Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2</b>				
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	635.541	613.736	583.029	1.303.826
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Euro	11.152.827	11.521.500	11.469.497	12.814.327
<b>Summe in Euro</b>	<b>11.788.369</b>	<b>12.135.235</b>	<b>12.502.526</b>	<b>14.118.153</b>
<b>Erträge aus Unterhaltsheranziehung und aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen</b>				
<b>Summe Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro</b>	<b>429.548</b>	<b>462.373</b>	<b>478.397</b>	<b>64.123</b>
<b>Summe Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Euro</b>	<b>19.988</b>	<b>66.024</b>	<b>1.010</b>	<b>22.729</b>

## 6. Bauaufsicht

### 6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Kleve 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 **Kreises Kleve** hat einen einheitlichen **Prozessablauf** im einfachen Baugenehmigungsverfahren. Die gesetzlich vorgegebene Frist von zwei Woche nach Eingang eines Bauantrages (§ 71 Abs. 1 BauO NRW 2018) und die sechs-Wochen-Frist nach § 64 Abs. 2 BauO NRW hält die untere Bauaufsicht ein. Durch organisatorische Rahmenbedingungen und entsprechende Regelungen wie beispielsweise das **Vier-Augen-Prinzip** ist gewährleistet, dass Ermessensentscheidungen einheitlich sind und auch Korruption vorgebeugt wird.

Zusätzlich zur Bauberatung unterstützt der Kreis die Antragstellenden mit ausführlichen Informationen zum **Bauantragsverfahren** auf der kreiseigenen Homepage. Dennoch muss der Kreis Kleve nach eigener Aussage bei fast allen Anträgen Unterlagen nachfordern. Der Anteil der unvollständig eingereichten Anträge liegt bei über 90 Prozent und ist im Vergleich höher als bei fast allen Kreisen in NRW. Veröffentlichte Checklisten könnten helfen, diesen Anteil zu verringern.

Bei den Vergleichskreisen entfällt das Gros der Anträge auf das **einfache Genehmigungsverfahren**. Der Kreis Kleve kann mit der Fachsoftware keine Fallzahlen nach Verfahrensart auswerten, sodass wir in der Prüfung einzelne Kennzahlen für den Kreis Kleve nicht bilden und in den Vergleich mit den anderen Kreisen stellen können.

Die **Prozesslaufzeiten** in Kleve dauern von der Antragstellung bis zur Erteilung des Bescheides überdurchschnittlich lang. Ein Grund dafür liegt darin, dass zuletzt aufgrund altersbedingter Fluktuation verstärkt neue Mitarbeitende ohne oder mit nur geringer Berufserfahrung eingearbeitet werden mussten. Die Einarbeitung erfordert auch personelle Ressourcen der erfahrenen Beschäftigten. Zukünftig sollte der Kreis Kleve auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit des Bauantrages erheben. So kann er feststellen, ob und inwieweit die Nachforderung von Unterlagen die **Gesamtlaufzeiten** beeinflusst.

Derzeit wird das Baugenehmigungsverfahren teils analog und teils in digitaler Form bearbeitet. Die untere Bauaufsicht bereitet die Einführung der **digitalen Bauakte** vor. Sie will das Bauportal NRW nutzen. Damit wird nicht nur das Onlinezugangsgesetz (OZG) umgesetzt. Es ist auch zu erwarten, dass sich die Bearbeitungszeiten damit verkürzen.

Zur Ergänzung sollte die untere Bauaufsicht künftig ihre Fallzahlen differenziert nach den Genehmigungsarten ermitteln. Das gute vorhandene **Controlling** kann so noch aussagekräftiger werden.

## 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 Kleve als untere Bauaufsichtsbehörde erledigt. Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der Kreise in NRW. Die Daten erheben wir für die Jahre 2019 und 2020, dabei ist 2020 unser interkommunales Vergleichsjahr.

Den Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren stellen wir transparent dar und vergleichen diesen mit anderen Bauaufsichten. Ergeben sich Optimierungsansätze, weisen wir darauf hin.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Kreise im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Schnittstellen, Digitalisierung, Personaleinsatz und Bauberatung sowie Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kreise in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW allen Beteiligten im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung in der Sachbearbeitung erfasst. Dabei erheben wir alle vollzeitverrechneten Stellenanteile, die für die definierte Aufgabe eingesetzt sind.

## 6.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Prüfung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

Diese Genehmigungsverfahren werden in Nordrhein-Westfalen von den jeweils zuständigen unteren Bauaufsichten durchgeführt. Die Kreise Mettmann und Recklinghausen sowie der Rhein-Erft-Kreis und der Rhein-Kreis-Neuss benötigen keine eigenen unteren Bauaufsichten. In diesen Kreisen haben alle kreisangehörigen Kommunen eine eigene Bauaufsicht oder arbeiten interkommunal zusammen. Diese Kreise sind deshalb nicht von diesem Handlungsfeld in der überörtlichen Prüfung betroffen. Aus diesem Grund ist die Maximalzahl der Kreise im Vergleich 27.

### 6.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Fällen zusammen, die den Antragstellenden eine Bautätigkeit ermöglichen und vom Kreis zu bearbeiten sind. Die Anteile der einzelnen Antragsarten stellen wir verteilt auf die unterschiedlichen Verfahren dar. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen sowie im einfachen Genehmigungsverfahren.

Die untere Bauaufsicht des **Kreises Kleve** ist für die Städte Rees, Straelen und Kalkar zuständig. Dazu kommen die Gemeinden Bedburg-Hau, Kerken, Issum, Weeze, Kranenburg, Uedem, Wachtendonk und Rheurdt. In 2020 lebten in diesen Kommunen 133.094 Einwohnerinnen und Einwohner auf einer Fläche von 74.179 qkm. Damit liegen sowohl die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner im Zuständigkeitsbereich als auch die zugehörigen Gebietsflächen über dem Median der Vergleichskreise.

→ **Feststellung**

Fallzahlen können mit der eingesetzten Fachsoftware nicht getrennt für die verschiedenen Genehmigungsarten ausgewertet werden.

Die untere Bauaufsicht des Kreises Kleve kann die Art der Genehmigungsverfahren mit ihrer Fachsoftware nicht auswerten, Fallzahlen liegen nur als Summe vor. Einige Kennzahlen lassen sich so nicht berechnen. In 2022 hat die untere Bauaufsicht ihre Fachsoftware umgestellt, so dass künftig die Auswertungen nach der Genehmigungsart getrennt erfolgen können.

**Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020**

Kennzahlen	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW*	75	46	62	66	79	101	27
Fälle je qkm*	1,34	0,74	0,96	1,22	1,60	3,87	27
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k. A.	86,87	90,67	91,97	95,13	100	19
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k. A.	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

In 2020 wurden beim Kreis Kleve 993 Bauanträge und 160 Voranfragen gestellt, in 2019 waren es 887 Bauanträge und 154 Bauvoranfragen. Damit hat der Kreis im Vergleich 2020 zu den anderen Kreisen in Nordrhein-Westfalen ein hohes Fallaufkommen sowohl in Bezug auf die Einwohner als auch flächenbezogen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte mit den differenzierten Fallzahlen je Genehmigungsart Kennzahlen bilden. Diese können in den interkommunalen Vergleich gestellt werden.

### 6.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Die untere Bauaufsicht des Kreises Kleve erfüllt in den von der gpaNRW betrachteten Bereichen die Anforderungen an eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung. Die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben werden eingehalten und das Personal agiert rechtssicher.

→ **Feststellung**

Der Kreis Kleve ermittelt keinen Aufwandsdeckungsgrad. Ihm fehlt damit eine wichtige Information um zu beurteilen, wie auskömmlich seine festgesetzten Gebühren sind.

*Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich u. a. durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollte das eingesetzte Personal rechtssicher agieren können.*

Die Interviewfragen zur Rechtmäßigkeit betrafen die fristgerechte Aufgabenerledigung, die Einhaltung gesetzlich vorgegebener Arbeitsschritte und die Entscheidungsgrundlagen.

Der Kreis Kleve hält die Frist von zwei Wochen nach Eingang des Bauantrages gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 immer 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 BauO NRW 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 Bauaufsichtsbehörde hat innerhalb einer Frist von sechs Wochen nach Eingang des vollständig vorliegenden Bauantrags 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.

Der Kreis Kleve hält auch diese Frist immer ein.

Die Eigentümer benachbarter Grundstücke (Angrenzende) benachrichtigt der Kreis entsprechend den Regelungen des § 72 BauO NRW. Er teilt den Antragstellenden ggf. im Zuge der Bauberatung mit, dass er die Zustimmung der Angrenzenden selbst einholen kann, falls das Erfordernis zu diesem Zeitpunkt bekannt ist. In den vergangenen Jahren musste die untere Bauaufsicht Angrenzende nicht beteiligen.

Den Baubeginn gemäß § 75 BauO NRW überwacht der Kreis grundsätzlich nach Aktenlage. Ein Vor-Ort-Termin ist damit nicht bzw. nur in Einzelfällen verbunden.

Der Kreis Kleve hat Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen getroffen und stellt damit sicher, dass die Sachbearbeitung für ihre jeweils individuelle Ermessensentscheidung die gleichen Kriterien für ähnliche Sachverhalte heranzieht. Die untere Bauaufsicht bespricht sich wöchentlich in der sogenannten Montagskonferenz. Hier werden Besonderheiten bei eingegangenen Bauanträgen und alle Anträge auf Befreiungen besprochen. Damit sind alle Sachbearbeitenden auch über ihren Bearbeitungsbezirk hinaus informiert. Die Protokolle der Montagskonferenzen werden in einem gemeinsamen Ordner digital gespeichert. Hier sind u.a. auch Erlasse und Urteile abgelegt. Die Liste mit den Bauantragsfällen, Entscheidungen und Begründungen zur Entscheidung wird regelmäßig aktualisiert.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht erhebt der Kreis Gebühren nach den Empfehlungen des Städtetages. Den Gebührenrahmen schöpft der Kreis nach eigener Auskunft bereits gut aus. Auch die Gebühren für die Nachforderung von Unterlagen werden erhoben, seit dies rechtlich möglich ist. Diese Gebühr ist auch notwendig, da die von Nachforderungen betroffenen Vorgänge einen entsprechend höheren Bearbeitungsaufwand verursachen. Für diese Vorgänge muss die Bauaufsicht Nachforderungs-/ Mängellisten erstellen und die Fristen für den Rücklauf überwachen. Außerdem ist eine erneute Prüfung der eingereichten Unterlagen erforderlich. Wird für den Antrag nach Vervollständigung oder Mängelbehebung eine Genehmigung oder ein Vorbescheid erteilt, rechnet der Kreis diese zusätzliche Gebühr zu 50 Prozent auf die eigentliche Gebühr für die Entscheidung über den Antrag an. Insoweit decken die anderen 50 Prozent entsprechend als Mehrerlös den Mehraufwand des Kreises.

Kennzahlen zur Darstellung des Aufwandsdeckungsgrades erhebt der Kreis nicht. Mit den erhobenen Gebühren will er die Aufwendungen der Bauaufsicht zu einem möglichst hohen Teil decken. Auf die Gebührenhöhe hat der Kreis dabei nur eingeschränkte Einflussmöglichkeiten. Insbesondere Bauanträge für große Sonderbauten führen zu hohen Gebühren.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte durch eine Kennzahl überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht wird.

### 6.3.3 **Geschäftsprozesse**

- Die untere Bauaufsicht hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse in einer Organisationsverordnung erlassen. Die Arbeitsabläufe sind klar geregelt und auch in der Fachsoftware hinterlegt.

*Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte und Verantwortlichkeiten festlegen*

Im Zusammenhang mit dem Prozessablauf spielt auch die Organisationsstruktur der Kreisverwaltung eine Rolle. Je nach Zuordnung der Aufgaben in einer Kreisverwaltung muss der Bauantrag bei der internen Bearbeitung nicht nur unterschiedliche Sachbearbeiter oder Sachbearbeiterinnen, sondern auch verschiedene Ämter bzw. sogar Dezernate durchlaufen.

Der **Kreis Kleve** hat seine Verwaltungsaufgaben auf insgesamt sieben<sup>31</sup> Fachbereiche verteilt. Daneben sind bestimmte Aufgaben direkt der Landrätin unterstellt. In den Fachbereichen erfolgt eine weitere Untergliederung der Aufgaben in Abteilungen. Der thematische Aufgabenbereich „Bauen“ ist im Fachbereich 6 (Bauen und Umwelt) angesiedelt.

Neben grundsätzlichen Zuständigkeitsregelungen, die sich aus der jeweiligen Hierarchie-Ebene bzw. den allgemeinen Vorgaben des Kreises Kleve ergeben, liegen für die untere Bauaufsicht in den Stellen- und Arbeitsplatzbeschreibungen differenzierte Unterschriftenregelungen vor.

Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt zusätzlich den zu durchlaufenden Prozess bei der Sachbearbeitung, da in ihr Bearbeitungsbögen hinterlegt sind. Diese enthalten die jeweils zu beachtenden Bearbeitungsschritte, so dass die Sachbearbeitung sicherer agieren kann. Der gesamte Bearbeitungsprozess ist im Programm hinterlegt. Die Sachbearbeitenden können die einzelnen Schritte nacheinander abarbeiten. Fehlt ein Schritt, wird der Sachbearbeitende daran erinnert. In der Fachsoftware sind Textbausteine und Vorlagen hinterlegt. Den Ablauf eines Baugenehmigungsverfahrens hat die untere Bauaufsicht auch grafisch dargestellt.

Ein Dokumentenmanagementsystem ist für das laufende Antragsverfahren vorhanden. Die abgeschlossenen Bauakten werden dann digital archiviert. Das gilt auch für die Akten, die aufgrund einer Akteneinsicht aus dem Archiv geholt werden. Zurzeit erfolgt die Digitalisierung der übrigen Altakten. Bisher liegen ca. 25 Prozent der Bauakten digital vor.

#### 6.3.4 Schnittstellen

##### → **Feststellung**

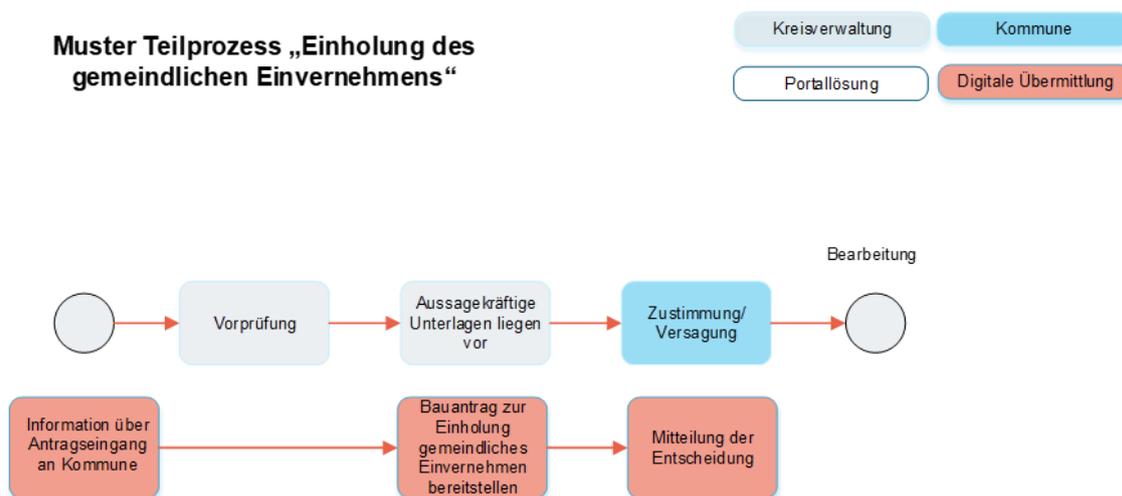
Die untere Bauaufsicht des Kreises Kleve beschränkt die Schnittstellen zu anderen Behörden und Dienststellen nach eigenen Angaben auf ein notwendiges Maß. Der Kreis Kleve holt das gemeindliche Einvernehmen und notwendige Stellungnahmen Dritter noch nicht durchgängig digital ein.

*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.*

Über die Zulässigkeit eines Bauvorhabens müssen Kreise nach § 36 Abs. 1 Satz 1 Baugesetzbuch (BauGB) bei den Gemeinden in ihrem Zuständigkeitsbereich ein sogenanntes „gemeindliches Einvernehmen“ einholen. Die Vorgehensweise ist in folgendem Musterprozess vereinfacht dargestellt:

<sup>31</sup> Verwaltungsgliederungsplan des Kreises Kleve mit Stand vom 01. April 2022

## Muster Teilprozess „Einholung des gemeindlichen Einvernehmens“



Wie in der vorstehenden Abbildung „Muster Teilprozess Einholung des gemeindlichen Einvernehmens“ zu sehen, sollte der Kreis die Kommune möglichst früh über den Antragseingang informieren. Die Bauaufsicht des **Kreises Kleve** startet die notwendigen Beteiligungsverfahren zeitnah und holt auch das gemeindliche Einvernehmen immer so früh wie möglich nach Abschluss der formellen Vorprüfung ein. Beides erfolgt aber noch nicht durchgängig digital. Beteiligungen werden beim Kreis Kleve dann digital eingeholt, wenn keine weiteren Bauunterlagen benötigt werden. Ein Beispiel dafür ist die Bundesnetzagentur.

Dabei könnte der Kreis das Verfahren durch eine digitale Beteiligung beschleunigen, da beispielsweise die Postlaufzeiten entfallen würden. Wie im unteren Kasten der Abbildung dargestellt, könnte der Kreis Kleve bei einem digitalisierten Verfahren bereits bei Antragseingang eine Information an die Kommune generieren. Ohne zusätzlichen Versandaufwand könnte er der betroffenen Kommune den Bauantrag bereitstellen und sie könnte ihre Entscheidung direkt im System übermitteln. So wird die Bearbeitungsdauer optimiert.

Die untere Bauaufsicht des Kreises Kleve erfasst einen eingehenden Bauantrag zunächst in der Fachsoftware. Dabei wird auch ein Aktenzeichen vergeben. Liegt er vollständig oder zumindest aussagekräftig vor, erhält die Gemeinde, auf der das Baugrundstück liegt, ein Exemplar des Bauantrages mit Fristsetzung von zwei Monaten. Das erfolgt per Post. Ob die Kommune den Antrag in einem politischen Gremium, z.B. einem Planungsausschuss vorlegt, ist in der Regel in deren Hauptsatzung festgelegt. Bei der Stadt Rees z.B. werden die Anträge dem dortigen Bauausschuss zur Kenntnis gegeben. In Kalkar wird der Gestaltungsbeirat beteiligt. Da die politischen Gremien in den Kommunen teilweise längere Sitzungsrythmen haben, hat das Einfluss auf die Dauer der Genehmigungsverfahren. Verzögerungen gibt es beim Kreis Kleve nach dessen Einschätzung dadurch aber nicht.

Antwortet die Kommune fristgerecht und stimmt sie dem Bauvorhaben zu, wird diese Zustimmung wie die übrigen Beteiligungen behandelt. Eventuelle Auflagen der Kommune werden bei der Prüfung berücksichtigt. Erfolgt die Antwort der Gemeinde nicht fristgerecht, gilt die Zustimmung nach § 36 Abs. 2 BauGB als erteilt. Es gilt die Genehmigungsfiktion.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte das gemeindliche Einvernehmen digital einholen. Um den Bearbeitungsvorgang zu beschleunigen, sollte er einen Antrag mit den wichtigsten Unterlagen vorab per Mail versenden.

Das setzt die Digitalisierung der Bauanträge beim Posteingang voraus. Bei der unteren Bauaufsicht sind diese Kapazitäten bislang nicht vorgesehen.

Die Zahl der notwendigen Beteiligungsverfahren, die der Kreis darüber hinaus durchführen muss, wird von den regionalen Strukturen beeinflusst. Zu diesen regionalen Strukturen zählen beispielsweise:

- Bergbauareale,
- Natur- oder Trinkwasserschutzgebiete,
- Denkmalschutzbereiche,
- Verkehrsinfrastrukturen wie Bundesautobahnen, Flughäfen, Wasserstraßen oder Bahnanlagen.

Hat die beabsichtigte Baumaßnahme einen Bezug zu den vorgenannten Bereichen, sind unterschiedlichste Behörden oder Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Für das Kreisgebiet Kleve trifft das zu. Es weist zahlreiche Landschaftsschutzgebiete aus, die rund die Hälfte des Kreisgebietes ausmachen. Dazu kommen Vogelschutz-, Wasserschutz- und Naturschutzgebiete. Durch die ländliche Struktur handelt es sich bei vielen Bauvorhaben um Umbauten oder Nachnutzungen von landwirtschaftlichen Gebäuden. Es gibt zahlreiche Tierhaltungsbetriebe.

Die einzuholenden Stellungnahmen kann der Kreis in der Regel nicht beeinflussen. Ein Kreis kann jedoch darüberhinausgehend Stellungnahmen anfordern, beispielsweise um seine spätere Entscheidung abzusichern. Das ist zwar grundsätzlich nachvollziehbar, diese zusätzlichen Stellungnahmen belasten aber sowohl die Bearbeitungsdauer als auch die eingesetzten Personalressourcen im Verfahren. Daher sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen nach Ansicht der gpaNRW stets auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. Als Indikator nutzt die gpaNRW die Kennzahl Stellungnahmen je Bauantrag.

**Stellungnahmen Bauaufsicht 2020**

Kennzahlen	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	2,59	1,83	2,27	2,41	3,14	5,19	24
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	1,39	0,62	0,89	1,13	1,43	3,74	20

Kennzahlen	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	1,20	0,79	1,20	1,34	1,54	2,49	20

Die nahe am Median liegenden Werte des Kreises Kleve zeigen keine Auffälligkeiten.

Bei Bauvorhaben, die innerhalb eines Bebauungsplans liegen, benötigt die Bauaufsicht seltener Stellungnahmen. Der/die Antragstellende kann die Rahmenbedingungen für sein Vorhaben im Vorfeld klären, da die Bebauungs- und die Flächennutzungspläne auf der kreiseigenen Homepage veröffentlicht sind.

Die Frist für externe Stellungnahmen ist gem. § 71 Abs. 2 BauO NRW 2018 auf höchstens zwei Monate begrenzt. Die untere Bauaufsicht des Kreises Kleve setzt eine Frist von vier Wochen, um den Vorgang zu beschleunigen. Geht die Stellungnahme nicht innerhalb von acht Wochen ein, geht der Kreis davon aus, dass keine Bedenken bestehen (Zustimmungsfiktion).

Für interne Stellungnahmen ist vereinbart, dass die jeweiligen Fachbereiche innerhalb von vier Wochen antworten. Die Fachsoftware erinnert an eine verstrichene Frist automatisiert.

Bei den Stellungnahmen ist auch wichtig, dass die jeweiligen Fachabteilungen und Behörden die Stellungnahme mit einem eindeutigen Fazit abgegeben haben. Eine gute Qualität der Stellungnahme bedeutet letztlich weniger Aufwand für die Bauaufsicht. Beim Kreis Kleve wird das u.a. durch die Verwendung von Standardformularen aus der Software erreicht. Auch ist von Vorteil, dass die Umweltschutzbelange im gleichen Fachbereich bearbeitet werden.

Um die Anzahl der zu beteiligenden Stellen zu begrenzen, sollte ein zentrales Geoinformationssystem (GIS) vorhanden sein. So werden nur die Stellen der Bereiche beteiligt, zu denen keine Informationen für die untere Bauaufsicht online abrufbar sind. Mit dem Geoportal Niederrhein stehen dem Kreis Kleve und den Bauwilligen u.a.

- Grundstücks- und Liegenschaftskarten mit der vorhandenen Bebauung,
- Bebauungspläne,
- Landschafts- und Regionalpläne,
- Flächennutzungspläne,
- Gemeindegesetzungen und Satzungspläne,
- Kompensationsflächen

und Informationen rund ums Wasser und zu Abgrabungen zur Verfügung. Die Karten liegen teilweise auch in einer 3-D-Ansicht vor. Die Bebauungspläne der Städte und Gemeinden im Kreis Kleve werden derzeit vom Katasteramt des Kreises x-Planungskonform aufbereitet und entsprechen damit dem Standard des Dateiformates von Planungsdokumenten. So stehen sie bei künftigen Antragstellungen im passenden digitalen Format zur Verfügung.

Daneben hat der Kreis Kleve die Altlasten in einem Altlastenkataster und die Baulasten in der Fachsoftware erfasst. Die Angaben sind immer auf aktuellem Stand.

Die Standorte der Boden- und Baudenkmäler werden zurzeit landeseinheitlich über ein Portal des Landes Nordrhein-Westfalens in ein GIS-System eingepflegt und stehen künftig ebenfalls zur Verfügung.

Auf die Bearbeitungszeiten bei externen Stellen hat die Bauaufsicht des Kreises Kleve keinen Einfluss – allerdings könnte sie auch hier die Möglichkeiten des § 71 Abs. 2 BauO nutzen, um Einfluss auf die Laufzeit der Stellungnahmen zu nehmen. Die Frist von zwei Monaten wird von einigen Behörden ausgeschöpft. Bei der Flugaufsicht lässt sich das z.B. kaum vermeiden, da sie ihrerseits in einigen Fällen das Luftfahrtbundesamt einschalten muss. Falls die Frist nicht eingehalten wird, erteilt der Kreis Kleve hier ggf. eine Fristverlängerung.

### 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.

→ Ein einheitliches Vorgehen bei der Bearbeitung von Baugenehmigungsverfahren ist beim Kreis Kleve sichergestellt. Durch organisatorische Rahmenbedingungen wird die Korruptionsprävention unterstützt.

#### → **Feststellung**

Eingehende Bauanträge werden nicht 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.*

Beim **Kreis Kleve** ist ein einheitlicher Ablauf im Baugenehmigungsverfahren systemisch sichergestellt. Die Darstellung für den Prozessablauf eines einfachen Genehmigungsverfahrens in 2020 ist in der Anlage dargestellt.

Bearbeitungsbögen sind für alle Genehmigungsarten vorgegeben. Sie sind in der verwendeten Fachsoftware hinterlegt und werden aktualisiert, wenn sich z.B. durch die Rechtsprechung Änderungen ergeben.

Die Bauanträge gehen bei der unteren Bauaufsicht zentral ein und werden durch die Abteilungsleitung gesichtet. Bei komplizierten Sachverhalten, Freistellungen oder Ausnahmen gibt es einen Hinweis an den jeweiligen Sachbearbeitenden zur Rücksprache. Anschließend erfasst die Registratur die Stammdaten und vergibt ein Aktenzeichen. Eine Eingangsbestätigung erfolgt automatisiert.

Die technischen Sachbearbeitenden haben festgelegte Zuständigkeitsbezirke. Derzeit ist das Kreisgebiet in sechs Bezirke gegliedert. Sie werden angepasst, wenn in einem Bezirk die Arbeitsauslastung hoch ist oder ein Mitarbeitender sich in der Einarbeitungsphase befindet. Dazu nutzt der Kreis auch Personalkennzahlen (Genehmigungsanträge je Vollzeit-Stelle).

Die Bearbeitung von Bauanträgen erfolgt beim Kreis Kleve sowohl mit einer unvollständigen digitalen als auch mit einer unvollständigen Papierakte. Die Antragsunterlagen werden bisher noch nicht zu Beginn des Bearbeitungsprozesses eingescannt. Als Grund nennt der Kreis Kleve eventuelle Änderungen der Antragsunterlagen während des Bearbeitungsprozesses. Technisch ist das möglich, da auch die abgeschlossenen Bauakten bereits eingescannt archiviert werden. Eine Scanstelle ist dafür in der Registratur eingerichtet. Hier werden bereits die Lagepläne eingescannt. Die Digitalisierung aller Antragsunterlagen zu Beginn des Verfahrens hätte nicht nur den Vorteil der eingesparten Postwege. Auch wären Beteiligungen schneller einzuholen, falls Antragsexemplare fehlen. Die zum frühen Zeitpunkt für das Scannen benötigte zusätzliche Zeit wird bei der Archivierung oft wieder eingespart. Die Antragstellenden könnten auch bereits jetzt ihre Unterlagen zusätzlich digital einreichen. Dazu wäre eine Information auf der kreiseigenen Homepage oder bei der Bauberatung erforderlich.

