# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

## *des Kreises Olpe in den Jahren 2022/2023*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS


| | | |
|---|---|---|
| **Gesamtbericht** | | **1** |
| **0.** | **Vorbericht** | **6** |
| 0.1 | Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Olpe | 6 |
| 0.1.1 | Managementübersicht | 6 |
| 0.2 | Ausgangslage des Kreises Olpe | 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 Olpe | 20 |
| 0.4 | Überörtliche Prüfung | 21 |
| 0.4.1 | Grundlagen | 21 |
| 0.4.2 | Prüfungsbericht | 22 |
| 0.5 | Prüfungsmethodik | 23 |
| 0.5.1 | Kennzahlenvergleich | 23 |
| 0.5.2 | Strukturen | 24 |
| 0.5.3 | Konsolidierungsmöglichkeiten | 24 |
| 0.5.4 | gpa-Kennzahlenset | 24 |
| 0.6 | Prüfungsablauf | 25 |
| 0.7 | Anlage: Ergänzende Tabellen | 27 |
| **1.** | **Finanzen** | **38** |
| 1.1 | Managementübersicht | 38 |
| 1.2 | Inhalte, Ziele und Methodik | 39 |
| 1.3 | Haushaltssituation | 40 |
| 1.3.1 | Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen | 41 |
| 1.3.2 | Haushaltsstatus | 45 |
| 1.3.3 | Ist-Ergebnisse | 47 |
| 1.3.4 | Plan-Ergebnisse | 54 |
| 1.3.5 | Eigenkapital | 58 |
| 1.3.6 | Schulden und Vermögen | 60 |
| 1.4 | Haushaltssteuerung | 65 |
| 1.4.1 | Informationen zur Haushaltssituation | 66 |
| 1.4.2 | Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung | 67 |
| 1.4.3 | Ermächtigungsübertragungen | 69 |
| 1.4.4 | Fördermittelmanagement | 72 |

| | | |
|---|---|---|
| 1.5 | Anlage: Ergänzende Tabellen | 75 |
| **2.** | **Tax Compliance Management System** | **84** |
| 2.1 | Managementübersicht | 84 |
| 2.2 | Inhalte, Ziele und Methodik | 84 |
| 2.3 | Ausgangslage | 85 |
| 2.4 | Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS | 86 |
| 2.5 | Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS | 86 |
| 2.5.1 | Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten | 87 |
| 2.5.2 | Bestands- und Risikoanalyse | 89 |
| 2.5.3 | Informationsbeschaffung und –bereitstellung | 91 |
| 2.5.4 | Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung | 92 |
| 2.5.5 | Überwachung und Verbesserung des TCMS | 94 |
| 2.6 | Anlage: Ergänzende Tabellen | 95 |
| **3.** | **Informationstechnik** | **98** |
| 3.1 | Managementübersicht | 98 |
| 3.2 | Inhalte, Ziele und Methodik | 99 |
| 3.3 | IT-Profil | 100 |
| 3.3.1 | IT-Betriebsmodell und -Steuerung | 102 |
| 3.3.2 | IT-Kosten | 105 |
| 3.3.3 | Digitalisierung | 114 |
| 3.3.4 | Prozessmanagement | 124 |
| 3.3.5 | IT-Sicherheit | 126 |
| 3.3.6 | Örtliche Rechnungsprüfung | 128 |
| 3.4 | IT an Schulen | 131 |
| 3.5 | Anlage: Ergänzende Tabellen | 135 |
| **4.** | **Hilfe zur Erziehung** | **137** |
| 4.1 | Managementübersicht | 137 |
| 4.2 | Inhalte, Ziele und Methodik | 138 |
| 4.3 | Strukturen | 140 |
| 4.3.1 | Umgang mit den Strukturen | 143 |
| 4.3.2 | Präventive Angebote | 144 |
| 4.4 | Organisation und Steuerung | 146 |
| 4.4.1 | Organisation | 146 |
| 4.4.2 | Gesamtsteuerung und Strategie | 147 |
| 4.4.3 | Finanzcontrolling | 149 |
| 4.4.4 | Fachcontrolling | 150 |
| 4.5 | Verfahrensstandards | 152 |
| 4.5.1 | Prozess- und Qualitätsstandards | 152 |
| 4.5.2 | Prozesskontrollen | 161 |
| 4.6 | Personaleinsatz | 162 |

| | | |
|---|---|---|
| 4.6.1 | Allgemeiner Sozialer Dienst | 163 |
| 4.6.2 | Wirtschaftliche Jugendhilfe | 164 |
| 4.7 | Leistungsgewährung | 165 |
| 4.7.1 | Fehlbetrag und Einflussfaktoren | 165 |
| 4.7.2 | Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII | 175 |
| 4.7.3 | Unbegleitete minderjährige Ausländer | 187 |
| 4.8 | Anlage: Ergänzende Tabellen | 189 |
| **5.** | **Hilfe zur Pflege** | **194** |
| 5.1 | Managementübersicht | 194 |
| 5.2 | Inhalte, Ziele und Methodik | 195 |
| 5.3 | Demografische Entwicklung | 196 |
| 5.4 | Fehlbetrag und Einflussfaktoren | 199 |
| 5.4.1 | Fehlbetrag Hilfe zur Pflege | 199 |
| 5.4.2 | Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege | 200 |
| 5.5 | Organisation und Personaleinsatz | 217 |
| 5.5.1 | Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege | 217 |
| 5.5.2 | Personaleinsatz Hilfe zur Pflege | 219 |
| 5.5.3 | Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde | 223 |
| 5.6 | Steuerung und Controlling | 226 |
| 5.6.1 | Pflegeinfrastruktur | 226 |
| 5.6.2 | Finanz- und Fachcontrolling | 233 |
| 5.7 | Anlage: Ergänzende Tabellen | 235 |
| **6.** | **Bauaufsicht** | **238** |
| 6.1 | Managementübersicht | 238 |
| 6.2 | Inhalte, Ziele und Methodik | 239 |
| 6.3 | Baugenehmigung | 240 |
| 6.3.1 | Strukturelle Rahmenbedingungen | 240 |
| 6.3.2 | Rechtmäßigkeit | 242 |
| 6.3.3 | Geschäftsprozesse | 244 |
| 6.3.4 | Schnittstellen | 245 |
| 6.3.5 | Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens | 247 |
| 6.3.6 | Digitalisierung | 252 |
| 6.3.7 | Personaleinsatz | 255 |
| 6.3.8 | Bauberatung | 260 |
| 6.3.9 | Dauer der Genehmigungsverfahren | 264 |
| 6.3.10 | Transparenz und Steuerung | 267 |
| 6.4 | Anlage: Ergänzende Tabellen | 269 |
| **7.** | **Vergabewesen** | **272** |
| 7.1 | Managementübersicht | 272 |
| 7.2 | Inhalte, Ziele und Methodik | 273 |

| | | |
|---|---|---|
| 7.3 | Organisation des Vergabewesens | 274 |
| 7.3.1 | Organisatorische Regelungen | 274 |
| 7.3.2 | Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung | 280 |
| 7.3.3 | Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung | 281 |
| 7.3.4 | Einsatz einer Vergabemanagementsoftware | 284 |
| 7.3.5 | Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen | 285 |
| 7.4 | Allgemeine Korruptionsprävention | 286 |
| 7.5 | Sponsoring | 290 |
| 7.6 | Bauinvestitionscontrolling | 292 |
| 7.7 | Nachtragswesen | 294 |
| 7.7.1 | Abweichungen vom Auftragswert | 295 |
| 7.7.2 | Organisation des Nachtragswesens | 297 |
| 7.8 | Maßnahmenbetrachtung | 298 |
| 7.9 | Anlage: Ergänzende Tabellen | 299 |
| **8.** | **Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün** | **304** |
| 8.1 | Managementübersicht | 304 |
| 8.2 | Inhalte, Ziele und Methodik | 305 |
| 8.3 | Verkehrsflächen | 305 |
| 8.3.1 | Steuerung | 306 |
| 8.3.2 | Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement | 310 |
| 8.3.3 | Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung | 312 |
| 8.3.4 | Erhaltung der Verkehrsflächen | 315 |
| 8.4 | Straßenbegleitgrün | 321 |
| 8.4.1 | Steuerung | 321 |
| 8.4.2 | Strukturen | 323 |
| 8.4.3 | Wirtschaftlichkeitsbetrachtung | 324 |
| 8.5 | Anlage: Ergänzende Tabellen | 325 |
| | **Kontakt** | **327** |

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Olpe

### 0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die **Haushaltssituation** des Kreises Olpe ist - wie in der letzten Prüfung auch - weiterhin gut. Der Kreis Olpe ist haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig. Die Eigenkapitalausstattung des Kreises ist allerdings gering. Die für die Jahre 2022 und 2023 geplanten Defizite werden das Eigenkapital weiter mindern. Damit verkleinert sich auch die Pufferfunktion der Ausgleichsrücklage als Risikovorsorge.
Auch die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen des Kreises Olpe ist vergleichsweise gut. Die Kommunen haben eine hohe Finanzkraft. Waren bei der letzten überörtlichen Prüfung 2016 noch zwei der kreisangehörigen Kommunen verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept bzw. einen Haushaltssanierungsplan aufzustellen, so ist diese Verpflichtung im Jahr 2022 bei allen Kommunen entfallen.

Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern des Kreises Olpe sind ebenfalls vergleichsweise gering. Geplante Investitionen werden allerdings in künftigen Jahren voraussichtlich zu einem Anstieg der Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushalts und einem Rückgang der liquiden Mittel führen. Für das in den Kreiswerken Olpe ausgegliederte Gebäudevermögen sind derzeit und auch in den kommenden Jahren jedoch keine größeren Reinvestitionsbedarfe zu erwarten.

Auf die Haushaltssituation seiner kreisangehörigen Kommunen nimmt der Kreis bewusst Rücksicht, indem er mit jedem Haushalt plant, einen Teil seiner Ausgleichsrücklage einzusetzen und damit auf eine auskömmliche Kreisumlage zu verzichten.

Ab dem Jahr 2024 veranschlagt der Kreis eine auskömmliche Kreisumlage. Er plant ausgeglichene Haushalte. Für die mittelfristige Planung kann jedoch der Umlagebedarf höher als veran-

schlagt ausfallen, da der Kreis bei den Personalaufwendungen mittelfristig nur geringe Steigerungen berücksichtigt und die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen ohne Preisanpassungen fortschreibt.

Insgesamt besteht ein geringer Handlungsbedarf, die Haushaltssituation des Kreises Olpe zu verbessern und nachhaltig auszurichten.

Durch ein regelmäßiges Finanzberichtswesen liegen den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung die notwendigen Informationen zur Haushaltssituation und zur **Haushaltssteuerung** vor. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind. Allerdings hat der Kreis Olpe in der Vergangenheit die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen nicht eingehalten.

Die investiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze des Kreises Olpe deutlich. Der Kreis nimmt diese nicht einmal zur Hälfte in Anspruch. Daher sollte der Kreis die investiven Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagen, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind.

Für das Fördermittelmanagement sieht die gpaNRW sowohl für die Prozesse der Fördermittelakquise als auch für die Prozesse der Fördermittelbewirtschaftung noch Optimierungsmöglichkeiten. Der Kreis Olpe nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift dabei auch auf externe Beratungsangebote zurück. Idealerweise sollte der Kreis einen zentralen Überblick über alle seine Förderprojekte haben und diese zentral dokumentieren. Die Entscheidungsträger sollte der Kreis - soweit nicht bereits im Zuge der Projektabwicklung praktiziert - regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.

Die Kreise müssen durch geeignete Maßnahmen die Steuergesetze einhalten. Der Kreis Olpe hat sich bereits frühzeitig mit den Vorbereitungen für ein **Tax Compliance Management System (TCMS)** beschäftigt. So hat er in 2016 mit der Bestandsanalyse den ersten Projektschritt zur Einführung eines TCMS begonnen. Allerdings hat der Kreis das Projekt anschließend mehrfach unterbrochen, sodass sich die Fortführung stark verzögerte. Notwendige Strukturen, Funktionen und Berichtswege müssen noch festgelegt werden. Dies schafft die Basis, um die Prozesse zum TCMS etablieren und das Projekt erfolgreich voranbringen und abschließen zu können.

Der Kreis Olpe hat von der Übergangsregelung des § 27 Abs. 22 Umsatzsteuergesetz (UStG) Gebrauch gemacht und wendet über eine Optionserklärung gegenüber dem Finanzamt weiterhin die alte Rechtslage an. Die bis zum 31. Dezember 2022 gültige Optionsfrist hat der Gesetzgeber im Dezember 2022 erneut um zwei Jahre verlängert.

Der Kreis Olpe betreibt seine **Informationstechnik (IT)** in Kooperation mit dem Zweckverband Südwestfalen-IT (SIT). Über ein Drittel der IT-Gesamtkosten resultieren aus der Abnahme von Leistungen der SIT. Zusätzlich kauft der Kreis IT-Leistungen bei anderen Anbietern ein oder erbringt diese mit eigenem Personal. Damit kann er einen großen Teil seiner IT-Leistungen und die daraus resultierenden Kosten direkt beeinflussen. Für die Abnahme von Leistungen des Zweckverbands gilt dies jedoch nur eingeschränkt. Hier sollte er weiterhin die satzungsgemäßen Einflussmöglichkeiten bei der SIT nutzen, um seine Interessen durchzusetzen. Die IT-Gesamtkosten des Kreises Olpe sind im interkommunalen Vergleich vergleichsweise hoch. Daher

sollte der Kreis Olpe z. B. auf eine höhere Verursachungsgerechtigkeit und Transparenz bei der Abrechnung seiner Leistungen hinwirken.

Der Kreis Olpe hat bereits, über die verpflichtenden Vorgaben hinaus, viele Bereiche seiner Verwaltung digitalisiert. Er ist damit auf einem guten Weg hin zu einer weitestgehend medienbruchfreien Verwaltungsarbeit. Für die Digitalisierung der Schulen hat der Kreis Olpe ebenfalls schon sehr gute Rahmenbedingungen geschaffen.

Für die IT-Sicherheit hingegen bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten.

Für die örtliche Rechnungsprüfung sollte der Kreis unter anderem die erforderlichen Ressourcen bereitstellen, um das Prüfen der IT und mithilfe von IT dauerhaft zu ermöglichen.

Bei den **Hilfen zur Erziehung** weist der Kreis Olpe im Jahr 2020 einen niedrigeren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre als die meisten anderen Kreise auf. Das Fallaufkommen ist zwar hoch, jedoch wird der Fehlbetrag durch einen hohen Anteil an ambulanten Hilfefällen und niedrigen Aufwendungen je Hilfefall positiv beeinflusst. Außerdem wirkt sich der hohe Anteil an Vollzeitpflegefällen bei den stationären Hilfen begünstigend auf den Fehlbetrag aus.

Bezogen auf die einzelnen Hilfearten wird deutlich, dass im ambulanten Bereich der Schwerpunkt bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII liegt. Hier sollte der Kreis Olpe die vergleichsweise langen Laufzeiten in den Blick nehmen.

Im Bereich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sind die Aufwendungen je Hilfefall für die Integrationshelfer/Schulbegleitung überdurchschnittlich hoch. Neben regelmäßigen Hospitationen im Rahmen der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung sollte der Kreis Olpe langfristig die Einrichtung eines Spezialdienstes für diesen Bereich in Betracht ziehen.

Das Finanz- und Fachcontrolling ist für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung schon gut aufgestellt. Durch eine Verknüpfung von Fallzahlen und Aufwendungen heruntergebrochen auf einzelne Hilfearten kann der Kreis das Finanzcontrolling noch weiter ausbauen. Der Fachcontrollingbericht sollte wie geplant jährlich erstellt werden. Der Kreis sollte zudem die Anzahl der Fachleistungsstunden und die Kosten je Träger auswerten und analysieren.

Die gpaNRW hat im Rahmen der überörtlichen Prüfung keine Einzelfallprüfung durchgeführt. Ob und in welchem Umfang die vorhandenen Verfahrensstandards des Kreises Olpe im individuellen Einzelfall umgesetzt wurden, kann daher nicht beurteilt werden.

Das Fach- und Finanzcontrolling haben wir auch für die **Hilfen zur Pflege** betrachtet. Unter anderem nutzt der Kreis auch hier zur Steuerung ein umfassendes Ziel- und Kennzahlensystem. Der Kreis Olpe berücksichtigt außerdem schon seit Jahren den Grundsatz „ambulant vor stationär“, was sich unter anderem in dem Einsatz einer Pflegefachkraft in der Leistungsgewährung sowie einem qualifizierten Beratungsangebot des Kreises widerspiegelt.

Die Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege stationär je Leistungsbezieher stationär sind im Kreis Olpe überdurchschnittlich hoch. Dagegen sind die ambulanten Transferaufwendungen je Leistungsbezieher ambulant sehr niedrig. Die ambulanten Transferaufwendungen werden zunehmend von den Leistungsbeziehern in ambulanten Wohngemeinschaften geprägt. Hier erzielt

der Kreis Olpe trotz steigender Fallzahlen im interkommunalen Vergleich ein sehr gutes Ergebnis bei den auf die Leistungsbezieher bezogenen Aufwendungen.

Wie bei allen anderen Kreisen sind auch beim Kreis Olpe die Erträge u. a. in Folge des Angehörigenentlastungsgesetzes stark zurückgegangen. In 2020 erzielt der Kreis dennoch vergleichsweise hohe Erträge aus Unterhalt je Leistungsbezieher. Das hängt auch mit der Aufarbeitung von Altfällen zusammen. Aufgrund des weitestgehenden Wegfalls von Erträgen aus der Unterhaltsheranziehung gewinnen die übrigen Refinanzierungsmöglichkeiten für den Sozialhilfeträger an Bedeutung. Bei dem Kostenersatz durch Erben nach § 102 SGB XII und der Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen erzielt der Kreis Olpe im interkommunalen Vergleich ebenfalls sehr hohe Erträge.

Eine gut funktionierende, effizient organisierte **Bauaufsicht** leistet nicht nur einen wichtigen Beitrag zur gesetzeskonformen Realisierung von Bauvorhaben, sondern ist auch regelmäßig ein wichtiges Aushängeschild der Kommunen und der Kreise. Auch spielt der Digitalisierungsgrad in diesem Aufgabenfeld eine große Rolle. Im Kreis Olpe werden allerdings die Bauanträge im Prüfungszeitraum noch in Papierform gestellt. Auch die Aktenführung, die internen und externen Stellungnahmen sowie die weiteren Schritte des gesamten Baugenehmigungsprozesses erfolgen noch analog.

Den Handlungsbedarf hat der Kreis Olpe erkannt. Ab Anfang Dezember 2022 hat der Kreis im Rahmen einer Testphase begonnen, eingehende Bauanträge zu digitalisieren. Weitere Schritte sollen im Jahr 2023 folgen, so dass zukünftig die Bearbeitung der Bauakte digital erfolgen kann. Auch das Mehraugenprinzip ist nicht einheitlich festgelegt bzw. dokumentiert. Der Kreis sollte dies verbindlich in den Arbeits- und Dienstanweisungen fixieren, um den Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes besser gerecht zu werden.

Die Bauaufsicht des Kreises Olpe kann die (Gesamt-) Laufzeiten der verschiedenen Bauanträge im einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren nicht getrennt ermitteln. Dabei müssen diese einerseits dem Land NRW gemeldet werden. Andererseits kann der Kreis hierüber seine Effizienz dokumentieren und damit auch die Transparenz im Baugenehmigungsverfahren erhöhen.

In Anbetracht des Digitalisierungsfortschritts und des schwankenden Fallaufkommens sollte der Kreis Olpe regelmäßig die Personalausstattung in der Bauaufsicht überprüfen.

Weiterhin haben wir das **Vergabewesen** des Kreises Olpe geprüft. Es gibt in der Kreisverwaltung keine zentrale Vergabestelle. Aufgrund der interkommunalen Zusammenarbeit mit dem Kreis Siegen-Wittgenstein kann sich der Kreis Olpe für bestimmte Vergaben der dortigen zentralen Vergabestelle bedienen. Allerdings wickelt der Kreis den größten Anteil der Vergaben dezentral in den Fachdiensten des Kreises oder durch die Kreiswerke Olpe ab. Der Kreis Olpe sollte eigene Strukturen schaffen bzw. vorhandene Strukturen der interkommunalen Vereinbarung nutzen, um eine einheitliche und rechtssichere Vergabe zu garantieren.

Viele Vergabeverfahren für Baumaßnahmen führen die Kreiswerke Olpe durch. Diese Vergaben sind zentral organisiert. Der Prozess der Vergabeverfahren der Kreiswerke ist zudem gut organisiert.

Die Vergabedienstanweisung (VergabeDA) des Kreises Olpe sollte um Regelungen zu Nachträgen ergänzt werden. Die Rechnungsprüfung ist in die Vergabeverfahren gut eingebunden. Dies

gilt auch bei Nachträgen. Ein organisatorisches Nachtragswesen gibt es bisher jedoch nicht. Auch nutzt der Kreis noch keine Vergabemanagementsoftware.

Der Kreis Olpe verfügt über eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung. Diese sollte der Kreis fortlaufend aktuell halten. Allgemeine Regelungen zum Sponsoring sind in der Dienstanweisung ebenfalls enthalten. Diese sollte der Kreis allerdings weiter konkretisieren.

Die Kreiswerke Olpe berücksichtigen bei Baumaßnahmen bereits wesentliche Elemente eines Bauinvestitionscontrollings. Die einzelnen Phasen der Projektabwicklung haben die Kreiswerke Olpe verbindlich festgelegt. Allerdings sollte der Kreis bzw. sollten die Kreiswerke für große Baumaßnahmen ein Berichtswesen installieren.

Die betrachteten Vergabemaßnahmen des Kreises Olpe zeigen die Nachteile eines dezentral organisierten Vergabesystems ohne einen verbindlichen Prozessablauf. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich insbesondere bei der Dokumentation von Ursachen für Kostenabweichungen, der erfolgten Mängelbeseitigung oder der Verlängerung von Fristen.

Die Datenlage zu den **Verkehrsflächen** des Kreises Olpe ist gut. Der Kreis Olpe nutzt eine Straßendatenbank, in der alle wesentlichen Informationen hinterlegt sind. Sie dient als Arbeits- und Steuerungsgrundlage für die Fachabteilung, wird kontinuierlich fortgeschrieben und hat somit stets einen aktuellen Stand. Positiv ist, dass der Zustand der Kreisstraßen einmal jährlich visuell und alle fünf Jahre messtechnisch erfasst wird. Der Kreis Olpe steuert die Erhaltung seiner Verkehrsflächen bereits über strategische Ziele mit messbaren Kennzahlen. Der Kreis legt den Fokus für die Erhaltung des Verkehrsflächenvermögens auf die Durchführung von investiven Maßnahmen. Die Unterhaltungsaufwendungen liegen zwar unter dem empfohlenen Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Dadurch, dass sich der überwiegende Teil der Verkehrsflächen aber in einem sehr guten bis guten Zustand befinden und die Bilanzwerte nur minimal gesunken sind, besteht aktuell noch kein Risiko für das Verkehrsflächenvermögen.

Auch für das **Straßenbegleitgrün** liegen die Daten zu den Flächen und dem Aufwand differenziert vor. Hier erfolgt die Steuerung der Pflege des Straßenbegleitgrüns allerdings noch nicht über Ziele und Kennzahlen. Ebenfalls werden die geleisteten Stunden noch nicht digital erfasst. Der Kreis Olpe sollte zeitnah eine spezielle Bauhof-Software anschaffen, die eine digitale Erfassung von Arbeitsstunden der Mitarbeitenden ermöglicht. Das reduziert den hohen Verwaltungsaufwand für die Erfassung, die Übertragung und Auswertungen der Arbeitsstunden.

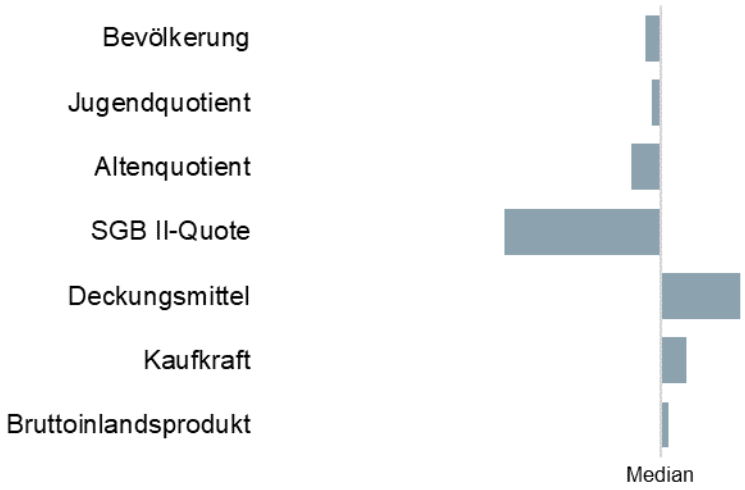
Das Straßenbegleitgrün besteht im Kreis Olpe aus Mähflächen und aus Sträuchern/Gehölzen. Zu 55 Prozent sind die Mähflächen intensiv zu pflegen. Der Kreis Olpe bildet den Minimalwert bei den Aufwendungen je qm Straßenbegleitgrün. Der Fokus auf effiziente Prozesse, z. B. durch Minimierung der Rüst- und Fahrzeiten und durch eine hohe Auslastung des Personals sowie der Fahrzeuge und Maschinen/Geräte, sorgt hier für das niedrige Kostenniveau.

# 0.2 Ausgangslage des Kreises Olpe

## 0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises Olpe. Diese prägen die Ausgangslage des Kreises Olpe. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen[1]. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Median der Kommunen im jeweiligen Prüfungssegment, hier der Kreise. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand des abgebildeten Kreises.

**Strukturmerkmale Kreis Olpe 2021**




Die Strukturmerkmale des Kreises Olpe stellen sich ähnlich dar wie auch schon in der letzten überörtlichen Prüfung der gpaNRW.

Der Kreis Olpe hat zum 31. Dezember 2021 133.362 Einwohner auf einer Fläche von 712 qkm. Mit dieser Einwohnerzahl zählt der Kreis Olpe zu den kleinsten Kreisen in NRW. Auch die Fläche ist unterdurchschnittlich groß. Der Median der Fläche beträgt 1.043 qkm. Die Bevölkerungsdichte ist mit 187 Einwohnern je qm sehr niedrig. 75 Prozent der Vergleichskreise haben eine höhere Bevölkerungsdichte.

Analog zur letzten Prüfung sagen die **Bevölkerungsprognosen** für den Kreis Olpe einen weiteren Einwohnerrückgang voraus. Allerdings sieht der Kreis Olpe die Region Südwestfalens durch die aktive Marketingarbeit der Südwestfalen-Agentur gestärkt. Nach Auffassung des Kreises kann durch die Marketingmaßnahmen der Bevölkerungsrückgang zumindest abgeschwächt werden. Die Südwestfalen-Agentur ist in verschiedenen Handlungsfeldern, wie z. B. Regionalmarketing oder Regionale Entwicklung, tätig.

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

Zum Kreis Olpe gehören sieben kreisangehörige Kommunen, wovon drei zu den mittleren (Attendorn, Lennestadt und Olpe) und vier zu den kleinen kreisangehörigen Kommunen (Drolshagen, Finnentrop, Kirchhundem, Wenden) zählen. Im Kreis Olpe liegt keine große kreisangehörige Kommune. Aufgrund dieser strukturellen Ausgangslage übernimmt der Kreis Olpe für alle kreisangehörigen Kommunen die Aufgaben des Jugendamtes. Die Aufgaben der Bauaufsicht übernimmt der Kreis für insgesamt fünf kreisangehörige Kommunen.

In der Baulast des Kreises befindet sich ein Kreisstraßennetz von 135 km Länge, damit gehört der Kreis zum Viertel der Kreise mit dem kleinsten zu betreuenden Straßennetz. Mit rund 11,90 qm je Einwohner stellt der Kreis Olpe seinen Einwohnerinnen und Einwohnern allerdings mehr Verkehrsfläche zur Verfügung als 75 Prozent der Vergleichskreise. Weitere Ausführungen finden sich dazu im Teilbericht Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün.

Die wesentliche Herausforderung demografischer Entwicklungen ergibt sich aus der sich wandelnden Altersstruktur. Der **Altenquotient** 2021, also der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation), ist im Kreis Olpe mit 34,9 Prozent geringer als in der Mehrzahl der Vergleichskreise. Der **Jugendquotient**, der den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation darstellt, beträgt im Kreis Olpe im Jahr 2021 31,9 Prozent. Der Median der Kreise liegt bei 32,6 Prozent. Diese Faktoren wirken sich u.a. auf die Aufgabenfelder Hilfen zur Pflege und Hilfen zur Erziehung aus.