→ **Empfehlung**

Bauantragsunterlagen sollten zu Beginn des Bearbeitungsprozesses eingescannt und anschließend digital bearbeitet werden. Der Kreis sollte auf der Homepage oder im Zuge der Bauberatung darüber informieren, dass Unterlagen digital eingereicht werden können.

Nach der Vorprüfung des Antrags durch die technischen Sachbearbeitenden auf Vollständigkeit erhält der Antragstellende eine Benachrichtigung, welche Unterlagen ggf. nachgereicht werden müssen. Auch wird er informiert, ob zusätzliche Exemplare des Antrags erforderlich sind. Die offenen Anträge werden automatisch durchgesehen, um die Fristen im Auge zu behalten. Die eingesetzte Software gibt dafür eine entsprechende Meldung aus. Für den gesamten Schriftverkehr hat der Kreis Standardschreiben in der Fachsoftware hinterlegt.

Die untere Bauaufsicht des Kreises Kleve wendet die neue BauO NRW 2018 konsequent an. Hier wurde mit der Rücknahmefiktion die Frist begrenzt, die der Antragstellende zur Vervollständigung seines Antrages hat. Nach § 71 (Behandlung des Bauantrags) setzt die Bauaufsicht eine angemessene Frist zur Nachbesserung. Reicht der Antragstellende die fehlenden Unterlagen nicht rechtzeitig ein, gilt der Antrag als zurückgenommen. Ein konsequentes Anwenden der Rücknahmefiktion kann dazu führen, dass die Fristen seitens der Antragstellenden besser beachtet werden, um eine Rücknahme zu vermeiden und das Verfahren schneller zur Entscheidung zu bringen.

Die nachgereichten Unterlagen werden geprüft. Sind sie weiterhin unvollständig oder wurden sie nicht in der vereinbarten Frist vorgelegt, tritt die gesetzliche Rücknahmefiktion ein.

Sind die Unterlagen vollständig oder zumindest aussagekräftig, wird das Stellungnahmeverfahren eingeleitet. Abhängig von der Genehmigungsart ist in der Fachsoftware hinterlegt, welche Dienststellen oder Behörden zu beteiligen sind.

Entscheidungen und Stellungnahmen holt die untere Bauaufsicht in der Regel gleichzeitig ein, wenn genügend Antrags-Exemplare vorliegen. Die Kommunikation mit den Fachabteilungen und Dienststellen erfolgt per Mail und auf dem Postweg.

Anschließend erfolgt die baurechtliche Prüfung. Wird bei diesem Prüfungsschritt festgestellt, dass weitere Unterlagen nachgereicht werden müssen, fordert der Kreis diese beim Antragstellenden zeitnah an.

Sobald die Stellungnahmen vorliegen, prüft die Sachbearbeitung den Bauantrag. Bei negativem Ergebnis ist der Antrag ggf. nach einer Umplanung genehmigungsfähig. Falls das ausgeschlossen ist, wird die Genehmigung gebührenpflichtig versagt. Solche Entscheidungen trifft die Abteilungsleitung. Eindeutige Baugenehmigungsfälle entscheiden die Sachbearbeitenden eigenständig.

Sind die Stellungnahmen und die Entscheidung über den Antrag positiv, erhält der Antragstellende die Genehmigung und den Gebührenbescheid.

Eine Bauaufsicht entscheidet über Genehmigungen. Damit zählt diese Aufgabe zu den korruptionsgefährdeten Bereichen entsprechend § 19 Absatz 2 Satz 2 KorruptionsbG<sup>32</sup>: „Korruptionsgefährdete Bereiche sind insbesondere dort anzunehmen, wo [...] auf Genehmigungen, Gebote oder Verbote Einfluss genommen werden kann.“ Die Entscheidung über eine Genehmigung soll daher gemäß § 20 KorruptionsbG<sup>33</sup> von mindestens zwei Personen innerhalb der öffentlichen Stelle getroffen werden. Dies wird bei der unteren Bauaufsicht im Kreis Kleve entsprechend umgesetzt. An der Bearbeitung der Bauanträge sind neben der Registratur die technische Sachbearbeitung und die Baukontrollierenden beteiligt. Bei Voranfragen zeichnet die Abteilungsleitung mit. Dazu rotiert das technische Personal in unregelmäßigen Abständen, zuletzt Anfang 2022. Kommen neue Mitarbeitende zur unteren Bauaufsicht, werden ebenfalls Bezirke getauscht oder angepasst.

### 6.3.6 Digitalisierung

#### → Feststellung

Der Kreis Kleve bereitet die Einführung der digitalen Bauakte vor. Um das Onlinezugangsgesetz bei der Bearbeitung der Genehmigungsanträge umzusetzen, sollte das bis zum 31. Dezember 2022 geschehen.

*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 Antragstellenden über die Plattform abwickeln.*

<sup>32</sup> Ab 27. Oktober 2022 findet sich diese Regelung in § 10 Absatz 2 Satz 2 des Gesetzes zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

<sup>33</sup> Ab 27. Oktober 2022 findet sich diese Regelung in § 11 Satz 2 KorruptionsbG

- *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.*

Sowohl bei der Archivdigitalisierung als auch bei der Digitalisierung der laufenden Bauanträge sollte der Kreis aus verfahrensökonomischer Sicht auf einen schnellen Ausbau und die vollständige Digitalisierung der Bauakte hinsteuern. So strebt es auch das Land NRW an. Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert angenommen werden müssen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe<sup>34</sup> wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBD<sup>35</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 informiert und
- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Die Bauaufsicht des **Kreises Kleve** möchte die digitale Bauakte („e-Bauakte“) 2022 einführen. Der Kreis wird das Bauportal NRW als digitale Teilnehmungsplattform nutzen. Darauf hat er sich mit dem Kommunalen Rechenzentrum Niederrhein (KRZN), das die Einführung der digitalen Bauakte unterstützt, verständigt. Alle dort angeschlossenen Kommunen mit eigener unterer Bauaufsicht haben sich auf diese Teilnehmungsplattform verständigt.

Über die Teilnehmungsplattform wird dann die gesamte Kommunikation mit den Antragstellenden oder anderen Dienststellen und Behörden abgewickelt. Der Antragstellende erhält mit Einreichung seines (nach Möglichkeit digitalen) Antrags einen Zugangscode zu einem virtuellen Projektraum. Er kann dort Unterlagen einstellen oder auch den Bearbeitungsstand einsehen. Um Unterlagen zu erfassen, die in Papierform eingereicht werden, ist bei den Bauaufsichten die Ergänzung der Hardware um u. a. großformatige Bildschirme, digitale Whiteboards, großformatige Scangeräte erforderlich. Außerdem benötigt die Bauaufsicht mobile Geräte (Tablets), um Anträge vor Ort, z. B. bei Bauzustandsbesichtigungen, sichten und bearbeiten zu können. Die erforderliche Hardware ist beim Kreis Kleve bereits vorhanden oder bestellt. Daneben müssen die Signaturen von Dokumenten und der elektronische Schriftverkehr geregelt werden. Um Grüneinträge oder Stempel auf den Plänen vorzunehmen oder zu ergänzen, hat der Kreis eine ent-

<sup>34</sup> von den Kreisen ist das der Kreis Warendorf

<sup>35</sup> Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen

sprechende Software ausgewählt. Ein Dokumentenmanagementsystem ist für die gesamte Verwaltung vorhanden. Eine geeignete Aktenstruktur für die Bauanträge ist durch die verwendete Fachsoftware vorgegeben.

Für die Sachbearbeitung ändert sich die Bearbeitung der Genehmigungsanträge durch die Einführung der e-Akte kaum. Die derzeit vorhandene Fachsoftware kann weiter genutzt werden.

Bauanträge werden beim Kreis Kleve bisher ausschließlich in Papierform angenommen, um beispielsweise die von Bauwilligen unterzeichneten Bauvorlagen vorzuhalten. Die Bearbeitung erfolgt dann mit der Fachsoftware. Daher werden die Verfahren derzeit in Hybrid-Form, d.h. sowohl digital als auch parallel in analoger Form geführt.

Mit der Einführung der elektronischen Bauakte werden sich die Prozessabläufe beim Kreis Kleve u.a. in folgenden Punkten ändern:

- Die Annahme von Genehmigungsanträgen wird digital möglich sein. Mit der Aktenstruktur in der Fachsoftware sind Berechtigungen (Änderungsrechte, Leserechte) hinterlegt.
- Die dazu erforderliche Hardware ist bereits vorhanden. Schriftlich eingereichte Antragsunterlagen können zu Beginn des Bearbeitungsprozesses eingescannt und digital bearbeitet werden. Es gibt eine zentrale Scanstelle für den Posteingang in der Registratur. Nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens werden die Bauakten digital archiviert.
- Es gibt eine zentrale Mailadresse für die Antragstellenden. Hinweise dazu werden sich zukünftig auf der kreiseigenen Homepage finden.
- Genehmigungsanträge kann ein Antragstellender/eine Antragstellende in das Bauportal NRW stellen. Es gibt eine elektronische Signatur, mit der er/sie den Antrag unterschreiben kann. Die Anträge werden über eine Schnittstelle direkt in die Fachsoftware der unteren Bauaufsicht eingelesen. Die manuelle Übertragung der Daten entfällt. Die Kommunikation zwischen Antragstellendem und der Bauaufsicht erfolgt vollständig auf dem Bauportal NRW.
- Antragstellende können sich jederzeit über den Bearbeitungsstand des Antrags informieren. Sie erhalten die entsprechenden Leserechte.
- Den Bescheid erhalten die Antragstellenden digital.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte die digitale Bauakte bis zum 31. Dezember 2022 einführen, um die Anforderungen des Onlinezugangsgesetzes für die Bearbeitung der Genehmigungsanträge umzusetzen.

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 Kleve 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 Kleve	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Bauanträge können digital über eine Plattform angenommen werden.	nein	9
Bauvorlagenberechtigte können über die Plattform Vordrucke ausfüllen und Unterlagen hochladen.	nein	8
Es erfolgt eine automatische Übernahme aus dem Antragsvordruck in die Fachsoftware."	nein	5
Anträge in Papierform werden zu Beginn des Prozesses eingescannt.	nein	11
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
Musterschriften sind in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	25
Die Beteiligung von internen und externen Stellen erfolgt elektronisch über die Plattform.	nein	10
Die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens erfolgt elektronisch über die Plattform.	nein	9
Die Überwachung von Fristen erfolgt mithilfe der Fachsoftware.	ja	25
Es sind verbindliche Prozessschritte in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	20
Die Festlegung der Gebührenhöhe wird durch die Fachsoftware unterstützt.	ja	24
Aktuelle Bauakten werden elektronisch archiviert.	ja	15
Es gibt ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem (alternativ: Aktenplan) anhand dessen Vorgänge abgelegt und z. B. auch von Vertretungskräften einfach aufgefunden werden können.	ja	25
Altakten werden eingescannt und elektronisch archiviert.	ja	20

### 6.3.7 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn der Kreis es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigungsbearbeitung zugeordnet hat. Dies beinhaltet auch das Personal, das die förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet oder Bauberatungen durchführt. Diese aufgabenorientierte Personalerfassung macht die Daten vergleichbar.

#### → Feststellung

Der Kreis Kleve ist im Vergleichsjahr 2020 in der Sachbearbeitung mit eingehenden Baugenehmigungen und förmlichen Bauvoranfragen durchschnittlich belastet. Vor-Ort-Termine binden Personalressourcen. Die Anzahl der unerledigten Bauanträge erfasst der Kreis regelmäßig und nutzt diese Information zur Steuerung.

*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, hat der Kreis im Sinne der gpa-Systematik bei der Personalerfassung hinzugerechnet, inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei hat er 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 dagegen bei allen Kreisen nicht mit eingeflossen.

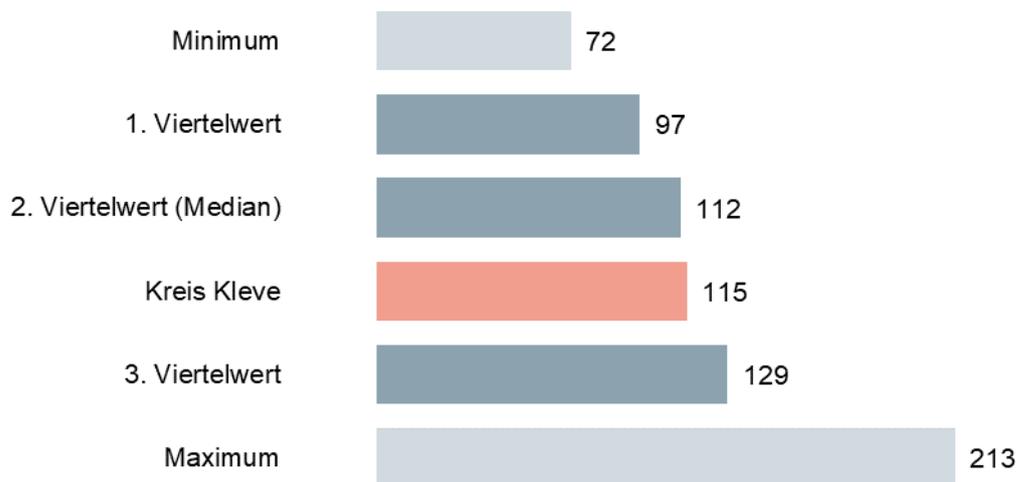
Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Baugenehmigungen und der Bearbeitung der förmlichen Voranfragen/ Vorbescheide hat der **Kreis Kleve** in der Sachbearbeitung 2020 insgesamt 10,38 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Anteil von 0,32 Vollzeit-Stellen für den Overhead.

Da eine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/Vorbescheide“ nicht allen Kreisen möglich ist, stellt die gpaNRW als zusammenfassende Kennzahl die „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ dar. Diese berücksichtigt für den Kreis Kleve die im Jahr 2020 eingegangenen 993 Anträge in Genehmigungsverfahren (einfaches und normales) sowie die 160 förmlichen Bauvoranfragen als „Fälle“<sup>36</sup>.

Die Kennzahl stellt sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

<sup>36</sup> 2019 gesamt 1.041 Fälle bei 10,37 Stellen;

### Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



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



Im Kreis Kleve waren somit in 2020 im Vergleich so viele Vollzeit-Stellen zur Bearbeitung der neuen Falleingänge besetzt, wie im Durchschnitt die anderen Kreise. Zur weiteren Analyse beziehen wir nachfolgende Kennzahlen mit ein:

### Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung (ohne Bauberatung)	131	93	108	135	155	243	17
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	93	56	83	94	108	191	27

Kennzahlen	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in %	32,23	7,51	19,30	25,40	32,84	50,42	19

Auch bei der Sachbearbeitung der Baugenehmigungsanträge und den abgeschlossenen Antragsverfahren („Bescheide je Vollzeit-Stelle“) positioniert sich die untere Bauaufsicht nahe dem Median. Beim Kreis Kleve gab es in den letzten Jahren mehrere Personalwechsel. Altersbedingt sind z.B. in 2019 und 2021 jeweils zwei Personen ausgeschieden, in 2020 eine Person. Dazu kamen 2021 zwei Beschäftigte in der Registratur. Zwei Stellen in der Sachbearbeitung konnten aufgrund fehlender Bewerbungen bis Oktober 2021 nicht nachbesetzt werden. Auch wenn nicht in jedem Fall eine zeitliche Vakanz der Stellen zu verzeichnen war, mussten neue Mitarbeitende eingearbeitet werden. Zum Teil hatten sie weder Behördenerfahrung noch haben sie zuvor in einer Bauaufsicht gearbeitet. Die notwendige Einarbeitung neuer Mitarbeitenden bindet zusätzlich Arbeitszeit des vorhandenen Personals.

Ein erhöhter Zeitaufwand entsteht bei der unteren Bauaufsicht des Kreises Kleve, da die Sachbearbeitenden regelmäßig Vor-Ort-Termine wahrnehmen. Durchschnittlich einmal wöchentlich besuchen sie ihren Einsatzbezirk, um Fragen zu den Bauanträgen zu klären. Solche Termine sind in anderen Kreisen unüblich: der Antragstellende kann per Mail, Telefon oder in einem Termin im Kreishaus Auskunft erhalten. Darüber hinaus können Baukontrollierende im Zuge von Baukontrollen vor Ort Auskünfte erteilen. Vor-Ort-Termine kosten insbesondere im Kreis Kleve durch das große Kreisgebiet Zeit, die in der Sachbearbeitung eingesetzt werden kann. Außerdem müssen die Mitarbeitenden Fahrten im Dienstwagen oder privatem Fahrzeug durchführen, was ebenfalls Kosten verursacht.

→ **Empfehlung**

Die Sachbearbeitenden sollten nur in Ausnahmefällen Vor-Ort-Termine vereinbaren und durchführen.

Um zu beurteilen, ob neben den übrigen Tätigkeiten in der Bauaufsicht und den im Vergleichsjahr eingegangenen Bauanträgen auch unerledigte Altfälle das Personal belasten, hat die gpaNRW die unerledigten Fälle jeweils zum 01. Januar erhoben und in das Verhältnis zu den neuen Bauanträgen insgesamt gesetzt. Wenn neben den im Vergleichsjahr eingegangenen Bauanträgen weitere Anträge aus Vorjahren abschließend bearbeitet werden, sind diese Fälle zunächst nicht mit eingerechnet. Im Regelfall verzerrt dies die Kennzahl nicht, da regelmäßig zum Jahresende Anträge eingehen, die erst im nächsten Jahr bearbeitet werden.

Die untere Bauaufsicht des Kreises Kleve erfasst die unerledigten Bauanträge monatlich für das interne Controlling. Auch pro Quartal und pro Jahr stehen diese Informationen zur Verfügung. Seit 2009 steigt die Zahl der nicht abgeschlossenen Anträge bis einschließlich 2019. In 2019 und 2020 wurden weniger Bauanträge eingereicht als in den Vorjahren. In der Folge ist die Anzahl der unerledigten Bauanträge in 2020 gesunken. Der Zeitreihenvergleich ermöglicht eine Analyse der Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden. Steigt die Anzahl der unerledigten Fälle zum Anfang eines Jahres bei gleichbleibenden Arbeitsabläufen kontinuierlich, so deutet das auf eine zu geringe Personalausstattung hin.

Im interkommunalen Vergleich liegt das Verhältnis der unerledigten Bauanträge zu den neuen Bauanträgen in Kleve nahe dem dritten Viertelwert der Vergleichskommunen. Insoweit ist die Sachbearbeitung der Bauaufsicht des Kreises Kleve durch Anträge aus Vorjahren stärker belastet, als die in der Hälfte der Vergleichskreise.

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. Der Kreis Kleve ist einer von insgesamt nur 16 Kreisen, der diese detaillierten Daten für die Prüfung zu Verfügung stellen konnte. Für den von der gpaNRW definierten Bereich der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide setzte der Kreis Kleve 2020 1,22 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein. In 2019 waren es 1,34 Vollzeitstellen.

#### Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020

Kennzahlen	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	131	69	107	135	156	253	17
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	74	0	61	69	111	237	17

Für den Kreis Kleve ergeben sich im Vergleich Kennzahlen, die einen mittleren Personaleinsatz im Verhältnis zu den abzuwickelnden Fällen der Teilbereiche förmliche Bauvoranfragen und Vorbescheide aufzeigen.

### 6.3.8 Bauberatung

#### → Feststellung

Der Kreis Kleve stellt Bauwilligen und Antragstellenden gute Vorabinformationen zur Verfügung und berät sie persönlich, telefonisch oder auch per Mail. Der Anteil der zurückgezogenen Anträge ist im Vergleich höher als in den meisten Kreisen, abgelehnt werden hingegen nur wenige Bauanträge.

*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 des **Kreises Kleve** ist organisatorisch der Abteilung Bauen und Umwelt zugeordnet. Es gibt eine zentrale Mailadresse, an die sich Antragstellende wenden können. Eine

zentrale Servicestelle gibt es nicht. Allgemeine Auskünfte zu Baugenehmigungsverfahren erteilen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Registratur. Bei Fragen zu konkreten Bauvorhaben sind die Mitarbeitenden des Bezirks zuständig, in der die Antragsadresse liegt. Sie beraten zu bauaufsichtlichen und planungsrechtlichen Fragen. Daneben gibt es eine Auskunftsstelle zum Brandschutz.

Die untere Bauaufsicht berät Bauwillige zu ihren Öffnungszeiten dienstags und donnerstags zwischen 9:00 und 12:30 Uhr. Zusätzlich gibt es Beratungen nach Terminabsprache und telefonische Auskünfte. Die Beratungszeiten sind knappgehalten, damit die Sachbearbeitenden Zeit für die Prüfung der Genehmigungsanträge haben.

Eine Prüfung mitgebrachter Antragsunterlagen auf Vollständigkeit erfolgt in den Beratungsgesprächen nicht, weil die Zeit dafür nicht ausreicht. Antragstellende sollen im Beratungsgespräch erfahren, ob gebaut werden kann oder nicht.

Eine Bauakte wird im Zuge des Beratungsgesprächs noch nicht angelegt, weil nur ein Teil der Beratungsgespräche auch tatsächlich in einen Bauantrag mündet. Sind z. B. zusätzliche Exemplare für den Bauantrag erforderlich, erhält der Antragstellende diese Information. Bei besonderen Bauvorhaben macht sich der/die Beratende Notizen, die einem möglichen Bauantrag beigelegt werden.

Vorabinformationen für Antragstellende bietet auch die Homepage des Kreises Kleve. Der Antragstellende erfährt, welche Unterlagen und Formulare für die verschiedenen Bauanträge erforderlich sind. Hinweise auf das persönliche Beratungsangebot des Kreises sind allerdings nicht leicht zu finden. Unter dem Stichwort „Baugenehmigung“ sind die zuständigen Gebietsfacharbeiter aufgeführt.

Um Hinweise zu erhalten, wie erfolgreich die Bauberatung ist und ob die verfügbaren Informationen auch zu bearbeitungs- bzw. prüffähigen Anträgen führen, betrachten wir parallel die drei Aspekte der Anteile zurückgenommener, abgelehnter oder unvollständiger Bauanträge. Wie die nachfolgenden Kennzahlenvergleiche zeigen, ist der Anteil zurückgenommener Bauanträge im Kreis Kleve hoch. Das allein lässt noch keinen Rückschluss auf die Wirkung der vorhandenen Informationen zu.

#### Zurückgenommene, abgelehnte und unvollständige Bauanträge 2020

Kennzahlen	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	9,26	2,58	4,20	6,09	9,22	17,35	26
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	0,53	0,22	0,57	0,92	1,55	4,63	27

Kennzahlen	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil unvollständig eingegangene Bauanträge an den Bauanträgen in %	90,03	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 er sonstige erhebliche Mängel auf, fordert die Bauaufsichtsbehörde die Antragstellenden 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 ebenso in die Kennzahlenberechnung ein wie die Rücknahmen durch die Antragstellenden.

Der Anteil der unvollständig eingegangenen Bauanträge ist im Kreis Kleve hoch. Dreiviertel der Kreise weisen 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 zwar von den Interessierten aufgenommen werden, aber insbesondere die Informationen zu den erforderlichen Unterlagen für einen vollständigen prüffähigen Antrag scheinbar nicht aufgenommen oder umgesetzt werden können.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte sein Informationsangebot um eine Checkliste für Antragsunterlagen ergänzen, so dass die Antragstellenden Fehler bei der Antragstellung leichter vermeiden können bzw. Antragsunterlagen vollständig und möglichst fehlerfrei einreichen.

Für Antragstellende ist es oft nicht einfach, den richtigen Adressaten für die Bauantragstellung zu finden. Einfache und normale Bauanträge müssen z.B. beim Kreis Kleve eingereicht werden, freigestellte Bauvorhaben nimmt dagegen die jeweilige Kommune entgegen. Bauberatungsangebote finden sich daher auch auf den Internetseiten der Kommunen im Zuständigkeitsbereich des Kreises Kleve. Die kreiseigene Homepage weist detailliert auf die verschiedenen Zuständigkeiten je nach Bauvorhaben hin. Zusätzlich könnte der Kreis die jeweiligen Internetseiten der Kommunen verlinken und im Gegenzug die Kommunen ihre Homepages mit einem Link zu dem Beratungsangebot des Kreises versehen.

Viele Bauaufsichten bieten ergänzend Flyer oder Broschüren mit hilfreichen Hinweisen und Erläuterungen an, die in den Verwaltungen für Bauwillige ausliegen. Diese Printmedien unterstützen das Online-Angebot und können zu einer besseren Aufklärung künftiger Bauherrschaften beitragen. Auch erläuternde Merkblätter zu häufig wiederkehrenden Sachverhalten wie Garagen, Terrassenüberdachungen, Gartenhäusern und Wintergärten bieten sich an. Diese Informationen könnte der Kreis digital zur Verfügung stellen. Bei Standardanfragen könnte die Bauaufsicht auf diese Ausführungen verweisen. Die vorgenannten Maßnahmen könnten dazu beitragen, Rücknahmefälle zu reduzieren.

Im Kreis Kleve werden vergleichsweise wenige Bauanträge abgelehnt. Gründe dafür können eine gute Bauberatung und in dem Zusammenhang eine realistische Einschätzung der Antragstellenden zu den Erfolgsaussichten des eingereichten Bauantrages sein. Ein Grund kann aber auch sein, dass Anträge zurückgenommen werden, um einer Ablehnung des Antrages zu entgehen, die eine höhere Gebühr verursacht als eine aktive Rücknahme. Bei der aktiven Rücknahme greift § 15 Abs. 2 des Gebührengesetzes NRW, wonach für Anträge, die nach Beginn der sachlichen Bearbeitung zurückgenommen werden, eine um ein Viertel ermäßigte Gebühr vorgesehen ist.

Wir haben in 17 Kreisen den Personaleinsatz in der Bauberatung erheben können. Die absolute Zahl dieser Vollzeit-Stellen haben wir in das Verhältnis zu den insgesamt in der Sachbearbeitung eingesetzten Vollzeit-Stellen gesetzt und die Kennzahl „Anteil der Vollzeit-Stellen Bauberatung an den Vollzeit-Stellen Bauaufsicht“ in den Vergleich gestellt. Der Bezug zu den Einwohnerinnen und Einwohnern im Zuständigkeitsbereich wird mit der Kennzahl „Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung je 1.000.000 EW“ hergestellt und verglichen.

Die Zeitanteile für die Bauberatung hat der Kreis Kleve auf fünf Stunden je Sachbearbeitenden geschätzt. Das entspricht insgesamt 1,26 Vollzeit-Stellen. Bezogen auf die Einwohnerinnen und Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreises Kleve werden weniger Vollzeit-Stellen eingesetzt, als das bei rund der Hälfte der Vergleichskreise der Fall ist. Das gilt auch für den Stellenanteil für die Bauberatung in Bezug auf die gesamte Sachbearbeitung.

#### Sachbearbeitung Bauberatung 2020

Kennzahlen	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung je 1.000.000 EW	9,47	2,71	6,08	10,82	15,42	29,23	18
Anteil der Vollzeit-Stellen Bauberatung an den Vollzeit-Stellen Bauaufsicht	12,52	3,48	10,52	17,91	24,03	31,17	18

### 6.3.9 Dauer der Genehmigungsverfahren

#### → Feststellung

Die Bearbeitung der Bauanträge dauert beim Kreis Kleve vergleichsweise lang. Der Zeitpunkt der Vollständigkeit der Bauanträge wird nicht durchgängig erfasst.

*Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ein Kreis ab dem 01. Januar 2019<sup>37</sup> bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.*

<sup>37</sup>Landesbauordnung (BauO NRW 2018) Stand: 01.01.2019.

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, zum Umgang mit zu beteiligenden Behörden etc. ab. Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich durch die 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 vom Antragstellenden vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

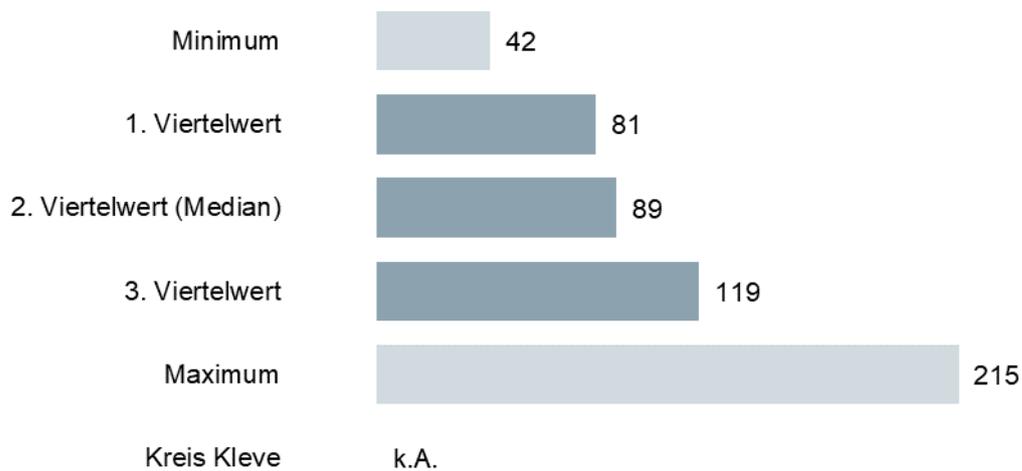
Da wir die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachten, fließen zurückgenommene Anträge bei der Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

Die differenzierte Erfassung von Laufzeiten ist eine wesentliche Information für den Kreis und kann ihn bei der Steuerung unterstützen. Beispielsweise helfen die ausgewerteten Zeiten, Ursachen für Veränderungen bei den Verfahrensdauern zu ermitteln und diese entweder zu bestärken, wenn sie die Verfahren beschleunigen oder diese abzustellen, wenn sie die Verfahrensdauern belasten. Teilweise erheben die Kreise bereits eigene Laufzeiten. So auch im **Kreis Kleve**: dieser erhebt beispielsweise die durchschnittliche Bearbeitungszeit in den Baugenehmigungsverfahren. Da die Bearbeitungszeit nicht der Laufzeit-/Gesamtlaufzeit-Definition der gpaNRW entspricht, sind diese ermittelten Bearbeitungszeiten des Kreises Kleve nicht mit den Laufzeiten in diesem Bericht vergleichbar.

Die gpaNRW betrachtet zunächst die Gesamtlaufzeit im einfachen Genehmigungsverfahren, da diese bei allen Kreisen mit rund 90 Prozent den Hauptanteil der Bauanträge ausmachen (siehe Kapitel 6.3.1 - Strukturelle Rahmenbedingungen). Der Kreis Kleve kann die Gesamtlaufzeiten nicht nach den Genehmigungsarten differenziert auswerten. Daher können auch die Laufzeiten für die verschiedenen Genehmigungsarten nicht differenziert ermittelt werden. In 2020 dauerte die Bearbeitung aller Bauanträge durchschnittlich 137 Kalendertage, in 2019 lagen die Gesamtlaufzeiten im Mittel bei 139 Kalendertagen.

Zur Orientierung werden die Gesamtlaufzeiten für das einfache und normale genehmigungsverfahren der Kreise dargestellt, die die Laufzeiten differenziert auswerten können.

### Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020

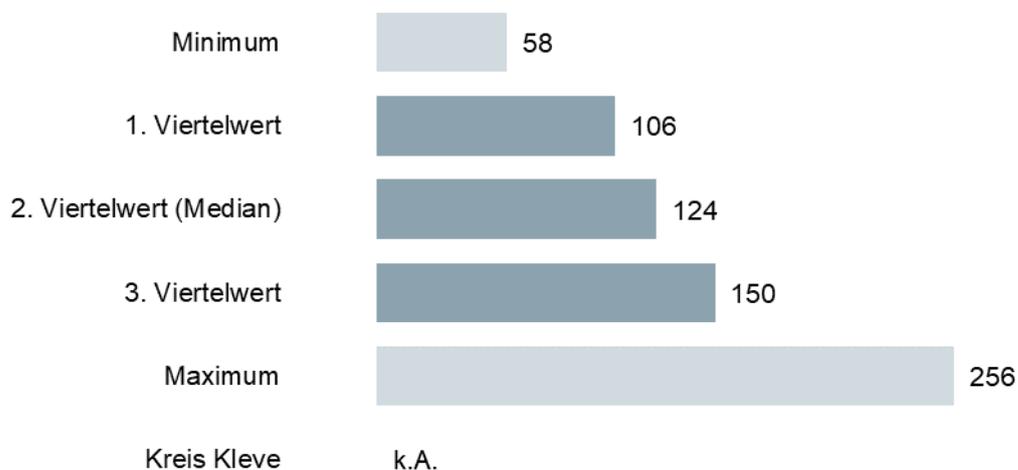


In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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:



Neben der Gesamtlaufzeit ist die Betrachtung der Laufzeit ab Vervollständigung des Antrages durch den Antragsteller interessant. Die Differenz zwischen den beiden Werten zeigt auf, welche Zeit die Antragstellenden benötigen, um den Antrag prüfungsreif zu vervollständigen. Bislang kann jedoch nur knapp die Hälfte der im Vergleich enthaltenen Kreise diese Werte zur Laufzeit angeben. Dies liegt, wie beim Kreis Kleve, häufig daran, dass das Datum der Vervollständigung des Antrags nicht auswertungsfähig erfasst wird.

#### Laufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020

Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k. A.	19	41	55	60	86	13

Die Laufzeit ab vollständig vorliegendem Bauantrag für die normalen Genehmigungsverfahren stellt sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar.:

#### Laufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020

Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k. A.	20	37	45	46	77	11

#### → Empfehlung

Das Datum der Vollständigkeit eines Bauantrages sollte in der Fachsoftware immer erfasst werden.

Auf die Differenz zwischen Gesamtlaufzeit und Laufzeit zur Vervollständigung der Anträge hat die Bauaufsicht nur mittelbar eine Einflussmöglichkeit, z. B. über die Fristsetzung für das Vervollständigen der Unterlagen.

Die den Antragstellenden eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen sollte der Kreis nicht pauschal vorgeben, sondern nach entsprechender Einzelfallbeurteilung angemessen kurz wählen, 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 Frist ausschöpfen. Durch kurze - dem Einzelfall angemessene - Fristen für die Bauwilligen kann der Kreis seine Wartezeit auf Unterlagen und damit die Bearbeitungsdauer reduzieren.

Die Gesamtlaufzeit wird zudem negativ beeinflusst, wenn eine Bauaufsicht beteiligte Stellen trotz Fristablauf erneut anschreibt und zu einer Stellungnahme auffordert. Mit Fristablauf greift die Zustimmungsfiktion und das Verfahren kann mit der dann fiktiven Zustimmung fortgesetzt werden. Diese Nachfragen bzw. Erinnerungen erfolgen beim Kreis Kleve bei notwendigen Fachstellungen durch die Registratur, weil ohne eine solche Fachstellungnahme eine Genehmigung nicht rechtssicher beurteilt werden kann.

Durch die zum 01. Januar 2019 geltenden Veränderungen in 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. Auch die erneut aktualisierte Landesbauordnung, die seit Juli 2021 gültig ist, sieht diese Berichtspflicht vor.

Mit Stand von Anfang Mai 2022 gibt es aber noch keine Vorgaben z. B. dazu, 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.

### 6.3.10 Transparenz und Steuerung

- ➔ Der Kreis Kleve steuert mit Kennzahlen und hat seit Jahren ein aussagekräftiges Berichtswesen aufgebaut.

*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 Kleve** hat sich als Ziel für die Aufgabenerfüllung die Durchführung der Baugenehmigungsverfahren innerhalb von drei Wochen gesetzt. Voraussetzung dafür sind vollständige Antragsunterlagen und die notwendigen Stellungnahmen der zu beteiligenden Fachämter und Behörden. Die Vollständigkeitsprüfung mit der Anforderung fehlender Unterlagen und die Einleitung des Beteiligungsverfahrens soll innerhalb einer Woche nach Eingang eines Antrags erfolgen. In monatlich aktualisierten Controllingberichten erfasst der Kreis zusätzlich die folgenden Fall- und Kennzahlen:

- Antragseingänge im Monat
- Anträge in Bearbeitung
- abschließend bearbeitete Anträge
- Bearbeitungszeiten in Tagen nach der Registrierung
- Klageverfahren, Petitionen, Eingaben und Beschwerden die anhängig, abgeschlossen oder in Bearbeitung sind
- eingetragene Baulasten

- abgeschlossene Ordnungsbehördliche Verfahren usw.

Neben der Darstellung der Fall- und Kennzahlen gibt es Erläuterungen, warum Ziele nicht eingehalten werden konnten. In 2019 und 2020 wurde an dieser Stelle auf die geringe Personalausstattung hingewiesen: die Anzahl der Akteneinsichten und Auskünfte aus dem Baulastenverzeichnis steigt seit Jahren an und verursacht Mehrarbeit.

Kennzahlen dienen der unteren Bauaufsicht des Kreises Kleve somit bereits als Steuerungsgrundlage.

## 6.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

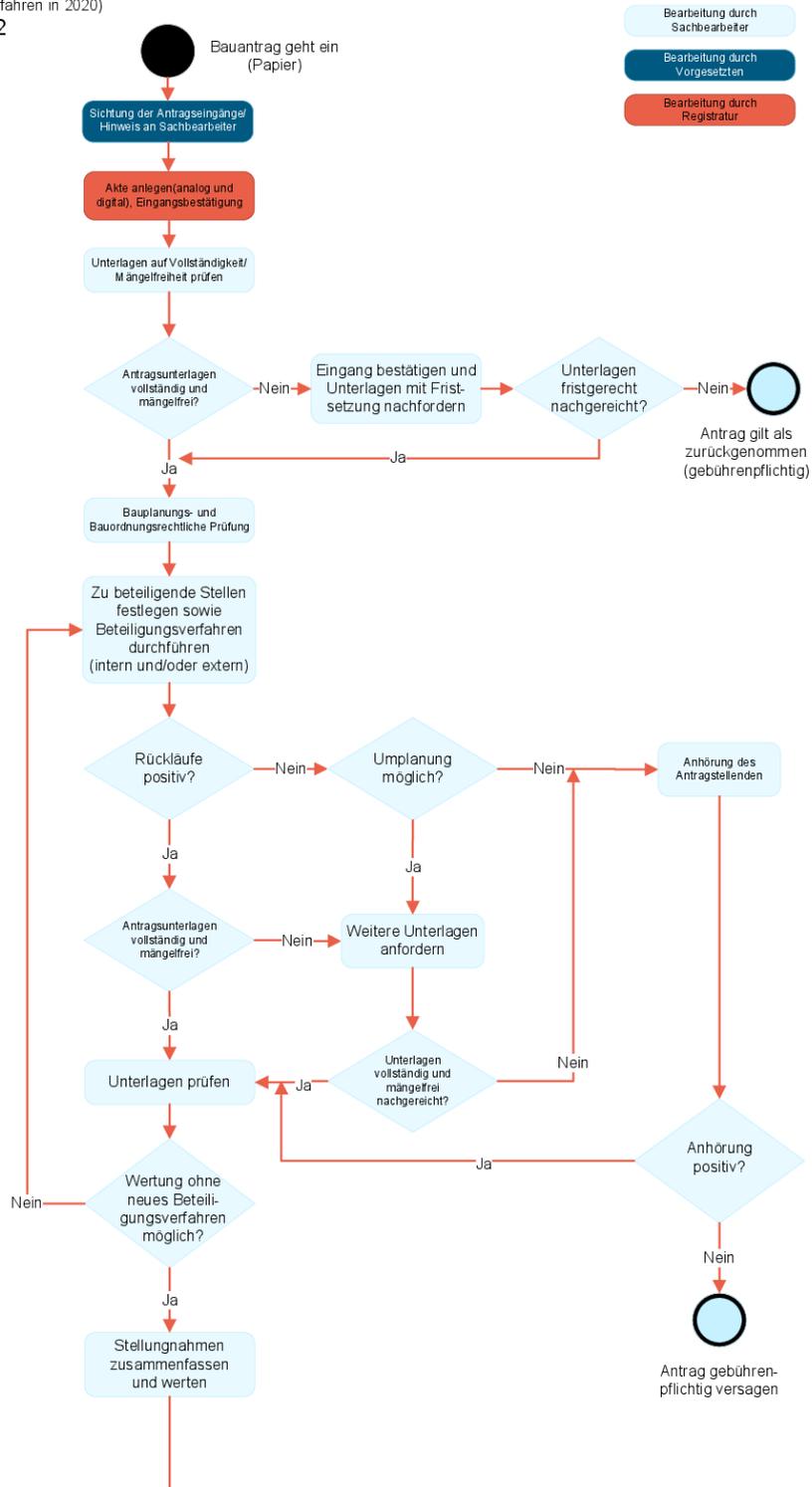
**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 – Bauaufsicht**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Baugenehmigung</b>					
F1	Fallzahlen können mit der eingesetzten Fachsoftware nicht getrennt für die verschiedenen Genehmigungsarten ausgewertet werden.	242	E1	Der Kreis Kleve sollte seine Fachsoftware wie geplant um das Auswertungsmerkmal „Genehmigungsart“ ergänzen, damit differenzierte Fallzahlen vorliegen. Anschließend können Kennzahlen gebildet und in den interkommunalen Vergleich gestellt werden.	242
F2	Der Kreis Kleve ermittelt keinen Aufwandsdeckungsgrad. Ihm fehlt damit eine wichtige Information um zu beurteilen, wie auskömmlich seine festgesetzten Gebühren sind.	243	E2	Der Kreis Kleve sollte durch eine Kennzahl überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht wird.	244
F3	Die untere Bauaufsicht des Kreises Kleve beschränkt die Schnittstellen zu anderen Behörden und Dienststellen nach eigenen Angaben auf ein notwendiges Maß. Der Kreis Kleve holt das gemeindliche Einvernehmen und notwendige Stellungnahmen Dritter noch nicht digital ein.	245	E3	Der Kreis Kleve sollte das gemeindliche Einvernehmens digital einholen. Um den Bearbeitungsvorgang zu beschleunigen, sollte er einen Antrag mit den wichtigsten Unterlagen vorab per Mail versenden.	247
F4	Eingehende Bauanträge werden nicht medienbruchfrei bearbeitet.	249	E4	Bauantragsunterlagen sollten zu Beginn des Bearbeitungsprozesses eingescannt und anschließend digital bearbeitet werden. Der Kreis sollte auf der Homepage oder im Zuge der Bauberatung darüber informieren, dass Unterlagen digital eingereicht werden können.	250
F5	Der Kreis Kleve bereitet die Einführung der digitalen Bauakte vor. Um das Onlinezugangsgesetz bei der Bearbeitung der Genehmigungsanträge umzusetzen, sollte das bis zum 31. Dezember 2022 geschehen.	251	E5	Der Kreis Kleve sollte die digitale Bauakte bis zum 31. Dezember 2022 einführen, um die Anforderungen des Onlinezugangsgesetzes für die Bearbeitung der Genehmigungsanträge umzusetzen.	253
F6	Der Kreis Kleve ist im Vergleichsjahr 2020 in der Sachbearbeitung mit eingehenden Baugenehmigungen und förmlichen Bauvoranfragen durchschnittlich belastet. Vor-Ort-Termine binden Personalressourcen. Die Anzahl der unerledigten Bauanträge erfasst der Kreis regelmäßig und nutzt diese Information zur Steuerung.	254	E6	Die Sachbearbeitenden sollten nur in Ausnahmefällen Vor-Ort-Termine vereinbaren und durchführen.	257

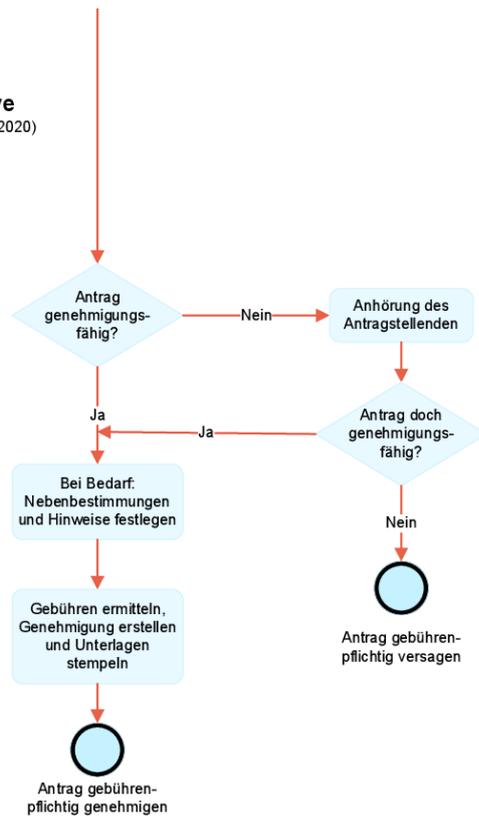
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F7	Der Kreis Kleve stellt Bauwilligen und Antragstellenden gute Vorabinformationen zur Verfügung und berät sie persönlich, telefonisch oder auch per Mail. Der Anteil der zurückgezogenen Anträge ist im Vergleich höher als in den meisten Kreisen, abgelehnt werden nur hingegen nur wenige Bauanträge.	258	E7	Der Kreis Kleve sollte sein Informationsangebot um eine Checkliste für Antragsunterlagen ergänzen, so dass die Antragstellenden Fehler bei der Antragstellung leichter vermeiden können bzw. Antragsunterlagen vollständig und möglichst fehlerfrei einreichen.	260
F8	Die Bearbeitung der Bauanträge dauert beim Kreis Kleve vergleichsweise lang. Der Zeitpunkt der Vollständigkeit der Bauanträge wird nicht durchgängig erfasst.	261	E8	Das Datum der Vollständigkeit eines Bauantrages sollte in der Fachsoftware immer erfasst werden.	264

## Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2020

**Prozessablauf Kreis Kleve**  
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)  
Seite 1 von 2



**Prozessablauf Kreis Kleve**  
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)  
Seite 2 von 2



Bearbeitung durch Sachbearbeiter

Bearbeitung durch Vorgesetzten

Bearbeitung durch Registratur

## 7. Vergabewesen

### 7.1 Managementübersicht

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

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

#### Vergabewesen

Der Kreis Kleve hat grundsätzlich gute **interne Regelungen** getroffen, um Vergabeverfahren rechtssicher und geschützt vor Korruptionsgefahren abwickeln zu können. Aus Sicht der gpaNRW bedürfen diese Vorgaben dennoch der Überarbeitung, um Regelungslücken zu schließen und die Abwicklung von Vergabemaßnahmen zu verbessern. Insbesondere sollte der Kreis Kleve sicherstellen, dass die Regelungen zum Vergaberecht verlässlich eingehalten werden.

Der Kreis wickelt seine **Baumaßnahmen** über eine **Gesellschaft mit beschränkter Haftung**<sup>38</sup>, welche zu einhundert Prozent im Eigentum des Kreises Kleve steht, ab. Durch die Verlagerung auf die Gesellschaft werden die Vergabemaßnahmen ohne Beteiligung der **Arbeitsgruppe Rechnungsprüfung** durchgeführt. Auch die gpaNRW hatte im Zuge dieser überörtlichen Prüfung im Prüfgebiet „Vergabewesen“ keinen Einblick in Vergaben, die die KKB GmbH durchgeführt hat. Dieses seit Jahren praktizierte Vorgehen entspricht der Rechtslage zu privatrechtlichen Gesellschaften in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft, an der sich der Kreis orientiert. Allerdings sensibilisiert die gpaNRW den Kreis Kleve für mögliche Nachteile und grundsätzliche Risiken der Auslagerung von Vergaben, insbesondere auch im Hinblick auf die Einhaltung der Regelungen zur **Korruptionsprävention**.

Den wesentlichen Anteil der gemeldeten Vergabemaßnahmen hat der Kreis im Zuge von nicht-offenen Vergabeverfahren abgewickelt. Der Kreis sollte den Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung bei seinen **Liefer- und Dienstleistungsmaßnahmen** mehr in den Fokus stellen.

Für Vergabemaßnahmen nutzt der Kreis Kleve eine **Vergabemanagementsoftware**. Um alle Synergien dieser Fachsoftware zu nutzen, sollte ihr Einsatz auf die Bedarfsstellen sowie auf die Arbeitsgruppe Rechnungsprüfung ausgeweitet werden.

Der Kreis Kleve hat gute Regelungen zur Korruptionsprävention erlassen, die jedoch weiter optimiert werden sollten. Zuvor sollte der Kreis eine Schwachstellenanalyse zur Korruptionsprävention unter Beteiligung der Beschäftigten durchführen.

Auch wenn das Themenfeld **Sponsoring** für den Kreis Kleve eine eher untergeordnete Rolle einnimmt, sollte er verbindliche Regelungen zum Umgang mit Sponsoringleistungen vorgeben,

<sup>38</sup> Kreis Klever Baugesellschaft GmbH – KKB GmbH

um eine transparente und rechtssichere Abwicklung von Sponsoring im öffentlichen Bereich zu gewährleisten.

Die gpaNRW hat das Themenfeld **Bauinvestitionscontrolling** in dieser Prüfung im Kreis Kleve nicht umfassend bearbeitet. Nach Aussage des Kreises Kleve wendet die KKB GmbH in der täglichen Praxis ein Bauinvestitionscontrolling (BIC) an. Dieses ist jedoch nicht verbindlich und schriftlich geregelt.

Die Abweichung vom ursprünglichen Auftragswert bezieht sich in Kleve – anders als bei allen anderen nordrhein-westfälischen Kreisen – ausschließlich auf die Liefer- und Dienstleistungen, da die gpaNRW keine Baumaßnahmen betrachten konnte. Aber auch dieser Vergleich zeigt, dass die Mehrheit der Vergleichskreise geringere Abweichungen aufzeigen.

Im Bereich der **Nachtragsabwicklung** besteht aus unserer Sicht Handlungsbedarf, um Nachträge geschützt vor Korruptionsgefahren und transparent abwickeln zu können.

Die im Kapitel 7.8 dieses Berichts betrachteten abgeschlossenen **Maßnahmen** des Kreises Kleve zeigen einerseits Vergabemaßnahmen, die im Einklang mit den internen und gesetzlichen Regelungen abgewickelt wurden. Bei den geprüften Maßnahmen des Fachbereichs 7 haben wir festgestellt, dass vergaberechtliche Vorgaben nicht beachtet wurden.

## 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 Kleve 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.

Da Baumaßnahmen für den Kreis Kleve ausschließlich von der KKB GmbH vergeben werden, wurden ausschließlich Vergaben für Liefer- und Dienstleistungen in die überörtliche Prüfung einbezogen. 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.

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 53 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) in Verbindung mit § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

## 7.3 Organisation des Vergabewesens

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

Aus der Organisation des Vergabewesens erwachsen zudem Möglichkeiten zur Steigerung der Verwaltungseffizienz. Eine interkommunale Zusammenarbeit und der Einsatz einer Vergabemanagementsoftware sind dafür wichtige Instrumente.

### 7.3.1 Organisatorische Regelungen

#### → **Feststellung**

Der Kreis Kleve hat eine zentrale Vergabestelle (ZVS) eingerichtet. Sie führt die Vergabeverfahren für Liefer- und Dienstleistungsaufträge durch. Beschaffungen für den Bereich Rettungsdienst wickelt der Fachbereich 7 ohne Beteiligung der ZVS ab.

*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 Kleve** hat während der laufenden Prüfung eine neue Dienstanweisung<sup>39</sup> erlassen, welche zum 01. Januar 2022 in Kraft getreten ist und der aktuellen Rechtslage entspricht.

Der Kreis Kleve hat für die Durchführung von Vergabeverfahren eine zentrale Vergabestelle (ZVS) eingerichtet. Diese ist organisatorisch im Fachbereich 1<sup>40</sup> angesiedelt. Die ZVS führt alle Vergabeverfahren für Liefer- und Dienstleistungsaufträge<sup>41</sup> durch. Aufgrund der Dienstverteilung im Kreis Kleve wickelt der Fachbereich 7 sämtliche Beschaffungen für die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Rettungsdienst“ ohne Beteiligung der ZVS in Eigenregie ab.

Sinn und Zweck einer zentralen Vergabestelle bestehen darin, komplexes, vergaberechtliches Fachwissen in einem Aufgabenfeld zu bündeln. Gleichzeitig soll durch die Vielzahl der abzuwickelnden Vergabemaßnahmen Routine bei den Beschäftigten der ZVS erreicht werden. Aus Sicht der gpaNRW sollte die ZVS für die gesamte Kreisverwaltung zuständig und nicht einzelne Aufgabenfelder aus deren Zuständigkeit ausgenommen sein. Die Maßnahmenbetrachtung unter Ziff. 7.8.2 sowie Ziff. 7.8.3 macht deutlich, dass ein erhöhtes Risiko von Vergabeverstößen besteht, wenn Vergaben ohne Beteiligung der ZVS durchgeführt werden.

Darüber hinaus ist die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle auch wesentlicher Baustein zur aktiven Korruptionsprävention, da diese Organisationsform die Trennung von Auftraggeber und potentiellen Auftragnehmern im Vergabeverfahren sicherstellt.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte die Vorteile der ZVS vollständig nutzen und daher alle Vergaben, auch die für den Aufgabenbereich „Rettungsdienst“, über diese Organisationseinheit abwickeln.

Die Bauleistungen des Hoch- und Tiefbaus inklusive der dazugehörigen Ingenieurleistungen wickelt der Kreis Kleve über die Kreis Klever Bauverwaltungs GmbH (KKB GmbH) ab. Die KKB

<sup>39</sup> Dienstanweisung über die Vergabe von Aufträgen durch die Kreisverwaltung Kleve – DA 10-09 – vom 01. Januar 2022

<sup>40</sup> zentrale Verwaltung, zentrale Dienste

<sup>41</sup> Lediglich in Ausnahmefällen wickelt die ZVS Vergabemaßnahmen aus dem VOB-Bereich ab, z.B. wenn Leistungen aus der Naturdenkmalpflege im Zuge eines förmlichen Vergabeverfahrens zu vergeben sind.

GmbH steht zu 100 Prozent im Eigentum des Kreises Kleve und wurde im Jahr 1995 gegründet. Neben der Abwicklung sämtlicher Hoch- und Tiefbaumaßnahmen des Kreises ist die KKB GmbH zuständig für den Erwerb, die Betreuung, die Bewirtschaftung, die Vermietung und die Verwaltung von Hochbauobjekten des Kreises.

Die durch den Kreis Kleve gewählte Organisation des Vergabewesens und zur Abwicklung seiner Baumaßnahmen ist eine von wenigen Ausnahmen in Nordrhein-Westfalen. Aus Sicht der gpaNRW gewährleisten kommunale Vergabegrundsätze sowie die weitergehenden vergaberechtlichen Vorschriften wichtige Aspekte wie beispielsweise den Transparenz-, den Wirtschaftlichkeits- und den Gleichbehandlungsgrundsatz und bieten zudem gute Voraussetzungen zur Korruptions- und Diskriminierungsprävention.

Der Kreis Kleve verspricht sich durch die Abwicklung von Baumaßnahmen über die KKB GmbH Vorteile. So geht der Kreis u.a. davon aus, dass er durch die geringere Bindung an vergaberechtliche Vorgaben Baumaßnahmen wesentlich flexibler und schneller abwickeln kann.

Getrennt von der Frage, ob die Tochtergesellschaft selbst an Vergaberecht gebunden ist, ist zunächst zu betrachten, inwieweit die Beauftragung der KKB GmbH durch den Kreis Kleve ausschreibungsfrei möglich ist. Diese ist nur dann ausschreibungsfrei möglich, wenn die Anforderungen des § 108 Absatz 1 GWB<sup>42</sup> erfüllt werden (so genannte Inhouse-Vergabe). Demnach sind die Regelungen auf die Vergabe von öffentlichen Aufträgen, die von einem öffentlichen Auftraggeber im Sinne des § 99 Nummer 1 bis 3 GWB an eine juristische Person des öffentlichen oder privaten Rechts vergeben werden, nicht anzuwenden, wenn

- der öffentliche Auftraggeber über die juristische Person eine ähnliche Kontrolle wie über seine eigene Dienststelle ausübt,
- mehr als 80 Prozent der Tätigkeit der juristischen Person der Ausführung von Aufgaben dienen, mit denen sie von dem öffentlichen Auftraggeber oder von einer anderen juristischen Person, die von diesem kontrolliert wird, betraut wurde, und
- an der juristischen Person keine direkte private Kapitalbeteiligung besteht (...).