Die Wirtschaftskraft des Kreises wird im **Bruttoinlandsprodukt** (BIP) je Erwerbstätigem deutlich, das sich aus dem Wert der im Kreisgebiet produzierten Waren und Dienstleistungen ergibt. Der Kreis Olpe hat eine überdurchschnittlich hohe Wirtschaftskraft. Das BIP liegt bei 68.450 Euro je Einwohner, der Median liegt bei 66.354 Euro je Einwohner. Die zahlreichen Familienunternehmen im Kreis Olpe, darunter auch einige Weltmarktführer, bieten vielfältige berufliche Perspektiven und Karrierechancen.

Der Anteil der Menschen, die auf Sozialleistungen angewiesen sind, ist im Kreis Olpe sehr niedrig. Die **SGB II-Quote** des Kreises Olpe ist mit 4,53 Prozent niedriger als der Median von 7,47 Prozent.

Die **Kaufkraft** zeigt an, dass sich das Einkommensniveau der Bürgerinnen und Bürger im Kreis Olpe über der Kaufkraft der meisten Vergleichskreise bewegt. Sie liegt mit 25.771 Euro je Einwohner oberhalb des Medians von 24.149 Euro je Einwohner.

Die allgemeinen **Deckungsmittel** des Kreises Olpe, zu denen die Erträge aus dem Finanzausgleich und den Steuern der kreisangehörigen Kommunen sowie die Erträge aus den Schlüsselzuweisungen der Kreise zählen, sind ebenfalls höher als bei drei Viertel der Kreise. Diese sind ein Indikator für die Ertragskraft des Kreises und der kreisangehörigen Kommunen insgesamt.

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

### 0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

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

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

## 0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

Im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ erhebt die gpaNRW landesweit die interkommunalen Aktivitäten im gesamten Segment der Kreise. IKZ bietet sich z. B. für eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung durch Nutzung von Synergieeffekten und Größenvorteilen an. Vor allem aber der demografische Wandel und der damit einhergehende Fachkräftemangel werden dazu führen, dass die Aufgabenerfüllung zumindest teilweise nur mithilfe von IKZ gesichert werden kann. Unsere Zielsetzung ist es daher, das Bewusstsein und das Interesse für vorhandene und denkbare Möglichkeiten der IKZ zu stärken. Zudem wollen wir zusätzliche Impulse für einen erfolgreichen Ausbau der örtlichen IKZ-Aktivitäten geben.

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass es sinnvoll ist, dass bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte[1] in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten[2] dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

Über einen Online-Fragebogen sowie ein standardisiertes, ergänzendes Interview sammeln wir die örtlichen Erfahrungen und Praxisbeispiele. Die gpaNRW wertet die Informationen aus und bereitet sie auf. Wir werden nach Abschluss der Prüfungsrunde für das gesamte Segment der Kreise landesweit darstellen, wo die Aufgabenschwerpunkte liegen und wo wir noch Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit sehen.

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

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

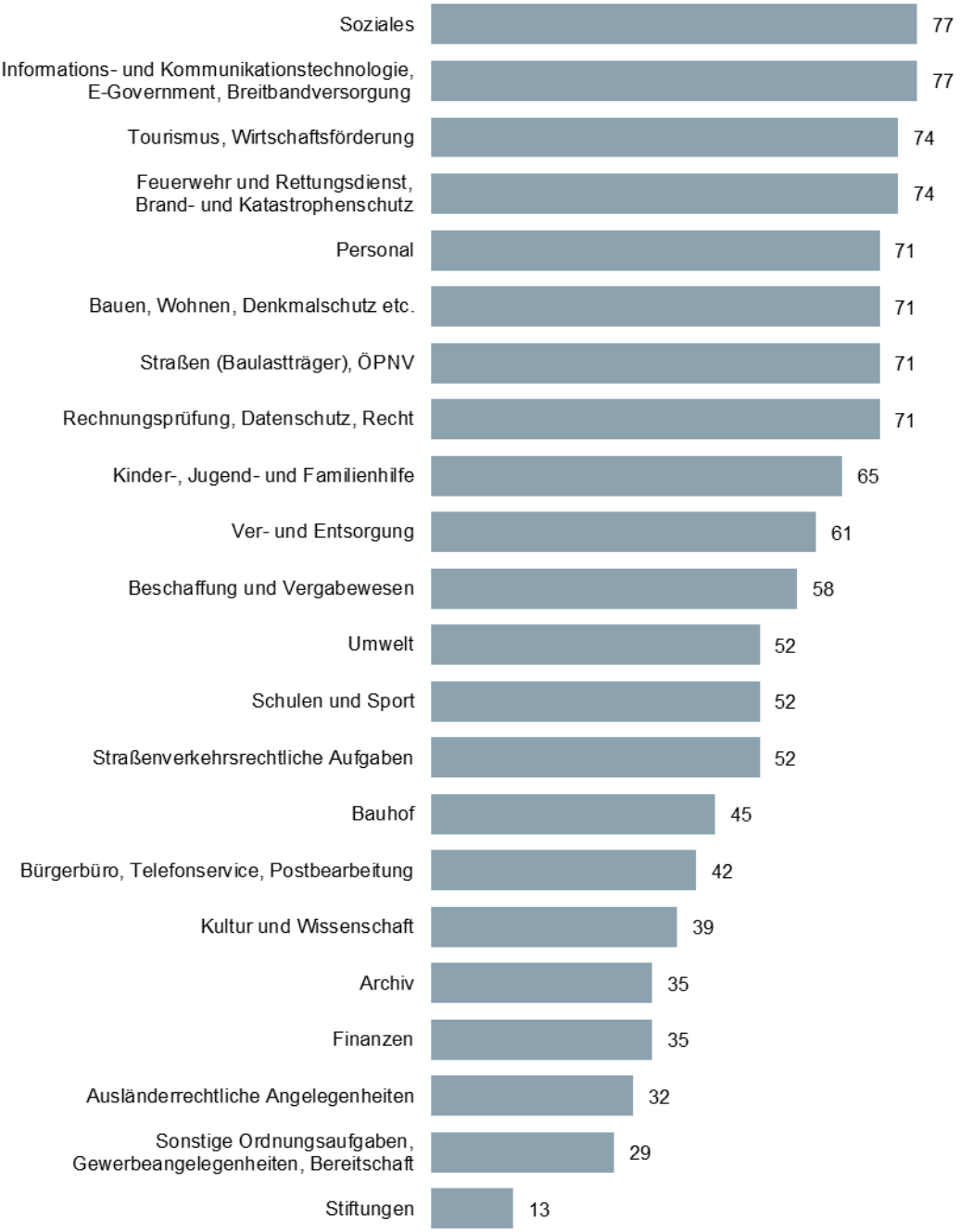
### 0.3.1 IKZ - Ergebnisse

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**

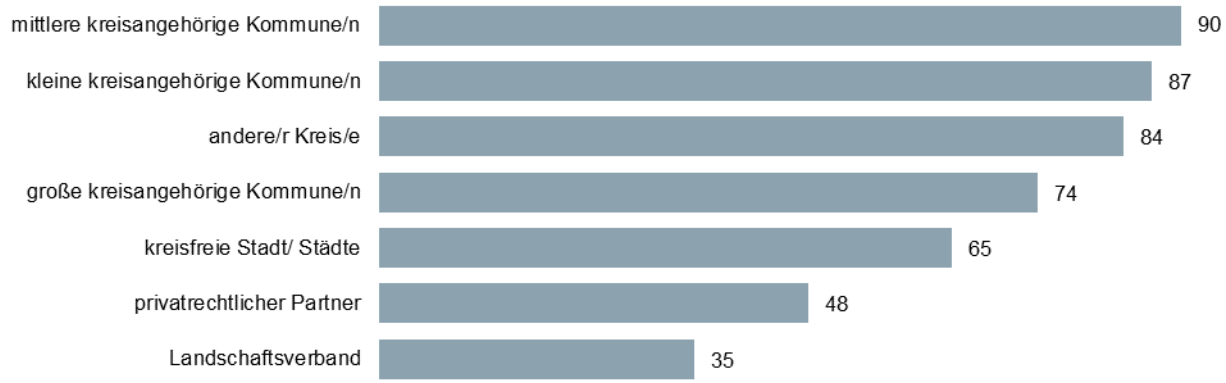



Der Blick auf die zukünftig geplanten IKZ-Projekte in den Kreisen zeigt ähnliche Schwerpunkte wie die Auswertung der bereits umgesetzten Projekte. Hier sehen die Kreise in den Aufgabenfeldern „Feuerwehr/Rettungsdienst/Brand- und Katastrophenschutz“ sowie „Straßen und ÖPNV“ offensichtlich den größten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



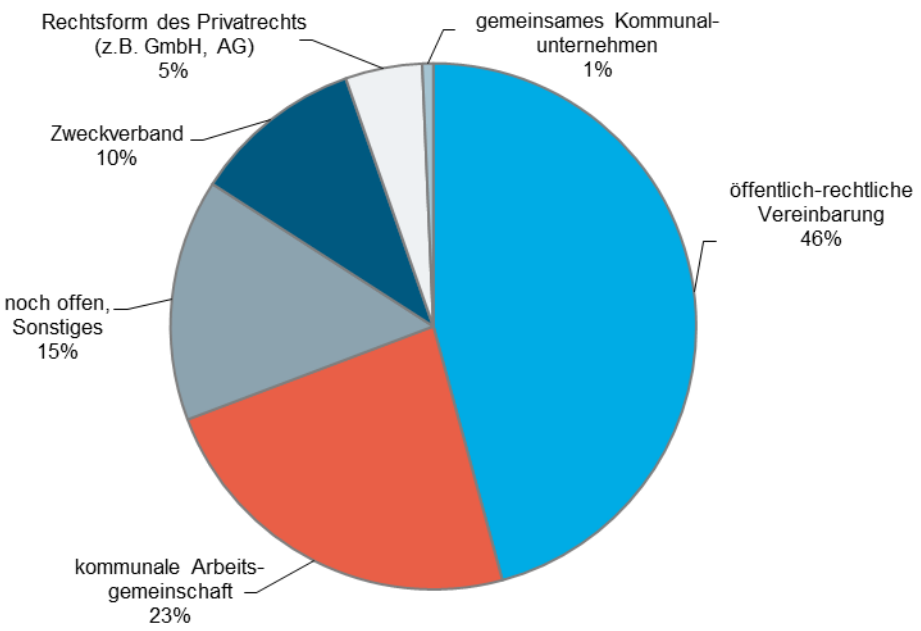

Mittlere und kleine kreisangehörige Kommunen gehen am häufigsten interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis ein. Auch die Kreise untereinander kooperieren in einer ähnlich hohen Intensität miteinander. Dagegen haben die großen Kommunen und auch potenzielle privatrechtliche Partner offensichtlich einen 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[2].

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

**Rechtsformen IKZ 2022 in Prozent**

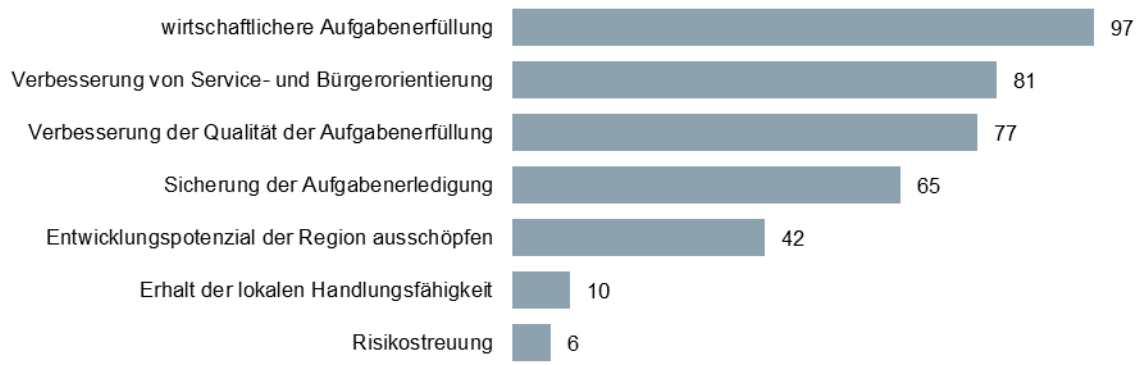



Nahezu die Hälfte aller Kreise sieht die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Diese sowie die an zweiter Stelle genannte kommunale Arbeitsgemeinschaft bieten eine größere und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

### 0.3.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

**Ziele IKZ 2022 in Prozent**



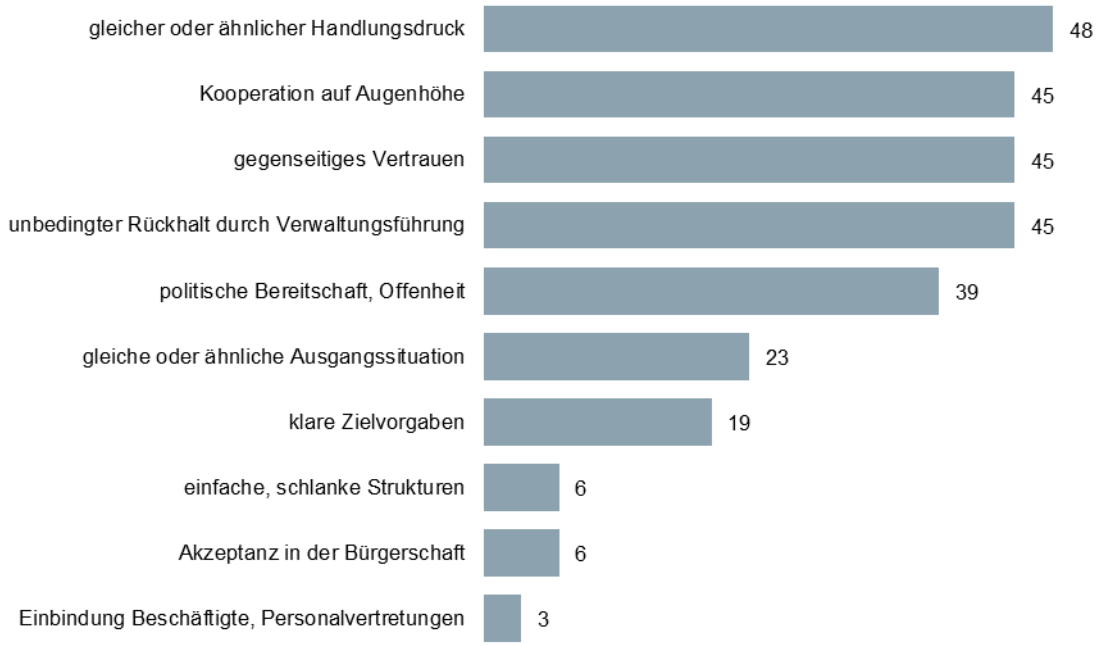
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung steht angesichts der auch in den Kreisen zumeist engen finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume mit Abstand an oberster Stelle. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich insbesondere aus kommunalverfassungs- und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

### 0.3.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

**Erfolgsfaktoren IKZ 2022 in Prozent**



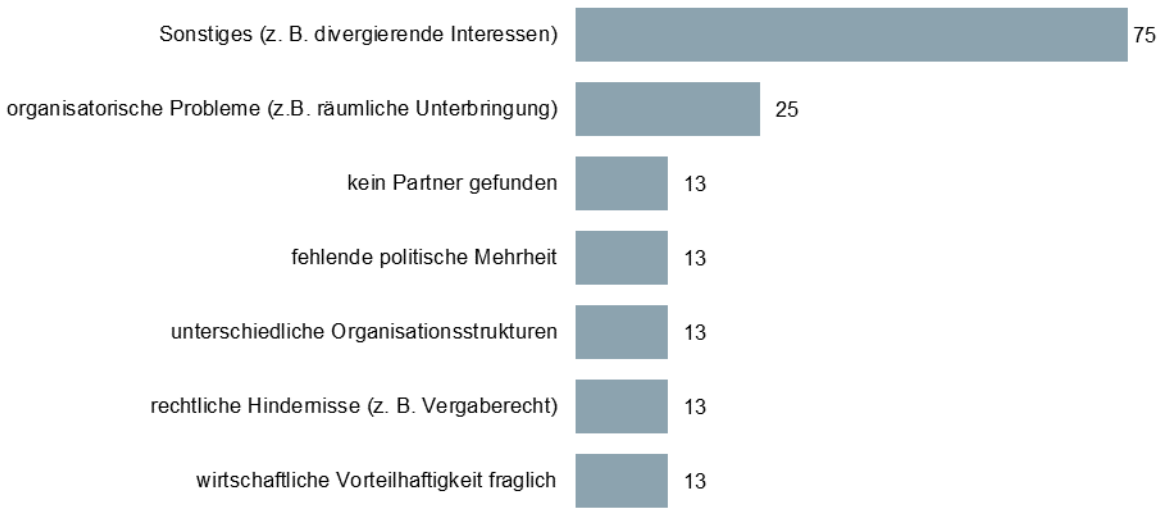

Gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck und die Kooperation auf Augenhöhe sind zusammen mit dem gegenseitigen Vertrauen und dem unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung die entscheidenden Erfolgsfaktoren für IKZ. Politische Bereitschaft und Offenheit sind zudem

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

#### 0.3.1.7 Hindernisse

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

**Hindernisse IKZ 2022 in Prozent**




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

### 0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für den Kreis Olpe

Der Kreis Olpe arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenfeldern mit seinen kreisangehörigen Kommunen und den benachbarten Kreisen Südwestfalens zusammen (vgl. hierzu Ziffer 0.3.1.3).

Insgesamt bestehen rund 20 interkommunale Kooperationen, davon die Mehrheit in der Rechtsform des Privatrechts (z. B. GmbH, AG). Ein ebenso hoher Anteil der interkommunalen Zusam-

menarbeit findet sich auf Grundlage der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung und der Bildung eines Zweckverbandes. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung ist nach Erhebung der gpaNRW im Segment der Kreise bei fast der Hälfte der interkommunalen Kooperationen anzutreffen und damit die am häufigsten gewählte Form der Zusammenarbeit (siehe Ziffer 0.3.1.4).

Der Schwerpunkt der Kooperationen des Kreises Olpe liegt in den Aufgabenfeldern IT/Telekommunikation, Volkshochschule, Museen, Abfallwirtschaft, Personennahverkehr, Naturpark, Vergabe und im Regionalmarketing (s. hierzu auch Kapitel 0.2.1). Diese IKZ-Aufgabenfelder finden sich auch in der Mehrzahl der Vergleichskreise (siehe Ziffer 0.3.1.1).

Besonders bewährt haben sich die Zusammenarbeit in den Aufgabenfeldern Marketing (Südwestfalen-Agentur) sowie Telekommunikation, Sauerland-Tourismus, Naturpark oder dem Zweckverband Abfallwirtschaft.

Weiteres Potenzial für die interkommunale Zusammenarbeit sieht der Kreis Olpe u. a. in den Aufgabenfeldern Rettungsdienst, Vollstreckung, Fleischbeschauung oder auch Finanzbuchhaltung.

Wie bei fast allen Vergleichskreisen besitzt die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung auch für den Kreis Olpe die höchste Priorität bei einer interkommunalen Zusammenarbeit (siehe Ziffer 0.3.1.6). Weitere wesentliche Ziele sind die Verbesserung der Service- und Bürgerorientierung, die Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung und das Ausschöpfen regionaler Entwicklungspotenziale.

Wesentliche Erfolgsfaktoren für eine gelungene Umsetzung der interkommunalen Zusammenarbeit sind die politische Bereitschaft und Offenheit, eine Kooperation auf Augenhöhe, gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck oder gegenseitiges Vertrauen. Diese Einschätzung deckt sich mit den Befragungsergebnissen der Kreise insgesamt (vgl. Ziffer 0.3.1.7).

Der Kreis Olpe steht weiterer interkommunaler Zusammenarbeit aufgeschlossen gegenüber. Es werden ständig Möglichkeiten der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung geprüft. So ist z. B. die Einführung eines Telenotarztes für die südwestfälischen Kreise zu nennen.

## 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-Kennzahlenset:

- 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[3]. 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.

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

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

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

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

#### 0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

## 0.5 Prüfungsmethodik

### 0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kreisen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

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

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

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

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

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

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

### 0.5.2 Strukturen

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

### 0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

### 0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

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

## 0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung im Kreis Olpe haben wir von September 2021 bis Dezember 2022 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir im Kreis Olpe das Vergleichsjahr 2020, um einen interkommunalen Vergleich über alle Kreise zu ermöglichen. Basis der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2015 bis 2021 sowie die Haushaltsplanung 2022.

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

Geprüft haben:

| | |
|---|---|
| Leitung der Prüfung | Ute Ledebur |
| Finanzen | Julia Richter |
| Tax Compliance Management System | Isabel Petermann |
| Informationstechnik | Mathias Elbers |
| Hilfe zur Erziehung | Britta Wetter |
| Hilfe zur Pflege | Okka Dini Lüke |
| Bauaufsicht | Michael Essler/Anika Wolff |
| Vergabewesen | Anika Wolff |
| Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün | Nicole Orlob |

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

In einem Abschlussgespräch hat die gpaNRW am 24. Oktober 2022 bzw. am 07. Dezember 2022 der Fachbereichsleiterkonferenz des Kreises Olpe die Prüfungsergebnisse vorgestellt.

Nach Abschluss des internen Stellungnahmeverfahrens hat die gpaNRW die Ergebnisse in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 06. Juni 2023 vorgestellt.

Herne, den 05. September 2023

| | |
|---|---|
| Im Auftrag | Im Auftrag |
| gez. | gez. |
| Wiethoff | Ledebur |
| Abteilungsleitung | Projektleitung |

# 0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

| Feststellung | | Empfehlung | |
|---|---|---|---|
| **Haushaltssteuerung** | | | |
| F1 | Der Umlagebedarf des Kreises Olpe steigt konstant. Der Kreis kann steigende Aufwendungen nicht durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren. | | |
| F2 | Die investiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze des Kreises Olpe deutlich. Der Kreis nimmt diese nicht einmal zur Hälfte in Anspruch. | E2 | Der Kreis Olpe sollte investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagen, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Zudem sollte er die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO bei der Veranschlagung für Baumaßnahmen konsequent einhalten. |
| F3 | Der Kreis Olpe nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift dabei auch auf externe Beratungsangebote zurück. Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise hat der Kreis noch nicht verschriftlicht. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierbar. | E3.1 | Der Kreis Olpe sollte sein Bestreben, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind, schriftlich fixieren. |
| | | E3.2 | Der Kreis Olpe sollte einen umfassenden Überblick über alle seine möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte er diese zentral dokumentieren. |
| F4 | Der Kreis Olpe hat kein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann er noch weiterentwickeln. | E4.1 | Der Kreis Olpe sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt. |
| | | E4.2 | Der Kreis sollte – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Politik und Fördergeber regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren. |
| **Tax Compliance Management System** | | | |
| F1 | Der vom Kreis Olpe aufgestellte Zeit- und Projektplan sieht die Einrichtung eines TCMS noch in 2022 vor. Die Planung ist nur eingeschränkt bekannt gemacht worden. | E1.1 | Der Kreis Olpe sollte in den Zeit- und Projektplan personengenaue Zuständigkeiten für jeden Projektabschnitt aufnehmen. |

| Feststellung | | Empfehlung | |
|---|---|---|---|
| | | E1.2 | Der ergänzte Zeit- und Projektplan sollte zusätzlich dem Verwaltungsvorstand bekannt gemacht werden. |
| F2 | Der Kreis Olpe plant die Einführung einer Dienstanweisung zum TCMS. Eine Entwurfsfassung liegt noch nicht vor. | E2.1 | Eine Dienstanweisung zum TCMS sollte erlassen werden, um die Grundlage für die Einbindung von Regelungen in die Praxis zu schaffen. Dabei sollten die o.g. Anforderungen an eine Dienstanweisung zum TCMS berücksichtigt werden. |
| | | E2.2 | Der Kreis Olpe sollte für jeden Fachdienst eine TCMS-Ansprechpartnerin oder einen TCMS-Ansprechpartner sowie die Vertretung personengenau benennen. So kann der Kreis die Schnittstellenaufgaben und die Schnittstellenkommunikation verbindlich organisieren. Die TCMS-Ansprechpartner und TCMS-Ansprechpartnerinnen sollten gezielt geschult werden, um eine Basisqualifikation im Steuerrecht zu erhalten. |
| F3 | Der Kreis Olpe hat die Bestandsanalyse frühzeitig begonnen. Die Bestandsanalyse wird ergänzt und aktualisiert. Eine Risikoanalyse ist noch nicht erfolgt. | E3.1 | Der Kreis Olpe sollte sicherstellen, dass bei der Bestandsanalyse sämtliche Verträge überprüft werden. Zu diesem Zweck sollte der Kreis Olpe seine Vertragsdatenbank bzw. das Vertragsmanagement ausweiten. Er sollte sämtliche Verträge in der Datenbank erfassen. |
| | | E3.2 | Eine Risikoanalyse sollte durchgeführt und dokumentiert werden. Im Rahmen der Analyse sollten konkrete Maßnahmen zur Minimierung der Risiken erarbeitet werden. |
| F4 | Beim Kreis Olpe sind Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung vorhanden. Optimierungsbedarf besteht bei der Ausgestaltung der Prozesse. | E4.1 | Die (künftig) mit steuerlichen Aufgaben und der Schnittstellenkommunikation zwischen Fachdiensten und Kämmerei betrauten Beschäftigten sollten ebenso wie die Führungskräfte frühzeitig sensibilisiert werden. |
| | | E4.2 | Der Kreis sollte eine Schulungspflicht einführen oder ein verbindliches Schulungskonzept aufstellen, in dem Inhalte und Teilnehmer der Schulungen dokumentiert werden. Beschäftigte des Kreises, die Schnittstellenaufgaben erhalten, sollten kurzfristig dafür geschult werden. |
| | | E4.3 | Der Kreis sollte eine Plattform schaffen, über die alle Beschäftigten Zugriff auf steuerliche Informationen haben. Dies kann beispielsweise im Intranet erfolgen. |
| | | E4.4 | Der Kreis Olpe sollte kurzfristig ein regelmäßiges schriftliches Berichtswesen zum TCMS zumindest für den Verwaltungsvorstand einrichten. Die regelmäßigen Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen, z.B. in einem Abschnitt Tax Compliance, aufgenommen werden. |

| Feststellung | | Empfehlung | |
|---|---|---|---|
| F5 | Der Kreis hat Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung etabliert. Verbindliche Regelungen zu den Arbeitsprozessen bestehen nicht. | E5 | Das Vorgehen und die Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen sollten detailliert festgeschrieben werden. Hierzu sollte der Prozessablauf skizziert und in die Dienstanweisung aufgenommen werden. Kontrollen sollten verbindlich festgelegt und die Durchführung dokumentiert werden. |
| F6 | Der Kreis Olpe plant die Überwachung und Verbesserung des TCMS. Die Planungen sind noch nicht konkret. | E6 | Der Kreis Olpe sollte seine groben Planungen zu Kontrollen konkretisieren und ausweiten, sodass künftig regelmäßige Kontrollen der Arbeitsprozesse des TCMS durchgeführt werden. Die Kontrollen sollten verbindlich geregelt werden. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollten dokumentiert werden. |
| **Informationstechnik** | | | |
| F1 | Der Kreis Olpe kann auf die Leistungen und Kosten der SIT lediglich einen sehr begrenzten Einfluss ausüben. Zudem schöpft der Kreis die Steuerungsmöglichkeiten innerhalb seines IT-Betriebsmodells in der Praxis nicht voll aus. | E1 | Der Kreis Olpe sollte weiterhin und gemeinsam mit den anderen Mitgliedern auf das Abrechnungssystem des Zweckverbands SIT einwirken. Außerdem sollte er die strategische Ausrichtung seiner internen IT-Steuerung verbessern und im Sinne einer IT-Strategie abrunden. |
| F2 | Die IT-Kosten beim Kreis Olpe sind im interkommunalen Vergleich äußerst hoch. Es bestehen konkrete Ansatzpunkte die Kosten zu reduzieren. | E2.1 | Der Kreis Olpe sollte sowohl die Ausstattungsmenge als auch die Kostensituation für die Telefonie in seiner Verwaltung kritisch hinterfragen. IT-Dienstleistungen des Kreises Olpe an Empfänger außerhalb der Kernverwaltung sollten entsprechende Erträge gegenüberstehen. |
| | | E2.2 | Der Kreis Olpe sollte die maximalen Fachanwendungskosten durch entsprechend gegenüberstehende Leistungen rechtfertigen können. |
| F3 | Die fehlende Verbindlichkeit des Entwurfs der Digitalisierungsstrategie beeinträchtigt das Gesamtbild einer ansonsten guten strategischen Ausrichtung beim Kreis Olpe. | E3 | Der Kreis Olpe sollte seine Digitalisierungsstrategie, die sich derzeit noch im Entwurfsstadium befindet, beschließen. |
| F4 | Der Kreis Olpe kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Er wird den Anforderungen des OZG, wie die meisten Kreise, allerdings noch nicht vollumfänglich gerecht. | E4 | Der Kreis Olpe sollte systematisch und weiter daran arbeiten, dass er mehr Verwaltungsleistungen online anbietet und diese mithilfe von geeigneten Datensätzen intern komplett medienbruchfrei weiterverarbeiten kann. |
| F5 | Der Kreis Olpe hat bei der Umsetzung der elektronischen Rechnungsbearbeitung in den letzten Monaten große Fortschritte gemacht. Allerdings nutzt er die technischen Möglichkeiten noch nicht hinreichend aus. | E5 | Die gpaNRW bestärkt den Kreis Olpe darin, die digitale Rechnungsbearbeitung weiter zu optimieren, indem er die technischen Möglichkeiten in der Praxis stärker nutzt. |
| F6 | Der Gesamterfüllungsgrad der IT-Sicherheit ist beim Kreis Olpe hoch. Optimierungsmöglichkeiten bestehen allerdings vor allem bei der Notfallvorsorge und der Personalsensibilisierung. | E6 | Der Kreis Olpe sollte schwerpunktmäßig die Themen Notfallkonzept und Personalsensibilisierung optimieren. |