Die KKB GmbH ist eine 100-prozentige Tochter des Kreises Kleve. Somit bestehen keine anderen Beteiligungsverhältnisse, sodass § 108 Absatz 1 Nr. 3 GWB erfüllt ist. Die Ausübungskontrolle nach § 108 Absatz 1 Nr. 1 GWB ist ebenfalls gegeben, weil die Gesellschafterversammlung ein bindendes Weisungsrecht gegenüber der Geschäftsführung der GmbH hat. Da die KKB GmbH nur für den Kreis Kleve Tätigkeiten übernimmt, ist die Wesentlichkeitsregelung aus § 108 Absatz 1 Nr. 2 GWB ebenfalls erfüllt. Insgesamt betrachtet ist die KKB GmbH damit Inhousefähig, so dass die Beauftragung durch den Kreis Kleve nicht dem GWB-Vergaberecht unterliegt.

Da die KKB GmbH die Vergabemaßnahmen zwar im Auftrag des Kreises, aber nach außen im eigenen Namen durchführt, ist sie im Unterschwellenbereich nicht an das nationale, öffentliche

<sup>42</sup> Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen - GWB

Vergaberecht gebunden. Dies folgt aus Ziffer 1.2 der Kommunalen Vergabegrundsätze<sup>43</sup>, wonach diese keine Anwendung auf Einrichtungen in einer Rechtsform des privaten Rechts finden.

- Die KKB GmbH ist an das EU- bzw. GWB-Vergaberecht gebunden, sofern die entsprechenden Schwellenwerte erreicht werden. Für die KKB GmbH gilt die Verpflichtung, im Oberschwellenbereich die Vorschriften des GWB zu beachten.

Die KKB GmbH gilt als öffentliche Auftraggeberin. Öffentliche Auftraggeber sind nach § 99 Nr. 1 GWB Gebietskörperschaften sowie deren Sondervermögen. Ferner sind öffentliche Auftraggeber gemäß § 99 Nr. 2 GWB auch andere juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts, die zu dem besonderen Zweck gegründet wurden, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art zu erfüllen, sofern

- a) sie überwiegend von Stellen nach Nummer 1 oder einzeln oder gemeinsam durch Beteiligungen (...) finanziert werden,
- b) ihre Leitung der Aufsicht durch Stellen nach Nummer 1 oder 3 unterliegt oder
- c) mehr als die Hälfte der Mitglieder eines ihrer zur Geschäftsführung oder zur Aufsicht berufenen Organe durch Stellen nach Nummer 1 oder 3 bestimmt worden sind.

Der Kreis Kleve finanziert die KKB GmbH als alleiniger Gesellschafter. Der Kreis bestellt die Geschäftsführung und kontrolliert diese. Weiterhin kann der Kreis aus gesellschaftsrechtlichen Regelungen der Geschäftsführung bindende Weisungen erteilen. Der Aufsichtsrat der KKB GmbH wird ausschließlich mit Bediensteten und politischen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern des Kreises Kleve besetzt. Abschließend ist festzustellen, dass die KKB GmbH in keinem Wettbewerbsverhältnis mit dem freien Markt steht und daher auch keine Gewinnerzielungsabsicht als primäres Ziel verfolgt. Ein Befreiungstatbestand ist ebenfalls nicht ersichtlich. Somit besteht für die KKB GmbH die Verpflichtung, im Oberschwellenbereich die Vorschriften des GWB zu beachten.

Die Vergabegrundsätze des Landes sowie auf Kreisebene existierende interne, vergaberechtliche Vorgaben, die deutlich strenger sind als die öffentlich-rechtlichen Vergabevorschriften, hat die KKB GmbH nicht zwingend anzuwenden.

In diesem Zusammenhang weist die gpaNRW darauf hin, dass es außerhalb von EU-Regelungen weitere vergaberechtliche Vorschriften gibt, die auch die KKB GmbH als juristische Person des privaten Rechts befolgen muss. Hier ist beispielsweise das KorruptionsbG NRW a. F.<sup>44</sup> zu nennen, welches gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 5 auch für juristische Personen und Personenvereinigungen, bei denen die absolute Mehrheit der Anteile oder die absolute Mehrheit der Stimmen den öffentlichen Stellen zusteht oder deren Finanzierung zum überwiegenden Teil durch Zuwendungen solcher Stellen erfolgt, Anwendung findet. Somit hat die KKB GmbH auch die Vorgaben des KorruptionsbG NRW a. F. bei ihren Vergabeverfahren zu beachten.

<sup>43</sup> Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunale Vergabegrundsätze) vom 28. August 2018

<sup>44</sup> Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz – KorruptionsbG NRW a. F.)

Von besonderer Bedeutung ist, dass der Kreis Kleve auch Fördermittel, etwa des Landes oder des Bundes, vereinnahmt, um damit öffentliche Aufgaben zu finanzieren. Häufig werden diese Fördermittel an die Einhaltung vergaberechtlicher Vorgaben geknüpft. Insoweit hängt die Verpflichtung, vergaberechtliche Grundsätze bzw. vergaberechtliche Regelungen insgesamt einzuhalten, auch von den konkreten Vorgaben und Auflagen in etwaigen Fördermittelbescheiden ab.

Führt die KKB GmbH fördermittelfähige Projekte nicht konform mit den Vorgaben der Fördergeber durch, könnten diese die Mittel nicht bewilligen oder bereits gewährte Mittel zurückfordern. Da die KKB GmbH eine einhundertprozentige Tochtergesellschaft des Kreises Kleve ist, würde sich ein solcher Verlust unmittelbar auf den umlagefinanzierten Haushalt und damit auf öffentliche Mittel auswirken. Ähnlich verhält es sich mit Vergaben im Oberschwellenbereich.

Darüber hinaus kann sich eine Verpflichtung der Auftragsvergabe im (öffentlichen) Wettbewerb auch aus dem EU-Primärrecht ergeben, wenn der zu vergebende Auftrag grundsätzlich geeignet ist, eine Binnenmarktrelevanz anzunehmen. Der Kreis Kleve grenzt unmittelbar an die Niederlande. Somit ist anzunehmen, dass aufgrund der örtlichen Nähe auch Aufträge deutlich unterhalb der EU-Schwellengrenze Binnenmarktrelevanz auslösen.

Laut Auskunft des Kreises Kleve ist die AG Rechnungsprüfung nicht zuständig, Maßnahmen der KKB GmbH technisch und wirtschaftlich sowie unter Aspekten der Korruptionsprävention zu prüfen. Der Kreis erklärt, dass die KKB GmbH neben der Gesellschafterversammlung über einen Aufsichtsrat als Kontrollinstanz verfügt und dieses Gremium Kontrolltätigkeiten ausübt. Aufgabe des Aufsichtsrats ist zwingend die Überwachung der Geschäftsführung. Diese beinhaltet die Rechtmäßigkeit, insbesondere die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften, die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der GmbH.

Die gpaNRW weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Aufsichtsräte gemäß §§ 116, 93 AktG<sup>45</sup> i.V.m. § 52 Abs. 1 GmbHG<sup>46</sup> persönlich für Pflichtverletzungen haften und entsprechend nach Entscheidungen des BGH<sup>47</sup> verpflichtet sind, die erforderlichen Kenntnisse, d. h. die notwendige Fachlichkeit, zu besitzen oder sich anzueignen.

Aus Sicht der gpaNRW wäre es wichtig, dass der Kreis Kleve die Mitglieder des Aufsichtsrates im Hinblick auf diese weitreichende Verantwortung im Zuge des politischen Ehrenamtes sensibilisiert.

Der Kreis Kleve führt aus, dass auch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft die Jahresabschlüsse der KKB GmbH prüft und damit Kontrollmechanismen etabliert seien. Wie weitgehend bzw. tiefgehend hierbei die Vergabepfung in der Praxis durchgeführt wurde und wird, hat die gpaNRW im Rahmen dieser Prüfung nicht betrachten können.

Die gpaNRW weist hier abschließend ausdrücklich auf mögliche Nachteile und Risiken der Auslagerung von Vergaben, wie hier auf die KKB GmbH, hin. Abgesehen davon, dass auch die

<sup>45</sup> Aktiengesetz

<sup>46</sup> Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung - GmbHG

<sup>47</sup> Bundesgerichtshof

KKB GmbH in bestimmten Fällen an vergaberechtliche Vorgaben gebunden ist, ergeben sich insbesondere im vergaberechtsfreien Raum latente Risiken für den Kreis Kleve. So sind beispielsweise abseits formaler Vergabeverfahren zulässige Nachverhandlungen mit Bietern grundsätzlich kritisch zu sehen. Sie bergen Nachteile, die in einer erhöhten Korruptionsanfälligkeit der Verfahren, der Gefährdung des Transparenzgebotes und der Gefahr der Diskriminierung von Bietenden liegen. Auch eine ebenfalls in vergaberechtsfreien Verfahren zulässige, bevorzugte Berücksichtigung lokaler Unternehmen begrenzt üblicherweise den Teilnehmerkreis in den Ausschreibungen. Der Wettbewerb würde hierdurch stark eingeschränkt. Zudem würde dadurch die Möglichkeit verbotener Preisabsprachen vereinfacht. Auch die Korruptionsgefahr ist größer als bei formalen Vergabeverfahren, die regelmäßig überregionale und wechselnde Unternehmen einbeziehen.

### 7.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

#### → **Feststellung**

Die Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung in Vergabemaßnahmen des Kreises Kleve ist aufgrund interner Vorgaben verbindlich vorgegeben. Aus Sicht der gpaNRW bedürfen diese Vorgaben jedoch der Anpassung.

*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.*

Der **Kreis Kleve** hat eine Rechnungsprüfungsordnung<sup>48</sup> erlassen, um detailliert festzulegen, welche Aufgaben die Arbeitsgruppe Rechnungsprüfung (AG Rechnungsprüfung) wahrzunehmen hat. Auch wenn die Prüfung von Vergabeverfahren nicht explizit in der Rechnungsprüfungsordnung des Kreises aufgeführt ist, stellt diese Aufgabe gemäß § 104 Absatz 1 Nr. 5 GO NRW<sup>49</sup> eine Pflichtaufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung dar.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte in seiner Rechnungsprüfungsordnung den Aufgabenbereich der AG Rechnungsprüfung um die Vergabepfung ergänzen.

Gemäß Ziff. 5.1 der Dienstanweisung Vergabe sind der AG Rechnungsprüfung alle Vergaben einschließlich Nachträgen, die den vom Land festgelegten Auftragshöchstwert für Direktaufträge überschreiten, anzuzeigen. Ausgenommen von der Anzeigepflicht sind solche Aufträge oberhalb der Wertgrenze, die wegen der besonderen Dringlichkeit im Zuge einer Gefahrenabwehrmaßnahme freihändig vergeben werden müssen. In solchen Fällen muss der gesamte Vorgang vor Auszahlung des Rechnungsbetrages der AG Rechnungsprüfung zur Prüfung vorgelegt werden.

<sup>48</sup> Rechnungsprüfungsordnung für die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Kleve vom 23. Mai 2016

<sup>49</sup> Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

→ **Empfehlung**

Damit die AG Rechnungsprüfung ihre Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung effektiv wahrnehmen kann, sollte der Kreis Kleve vorgeben, dass die Zustimmung der AG Rechnungsprüfung unter Vorlage des gesamten Vergabevorgangs vor Auftragsvergabe einzuholen ist. Eine alleinige Anzeigepflicht reicht aus Sicht der gpaNRW nicht aus.

Die Vergabedienstanweisung bestimmt, dass Submissionstermine mit der AG Rechnungsprüfung abzustimmen sind. Ob und in welchem Umfang die AG Rechnungsprüfung an der Angebotsöffnung teilnimmt, geht weder aus der Vergabedienstanweisung noch aus der Rechnungsprüfungsordnung des Kreises hervor.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte für die Teilnahme der AG Rechnungsprüfung an Submissionen verbindliche Vorgaben erlassen.

### 7.3.3 Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Lieferleistung

Eine häufig genutzte Vergabeart ist die beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb. Die gpaNRW hat den Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für alle Kreise nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kreisen können Unterschiede schneller erkannt werden. Der Prozess des Kreises Kleve ist diesem Bericht als Anlage beigefügt.

- Der im Kreis Kleve vorgegebene Prozessablauf für eine beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb ist bei verlässlicher und umfassender Anwendung gut geeignet, den Vergabeprozess routiniert und geschützt vor Korruptionsgefahren zu durchlaufen. Der Fachbereich 7 führt Vergaben für den Aufgabenbereich „Rettungsdienst“ nicht nach diesem Prozess durch.

*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.*

In den Jahren 2019 bis 2021 nutzte der **Kreis Kleve** bei rund 79 Prozent seiner für diese Überörtliche Prüfung gemeldeten Vergaben im Liefer- und Dienstleistungsbereich mit einer Abrechnungssumme über 75.000 Euro netto diese Vergabeart. Aufgrund des Grundsatzes des offenen Verfahrens sollte der Kreis seine Leistungen künftig häufiger im offenen Verfahren vergeben, um ein möglichst breit gefächertes Angebotsspektrum zu erhalten. Der Kreis Kleve erklärt dazu, dass es sich bei den gemeldeten Vergabeverfahren häufig um zeitkritische Beschaffungsmaßnahmen handelte und daher das offene Verfahren nicht zielführend gewesen sei.

Die Bedarfsstellen der Kreisverwaltung Kleve sind gehalten, bei anstehenden Vergaben möglichst frühzeitig Kontakt zur zentralen Vergabestelle (ZVS) aufzunehmen. Die ZVS berät die Fachabteilungen zu den einzelnen Zuständigkeitsabgrenzungen. Zu diesem Zweck hat der Kreis Kleve das Vergabeverfahren in Form eines Schwimmbahndiagrammes dargestellt. Dieses Diagramm stellt den Ablauf eines Vergabeverfahrens anschaulich dar und schafft somit Transparenz.

Die gpaNRW hat den dargestellten Prozessablauf in einem landesweit einheitlichen Layout dargestellt, um Vergleiche mit anderen Kreisen zu ermöglichen. Der von der gpaNRW für den Kreis Kleve erstellte Prozessablauf veranschaulicht, für welche Verfahrensschritte die Bedarfsstellen und die ZVS verantwortlich sind. Die Aufgaben der AG Rechnungsprüfung sind ebenfalls zu erkennen.

Sowohl die Fachabteilungen, als auch die ZVS und die AG Rechnungsprüfung haben ihre Tätigkeiten im Vergabeverfahren gemäß Ziffer 3 der Vergabedienstanweisung des Kreises Kleve stets zu dokumentieren.

Eine Beschaffungsmaßnahme beginnt damit, dass die Bedarfsstelle ein Leistungsverzeichnis erstellt und eine Schätzung des Auftragswertes vornimmt. Diese Unterlagen reicht die Bedarfsstelle an die ZVS weiter. Weiterhin hat sie die Möglichkeit, Firmen für die Beteiligung am Vergabeverfahren vorzuschlagen. Die ZVS wählt aus der Vorschlagsliste der Bedarfsstelle geeignete Bewerberinnen und Bewerber aus und fügt diesen ggf. noch weitere hinzu. Dabei achtet sie darauf, dass mindestens drei Bewerberinnen und Bewerber beteiligt werden. Im weiteren Verlauf stellt die ZVS die Unterlagen für den Vergabeprozess zusammen. In Abstimmung mit der ZVS fertigt die Bedarfsstelle die Information für die AG Rechnungsprüfung. Die ZVS nimmt sodann die elektronische Angebotsanfrage vor. Hierzu nutzt sie eine Vergabemanagementsoftware. Im nachfolgenden Kapitel 7.3.4 erläutern wir die Vorteile des Einsatzes einer Vergabemanagementsoftware.

Die Bieter-Kommunikation während des Vergabeverfahrens erfolgt elektronisch in anonymisierter Form über die ZVS. Dadurch verhindert der Kreis, dass Bieterinnen und Bieter und die Bedarfsstellen bereits vor der Vergabe-Entscheidung in Kontakt zueinander treten. Diese Vorgehensweise ist aus korruptionspräventiven Gründen richtig und wichtig.

#### → **Feststellung**

Die AG Rechnungsprüfung ist nach der Submission nicht mehr in den Vergabeprozess eingebunden.

Die eingehenden Angebote werden durch die AG Rechnungsprüfung entgegengenommen und zusammen mit der ZVS an dem zuvor festgelegten Submissionstermin geöffnet. Die Prüfung und Wertung der eingegangenen Angebote nimmt die Bedarfsstelle vor. Sie fertigt im Anschluss einen Vergabevorschlag und reicht diesen an die ZVS weiter. Eine Beteiligung der AG Rechnungsprüfung erfolgt nicht mehr. Die ZVS informiert sowohl den erfolgreichen sowie die unterlegenen Bieter und erteilt dem künftigen Auftragnehmer den Zuschlag. Das Vergabeverfahren findet seinen Abschluss, indem die ZVS die Bekanntmachung gemäß § 30 UVgO<sup>50</sup> vornimmt.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte seinen Vergabeworkflow so anpassen, dass die AG Rechnungsprüfung die Vergabeunterlagen nach Fertigung des Vergabevorschlages sichten kann.

<sup>50</sup> Die Bekanntmachung ist für Vergaben ab einem Auftragswert von 25.000 Euro netto für die Dauer von mindestens drei Monaten zu veröffentlichen.

→ **Feststellung**

Der Kreis Kleve hat zur Abgrenzung von Zuständigkeiten im Vergabeverfahren ein Schwimmbahndiagramm erstellt. Um den gesamten Workflow darin abzubilden, fehlen noch einzelne Verfahrensschritte.

Das vorgelegte Schwimmbahndiagramm des Kreises Kleve zeigt nicht auf, welche Stelle für die Einholung von Auskünften aus dem Vergaberegister NRW im Sinne von § 8 KorruptionsbG NRW a. F. sowie für die Einholung eines Auszuges aus dem Gewerbezentralregister verantwortlich ist.

→ **Empfehlung**

Aus Sicht der gpaNRW sollte der Kreis die weiteren Aufgaben im Zusammenhang mit einem Vergabeverfahren, beispielsweise die Einholung von Auskünften aus dem Vergaberegister gemäß § 8 KorruptionsbG NRW a. F. sowie die Einholung eines Auszuges aus dem Gewerbezentralregister darstellen und die Zuständigkeiten verbindlich zuweisen.

### 7.3.4 Einsatz einer Vergabemanagementsoftware

Bei europaweiten Ausschreibungen ist die elektronische Kommunikation zwischen den öffentlichen Auftraggebern und den Bietern verpflichtend<sup>51</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 Vergabeprozess mit elektronischen Mitteln, also digital, durchzuführen. Auch für Bauleistungen im Unterschwellenbereich ist eine durchgängige eVergabe zulässig. Diesbezüglich besteht allerdings ein Wahlrecht.

Eine Vergabemanagementsoftware (VMS) kann dabei die Durchführung der eVergabe erleichtern und unterstützen. Sie bietet insbesondere folgende Vorteile:

- Eine vollständig elektronische und dadurch medienbruchfreie Abwicklung,
- die Unterstützung eines rechtssicheren Vergabeverfahrens durch die verbindliche Vorgabe von Bearbeitungsschritten und -rechten,
- eine Plausibilitätsprüfung zur Einhaltung vorgegebener Wertgrenzen und Fristen sowie
- die Sicherstellung einer fortlaufenden revisionssicheren Dokumentation.

Auch die interkommunale Zusammenarbeit bei Vergabeverfahren kann von dem Einsatz einer VMS profitieren.

<sup>51</sup> Vgl. § 97 Abs.5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB); § 9 Abs.1 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung VgV)

### → **Feststellung**

Der Kreis Kleve setzt zur Veröffentlichung von Vergabemaßnahmen sowie zur Bieterkommunikation eine Vergabemanagementsoftware ein. Er nutzt jedoch die technischen Möglichkeiten der Vergabemanagementsoftware bisher nicht vollständig aus, da weitere am Vergabeverfahren beteiligte Stellen der Kreisverwaltung das System nicht anwenden. Der Kreis lässt somit mögliche Synergie-Effekte ungenutzt.

*Die Digitalisierung der Vergabeverfahren ist ein wesentliches Instrument zur Standardisierung der Prozesse und zur Steigerung der Verwaltungseffizienz. Ein Kreis sollte daher zur Unterstützung seiner eVergaben eine Vergabemanagementsoftware einsetzen.*

Der **Kreis Kleve** setzt ein Vergabemanagementsystem ein und wickelt darüber Liefer- und Dienstleistungsvergaben elektronisch ab. Auch für die Veröffentlichungen von Vergaben sowie die vollständige Bieterkommunikation nutzt die ZVS die Fachsoftware. Allerdings arbeitet im Kreis Kleve bisher lediglich die ZVS vollumfänglich mit der Fachsoftware. Die AG Rechnungsprüfung besitzt lediglich ein Leserecht für die Software. Die Bedarfsstellen nutzen das Programm aktuell nicht<sup>52</sup>.

Die vom Kreis Kleve genutzte Software bietet jedoch die Möglichkeit, dass die Bedarfsstellen ihre Leistungsverzeichnisse in die Vergabemanagementsoftware hochladen können. In der Kommunikation zwischen Bedarfsstellen, ZVS und AG Rechnungsprüfung kann die Software als digitales Medium dienen. Ein physischer Vergabevorgang in den Bedarfsstellen wäre somit nicht mehr erforderlich. Auch die AG Rechnungsprüfung könnte ihre Prüfung und Zustimmung elektronisch vornehmen.

Die konsequente Nutzung der Software durch alle am Vergabeverfahren beteiligten Stellen würde sicherstellen, dass alle Beteiligten mit denselben Unterlagen arbeiten. Ziel sollte sein, dass für jeden Vergabevorgang eine vollständige, manipulationssichere, elektronische Akte existiert.

Die Vergabemanagementsoftware bietet u.a. folgende Assistenz- und Zusatzfunktionen:

- Führen einer elektronischen Vergabeakte,
- Zentrale Stammdaten- und Vorlagenverwaltung, z.B. Adressen, Nachweise, Vergabeunterlagen,
- Bieterdatenbank,
- Assistenzfunktionen, z.B. Fristenrechner, Plausibilitätsprüfungen,
- Anbindung zur E-Vergabepattform, z.B.
  - Vergabemarktplatz NRW (<https://www.evergabe.nrw.de>)
  - TED (<https://ted.europa.eu>)

<sup>52</sup> Der Fachbereich 7 besitzt jedoch einen Softwarezugang und ist angehalten, die Software auch für Vergaben des Aufgabenbereichs „Rettungsdienst“ zu nutzen.

- bund.de – Verwaltung Online (<https://www.service.bund.de>)
- Termin- und Fristenplaner,
- Auswertemöglichkeiten,
- Verwaltung von Nachträgen sowie
- Hinterlegung und Steuerung eines Workflows mit konkreten Berechtigungen.

Durch den hinterlegten Workflow und die interne Plausibilitätsprüfung können Fehler im Vergabeverfahren noch vor Veröffentlichung erkannt und somit effektiv verhindert werden.

Insgesamt sorgt der Einsatz der Software für eine technische Unterstützung, um auch komplexe Vergabeverfahren rechtssicher und termingerecht abzuarbeiten.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis sollte die umfängliche Nutzung der Vergabemanagementsoftware für alle am Vergabeverfahren beteiligten Stellen innerhalb des Kreises Kleve verbindlich schriftlich vorgeben.

Der Kreis Kleve weist darauf hin, dass er zusätzlich zur Vergabemanagementsoftware ein Dokumentenmanagementsystem nutzt. Dieses System bietet weitere Vorteile, um die Verwaltung insgesamt zu digitalisieren. Ziel des Kreises Kleve ist es, die Vorteile beider Systeme auch in Zukunft verstärkt zu nutzen.

### 7.3.5 Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die Ergebnisse der Bestandsaufnahme zur interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) dar. Auch das Vergabewesen ist häufig Gegenstand verwaltungsübergreifender Aktivitäten. Vorteile ergeben sich dabei insbesondere durch

- die Bündelung fachlicher Kompetenzen,
- eine neutrale und einheitliche Bearbeitung,
- eine höhere Anzahl der Vergabeverfahren, was zu einer größeren Routine in der Sachbearbeitung führt.

Die Zusammenarbeit unterstützt damit eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergabeverfahren. Insbesondere kleinere Kommunen können dabei von einer Zusammenarbeit profitieren. Deshalb kann es sinnvoll sein, dass ein Kreis die Funktion einer zentralen Vergabestelle für interessierte Städte und Gemeinden wahrnimmt.

- Die zentrale Vergabestelle des Kreises Kleve bietet für die kreisangehörigen Kommunen aktuell keine Leistungen im Vergabeverfahren an.

*Ein Kreis sollte eine mögliche Zusammenarbeit im Vergabewesen mit den beteiligten Kommunen schriftlich regeln. Inhalt der Vereinbarung sollten dabei insbesondere*

- *eine eindeutige Prozessbeschreibung,*

- eine klare und vollständige Festlegung der Zuständigkeiten und Kompetenzen,
- die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung sowie
- die Regelung der Kostenerstattung sein.

Der **Kreis Kleve** nimmt im Aufgabenbereich „Vergabewesen“ derzeit keine Tätigkeiten im Zuge der IKZ wahr. Sollte der Kreis künftig in Erwägung ziehen, solche Serviceleistungen im Zuge der interkommunalen Zusammenarbeit anzubieten, kann er die landesweit vorhandenen Erfahrungen bereits bestehender Kooperationen nutzen.

Insgesamt empfehlen wir den kreisangehörigen Kommunen in diesem Zusammenhang 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, gemäß § 2 b Umsatzsteuergesetz (UStG) ab dem 01. Januar 2023 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 großen Schaden zufügt. Deshalb sind Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung für jeden Kreis unverzichtbar.

### → Feststellung

Der Kreis Kleve hat in Form von Richtlinien gute Regelungen zur Korruptionsprävention erlassen, die jedoch noch optimiert werden können. Eine verbindliche Dienstanweisung hat der Kreis bisher nicht erlassen. Auch auf die Durchführung einer individuellen Schwachstellenanalyse unter Beteiligung der Beschäftigten hat der Kreis bislang verzichtet.

*Ziel eines Kreises muss es sein, nicht nur aufgetretene Korruptionsfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken.*

*Korruption kommt in vielen unterschiedlichen Variationen und Ausprägungen vor. Ein Kreis sollte die unterschiedlichen Varianten und Ausprägungen von Korruption bereits präventiv vermeiden. Hierzu sollte er eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.*

*Dabei sind insbesondere die Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes (KorruptionsbG NRW a. F.)<sup>53</sup> zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Ein Kreis sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu*

<sup>53</sup> Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG NRW a. F.)

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen des Kreises,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,*
- *dem Vieraugenprinzip sowie*
- *der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.*

*Zudem sollte ein Kreis eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte er regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.*

Der **Kreis Kleve** hat ein umfangreiches Regelwerk zur Vermeidung von Korruption<sup>54</sup> erlassen. Wenn die Richtlinie auch in einigen Punkten Regelungen mit einem verpflichtenden Charakter enthält, wie z.B. zu Vergaben unter Ziffer 2.3, haben Richtlinien insgesamt jedoch nicht den gleichen Verbindlichkeitscharakter wie eine Dienstanweisung. Orientierungshilfe kann hier demnächst die neue Muster-Dienstanweisung Korruptionsprävention der gpaNRW bieten.

Die Richtlinien bzw. die empfehlenswert zu erstellende Dienstanweisung Korruptionsprävention sollte der Kreis Kleve den aktiven sowie den zukünftig neu eingestellten Beschäftigten zusammen mit den sonstigen Dienstanweisungen aushändigen und sich durch Unterschrift das Befolgen bestätigen lassen.

#### → **Empfehlung**

Wir empfehlen dem Kreis Kleve, eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention zu erlassen, um den Verbindlichkeitscharakter der Regelungen zur Korruptionsprävention zu festigen. Hierbei ist es empfehlenswert, sich den Erhalt und das Befolgen der Dienstanweisung von allen Beschäftigten durch ihre Unterschrift bestätigen zu lassen.

Ziel der Richtlinie des Kreises Kleve ist, bei den Bediensteten der Kreisverwaltung ein Problembewusstsein zum Themenfeld Korruption zu schaffen. Dazu informiert der Kreis über die einzelnen Ausformungen, die Rechtslage und die Rechtsfolgen von Korruption, sowohl in disziplinarrechtlicher als auch in strafrechtlicher Hinsicht.

Im ersten Teil der Anti-Korruptions-Richtlinie klärt der Kreis zunächst auf, was unter Korruption zu verstehen ist, wo sie auftreten kann und welche Indikatoren zum Erkennen von Korruption oder Korruptionsversuchen vorhanden sind.