| Feststellung | | Empfehlung | |
|---|---|---|---|
| F7 | Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Olpe erschweren IT-Prüfhandlungen und das Prüfen mit IT sehr. | E7 | Der Kreis Olpe sollte seine örtliche IT-Prüfung personell stärken und den Einsatz einer Massendatenanalyse prüfen. Dies bedingt auch eine entsprechende fachliche Aus- und Fortbildung. |
| F8 | Bis auf die betrachtungswürdige Personalausstattung bei der Steuerung und Koordination hat der Kreis Olpe sehr gute Rahmenbedingungen für die Digitalisierung seiner Schulen geschaffen. | E8 | Der Kreis Olpe sollte kritisch prüfen, ob die Personalressourcen im FD 40 für koordinierende Tätigkeiten auf Dauer für eine nachhaltige Digitalisierung seiner Schulen auskömmlich sind |
| **Hilfe zur Erziehung** | | | |
| F1 | Dem Kreis Olpe sind die soziostrukturellen Rahmenbedingungen bekannt. Der Kreis verfügt bislang über keine übergreifende Sozialraumauswertung. | E1 | Der Kreis Olpe sollte wie geplant ein Sozialmonitoring etablieren und dies auch differenziert für die Kommunen im Zuständigkeitsbereich des Jugendamtes erstellen. |
| F2 | Der Kreis Olpe ist im Bereich des Finanzcontrollings mit monatlichen Auswertungen sowie der Darstellung von produktbezogenen Zielen und Kennzahlen im Haushalt bereits gut aufgestellt. Bislang gibt es nur wenige steuerungsrelevante Kennzahlen. | E2 | Das Jugendamt des Kreises Olpe könnte sein internes Finanzcontrolling noch durch weitere Kennzahlen, auch für einzelne Hilfearten, erweitern. Hierbei könnte es z. B. Aufwendungen und Fallzahlen verknüpfen und dadurch Entwicklungen besser analysieren und die Transparenz erhöhen. |
| F3 | Der Kreis Olpe hat mit dem Fachcontrollingbericht und den darin abgebildeten Kennzahlen bereits eine gute Grundlage für ein transparentes Fachcontrolling geschaffen. Trägerbezogene Auswertungen zur Anzahl der Fachleistungsstunden und Kosten erfolgen bislang nicht. | E3 | Der Kreis Olpe sollte das interne Fachcontrolling noch weiter ausbauen und die Anzahl der Fachleistungsstunden und Kosten je Träger auswerten und analysieren. Den Fachcontrollingbericht sollte das Jugendamt wie geplant jährlich erstellen. |
| F4 | Es finden prozessintegrierte Kontrollen durch die Fachsoftware und im Rahmen des Fachgespräches statt. Prozessunabhängige Kontrollen sind zum Teil in der WiJu erfolgt. | E4 | Der Kreis Olpe sollte regelmäßig stichprobenhafte, prozessunabhängige Kontrollen zur rechtmäßigen Aufgabenerledigung und Einhaltung der Verfahrensstandards für den BSD und die WiJu installieren und die Ergebnisse dokumentieren. |
| F5 | Der Kreis Olpe gehört im Betrachtungszeitraum zu dem Viertel der Kreise mit den meisten Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle im BSD. Der Kreis hat den Handlungsbedarf erkannt und die Stellen im Bereich des BSD aufgestockt. | E5 | Mit Blick auf die vergleichsweise hohe Fallbelastung je Vollzeit-Stelle sollte der Kreis Olpe die Stellenausstattung im BSD in kürzeren Abschnitten überprüfen und die bisherigen Standards der eigenen Personalbemessung weiter vertiefen. |
| F6 | Der Kreis Olpe hat niedrige fallbezogene Aufwendungen für die Sozialpädagogische Familienhilfe. Die Falldichte und die einwohnerbezogenen Aufwendungen bilden im interkommunalen Vergleich die Maximalwerte ab. | E6 | Mit Blick auf die hohe Falldichte und einwohnerbezogenen Aufwendungen sollte der Kreis Olpe die Laufzeiten für die Sozialpädagogische Familienhilfe stärker in den Fokus nehmen und ggf. gegensteuern. |
| F7 | Der Kreis Olpe nutzt die kostenintensive Heimerziehung in deutlich geringerem Umfang als andere Kreise. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag HzE aus. Der Kreis Olpe könnte die Rückführungsarbeit noch weiter optimieren. | E7 | Der Kreis Olpe könnte die bisherige Rückführungsarbeit reflektieren und zu einem Rückführungskonzept mit eigenen Standards weiterentwickeln und schriftlich fixieren. |

| Feststellung | | Empfehlung | |
|---|---|---|---|
| F8 | Die Aufwendungen je Hilfefall im Bereich der Eingliederungshilfe sind im Kreis Olpe bei einem hohen Fallaufkommen vergleichsweise niedrig. Die Aufwendungen je Hilfefall für die Integrationshelfer/Schulbegleitung sind jedoch überdurchschnittlich hoch. Einen Spezialdienst für die Hilfen nach § 35a SGBVIII gibt es nicht. | E8.1 | Um den steigenden Fallzahlen und Aufwendungen im Bereich der Integrationshelfer zu begegnen, sollte der Kreis Olpe im Rahmen der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung regelmäßige Hospitationen in den Schulen durchführen. |
| | | E8.2 | Um das Fachwissen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII zu bündeln, sollte der Kreis Olpe die Einrichtung eines Spezialdienstes für diesen Bereich in Betracht ziehen. |
| **Hilfe zur Pflege** | | | |
| F1 | Der Kreis Olpe hat sowohl bei der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege ambulant als auch bei der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege stationär einen sehr geringen Personaleinsatz. Die Fachkräfte beim Kreis Olpe sind damit für mehr Leistungsbezieher zuständig als die Fachkräfte bei den meisten anderen Kreisen. | E1 | Der Kreis Olpe sollte die Personalausstattung in der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege über ein Personalbemessungsverfahren überprüfen und ggfs. anpassen. |
| F2 | Die Personalausstattung in der WTG-Behörde des Kreises Olpe ist durchschnittlich ausgeprägt. Die WTG-Behörde ist zukünftig für weitere Aufgaben zuständig, die bei der Personalbemessung zu berücksichtigen sind. | E2 | Der Kreis Olpe sollte die Personalausstattung der WTG-Behörde im Hinblick auf die neuen Aufgaben hinterfragen. Der Kreis sollte prüfen, ob ausreichend Personal für die neuen Anforderungen vorhanden ist. |
| F3 | Das Angebot an stationären Pflegeplätzen im Kreis Olpe ist unterdurchschnittlich. Der Bedarf an stationären Pflegeplätzen kann aktuell auch nicht durch Plätze in ambulanten Wohngemeinschaften aufgefangen werden. | E3 | Der Kreis Olpe sollte im Zusammenwirken mit den Trägern den bedarfsgerechten Ausbau der stationären Heimpflege sowie der ambulanten Wohngemeinschaften anstreben. |
| **Bauaufsicht** | | | |
| F1 | Den Gebührenrahmen schöpft der Kreis Olpe in weiten Teilen aus. Ob die Aufwendungen der Bauaufsicht durch die Erträge gedeckt werden, ermittelt der Kreis nicht. Ermessensentscheidungen legt die Bauaufsicht noch nicht nach festgelegten Strukturen in der Fachsoftware ab. | E1.1 | Die bei der Ermessensfindung berücksichtigten Aspekte sollte der Kreis zukünftig nach einem Ordnungssystem in der Fachsoftware dokumentieren und weiter ausbauen. So können individuelle Abwägungen der Entscheidungsgründe und Kriterien objektiv nachvollzogen werden. |
| | | E1.2 | Der Kreis Olpe sollte jährlich den Aufwandsdecksgrad auswerten, um die anfallenden Aufwendungen in der Bauaufsicht niedrig zu halten. Außerdem sollte er auch die Ausschöpfung der Möglichkeiten der Gebührenerhebung nach den rechtlichen Vorschriften prüfen. |
| F2 | Dienstbesprechungen und Rücksprachen im Einzelfall geben dem eingesetzten Personal weitgehend Handlungssicherheit. Die schriftliche Dokumentation des Mehraugenprinzips ist nicht einheitlich festgelegt. | E2 | Das Vier-Augen-Prinzip zum Ende des Prozesses sollte der Kreis verbindlich in den Arbeits- und Dienstanweisungen fixieren, um den Vorgaben des KorruptionsbG besser gerecht zu werden. Zukünftig kann das Vier-Augen-Prinzip auch in der Fachsoftware hinterlegt und genutzt werden. |

| Feststellung | | Empfehlung | |
|---|---|---|---|
| F3 | Die notwendigen Beteiligungsverfahren und die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens startet die Bauaufsicht des Kreises Olpe so zeitnah wie möglich, um das Verfahren zu beschleunigen. Das Beteiligungsverfahren führte der Kreis Olpe zum Zeitpunkt der Prüfung hauptsächlich über den Postweg durch. | E3 | Der Kreis Olpe sollte seine Planung zur Durchführung der erforderlichen Beteiligungsverfahren mittels digitaler Unterlagen umsetzen, um das Baugenehmigungsverfahren zu beschleunigen. |
| F4 | Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist im Kreis Olpe klar strukturiert. Optimierungspotenzial bietet er aufgrund des fehlenden durchgängigen Einsatzes der Fachsoftware und der rudimentären Digitalisierung. | E4.1 | Der Kreis Olpe sollte den Baugenehmigungsprozess auf Grund der Digitalisierung gegebenenfalls anpassen und die Möglichkeiten der Fachsoftware nutzen. |
| | | E4.2 | Der Kreis Olpe sollte die Gebühren für die Nachforderung der Unterlagen direkt mit der Anforderung erheben. Erinnerungen an die für nachzureichende Unterlagen gesetzte Frist darf er nur vor Eintritt des Fristendes vornehmen. |
| F5 | Der Digitalisierungsstand im Fachdienst Bauaufsicht steht zum Zeitpunkt der Prüfung noch am Beginn der Umsetzung. Einen Zeitplan hat der Kreis Olpe erstellt. Einheitliche Vorgaben zu Strukturen und Prozessen erarbeitet er sukzessive. | E5.1 | Der Kreis Olpe sollte die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens wie geplant umsetzen. Die Digitalisierung des Bauakten-Archivs sollte ebenfalls ein zukünftiges Projekt sein. |
| | | E5.2 | Alle Vorgänge der Bauaufsicht im Kreis Olpe sollten nach der gleichen Systematik in die Fachsoftware und das zukünftige Dokumentenmanagementsystem integriert werden. Dazu sind Papier-Akten zum Beginn des Prozesses einzuscannen. Die einzupflegenden Informationen zum Vorgang sollten nach abgestimmten Kriterien vorgenommen werden. |
| F6 | In 2020 stand weniger Personal zur Bearbeitung der neuen Falleingänge zur Verfügung als im Vorjahr. Im Kreis Olpe gab es weniger Antragseingänge in den Betrachtungsjahren als bei anderen Kreisen. Neben den Antragseingängen hat der Kreis auch Anträge aus Vorjahren zu bearbeiten. | E6.1 | Der Kreis Olpe sollte absehbare Altersfluktuationen in der Personalplanung berücksichtigen. So können frühzeitig geeignete Fachkräfte angeworben oder ausgebildet werden, damit der Wissenstransfer weiterhin durch die erfahrenen Fachkräfte gewährleistet wird. |
| | | E6.2 | Die Bauaufsicht des Kreises Olpe sollte zukünftig die hier dargestellten Personalkennzahlen erheben und fortschreiben. Bei einem anhaltenden Trend der Zunahme von Bauvoranfragen und Vorbescheiden sollten diese in die Personalplanung einfließen, um Bearbeitungszeiten und Arbeitsbelastungen in der Sachbearbeitung besser planen zu können. |
| F7 | Der Kreis Olpe bietet auf seiner Homepage erste Möglichkeiten, sich zum Thema Bauen zu informieren. Das Angebot auf der Homepage des Kreises Olpe zum Thema Bauen ist ausbaufähig hinsichtlich der Terminvergabe und weiteren Unterlagen für die Antragsteller,. Die Bauberatung erfolgt auf Nachfrage über die zuständige Sachbearbeitung. . | E7.1 | Für die Bauinteressierten sollte der Kreis Olpe den Internetauftritt mit zusätzlichen informativen Unterlagen oder Verlinkungen auf die Homepage des Landes anreichern. Mit einem verbesserten und erweiterten Menü und einer Checkliste zu den Antragsunterlagen könnte der Informationsgehalt weiter erhöht werden. |

| Feststellung | | Empfehlung | |
|---|---|---|---|
| | | E7.2 | Die Bauaufsicht des Kreises Olpe sollte die Gründe für den erhöhten Anteil unvollständig eingegangener Bauanträge analysieren. Ziel sollte eine höhere Quote an vollständig eingereichten Bauanträgen sein. |
| | | E7.3 | Um die Terminvergabe in der Bauberatung zu vereinfachen, sollte der Kreis Olpe den Einsatz einer Online-Terminvergabe prüfen. Hierüber könnten je technischem Sachbearbeitenden die möglichen Beratungstermine und deren benötigten Abfragen zur Grund der Beratung hinterlegt werden. |
| F8 | Die Bauaufsicht des Kreises Olpe kann die (Gesamt-) Laufzeiten der verschiedenen Bauanträge im einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren nicht getrennt ermitteln. | E8 | Die Bauaufsicht des Kreises Olpe sollte die Bauanträge und deren (Gesamt-) Laufzeiten, getrennt nach den verschiedenen Bauantragsverfahren sowie ab Antragseingang und ab Vollständigkeit, in der Fachsoftware nachhalten. Einerseits müssen diese dem Land NRW gemeldet werden, andererseits kann der Kreis hierüber seine Effizienz dokumentieren. |
| F9 | Der Kreis Olpe hat für den Bereich der Bauaufsicht allgemeine Ziele definiert. Eine Steuerung des Aufgabengebietes über Kennzahlen erfolgt zurzeit nicht. Es fehlen zudem noch Auswertungsmöglichkeiten über die Fachsoftware und ein standardisiertes Berichtswesen. | E9 | Die Bauaufsicht des Kreises Olpe sollte aussagekräftige Kennzahlen aus der Fachsoftware heraus bilden und ein regelmäßiges Berichtswesen für das Controlling installieren. |
| **Vergabewesen** | | | |
| F1 | Die dezentrale Durchführung von Vergabeverfahren in der Kreisverwaltung bietet Verbesserungspotenzial. Es fehlt an verbindlichen einheitlichen Abläufen, die die Beschäftigten in ihrer Arbeit unterstützen und teilweise an eindeutigen Regelungen in der Dienstanweisung. | E1.1 | Der Kreis Olpe sollte die für die Beschaffung von Leistungen zuständige Stellen unterstützen, indem er das vergaberechtliche Fachwissen in einer zentralen Vergabestelle organisiert, oder das Fachwissen über die bestehende öffentlich-rechtliche Vereinbarung nutzt. So kann er noch effektiver und rechtssicherer handeln. |
| | | E1.2 | Um die Rechtssicherheit zu erhöhen und der Korruptionsgefahr vorzubeugen, sollte der Kreis Olpe Wertgrenzen in seiner VergabeDA festlegen. |
| | | E1.3 | Der Kreis Olpe sollte sicherstellen, dass innerhalb der Kreisverwaltung eine Aufgabentrennung erfolgt und Zuständigkeiten in der VergabeDA oder in einem Prozessablauf festgelegt werden, wenn nicht der Vergabeservice des Kreises Siegen-Wittgenstein beauftragt wird. |
| | | E1.4 | Um die umfangreiche Gesetzgebung und Rechtsprechung einheitlich anzuwenden, sollte eine Organisationseinheit des Kreises aktuelle Änderungen an die Bedarfsstellen weitergeben und die Beschäftigten schulen. |

| Feststellung | | Empfehlung | |
|---|---|---|---|
| | | E1.5 | Um das Vergabeverfahren zu beschleunigen, sollte der Kreis Olpe den politischen Gremien nur eine Informationsvorlage zum Ergebnis der Submission vorlegen. |
| F2 | Die örtliche Rechnungsprüfung ist in die Vergabeverfahren eingebunden. Regelungen zur Beteiligung bei Nachträgen fehlen in der gültigen Vergabedienstanweisung. | E2 | Der Kreis Olpe sollte eine Beteiligung der Rechnungsprüfung bei Auftragsänderungen/Nachträgen und Vergaberügen oder -beschwerden in die Dienstanweisung aufnehmen. |
| F3 | Der Kreis hat für die dezentrale Abwicklung der Vergaben innerhalb der Kreisverwaltung keinen verbindlichen Ablauf festgelegt. Dadurch sind die organisatorische Trennung der Beschaffung und der Kontakt mit dem Bieter nicht vorgegeben. | E3.1 | Damit die richtige Verfahrensart rechtssicher gewählt werden kann, sollte der Kreis Olpe aufgrund der dezentralen Organisation der Bedarfsstellen, die Wertgrenzen auch in der VergabeDA benennen. |
| | | E3.2 | Aus Gründen der Korruptionsprävention sollte der Kreis Olpe bei Verfahren, die nur von den Bedarfsstellen betreut werden, sicherstellen, dass die Bieterkommunikation nicht in Personalunion durch die Bedarfsstelle abgewickelt wird. |
| | | E3.3 | Zur Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und aus Gründen der Korruptionsprävention sollte die Auftragsvergabe und –abwicklung organisatorisch getrennt erfolgen. |
| | | E3.4 | Zur Rechtssicherheit und Steigerung der Effektivität sollte der Kreis einen verbindlichen Ablauf vorgeben. Dabei kann er sich an dem gut strukturierten Prozess der Kreiswerke Olpe orientieren. |
| F4 | Der Kreis Olpe verfügt über eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention. Die vorhandene Schwachstellenanalyse ist veraltet. | E4.1 | Der Kreis Olpe sollte die Schwachstellenanalyse aktualisieren und die Mitarbeitenden in den Prozess aktiv einbeziehen. |
| | | E4.2 | Der Kreis Olpe sollte spätestens mit der Umsetzung der EU-Hinweisgeberrichtlinie in ein nationales Gesetz, einen standardisierten Ablauf erarbeiten. |
| | | E4.3 | Der Kreis Olpe sollte aus formalen Gründen die Zuständigkeit für Anfragen nach dem Wettbewerbsregister in der VergabeDA regeln. |
| F5 | Sponsoring kommt im Kreis Olpe bisher selten vor. Allgemeine Hinweise für den Umgang mit Sponsoring hat der Kreis getroffen, es fehlt an einheitlichen Vorgaben. | E5 | Der Kreis Olpe sollte seine Regelungen zum Sponsoring konkretisieren und einen Mustervertrag zum Bestandteil machen. Vor allem die zeitliche Begrenzung und der Haftungsausschluss von Sponsoring-Verträgen, die Beteiligung des Fachdienstes Finanzen sowie ein Berichtswesen gegenüber dem Kreistag sollte der Kreis verbindlich festlegen. |

| Feststellung | | Empfehlung | |
|---|---|---|---|
| F6 | Die Kreiswerke Olpe betreiben bei Baumaßnahmen bereits wesentliche Elemente eines Bauinvestitionscontrollings. Die einzelnen Phasen der Projektabwicklung haben die Kreiswerke Olpe verbindlich festgelegt. Ein Berichtswesen zur Erfolgskontrolle haben die Kreiswerke noch nicht eingerichtet. | E6 | Der Kreis Olpe/die Kreiswerke sollte zur Erfolgskontrolle für große Baumaßnahmen ein Berichtswesen installieren. |
| F7 | Regelungen zu den Nachträgen hat der Kreis Olpe in seiner Vergabedienstanweisung nicht getroffen. Eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich der Gründe und Höhe erfolgt nicht. | E7 | Der Kreis Olpe sollte die vergaberechtliche Prüfung von Auftragsänderungen und Nachträgen in der VergabeDA regeln. Außerdem sollte der Kreis ein systematisches Nachtragsmanagement einrichten. |
| F8 | Die betrachteten Vergabemaßnahmen offenbaren die Schwachstellen eines dezentral organisierten Vergabesystems ohne einen verbindlichen Prozessablauf. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich außerdem bei der Dokumentation von Gründen für Kostenabweichungen, der erfolgten Mängelbeseitigung oder der Verlängerung von Fristen. | E8.1 | Die Kreiswerke sollten künftig darauf achten, die Eignung der Bieter vor der Angebotsaufforderung zu dokumentieren, wie es die Dienstanweisung vorgibt. |
| | | E8.2 | Die Kreiswerke Olpe sollten die Gründe für die Abweichung dokumentieren, um Erkenntnis-se für künftige Leistungsverzeichnisse zu erlangen. |
| | | E8.3 | Der Kreis sollte zur Förderung des Wettbewerbes darauf achten, nicht nur regionale Unternehmen zu einer beschränkten Ausschreibung einzuladen. |
| | | E8.4 | Die Kreiswerke Olpe sollten darauf achten, dass alle notwendigen Unterschriften auf der Submissionsniederschrift vorhanden sind. |
| | | E8.5 | Die Kreiswerke Olpe sollten die Daten zur Bindefrist überwachen und bei einem drohenden Ablaufen der Frist diese aus Gründen der Rechtssicherheit verlängern. |
| | | E8.6 | Aus Gründen der Vollständigkeit sollten die Kreiswerke die Mängelbeseitigung in der Verfahrensakte dokumentieren. |
| | | E8.7 | Die Kreiswerke sollten zukünftig darauf achten, das Submissionsprotokoll vollständig auszufüllen und auch die Anzahl der eingegangenen Angebote eintragen. |
| | | E8.8 | Die Kreiswerke Olpe sollten bei zukünftigen Maßnahmen analog der geänderten Vergabe DA Kreiswerke, die Beteiligung der Rechnungsprüfung dokumentieren. |
| | | E8.9 | Der Kreis sollte Gründe für Abweichungen nachvollziehbar in der Vergabeakte dokumentieren. |
| | | E8.10 | Der Kreis Olpe sollte darauf achten, die Veröffentlichungspflichten nach VOB/A einzuhalten. |

| Feststellung | | Empfehlung | |
|---|---|---|---|
| | | E8.11 | Der Kreis Olpe sollte darauf achten, die Eignung der Bieter bei beschränkten Ausschreibungen vor der Aufforderung zum Angebot zu dokumentieren. |
| | | E8.12 | Der Kreis Olpe sollte zukünftig die Regelungen seiner eigenen Dienstanweisung beachten. |
| F9 | Der Kreis Olpe hat ohne rechtliche Grundlage das EU-Vergaberecht nicht beachtet. Dies ist nicht zulässig. | | |
| F10 | Die Dokumentation des Kreises Olpe für die Ausnahme zum Verzicht auf ein Vergabeverfahren ist nicht ausreichend. Die Entscheidungsgründe sind nicht einzelfallbezogen begründet. | E10 | Um die Rechtssicherheit zu erhöhen, sollte der Kreis Olpe die förmlichen Aspekte des Vergabeverfahrens umfangreicher dokumentieren, prüfen und im Einzelfall über die Vergabeart entscheiden. |
| F11 | Die Vergabe des Auftrages ist nicht ex post veröffentlicht worden. Die Bekanntmachung hätte gemäß § 39 VgV europaweit erfolgen müssen. | E11 | Der Kreis Olpe sollte, wenn er Vergabeverfahren selbst durchführt, auch die Veröffentlichungspflichten beachten. |
| **Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün** | | | |
| F1 | Der Kreis Olpe verfügt über eine gute Datenlage zu den Flächen und Zuständen seiner Kreisstraßen. Die wesentlichen Finanzdaten liegen vor, müssen jedoch manuell zusammengetragen werden. | E1 | Der Kreis Olpe sollte seine Aufwendungen differenziert nach Instandsetzung, Instandhaltung und betrieblichen Erhaltung regelmäßig ermitteln und auswerten. So erhält er eine bessere Datenlage zur internen Steuerung. Ideal wäre auch die Erfassung der Verkehrsflächen getrennt nach Befestigungsart. |
| F2 | Eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet, gibt es bei der Kreisverwaltung Olpe derzeit noch nicht. | E2 | Der Kreis Olpe sollte in seiner Kostenrechnung sämtliche Erhaltungsaufwendungen der Verkehrsflächen differenziert darstellen, um Transparenz für die Bewertung der durchgeführten Maßnahmen zu erzeugen. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein. |
| F3 | Die Kreiswerke Olpe und das Finanzwesen der Kreisverwaltung stehen in einem engen Informationsaustausch. Eine direkte Schnittstelle zwischen Straßendatenbank und Finanzsoftware gibt es nicht. Folglich sind manuelle Schritte zum Abgleich beider Systeme notwendig. | E3 | Der Kreis Olpe sollte prüfen, ob eine digitale Schnittstelle zwischen der Straßendatenbank und Finanzsoftware eingerichtet werden kann. So kann gewährleistet werden, dass ein nahezu automatisierter, digitaler Austausch und Abgleich der Daten zwischen den Kreiswerken und dem Finanzbereich stattfindet. |
| F4 | Der Kreis Olpe kann die Fläche des Straßenbegleitgrüns und den Aufwand tiefer differenzieren. Die Steuerung der Pflege des Straßenbegleitgrüns erfolgt noch nicht über Ziele und Kennzahlen. Die Erfassung der geleisteten Stunden erfolgt noch nicht digital. | E4.1 | Der Kreis Olpe sollte zeitnah eine spezielle Bauhof-Software anschaffen, die eine digitale Erfassung von Mitarbeitendenstunden ermöglicht, zum Beispiel über Smartphones oder Tablets. Das reduziert den hohen Verwaltungsaufwand für die Erfassung, die Übertragung und Auswertungen. Zudem bietet eine spezielle Bauhof-Software noch andere Vorteile, z. B. Personal- und Materialeinsatzplanung, Rechnungsstellung sowie Fuhrparkverwaltung. |

| Feststellung | | Empfehlung | |
|---|---|---|---|
| | | E4.2 | Der Kreis Olpe sollte eine Gesamtstrategie mit messbaren Zielen durch Kennzahlen für das Straßenbegleitgrün entwickeln. |

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

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

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

**Haushaltssituation**

| | gering | **Handlungsbedarf** | hoch |
|---|---|---|---|
| Haushaltssituation | | ▲ | |

Der Kreis Olpe ist haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig. Sein **Haushalt ist strukturell ausgeglichen**. Dennoch ist die **Eigenkapitalausstattung** des Kreises gering. Die für die Jahre 2022 und 2023 geplanten Defizite werden das Eigenkapital weiter mindern. Damit mindert sich auch die Pufferfunktion der Ausgleichsrücklage als Risikovorsorge.

Die **Gesamtverbindlichkeiten Konzern** des Kreises Olpe sind vergleichsweise gering. Investitionen führen in künftigen Jahren zu einem Anstieg der Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushalts und einem Rückgang der liquiden Mittel. Für das in den Kreiswerken Olpe ausgegliederte Gebäudevermögen drohen derzeit keine größeren **Reinvestitionsbedarfe** in den kommenden Jahren. Auch für die Verkehrsflächen sieht die gpaNRW kurzfristig keine größeren Reinvestitionsbedarfe.

Ab dem Jahr 2024 veranschlagt der Kreis eine auskömmliche Kreisumlage. Er plant ausgeglichene Haushalte. Für die **mittelfristige Planung** droht jedoch ein höherer Umlagebedarf, als der Kreis ihn mit dem Haushaltsplan 2022 veranschlagt. Dies liegt daran, dass der Kreis bei den Personalaufwendungen mittelfristig nur geringe Steigerungen berücksichtigt und die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen ohne Preissteigerungen fortschreibt. Die Planung enthält insofern zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Diese bestehen auch durch kriegs- und inflationsbedingt steigende Preise und Aufwendungen. Die Planung hat sich hier überholt. Der Umlagebedarf des Kreises Olpe ist jetzt bereits hoch.