Der zweite Abschnitt geht inhaltlich auf die Themenfelder „Vorbeugung“ und „Vermeidung“ von Korruption ein.

<sup>54</sup> Richtlinien zur Vermeidung von Korruption in der Kreisverwaltung Kleve vom 01. März 2010

Im dritten Abschnitt der Antikorruptionsrichtlinie gibt der Kreis das Verhalten bei Auftreten eines Korruptionsverdachts vor. Dieser Abschnitt weist jedoch nur allgemein darauf hin, dass bei konkretem Korruptionsverdacht unverzüglich die Landrätin/der Landrat zu informieren ist.

Die Richtlinie weist außerdem darauf hin, dass der Kreis im Abstimmung mit dem Personalrat eine neutrale Ansprechpartnerin bzw. ein neutraler Ansprechpartner des Kreises Kleve benennt. Die Ansprechperson berät und gibt Hilfestellung in Korruptionsfragen. Sie ist in der Richtlinie nicht namentlich benannt, wurde jedoch per Rundverfügung bekannt gemacht.

Gemäß § 19 KorruptionsbG NRW a. F. sind die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen. Die Richtlinien zur Vermeidung von Korruption führen unter Ziffer 1.2 korruptionsgefährdete Bereiche auf. Neben dem Vergabebereich listet der Kreis Kleve u.a. auch die Stellen auf, bei denen Erlaubnisse, Genehmigungen oder Konzessionen erteilt werden. Der eher pauschalen Auflistung ist keine konkrete und individuell auf die einzelnen Tätigkeitsfelder gerichtete Gefährdungs- oder Schwachstellenanalyse vorausgegangen. Um die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche einer Kreisverwaltung erkennen zu können, empfehlen wir die Durchführung einer Schwachstellenanalyse.

Eine Schwachstellenanalyse sollte insbesondere folgende Fragestellungen beantworten:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Kommune in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt geworden? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt geworden?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehr-Augen-Prinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption, wie z.B. Wissensmonopole („Flaschenhals“-Stellen), nicht oder nur schwer nachprüfbare Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden?

In die Schwachstellenanalyse sollen möglichst alle Beschäftigten der Kreisverwaltung Kleve einbezogen werden. Bei einer Befragung haben die Mitarbeitenden 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 Kleve sollte eine Schwachstellenanalyse als Teil der Korruptionsprävention vornehmen, um konkret korruptionsgefährdete und besonders korruptionsgefährdete Aufgabebereiche zu ermitteln. Dabei sollte er die Beschäftigten im Zuge einer Befragung mit einbinden.

- Der Umgang des Kreises Kleve mit den Veröffentlichungspflichten aus §§ 16 und 17 KorruptionsbG NRW a.F. ist gesetzeskonform und transparent.

§ 16 KorruptionsbG NRW a. F. NRW a. F. legt fest, dass Mandatsträgerinnen und Mandatsträger<sup>55</sup> Auskunft über den ausgeübten Beruf, die Mitgliedschaft in Aufsichtsräten und Organen, über Beraterverträge sowie über die Funktion in Vereinen oder vergleichbaren Gremien geben müssen. Diese Angaben sind jährlich in geeigneter Form zu veröffentlichen. Der Kreis Kleve hat sich dazu entschlossen, die Angaben auf seiner Internetpräsenz dauerhaft zu veröffentlichen.

Die dort aufzufindende Übersicht ist sehr transparent und beinhaltet alle gesetzlich vorgegebenen Angaben. Der Kreis Kleve kommt dadurch dem gesetzlichen Transparenzgedanken vollumfänglich nach. So hat jeder Interessierte die Möglichkeit, sich selbständig und ohne größeren Aufwand über die gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger zu informieren.

Die Hauptverwaltungsbeamten haben gemäß § 17 KorruptionsbG NRW a. F. NRW a. F. Nebentätigkeiten nach § 49 Absatz 1 LBG<sup>56</sup> vor Übernahme dem Kreistag anzuzeigen. Weiterhin haben Sie dem Kreistag bis zum 31. März jedes Jahres eine Aufstellung über Art, Umfang und Verdienst aus den Nebentätigkeiten vorzulegen. Der Kreis Kleve hat die im Jahr 2020 neu gewählte Landrätin schriftlich über diese Verpflichtung informiert.

Auf der Internetseite des Kreises Kleve veröffentlicht die Landrätin ihre Funktionen und Mitgliedschaften in einem übersichtlich gestalteten Dokument. Zuletzt hat die Landrätin den Kreistag mittels einer öffentlichen Drucksache<sup>57</sup> über ihre Nebeneinkünfte informiert und kam somit ihrer gesetzlichen Verpflichtung vollumfänglich nach.

Das KorruptionsbG NRW a. F. enthält zahlreiche Transparenzregelungen sowie Melde- und Anzeigepflichten, die den kommunalen Bereich betreffen. Die Meldung von Vergabeausschlüssen und Verfehlungen im Vergaberegister wurde dabei für den kommunalen Bereich verbindlich gemacht. Das Finanzministerium des Landes NRW hat dazu eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sog. Vergaberegister führt. Dieses Vergaberegister enthält Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen.

Nach § 8 KorruptionsbG NRW a. F. sind die Kreise in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen bei der Informationsstelle Vergaberegister anzufragen<sup>58</sup>, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Anfragen

<sup>55</sup> Nach § 1 Absatz 1 Nr. 3 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW zählen dazu Mitglieder in den Organen und Ausschüssen des Kreises sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger.

<sup>56</sup> § 49 Absatz 1 des Gesetzes über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz – LBG): Genehmigung zur Übernahme eines Nebenamtes, zur Nebenbeschäftigung gegen Vergütung, zu einer gewerblichen Tätigkeit etc.

<sup>57</sup> Mitteilungsdrucksache 456/WP20 vom 27. Januar 2022

<sup>58</sup> Bei Liefer-/Dienstleistungen ab einem Auftragswert von 25.000 Euro netto; bei Bauleistungen ab einem Auftragswert von 50.000 Euro netto

nach § 8 KorruptionsbG NRW a. F. stellt die zentrale Vergabestelle des Kreises und meldet im Bedarfsfall auch Verstöße dorthin.

- Der Kreis Kleve hat zwar bislang bereits erste Gespräche zur Umsetzungsmöglichkeit der EU-Hinweisgeberrichtlinie geführt, jedoch noch keine konkreten Maßnahmen zur Umsetzung der zu erwartenden Vorgaben eingeführt.

Die EU-Hinweisgeber-Richtlinie<sup>59</sup> sieht die Einrichtung eines internen Hinweisgeber-Systems vor. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen über dieses System Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen (Korruptionsverdacht), im Haushaltsrecht, beim Datenschutz und anderen Verfehlungen 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 dies bislang in Deutschland noch nicht 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 Kleve hat erste Gespräche zur Umsetzungsmöglichkeit der EU-Hinweisgeberrichtlinie geführt, bislang aber noch keine konkreten Vorbereitungen zur Umsetzung der Richtlinie getroffen.

Da von einer zeitnahen Umsetzung der Hinweisgeberrichtlinie in nationales Recht auszugehen ist, empfehlen wir frühzeitig Vorbereitungsmaßnahmen zu treffen. Hierzu gehören eine verbindliche Zuständigkeitsregelung sowie die Erstellung eines standardisierten Workflows. Hierin sollte geregelt sein, wie mit eingereichten Hinweisen innerhalb der Kreisverwaltung zu verfahren ist. Dabei muss zwingend die vertrauliche Behandlung der hinweisgebenden Person gewährleistet sein. Zudem hat der Hinweisgeber Anspruch auf Aufklärung, wie mit seinem Hinweis verfahren wurde bzw. welche Konsequenzen oder Folgen auf Grund des Hinweises erfolgt sind.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte Vorbereitungen zur künftigen Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie treffen. Dazu gehört die Entwicklung eines standardisierten und die Vertraulichkeit garantierenden Workflows zum Umgang mit Hinweisen der Beschäftigten.

In diesem Zusammenhang weist die gpaNRW darauf hin, dass das KorruptionsbG NRW gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 5 auch für die KKB GmbH gilt und dieses die Vorgaben des Gesetzes bei den

<sup>59</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

Vergabeverfahren zu beachten hat. Ob die KKB GmbH diese Vorgaben beachtet, war nicht Gegenstand dieser Prüfung.

→ **Empfehlung**

Auch zum Schutz der Beschäftigten der KKB GmbH sollte der Kreis Kleve aus Sicht der gpaNRW die Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG NRW sicherstellen und ggf. von einer Kontrollinstanz im Zuge einer Rechtmäßigkeitsprüfung regelmäßig prüfen lassen.

## 7.5 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jedes Kreises. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kreise sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

→ **Feststellung**

Der Kreis Kleve hat bislang keine Leitlinien zum strukturierten Umgang mit Sponsoringleistungen erlassen. Es bestehen somit keine verbindlichen Vorgaben für die mit Sponsoring befassten Bediensteten. Im Zusammenhang mit Sponsoring entstehenden Haftungsrisiken überträgt der Kreis Kleve derzeit nicht auf den Sponsoringgeber.

*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.*

Um jeden Anschein der Parteilichkeit der öffentlichen Verwaltung zu vermeiden, sind die Kreise verpflichtet, mit Sponsoringleistungen neutral, unabhängig und transparent umzugehen.

Der **Kreis Kleve** gibt an, dass Sponsoring dort eine untergeordnete Rolle einnimmt. In den letzten Jahren habe es lediglich eine Sponsoringaktivität im Zusammenhang mit dem Jugendfestival „Courage“ gegeben. Grundsätzlich hält der Kreis Sponsoringvereinbarungen in einem schriftlichen Vertrag fest. Gesonderte Regelungen dazu hat der Kreis bisher jedoch nicht erlassen.

Der abgeschlossene Sponsoringvertrag aus Anlass des Courage-Festivals war zeitlich für den Veranstaltungszeitraum begrenzt. Etwaige Haftungsrisiken hat der Kreis jedoch nicht dem Sponsor übertragen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis sollte stets in Zusammenhang mit Sponsoring entstehende Haftungsrisiken vertraglich auf den Sponsor übertragen.

Positiv anzumerken ist, dass der Fachbereich Finanzen bei Sponsoringaktivitäten aufgrund der haushaltsrechtlichen und steuerrechtlichen Relevanz beteiligt wird.

Sponsoringleistungen werden beim Kreis Kleve ausschließlich im Büro der Landrätin bzw. des Landrates abgewickelt. Eine sich am Wert der Sponsoringleistung orientierende Zuständigkeitsregelung hat der Kreis bislang nicht erlassen.

Der Kreis hat weiterhin keine Regelungen getroffen, die den Transparenzgedanken des Sponsoring aufgreifen. Aus Sicht der gpaNRW muss Sponsoring für die Öffentlichkeit erkennbar sein. Dies wird z.B. dadurch erreicht, dass der Kreis auf seiner Internetseite oder im Zuge von öffentlichen Kreistagsvorlagen einmal jährlich detailliert darüber informiert, welche Sponsoringleistungen er angenommen hat. Dabei sollten der Sponsor, der Wert der Sponsoringleistung und der Verwendungszweck deutlich erkennbar sein.

So hat auch die breite Öffentlichkeit die Möglichkeit, sich selbständig über die Sponsoringaktivitäten der Kreisverwaltung zu informieren.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte erhaltene Sponsoringleistungen regelmäßig veröffentlichen, um dem Transparenzgedanken gerecht zu werden.

## 7.6 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil der Kreisausgaben aus. Oberste Prämisse bei der Durchführung investiver Baumaßnahmen sollte eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sein. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Es unterstützt bereits mit Beginn der Maßnahmenplanung die Einhaltung von Kosten und Projektlaufzeiten. Eventuelle Planabweichungen und Kostensteigerungen werden rechtzeitig erkannt und das BIC ermöglicht ein frühzeitiges Gegensteuern. Dies sorgt auch für Transparenz und unterstützt die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

→ **Feststellung**

Der Kreis Kleve gibt an, dass das Bauinvestitionscontrolling fester Bestandteil der Maßnahmenabwicklung der KKB GmbH sei. Verbindliche Regelungen dazu haben der Kreis Kleve und die KKB GmbH bisher nicht.

*Zur Unterstützung einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung gem. § 53 Abs. 1 KrO i. V. m. § 75 Abs. 1 GO NRW sollte ein Kreis ein Bauinvestitionscontrolling implementiert haben. Dabei sollte er das BIC zentral organisieren und Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.*

*Ein Kreis sollte vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und –planung durchführen. Diese sollte er unabhängig, qualifiziert und falls möglich fachübergreifend sicherstellen.*

Das BIC ist ein Steuerungsinstrument für eine Kreisverwaltung, welches mit verschiedenen Aufgaben an unterschiedlichen Stellen innerhalb der Behörde verankert ist. Nach dem Verständnis

der gpaNRW liegt ein erhebliches Steuerungspotenzial mit deutlichen finanziellen Auswirkungen und damit auch Einsparmöglichkeiten, wenn weit im Vorfeld der Umsetzung einer (Bau-) Maßnahme eine qualifizierte Bedarfsplanung erfolgt. So muss jeder nennenswerten Bauinvestition zu Beginn des Projektes eine Definition dazu vorausgehen, was geplant und gebaut werden soll. Die wesentlichen Ziele und Bedingungen müssen vom Bauherrn vorgegeben werden. Um diese Vorgabe zu erfüllen ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld notwendig. Kreise sollten hierzu Richtlinien sowie Geschäfts- und Verfahrensanweisungen erstellt haben.

Laut Beteiligungsbericht des **Kreises Kleve** zur KKB GmbH ist Gegenstand des Unternehmens die Abwicklung sämtlicher Baumaßnahmen im Hoch- und Tiefbaubereich für den Kreis Kleve. Im Zusammenhang mit diesem Unternehmensgegenstand verfolgt die Gesellschaft den Zweck, die Aufgaben der Planung, Vergabe, Überwachung und Abwicklung sämtlicher anfallender Baumaßnahmen sowie den Erwerb, die Betreuung, die Bewirtschaftung, die Vermietung und die Verwaltung von Objekten im Hochbaubereich für den Kreis Kleve zu übernehmen.

Insofern obliegen dem Kreis Kleve die strategischen Vorgaben im Vorfeld der Planung durch die KKB GmbH.

Grundlage eines internen Verfahrens sollten die folgenden Projektphasen<sup>60</sup> sein:

Phase I	Bedarfsableitung und verwaltungsinterne Vorentscheidung
Phase II	Projektdefinition / Voruntersuchung, ggf. Machbarkeitsstudie
Phase III	Vorentwurfsplanung, Kostenermittlung
Phase IV	Entwurfsplanung, Überarbeitung der Kostenermittlung
Phase V	Genehmigungsplanung und Ausführungsvorbereitung
Phase VI	Ausführung
Phase VII	Auswertung / Kostenfeststellung.

Bereits bei der Bedarfsermittlung und -feststellung (Phase 0) müssen entscheidende Fragestellungen hinsichtlich Notwendigkeit, Umfang, zeitlicher Dringlichkeit und strategischer Ausrichtung eines Bauvorhabens, auch im Hinblick auf demographische Überlegungen, gestellt und beantwortet werden.

Weiterhin ist in § 13 Absatz 2 KomHVO NRW<sup>61</sup> verbindlich geregelt, dass Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden dürfen, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sind. Weiterhin ist ein Bauzeitenplan beizufügen.

<sup>60</sup> Siehe hierzu auch KGSt-Bericht Nr. 3/2008 „Bauinvestitionscontrolling“

<sup>61</sup> Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung – KomHVO NRW)

Insbesondere im Bereich der frühen Planungsphase ergeben sich gute Möglichkeiten, steuernd auf ein Bauvorhaben und die damit letztlich verbundenen Kosten einzugreifen. Mit weiterer Fortschreitung der Planungsphase und erst recht bei beginnender Bauphase werden diese Möglichkeiten der Einflussnahme immer geringer, bis ein Bauvorhaben am Ende ein „Selbstläufer“ wird, bei dem kaum Einfluss auf die Kostenseite genommen werden kann.

Zwingend ist vor allen anderen Überlegungen, dass die vorgegebene Zeit für die Projektrealisierung, insbesondere für den Bereich der Projektplanung, so umfangreich bemessen werden muss, dass eine belastbare Bedarfsermittlung, eine umfangreiche Vorplanung und damit einhergehend eine realistische Kostenschätzung erstellt werden können.

Besonders unter Berücksichtigung politischer Interessenslagen besteht häufig das Bedürfnis, bedeutende Projekte möglichst schnell voran zu bringen. Dies läuft jedoch dem Ziel eines verlässlichen Bauinvestitionscontrollings zuwider und endet letztlich oftmals in vermeidbaren Mehrkosten.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte interne Regelungen zur verbindlichen Einführung und Anwendung eines strukturierten Bauinvestitionscontrollings erlassen. Die Regelungen sollten auch die Zuständigkeiten des Kreises Kleve und der KKB GmbH für die einzelnen Projektphasen festlegen.

## 7.7 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss ein Kreis im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen ein neues Vergabeverfahren durchführen<sup>62</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 Kleve vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

<sup>62</sup> Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

## 7.7.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Nachträge hatten bei Vergaben von Liefer- und Dienstleistungen im Kreis Kleve 2020 kaum Einfluss auf die Höhe der angerechneten Leistungen. 2021 war der Einfluss dagegen hoch.

*Ein Kreis sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.*

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 75.000 Euro. Im Gegensatz zu den anderen Kreisen Nordrhein-Westfalens kann die gpaNRW bei dieser Übersicht keine Bauleistungen des Kreises Kleve berücksichtigen.

### Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2019 bis 2021

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	20.960.753	
Abrechnungssummen	14.877.378 <sup>63</sup>	
Summe der Unterschreitungen	8.656.644	- 41,3
Summe der Überschreitungen	2.573.270	+ 12,3

Für das Vergleichsjahr 2020 hat der Kreis Kleve elf abgerechnete Maßnahmen mit mehr als 75.000 Euro netto gemeldet. Dabei kam es nur zu sehr geringen Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte. Im Folgejahr 2021 kam es bei insgesamt zehn gemeldeten Maßnahmen jedoch zu Über- und Unterschreitungen der Auftragssummen in Höhe von 5.028.287 Euro netto.

### Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2020<sup>64</sup>

Kennzahlen	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent	0,88	0,88	6,77	10,65	13,90	18,72	28

Der Kreis Kleve weist bei den gemeldeten Daten für das Vergleichsjahr 2020 sehr geringe Abweichungen auf. Im Folgejahr 2021 ist eine deutliche Steigerung der Abweichungen festzustellen:

<sup>63</sup> In diese Summe sind Abrechnungen von einigen Rahmenverträgen nur anteilig eingeflossen

<sup>64</sup> Die Kennzahl berücksichtigt beim Kreis Kleve ausschließlich Daten von Liefer-/Dienstleistungen ohne Baumaßnahmen

**Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) Prozent 2021<sup>65</sup>**

Kennzahlen	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent	11,96	6,01	8,20	9,62	14,82	216,21	23

Bei den anderen Kreisen Nordrhein-Westfalens fließen in die zugrundeliegende Berechnung neben Liefer- und Dienstleistungen im Wesentlichen auch Baumaßnahmen ein.

Bei den vom Kreis Kleve gemeldeten Vergabeverfahren aus dem Liefer- und Dienstleistungsbe- reich war auffällig, dass insbesondere ausgeschriebene Dienstleistungsprojekte nicht oder nicht vollständig in Anspruch genommen wurden. Die Abrechnungssummen lagen daher zum Teil erheblich unterhalb der Ausschreibungsergebnisse. Ursächlich dafür ist laut Angabe des Kreises Kleve insbesondere die Corona-Pandemie, da viele Tätigkeiten, beispielsweise Angebote im Fortbildungssektor oder in anderen sozialen Bereichen, nicht durchgeführt werden konnten.

Der Kreis Kleve gibt an, dass die Geschäftsführung der KKB GmbH sowohl die Verwaltungsführung des Kreises Kleve als auch den Aufsichtsrat der GmbH regelmäßig auch über die Kostenentwicklung von Baumaßnahmen informiert. Bislang hat der Kreis diese gängige Praxis jedoch noch nicht verbindlich festgelegt. Der Kreis Kleve könnte verbindlich regeln, dass seine 100 %ige Tochter Baumaßnahmen auch nach deren Abschluss überprüft, die Abweichungen der Abrechnungssummen von den Auftragssummen ermittelt und Verwaltungsführung sowie Aufsichtsrat darüber informiert.

## 7.7.2 Organisation des Nachtragswesens

### → Feststellung

Der Kreis Kleve hat Regelungen zum Nachtragswesen bei Baumaßnahmen in der Vergabedienstanweisung getroffen, die aufgrund der Auslagerung von Baumaßnahmen in die KKB GmbH jedoch nicht zur Anwendung gelangen. Insgesamt fehlen Regelungen, wie bei Nachträgen konkret vorzugehen ist.

*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.*

<sup>65</sup> Die Kennzahl berücksichtigt beim Kreis Kleve ausschließlich Daten von Liefer-/Dienstleistungen ohne Baumaßnahmen

- *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.*

Die Vergabedienstanweisung des **Kreises Kleve** hat Regelungen zur Abwicklung von Baumaßnahmen festgelegt. Dort hat der Kreis auch vorgegeben, wie mit Nachträgen in Bezug auf Baumaßnahmen umzugehen ist. Sämtliche Baumaßnahmen wickelt jedoch die KKB GmbH für den Kreis Kleve ab, so dass die vorgesehenen Bestimmungen aus der Vergabedienstanweisung nicht zur Anwendung kommen. Der Kreis gibt an, dass die KKB GmbH Nachträge im Bereich von Bauleistungen im Vieraugenprinzip vergibt.

Vorgaben zum Umgang mit Nachträgen für den Bereich Liefer- und Dienstleistungen beinhaltet die Dienstanweisung Vergabe des Kreises Kleve indes nicht.

Die neue Vergabedienstanweisung des Kreises Kleve legt unter Ziffer 5.1 fest, dass jegliche Vergaben (einschließlich Nachträgen), die den vom Land festgelegten Auftragshöchstwert für Direktaufträge<sup>66</sup> überschreiten, unter Verwendung eines vorgegebenen Vordrucks anzuzeigen sind. Aufträge und Nachträge, die unterhalb dieser Wertgrenze liegen, werden durch die AG Rechnungsprüfung stichprobenhaft geprüft.

Aus Sicht der gpaNRW sollte das Themenfeld „Nachträge“ auch in der neuen Vergabedienstanweisung nachgeschärft werden. Ziel sollte es sein, die Schutzmechanismen aus den Regelungen zur Zuständigkeit örtlicher Rechnungsprüfungen und des Vergaberechts insgesamt auch für Nachträge des Kreises Kleve anzuwenden. Aus unserer Sicht sollte daher auch bei Nachtragsaufträgen unterhalb der o.g. Wertgrenze die AG Rechnungsprüfung regelhaft beteiligt werden. Dies sollte der Fall sein, wenn die ursprüngliche Auftragssumme um zehn Prozent oder um mehr als 5.000 Euro überschritten wird. Dabei sollte die Gesamtsumme aller Nachträge in einem Projekt insgesamt entscheidend sein, so dass auch mehrere Nachträge, die für sich betrachtet unterhalb der Summe liegen würden, erfasst werden. Möglicherweise unsachgemäß durchgeführte Splittungen von Auftragsänderungen könnte der Kreis durch eine solche Regelung aufdecken.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte die Vergabedienstanweisung im Hinblick auf Nachträge überarbeiten und regeln, dass künftig auch Aufträge und Nachträge unterhalb der festgelegten Wertgrenze verpflichtend der AG Rechnungsprüfung vorgelegt werden. Für Nachträge sollte dabei der Gesamtwert aller Nachträge eines Gewerkes gelten.

Die Summe der Auftragsänderungen ist auch vergaberechtlich bedeutend. Denn die Vergabevorschriften definieren verschiedene Wertgrenzen für Auftragsänderungen. Bei Oberschwellenvergaben gilt im Baubereich § 132 GWB in Verbindung mit § 22 VOB/A - EU. Danach ist bei

<sup>66</sup> Aktuell sind dies gemäß Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 23. Dezember 2021 25.000 Euro.

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 neues Vergabeverfahren, wenn sich der Gesamtcharakter des Auftrags nicht ändert und bei Dienstleistungen die Auftragsänderungen in Summe zehn Prozent der Auftragssumme, 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>67</sup>.

Ähnliche Vorschriften gibt es auch bei Unterschwellenvergaben im Liefer- und Dienstleistungsbereich. Die UVgO verweist hierzu grundsätzlich auf die Vorschriften des GWB, weist aber einen differenzierten Grenzwert aus. In § 47 Abs. 2 UVgO heißt es, dass Auftragsänderungen in Summe 20 Prozent der Auftragssumme nicht überschreiten dürfen. Darüber hinaus darf sich der Gesamtcharakter der Maßnahme nicht verändern.

Der Kreis Kleve nimmt im Hinblick auf Nachträge keine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe, der Ursache und der beteiligten Unternehmen vor. Er verfügt somit nicht über ein strukturiertes Nachtragsmanagement. Ein verbindliches Nachtragsmanagement könnte weitergehende Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Bieterstrategien liefern. 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.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte auch für die KKB GmbH verbindlich schriftlich regeln, wie diese mit Nachträgen umgeht.

## 7.8 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit der Kreis die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine technische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat für die betreffenden Vergabemaßnahmen im Kreis Kleve liefern.

*Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.*

<sup>67</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.