Die **Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen** des Kreises Olpe ist vergleichsweise gut. Sie haben eine hohe Finanzkraft und keine befindet sich in der Haushaltssicherung oder einem Haushaltssanierungsplan. Auf die Haushaltssituation seiner kreisangehörigen Kommunen nimmt der Kreis in erster Linie Rücksicht, indem er mit jedem Haushalt plant, einen Teil seiner Ausgleichsrücklage einzusetzen und keine auskömmliche Kreisumlage zu erheben. Ein damit einhergehender Eigenkapitalabbau ist langfristig aber nur nachhaltig und vertretbar, wenn der Kreis durch Konsolidierungsmaßnahmen seinen Umlagebedarf reduziert.

Die Haushaltssituation des Kreises Olpe ist weiterhin gut. Es besteht ein eher **geringer Handlungsbedarf**, die Haushaltssituation zu verbessern und nachhaltig auszurichten.

**Haushaltssteuerung**

Der Kreis Olpe hat in der Vergangenheit die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen nicht eingehalten. Durch ein regelmäßiges Finanzberichtswesen liegen den Entscheidungsträgern (Politik und Verwaltungsleitung) dennoch die notwendigen **Informationen zur Haushaltssituation** vor. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Seine stetig steigenden Aufwendungen kann der Kreis nicht durch eigene **Konsolidierungsbemühungen** kompensieren. Der Umlagebedarf des Kreises Olpe steigt konstant.

Der Kreis Olpe überträgt fast ausschließlich **investive Auszahlungsermächtigungen** ins Folgejahr. Diese erhöhen die fortgeschriebenen Haushaltsansätze durchschnittlich um 55,89 Prozent. Der Kreis nutzt die fortgeschriebenen Haushaltsansätze nicht einmal zur Hälfte aus. Der Haushalt bietet damit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.

Für das **Fördermittelmanagement** sieht die gpaNRW sowohl für die Prozesse der Fördermittelakquise, als auch für die Prozesse der Fördermittelbewirtschaftung noch Optimierungsmöglichkeiten. Idealerweise sollte der Kreis Olpe einen zentralen Überblick über alle seine möglichen Förderprojekte haben und diese zentral dokumentieren. Die Entscheidungsträger sollte der Kreis – soweit nicht bereits im Zuge der Projektabwicklung praktiziert - regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen 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 Gesamtabschlüsse. Zusätzlich bezieht sie die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse sowie verwaltungsinterne Dokumente ein.

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

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

## 1.3 Haushaltssituation

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

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

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

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

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie führen zu Mindererträgen und Mehraufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Es gibt haushaltsrechtliche Regelungen des Landes zur Isolierung der coronabedingten Belastungen in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz. Noch

ist unklar, inwieweit coronabedingte Effekte die Kreishaushalte in den kommenden Jahren belasten werden. Die gpaNRW geht in den betreffenden Kapiteln auf die Auswirkungen der Pandemie auf den Haushalt des Kreises Olpe ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

**Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Kreis Olpe 2016 bis 2022**

| Haushaltsjahr | Haushaltsplan (HPl) | Jahresabschluss (JA) | Gesamtabschluss (GA) | In dieser Prüfung berücksichtigt |
|---|---|---|---|---|
| 2016 | bekannt gemacht | festgestellt | bestätigt | HPl / JA / GA |
| 2017 | bekannt gemacht | festgestellt | bestätigt | HPl / JA / GA |
| 2018 | bekannt gemacht | festgestellt | bestätigt | HPl / JA / GA |
| 2019 | bekannt gemacht | festgestellt | nicht erforderlich | HPl / JA /- |
| 2020 | bekannt gemacht | festgestellt | nicht erforderlich | HPl / JA /- |
| 2021 | bekannt gemacht | aufgestellt | nicht erforderlich | HPl / JA |
| 2022 | bekannt gemacht | noch offen | nicht erforderlich | HPl |

Gegenstand der letzten überörtlichen Prüfung waren die Jahresabschlüsse bis 2015. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2016. Die Daten des Jahresabschlussentwurfs 2021 beinhaltet die Prüfung ebenfalls. Das interkommunale Vergleichsjahr ist jedoch 2020, um einen interkommunalen Vergleich über alle Kreise zu ermöglichen.

Die im Haushalt 2022 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2025 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

### 1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen

- Die Finanzkraft der kreisangehörigen Kommunen im Kreis Olpe ist hoch. Keine Kommune unterliegt haushaltsrechtlichen Beschränkungen. Die überwiegend negativ geplanten Jahresergebnisse verdeutlichen die zunehmende Haushaltsbelastung bei den kreisangehörigen Kommunen. Der Kreis Olpe hat daher Rücksicht auf seine kreisangehörigen Kommunen zu nehmen.

*Ein Kreis hat nach § 9 (Kreisordnung Nordrhein-Westfalen) 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.*

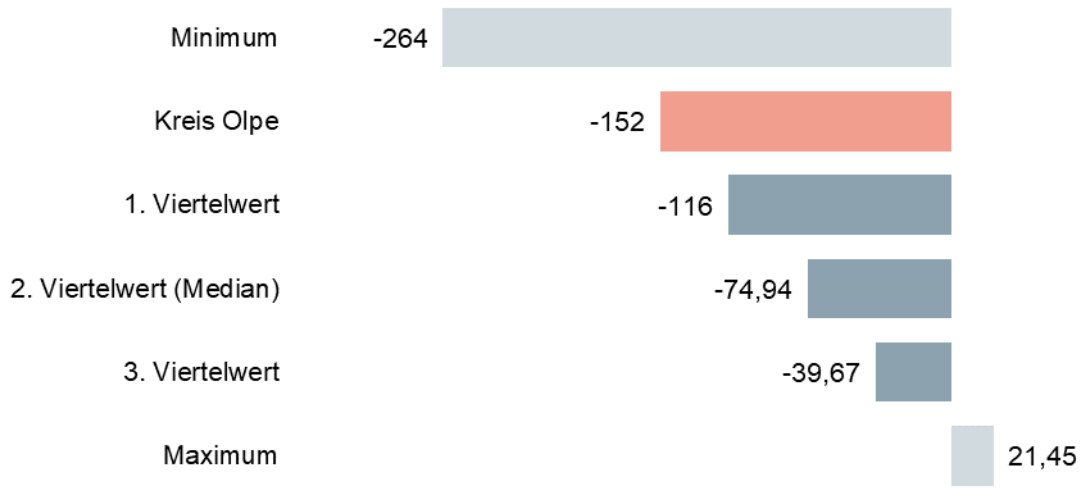
Die größte Ertragsposition des Kreishaushalts ist die allgemeine Kreisumlage. Diese erhebt ein Kreis von seinen kreisangehörigen Kommunen. Er ist dabei nach der Kreisordnung verpflichtet, auf die wirtschaftlichen Kräfte seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Daher kann seine Haushaltssituation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




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

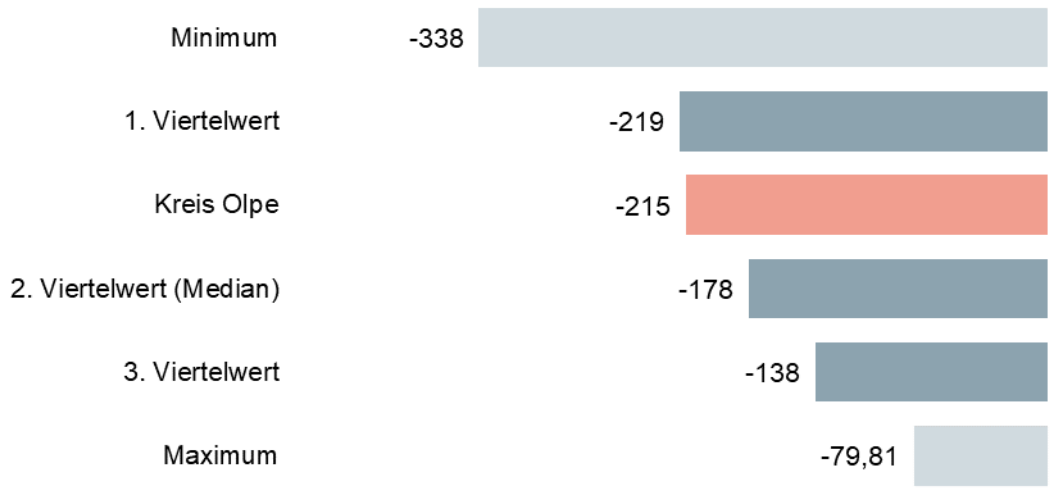



Zum **Kreis Olpe** gehören die sieben kreisangehörigen Kommunen Attendorn, Drolshagen, Finnentrop, Kirchhundem, Lennestadt, Olpe und Wenden. Während deren geplante Jahresergebnisse für das Jahr 2021 noch vergleichsweise gut waren, sind sie für den Haushalt 2022

schlechter. 2021 positionierte sich das geplante Jahresergebnis der kreisangehörigen Kommunen des Kreises Olpe mit einem Defizit von -0,73 Euro je Einwohner im besten Viertel der Vergleichskreise. 2022 planen hingegen nur die kreisangehörigen Kommunen von drei weiteren Kreisen noch schlechtere Jahresergebnisse je Einwohner. Von den sieben kreisangehörigen Kommunen planen 2022 nur Wenden und Drolshagen einen Haushaltsausgleich. Die übrigen kreisangehörigen Kommunen planen hingegen Defizite von bis zu 10,35 Mio. Euro in der Spitze. 2021 planten nur drei kreisangehörige Kommunen Defizite. Diese beliefen sich auf maximal -2,45 Mio. Euro.

Das schlechter geplante Jahresergebnis 2022 findet seine Ursache u. a. in der Isolierung der Coronaschäden. 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 (Plan)**




In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen.

Während das geplante Jahresergebnis je Einwohner 2022 rund 150 Euro schlechter als 2021 ist, ist das geplante Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit je Einwohner 2021 mit 223 Euro sogar schlechter als im Folgejahr. Die kreisangehörigen Kommunen isolieren 2022 insgesamt rund 21 Mio. Euro weniger Coronaschäden als im Vorjahr. Zudem erzielen im interkommunalen Vergleich der geplanten Ergebnisse der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro die kreisangehörigen Kommunen zehn weiterer Kreise eine schlechtere Positionierung. Das zeigt, dass die schlecht geplanten Jahresergebnisse nicht allein auf die Pandemie zurückzuführen sind. Das höchste Defizit plant die Stadt Attendorn. Sie führt in ihrem Haushaltsplan vor allem folgende Gründe für das verschlechterte Jahresergebnis

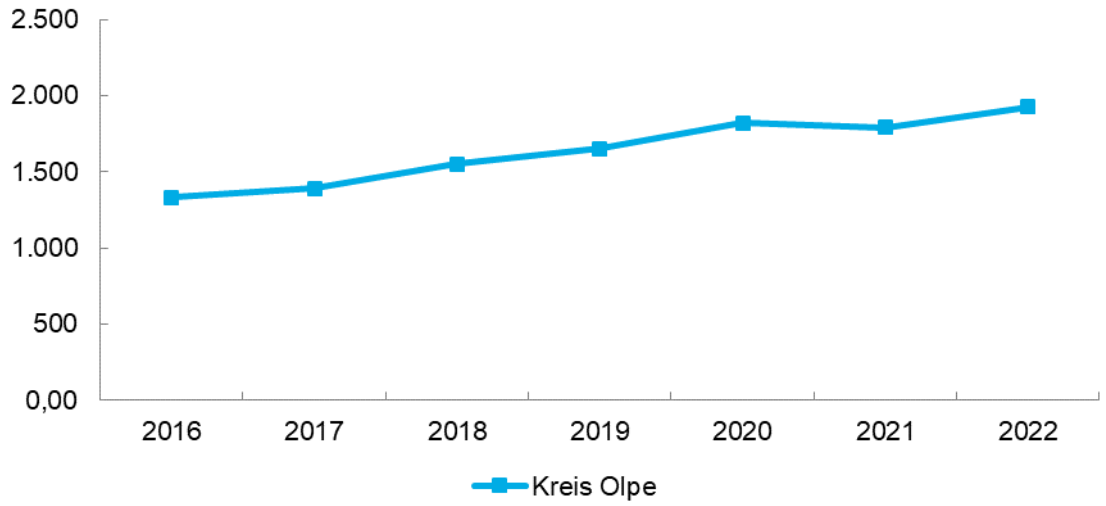
auf, die in ähnlicher Weise vermutlich auch auf die übrigen kreisangehörigen Kommunen des Kreises Olpe zutreffen:

- Die Erstattung nach dem Einheitslastenabrechnungsgesetz (ELAG) entfällt ab 2022.
- Viele Aufwandspositionen erhöhen sich durch die Inflation.
- Die Personalaufwendungen steigen weiter.
- Das städtische Gewerbesteueraufkommen erreicht bei weitem nicht das Vorkrisenniveau, da sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen vor allem durch die Rohstoffverknappung, Lieferengpässe sowie exorbitant gestiegenen Energiepreisen deutlich verschlechtert haben.
- Nachdem die Kreisumlage 2021 gegenüber dem Vorjahr konstant gehalten werden konnte, steigt sie 2022 deutlich an.

Das in Summe negative Jahresergebnis je Einwohner indiziert einen Konsolidierungsbedarf bei den kreisangehörigen Kommunen des Kreises Olpe. Aufgrund des Rücksichtnahmegebots ist der Kreis Olpe angehalten, seine Kreisumlage so gering wie möglich zu halten.

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

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



**Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro 2022**

| Kennzahl | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Umlagegrundlagen Kreise | 1.929 | 1.430 | 1.589 | 1.675 | 1.795 | 2.852 | 31 |
| Steuerkraft der kreisangehörigen Kommunen | 1.925 | 1.028 | 1.235 | 1.374 | 1.471 | 2.693 | 31 |
| Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen | 4,57 | 2,71 | 194 | 287 | 378 | 875 | 31 |

Die Umlagegrundlagen sind im Kreis Olpe stetig gestiegen. Interkommunal verglichen ist die Finanzkraft im Kreisgebiet Olpe hoch. Mit 1.925 Euro je Einwohner basiert sie fast ausschließlich auf der Steuerkraft im kreisangehörigen Raum. Nur zwei Kreise haben je Einwohner eine höhere Steuerkraft und nur ein Kreis geringere Schlüsselzuweisungen je Einwohner.

Nach der im August 2022 veröffentlichten Arbeitskreisrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2023 des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBD) steigt die Steuerkraft im Kreisgebiet weiter. Die kreisangehörigen Kommunen sind laut der Arbeitskreisrechnung dann alle abundant und erhalten keine Schlüsselzuweisungen mehr.

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

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

Die hohe Finanzkraft spiegelt sich auch im Haushaltsstatus der kreisangehörigen Kommunen wider. Keine ist verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) oder einen Haushaltssanierungsplan (HSP) aufzustellen. Damit ist die rechtliche Haushaltssituation im Kreisgebiet besser, als in vielen anderen kreisangehörigen Kommunen.

### 1.3.2 Haushaltsstatus

→ Der Haushalt des Kreises Olpe ist fiktiv ausgeglichen. Aufsichtsrechtliche Maßnahmen schränken die Handlungsfähigkeit des Kreises nicht ein.

*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 (Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen) GO NRW.*

**Haushaltsstatus Kreis Olpe 2016 bis 2022**

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

*Der Haushaltsstatus der Ist-Jahre 2016 bis 2021 bemisst sich am Jahresergebnis, der Haushaltsstatus in den Planjahren ab 2022 am Haushaltsplan.

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

Die folgenden Tabellen stellen die Entwicklung der Rücklagen beim **Kreis Olpe** dar.

**Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Olpe 2016 bis 2021 (IST)**

| Kennzahlen | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Jahresergebnis in Mio. Euro | 2,53 | -0,22 | 2,77 | 5,48 | 2,24 | 1,62 |
| Ausgleichsrücklage in Mio. Euro | 6,85 | 6,62 | 9,39 | 14,87 | 17,11 | 18,73 |
| Allgemeine Rücklage in Mio. Euro | 13,69 | 13,69 | 13,69 | 13,69 | 13,69 | 13,69 |
| **Fehlbetragsquote in Prozent** | **pos. Ergebnis** | **1,08** | **pos. Ergebnis** | **pos. Ergebnis** | **pos. Ergebnis** | **pos. Ergebnis** |

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

**Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Olpe 2022 bis 2025 (PLAN)**

| Kennzahlen | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|---|---|---|---|---|
| Jahresergebnis in Mio. Euro | -6,92 | -2,21 | 0 | 0 |
| Ausgleichsrücklage in Mio. Euro | 11,81 | 9,60 | 9,60 | 9,60 |
| Allgemeine Rücklage in Mio. Euro | 13,69 | 13,69 | 13,69 | 13,69 |
| **Fehlbetragsquote in Prozent** | **21,35** | **8,65** | **pos. Ergebnis** | **pos. Ergebnis** |

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

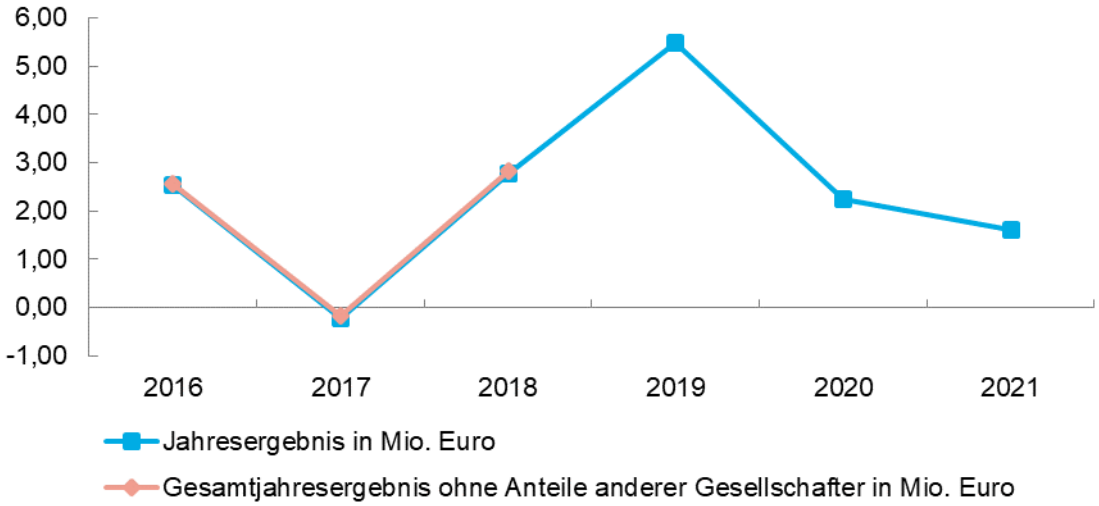
Die geplanten Fehlbeträge führen zu einem Eigenkapitalverzehr beim Kreis. Haushaltsrechtliche Konsequenzen sind damit jedoch nicht verbunden.

### 1.3.3 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse des Kreises Olpe sind strukturell ausgeglichen. Der Umlagebedarf des Kreises ist vergleichsweise hoch.

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

**Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Kreis Olpe in Mio. Euro 2016 bis 2021**




Der Kreis Olpe plante von 2016 bis 2021 jährlich Defizite von durchschnittlich 3,14 Mio. Euro zur Entlastung seiner kreisangehörigen Kommunen. Die Jahresfehlbeträge wollte er durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage decken. Mit Ausnahme des Jahres 2017 realisierte der Kreis jedoch in allen Jahren des Betrachtungszeitraums positive Jahresergebnisse. Der summierte Überschuss der Jahre 2016 bis 2021 betrug im Kernhaushalt 14,41 Mio. Euro. Das entsprach einer Verbesserung gegenüber den geplanten Jahresergebnissen von insgesamt 33,28 Mio. Euro über den Betrachtungszeitraum. Verbesserungen konnte der Kreis Olpe dabei in allen Produktbereichen realisieren, jährlich aber vor allem aber im Produktbereich „Soziale Leistungen“. Im Einzelnen haben insbesondere folgende Sachverhalte zu den Ergebnisverbesserungen beigetragen:

- Bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende konnten jährlich Verbesserungen von bis zu 3,30 Mio. Euro in der Spitze im Jahr 2020 realisiert werden. Dies ist im Wesentlichen auf einen Rückgang der Bedarfsgemeinschaften, aber auch auf die erhöhte Bundeserstattung für die Kosten der Unterkunft zurückzuführen.

- 2019 und 2021 haben Verbesserungen bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen mit durchschnittlich 2,05 Mio. Euro zu den verbesserten Jahresergebnissen beigetragen. 2019 resultieren die Minderaufwendungen zum wesentlichen Anteil aus der neuen Regelung des § 37 Abs. 2 Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO) zur ratierlichen Verteilung der Besoldungsanpassung über drei Jahre. 2021 konnte ein großer Teil der

Minderaufwendungen durch die Bewirtschaftung der Dienstaufwendungen realisiert werden. So wurden Stellen beispielsweise zeitverzögert nach- und neubesetzt.

- Bis auf 2021 hatte der Kreis Olpe in der Kindertagesbetreuung jährlich Minderaufwendungen. Diese basierten wesentlich auf Minderaufwendungen bei der Tagespflege, Mehrerträgen bei den Elternbeiträgen aufgrund von Einkommmensüberprüfungen, geringeren Zuschüssen zu den Betriebskosten sowie dem Verschieben von Maßnahmen für neue Kinderbetreuungsplätze. Auch die im Zuge der Corona-Pandemie ausgefallenen und nicht vom Land erstatteten Elternbeiträge konnten im Wesentlichen durch Einkommensüberprüfungen bei den Elternbeiträgen der Vorjahre kompensiert werden.

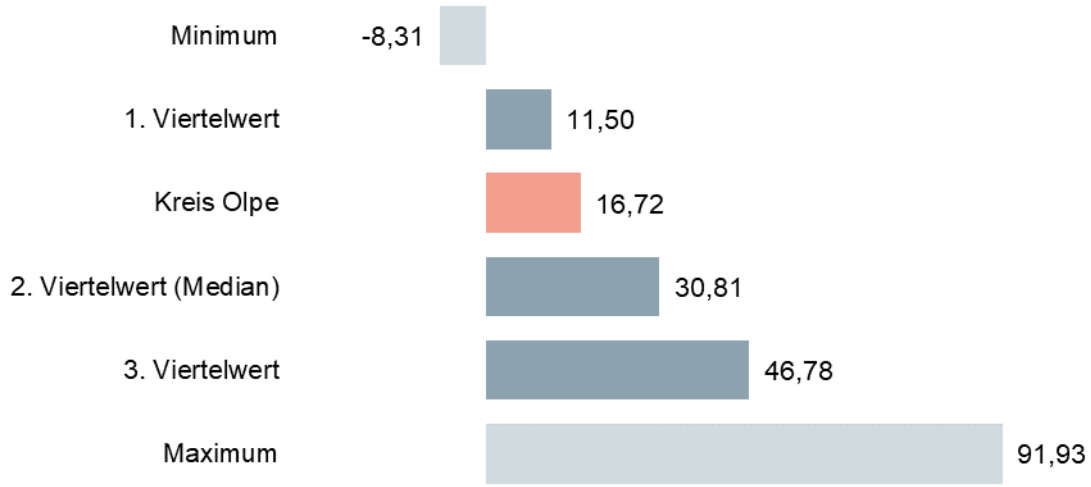
- 2021 konnte der Kreis Verbesserungen in Höhe von 2,24 Mio. Euro im Produkt ÖPNV erzielen. Das liegt hauptsächlich darin begründet, dass die für weitere Maßnahmen im ÖPNV geplanten Mittel nicht benötigt werden, da in diesem Jahr entgegen der Planung noch Zahlungen aus dem ÖPNV-Rettungsschirm und aus Mitteln des Zweckverbands Personennahverkehr Westfalen-Süd (ZWS) erfolgt sind.

In den Jahresabschlüssen 2020 und 2021 weist der Kreis Olpe keine außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG[4] aus. Er hat zwar für das Jahr 2020 einen pandemiebedingten Schaden von 2,01 Mio. Euro und für 2021 von 0,60 Mio. Euro ermittelt, hier aber den vom Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG) eingeräumten Ermessensspielraum genutzt und die zusätzlichen Finanzmittel aus der Erhöhung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft zur Minderung der coronabedingten Finanzschäden eingesetzt. Im Ergebnis verblieb damit kein zu isolierender Finanzschaden.

Interkommunal verglichen positioniert sich der Kreis Olpe bei dem Jahresergebnis je Einwohner für das Jahr 2020 wie folgt:

[4] Gesetz zur Isolation der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) vom 29. September 2020

**Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020**




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




Die Positionierung im interkommunalen Vergleich bleibt unverändert, wenn man das Jahresergebnis des Kreises Olpe mit den Jahresergebnissen ohne außerordentlichem Ertrag nach dem NKF-CIG je Einwohner der übrigen Kreise vergleicht. Hier können noch mehr als 50 Prozent der übrigen Kreise ein positives Ergebnis ausweisen.

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 bzw. 2021, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Schlüsselzuweisungen hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2016 bis 2020 bzw. 2017 bis 2021 eingerechnet. Als Sondereffekt haben wir die erhöhte Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung berücksichtigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis.** Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit ein Kreis konsolidieren oder seine allgemeine Kreisumlage anheben müsste, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in den Tabellen 3 und 4 im Anhang dieses Teilberichtes.

**Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis“ 2020 bis 2021**

| Grund- und Kennzahlen | 2020 | 2021 |
|---|---|---|
| Jahresergebnis in Mio. Euro | 2,24 | 1,62 |
| Bereinigung der Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro | 7,32 | 10,81 |
| Bereinigung Sonderumlage in Mio. Euro | 0,00 | 0,00 |
| Bereinigung sonstige Sondereffekte | 0,00 | 0,00 |
| Bereinigung erhöhte Beteiligung des Bundes an den Leistungen für die Kosten der Unterkunft in Mio. Euro* | 2,66 | 0,00 |
| Hinzurechnung der Schlüsselzuweisungen Mittelwert der letzten 5 Jahre in Mio. Euro | 10,74 | 10,42 |
| **Strukturelles Ergebnis in Mio. Euro** | **2,99** | **1,22** |
| **Strukturelles Ergebnis je Einwohner in Euro** | **22,34** | **9,18** |

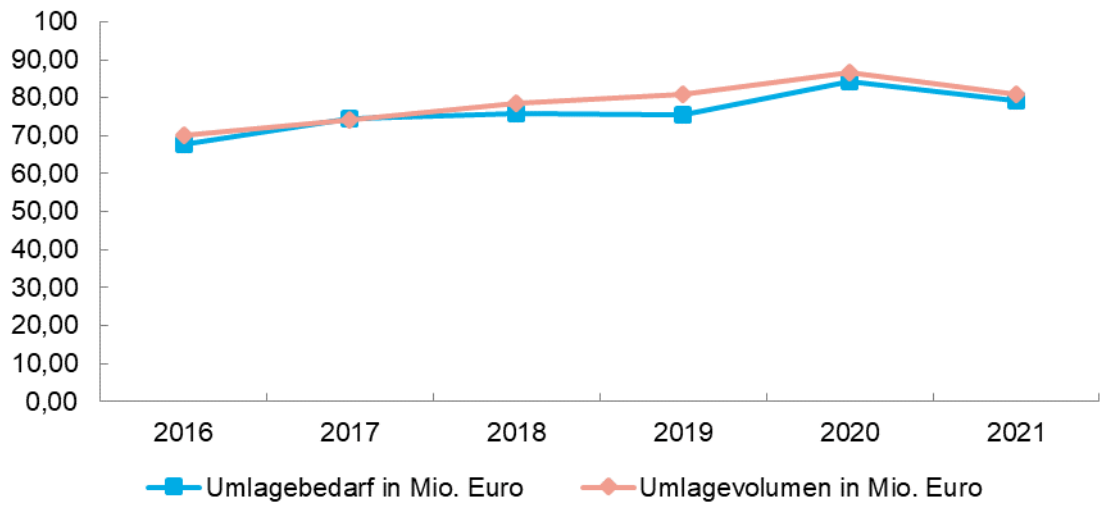
*Die Bereinigung der erhöhten Beteiligung des Bundes an den Leistungen für die Kosten der Unterkunft erfolgt nur 2020, weil die Mittel in diesem Jahr nicht eingeplant werden konnten.

Die strukturellen Ergebnisse sind positiv. Sie unterscheiden sich unwesentlich von den regulären Jahresergebnissen des Kreises Olpe.

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 des Umlagebedarfs 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 Olpe in Mio. Euro 2016 bis 2021**



* Umlagebedarf = Umlage, die Kreis erheben müsste, um Haushaltsausgleich zu erzielen
**Umlagevolumen = tatsächlich erhobene Kreisumlage

Mit Ausnahme des Jahres 2017 liegt die tatsächlich erhobene Kreisumlage (Umlagevolumen) in allen Jahren des Betrachtungszeitraums über dem Umlagebedarf. Durchschnittlich liegt das Verhältnis von Umlagevolumen und Umlagebedarf bei 104 Prozent. Die kreisangehörigen Kommunen tragen damit wesentlich zu den positiven Jahresergebnissen des Kreises bei.

Der interkommunale Vergleich des Umlagebedarfs zeigt, inwieweit ein Kreis seine kreisangehörigen Kommunen im Vergleich zu anderen Kreisen durch die Kreisumlage belastet.

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

**Umlagebedarf und Umlagevolumen je Einwohner in Euro 2020**

| Kennzahl | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Umlagebedarf | 630 | 369 | 477 | 539 | 609 | 764 | 31 |
| Umlagevolumen | 647 | 375 | 497 | 581 | 644 | 800 | 31 |

Mit Blick auf den Umlagebedarf belastet der Kreis Olpe seine kreisangehörigen Kommunen mehr als 75 Prozent der Vergleichskreise. Dadurch, dass der Kreis Olpe die erhöhte Beteiligung des Bundes an den Leistungen der Unterkunft gegen die Coronaschäden gerechnet und keinen außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG ausgewiesen hat, ist sein Umlagebedarf rund zwei Mio. Euro höher. Das entspricht 15 Euro je Einwohner.

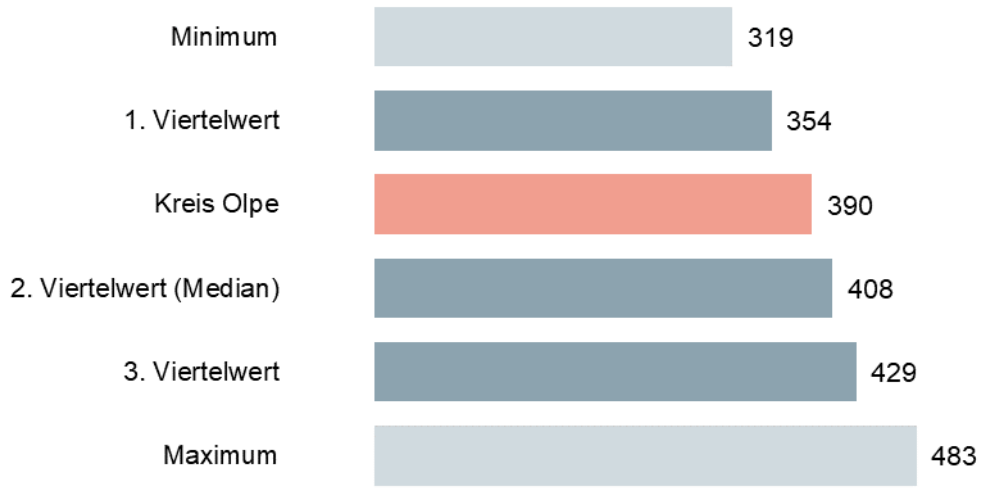
Einen wesentlichen Einfluss auf den Umlagebedarf haben

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

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

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 6 im Anhang dieses Teilberichtes.

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




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




Der Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je Einwohner in Euro liegt unter dem Median. Die Positionierung im interkommunalen Vergleich ist damit deutlich besser, als beim Vergleich des regulären Umlagebedarfs. Begünstigend wirkt sich bei dieser Betrachtung für den Kreis Olpe vor allem aus, dass die Landschaftsumlage herausgerechnet wird. Diese gehört einwohnerbezogen mit 282 Euro zu den Höchsten im interkommunalen Vergleich.

Der Kreis Olpe hat gute strukturelle Rahmenbedingungen. Sozialaufwendungen belasten den Kreis weniger als andere Kreise. Dies verdeutlicht auch die gute SGB II-Quote:

**SGB II-Quote in Prozent 2020**

| Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 4,53 | 4,37 | 6,18 | 7,47 | 8,91 | 14,40 | 31 |

Interkommunal verglichen hat nur ein Kreis eine geringere SGB II-Quote. Das bedeutet, dass im Vergleich zu anderen Kreisen die Sozialleistungen die Höhe des Umlagebedarfs nicht wesentlich beeinflussen. Lässt man die Erträge und Aufwendungen aus dem Finanzausgleich sowie

das Teilergebnis Soziale Leistungen unberücksichtigt (vgl. Tabelle 7 im Anhang des Teilberichts), gehört der Kreis Olpe interkommunal verglichen zu den Kreisen mit dem höchsten Umlagebedarf je Einwohner.

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

| Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 264 | 141 | 191 | 226 | 245 | 288 | 31 |

Die Analyse, welche anderen Aspekte im Einzelnen dem vergleichsweise hohen Umlagebedarf zugrunde liegen, war nicht Gegenstand der Prüfung. Aus den Erkenntnissen der anderen Prüfgebiete oder zurückliegenden Prüfungen ergeben sich jedoch verschiedene Ansätze:

- Die Betrachtung des Gebäudeportfolios in der Finanzprüfung 2016 hat gezeigt, dass der Kreis Olpe einwohnerbezogen mehr Flächen für Schulen, Verwaltung und Feuerwehr vorhält, als andere Kreise. Das Gebäudevermögen wurde zum 01. Januar 2009 an den Eigenbetrieb Kreiswerke Olpe übertragen, der die Aufgaben des Gebäudemanagements übernimmt. Für die Nutzung der Gebäude zahlt der Kreis Olpe Kostenmieten, Nebenkosten und Kostenerstattungen. Inwieweit mit dem höheren Flächenverbrauch auch höhere Aufwendungen einhergehen, kann die gpaNRW nicht beantworten. Insgesamt erhöhen die Zahlungen des Kreises Olpe an die Kreiswerke Olpe für den Betriebszweig Gebäudemanagement den Umlagebedarf um rund fünf Mio. Euro jährlich. Das sind rund 37 Euro je Einwohner.

- Die Ergebnisse im Prüfgebiet Informationstechnik zeigen, dass die IT-Gesamtkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung des Kreises hoch sind. Dazu trägt bei, dass der Kreis Olpe an einen Zweckverband angeschlossen ist. Zudem werden IT-Leistungen für die Kreiswerke Olpe wahrgenommen, ohne dass hierfür Kostenerstattungen durch die Kreiswerke geleistet werden. Nähere Ausführungen enthält der Teilbericht „Informationstechnik“.

- Der Kreis Olpe hat die geringste Einwohnerzahl. Er hat vier kleine kreisangehörige Kommunen und drei mittlere kreisangehörige Kommunen mit maximal 25.140 Einwohnern[5]. Für diese nimmt er (Pflicht-)Aufgaben wahr, die zum Teil bei anderen Kreisen von den Kommunen selbst durchgeführt werden. Beispiele hierfür sind der Rettungsdienst und das Jugendamt. Die Aufgaben übernimmt der Kreis Olpe für seine kreisangehörigen Kommunen. Sie sind allerdings durch Gebühren und die Jugendamtsumlage refinanziert. In Fällen ohne Refinanzierung steigt hingegen der Umlagebedarf. Dies ist beispielsweise bei Ausländerangelegenheiten der Fall. Diese bearbeitet ebenfalls ausschließlich der Kreis.

[5] Einwohnerzahl Lennestadt 2021

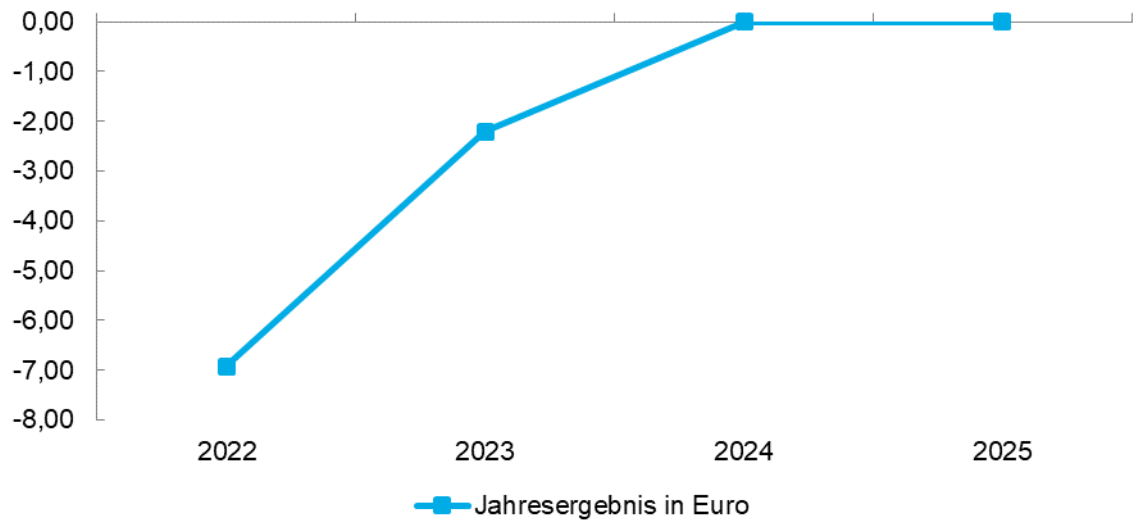
- Die Prüfung des „Einsatzes der Finanzressourcen“ aus der Prüfrunde 2016 zeigt außerdem, dass der Kreis 2013 bei den folgenden Produktgruppen mit die höchsten Fehlbeträge je Einwohner hatte:
  - Brandschutz
  - Abwehr von Großschadensereignissen, Katastrophenschutz
  - Museen, Sammlungen, Ausstellungen
  - Volkshochschulen
  - Heimat- und sonstige Kulturpflege
  - Jugendarbeit
  - Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien
  - Tageseinrichtungen für Kinder
  - Förderung des Sports
  - Räumliche Planung und Entwicklungsmaßnahmen, Geoinformationen
  - Wohnbauförderung
  - Tourismus

### 1.3.4 Plan-Ergebnisse

➔ Der Kreis Olpe plant ab 2024 ausgeglichene Haushalte. Die Planung beinhaltet neben hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken durch die unsicheren Rahmenbedingungen auch zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bei den Personalaufwendungen sowie Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Es ist davon auszugehen, dass der Umlagebedarf mittelfristig höher sein wird, als derzeit geplant.

*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 Olpe in Mio. Euro 2022 bis 2025**




Der Kreis Olpe plant nach dem Haushaltsplan 2022 für die Planjahre ein Defizit von summiert 9,13 Mio. Euro. Außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG plant er nicht ein.

Eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltsplanung ist transparent. Ein Kreis muss seine Haushaltsansätze realistisch und hinsichtlich Risiken und Chancen ausgewogen planen.

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.

Um haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen erkennen zu können, hat die gpaNRW zunächst das um Sondereffekte und Schwankungen bereinigte letzte Ist-Ergebnis mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung verglichen und anschließend die Entwicklungen analysiert.

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

| Kennzahlen | 2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Mio. Euro | 2025 in Mio. Euro | Differenz in Mio. Euro | Jährliche Änderung in Prozent |
|---|---|---|---|---|
| Erträge | | | | |

| Kennzahlen | 2021 (Durch-schnitt 2017 bis 2021)* in Mio. Euro | 2025 in Mio. Euro | Differenz in Mio. Euro | Jährliche Änderung in Prozent |
|---|---|---|---|---|
| Schlüsselzuweisungen* | 10,81 (10,42) | 9,61 | -1,20 (-0,81) | -2,91 (-2,00) |
| Allgemeine Kreisumlage | 80,91 | 96,71 | 15,80 | 4,56 |
| Jugendamtsumlage | 47,33 | 57,86 | 10,53 | 5,15 |
| Kostenerstattungen und Kostenumlagen | 29,49 | 19,90 | -9,58 | -9,36 |
| Übrige Erträge | 85,80 (86,19) | 110 | 23,75 (23,36) | 6,30 (6,18) |
| **Aufwendungen** | | | | |
| Personalaufwendungen | 39,32 | 42,46 | 3,15 | 1,94 |
| Versorgungsaufwendungen | 6,30 | 3,94 | -2,35 | -11,03 |
| Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen | 31,84 | 27,50 | -4,34 | -3,60 |
| Transferaufwendungen - ohne Landschaftsumlage | 112 | 148 | 35,96 | 7,19 |
| Landschaftsumlage | 38,26 | 46,78 | 8,52 | 5,16 |
| Übrige Aufwendungen | 24,72 | 24,71 | -0,02 | -0,02 |

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2021 ergänzt.

Die **Schlüsselzuweisungen** des Kreises Olpe enthalten keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Die Planung des Kreises entspricht 2022 der Festsetzung des Landes NRW. Für die Folgejahre berücksichtigt der Kreis die Steigerungsdaten des Orientierungsdatenerlasses für die Jahre 2022 bis 2025[6]. Die neue Arbeitskreisrechnung des MHKBD zum GFG 2023 sieht entgegen dieser Planung eine Steigerung bei den Schlüsselzuweisungen auf 11,09 Mio. Euro vor.

Bei den **Kostenerstattungen und Kostenumlagen** geht der Kreis Olpe von deutlich rückläufigen Erträgen aus. Das liegt insbesondere daran, dass er keine coronabedingten Erstattungen mehr einplant. 2021 hat er u. a. Kostenerstattungen für das Impfzentrum in Höhe von 7,15 Mio. Euro erhalten, oder aber Landeserstattungen für entfallene Elternbeiträge in Höhe von 0,45 Mio. Euro. Diesen Erträgen stehen entsprechende Aufwendungen gegenüber. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW in der Planung nicht.

Bei den weiteren stichpunktartig geprüften Erträgen ergaben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Ausgehend vom Jahresergebnis 2021 plant der Kreis Olpe bei den **Personalaufwendungen** bis 2025 eine Steigerung von 3,15 Mio. Euro. Diese resultiert überwiegend auf den geplanten

[6] Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 17. August 2021 Az. 304-46.05.01-264/21

Steigerungen für das Planjahr 2022. Hier berücksichtigt der Kreis die aktuellen tariflichen und besoldungsrechtlichen Steigerungsraten. Für die Folgejahre plant der Kreis bei den Dienstaufwendungen der Beamten und Beschäftigten Steigerungen von weniger als einem Prozent. Gemessen an den Tarif- und Besoldungssteigerungen der letzten Jahre besteht das Risiko, dass die Steigerungen höher ausfallen werden. So steigt mit der Inflation der Druck auf die Tarifvertragsparteien für den anstehenden Tarifabschluss der Beschäftigten. Höhere Abschlüsse scheinen möglich. Aufwandserhöhend wird sich darüber hinaus die beschlossene Änderung zur Alimentation von Familien auswirken. Die gpaNRW sieht in den gering geplanten Steigerungen der mittelfristigen Planung ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Gleiches gilt für die Planung der **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen**. Diese sinken von 2021 bis 2025 um 4,34 Mio. Euro. Dies liegt vor allem daran, dass der Kreis Olpe im Jahresabschluss 2021 Aufwendungen für die Einrichtung und den Betrieb des Impfzentrums von 6,89 Mio. Euro zu tragen hatte, die der Kreis ab 2022 nicht weiter einplant. Wie beschrieben, stehen den Aufwendungen entsprechende Kostenerstattungen gegenüber. Im Übrigen plant der Kreis Olpe bei den verschiedenen Haushaltspositionen der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen keine Preissteigerungen ein und schreibt fast alle Werte über die Planjahre fort. Für die an die Kreiswerke Olpe übertragenen und genutzten Gebäude zahlt der Kreis u. a. auch Nebenkosten. Diese enthalten auch die Aufwendungen für die Energieversorgung. Bis 2023 hat er eine Preisbindung. Darüber hinaus kalkuliert der Kreis Olpe keine Steigerungen über die Planjahre ein. Es besteht ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko, dass die geplanten Steigerungen nicht ausreichen, um die aktuell allgemein steigenden Preise und die Preisentwicklung auf dem Energiemarkt aufzufangen.

Mehr als die Hälfte der **Transferaufwendungen** entfallen im Kreis Olpe auf die **Landschaftsumlage** und die **Betriebskostenzuschüsse** zu den Kindertageseinrichtungen. Bei den Betriebskostenzuschüssen plant der Kreis von 2021 bis 2025 Steigerungen von 12,90 Mio. Euro. Er trägt damit dem Umstand Rechnung, dass die Kindergartenplätze weiter ausgebaut werden sollen und die Auswirkungen des neuen Kinderbildungsgesetzes NRW (KiBiZ) sowie die Umstellung der Finanzierung auf die Gruppenstruktur zu deutlichen Mehraufwendungen führen. Für die Landschaftsumlage plant der Kreis Olpe bis 2025 einen Anstieg um 8,52 Mio. Euro auf 46,78 Mio. Euro. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 5,16 Prozent. Der Kreis Olpe orientiert sich bei der Planung an den Hebesatz aus dem Haushaltsplanentwurf des Landschaftsverbands Westfalen-Lippe i. H. v. 15,55 Prozent und wendet diesen auf seine Umlagegrundlagen an. Es besteht ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, dass der Umlagebedarf des Landschaftsverbands weiter steigt oder aber die Umlagegrundlagen des Kreises Olpe im Vergleich zu den anderen Verbandsmitgliedern steigen. So wäre eine höhere Landschaftsumlage zu tragen. Darüber hinaus werden sich durch die steigenden Energieaufwendungen zukünftig auch die **Kosten der Unterkunft** für die Beziehenden von Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II erhöhen. Diese haben 2020 ein Volumen von 8,68 Mio. Euro. Nach Abzug der Kostenerstattung des Bundes verbleiben mindestens 25 Prozent der Aufwendungen beim Kreis. Gegenüber dem Ergebnis für das Jahr 2020 plant der Kreis künftig Mehraufwendungen von fast einer Mio. Euro. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken erkennt die gpaNRW bei diesen Positionen nicht.

Bei den weiteren stichprobenartig geprüften Aufwendungen ergaben sich keine weiteren Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

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

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

Die gpaNRW hat diese Unsicherheiten bei der Analyse der Plan-Ergebnisse Kreises Olpe berücksichtigt.

Vergleiche der Ist-Ergebnisse mit der Planung und mittelfristigen Planung vorhergehender Haushaltspläne zeigen dennoch, dass der Kreis seine Aufwendungen vor allem in den letzten zwei Jahren der mittelfristigen Ergebnisplanung stets zu niedrig kalkuliert hat und hier im Ergebnis zu geringe Umlagebedarfe ausgewiesen hat. Ebenfalls zu niedrig kalkulierte Erträge kompensieren den Effekt nur bedingt. Vor dem Hintergrund der aktuellen Preissteigerungen ist daher davon auszugehen, dass sich die vorliegenden Plandaten des Kreises überholt haben und mittelfristig von höheren **Umlagebedarfen** auszugehen ist. Dies erschwert den kreisangehörigen Kommunen die eigene Planung.

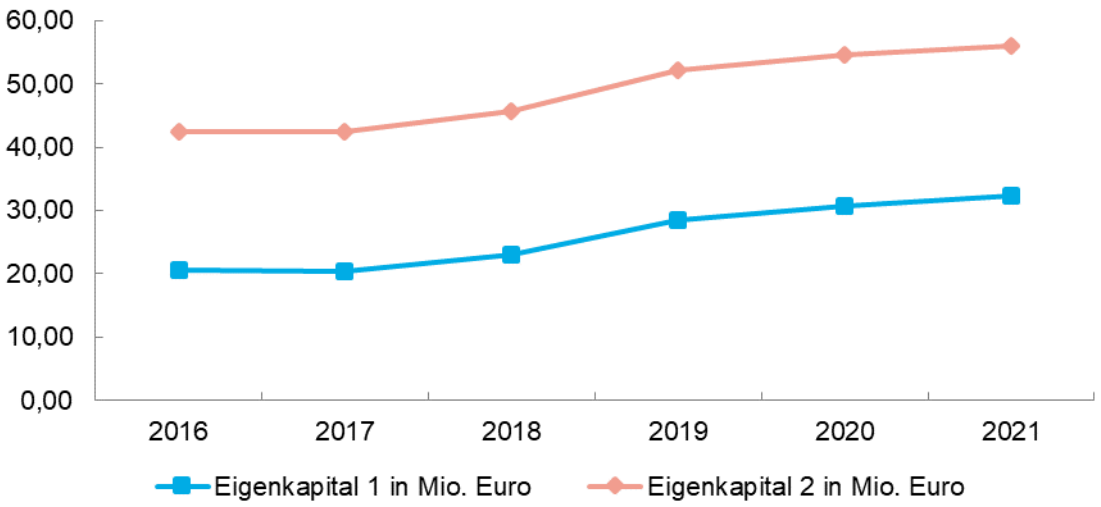
Der Vergleich zeigt, dass die Planung des eigentlichen Haushaltsjahres konkreter wird. In der Vergangenheit haben vor allem die im Kapitel „1.3.3. Ist-Ergebnisse“ dargestellten Entwicklungen dazu geführt, dass die Jahresergebnisse des Kreises besser ausfielen, als geplant. Die gpaNRW stellt die für die mittelfristige Planung des Kreises Olpe geplanten Jahresergebnisse nicht in Frage. Es besteht jedoch ein Handlungsbedarf, die aktuell geplanten Umlagebedarfe tatsächlich zu realisieren.

### 1.3.5 Eigenkapital

→ Die Eigenkapitalausstattung des Kreises Olpe ist gering. Die geplanten Defizite führen zu einem Eigenkapitalverzehr und schränken die Möglichkeit ein, die Ausgleichsrücklage zukünftig als Risikovorsorge zu nutzen.

*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.*

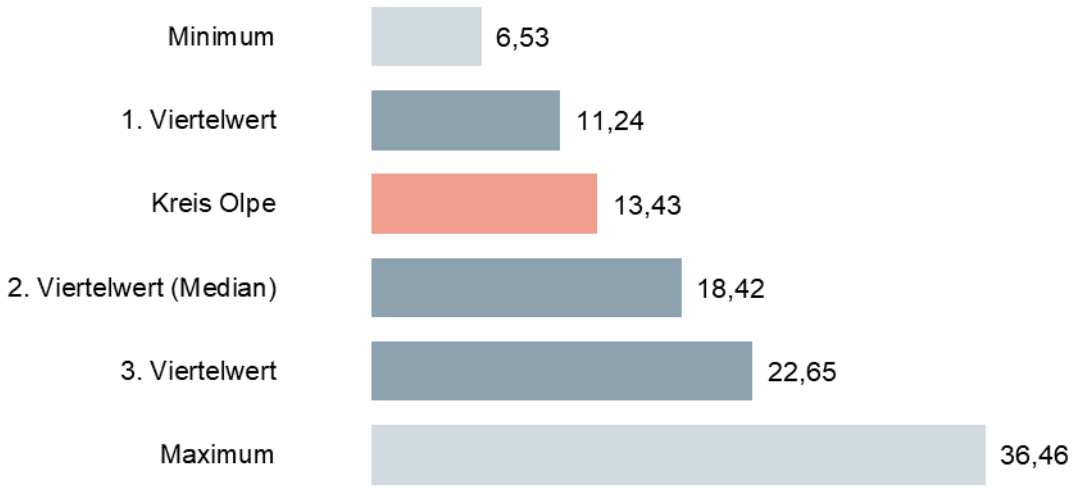
**Eigenkapital Kreis Olpe in Mio. Euro 2016 bis 2021**




Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Tabelle 8 im Anhang dieses Teilberichtes.

Die in Summe positiven Jahresergebnisse des Betrachtungszeitraums haben das Eigenkapital des **Kreises Olpe** von 2016 bis 2021 um 14,41 Mio. Euro auf 32,42 Mio. Euro erhöht. Auch gegenüber der Eröffnungsbilanz hat sich das Eigenkapital erhöht. So betrug es zum 01. Januar 2009 nur 25,33 Mio. Euro.

**Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020**




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




**Weitere Eigenkapitalkennzahlen 2020**

| Kennzahl | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertel-wert | 2. Viertel-wert (Median) | 3. Viertel-wert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Eigenkapitalquote 2 in Prozent | 23,82 | 22,37 | 32,16 | 34,48 | 39,01 | 49,96 | 31 |
| Ausgleichsrücklage je Einwohner in Euro | 128 | 19,60 | 61,40 | 99,94 | 131 | 259 | 31 |

Trotz des positiven Verlaufs gehört der Kreis Olpe von 2016 bis 2020 jeweils zur Hälfte der Kreise mit den geringsten Eigenkapitalquoten 1. Bezieht man die Sonderposten in die Betrachtung ein, positioniert sich der Kreis im interkommunalen Vergleich noch schlechter. So liegt die Eigenkapitalquote 2 des Kreises Olpe im niedrigsten Viertel des Vergleichs.

Der Kreis Olpe plant für die Jahre 2022 und 2023 negative Jahresergebnisse in Höhe von summiert 9,13 Mio. Euro. Die geplanten Jahresergebnisse unterliegen den in Kapitel „1.3.4 Plan-Ergebnisse“ beschriebenen Risiken. Sofern die Jahresergebnisse planmäßig eintreten, werden sie das Eigenkapital auf 23,29 Mio. Euro reduzieren. Die Ausgleichsrücklage würde sich auf 9,60 Mio. Euro reduzieren. Im Vergleich zu anderen Kreisen ist die Risikovorsorge durch die Ausgleichsrücklage eher gering.

Wie bereits in Kapitel „1.3.3 Ist-Ergebnisse“ beschrieben, weist der Kreis Olpe keine außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG aus, da aufgrund seiner Isolationsrechnung keine coronbedingten Haushaltsbelastungen verbleiben. Entsprechend wird auch keine Bilanzierungshilfe das Eigenkapital zukünftig nach § 6 Abs.1 oder 2 NKF-CIG mindern.

### 1.3.6 Schulden und Vermögen

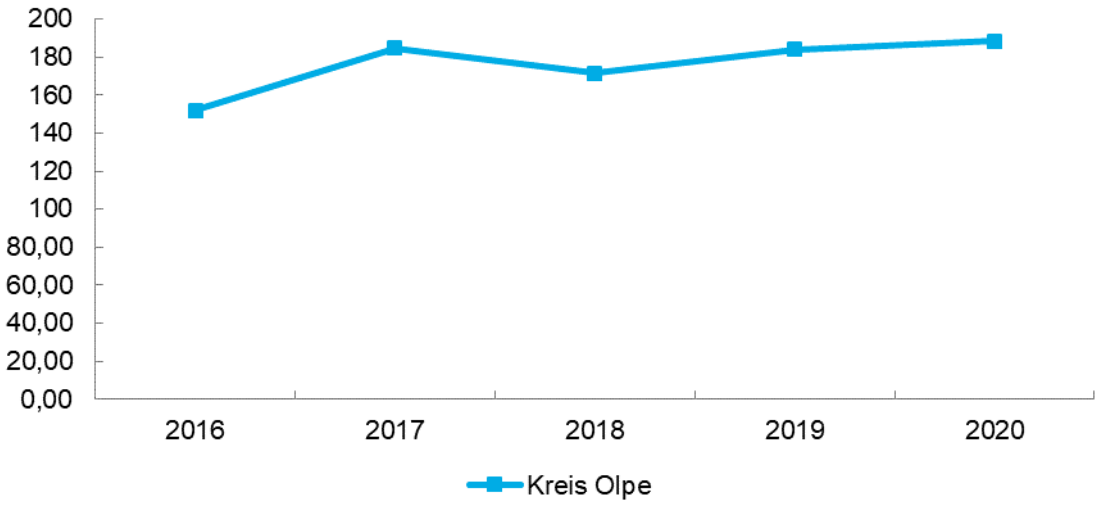
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kreise ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss.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

- Die Gesamtverbindlichkeiten der Kreises Olpe sind vergleichsweise gering. Sie werden künftig jedoch steigen.
- Das in die Kreiswerke Olpe ausgegliederte Gebäudevermögen befindet sich in einem guten baulichen und technischen Zustand. Ein größerer Reinvestitionsbedarf droht in den nächsten Jahren nicht. Gleiches gilt für die Verkehrsflächen.

*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

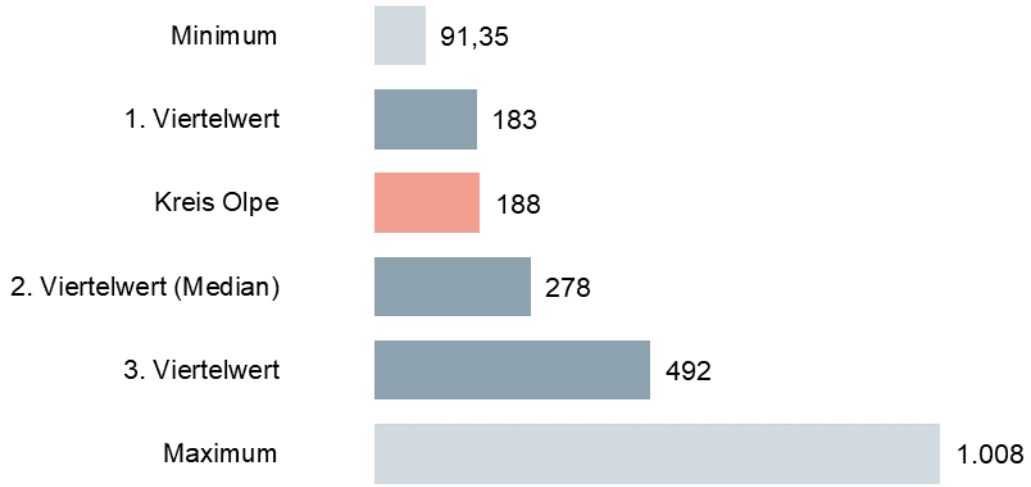
**Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kreis Olpe in Tausend Euro 2016 bis 2020**




Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2016 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen des Kreises Olpe verwendet. Für die Jahre 2019 und 2020 haben wir die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die Berechnung steht in den Tabellen 9 und 10 im Anhang.