## 7.9 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 - Vergabewesen**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Organisation des Vergabewesens</b>					
F1	Der Kreis Kleve hat eine zentrale Vergabestelle (ZVS) eingerichtet. Sie führt die Vergabeverfahren für Liefer- und Dienstleistungsaufträge durch. Beschaffungen für den Bereich Rettungsdienst wickelt der Fachbereich 7 ohne Beteiligung der ZVS ab.	273	E1	Der Kreis Kleve sollte die Vorteile der ZVS vollständig nutzen und daher alle Vergaben, auch die für den Aufgabenbereich „Rettungsdienst“, über diese Organisationseinheit abwickeln.	274
F2	Die Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung in Vergabemaßnahmen des Kreises Kleve ist aufgrund interner Vorgaben verbindlich vorgegeben. Aus Sicht der gpaNRW bedürfen diese Vorgaben jedoch der Anpassung.	278	E2.1	Der Kreis Kleve sollte in seiner Rechnungsprüfungsordnung den Aufgabenbereich der AG Rechnungsprüfung um die Vergabepfung ergänzen.	278
			E2.2	Damit die AG Rechnungsprüfung ihre Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung effektiv wahrnehmen kann, sollte der Kreis Kleve vorgeben, dass die Zustimmung der AG Rechnungsprüfung unter Vorlage des gesamten Vergabevorgangs vor Auftragsvergabe einzuholen ist. Eine alleinige Anzeigepflicht reicht aus Sicht der gpaNRW nicht aus.	279
			E2.3	Der Kreis Kleve sollte für die Teilnahme der AG Rechnungsprüfung an Submissionen verbindliche Vorgaben erlassen.	279
F3	Die AG Rechnungsprüfung ist nach der Submission nicht mehr in den Vergabeprozess eingebunden.	280	E3	Der Kreis Kleve sollte seinen Vergabeworkflow so anpassen, dass die AG Rechnungsprüfung die Vergabeunterlagen nach Fertigung des Vergabevorschlages sichten kann.	280
F4	Der Kreis Kleve hat zur Abgrenzung von Zuständigkeiten im Vergabeverfahren ein Schwimmbahndiagramm erstellt. Um den gesamten Workflow darin abzubilden, fehlen noch einzelne Verfahrensschritte.	281	E4	Aus Sicht der gpaNRW sollte der Kreis die weiteren Aufgaben im Zusammenhang mit einem Vergabeverfahren, beispielsweise die Einholung von Auskünften aus dem Vergaberegister gemäß § 8 KorruptionsbG NRW a. F. sowie die Einholung eines Auszuges aus dem Gewerbezentralregister darstellen und die Zuständigkeiten verbindlich zuweisen.	281

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Der Kreis Kleve setzt zur Veröffentlichung von Vergabemaßnahmen sowie zur Bieterkommunikation eine Vergabemanagementsoftware ein. Er nutzt jedoch die technischen Möglichkeiten der Vergabemanagementsoftware bisher nicht vollständig aus, da weitere am Vergabeverfahren beteiligte Stellen der Kreisverwaltung das System nicht anwenden. Der Kreis lässt somit mögliche Synergie-Effekte ungenutzt.	282	E5	Der Kreis sollte die umfängliche Nutzung der Vergabemanagementsoftware für alle am Vergabeverfahren beteiligten Stellen innerhalb des Kreises Kleve verbindlich schriftlich vorgeben.	283
<b>Allgemeine Korruptionsprävention</b>					
F6	Der Kreis Kleve hat in Form von Richtlinien gute Regelungen zur Korruptionsprävention erlassen, die jedoch noch optimiert werden können. Eine verbindliche Dienstanweisung hat der Kreis bisher nicht erlassen. Auch auf die Durchführung einer individuellen Schwachstellenanalyse unter Beteiligung der Beschäftigten hat der Kreis bislang verzichtet.	284	E6.1	Wir empfehlen dem Kreis Kleve, eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention zu erlassen, um den Verbindlichkeitscharakter der Regelungen zur Korruptionsprävention zu festigen. Hierbei ist es empfehlenswert, sich den Erhalt und das Befolgen der Dienstanweisung von allen Beschäftigten durch ihre Unterschrift bestätigen zu lassen.	285
			E6.2	Der Kreis Kleve sollte eine Schwachstellenanalyse als Teil der Korruptionsprävention vornehmen, um konkret korruptionsgefährdete und besonders korruptionsgefährdete Aufgabenbereiche zu ermitteln. Dabei sollte er die Beschäftigten im Zuge einer Befragung mit einbinden.	287
			E6.3	Der Kreis Kleve sollte Vorbereitungen zur künftigen Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie treffen. Dazu gehört die Entwicklung eines standardisierten und die Vertraulichkeit garantierenden Workflows zum Umgang mit Hinweisen der Beschäftigten.	288
			E6.4	Auch zum Schutz der Beschäftigten der KKB GmbH sollte der Kreis Kleve aus Sicht der gpaNRW die Einhaltung der Vorgaben des KorruptionsbG NRW sicherstellen und ggf. von einer Kontrollinstanz im Zuge einer Rechtmäßigkeitsprüfung regelmäßig prüfen lassen.	289
<b>Sponsoring</b>					
F7	Der Kreis Kleve hat bislang keine Leitlinien zum strukturierten Umgang mit Sponsoringleistungen erlassen. Es bestehen somit keine verbindlichen Vorgaben für die mit Sponsoring befassten Bediensteten. Im Zusammenhang mit Sponsoring entstehenden Haftungsrisiken überträgt der Kreis Kleve derzeit nicht auf den Sponsoringgeber.	289	E7.1	Der Kreis sollte stets in Zusammenhang mit Sponsoring entstehende Haftungsrisiken vertraglich auf den Sponsor übertragen.	289

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E7.2	Der Kreis Kleve sollte erhaltene Sponsoringleistungen regelmäßig veröffentlichen, um dem Transparenzgedanken gerecht zu werden.	290
<b>Bauinvestitionscontrolling</b>					
F8	Der Kreis Kleve gibt an, dass das Bauinvestitionscontrolling fester Bestandteil der Maßnahmenabwicklung der KKB GmbH sei. Verbindliche Regelungen dazu haben der Kreis Kleve und die KKB GmbH bisher nicht.	290	E8	Der Kreis Kleve sollte interne Regelungen zur verbindlichen Einführung und Anwendung eines strukturierten Bauinvestitionscontrollings erlassen. Die Regelungen sollten auch die Zuständigkeiten des Kreises Kleve und der KKB GmbH für die einzelnen Projektphasen festlegen.	292
<b>Nachtragswesen</b>					
F9	Der Kreis Kleve hat Regelungen zum Nachtragswesen bei Baumaßnahmen in der Vergabedienstanweisung getroffen, die aufgrund der Auslagerung von Baumaßnahmen in die KKB GmbH jedoch nicht zur Anwendung gelangen. Insgesamt fehlen Regelungen, wie bei Nachträgen konkret vorzugehen ist.	294	E9.1	Der Kreis Kleve sollte die Vergabedienstanweisung im Hinblick auf Nachträge überarbeiten und regeln, dass künftig auch Aufträge und Nachträge unterhalb der festgelegten Wertgrenze verpflichtend der AG Rechnungsprüfung vorgelegt werden. Für Nachträge sollte dabei der Gesamtwert aller Nachträge eines Gewerkes gelten.	295
			E9.2	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.	296
			E9.3	Der Kreis Kleve sollte auch für die KKB GmbH verbindlich schriftlich regeln, wie diese mit Nachträgen umgeht.	296



## 8. Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

### 8.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Kleve 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 Kleve hat die Aufgabe der **Erhaltung** seiner Kreisstraßen seit dem 01. Januar 2018 an die Kreis Kleve Bauverwaltungs-GmbH (KKB) übertragen. Die KKB GmbH stellte dem Kreis alle für diese überörtliche Prüfung erforderlichen Informationen zur Verfügung. Die KKB GmbH setzt die betriebliche Erhaltung eigenständig um, beauftragt für **Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen** Baufirmen und koordiniert die investiven Baumaßnahmen. An dieser Stelle verweisen wir auf den Prüfungsbericht Vergabewesen. Über die umgesetzten Maßnahmen berichtet die Geschäftsführung der KKB GmbH regelmäßig an den Kreis und in den quartalsweise stattfindenden Aufsichtsratssitzungen. Die Beteiligungssteuerung der KKB GmbH obliegt der Kämmerei. Zwischen der Kämmerei des Kreises Kleve und der KKB GmbH besteht nach Aussage des Kreises eine gute Zusammenarbeit.

Der KKB GmbH steuert für den Kreis Kleve die Erhaltungsmaßnahmen mit Hilfe einer **Straßen-datenbank**. Die Ergebnisse der regelmäßigen Streckenkontrollen werden digital verarbeitet. Das **Aufbruchmanagement** ist gut organisiert und digitalisiert. Die KKB GmbH führt eine **Kostenrechnung**. Für eine weitergehende wirtschaftliche Steuerung der Erhaltungsmaßnahmen bedarf es noch der Detaillierung der Kosten zum Beispiel nach den Erhaltungsmaßnahmen (betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung) und gegebenenfalls der Kreisstraßen.

Handlungsleitend für den Kreis Kleve ist das Ziel, die Substanz der Kreisstraßen und die Verkehrsverhältnisse durch Neubaumaßnahmen und **Unterhaltungsmaßnahmen** zu verbessern. Für diese strategischen Ziele hat der Kreis noch keine operativen Ziele definiert und bildet auch keine Kennzahlen ab. So kann er noch nicht messen, ob die bisherigen Erhaltungsmaßnahmen insgesamt ausreichen, um die **strategischen Ziele** zu erreichen. Der Kreis plant die Erhaltungsmaßnahmen in den jeweiligen Haushaltsjahren und der mittelfristigen Finanzplanung. Diese Planungen basieren auf den Ergebnissen der **Zustandserfassungen**. Insgesamt plant der Kreis Kleve konsumtive Einzelmaßnahmen von 1,5 Mio. Euro allein in den Jahren 2021 und 2022 und will in dem Zeitraum 2021 bis 2025 **Investitionen** von 42,8 Mio. Euro umsetzen.

Bis zum Jahr 2018 hat sich ein **Werteverlust** bei dem Verkehrsflächenvermögen von rund 16 Mio. Euro ergeben. Durch die höheren Investitionen in den Jahren 2018 bis 2020 kehrte der Kreis Kleve diesen Trend um. Kann der Kreis die geplanten Investitionen auch umsetzen, wird sich ein weiterer Wertezuwachs ergeben.

Die Investitionen sind vor dem Hintergrund der Ergebnisse der letzten **Zustandserfassung** notwendig. Diese hat ergeben, dass sich zwar 58,9 Prozent der Verkehrsfläche in einem sehr guten bis mittleren Zustand befindet. Allerdings besteht bei 41,1 Prozent der Kreisstraßen aufgrund des Zustands kurz- bis mittelfristig der Bedarf für Instandsetzungs- oder Erneuerungsmaßnahmen. Die Ergebnisse der Zustandserfassung sind schlechter als der **Anlagenabnutzungsgrad** erwarten lässt. Dies führt die gpaNRW darauf zurück, dass der Kreis bislang die bilanzielle Bewertung der Kreisstraßen nicht mit den Ergebnissen aus der Zustandserfassung abgeglichen hat. Diesen Abgleich sollte der Kreis Kleve vornehmen und dabei die zwischenzeitlich umgesetzten Erhaltungsmaßnahmen berücksichtigen. So kann der Kreis Kleve auch die Anforderungen an eine körperliche Inventur nach § 91 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW), sowie §§ 29 und 30 Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) erfüllen.

Der Kreis Kleve erhöht in den Jahren 2018 bis 2020 die **Unterhaltungsaufwendungen** für die Kreisstraßen. Mit 1,14 Euro je qm Verkehrsfläche erreicht der Kreis nicht ganz den **Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen** von 1,30 Euro je qm. Der größte Anteil der Aufwendungen entfällt auf die Beauftragung von Dritten und damit nachhaltigere Erhaltungsmaßnahmen. Inwiefern der Richtwert für den Kreis Kleve aussagekräftig ist, hängt neben dem Zustand der Straßen auch von den strukturellen Merkmalen des Kreises ab. Der Kreis Kleve ist ein ländlich geprägter Kreis. Viele Kreisstraßen befinden sich außerhalb der Ortsdurchfahrten. Die große Ausdehnung mit einer Fläche von 1.233 qkm stellt für die Unterhaltung der Kreisstraßen logistische Herausforderungen. Die Einwohnerdichte ist gering, sodass die Kreisstraßen auch weniger intensiv genutzt werden. Aufgrund der **Strukturmerkmale** können Unterhaltungsmaßnahmen tendenziell günstiger realisiert werden.

Das Wirklichkeitsprinzip nach dem zweiten NKF-Weiterentwicklungsgesetz führt dazu, dass Instandsetzungsmaßnahmen zum Teil als **Investitionen** eingestuft werden. Um dies zu berücksichtigen, bildet die gpaNRW den Finanzmitteleinsatz ab und fügt damit die konsumtiven und investiven Erhaltungsmaßnahmen zusammen. Dadurch, dass der Kreis Kleve verstärkt reinvestiert, ist der Finanzmitteleinsatz in den Jahren 2019 und 2020 auskömmlich.

### **Straßenbegleitgrün**

Der Kreis Kleve hat die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns vollständig an die KKB GmbH übergeben. Spezielle Aufgaben vergibt die KKB GmbH an externe Firmen. Im Berichtsteil Vergabewesen stellen wir fest, dass die KKB GmbH hier nicht an das Vergaberecht gebunden ist. Der Kreis verfügt nur über rudimentäre **Daten zum Straßenbegleitgrün**. Der Kreis hat für das Straßenbegleitgrün das Ziel definiert, dass es erhalten bleiben und ökologisch wertvoll ausgebaut werden soll. Der Kreis Kleve hat keine **Kennzahlen** etabliert, mit denen er messen könnte, ob die Ziele erreicht werden. Für eine gezielte Steuerung der Wirtschaftlichkeit fehlt es dem Kreis auch noch an Daten aus einer Kostenrechnung. Wesentliche wirtschaftliche Potenziale lassen sich jedoch nicht realisieren. Die KKB GmbH unterhält das Straßenbegleitgrün für den Kreis vergleichsweise kostengünstig mit einem Gesamtaufwand von 0,24 Mio. Euro. Insbesondere die **Baumpflege** kann sie günstig realisieren, sodass die vergleichsweise hohe Zahl an Straßenbäumen nicht zu höheren Kosten der Unterhaltung führt.

## 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 informativ aufgeführt.

Im Handlungsfeld **Straßenbegleitgrün** gehen wir der Frage nach, inwieweit die für diese Grünflächen zu erbringenden Aufgaben zielorientiert und unter Berücksichtigung der Haushaltssituation des Kreises gesteuert werden. Ziel ist es, Handlungsmöglichkeiten zur Optimierung der Steuerung und Wirtschaftlichkeit der Straßenbegleitgrünpflege aufzuzeigen.

Hierzu untersucht die gpaNRW anhand einer standardisierten Checkliste zunächst die Steuerung der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns. Durch Kennzahlen werden die individuellen Strukturen der Kreise bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch die korrespondierenden Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün und einzelne Pflegeleistungen transparent gemacht.

## 8.3 Verkehrsflächen

Die Verkehrsfläche definiert sich für unsere Prüfung abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und

- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

### 8.3.1 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen nur kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von mindestens 30 bis 60 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen des Kreises zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt auch die Kreise verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

#### 8.3.1.1 Datenlage

- Der Kreis Kleve verfügt über die notwendigen Daten für Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Die für die Prüfung erforderlichen Daten konnte der Kreis mit Hilfe der KKB GmbH bereitstellen.

*Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind.*

Der **Kreis Kleve** hat die Aufgabe der Erhaltung der Verkehrsflächen seit dem 01. Januar 2018 an die Kreis Kleve Bauverwaltungs-GmbH (KKB) übertragen. Insgesamt verfügen der Kreis und die KKB GmbH über eine gute Datenlage zu den Kreisstraßen. Die im Rahmen der Prüfung erhobenen Daten konnte der Kreis in Zusammenarbeit mit der KKB GmbH nahezu vollständig auswerten. Die gpaNRW hält diese Datenlage für notwendig, um die Erhaltung der Kreisstraßen zielgerichtet zu steuern.

Die Flächen der Kreisstraßen konnte der Kreis ermitteln und dabei differenzieren, ob sich die Flächen innerhalb oder außerhalb der Ortsdurchfahrten befinden. Der Kreis verfügt über die Informationen zu den instandgesetzten und erneuerten Flächen der letzten Jahre.

Die KKB GmbH erfasst für den Kreis regelmäßig den Zustand der Kreisstraßen. Die letzte Zustandserfassung erfolgte in 2020. Die Ergebnisse dieser Zustandserfassung sind in der Prüfung berücksichtigt. Die Zustandserfassungen der Jahre 2012 und 2016 sind nicht von der KKB GmbH vorgenommen worden. Aufgrund einer veränderten Bewertungs-Systematik sind diese nicht mit der aktuellen Zustandserfassung vergleichbar. Daher berücksichtigt die gpaNRW diese nicht für eine Einschätzung der Entwicklung der Straßenzustände.

Die Aufwendungen für die Erhaltung der Kreisstraßen sind bekannt. Dabei kann der Kreis anhand der Daten der KKB GmbH nicht genau differenzieren, welche Aufwendungen für welche Erhaltungsmaßnahmen angefallen sind. Hierin sieht die gpaNRW eine Verbesserungsmöglichkeit, die wir im Kapitel 8.3.1.3 thematisieren.

Bilanzielle Daten zu den Kreisstraßen stehen ab 2011 für diese Prüfung zur Verfügung.

### 8.3.1.2 Straßendatenbank

- Der KKB GmbH setzt für die Verwaltung der Straßendaten und Steuerung der Erhaltungsmaßnahmen im Auftrag des Kreis Kleve eine Straßendatenbank ein. Die KKB GmbH nutzt die Möglichkeiten der Digitalisierung bei dem Aufbruchmanagement und der Verarbeitung der Ergebnisse aus den Streckenkontrollen.

*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 KKB GmbH setzt mehrere Softwareprodukte ein, um die Daten für die Erhaltung der Straßen des **Kreis Kleve** zu verwalten. In den Programmen sind die wesentlichen Daten erfasst. Hierzu zählen zum Beispiel:

- Leitdaten wie z. B. Netzknoten und Abschnitte der Kreisstraßen,
- Funktionsdaten,
- Daten zu dem Aufbau der Kreisstraßen, wie z. B. dem Oberbau, der Bauklasse und Bauweise,
- Zustandsdaten aus den messtechnischen Zustandsermittlungen, sowie
- Informationen zu den letzten Erhaltungsmaßnahmen und Bauprogrammen.

Die Datenstrukturen entwickelt die KKB GmbH für den Kreis Kleve weiter. So sollen in Kürze auch die Informationen zu den Maßen und zum Querschnitt der Kreisstraßen in der Straßendatenbank erfasst werden. Inventardaten und Informationen zur Verkehrsbelastung und zu -prognosen arbeitet der Kreis ebenfalls sukzessive digital auf. Die Daten zu den Verkehrsflächen hat die KKB GmbH nach Flächenarten wie z. B. Fahrbahnen, Geh- und Radwegen differenziert erfasst. Die Daten werden in der Straßendatenbank bei geographisch relevanten Veränderungen, vorgenommenen Erhaltungsmaßnahmen und aufgrund der Zustandserfassungen regelmäßig aktualisiert.

Das Aufbruchmanagement verwaltet die KKB GmbH für den Kreis Kleve ebenfalls digital. Die Aufbrüche erfasst die KKB GmbH in der Straßendatenbank. Die Verwaltungsprozesse verarbeitet sie digital. Hierzu zählen zum Beispiel die Beantragung und Genehmigung der Aufbrüche, verkehrsrechtliche Anordnungen, die Aufnahme des Ausgangszustands oder die Dokumentationen der Kontrollen. Die notwendigen Dokumente (der Aufgrabungsantrag, die Aufgrabungsbestimmungen, die Baubeginn- und Fertigstellungsanzeigen sowie die Abnahmeniederschrift) veröffentlicht die KKB GmbH als Dokumentenvorlagen auf der eigenen Homepage.

Der Kreis Kleve koordiniert die Baumaßnahmen der Versorgungsunternehmen durch die KKB GmbH. Der gesamte Prozess des Aufbruchmanagements ist beschrieben und erfolgt nach einheitlichen Standards. Die Koordinierung anstehender Baumaßnahmen erfolgt im Zuge der

Haushaltsberatungen und der Bauvorbereitung. Die KKB GmbH koordiniert die eigenen Bau- maßnahmen und Maßnahmen der Versorgungsunternehmen und kreisangehörigen Kommu- nen, indem er die geplanten Maßnahmen aus dem Straßenbauprogramm allen Beteiligten zur Verfügung stellt. Für die Baumaßnahmen definiert die KKB GmbH einheitliche Standards zu der Wiederherstellung der Flächen. Diese konkretisiert sie in der jeweiligen Aufbruchgenehmigung. Den Ausgangszustand der Aufbruchstellen dokumentiert die KKB GmbH auf der Basis der Fo- tos und Videos der regelmäßigen Zustandserhebungen.

Die Aufbrüche kontrolliert die KKB GmbH bei Auffälligkeiten während der Bauausführung und während der Gewährleistungsfrist im Rahmen der wöchentlichen Streckenbefahrungen. Zielge- richtete Kontrollen führt sie zur Abnahme und drei Monate vor Ablauf der Gewährleistungsfrist durch. Hierzu erhalten die für die Aufbrüche zuständigen Mitarbeitende der KKB GmbH den ent- sprechenden Hinweis aus der Straßendatenbank. Bei den Kontrollen dokumentieren sie die ge- leisteten Arbeiten und den Zustand der Aufbruchstellen. Bei Mängeln werden diese durch Fotos dokumentiert.

Die KKB GmbH aktualisiert die Informationen zu dem Straßenaufbau an den Aufbruchstellen in der Straßendatenbank. So kann sie diese Informationen bei der Priorisierung und Planung der Erhaltungsmaßnahmen berücksichtigen.

### 8.3.1.3 Kostenrechnung

#### → Feststellung

Der Kreis Kleve verfügt in der KKB GmbH über eine Kostenrechnung. Dabei ist diese noch nicht so detailliert, dass der Kreis die Kosten je nach Art der Erhaltungsmaßnahmen differen- zieren kann.

*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 KKB GmbH setzt für die Analyse der Kosten der Erhaltung der Kreisstraßen für den **Kreis Kleve** eine Kostenrechnung ein. Hierdurch erhält sie eine Übersicht über die Kosten für inves- tive und konsumtive Erhaltungsmaßnahmen an den Kreisstraßen. Für diese überörtliche Prü- fung konnte die KKB GmbH für den Kreis Kleve aus der Kostenrechnung nicht ermitteln, welche Aufwendungen für die betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung angefallen sind.

Die gpaNRW hält es für sinnvoll, die Aufwendungen für die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen in der KKB GmbH differenziert auszuwerten. Hierdurch gerät der Kreis in die Lage, die wirtschaftli- chen Auswirkungen der Erhaltungsstrategie zu bewerten. Insbesondere die Auswirkungen einer erhöhten Priorität auf die nachhaltigeren Instandsetzungs- und Erneuerungsmaßnahmen auf die Instandhaltungsaufwendungen könnte der Kreis Kleve so nachweisen.

Weiterhin könnte die KKB GmbH die Kostenrechnungsstrukturen so erweitern, dass sie die Auf- wendungen nach Kreisstraßen clustern oder je Kreisstraße oder Abschnitt auswerten kann. Zum Beispiel bestehen deutliche Unterschiede bei den Aufwendungen für Erhaltungsmaßnah-

men an den Kreisstraßen innerhalb und außerhalb der Ortsdurchfahrten Diese Detaillierung ermöglicht dem Kreis Kleve und der KKB GmbH, die Erhaltungsmaßnahmen nicht nur nach der baulichen Notwendigkeit, sondern auch nach der wirtschaftlichen Sichtweise zu bewerten.

Die Kostenrechnungsstrukturen sollte der Kreis Kleve an den Steuerungserfordernissen ausrichten. Sie sollten nach dem Grundsatz „so viel wie nötig und so wenig wie möglich“ aufgebaut sein.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte die Kostenrechnungsstrukturen bei der KKB GmbH erweitern und damit die Auswirkungen der eigenen Erhaltungsstrategie auf die Aufwendungen für die Erhaltung aus der wirtschaftlichen Sichtweise zu bewerten.

### 8.3.1.4 Strategische Steuerung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Der Kreis Kleve beschreibt in seinem Haushaltsplan die Ziele für die Erhaltung der Kreisstraßen. Der Kreis misst die Zielerreichung nicht mithilfe von Kennzahlen. In einem regelmäßigen Berichtswesen informiert der Kreis über die Umsetzung der geplanten Instandsetzungs- und Baumaßnahmen.

*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 Kleve** beschreibt im Produkt 1201 – Straßenbau - im Haushaltsplan für die Jahre 2021 und 2022 das Ziel, die Verkehrsverhältnisse an den Kreisstraßen durch Neubaumaßnahmen und investive Unterhaltungsmaßnahmen zu verbessern. In dem Produkt 1202 – Straßenerhaltung liegt der Fokus auf die Substanzerhaltung der Kreisstraßen und der dazugehörigen Radwege und Bauwerke.

Zu diesen strategischen Zielen hat der Kreis Kleve jedoch noch keine operativen Ziele formuliert. Der Kreis bildet auch keine Kennzahlen ab, mit denen er die Zielerreichung messen könnte. Im Haushaltsplan sind ebenfalls keine produktbezogenen Kennzahlen vorgesehen. Um nachzuweisen, ob Fortschritte bei der Umsetzung der eigenen Strategie erzielt werden, könnten für den Kreis Kleve folgende Kennzahlen sinngemäß geeignet und steuerungsrelevant sein:

- Alle Kreisstraßen mit einer durchschnittlichen täglichen Verkehrsbelastung von X dürfen maximal einen Zustandswert von Y haben.
- Der durchschnittliche flächengewichtete Anlagenabnutzungsgrad darf ab 2022 nicht höher als X Prozent sein.
- Der flächengewichtete Zustandswert der Kreisstraßen soll in der aktuellen Zustandserfassung um x Prozent besser ausfallen, als bei der letzten Zustandserfassung.
- In 2040 soll keine Fahrbahn einen schlechteren Substanzwert als X haben.

- Bis zum Jahr 2040 werden jährlich X km Radwege instandgesetzt oder erneuert.

Aus den Zielen und Kennzahlen ergeben sich dann konkrete Mengen und der dazugehörige Finanz- und Personalbedarf. Dabei sollten sich die Kennzahlen auf die Ziele der Gesamtstrategie beziehen. Die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen muss der Kreis Kleve bei der Zielsetzung ebenfalls berücksichtigen.

Die gpaNRW hält die konkrete Zielsetzung und die Steuerung über die Kennzahlen für den Kreis Kleve besonders vor dem Hintergrund der Aufgabenübertragung an die KKB GmbH für sinnvoll. Dies stellt für den Kreis in Verbindung mit der Kostenrechnung ein geeignetes Instrument dar, um die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenübertragung nachzuweisen.

#### → **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte aus der Gesamtstrategie konkrete operative Ziele und geeignete Kennzahlen ableiten. Anhand dieser Kennzahlen kann der Kreis dann die erforderlichen Flächen und Ressourcen für die Instandsetzungs- und Baumaßnahmen ermitteln.

Zu den operativen Planungen stimmen sich in der KKB GmbH die Bereiche Planung, Bau und Unterhaltung in einer wöchentlichen Tiefbaubesprechung zu allen aktuellen und langfristigen Themen ab. Monatlich erfolgen Abstimmungsgespräche mit der Kreisverwaltung, in denen die geplanten Erhaltungsmaßnahmen an den Kreisstraßen besprochen werden.

Der Kreis Kleve führt kein Berichtswesen bezogen auf die strategische Zielsetzung. Dagegen berichtet die Geschäftsführung der KKB GmbH regelmäßig an den Kreis zur Umsetzung der Straßenbau- und Erhaltungsmaßnahmen. Weiterhin finden quartalsweise Aufsichtsratssitzungen der KKB GmbH statt, in denen die Mitglieder des Kreises und ehrenamtliche Kreistagsmitglieder vertreten sind. Auch hier berichtet die Geschäftsführung regelmäßig über die Straßenbaumaßnahmen.

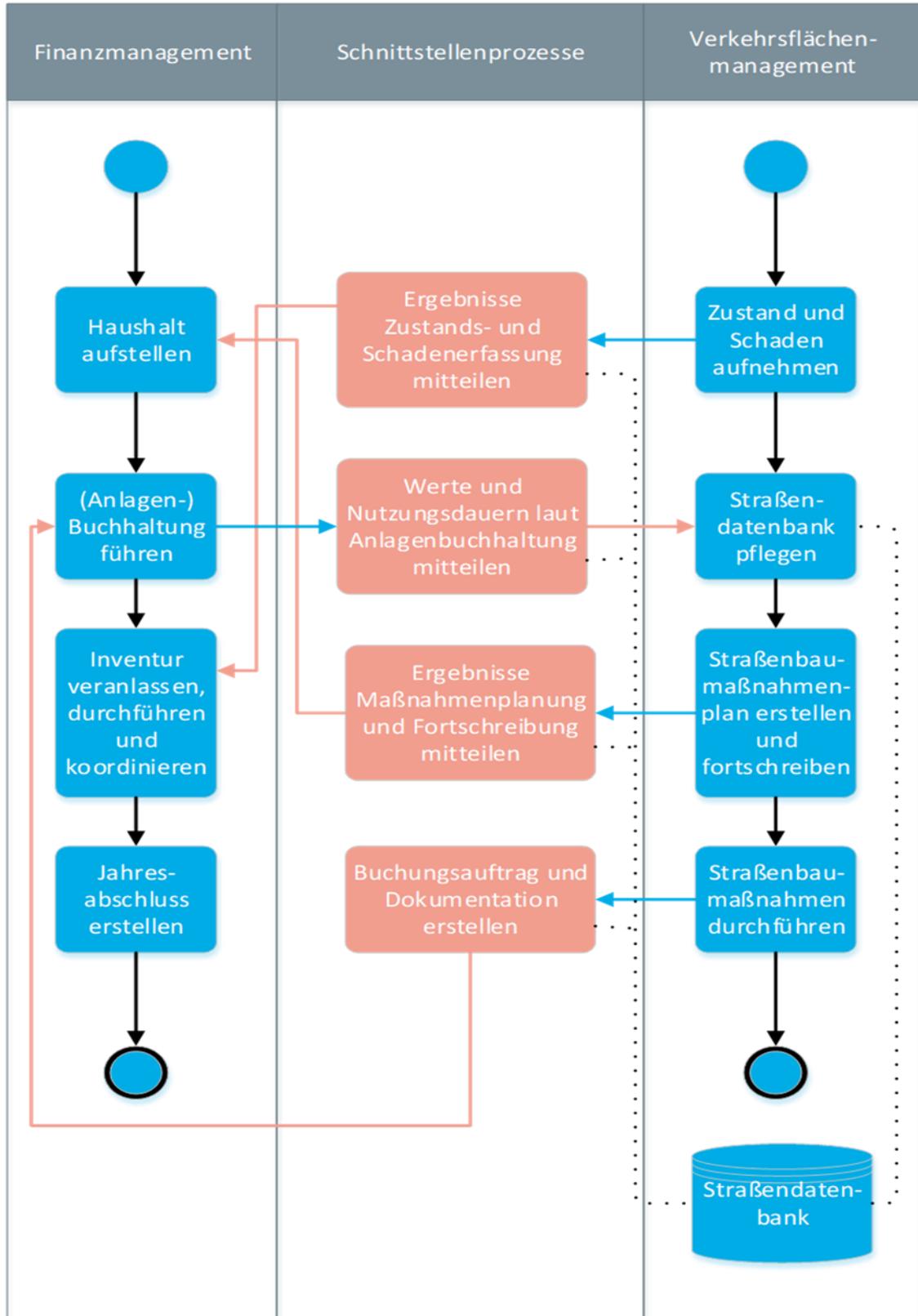
### 8.3.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

- Bei dem Kreis Kleve besteht zwischen der Kämmerei und der KKB GmbH nach eigener Aussage eine gute Zusammenarbeit. Basis hierfür bilden einheitliche Datenstrukturen sowie festgelegte und abgestimmte Prozesse.