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.

**Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2020**




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




Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern des Kreises Olpe sind vergleichsweise gering. Neben den Verbindlichkeiten des Kernhaushalts fließen die Verbindlichkeiten des Eigenbetriebs Kreiswerke Olpe und der Vermögensverwaltungsgesellschaft des Kreises Olpe mbH als 100-prozentigem Tochterunternehmen ein.

Im Betrachtungszeitraum sind die Gesamtverbindlichkeiten Konzern um 4,50 Mio. Euro auf 25,23 Mio. Euro gestiegen. Das entspricht einer Steigerung von 21,70 Prozent. Der Anstieg der Verbindlichkeiten ist vor allem auf den Anstieg der investiven Kreditverbindlichkeiten im Kernhaushalt zurückzuführen. Während die investiven Kreditverbindlichkeiten der Kreiswerke Olpe im Zeitverlauf konstant bei rund 10 Mio. Euro blieben, haben die investiven Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushalts bis 2021 um 3,67 Mio. Euro zugenommen. Das liegt an investiven Kreditaufnahmen aus dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“, bei dem Tilgung und Zinsen komplett durch das Land NRW übernommen werden und nicht durch den Kreis Olpe zu tragen sind. Liquiditätskredite bilanziert weder der Kernhaushalt, noch eine Mehrheitsbeteiligung.

Im Kernhaushalt sind neben den investiven Kreditverbindlichkeiten vor allem die Rückstellungen und damit die Schulden insgesamt gestiegen. Die Schulden haben sich von 2016 bis 2021 um 27 Mio. Euro auf 149 Mio. Euro erhöht. Ein Anstieg von 18,40 Mio. Euro ist dabei allein auf die Pensions- und Beihilferückstellungen zurückzuführen. Für die Versorgungsverpflichtungen hat der Kreis Olpe in künftigen Haushaltsjahren Auszahlungen zu leisten. Hierzu benötigt er die entsprechende Liquidität. Zur Ausfinanzierung der Versorgungsleistungen zahlt der Kreis Olpe

seit 2011 in eine Pensionsrückdeckungsversicherung ein. Bei der Betrachtung der erweiterten Effektivverschuldung beziehen wir u. a. diese in die Betrachtung mit ein, indem die gpaNRW den Schulden Vermögenspositionen gegenüberstellt, die ein Kreis liquidieren und zur Schuldenablösung einsetzen könnte. Neben liquiden Mitteln und Forderungen gehört auch die Rückdeckungsversicherung dazu. Bis 2020 ist die erweiterte Effektivverschuldung des Kreises Olpe gegenüber 2016 um rund drei Mio. Euro gesunken, weil der Wert der Rückdeckungsversicherung, aber auch der liquiden Mittel und Forderungen zugenommen hat. 2021 nimmt aber auch die erweiterte Effektivverschuldung wieder zu, weil sich die liquiden Mittel um 5,55 Mio. Euro reduziert haben. Der Wert der Rückdeckungsversicherung hat sich von 2016 bis 2021 mit einem Anstieg von 13,45 Mio. Euro auf 26,14 Mio. Euro mehr als verdoppelt.

### 1.3.6.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran.

**Anlagenabnutzungsgrade Gebäudevermögen Olpe 2020**

| Vermögensgegenstand | GND* nach Anlage 16 GemHVO bzw. KomHVO NRW von | bis | durchschnittliche GND * Kommune | durchschnittliche RND* Kommune 31.12.2019 | Anlagenabnutzungsgrad |
|---|---|---|---|---|---|
| Verwaltungsgebäude | 40,00 | 80,00 | 50,83 | 27,00 | 46,88 |
| Schulen | 40,00 | 80,00 | 58,89 | 43,82 | 45,34 |
| Schulsporthallen | 40,00 | 60,00 | 50,00 | 27,33 | 25,59 |
| Verkehrsflächen | 30,00 | 60,00 | 50,00 | 9,92 | 80,16 |

*GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

2009 hat der Kreis Olpe seinem Eigenbetrieb Kreiswerke Olpe die Aufgaben Gebäudemanagement sowie Kreisstraßenbau und –unterhaltung übertragen. In diesem Zuge wurde das Gebäudevermögen an die Kreiswerke ausgegliedert. Die Kreisstraßen werden hingegen weiter im Kernhaushalt bilanziert.

Die Kreisstraßen haben im Kreis Olpe eine relativ hohe Altersstruktur. Aufgrund des guten Zustandes ist dennoch davon auszugehen, dass kurzfristig keine außergewöhnlich hohen Investitionen erforderlich werden. Nähere Informationen zum Zustand der Straßen und zu Steuerungs- und Optimierungspotenzialen enthält Kapitel 8.4 „Verkehrsflächen“ des Teilberichts 8 „Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün“.

Der Gebäudebestand ist vergleichsweise jung. Aus rein bilanzieller Sicht haben die Gebäude noch einen Großteil ihrer Nutzungsdauer vor sich. Das spiegelt sich im Zustand der Gebäude wider. Dieser ist nach Auskunft der Kreiswerke Olpe durchgehend gut.

Im Zuge des Konjunkturpakets II wurden die Schulgebäude energetisch ertüchtigt, so dass in Zukunft zunächst keine größeren energetischen Maßnahmen erforderlich werden. Die Beleuchtung der Gebäude entspricht bereits energiesparenden Standards. Die Haustechnik ist überwiegend ebenfalls neuwertig. In einem Gebäude muss eine Heizzentrale erneuert werden. Ansonsten fallen kurzfristig nur kleinere, konsumtive Renovierungsarbeiten, wie etwa Malerarbeiten an.

Auch bei den Sporthallen sehen die Kreiswerke keinen kurzfristig anstehenden Handlungsbedarf. Die Kreissporthalle Olpe wurde 2014 kernsaniert und auch die Sporthalle des Berufskollegs in Lennestadt und der Förderschule in Attendorn haben einen technisch guten Zustand, da sie bereits saniert wurden.

Das Verwaltungsgebäude in Olpe besteht aus mehreren Gebäudeteilen, die überwiegend bereits saniert wurden. Der Bauteil B ist der einzige Abschnitt, der noch nicht saniert wurde. Sanierungsbedarf besteht für diesen hinsichtlich der Elektrik, Bodenbeläge, Türen und Fenster. In etwa drei bis vier Jahren soll ein neues Gefahrenabwehrzentrum errichtet werden, in das dann auch Personal zieht, das derzeit im Verwaltungsgebäude Olpe untergebracht ist. Dann wird die Flächennutzung des Gebäudeteils auch hinsichtlich eines potenziellen Flächenüberhangs neu

überdacht werden müssen. Das Teileigentum an den Rathäusern in Attendorn und Lennestadt erfordert ebenfalls keine Reinvestitionen in näherer Zukunft.

Die größte Investition in den kommenden Jahren ist der Neubau des Gefahrenabwehrzentrums. Hierfür sehen die Kreiswerke Olpe zum Zeitpunkt der Prüfung Ausgaben von 28,20 Mio. Euro vor. Die Baukosten werden aufgrund der allgemeinen Preisentwicklungen voraussichtlich noch steigen.

Belastungen aus dem aktuellen Gebäudebestands werden sich zukünftig jedoch hinsichtlich der steigenden Energiepreise ergeben. Die Gebäude werden zu annähernd 100 Prozent mit Gas beheizt. Nur das Berufskolleg in Olpe hat ergänzend zu zwei Gasbrennwertgeräten einen Holzpelletkessel, der den Grundheizbedarf deckt. Ggf. soll dieser zukünftig durch einen größeren Kessel mit mehr Leistungsvermögen ersetzt werden.

#### 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 Finanzplanung Kreis Olpe in Mio. Euro 2022 bis 2025**

| Kennzahlen | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|---|---|---|---|---|
| Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit | -4,18 | -0,42 | 3,74 | 2,32 |
| + Saldo aus Investitionstätigkeit | -10,32 | -8,12 | -6,43 | -3,48 |
| **= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag** | **-14,50** | **-8,54** | **-2,70** | **-1,16** |
| + Saldo aus Finanzierungstätigkeit | 6,48 | 1,75 | 0,88 | -0,22 |
| **= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln** | **-8,02** | **-6,79** | **-1,82** | **-1,38** |

Der Kreis Olpe plant nur in zwei von vier Jahren einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. In Summe belaufen sich die Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit im Planungszeitraum auf nur 1,46 Mio. Euro. Damit verbleiben dem Kreis kaum Mittel, die er für ordentliche Tilgungsleistungen oder darüber hinaus für Investitionen einsetzen kann.

Den für die Jahre 2022 bis 2025 geplanten investiven Finanzierungsdarf von 28,35 Mio. Euro müsste er dann zu einem großen Teil über liquide Mittel oder Kredite decken. Er plant investive Kreditaufnahmen von summiert 12,24 Mio. Euro. Der Bestand der liquiden Mittel würde sich bis zum Ende des Planungszeitraums 2025 auf 10,63 Mio. Euro reduzieren.

## 1.4 Haushaltssteuerung

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

- Informationen zur Haushaltssituation,
- Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung,
- Ermächtigungsübertragungen und
- Fördermittelmanagement.

### 1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

➔ Der Kreis Olpe hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzungen nicht ein. Durch ein regelmäßiges Finanzberichtswesen sind die Entscheidungsträger dennoch in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

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

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

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

Während der **Kreis Olpe** die gesetzlichen Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse in der Vergangenheit einhielt, überschritt er die Fristen zur Anzeige seiner Haushaltssatzungen bei der Aufsichtsbehörde. Nachdem er die Haushaltssatzungen der Jahre 2015 bis 2018 jeweils erst im März des jeweiligen Haushaltsjahres angezeigt hat, konnte er die gesetzliche Frist zur Anzeige der Haushaltssatzung in den Jahren 2019 und 2020 annähernd halten. Hier beschloss der Kreistag die Haushaltssatzungen bereits im Dezember des Vorjahres. Der Politik und Verwaltung lagen damit alle haushaltswirtschaftlichen Informationen zu Beginn dieser Haushaltsjahre vor.

Die verlängerte Frist des § 4 Abs. 6 NKF-CIG (01. März 2021) überschritt der Kreis Olpe erneut. Die Verzögerungen hingen mit den zu diesem Zeitpunkt noch unsicheren finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie zusammen.

Der Kreis führt ein Finanzberichtswesen. Hierzu erstellt der Fachdienst Finanzen in der Regel jährlich drei Finanzcontrollingberichte, mit denen er die Verwaltungsleitung und den Kreistag über wesentliche Abweichungen zu den beschlossenen Planansätzen des Ergebnisplans, der Investitionen sowie Zielen und Kennzahlen auf Produktebene informiert. Im Zuge der Corona-Pandemie berichtete der Kreis noch häufiger.

### 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

➔ **Feststellung**
Der Umlagebedarf des Kreises Olpe steigt konstant. Der Kreis kann steigende Aufwendungen nicht durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren.

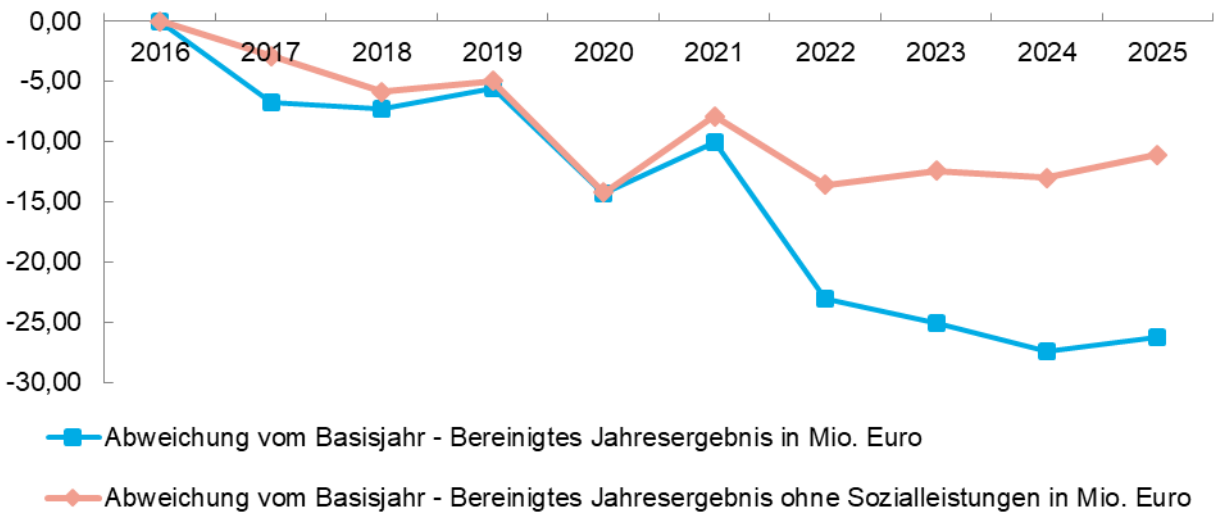
*Ein Kreis hat nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW seine Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung seiner Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für ihn eine dauernde Aufgabe, seine finanzielle Leistungskraft und seinen Aufgabenbestand in Einklang 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. Eine Sonderumlage nach § 56 c KrO NRW hat der Kreis Olpe nicht erhoben. Als Sondereffekt hat die gpaNRW im Jahr 2020 die erhöhte Erstattung des Bundes für die Kosten der Unterkunft bereinigt. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung des Kreises Olpe 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 Tabelle 12 in der Anlage enthält die Berechnungen hierzu.

**Bereinigte Jahresergebnisse Kreis Olpe in Mio. Euro 2016 bis 2025**




2016 bis 2021: Ist-Jahre, ab 2022: Plan-Jahre

Das bereinigte Jahresergebnis ist ausgehend von Basisjahr 2016 negativ. Das gilt für die Ist- und die Planjahre. Im letzten Ist-Jahr 2021 ist das bereinigte Jahresergebnis 10,04 Mio. Euro schlechter als 2016. Bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums 2025 verschlechtert es sich um weitere 16,22 Mio. Euro. Das bedeutet, dass der Umlagebedarf weiter steigen wird (vgl. Kapitel „1.3.4 Plan-Ergebnisse“).

Die bereinigten Jahresergebnisse entwickeln sich damit schlechter als die nicht bereinigten Jahresergebnisse. Mit Ausnahme des Jahres 2017 lagen die nicht bereinigten Jahresergebnisse auf dem Niveau des Jahresergebnisses 2016. 2019 war sogar deutlich besser. Das zeigt, dass der Kreis die stetig steigenden Aufwendungen nur durch eine ebenfalls steigende Kreisumlage kompensieren konnte. Dem Kreis ist es nicht gelungen, Aufwandssteigerungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich regelmäßig durch Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie allgemeine Preissteigerungen. Allein die Personalaufwendungen haben sich von 2016 bis 2021 um 9,23 Mio. Euro (30,67 Prozent) erhöht.

Die Grafik verdeutlicht, dass die Sozialleistungen in den Ist-Jahren nicht wesentlich zu einer Ergebnisverschlechterung beitragen[7]. Die Trendlinien haben in den Jahren 2018 bis 2021 einen ähnlichen Verlauf, in den Jahren 2019 bis 2020 verlaufen sie sogar annähernd identisch. Das Defizit aus dem Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe wird durch die Erträge aus der Jugendamtsumlage weitestgehend kompensiert. Begünstigend wirken sich vor allem die Verbesserungen aus, die der Kreis Olpe im Produktbereich „Soziale Leistungen“ erzielen kann. Die deutlichste Verbesserung gegenüber dem Vorjahr ergibt sich dabei im Jahr 2020. Hier hat der Kreis Olpe erstmals die erhöhte Kostenerstattung des Bundes für die Leistungen der Unter-

[7] Unter „Sozialleistungen“ versteht die gpaNRW an dieser Stelle den Saldo aus den Erträgen der Jugendamtsumlage, den Aufwendungen der Landschaftsumlage sowie die Teilergebnisse der Produktbereiche „Soziale Leistungen“ sowie „Kinder-, Jugend-, und Familienhilfe“

kunft erhalten. Ab 2022 plant der Kreis wieder einen höheren Fehlbetrag in diesem Produktbereich und ebenfalls eine steigende Landschaftsumlage, so dass die Schere zwischen den geplanten bereinigten Jahresergebnissen und den geplanten bereinigten Jahresergebnissen ohne Sozialleistungen ab dann auseinandergeht.

Insgesamt zeigt die Betrachtung der bereinigten Jahresergebnisse, dass der Kreis gefordert ist, Konsolidierungsmöglichkeiten zu entwickeln, um seine kreisangehörigen Kommunen nachhaltig zu entlasten. Eine temporäre Reduzierung der Kreisumlage hat keine nachhaltige Entlastungswirkung.

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

- Der Kreis Olpe hat seine Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen nach § 22. Abs. 1 KomHVO in einer Dienstanweisung geregelt.

- **Feststellung**
  Die investiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze des Kreises Olpe deutlich. Der Kreis nimmt diese nicht einmal zur Hälfte in Anspruch.

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

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

Der **Kreis Olpe** hat die Grundsätze für die Übertragung von Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen in seinen Richtlinien zur budgetorientierten Haushaltswirtschaft (Budgetierungsrichtlinien) geregelt. Nach diesen ermöglicht er konsumtive Ermächtigungsübertragungen nur in begründeten Ausnahme fällen. Im Übrigen trifft er Regelungen zu zeitlichen Fristen für die Übertragung von

- bereits begonnenen Maßnahmen,
- noch nicht begonnenen Maßnahmen und
- zweckgebundenen Verpflichtungen.

Auch das Verfahren zur Übertragung von Ermächtigungsübertragungen regelt der Kreis in den Budgetierungsrichtlinien.

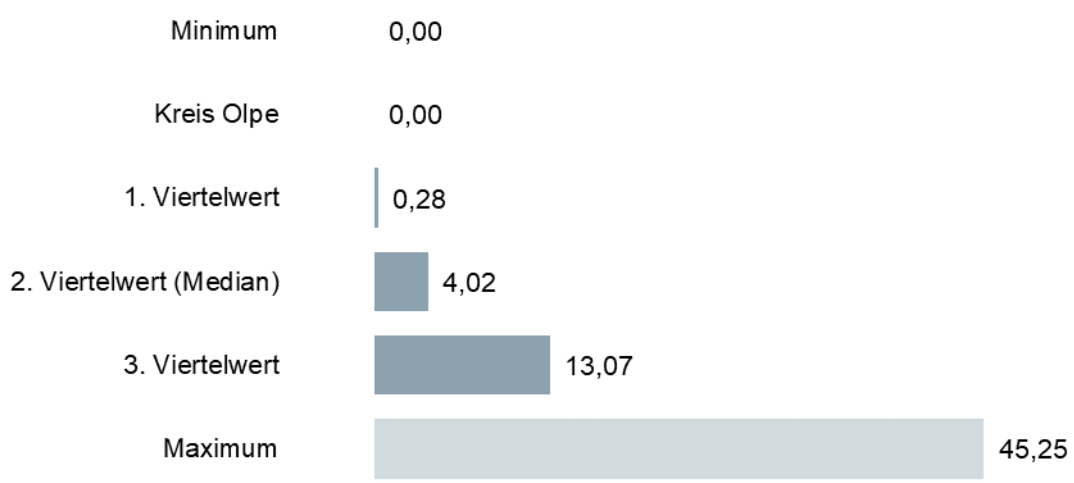
**Ordentliche Aufwendungen Kreis Olpe 2016 bis 2021**

| Kennzahlen | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Haushaltsansatz in Mio. Euro | 191 | 202 | 214 | 223 | 238 | 256 |

| Kennzahlen | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro | 0,00 | 0,16 | 0,05 | 0,01 | 0,00 | 0,03 |
| **Ansatzerhöhungsgrad in Prozent** | **0,00** | **0,08** | **0,02** | **0,01** | **0,00** | **0,01** |
| Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro | 191 | 202 | 214 | 223 | 238 | 256 |
| **Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent** | **0,00** | **0,08** | **0,02** | **0,01** | **0,00** | **0,01** |
| Ist-Ergebnis in Mio. Euro | 191 | 209 | 213 | 220 | 241 | 252 |
| **Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent** | **99,64** | **103** | **99,51** | **98,87** | **101** | **98,75** |

Wie in seinen Budgetierungsrichtlinien vorgesehen, überträgt der Kreis nur in Ausnahmefällen konsumtive Haushaltsermächtigungen. In das Jahr 2020 hat er gar keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen übertragen. Im interkommunalen Vergleich bildet er mit anderen Kreisen, die keine konsumtiven Ermächtigungen übertragen haben, das Minimum.

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




In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen.

**Investive Auszahlungen Kreis Olpe 2016 bis 2021**

| Kennzahlen | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Haushaltsansatz in Mio. Euro | 9,55 | 20,52 | 24,54 | 22,62 | 34,43 | 21,88 |
| Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro | 4,77 | 4,39 | 9,12 | 18,39 | 8,88 | 26,18 |

| Kennzahlen | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Ansatzerhöhungsgrad in Prozent** | **49,99** | **21,41** | **37,16** | **81,31** | **25,80** | **119,70** |
| Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro | 14,32 | 24,91 | 33,65 | 41,02 | 43,31 | 48,07 |
| **Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent** | **33,33** | **17,64** | **27,09** | **44,84** | **20,51** | **54,46** |
| Ist-Ergebnis in Mio. Euro | 6,44 | 9,30 | 11,57 | 22,88 | 9,94 | 25,57 |
| **Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent** | **45,01** | **37,35** | **34,39** | **55,78** | **22,95** | **53,19** |

In den Jahren 2016 bis 2021 hat der Kreis Olpe investive Auszahlungsermächtigungen von durchschnittlich 11,96 Mio. Euro übertragen. Je Einwohner sind das rund 90 Euro. Dabei hat er 2021 fast dreimal so viele Ermächtigungen übertragen, wie 2020.

Die übertragenen Ermächtigungen beziehen sich auf eine überschaubare Anzahl investiver Maßnahmen. Besonders werthaltig sind dabei die Übertragungen für den zeitlichen Verzug von investiven Maßnahmen für Kindertageseinrichtungen und Maßnahmen zum Breitbandausbau.

Die Haushaltsansätze der investiven Auszahlungen werden beim Kreis Olpe durch investive Ermächtigungsübertragungen durchschnittlich um 55,89 Prozent erhöht. Im Jahr 2021 wurde der Haushaltsansatz durch die investiven Ermächtigungsübertragungen sogar mehr als verdoppelt.

Durchschnittlich nimmt der Kreis Olpe seine fortgeschriebenen Haushaltsansätze nicht einmal zur Hälfte in Anspruch.

Im interkommunalen Vergleich positioniert der Kreis Olpe sich wie folgt:

**Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) 2020**

| Kennzahlen | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro | 66,31 | 0,00 | 33,70 | 64,15 | 113 | 292 | 31 |
| Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent | 25,80 | 0,00 | 31,22 | 66,61 | 117 | 212 | 31 |
| Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent | 22,95 | 18,93 | 34,44 | 41,60 | 53,21 | 110 | 31 |

Bedingt durch eine geringe Einwohnerzahl sind die investiven Ermächtigungsübertragungen je Einwohner überdurchschnittlich. Gemessen daran, inwieweit der Kreis Olpe seine Haushaltsansätze durch Ermächtigungsübertragungen erhöht, liegt der Wert 2020 im niedrigsten Viertel der Vergleichskreise. Auch wenn man statt diesem Wert den zuvor dargestellten Durchschnittswert der Jahre 2016 bis 2021 i. H. v. 55,89 Prozent berücksichtigt, wäre dieser noch unterdurchschnittlich.

Unterdurchschnittlich ist ebenfalls der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes. 2020 nimmt nur ein weiterer Kreis noch weniger Mittel in Anspruch. Im Durchschnitt sind dies beim Kreis Olpe 41,45 Prozent.

Die Gründe, die dazu führen, dass der Kreis Olpe die im Haushaltsplan veranschlagten investiven Auszahlungsermächtigungen nicht (vollständig) ausschöpft und in Folgejahre verschiebt, sind vielfältig. Das ist bei anderen Kreisen und Kommunen nicht anders. Vielfach liegt es an planungsbedingten, vertraglichen, vergabe- und zuwendungsrechtlichen, technischen oder personellen Problemen, die zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen führen. Dennoch sollte der Kreis die beschriebene Situation und den Vergleich mit den anderen Kreisen zum Anlass nehmen, seine Veranschlagungspraxis kritisch zu hinterfragen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagen, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Zudem sollte er die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO bei der Veranschlagung für Baumaßnahmen konsequent einhalten.

### 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**
Der Kreis Olpe nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift dabei auch auf externe Beratungsangebote zurück. Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise hat der Kreis noch nicht verschriftlicht. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierbar.

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

Der **Kreis Olpe** hat bislang keine verschriftlichten strategischen Vorgaben getroffen, die eine standardisierte Akquise von Fördermitteln vorsehen. Es ist für den Kreis jedoch selbstverständlich, dass er keine Fördersummen verfallen lässt, die er aus Fördermitteln generieren könnte. Verschriftliche strategische Vorgaben, z. B. in Form von Zielvorgaben, räumen der Fördermittelakquise nochmals eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte sein Bestreben, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind, schriftlich fixieren.

Der Kreis Olpe akquiriert Fördermittel aktuell entweder in der Kämmerei oder dezentral in den Fachdiensten. Dabei wird im Verfahren entschieden, wer die Akquise übernimmt. Ziel ist, dass derjenige die Fördermittel akquiriert, der das größte Fachwissen mitbringt.

Eine Dienstanweisung zur Fördermittelakquise und –bewirtschaftung hält der Kreis Olpe aufgrund des eingespielten Verfahrens nicht für notwendig. Aus Sicht der gpaNRW kann eine Dienstanweisung oder ein in sonstiger Weise festgelegter Prozess jedoch auf operativer Ebene helfen, die strategische Zielvorgabe umzusetzen. Die Regelung sollte mindestens auf folgende Inhalte eingehen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme nebst Dokumentation.
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen.
- Notwendige Interaktionen mit anderen Fachbereichen oder -diensten (z. B. Finanzen).
- Regelungen zu einem einheitlichen Verfahren bei der Antragstellung, um die Ablehnung von Anträgen zu vermeiden.
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

Mit Ausnahmen von Förderungen der Europäischen Union fühlt sich der Kreis Olpe bezüglich möglicher Förderungen bereits gut informiert. Er greift bei der Fördermittelrecherche beispielsweise auf Informationen des Landkreistages oder aus Förderdatenbanken zurück. Externe Beratungsangebote nutzt er ebenfalls.

Die dezentralen Einheiten haben einen Überblick über ihre Förderprojekte. Ein Gesamtüberblick über alle möglichen Förderprojekte fehlt dem Kreis jedoch bislang. Ein zentraler Überblick über alle Maßnahmen ermöglicht es, Fördermaßnahmen bei Bedarf zu kombinieren, um eine Förderfähigkeit zu erzielen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte einen umfassenden Überblick über alle seine möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte er diese zentral dokumentieren.

### 1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

➔ **Feststellung**
Der Kreis Olpe hat kein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann er noch weiterentwickeln.

*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.*

Der **Kreis Olpe** bewirtschaftet seine Fördermittel aktuell dezentral in den Fachdiensten. Die Sachbearbeiter bzw. Sachbearbeiterinnen sind individuell dafür verantwortlich, dass die Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid realisiert werden. Der Kreis hat bisher keine zentrale Datei oder Datenbank, in der er die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte pflegt. Eine zentrale Datei oder Datenbank würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt.

Die Datei sollte mindestens folgende wesentliche Informationen abbilden:

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

Ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen hat der Kreis Olpe bislang ebenfalls nicht etabliert. Dieses wäre hilfreich, um Fördermitteldaten zu beschaffen, aufzubereiten und zu analysieren. Auf dieser Basis könnte der Kreis dann geeignete Steuerungsmaßnahmen einleiten, um das Förderziel zu erreichen und die ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahme sicherzustellen. Bislang berichtet der Kreis im Zuge der Projektabwicklungen an den Kreistag.

→ **Empfehlung**
Der Kreis sollte – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Politik und Fördergeber regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.