*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**



Die Basis für die Abstimmungen zwischen der KKB GmbH und der Kämmerei des **Kreises Kleve** bilden die einheitlichen Daten zu den Kreisstraßen. Die Abschnitte und Unterabschnitte sind zwischen beiden Akteuren einheitlich festgelegt. Im Rahmen der Jahresabschluss-Arbeiten werden diese Daten abgestimmt. Insofern ist ein Zugriff der Kämmerei des Kreis Kleve auf die Daten der Straßendatenbank bei der KKB GmbH nicht vorgesehen. Alle bilanziellen Werte (Restnutzungsdauer, Restbuchwert, Abschreibungen etc.) verarbeitet der Kreis ausschließlich in dem Finanzverfahren.

→ **Feststellung**

Der Kreis Kleve passt die Werte der Vermögensgegenstände bei einer Wertminderung über die laufende Abnutzung hinaus im Zuge einer körperlichen Inventur nicht an. Stattdessen plant der Kreis Instandsetzungs- und Erneuerungsmaßnahmen an diesen Straßenabschnitten.

Die gesetzliche Verpflichtung, körperliche Vermögensgegenstände durch eine körperliche Bestandaufnahme zu erfassen und zu bewerten, ergibt sich aus § 91 GO NRW. Mit Gültigkeit bis zum 31. Dezember 2018 regelte § 28 Gemeindehaushaltsverordnung NRW hierzu, dass hierzu mindestens alle fünf Jahre eine körperliche Inventur durchzuführen ist. Mit der Einführung der KomHVO NRW veränderte sich das Erfordernis bei körperlich unbeweglichen Vermögensgegenständen auf den Zeitraum von bis zu zehn Jahren.

Der Kreis Kleve hat die Haushaltsausführung zum 01. Januar 2009 auf die doppelte Buchführung nach dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement umgestellt. Die oben aufgeführten gesetzlichen Regelungen erforderten damit spätestens zum Abschlussstichtag 31. Dezember 2014 eine erste und zum Abschlussstichtag 31. Dezember 2019 eine zweite körperliche Inventur. Spätestens nach dem 31. Dezember 2018 wäre auch nach den Regelungen der KomHVO NRW eine erste körperliche Inventur erforderlich gewesen.

Die Zustandserfassung der Kreisstraßen wurde zuletzt in 2020 durch die KKB GmbH durchgeführt. Die Bewertung der Anlagegüter passt der Kreis auf der Basis der Zustandsdaten seit der Eröffnungsbilanz jedoch nicht an. Vielmehr plant der Kreis Kleve Instandsetzungs- oder Erneuerungsmaßnahmen für die Straßenabschnitte, bei denen sich aufgrund der Einstufung des tatsächlichen Straßenzustands eine Abwertung des Anlagegutes ankündigt. Anschließend setzt die KKB GmbH für den Kreis die geplanten Maßnahmen um. Dies wird im Kapitel 8.3.4 an den gestiegenen Unterhaltungsaufwendungen und höheren Investitionen erkennbar.

Die gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung der körperlichen Inventur ist zu erfüllen. Durch die körperliche Inventur wird überprüft, ob die in der Bilanz vorhandenen Vermögenswerte noch den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Wird die körperliche Inventur und die Bewertung des in der Anlagenbuchhaltung vorhandenen Straßenvermögens nicht durchgeführt, bleibt unklar, ob die Buchwerte des Anlagevermögens noch den tatsächlichen Vermögensverhältnissen entsprechen. Auf Dauer hat dies eine Einschränkung des Bestätigungsvermerkes im Jahresabschluss des Kreises zur Folge. Dies könnte auch zu aufsichtsrechtlichen Konsequenzen führen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte die vorhandenen Zustandsdaten einschließlich der umgesetzten Erhaltungsmaßnahmen verwenden, um die Übereinstimmung der Bewertung des Verkehrsflächenvermögens mit dem tatsächlichen Zustand zu überprüfen. So kann der Kreis den Anforderungen an die körperliche Inventur entsprechen.

Die aktuellen Zeitwerte kann der Kreis Kleve aus der Anlagenbuchhaltung auswerten. Alle Dokumente zur Zustandserfassung sind in der Datenbank für die Zustandserfassung hinterlegt. In der Straßendatenbank werden diese Daten aktuell nicht hinterlegt. Dies will der Kreis Kleve zukünftig realisieren.

Bei Entscheidungen zu Investitionen oder Instandsetzungsmaßnahmen werden die buchhalterischen Auswirkungen auf die Aufwands- und Investitionsplanung einbezogen. Um die Planungen im Kreishaushalt abbilden zu können, erfolgt eine umfassende Abstimmung des Maßnahmenkatalogs zwischen der KKB GmbH und dem Kreis. Zusätzliche monatliche Abstimmungen zwischen der Kreisverwaltung und der Geschäftsführung der KKB GmbH sorgen dafür, dass auch die finanziellen Auswirkungen unterjähriger Erhaltungsmaßnahmen direkt berücksichtigt werden.

Für die Buchungen in der Anlagenbuchhaltung stellt die KKB GmbH alle benötigten Unterlagen zur Verfügung. Hierzu zählen Rechnungen, Vermerke, Entscheidungen oder Auswirkungen der Erhaltungsmaßnahmen auf die Abschnittsbildungen. Aus der Straßendatenbank sind Auswertungen zur der Art der Maßnahme, nach Beträgen und kontenscharf möglich. Diese Auswertungen bilden auch die Basis für den Abgleich im Rahmen des Jahresabschlusses.

### 8.3.3 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

#### 8.3.3.1 Strukturen

- Der Kreis Kleve ist ein ländlich geprägter Kreis mit vergleichsweise großer Ausdehnung. Die Bevölkerungsdichte ist vergleichsweise gering. Wie bei vielen Kreisen sorgt auch ein hoher Anteil der Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten bei dem Kreis Kleve für tendenziell günstiger zu realisierende Unterhaltungsmaßnahmen. Weitere besondere Strukturmerkmale ergeben sich nicht.

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 Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
EW je qkm (Bevölkerungsdichte)	253	117	246	296	602	1.192	31
Verkehrsfläche je EW in qm	6,58	1,31	4,78	8,50	11,24	25,65	30

Kennzahlen	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Verkehrsfläche an der Fläche des Kreises in Prozent	0,17	0,10	0,21	0,26	0,32	0,47	30
Anteil Fläche Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten an der Fläche Kreisstraßen gesamt in Prozent	16,33	9,20	11,67	15,62	20,10	26,16	19
Anteil Fläche Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten an der Fläche Kreisstraßen gesamt in Prozent	83,67	73,84	79,90	84,38	88,33	90,80	19

Der Kreis Kleve ist mit 1.233 qkm ein vergleichsweise großer Kreis. Drei Viertel der Kreise haben eine Gebietsfläche von unter 1.234 qkm. Zwischen der nördlichsten und der südlichen Spitze des Kreisgebietes Kleve existiert eine Ausdehnung von 61 km. Die große Ausdehnung ist für die Unterhaltung der Kreisstraßen eine logistische Herausforderung.

Im Kreis Kleve wohnen in 2020 312.465 Einwohner. Die Einwohnerzahl entspricht in etwa dem Median der verglichenen Kreise von 310.409 Einwohnern. Aufgrund der großen Fläche ergibt sich die vergleichsweise geringe Bevölkerungsdichte im Kreis Kleve. Einwohnerbezogen stellt der Kreis etwas weniger Verkehrsflächen bereit, als die Vergleichsgruppe im Median.

Der Kreis Kleve ist ländlich geprägt. Damit verbunden ist eine höhere Nutzung der Kreisstraßen durch landwirtschaftliche Maschinen und Fahrzeuge. Die immer größer werdenden landwirtschaftlichen Fahrzeuge erfordern einen angepassten Ausbau der Fahrbahnquerschnitte.

Der Anteil der Fläche der Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten ist durchschnittlich. Baumaßnahmen auf freier Strecke sind deutlich einfacher durchzuführen als innerhalb der Ortsdurchfahrten. Letztere erfordern neben den erforderlichen Umleitungen und Verkehrsanpassungen eine intensivere Planung und sind damit komplizierter umzusetzen. Der Flächenanteil der Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten beim Kreis Kleve zeigt sich im Vergleich ebenfalls als nahezu durchschnittlich.

Das Kreisgebiet grenzt im Norden und Westen an die Niederlande an. Die Autobahnen A 3, A 57 und A 40 stellen Ost-West-Verbindungen im Kreisgebiet dar. Dabei verlaufen die A3 und A 40 am Rande des Kreisgebietes. Etliche Bundesstraßen verbinden daher die Städte und Gemeinden im Kreisgebiet.

Die größten kreisangehörigen Kommunen sind Emmerich am Rhein, Geldern, Goch, Kevelaer und Kleve. Großstädte, die viele Pendler und Schwerlastverkehr aufnehmen grenzen nicht an das Kreisgebiet. Dennoch liegt der Kreis zwischen den Ballungsräumen Niederlande sowie Rhein und Ruhr.

Aktuell baut der Kreis Kleve sein Radwegenetz aus. Insbesondere der Lückenschluss zwischen den Radwegen der kreisangehörigen Kommunen, sowie Landes- und Bundesstraßen bedürfen einer intensiven Abstimmung mit den jeweiligen Akteuren.

Für die Steuerung der Erhaltung der Kreisstraßen ist die KKB GmbH zuständig. Die Steuerung der Beteiligungen erfolgt in dem Bereich Finanzen. Die Finanzierung der KKB GmbH erfolgt über einen Zuschuss zu den Personalkosten und einem Budget für die Aufgaben des Bauhofs. Baumaßnahmen werden individuell geplant und zu den Selbstkosten der KKB GmbH erstattet.

### 8.3.3.2 Bilanzkennzahlen

- Die Verkehrsflächen des Kreises Kleve stellen nach den Schulgebäuden die zweitgrößte Vermögensposition im Kreis dar. Bis 2018 reduzierte sich der Vermögenswert der Verkehrsflächen. Diesen Trend kehrt der Kreis Kleve in den Jahren 2019 und 2020 durch eine erhöhte Investitionstätigkeit um.

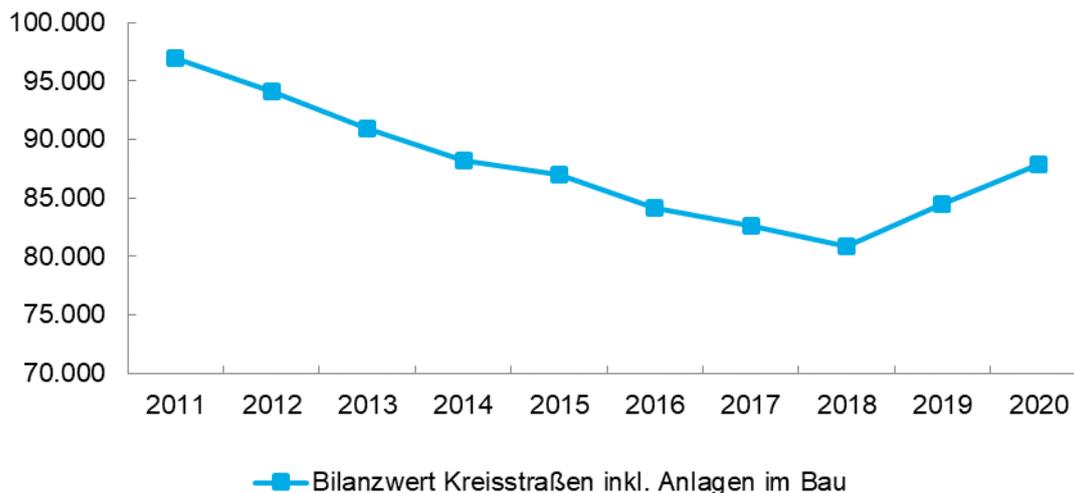
#### Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	16,70	6,54	9,96	12,88	19,06	30,56	27
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	42,61	13,46	19,68	25,50	35,75	63,55	28

Gemessen an der Bilanzsumme des **Kreises Kleve** im Jahr 2020 von 526 Mio. Euro umfasst das Verkehrsvermögen 87,8 Mio. Euro. Damit beträgt der Anteil des Verkehrsflächenvermögens an der Bilanz 16,7 Prozent und ist höher als in der Hälfte der Vergleichskreise.

Die Kreisstraßen werden in der Bilanz des Kreises unter der Bilanzposition 1.2.3.5 Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen erfasst. Sie ist wertmäßig nach den Schulgebäuden die zweitgrößte Vermögensposition in der Bilanz des Kreises. Das Verkehrsflächenvermögen hat demnach in der Bilanz des Kreises Kleve einen hohen Stellenwert. Dies bestätigt auch der Vergleich. Hierbei bildet die Verkehrsflächenquote einen etwas erhöhten Anteil ab. Durch Ausgliederungen kann die Bilanzsumme variieren, sodass die gpaNRW ergänzend den durchschnittlichen Bilanzwert je qm Verkehrsfläche abbildet. Die Investitionen in den letzten Jahren haben dabei für einen Anstieg des durchschnittlichen Bilanzwertes je qm Verkehrsfläche geführt. Innerhalb der Vergleichsgruppe ist der Kennzahlenwert des Kreises Kleve höher als bei 75 Prozent der anderen Kreise.

### Bilanzwert Kreisstraßen inkl. Anlagen im Bau Kreis Kleve in Euro 2011 bis 2020



Seit 2011 bis 2018 hat sich der Vermögenswert der Kreisstraßen kontinuierlich verringert. Es ergibt sich ein Werteverzehr von rund 16,0 Mio. Euro. In den Jahren 2019 und 2020 nutzt der Kreis die Möglichkeiten des zweiten NKF-Weiterentwicklungsgesetz und bucht Instandsetzungsmaßnahmen investiv. Dies führt zu den im Kapitel 8.3.4.3 beschriebenen hohen Reinvestitionsquoten und zu dem Vermögensaufbau. Darüber hinaus konnte der Kreis Kleve durch die Verlagerung der Zuständigkeiten für die Erhaltung der Verkehrsflächen auf die KKB GmbH die Personalressourcen für die Planung und Koordinierung der Baumaßnahmen bündeln. Dies ermöglichte dem Kreis auskunftsgemäß, die zunächst geplanten Investitionen zeitnaher umzusetzen und die Investitionstätigkeit insgesamt zu erhöhen. In der Konsequenz steigt der Bilanzwertes der Kreisstraßen an.

Den Bilanzwert im Jahr 2011 von 96,9 Mio. Euro erreicht der Kreis in 2020 mit 87,8 Mio. Euro nicht. Der Werterückgang beträgt jedoch nur rund 9,1 Mio. Euro. Dies entspricht einem Anteil von 9,3 Prozent. Den höchsten Wertezuwachs verzeichnet der Kreis im Zeitraum 2018 bis 2020 bei den Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten. Hier steigt der bilanzielle Wert der Kreisstraßen unter der Berücksichtigung der Normalabschreibungen von 67,5 Mio. Euro in 2018 um 6,4 Mio. Euro auf 73,9 Mio. Euro im Jahr 2020.

#### 8.3.4 Erhaltung der Verkehrsflächen

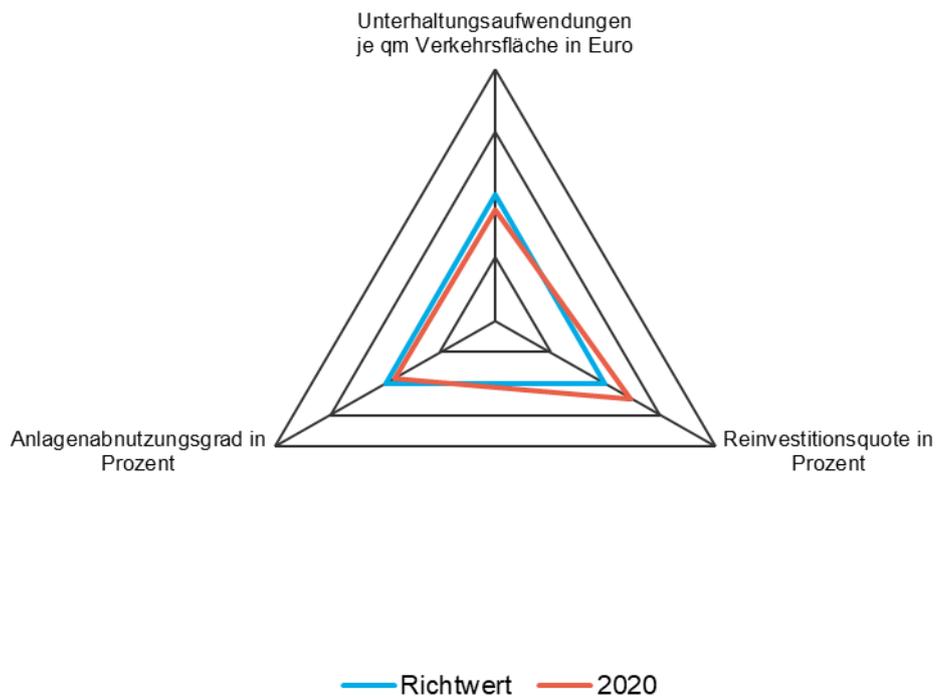
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kreise. Ein Kreis muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit er dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, denen wir dann Richtwerte gegenüberstellen. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je qm zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In dem nachfolgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten des **Kreises Kleve** gegenübergestellt.

### Einflussfaktoren 2020



Kennzahlen	Richtwert	Kreis Kleve
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	1,14
Reinvestitionsquote in Prozent	100	124
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	45,75

Bei dem Kreis Kleve unterschreiten die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in 2020 den Richtwert. Dagegen investiert der Kreis mehr, als über die Abschreibungen als Werteverzehr abgebildet wird. Der Anlagenabnutzungsgrad deutet zunächst einmal auf eine ausgeglichene Altersstruktur der Kreisstraßen hin. Die Zustandsdaten bestätigen dies jedoch nicht.

Die gpaNRW analysiert die einzelnen Einflussfaktoren nachfolgend näher.

### 8.3.4.1 Alter und Zustand

- Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt eine ausgeglichene Altersstruktur der Kreisstraßen. Die Verteilung der Zustandsklassen in 2020 ergibt dagegen eine Tendenz hin zu Straßen in einem schlechten oder sehr schlechten Zustand. Bei 41,1 Prozent der Fläche sind kurz- bis mittelfristig aufgrund der Einstufung des Zustands nachhaltige Erhaltungsmaßnahmen angezeigt.

*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.*

#### Anlagenabnutzungsgrade Kreis Kleve in Prozent 2017 bis 2020

	2017	2018	2019	2020
Kreisstraßen	44,45	58,48	44,08	45,75
Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten	k.A.	52,30	38,40	40,68
Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten	k.A.	60,85	46,35	47,88

Der **Kreis Kleve** hat sich für eine kurze Gesamtnutzungsdauer der Kreisstraßen entschieden. Unabhängig davon, ob sich die Kreisstraßen außerhalb oder innerhalb der Ortsdurchfahrten befinden, beträgt die Gesamtnutzungsdauer 40 Jahre. Eine kurze Gesamtnutzungsdauer staucht die Abschreibungen auf einen kürzeren Zeitraum. Dies führt zu einer höheren Haushaltsbelastung durch Abschreibungen. Der Nebeneffekt ist, dass für einen bilanziellen Werterhalt scheinbar höhere Reinvestitionsquoten erforderlich sind. Dagegen besteht die Möglichkeit, dass die Kreisstraßen nach vollständiger bilanzieller Abschreibung weiterhin genutzt werden können. Dies erfordert allerdings eine ausreichende Erhaltung der Verkehrsflächen.

Die Restnutzungsdauer gewichtet nach der Fläche beträgt bei den Kreisstraßen im Kreis Kleve in 2020 noch 21,7 Jahre. Wesentliche Abweichungen zwischen den Kreisstraßen innerhalb und außerhalb der Ortsdurchfahrten existieren nicht. Die Anlagenabnutzungsgrade sind durch die höhere Investitionstätigkeit in den Jahren 2019 und 2020 gesunken.

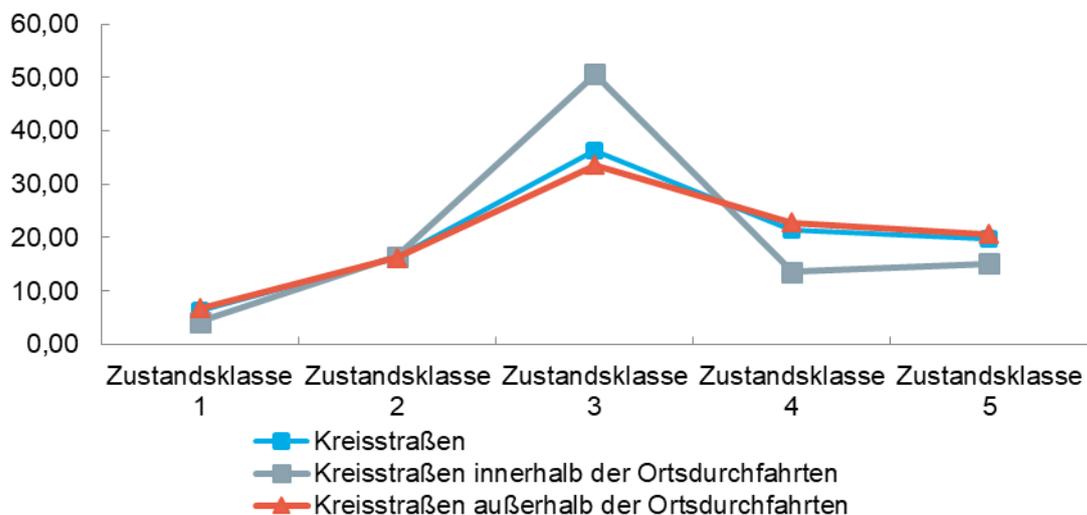
Neben dem Anlagenabnutzungsgrad ermöglichen regelmäßige Zustandserfassungen die Einordnung des Straßenzustands. Der Kreis Kleve analysierte zuletzt in 2020 den Zustand der Kreisstraßen. Die Flächen wurden darauf basierend in Zustandsklassen eingeordnet. Die Zustandsklassen sind an den Einstufungen der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen (FGSV) angelehnt. Hierbei ergeben sich die nachfolgend dargestellten Zustandsklassen.

#### Zustandsklassen

Zustandsklasse	Zustand	Zustandswert
1	sehr guter Zustand	0 bis 1,5
2	guter Zustand	1,5 bis 2,5
3	mittlerer Zustand	2,5 bis 3,5

Zustandsklasse	Zustand	Zustandswert
4	schlechter Zustand	3,5 bis 4,5
5	sehr schlechter Zustand	ab 4,5

### Verteilung der Zustandsklassen Kreis Kleve in Prozent 2020



In dem Jahr 2020 ordnet die KKB GmbH 22,6 Prozent der Kreisstraßen der Zustandsklassen 1 (sehr guter Zustand) und 2 (guter Zustand) zu. Auf diesen Straßen haben erst vor kurzer Zeit Bau- oder Instandsetzungsmaßnahmen zu der Verbesserung des Zustands geführt. In einem mittleren Zustand sind 36,4 Prozent der Kreisstraßen. Damit kann der Kreis insgesamt bei 58,9 Prozent seiner Verkehrsfläche durch konsumtive Erhaltungsmaßnahmen sicherstellen, dass diese Flächen die ursprünglich vorgesehene Nutzungsdauer erreichen.

Die Notwendigkeit von Instandsetzungsmaßnahmen oder Reinvestitionen zeichnet sich bei rund 41,1 Prozent der Fläche ab. Diese Flächen der Kreisstraßen wurden in die Kategorien 4 (schlechter Zustand) und 5 (sehr schlechter Zustand) einsortiert.

Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von unter 50 Prozent ist die Altersstruktur ausgeglichen. Dabei sollte der Anteil der Straßen in den guten Zustandsklassen 1 und 2 in etwa dem Anteil der Straßen in den schlechteren Zustandsklassen 4 und 5 entsprechen. Die Verteilung der Zustandsklassen ist damit zum Zeitpunkt der Zustandserfassung 2020 schlechter einzustufen, als die aktuellen bilanziellen Daten.

### Flächen in den Zustandsklassen Kreis Kleve in qm 2020

	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5
Kreisstraßen	129.729	335.386	747.824	438.909	405.714
Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten	14.097	55.530	169.931	45.709	50.835
Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten	115.632	279.856	577.893	393.200	354.879

Insgesamt sind 844.623 qm der Kreisstraßen in einem schlechten oder sehr schlechten Straßenzustand. Diese Streckenabschnitte wird der Kreis vorrangig instandsetzen oder gegebenenfalls grundhaft erneuern müssen.

Die Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten befinden sich in einem besseren Zustand, als die Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten. Der flächengewichtete Zustandswert innerhalb der Ortsdurchfahrten beträgt 3,19. Dagegen ist er mit 3,34 außerhalb der Ortsdurchfahrten etwas höher. Unterschiede bestehen insbesondere in den Zustandsklassen 3 bis 5.

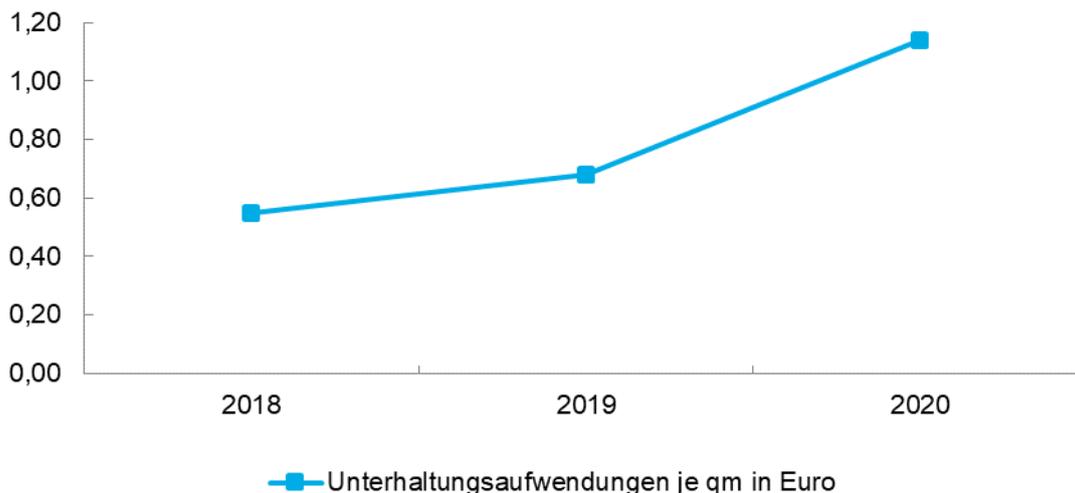
Die Ergebnisse der Zustandserfassungen führen nicht zu einer netzweiten Prognoserechnung zu dem Bedarf von Erhaltungsmaßnahmen. Dagegen berücksichtigt der Kreis Kleve die Zustandsdaten und die Verkehrsbedeutung für die Priorisierung der Erhaltungsmaßnahmen in den jeweiligen Haushaltsplänen.

#### 8.3.4.2 Unterhaltung

- Die Unterhaltungsaufwendungen des Kreises Kleve für die Verkehrsflächen unterschreiten – auch mit der Anhebung der Unterhaltungsaufwendungen in 2020 - den empfohlenen Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. In den Jahren 2019 und 2020 erhöht der Kreis die Reinvestitionen und erreicht damit den Finanzmitteleinsatz für den Werterhalt der Verkehrsflächen.

*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.*

### Unterhaltungsaufwendungen Kreis Kleve je qm in Euro 2018 bis 2020



Der **Kreis Kleve** setzt in den Jahren 2018 bis 2020 um Durchschnitt 0,79 Euro je qm für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen ein. Damit unterschreitet der Kreis den Richtwert der FGSV um 0,51 Euro je qm Verkehrsfläche. Um den Richtwert zu erreichen, müsste der Kreis durchschnittlich in diesen Jahren weitere 1,0 Mio. Euro jährlich einsetzen. In dem Jahr 2020 setzt der Kreis Kleve die folgend aufgeführten Unterhaltungsaufwendungen um.

### Unterhaltungsaufwendungen Kreis Kleve in Euro 2020

	Aufwendungen in Euro	Aufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro
Aufwendungen für Fremdvergaben für Ingenieurleistungen	50.158	0,02
Erhaltungsaufwendungen	2.304.802	1,12
davon Aufwendungen durch den Eigenbetrieb	354.577	0,17
davon Aufwendungen durch Dritte	1.950.225	0,95
<b>Unterhaltungsaufwendungen gesamt</b>	<b>2.354.960</b>	<b>1,14</b>

Im Jahr 2020 fallen die Unterhaltungsaufwendungen höher aus als in den vorigen Jahren. Dabei steigen vor allen die Erhaltungsaufwendungen, die durch Dritte umgesetzt werden. Der Kreis Kleve hat in diesem Jahr eine Zuwendung aus dem Sonderprogramm Erhaltungsinvestitionen des Landes NRW erhalten und dadurch drei zusätzliche Instandsetzungsmaßnahmen an Kreisstraßen durchgeführt. Im Jahr 2021 sinken die Aufwendungen für die Erhaltung wiederum auf 1,78 Mio. Euro, weil die KKB GmbH für den Kreis in einem Umfang von rund 530.000 Euro weniger Erhaltungsmaßnahmen durch Dritte beauftragt. In dem Haushaltsplan 2021/2022 plant der Kreis neben den Kleinstmaßnahmen und Reparaturen zusätzliche acht konsumtive Einzelmaßnahmen mit einem Aufwandsvolumen von 1,5 Mio. Euro.

Durch die Aufgabenübertragung an die KKB GmbH fallen keine Personalaufwendungen mehr im Verwaltungsbereich bei der Kreisverwaltung an. Die Stellenanteile für die Koordination der Erhaltungsmaßnahmen sind in den Erhaltungsaufwendungen der KKB GmbH enthalten. Die

KKB GmbH übernimmt die betriebliche Unterhaltung und Instandhaltungsmaßnahmen in Eigenregie. Alle Instandhaltungs- und vor allem Instandsetzungsmaßnahmen beauftragt die KKB GmbH an externe Firmen. Insofern lässt sich aus den Aufwendungen für Dritte ableiten, dass der Kreis vorrangig nachhaltig wirkende Erhaltungsmaßnahmen durchführt. Eine genauere Zuordnung bedarf der weiteren Detaillierung der Kostenrechnung bei der KKB GmbH.

Für die Jahre 2017 bis 2021 setzten der Kreis Kleve und die KKB GmbH 107.044 qm der Verkehrsfläche instand. Im Durchschnitt sind dies 21.409 qm pro Jahr, was einem Anteil von rund 1,04 Prozent der Verkehrsfläche entspricht. Die FGSV empfiehlt bei der Instandsetzungsstrategie im Lebenszyklus einer Straße zwei Instandsetzungsmaßnahmen. Ausgehend von der flächengewichteten Gesamtnutzungsdauer von 40 Jahren müsste der Kreis Kleve theoretisch mindestens fünf Prozent der Fläche pro Jahr instand setzen. Erst dann würde er rechnerisch im Lebenszyklus der Kreisstraßen zwei Instandsetzungsmaßnahmen realisieren können.

Mit dem zweiten Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen und weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften (2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – 2. NKFVG NRW) ist das Wirklichkeitsprinzip eingeführt worden. Dies kann über den Komponentenansatz realisiert werden. Der Komponentenansatz ermöglicht im Anlagevermögen die Verkehrsflächen in den Unterbau und Oberbau zu trennen.

Der Kreis Kleve wendet den Komponentenansatz nicht an. Bei der Planung der Erhaltungsmaßnahmen berücksichtigt der Kreis, ob diese zu einer Verlängerung der Nutzungsdauer führen. Auf dieser Einschätzung basierend ordnet der Kreis die Maßnahmen den konsumtiven Aufwendungen oder investiven Auszahlungen zu.

Durch die Zuordnungen verschieben sich im Vergleich zum Richtwert der FGSV Instandsetzungsmaßnahmen teilweise zu den Investitionen. Die gpaNRW bildet daher den Finanzmitteleinsatz ab, um die Zuordnungen der Instandsetzungsmaßnahmen zu den Unterhaltungsaufwendungen und Reinvestitionen zu berücksichtigen.

#### Finanzmitteleinsatz Kreis Kleve 2020

	Aufwendungen und Auszahlungen in Euro	Aufwendungen und Auszahlungen je qm Verkehrsfläche in Euro	Anteil an den Finanzmitteleinsatz in Prozent
Unterhaltungsaufwendungen	2.354.959,66	1,14	28,73
Reinvestitionen	5.843.174,00	2,84	71,27
<b>Finanzmitteleinsatz</b>	<b>8.198.133,66</b>	<b>3,98</b>	<b>100,00</b>

Für den Finanzmitteleinsatz liegen aktuell keine Richtwerte vor. Eine werterhaltende Reinvestitionstätigkeit setzt voraus, dass mindestens in Höhe der Abschreibungen reinvestiert wird. Bei dem Kreis Kleve betragen die Abschreibungen im Jahr 2020 2,30 Euro je qm Verkehrsfläche. Unter Berücksichtigung der Aufwendungen von 1,30 Euro je qm Verkehrsfläche für eine auskömmliche Unterhaltung müsste der Kreis Kleve in 2020 einen Finanzmitteleinsatz von 3,60 Euro leisten. Durch die erhöhte Investitionstätigkeit erreicht der Kreis Kleve den Bedarf.

Dabei basieren die Abschreibungen jedoch auf den jeweiligen Herstellungskosten zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme. Hierbei sind Preissteigerungen ausgeblendet. Ebenso führen bei den

Unterhaltungsaufwendungen die Steigerungen von Preisen und Löhnen zu einem erhöhten Bedarf. Die Entwicklung des Straßenzustands bildet somit die richtige Basis für die Einordnung einer auskömmlichen Unterhaltung der Verkehrsflächen.

Die Reinvestitionstätigkeit des Kreises Kleve beschreibt die gpaNRW nachfolgend.

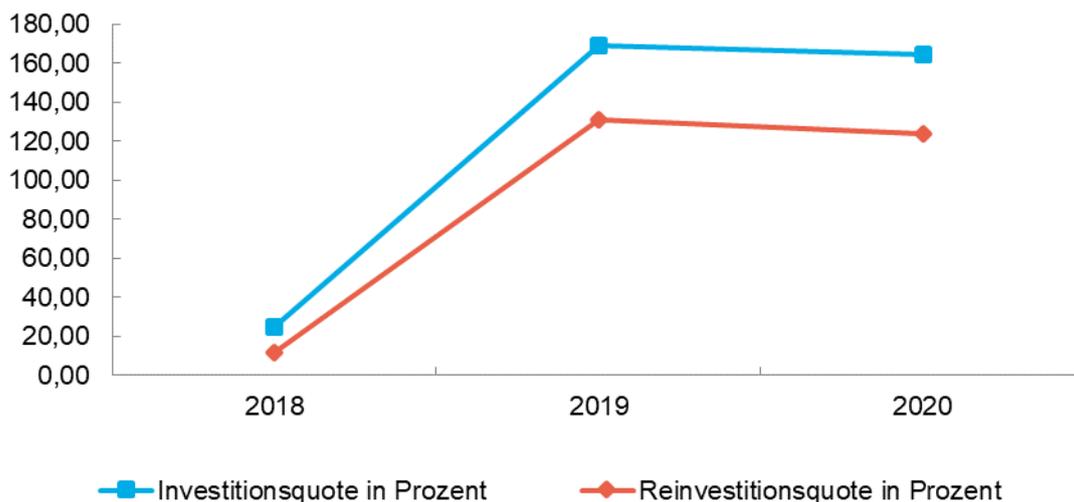
### 8.3.4.3 Reinvestitionen

- Der Kreis Kleve investiert seit 2019 über dem Werteverzehr. Auch für den Zeitraum bis 2025 überschreiten die geplanten Investitionen die Abschreibungen und lassen damit einen weiteren Vermögensaufbau erwarten. Aufgrund der Straßenzustände ist die erhöhte Investitionstätigkeit erforderlich.

*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.*

Bei dem **Kreis Kleve** betragen die Gesamtinvestitionen in das Vermögen der Kreisstraßen für den Zeitraum 2018 bis 2020 insgesamt 16,8 Mio. Euro. Diesen Investitionen stehen für den gleichen Zeitraum Normal-Abschreibungen von rund 13,8 Mio. Euro entgegen. Der Kreis Kleve investiert damit im Durchschnitt dieser Jahre in Höhe von 119,6 Prozent des Werteverzehrs.

Investitionsquoten Kreis Kleve in Prozent 2015 bis 2020



In den Jahren 2019 und 2020 erhöht der Kreis Kleve die Investitionstätigkeit deutlich. Dabei erneuert der Kreis vorwiegend bestehende Straßen und baut neue Radwege. Der Anteil der Reinvestitionen an den Gesamtinvestitionen beträgt in diesen beiden Jahren 76,3 Prozent. In dem Jahr 2018 unterschritt die Reinvestitionsquote mit 11,9 Prozent den Werteverzehr noch deutlich. In dem Zeitraum 2018 bis 2020 erneuert der Kreis Kleve rund 0,3 Mio. qm und damit rund 15 Prozent seiner Verkehrsfläche.

In den Jahren 2021 bis 2025 plant der Kreis Kleve weitere Investitionen im Produktbereich 1201 – Straßenbau von insgesamt 42,8 Mio. Euro. Dabei investiert der Kreis Kleve vorwiegend in die Erneuerung der Fahrbahnen und Radwege sowie in den Neubau von Radwegen. Die für den gleichen Zeitraum geplanten Abschreibungen umfassen 26,9 Mio. Euro. Damit werden auch die zukünftigen Investitionen das Verkehrsflächenvermögen deutlich erhöhen.

In dem Jahr 2020 erneuert der Kreis Kleve 113.422 qm Verkehrsfläche. Hierfür reinvestiert der Kreis 5,8 Mio. Euro. Damit benötigt jeder erneuerte Quadratmeter Verkehrsfläche einen finanziellen Einsatz von 51,52 Euro.

Mit Blick auf die aktuellen Zustandsdaten, die Unterhaltungsaufwendungen und den bisherigen Werteverzehr seit der Eröffnungsbilanz ist der erhöhte Reinvestitionsbedarf gerechtfertigt. Die rund 41,1 Prozent der Verkehrsfläche in einem schlechten oder sehr schlechten Zustand führen zu einem kurz- bis mittelfristigen Investitionsbedarf. Bei den oben dargestellten 51,52 Euro je qm für Erneuerungsmaßnahmen ergibt sich bei der erneuerungsbedürftigen Verkehrsfläche von 844.623 qm ein Investitionsbedarf von 43,5 Mio. Euro. Aktuelle Baupreise dürften sich jedoch für grundhafte Erneuerungsmaßnahmen deutlich höher bei rund 150 bis 200 Euro je qm einpendeln. Zugute kommen dem Kreis Kleve hier wiederum die strukturellen Merkmale. Rund 88,6 Prozent der erneuerungsbedürftigen Verkehrsfläche befindet sich außerhalb der Ortsdurchfahrten. Diese freien Strecken sind in der Regel kostengünstiger zu erneuern.

## 8.4 Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die gpaNRW alle Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle, die nicht befestigt sind. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

### 8.4.1 Steuerung

#### → Feststellung

Der Kreis Kleve hat die Aufgabe der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns vollständig an die KKB GmbH übergeben und realisiert diese kostengünstig mit einem Aufwand von rund 0,24 Mio. Euro. Der Kreis verfügt über grundlegende Daten zum Straßenbegleitgrün und zu den Kosten der Unterhaltung.

*Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind. Hierzu sind geeignete Instrumente zur Erfassung der Teilflächen und deren Aufwuchs vorhanden. Für die Steuerung sollte zudem eine Kostenrechnung eingerichtet sein, die den Ressourceneinsatz für das Straßenbegleitgrün vollständig und transparent abbildet. Die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns sollte auf der Grundlage von Zielen erfolgen. Neben funktionalen Zielen (verkehrstechnische, ökologische u.a.) werden insbesondere Ziele mit Finanzbezug gebildet und durch Kennzahlen messbar gemacht. Über ein Controlling sollte die Zielerreichung gesteuert werden.*

Der **Kreis Kleve** hat die Aufgabe der Pflege und Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns an die KKB GmbH übertragen. Dort erfolgt die Steuerung und Umsetzung der Pflegemaßnahmen durch den eigenen Bauhof. Der Kreis hat Zielvorgaben definiert. Hierzu gehört der ökologisch

wertvolle Ausbau und Erhalt des Straßenbegleitgrüns. Dabei sollen entstandene Lücken durch Ersatzpflanzungen geschlossen werden. Die KKB GmbH soll die Effizienz der Unterhaltungsmaßnahmen optimieren. Die Verkehrssicherheit soll gewährleistet sein. Der Kreis Kleve hat jedoch keine Kennzahlen definiert, mit denen er messen kann, ob diese Ziele erreicht werden. Die im Bericht dargestellten Kennzahlen könnte der Kreis dazu fortführen.

Für die Unterhaltungsmaßnahmen hat die KKB GmbH einen Maßnahmenkatalog definiert. Darin sind die turnusmäßigen Pflegearbeiten an dem Straßenbegleitgrün festgelegt. Der Katalog wird jährlich aktualisiert und auf neue Erfordernisse angepasst.

Pflegestandards definiert die KKB GmbH entsprechend der entsprechend der Forschungsgesellschaft Landschaftsentwicklung Landschaftsbau e. V. sowie der Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen.

Die Flächen des Straßenbegleitgrüns sind nicht in einem Grünflächen-Informationssystem erfasst. Dadurch konnte der Kreis Kleve für diese Prüfung auch nur die grundlegenden Daten wie Gesamtfläche des Straßenbegleitgrüns und die Gesamtkosten für die Unterhaltung zur Verfügung stellen. Die KKB GmbH konnte für den Kreis Kleve nicht zwischen extensiv oder intensiv gepflegten Rasenflächen, Flächen mit Sträucher oder Gehölzen, sowie Flächen mit Beeten oder Wechselbepflanzungen unterscheiden.

Eine Kostenrechnung für die Pflege und Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns ist bei der KKB GmbH nicht implementiert. Mithilfe einer Kostenrechnung, bei der die Kosten nach den unterschiedlichen Bepflanzungen differenziert werden, könnte der Kreis Entscheidungen zur Wirtschaftlichkeit treffen.

→ **Empfehlung**

Die KKB GmbH könnte für den Kreis Kleve die Flächen des Straßenbegleitgrüns und die zugehörigen Kosten für die Unterhaltung nach den einzelnen Vegetationsarten detailliert erheben. Hierdurch könnte der Kreis die wirtschaftlichen Auswirkungen veränderter Strukturen nachvollziehen.

## 8.4.2 Strukturen

- Die KKB GmbH unterhält im Auftrag des Kreises Kleve einwohnerbezogen im Vergleich eine durchschnittliche Fläche an Straßenbegleitgrün. Gemessen an der Fläche stehen aber viele Bäume auf den Flächen des Straßenbegleitgrüns. Grundsätzlich sind dies ein Faktor, der höhere Aufwendungen für die Unterhaltung erwarten lässt.

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.

### Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün 2020

Kennzahlen	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	6,40	0,90	2,66	6,58	10,70	17,30	26
Bäume je 1.000 qm Straßenbegleitgrün	14,00	1,28	3,95	4,76	8,07	29,39	21

Die KKB GmbH unterhält für den **Kreis Kleve** eine Fläche von 2,0 Mio. qm Straßenbegleitgrün in 2020. Für die grundlegende Einordnung der strukturellen Merkmale setzt die gpaNRW diese Fläche in ein Verhältnis zur Einwohnerzahl. Bei dem Kreis Kleve ist die einwohnerbezogene Fläche von 6,4 qm nahezu so hoch wie in der Vergleichsgruppe im Median. Viel mehr als die Einwohnerzahl wirkt sich bei dem Kreis Kleve die bereits im Kapitel 8.3.3.1. beschriebene überwiegend ländliche Struktur des Kreisgebietes aus. An den Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten erfolgt ausschließlich eine grundlegende kostengünstige Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns mit dem Ziel, die Verkehrssicherheit zu erhalten.

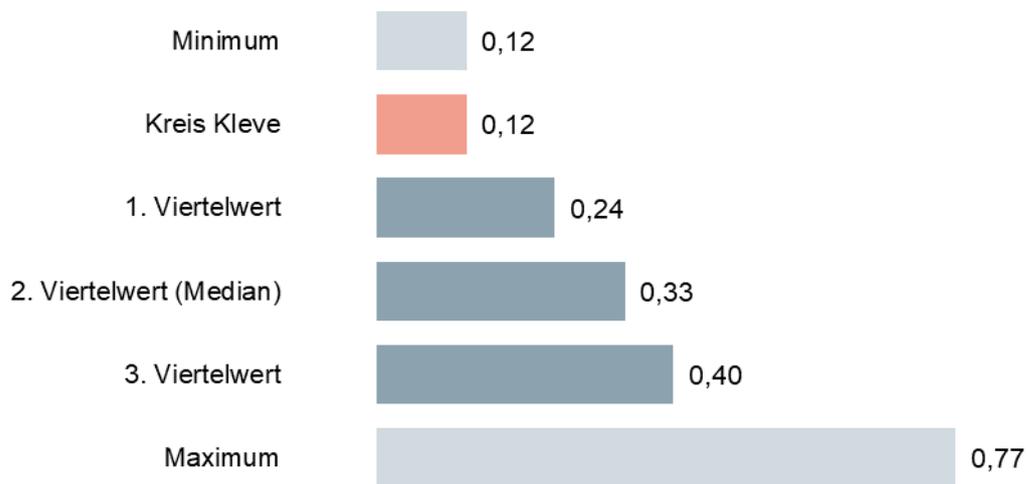
Auf der Fläche des Straßenbegleitgrüns befinden sich im Kreis Kleve 28.018 Bäume. Die Bäume des Straßenbegleitgrüns sind in einem Baumkataster erfasst. Im Vergleich wird deutlich, dass im Kreis Kleve statistisch mehr Bäume auf der Fläche von 1.000 qm Straßenbegleitgrün stehen als in über 75 Prozent der Vergleichsgruppe. Die Bäume bewirken tendenziell höhere Aufwendungen für die Unterhaltung als die anderen Vegetationsarten.

#### 8.4.3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

- Der Kreis Kleve gehört zu den beiden Kreisen mit den geringsten Aufwendungen für die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns. Die Unterhaltung der Bäume im Straßenbegleitgrün realisiert die KKB GmbH für den Kreis Kleve mit ebenfalls mit vergleichsweise niedrigen Aufwendungen.

*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.*

### Aufwendungen Straßenbegleitgrün in Euro 2020

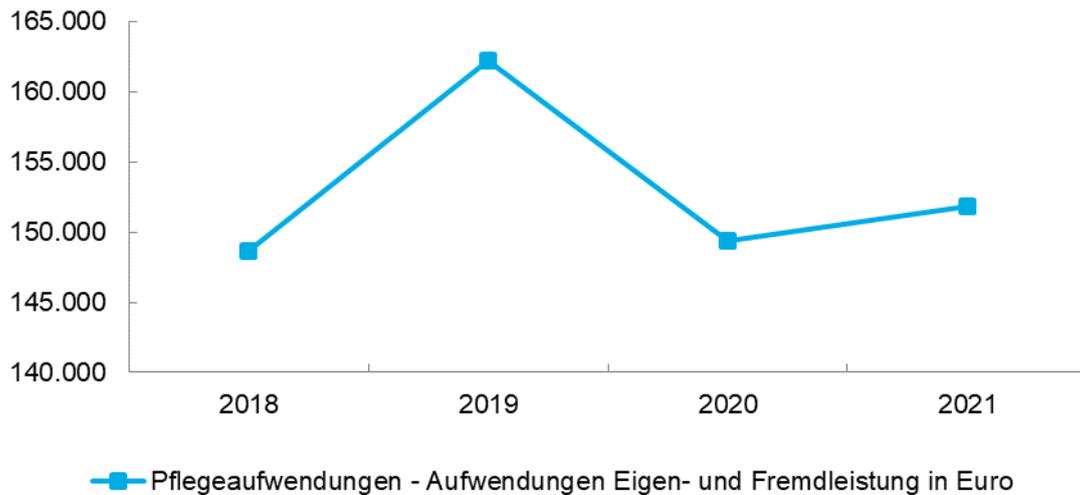


In den interkommunalen Vergleich sind 24 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün sind bei dem **Kreis Kleve** vergleichsweise niedrig. Der Kreis stellt mit einem weiteren Kreis das Minimum bei dieser Kennzahl. Dabei basieren die niedrigen Aufwendungen zum einen auf der Struktur des Kreises und zum anderen auf den nachfolgend dargestellten günstigen Pflegeaufwendungen.

### Pflegeaufwendungen Kreis Kleve in Euro 2018 bis 2021



Die Pflegeaufwendungen für das Straßenbegleitgrün betragen im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2021 153.000 Euro. Schwankungen bei den Pflegeaufwendungen stehen in einem Zusammenhang mit den klimatischen Rahmenbedingungen. So führt zum Beispiel ein stärkeres Wachstum der Pflanzen zu häufigeren Mäharbeiten. Auf der anderen Seite kann ein besonders trockener Sommer die unterstützende Bewässerung der Straßenbäume erfordern.

In dem Vergleichsjahr 2020 teilen sich die Aufwendungen für die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns wie nachfolgend dargestellt auf.

### Unterhaltungsaufwendungen Straßenbegleitgrün Kreis Kleve in Euro 2020

Aufwandsart	Aufwendungen 2020	Aufwendungen je qm Straßenbegleitgrün
Pflegeaufwendungen in Euro	244.972	0,12
davon Pflegeaufwendungen KKB GmbH in Euro	146.588	0,07
davon Pflegeaufwendungen durch Dritte in Euro	98.384	0,05
<b>Unterhaltungsaufwendungen in Euro</b>	<b>244.972</b>	<b>0,12</b>

Aufgrund der Übertragung der Aufgabe an die KKB GmbH setzt der Kreis kein eigenes Personal zur Steuerung und Verwaltung der Unterhaltungsleistungen ein. Die Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern bei Beschwerden oder Anregungen umfassen keinen nennenswerten Stellenanteil. Die eventuellen Beauftragungen Dritter übernimmt der KKB GmbH ebenfalls eigenständig. Hierzu verweisen wir auf den Prüfungsbericht Vergabewesen.

Über detailliertere Daten zur Grünpflege, wie z. B. die unterschiedlichen Vegetationsflächen, sowie der damit verbundenen Pflegeaufwendungen verfügt der Kreis Kleve nicht. Steuerungspotenziale zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit kann der Kreis damit zwar nicht ermitteln. Die Positionierung lässt aber wesentliche wirtschaftliche Potenziale auch nicht erwarten.

### Einzelne Pflegeleistungen Straßenbegleitgrün in Euro 2020

Kennzahlen	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Pflegeaufwendungen Bäume je Baum in Euro	2,01	2,01	6,86	24,54	39,30	50,14	13
Pflegeaufwendungen Kontrolle Bäume je Baum in Euro	1,41	0,89	1,85	2,63	5,46	7,11	13

Die Aufwendungen für die Kontrolle und Pflege der Bäume im Straßenbegleitgrün sind in dem Kreis Kleve besonders niedrig. Im Vergleich zu den Pflegeaufwendungen des Straßenbegleitgrüns insgesamt sind die Aufwendungen für die Pflege der Bäume erwartungsgemäß erkennbar höher. Dies verdeutlicht, wie sehr die Vielzahl der Bäume im Straßenbegleitgrün einen Einfluss auf die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen insgesamt hat. Diese extrem günstige Baumpflege realisiert die KKB GmbH mit eigenem Personal. Eine Person übernimmt die Kontrolle und Pflegeaufgaben eigenständig.

Das Straßenbegleitgrün hat jedoch nicht nur eine direkte wirtschaftliche Bedeutung, sondern auch eine Relevanz für das Klima und die Umwelt. Aus der rein wirtschaftlichen Sichtweise erzeugt eine an derartigen Aspekten ausgerichtete Gestaltung des Straßenbegleitgrüns erfahrungsgemäß einen höheren Pflegeaufwand. Der Kreis Kleve könnte in einer Gesamtstrategie diese Aspekte berücksichtigen.

## 8.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 – Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Verkehrsflächen</b>					
F1	Der Kreis Kleve verfügt in der KKB GmbH über eine Kostenrechnung. Dabei ist diese noch nicht so detailliert, dass der Kreis die Kosten je nach Art der Erhaltungsmaßnahmen differenzieren kann.	306	E1	Der Kreis Kleve sollte die Kostenrechnungsstrukturen bei der KKB GmbH erweitern und damit die Auswirkungen der eigenen Erhaltungsstrategie auf die Aufwendungen für die Erhaltung aus der wirtschaftlichen Sichtweise zu bewerten.	307
F2	Der Kreis Kleve beschreibt in seinem Haushaltsplan die Ziele für die Erhaltung der Kreisstraßen. Der Kreis misst die Zielerreichung nicht mithilfe von Kennzahlen. In einem regelmäßigen Berichtswesen informiert der Kreis über die Umsetzung der geplanten Instandsetzungs- und Baumaßnahmen.	307	E2	Der Kreis Kleve sollte aus der Gesamtstrategie konkrete operative Ziele und geeignete Kennzahlen ableiten. Anhand dieser Kennzahlen kann der Kreis dann die erforderlichen Flächen und Ressourcen für die Instandsetzungs- und Baumaßnahmen ermitteln.	308
F3	Der Kreis Kleve passt die Werte der Vermögensgegenstände bei einer Wertminderung über die laufende Abnutzung hinaus im Zuge einer körperlichen Inventur nicht an. Stattdessen plant der Kreis Instandsetzungs- und Erneuerungsmaßnahmen an diesen Straßenabschnitten.	310	E3	Der Kreis Kleve sollte die vorhandenen Zustandsdaten einschließlich der umgesetzten Erhaltungsmaßnahmen verwenden, um die Übereinstimmung der Bewertung des Verkehrsflächenvermögens mit dem tatsächlichen Zustand zu überprüfen. So kann der Kreis den Anforderungen an die körperliche Inventur entsprechen.	310
<b>Straßenbegleitgrün</b>					
F4	Der Kreis Kleve hat die Aufgabe der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns vollständig an die KKB GmbH übergeben und realisiert diese kostengünstig mit einem Aufwand von rund 0,24 Mio. Euro. Der Kreis verfügt über grundlegende Daten zum Straßenbegleitgrün und zu den Kosten der Unterhaltung.	322	E4	Die KKB GmbH könnte für den Kreis Kleve die Flächen des Straßenbegleitgrüns und die zugehörigen Kosten für die Unterhaltung nach den einzelnen Vegetationsarten detailliert erheben. Hierdurch könnte der Kreis die wirtschaftlichen Auswirkungen veränderter Strukturen nachvollziehen.	323

**Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2020**

Kennzahlen	Kreis Kleve	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	45,75	37,78	46,52	55,34	65,77	80,16	20
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	1,14	0,22	0,53	0,68	1,07	1,57	29
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	k. A.	0,36	0,53	0,81	1,12	1,50	24
Reinvestitionsquote in Prozent	124	13,65	39,80	77,94	103	168	30
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	k. A.	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)