# 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|---|---|---|---|---|---|
| **Haushaltssteuerung** | | | | | |
| F1 | Der Umlagebedarf des Kreises Olpe steigt konstant. Der Kreis kann steigende Aufwendungen nicht durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren. | 67 | | | |
| F2 | Die investiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze des Kreises Olpe deutlich. Der Kreis nimmt diese nicht einmal zur Hälfte in Anspruch. | 69 | E2 | Der Kreis Olpe sollte investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagen, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Zudem sollte er die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO bei der Veranschlagung für Baumaßnahmen konsequent einhalten. | 72 |
| F3 | Der Kreis Olpe nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift dabei auch auf externe Beratungsangebote zurück. Strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise hat der Kreis noch nicht verschriftlicht. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierbar. | 72 | E3.1 | Der Kreis Olpe sollte sein Bestreben, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind, schriftlich fixieren. | 73 |
| | | | E3.2 | Der Kreis Olpe sollte einen umfassenden Überblick über alle seine möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte er diese zentral dokumentieren. | 73 |
| F4 | Der Kreis Olpe hat kein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann er noch weiterentwickeln. | 73 | E4.1 | Der Kreis Olpe sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt. | 74 |

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | E4.2 | Der Kreis sollte – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Politik und Fördergeber regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren. | 74 |

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

| Kennzahlen | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation** | | | | | | | |
| Aufwandsdeckungsgrad | 101 | 97,33 | 99,27 | 101 | 102 | 106 | 31 |
| Eigenkapitalquote 1 | 13,43 | 6,53 | 11,24 | 18,42 | 22,65 | 36,46 | 31 |
| Eigenkapitalquote 2 | 23,82 | 22,37 | 32,16 | 34,48 | 39,01 | 49,96 | 31 |
| Fehlbetragsquote | | Siehe Anmerkung im Tabellenfuß | | | | | |
| **Vermögenslage** | | | | | | | |
| Infrastrukturquote | 17,92 | 0,02 | 14,75 | 17,92 | 21,21 | 37,44 | 31 |
| Abschreibungsintensität | 1,79 | 1,14 | 1,78 | 2,01 | 2,36 | 2,98 | 31 |
| Drittfinanzierungsquote | 68,40 | 28,75 | 37,77 | 47,54 | 68,46 | 89,69 | 30 |
| Investitionsquote | 170 | 63,83 | 147 | 193 | 245 | 544 | 31 |
| **Finanzlage** | | | | | | | |
| Anlagendeckungsgrad 2 | 131 | 92,79 | 102 | 108 | 113 | 165 | 31 |
| Liquidität 2. Grades | 529 | 44,91 | 132 | 203 | 284 | 979 | 31 |
| Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren) | | Siehe Anmerkung im Tabellenfuß | | | | | |
| Kurzfristige Verbindlichkeitsquote | 3,94 | 3,33 | 4,94 | 6,79 | 8,93 | 15,01 | 31 |

| Kennzahlen | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Zinslastquote | 0,12 | 0,00 | 0,05 | 0,12 | 0,28 | 0,68 | 31 |
| **Ertragslage** | | | | | | | |
| Allgemeine Umlagenquote | 53,75 | 31,79 | 41,86 | 45,93 | 52,09 | 64,04 | 31 |
| Zuwendungsquote | 19,33 | 1,88 | 13,40 | 19,27 | 21,70 | 29,22 | 31 |
| Personalintensität | 16,37 | 9,00 | 13,33 | 15,64 | 16,87 | 20,47 | 31 |
| Sach- und Dienstleistungsintensität | 10,81 | 3,14 | 7,09 | 9,73 | 11,59 | 16,43 | 31 |
| Transferaufwandsquote | 58,83 | 47,18 | 53,55 | 59,13 | 68,19 | 76,08 | 31 |

Die Fehlbetragsquote berechnet die gpaNRW nur, wenn ein Kreis tatsächlich einen Fehlbetrag ausweist. Weist er einen Überschuss aus, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.
Dynamischer Verschuldungsgrad: Bei Kreisen, die einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen oder die keine Effektivverschuldung haben, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.
Die Aussagekraft des Vergleichs beider Kennzahlen ist insofern eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund weist die gpaNRW keinen Vergleich bei diesen beiden Kennzahlen aus.

**Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Kreis Olpe in Mio. Euro 2016 bis 2020**

| Kennzahl | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Ø 2016 bis 2020 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro | 12,44 | 12,25 | 11,46 | 10,24 | 7,32 | 10,81 |

**Tabelle 4: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Kreis Olpe in Mio. Euro 2017 bis 2021**

| Kennzahl | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Ø 2017 bis 2021 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro | 12,25 | 11,46 | 10,24 | 7,32 | 10,81 | 10,42 |

**Tabelle 5: Umlagebedarf Kreis Olpe 2016 bis 2021**

| Kennzahl | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Aufwendungen in Mio. Euro | 191 | 209 | 213 | 220 | 241 | 253 |
| - Erträge in Mio. Euro | 193 | 209 | 216 | 226 | 243 | 254 |
| + Allgemeine Kreisumlage in Mio. Euro | 70,15 | 74,29 | 78,67 | 80,92 | 86,63 | 80,91 |
| **Umlagebedarf in Mio. Euro** | **67,63** | **74,51** | **75,90** | **75,44** | **84,39** | **79,29** |
| Umlagebedarf je EW in Euro | 496 | 552 | 563 | 560 | 630 | 595 |
| **Umlagevolumen in Mio. Euro** | **70,15** | **74,29** | **78,67** | **80,92** | **86,63** | **80,91** |
| Umlagevolumen je EW in Euro | 514 | 550 | 584 | 600 | 647 | 607 |
| Differenz von Umlagevolumen je EW und Umlagebedarf je EW in Euro entspricht dem Jahresergebnis je EW | 18,53 | -1,64 | 20,53 | 40,63 | 16,72 | 12,15 |
| Verhältnis von Umlagevolumen und Umlagebedarf in Prozent | 104 | 99,70 | 104 | 107 | 103 | 102 |

**Tabelle 6: Umlagebedarfe ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II Kreis Olpe in Mio. Euro 2016 bis 2021**

| Kennzahl | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Umlagebedarf in Mio. Euro | 67,63 | 74,51 | 75,90 | 75,44 | 84,39 | 79,29 |
| + Direkte Kostenbeteiligung der kreisangehörigen Kommunen in Mio. Euro | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| **Umlagebedarf inklusive Kostenbeteiligung SGB II in Mio. Euro** | **67,63** | **74,51** | **75,90** | **75,44** | **84,39** | **79,29** |
| + Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro | 12,44 | 12,25 | 11,46 | 10,24 | 7,32 | 10,81 |
| - Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten in Mio. Euro | 1,02 | 1,44 | 1,48 | 1,67 | 1,68 | 2,23 |
| - Landschaftsumlage in Mio. Euro | 32,27 | 34,63 | 35,12 | 35,10 | 37,79 | 38,26 |
| **Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II in Mio. Euro** | **46,77** | **50,69** | **50,76** | **48,91** | **52,24** | **49,61** |
| **Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je EW in Euro** | **343** | **376** | **377** | **363** | **390** | **372** |

**Tabelle 7: Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen Kreis Olpe 2016 bis 2021**

| Kennzahl | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Umlagebedarf in Mio. Euro | 67,63 | 74,51 | 75,90 | 75,44 | 84,39 | 79,29 |
| + Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro | 12,44 | 12,25 | 11,46 | 10,24 | 7,32 | 10,81 |
| - Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten in Mio. Euro | 1,02 | 1,44 | 1,48 | 1,67 | 1,68 | 2,23 |
| - Landschaftsumlage in Mio. Euro | 32,27 | 34,63 | 35,12 | 35,10 | 37,79 | 38,26 |
| +Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen in Mio. Euro | -21,04 | -20,82 | -20,22 | -20,10 | -16,85 | -17,74 |
| **Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen in Mio. Euro** | **25,73** | **29,87** | **30,54** | **28,81** | **35,39** | **31,87** |
| **Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen je EW in Euro** | **189** | **221** | **227** | **214** | **264** | **239** |

**Tabelle 8: Eigenkapital Kreis Olpe in Mio. Euro 2016 bis 2021**

| Kennzahlen | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Eigenkapital | 20,54 | 20,32 | 23,08 | 28,56 | 30,80 | 32,42 |
| Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| **Eigenkapital 1** | **20,54** | **20,32** | **23,08** | **28,56** | **30,80** | **32,42** |
| Sonderposten für Zuwendungen | 21,98 | 22,07 | 22,72 | 23,68 | 23,83 | 23,52 |
| Sonderposten für Beiträge | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| **Eigenkapital 2** | **42,52** | **42,38** | **45,80** | **52,24** | **54,63** | **55,94** |
| **Bilanzsumme** | **176** | **184** | **195** | **218** | **229** | **247** |

**Tabelle 9: Gesamtverbindlichkeiten Kreis Olpe in Mio. Euro 2016 bis 2018**

| Kennzahlen | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---|---|---|
| Anleihen Gesamtbilanz | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen Gesamtbilanz | 14,08 | 17,55 | 17,62 |
| Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung Gesamtbilanz | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen Gesamtbilanz | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen Gesamtbilanz | 4,41 | 5,37 | 2,90 |
| Sonstige Verbindlichkeiten Gesamtbilanz | 1,44 | 1,91 | 2,24 |
| Erhaltene Anzahlungen Gesamtbilanz | 0,80 | 0,08 | 0,35 |
| **Gesamtverbindlichkeiten** | **20,73** | **24,91** | **23,11** |

**Tabelle 10: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kreis Olpe in Mio. Euro 2019 bis 2020**

| Grunddaten Kernhaushalt | 2019 | 2020 |
|---|---|---|
| Verbindlichkeiten Kernhaushalt | 16,14 | 17,25 |
| + Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen | 13,01 | 12,32 |
| - Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen | 0,00 | 0,00 |
| - Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen | 0,00 | 0,00 |
| - Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen | 0,00 | 0,00 |
| - Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen | 0,00 | 0,00 |
| - Ausleihungen an verbundene Unternehmen | 2,00 | 2,00 |
| - Ausleihungen an Sondervermögen | 0,00 | 0,00 |
| - Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen | 0,00 | 0,00 |
| - Forderungen gegenüber Sondervermögen | 0,12 | 0,10 |
| - Wesentliche zu eliminierende Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen untereinander | 2,48 | 2,24 |
| **Gesamtverbindlichkeiten Konzern** | **24,79** | **25,23** |

*Kreiswerke Olpe, Vermögensverwaltungsgesellschaft des Kreises Olpe mbH

**Tabelle 11: Schulden Kreis Olpe in Mio. Euro 2016 bis 2021**

| Kennzahlen | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Anleihen | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen | 4,53 | 7,11 | 7,67 | 8,18 | 8,64 | 8,21 |
| Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleich-kommen | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |

| Kennzahlen | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen | 3,34 | 4,45 | 2,30 | 3,11 | 3,12 | 2,44 |
| Verbindlichkeiten aus Transferleistungen | 0,56 | 1,00 | 1,18 | 2,66 | 2,89 | 3,52 |
| Sonstige Verbindlichkeiten | 1,33 | 1,52 | 1,24 | 1,63 | 1,93 | 2,32 |
| Erhaltene Anzahlungen | 0,78 | 0,05 | 0,33 | 0,56 | 0,67 | 1,52 |
| **Verbindlichkeiten** | **10,54** | **14,13** | **12,71** | **16,14** | **17,25** | **18,01** |
| Rückstellungen | 103 | 105 | 111 | 113 | 119 | 124 |
| Sonderposten für den Gebührenausgleich | 8,69 | 8,94 | 9,71 | 9,56 | 8,13 | 7,64 |
| **Schulden** | **122** | **128** | **134** | **138** | **144** | **149** |
| Forderungen | 13,42 | 12,92 | 14,81 | 15,48 | 16,51 | 17,03 |
| Liquide Mittel | 24,30 | 25,98 | 27,26 | 31,23 | 34,19 | 28,64 |
| **Effektive Schulden** | **84,49** | **89,45** | **91,71** | **91,55** | **93,65** | **104** |
| Ausleihungen | 0,24 | 2,20 | 2,18 | 2,16 | 2,14 | 2,11 |
| Wertpapiere des Anlagevermögens | 12,69 | 15,35 | 17,18 | 20,20 | 23,03 | 26,14 |
| Wertpapiere des Umlaufvermögens | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Sonstige Vermögensgegenstände | 1,29 | 2,45 | 3,22 | 0,72 | 1,36 | 1,11 |
| **Erweiterte Effektivverschuldung** | **70,27** | **69,45** | **69,12** | **68,47** | **67,13** | **74,23** |

**Tabelle 12: Bereinigte Jahresergebnisse in Mio. Euro Kreis Olpe 2016 bis 2025**

| Kennzahl | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Jahresergebnis in Mio. Euro | 2,53 | -0,22 | 2,77 | 5,48 | 2,24 | 1,62 | -6,92 | -2,21 | 0,00 | 0,00 |
| Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro | 12,44 | 12,25 | 11,46 | 10,24 | 7,32 | 10,81 | 9,04 | 8,78 | 9,18 | 9,61 |
| Allgemeine Kreisumlage in Mio. Euro | 70,15 | 74,29 | 78,67 | 80,92 | 86,63 | 80,91 | 87,15 | 94,15 | 98,35 | 96,71 |

| Kennzahl | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Sonderumlage in Mio. Euro | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| **Standardbereinigung in Mio. Euro** | **82,59** | **86,54** | **90,13** | **91,16** | **93,95** | **91,72** | **96,18** | **103** | **108** | **106** |
| Saldo Sondereffekte in Mio. Euro | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 2,66 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| **Bereinigtes Jahresergebnis - Wirkung kommunale Haushaltssteuerung in Mio. Euro** | **-80,06** | **-86,76** | **-87,36** | **-85,68** | **-94,38** | **-90,10** | **-103** | **-105** | **-108** | **-106** |
| Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen in Mio. Euro | -21,04 | -20,82 | -20,22 | -20,10 | -16,85 | -17,74 | -21,80 | -21,91 | -22,11 | -21,92 |
| Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend-, Familienhilfe in Mio. Euro | -28,08 | -31,32 | -33,43 | -36,58 | -42,09 | -46,11 | -49,74 | -53,12 | -55,34 | -56,95 |
| Jugendamtsumlage in Mio. Euro | 28,78 | 30,35 | 34,71 | 38,54 | 44,03 | 47,33 | 50,47 | 53,92 | 56,18 | 57,86 |
| Landschaftsumlage in Mio. Euro | 32,27 | 34,63 | 35,12 | 35,10 | 37,79 | 38,26 | 40,99 | 44,14 | 45,80 | 46,78 |
| **Saldo aus Sozialleistungen in Mio. Euro** | **-52,60** | **-56,42** | **-54,06** | **-53,24** | **-52,71** | **-54,77** | **-62,06** | **-65,26** | **-67,07** | **-67,79** |
| **Bereinigtes Jahresergebnis ohne Sozialleistungen in Mio. Euro** | **-27,46** | **-30,34** | **-33,30** | **-32,44** | **-41,67** | **-35,33** | **-41,04** | **-39,89** | **-40,46** | **-38,53** |
| Abweichung vom Basisjahr - Bereinigtes Jahresergebnis in Mio. Euro | 0,00 | -6,70 | -7,30 | -5,62 | -14,31 | -10,04 | -23,04 | -25,08 | -27,46 | -26,26 |
| Abweichung vom Basisjahr - Bereinigtes Jahresergebnis ohne Sozialleistungen in Mio. Euro | 0,00 | -2,88 | -5,84 | -4,98 | -14,21 | -7,87 | -13,58 | -12,43 | -13,00 | -11,07 |

Ist-Werte bis 2021, ab 2022 Plan-Daten

# 2. Tax Compliance Management System

## 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Olpe 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 Olpe hat frühzeitig mit der Bestandsanalyse den ersten Projektschritt zur Einführung eines TCMS begonnen. Der Kreis hat das Projekt nach Beginn in 2016 mehrfach unterbrochen, sodass sich die Fortführung stark verzögerte. Notwendige Strukturen, Funktionen und Berichtswege müssen noch festgelegt werden. Dies schafft die Basis, um die Prozesse zum TCMS etablieren und schließlich das Projekt voranbringen zu können. Hierfür sind die erforderlichen Personalressourcen bereit zu stellen.

Die Festlegungen zum TCMS sollten in einer Dienstanweisung verankert werden. In diesem Zusammenhang sollten auch die Arbeitsprozesse zum TCMS verbindlich festgeschrieben und sorgfältig aufgebaut werden. Der Prozessablauf zu den Umsatzsteuervoranmeldungen und -erklärungen sollte skizziert und in die Dienstanweisung aufgenommen werden. Zusätzlich sollten weitere Arbeitsprozesse zum TCMS in die Praxis eingebunden werden. Von besonderer Bedeutung sind an dieser Stelle ein regelmäßiges Berichtswesen und Kontrollmaßnahmen sowie deren Dokumentation.

Der vorliegende Bericht bildet den Sachstand beim Kreis Olpe im Juni 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 Olpe 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 Olpe hat von der Übergangsregelung des § 27 Abs. 22 UStG Gebrauch gemacht und wendet über eine Optionserklärung gegenüber dem Finanzamt weiterhin die alte Rechtslage an. Die bis zum 31. Dezember 2022 gültige Optionsfrist wurde vom Gesetzgeber im Dezember 2022 erneut um zwei Jahre verlängert. Hierdurch ist der Kreis Olpe bis zum 31. Dezember 2024 nur mit seinen Betrieben gewerblicher Art (BgA) umsatzsteuerpflichtig. Der Kreis Olpe hat lediglich einen BgA und zwar den BgA Gutachterausschuss.

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

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

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

## 2.4 Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS

➔ **Feststellung**
Der vom Kreis Olpe aufgestellte Zeit- und Projektplan sieht die Einrichtung eines TCMS noch in 2022 vor. Die Planung ist nur eingeschränkt bekannt gemacht worden.

*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 Olpe** hat im Juni 2022 eine Zeit- und Projektplanung zur Einrichtung eines TCMS erstellt. Diese Planung sieht die Einrichtung eines TCMS bis zum 31. Dezember 2022 vor. Der Zeit- und Projektplan enthält insbesondere die folgenden Projektschritte:

- Grobstruktur einer TCMS-Lösung erarbeiten,
- Ergänzung und Aktualisierung der Einnahmeinventur/Bestandsanalyse,
- Erstellung einer Dienstanweisung/eines Handbuchs.

Der Kreis hat mit der Einnahmeinventur 2016 begonnen. Einige Arbeiten zur Einnahmeinventur stehen derzeit noch aus. Weitere Arbeiten zur Einrichtung eines TCMS sind noch nicht erfolgt. Seine anfängliche Zeitplanung zur Einrichtung eines TCMS musste der Kreis aufgrund von verschiedenen, unvorhersehbaren Ereignissen, wie beispielsweise der Corona-Pandemie, mehrfach verschieben. Der Kreis arbeitet derzeit intensiv an der Einrichtung eines TCMS.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte in den Zeit- und Projektplan personengenaue Zuständigkeiten für jeden Projektabschnitt aufnehmen.

Der Zeit- und Projektplan ist bisher den am Projekt Beteiligten bekannt gemacht worden.

➔ **Empfehlung**
Der ergänzte Zeit- und Projektplan sollte zusätzlich dem Verwaltungsvorstand bekannt gemacht werden.

## 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 Verwaltung sind weitere wichtige Bestandteile innerhalb des TCMS. Die Wirksamkeit eines TCMS kann sich nur entfalten, wenn dieses in die Organisation und Prozesse des Kreises eingegliedert ist. Zentrale Prozesse innerhalb des TCMS sind die Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung. Über das TCMS muss sichergestellt werden, dass alle notwendigen Informationen und Daten vollständig in der Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung berücksichtigt werden. Nach der erstmaligen Einrichtung des TCMS muss dieses überwacht und weiterentwickelt werden.

**Ausgewählte Bestandteile des TCMS**




### 2.5.1 Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten

➔ **Feststellung**
Der Kreis Olpe plant die Einführung einer Dienstanweisung zum TCMS. Eine Entwurfsfassung liegt noch nicht vor.

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

- *Für die Einführung und Fortführung eines TCMS sowie die Einhaltung der steuerlichen Pflichten sollten ausreichende Personalkapazitäten zur Verfügung gestellt werden.*
- *Das Personal sollte für die Aufgabe ausreichend qualifiziert sein. Der Umfang und die Qualifikation des Personals hängt davon ab, ob und in welchem Umfang der Kreis externe Unterstützung, beispielsweise durch Steuerberater, hinzuzieht.*

- *Im Rahmen der Zuständigkeitsregelungen sollte eine Person benannt werden, die den Prozess der Einrichtung eines TCMS und die anschließende Weiterentwicklung federführend übernimmt.*
- *Es sollte einen Ansprechpartner oder eine Ansprechpartnerin für fachliche Fragen geben.*
- *Für den Informationsfluss von steuerlichen Sachverhalten von den Fachabteilungen zu der Steuerabteilung sollten zuständige Personen in den Fachabteilungen benannt werden.*
- *Für sämtliche Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sollten Vertretungsregelungen implementiert sein.*

Der **Kreis Olpe** plant die Erstellung und Einführung einer Dienstanweisung zum TCMS. In der Dienstanweisung will der Kreis die Aufgaben und Zuständigkeiten zum TCMS regeln. Wichtig ist dem Kreis, dass die Dienstanweisung an die Gegebenheiten des Kreises Olpe als kleinem Kreis angepasst ist. In welcher Form die Dienstanweisung ausgestaltet wird und welche Regelungen aufgenommen werden, hat der Kreis noch nicht festgelegt.

➔ **Empfehlung**
Eine Dienstanweisung zum TCMS sollte erlassen werden, um die Grundlage für die Einbindung von Regelungen in die Praxis zu schaffen. Dabei sollten die o.g. Anforderungen an eine Dienstanweisung zum TCMS berücksichtigt werden.

Die Steuersachbearbeitung des Kreises Olpe ist mit der Einrichtung und Weiterentwicklung eines TCMS betraut. Sie ist Ansprechpartnerin für Fragen der Beschäftigten in Zusammenhang mit dem TCMS. Künftig wird sie als TCMS-Beauftragte fungieren. Die Stellen der TCMS-Beauftragten und ihres Vertreters sind in der Kämmerei angesiedelt.

Die Schnittstellenaufgaben und die Schnittstellenkommunikation zwischen Steuersachbearbeitung und den übrigen Fachdiensten sind nicht schriftlich geregelt. Es gibt keine konkreten Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in den Fachdiensten für diese Tätigkeiten. Die Schnittstellenkommunikation will der Kreis über den Einsatz von Multiplikatoren regelt. Als Multiplikatoren der Fachdienste werden je nach Anlass verschiedene Personen ausgewählt. Sie werden künftig Informationen innerhalb der Fachdienste verbreiten. Die Personen sind nicht festgelegt, da sie anlassbezogen ausgewählt werden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte für jeden Fachdienst eine TCMS-Ansprechpartnerin oder einen TCMS-Ansprechpartner sowie die Vertretung personengenau benennen. So kann der Kreis die Schnittstellenaufgaben und die Schnittstellenkommunikation verbindlich organisieren. Die TCMS-Ansprechpartner und TCMS-Ansprechpartnerinnen sollten gezielt geschult werden, um eine Basisqualifikation im Steuerrecht zu erhalten.

Die Steuersachbearbeitung bringt durch Fortbildungen zu steuerrechtlichen Themen und einen betriebswirtschaftlichen Bildungshintergrund Qualifikationen im Steuerrecht mit. Bei schwierigen steuerrechtlichen Beurteilungen oder Fragestellungen zieht der Kreis externe Hilfe durch eine Steuerberatungsgesellschaft hinzu. Dies wird der Kreis insbesondere bei der Bestandsanalyse in Anspruch nehmen. Abhängig vom Projektfortschritt (siehe Abschnitt Zeit- und Projektplan) sollte der Kreis eine Intensivierung externer Hilfe in Erwägung ziehen.

### 2.5.2 Bestands- und Risikoanalyse

→ **Feststellung**
Der Kreis Olpe hat die Bestandsanalyse frühzeitig begonnen. Die Bestandsanalyse wird ergänzt und aktualisiert. Eine Risikoanalyse ist noch nicht erfolgt.

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

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

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

**Bestandsanalyse**

Der **Kreis Olpe** hat 2016 mit der erstmaligen Bestandsanalyse begonnen. Der Kreis plant die Bestandsanalyse zu ergänzen und zu aktualisieren.

Für die erstmalige Bestandsanalyse sind folgende Arbeitsschritten bereits abgewickelt:

- Es sind Abfragen der Kämmerei bei den einzelnen Fachdiensten durchgeführt worden. Darin haben die Fachdienste anhand der Ertragskonten ihre Erträge näher bestimmt. Die Fachdienste haben der Kämmerei zugehörige Verträge zur Verfügung gestellt.
- In der Kämmerei wird eine steuerrechtliche Voreinschätzung der Sachverhalte erledigt.

Der Kreis wird die vorhandenen Informationen zur Bestandsanalyse ergänzen und aktualisieren. Dies ist für September 2022 wie folgt geplant worden:

- Die Kämmerei wird die seit der erstmaligen Bestandsanalyse hinzugekommene Ertragskonten ermitteln. Die Kämmerei fragt die Verträge zu neuen Erträgen und Änderungen der Verträge, die in 2016 zur Verfügung gestellt wurden, bei den Fachdiensten ab.

- Die Kämmerei bewertet und beurteilt die Erträge steuerrechtlich. Im Anschluss erfolgt eine Überprüfung der schwierigen und nicht eindeutigen steuerrechtlichen Beurteilungen in Zusammenarbeit mit einer Steuerberatungsgesellschaft.
- Die Kämmerei ergänzt und dokumentiert die Informationen der erstmaligen Bestandsanalyse anhand der neuen Erkenntnisse.

Eine Überprüfung sämtlicher Verträge des Kreises erfolgt im Rahmen der Bestandsanalyse bzw. Aktualisierung nicht. Nur durch die Prüfung sämtlicher Verträge des Kreises, ohne Einschränkungen, kann von einer vollständigen Prüfung aller Sachverhalte ausgegangen werden. Sofern der Kreis lediglich Verträge, die als relevant eingeschätzt wurden bzw. zu denen Ertragskonten existieren, überprüft, birgt dies das Risiko, dass Sachverhalte unentdeckt bleiben. Gerade Sachverhalte ohne Zahlungsfluss können ohne ein Vertragsscreening für die Zukunft leicht unentdeckt bleiben. Die Nutzung einer Vertragsdatenbank kann dazu beitragen, die vollständige Überprüfung der Verträge sicherzustellen.

Der Kreis Olpe arbeitet mit einer zentralen Vertragsdatenbank. Eine Vertragsmanagementsoftware ist derzeit nicht im Einsatz. Diese zentrale Vertragsdatenbank enthält nicht sämtliche Verträge des Kreises. Es sind lediglich die Verträge mit Auswirkungen auf die Ergebnisrechnung und die Bilanz hinterlegt.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte sicherstellen, dass bei der Bestandsanalyse sämtliche Verträge überprüft werden. Zu diesem Zweck sollte der Kreis Olpe seine Vertragsdatenbank bzw. das Vertragsmanagement ausweiten. Er sollte sämtliche Verträge in der Datenbank erfassen.

**Risikoanalyse**

Der Kreis Olpe plant eine Risikoanalyse durchzuführen, nachdem er die Bestandsanalyse abgeschlossen hat. Dazu will der Kreis allgemeine Steuerrisiken analysieren und die Ergebnisse der Bestandsanalyse auf spezifische Risiken des Kreises hin analysieren. Der Kreis hat seine Planungen jedoch noch nicht konkretisiert.

→ **Empfehlung**
Eine Risikoanalyse sollte durchgeführt und dokumentiert werden. Im Rahmen der Analyse sollten konkrete Maßnahmen zur Minimierung der Risiken erarbeitet werden.

**Fortschreibung**

Der Kreis beabsichtigt die Bestands- und Risikoanalyse nach Abschluss laufend fortzuschreiben. Der Kreis hat noch keine Planungen dazu, wie die Fortschreibung sichergestellt werden soll.

→ **Empfehlung**
Der Kreis sollte Prozesse zur Fortschreibung der Bestands- und Risikoanalyse erarbeiten und etablieren, um die Aktualität der Analysen für die Zukunft zu gewährleisten. Die Fortschreibung sollte dokumentiert werden. Als Prozesse zur Fortschreibung können beispielsweise Meldungen der Fachdienste an die Steuersachbearbeitung zu neuen Sachverhalten und Vertragsentwürfen etabliert werden. Im Rahmen des Vertragsmanagements sollte ein

Workflow zur Meldung von Vertragsentwürfen an die Steuersachbearbeitung eingerichtet werden.

### 2.5.3 Informationsbeschaffung und –bereitstellung

➔ **Feststellung**
Beim Kreis Olpe sind Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung vorhanden. Optimierungsbedarf besteht bei der Ausgestaltung der Prozesse.

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

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

Zur Sensibilisierung für das Thema Tax Compliance hat der Kreis Olpe in 2022 Informationsveranstaltungen geplant. Insbesondere der Verwaltungsvorstand und die Führungskräfte sollen sensibilisiert werden. Zuständigkeiten und Prozesse zum TCMS will der Kreis in diesem Rahmen kommunizieren. Konkrete Planungen bestehen derzeit nicht.

➔ **Empfehlung**
Die (künftig) mit steuerlichen Aufgaben und der Schnittstellenkommunikation zwischen Fachdiensten und Kämmerei betrauten Beschäftigten sollten ebenso wie die Führungskräfte frühzeitig sensibilisiert werden.

Für die Beschaffung von Informationen zu steuerlichen Themen nutzt der Kreis Olpe Newsletter und Rundschreiben verschiedener Organisationen, insbesondere des Landkreistags NRW und von Beratungsgesellschaften. Der Kreis tauscht sich zu steuerlichen Themen mit anderen Kom-

munen aus. Dazu nimmt der Kämmerer an verschiedenen Arbeitskreisen teil, in denen regelmäßig auch steuerliche Themen und das TCMS thematisiert werden. Weiterhin bilden sich der Kämmerer und die Steuersachbearbeitung durch Schulungen laufend im Steuerrecht fort. Schulungen von Beschäftigten, welche Schnittstellenaufgaben wie beispielsweise das Erkennen neuer steuerlicher Sachverhalte, erhalten oder Schulungen für neue Beschäftigte des Kreises, sind noch nicht erfolgt. Der Kreis hat Schulungen der Beschäftigten noch in 2022 geplant. Inhalte und Teilnehmer wurden jedoch noch nicht festgelegt.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis sollte eine Schulungspflicht einführen oder ein verbindliches Schulungskonzept aufstellen, in dem Inhalte und Teilnehmer der Schulungen dokumentiert werden. Beschäftigte des Kreises, die Schnittstellenaufgaben erhalten, sollten kurzfristig dafür geschult werden.

Informationen zu steuerlichen Themen werden derzeit nicht zentral und digital abgelegt. Der Kreis plant künftig relevante Informationen gezielt an Fachdienste weiterzugeben, nachdem sie durch die Steuersachbearbeitung aufbereitet worden sind.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis sollte eine Plattform schaffen, über die alle Beschäftigten Zugriff auf steuerliche Informationen haben. Dies kann beispielsweise im Intranet erfolgen.

Das Thema TCMS ist im Verwaltungsvorstand kommuniziert worden, insbesondere sind die zeitlichen Verzögerungen des Projekts dem Verwaltungsvorstand bekannt gemacht worden. Regelmäßige Berichte zum TCMS an den Verwaltungsvorstand erfolgen derzeit nicht.

Der Kreis hat für 2022 einen Bericht an den Kreistag, in dem wesentliche Änderungen durch die Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht dargestellt werden, geplant. Danach will der Kreis entscheiden, ob ein regelmäßiges Berichtswesen zu steuerlichen Themen und dem TCMS eingerichtet wird. Zur Ausgestaltung eines Berichtswesens hat der Kreis derzeit keine konkreten Planungen. Der Kreis zieht es in Betracht, nach Einrichtung des TCMS, jährliche Berichte zu verfassen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte kurzfristig ein regelmäßiges schriftliches Berichtswesen zum TCMS zumindest für den Verwaltungsvorstand einrichten. Die regelmäßigen Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen, z.B. in einem Abschnitt Tax Compliance, aufgenommen werden.

### 2.5.4 Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung

➔ **Feststellung**
Der Kreis hat Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung etabliert. Verbindliche Regelungen zu den Arbeitsprozessen bestehen nicht.

*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 Olpe** erfasst steuerliche Sachverhalte auf dafür vorgesehenen Sachkonten. Für die Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung werden die Daten standardisiert aus der Finanzsoftware ausgewertet. Sie werden um die Daten für den Eigenbetrieb und diejenigen für den Bereich Kataster/ Gutachterausschuss ergänzt. Die Daten des Eigenbetriebs werden gesondert durch den Eigenbetrieb ermittelt. Im Rahmen der Zusammenführung der Daten erfolgt eine Plausibilitätsprüfung nach dem Vier-Augen-Prinzip durch die Steuersachbearbeitung. Weitere Kontrollen erfolgen durch stichprobenhafte Überprüfungen von Buchungen anhand der Buchungsbelege. Die umsatzsteuerliche Behandlung von Erwerben aus dem Ausland überprüft der Kreis vollständig, anhand der von den Fachdiensten an die Kämmerei übersandten Buchungsbelege. Die Pflicht der Fachdienste zur Übersendung der Buchungsbelege ist nicht schriftlich geregelt. Der Kreis nimmt Terminplanungen und Fristenkontrollen über das Programm Outlook vor.

Der Kreis will die Zusammenführung der Datenauswertungen des Eigenbetriebs und des Kernhaushaltes in Zukunft optimieren. Die Auswertung umsatzsteuerlicher Sachverhalte soll künftig möglichst einheitlich standardisiert erfolgen. Zuvor will der Kreis jedoch die Anpassung der Finanzsoftware und der Kontenstruktur an die Regelung des § 2b UStG vornehmen. Die Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung sind nicht schriftlich geregelt.

Der Kreis nimmt keine gesonderte Prüfung der einzelnen Eingangs- und Ausgangsrechnungen auf Steuerlasten vor. Der Kreis plant, ein Muster zu einer Ausgangsrechnung zu erstellen und schließlich den Beschäftigten bekannt zu geben. Das Muster soll Fehler bei den gesetzlichen Pflichtangaben in einer Rechnung vermeiden.

Die Umsatzsteuervoranmeldungen und -erklärungen werden durch die Kämmerei erstellt und durch die Unterschrift des Kämmerers des Kreises Olpe freigegeben. Vor Unterschrift des Kämmerers erfolgt durch ihn eine Plausibilitätsprüfung der Daten. Die Daten werden schließlich elektronisch an das Finanzamt übermittelt.

➔ **Empfehlung**
Das Vorgehen und die Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen sollten detailliert festgeschrieben werden. Hierzu sollte der Prozessablauf skizziert und in die Dienstanweisung aufgenommen werden. Kontrollen sollten verbindlich festgelegt und die Durchführung dokumentiert werden.

### 2.5.5 Überwachung und Verbesserung des TCMS

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

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

- **Feststellung**
  Der Kreis Olpe plant die Überwachung und Verbesserung des TCMS. Die Planungen sind noch nicht konkret.

*Ein Kreis sollte das TCMS durch regelmäßige Kontrollen laufend überwachen. Er/sie 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 Olpe** plant die Einhaltung der Regelungen zum TCMS zu kontrollieren. Der Kreis zieht es in Betracht, das derzeit bereits etablierte Prozessmanagement des Kreises einzubinden. Derzeit hat der Kreis jedoch keine genaueren Planungen zu Kontrollen.

Die Gesamtheit der Regelungen zum TCMS will der Kreis Olpe zusätzlich kontrollieren. Dadurch sollen Weiterentwicklungs- und Verbesserungspotentiale erkannt werden. Konkrete Planungen bestehen derzeit nicht.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Olpe sollte seine groben Planungen zu Kontrollen konkretisieren und ausweiten, sodass künftig regelmäßige Kontrollen der Arbeitsprozesse des TCMS durchgeführt werden. Die Kontrollen sollten verbindlich geregelt werden. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollten dokumentiert werden.

## 2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|---|---|---|---|---|---|
| **Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS** | | | | | |
| F1 | Der vom Kreis Olpe aufgestellte Zeit- und Projektplan sieht die Einrichtung eines TCMS noch in 2022 vor. Die Planung ist nur eingeschränkt bekannt gemacht worden. | 86 | E1.1 | Der Kreis Olpe sollte in den Zeit- und Projektplan personengenaue Zuständigkeiten für jeden Projektabschnitt aufnehmen. | 86 |
| | | | E1.2 | Der ergänzte Zeit- und Projektplan sollte zusätzlich dem Verwaltungsvorstand bekannt gemacht werden. | 86 |
| **Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS** | | | | | |
| F2 | Der Kreis Olpe plant die Einführung einer Dienstanweisung zum TCMS. Eine Entwurfsfassung liegt noch nicht vor. | 87 | E2.1 | Eine Dienstanweisung zum TCMS sollte erlassen werden, um die Grundlage für die Einbindung von Regelungen in die Praxis zu schaffen. Dabei sollten die o.g. Anforderungen an eine Dienstanweisung zum TCMS berücksichtigt werden. | 88 |
| | | | E2.2 | Der Kreis Olpe sollte für jeden Fachdienst eine TCMS-Ansprechpartnerin oder einen TCMS-Ansprechpartner sowie die Vertretung personengenau benennen. So kann der Kreis die Schnittstellenaufgaben und die Schnittstellenkommunikation verbindlich organisieren. Die TCMS-Ansprechpartner und TCMS-Ansprechpartnerinnen sollten gezielt geschult werden, um eine Basisqualifikation im Steuerrecht zu erhalten. | 88 |
| F3 | Der Kreis Olpe hat die Bestandsanalyse frühzeitig begonnen. Die Bestandsanalyse wird ergänzt und aktualisiert. Eine Risikoanalyse ist noch nicht erfolgt. | 89 | E3.1 | Der Kreis Olpe sollte sicherstellen, dass bei der Bestandsanalyse sämtliche Verträge überprüft werden. Zu diesem Zweck sollte der Kreis Olpe seine Vertragsdatenbank bzw. das Vertragsmanagement ausweiten. Er sollte sämtliche Verträge in der Datenbank erfassen. | 90 |

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | E3.2 | Eine Risikoanalyse sollte durchgeführt und dokumentiert werden. Im Rahmen der Analyse sollten konkrete Maßnahmen zur Minimierung der Risiken erarbeitet werden. | 90 |
| | | | E3.3 | Der Kreis sollte Prozesse zur Fortschreibung der Bestands- und Risikoanalyse erarbeiten und etablieren, um die Aktualität der Analysen für die Zukunft zu gewährleisten. Die Fortschreibung sollte dokumentiert werden. Als Prozesse zur Fortschreibung können beispielsweise Meldungen der Fachdienste an die Steuersachbearbeitung zu neuen Sachverhalten und Vertragsentwürfen etabliert werden. Im Rahmen des Vertragsmanagements sollte ein Workflow zur Meldung von Vertragsentwürfen an die Steuersachbearbeitung eingerichtet werden. | 90 |
| F4 | Beim Kreis Olpe sind Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung vorhanden. Optimierungsbedarf besteht bei der Ausgestaltung der Prozesse. | 91 | E4.1 | Die (künftig) mit steuerlichen Aufgaben und der Schnittstellenkommunikation zwischen Fachdiensten und Kämmerei betrauten Beschäftigten sollten ebenso wie die Führungskräfte frühzeitig sensibilisiert werden. | 91 |
| | | | E4.2 | Der Kreis sollte eine Schulungspflicht einführen oder ein verbindliches Schulungskonzept aufstellen, in dem Inhalte und Teilnehmer der Schulungen dokumentiert werden. Beschäftigte des Kreises, die Schnittstellenaufgaben erhalten, sollten kurzfristig dafür geschult werden. | 92 |
| | | | E4.3 | Der Kreis sollte eine Plattform schaffen, über die alle Beschäftigten Zugriff auf steuerliche Informationen haben. Dies kann beispielsweise im Intranet erfolgen. | 92 |
| | | | E4.4 | Der Kreis Olpe sollte kurzfristig ein regelmäßiges schriftliches Berichtswesen zum TCMS zumindest für den Verwaltungsvorstand einrichten. Die regelmäßigen Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen, z.B. in einem Abschnitt Tax Compliance, aufgenommen werden. | 92 |
| F5 | Der Kreis hat Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung etabliert. Verbindliche Regelungen zu den Arbeitsprozessen bestehen nicht. | 92 | E5 | Das Vorgehen und die Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen sollten detailliert festgeschrieben werden. Hierzu sollte der Prozessablauf skizziert und in die Dienstanweisung aufgenommen werden. Kontrollen sollten verbindlich festgelegt und die Durchführung dokumentiert werden. | 93 |

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|---|---|---|---|---|---|
| F6 | Der Kreis Olpe plant die Überwachung und Verbesserung des TCMS. Die Planungen sind noch nicht konkret. | 94 | E6 | Der Kreis Olpe sollte seine groben Planungen zu Kontrollen konkretisieren und ausweiten, sodass künftig regelmäßige Kontrollen der Arbeitsprozesse des TCMS durchgeführt werden. Die Kontrollen sollten verbindlich geregelt werden. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollten dokumentiert werden. | 94 |

# 3. Informationstechnik

## 3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des **Kreises Olpe** 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 Olpe** betreibt seine IT in Kooperation mit dem Zweckverband Südwestfalen-IT (SIT). Über ein Drittel der IT-Gesamtkosten resultiert beim Kreis aus der Abnahme von Leistungen der SIT. Zusätzlich kauft der Kreis IT-Leistungen bei anderen Anbietern oder erbringt diese mit eigenem Personal.

Der Kreis kann damit einen großen Teil seiner IT-Leistungen und die daraus resultierenden Kosten direkt beeinflussen. Für die Abnahme von Leistungen des Zweckverbands gilt dies nur eingeschränkt. Hier sollte der Kreis weiterhin die satzungsgemäßen Einflussmöglichkeiten bei der SIT nutzen, um seine Interessen durchzusetzen.

Die IT-Gesamtkosten des Kreises Olpe sind im interkommunalen Vergleich äußerst hoch. Sie lassen sich durch individuelle Strukturen im Kreis erklären, bieten jedoch auch konkrete Ansatzpunkte zur Reduzierung.

Über die Angemessenheit von Leistungen des Hauptdienstleisters SIT sowie die damit verbundenen Kosten könnte der Kreis Olpe besser urteilen, wenn laufende Abrechnungen weniger pauschaliert erfolgen würden. Hier sollte der Kreis Olpe beim Zweckverband einfordern, dass

dieser seine Leistungen verursachungsgerechter und mit größerer Kostentransparenz abrechnet.

Allerdings steht den erhöhten Gesamtkosten ein entsprechender Fortschritt im Handlungsfeld IT-Sicherheit gegenüber. Hier reiht sich der Kreis Olpe im vorderen Vergleichsfeld aller Kreise ein.

Der Kreis sollte zu Steuerungszwecken seine strategische IT-Ausrichtung schärfen und damit die interne IT-Steuerung ausbauen. Idealerweise in Form einer IT-Strategie, die sich insbesondere an übergeordneten Digitalisierungszielen der Verwaltung ausrichtet.

Für die nachhaltige Verwaltungsdigitalisierung beim Kreis Olpe ist zwar vorteilhaft, dass eine übergreifende Digitalisierungsstrategie bereits erstellt worden ist und den beteiligten Akteuren als Handlungsgrundlage dient. Allerdings befindet sich diese noch immer im Entwurfsstadium.

Neben der insgesamt fortgeschrittenen strategischen Ausrichtung bei der digitalen Transformation befindet sich der Kreis Olpe in der konkreten Umsetzung entsprechender Maßnahmen und Projekte bereits auf einem guten Weg. Er erfüllt die wesentlichen rechtlichen Anforderungen an die digitale Verwaltungsarbeit und hat darüber hinaus in weiten Teilen der Verwaltung die digitale Initiative ergriffen. Zudem profitiert der Kreis bereits von einigen Vorteilen seiner elektronischen Rechnungsbearbeitung. Trotzdem bestehen auch hier für den Kreis Olpe noch konkrete Verbesserungsmöglichkeiten.

Wesentlich für eine nachhaltige und erfolgreiche Digitalisierung ist ein vorgeschaltetes sowie systematisches Prozessmanagement. Beim Kreis Olpe weist das Prozessmanagement vergleichsweise wenige Verbesserungsoptionen auf.

Die Rahmenbedingungen in der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises Olpe bieten aktuell wenige Chancen über Beratungen und interne Prüfungen zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT beizutragen. Der Kreis sollte unter anderem die erforderlichen Ressourcen in der örtlichen Rechnungsprüfung sicherstellen, um das Prüfen der IT und mithilfe von IT dauerhaft zu ermöglichen.

Demgegenüber hat der Kreis Olpe sehr gute Rahmenbedingungen für die Digitalisierung seiner Schulen. Allerdings sollte er die personelle Ausstattung für Aufgaben der Steuerung und Koordination prüfen.

## 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:

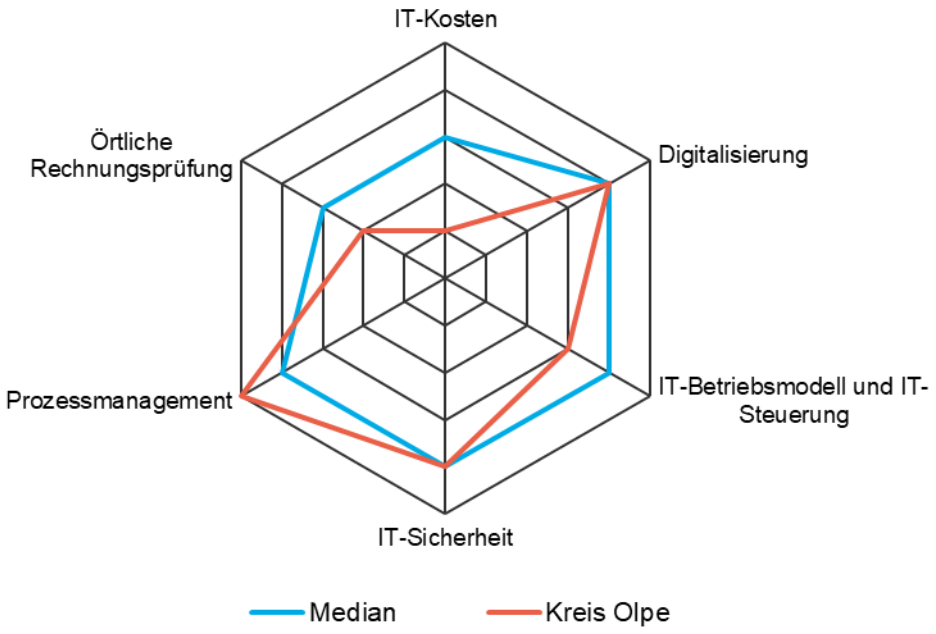
- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und -Kosten das Ergebnis eines zielgerichteten Steuerungsprozesses?
- **IT-Kosten:** Wie hoch ist der Ressourceneinsatz für die IT-Leistungen in der Kernverwaltung?

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

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

**IT-Profil im interkommunalen Vergleich**



- Die Aspekte des IT-Profils sind beim Kreis Olpe sehr unterschiedlich ausgeprägt. Insgesamt ergibt sich jedoch ein durchschnittliches Bild.

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**
  Der Kreis Olpe kann auf die Leistungen und Kosten der SIT lediglich einen sehr begrenzten Einfluss ausüben. Zudem schöpft der Kreis die Steuerungsmöglichkeiten innerhalb seines IT-Betriebsmodells in der Praxis nicht voll aus.

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

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

Etwa ein Drittel der von der gpaNRW betrachteten IT-Gesamtkosten resultieren beim **Kreis Olpe** aus der Abnahme von Leistungen des Zweckverbands SIT. Dieser ist Anfang 2018 aus einem Zusammenschluss der bisherigen Zweckverbände KDVZ Citkomm sowie KDZ Westfalen-Süd hervorgegangen. Neben dem Kreis Siegen-Wittgenstein war der Kreis Olpe bis 2018 Mitglied des KDZ. Seitens der Citkomm sind der Kreis Soest, der Hochsauerlandkreis und der Märkische Kreis hinzugekommen. Zudem sind aus dem Rheinisch-Bergischen Kreis die Städte und Gemeinden Burscheid, Kürten, Leichlingen, Odenthal, Overath, Rösrath und Wermelskirchen dem Zweckverband beigetreten. Neuestes Mitglied ist die Stadt Schwerte.

Die SIT stellt für ihre Mitglieder insbesondere die zentralen kommunalen Fachanwendungen wie beispielsweise das Finanzwesen zur Verfügung. Der Zweckverband sorgt zudem für die technische Anbindung an das Datennetz und die Verfügbarkeit von Grundfunktionen der Bürokommunikation. Der Kreis Olpe beschafft zudem den überwiegenden Teil seiner Standardhard- und -software über den Warenkorb der SIT im Rahmen der von dort angebotenen elektronischen Beschaffungslösung.

Demgegenüber liegen viele operative IT-Aufgaben des Kreises Olpe beim „Fachdienst Organisation, Informationstechnik (FD 10)“ innerhalb des Fachbereichs 1 „Zentrale Dienste, Schulen, Sport, Kultur“ selbst. Unter anderem die technische Betreuung der Hard- und Software für die Ausstattung der Verwaltungsarbeitsplätze mit IT sowie einige kommunale Fachanwendungen. Hier greift der Kreis Olpe nach Bedarf auch auf Leistungen von weiteren externen IT-Dienstleistern zurück wie beispielsweise beim Personalverfahren.

Die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten für eine wirtschaftliche, sichere und sachgerecht ausgerichtete IT beim Kreis Olpe hängen damit einerseits von den Rahmenbedingungen ab, die sich durch die langfristige Mitgliedschaft im Zweckverband SIT ergeben:

- Gemäß Satzung vertritt der Kreis Olpe im Rahmen der Stimmrechte seine Interessen gegenüber der SIT in den zweckverbandstypischen Organen Verbandsversammlung und Verwaltungsrat. Zudem ist die operative IT des Kreises Olpe in die Arbeit des Beirats zur Vorbereitung der Beschlüsse des Verwaltungsrates und zur Koordinierung der Zusammenarbeit zwischen den Verbandsmitgliedern und der SIT eingebunden. In weiteren Facharbeitskreisen der SIT sind verschiedene Personen des Kreises je nach Fachlichkeit vertreten. Insofern entwickelt und trägt der Kreis Olpe die strategische Ausrichtung der SIT mit.

- Der Kreis Olpe ist nicht verpflichtet, die satzungsmäßigen Leistungen der SIT abzunehmen. Zudem kann er seine Mitgliedschaft im Zweckverband mit einer Frist von drei Jahren zum Ende des Wirtschaftsjahres kündigen, bestätigt von der Verbandsversammlung mit einfacher Mehrheit. Damit besteht für den Kreis Olpe die grundsätzliche Möglichkeit sein IT-Betriebsmodell mittelfristig maßgeblich verändern zu können. Erschwert wird dies jedoch einerseits durch die Pflicht zur Zahlung von Ausgleichsleistungen sowie andererseits durch technische Standards und Schnittstellen zwischen den IT-Systemen des Zweckverbands.

- Seinen Finanzbedarf deckt der Zweckverband SIT durch Entgelte sowie eine von den Verbandsmitgliedern aufzubringende einwohnerbasierte Umlage, in der neben typischen Overheadkosten insbesondere auch Netzkostenanteile enthalten sind. Bei der Abrechnung der SIT besteht gegenüber den anderen IT-Zweckverbänden in NRW die Besonderheit, dass ein Teil der jährlichen Umlage in ein sogenanntes kundenorientiertes Projektbudget (ehemals Kontokorrent) eingezahlt wird. Die Höhe des Betrags kann seitens des Kreises nicht gesteuert werden.

- Das Abrechnungssystem der SIT macht dem Kreis Olpe gegenüber zwar grundsätzlich transparent, welcher Preis auf welches Produkt entfällt und mit welchem Schlüssel die Einzelpreise verteilt werden. Da sich der Kreis für den Bezug einer kompletten Produktgruppe entscheiden muss, können damit allerdings auch Bestandteile verbunden sein, die nicht zu seinem individuellen Bedarf passen. Schwierig ist zudem ein Einblick in die

Einzelpreiskalkulation der SIT. Auch wenn dies bei vielen anderen IT-Dienstleistern eben falls der Fall ist, wäre auch das Interesse des Kreises Olpe an einer höheren Transparenz aufgrund seiner Eigentümerstellung berechtigt.

Damit sind die Möglichkeiten der IT-Steuerung seitens des Kreises Olpe durch die Mitgliedschaft im Zweckverband eingeschränkt. Zwar besteht bereits für einige Produkte der SIT die Möglichkeit, über die tatsächlich abgenommene Menge die anfallenden Kosten zu beeinflussen (beispielsweise Softwarelizenzen, Anzahl der Nutzer). Für den Großteil der Produkte erfolgt die Abrechnung jedoch unabhängig vom Abnahmeverhalten über eine gewichtete Einwohnerzahl und kann damit nicht aktiv beeinflusst werden. Auf dieser Grundlage kann der Kreis Olpe insgesamt eher unzureichend über das Verhältnis der eingesetzten Mittel zum damit verfolgten Zweck urteilen. Würden die Leistungen der SIT verursachungsgerechter abgerechnet, könnten die einzelnen Mitglieder ihre Abnahme wesentlich anforderungsgerechter steuern. Bei Lizenz-, Betreuungs- und Verbrauchskosten ist eine Abrechnung nach tatsächlicher Inanspruchnahme grundsätzlich vorteilhaft, während sich bei reinen Infrastrukturleistungen wie z. B. dem Netzbetrieb eine pauschale Abrechnung für die Mitglieder des Zweckverbands allerdings weiterhin anbietet.

Das überwiegend einwohnerbasierte Abrechnungssystem der SIT begünstigt außerdem Zweckverbandsmitglieder, die im Verhältnis zur Einwohnerzahl eine hohe Anzahl von Verwaltungsplätzen mit IT ausstatten. Wie weiter unten bei den Kosten dargelegt, gilt dies jedoch nicht für den Kreis Olpe, da dieser vergleichsweise wenige IT-Standardarbeitsplätze mit IT ausstattet. Damit wird der Kreis im Vergleich zu den Kreisen mit mehr IT-Standardarbeitsplätzen bei der Bildung der IT-Kennzahlen durch das Abrechnungssystem der SIT bereits rein rechnerisch belastet.

Neben den Rahmenbedingungen des Zweckverbands hängen die Steuerungsmöglichkeiten für eine wirtschaftliche, sichere und sachgerecht ausgerichtete IT aber auch von den internen Gegebenheiten beim Kreis Olpe ab. Hier kann der Kreis für selbsterbrachte und anderweitig hinzugekaufte IT jederzeit frei entscheiden, welche Leistungen er zu welchen Konditionen von wem abnimmt oder selbst erbringt. Dadurch besitzt der Kreis Olpe an dieser Stelle eine sehr große Flexibilität, um seine IT-Leistungen bedarfsgerecht bereitzustellen bzw. zu beziehen. Gleichzeitig ist der Kreis Olpe in der Lage, seine IT-Kosten durch Veränderungen im Produkt- bzw. Leistungsportfolio direkt zu beeinflussen.

Die gpaNRW sieht beispielsweise bei den folgenden Aspekten Möglichkeiten der Verbesserung für den Kreis Olpe was die zielorientierte und interne Steuerung der IT angeht:

- Es gibt noch keinen IT-Service- und/oder Leistungskatalog oder eine vergleichbare Leistungsübersicht, aus denen die Fachdienste wählen und anhand dessen sie ihren konkreten IT-Bedarf samt Kosten besser einschätzen könnten. Allerdings liegt für die Leistungen der SIT ein Produktkatalog bereits vor.

- Bedeutsame Impulse für strategische IT-Maßnahmen kommen überwiegend „bottom-up“ aus der operativen IT bzw. aus dem Fachdienst 10 selbst.

- Verbindliche, formalisierte Vorgaben zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei neuen IT-Projekten existieren beim Kreis Olpe bislang noch nicht. Zwar werden vereinzelt Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei neuen IT-Projekten durchgeführt, allerdings werden aktuelle IT-Leistungen nicht regelmäßig auf Wirtschaftlichkeit hin überprüft.

- Geringe personelle Ressourcen erschweren beim Kreis Olpe ein aktives Lizenzmanagement. Ein systematischer Abgleich zwischen beschafften und tatsächlich im Einsatz befindlichen Lizenzen kann damit noch nicht stattfinden. Die Urteilsfindung über die Wirtschaftlichkeit beim Einsatz von Software im Kreis Olpe könnte verbessert werden, wenn ein Überblick an zentraler Stelle möglich wäre. Dies würde letztendlich auch den Aspekten Rechtssicherheit sowie IT-Sicherheit im Umgang mit Lizenzen zugutekommen.

- Störungen bzw. Störfalle beim Einsatz von IT werden beim Kreis Olpe noch nicht systematisch dokumentiert und ausgewertet. Dies betrifft auch die beim Hauptdienstleister SIT eingegangenen Tickets. Damit fehlt derzeit ein Steuerungsinstrument, um stabile Verwaltungsprozesse mithilfe von IT zu etablieren bzw. diese stetig zu verbessern.

Beispielhaft hebt sich der Kreis Olpe jedoch bei den folgenden Aspekten positiv hervor:

- Die Kommunikation mit dem Verwaltungsvorstand ist durch regelmäßige Termine alle zwei Wochen zwischen dem Fachdienst 10 und der Fachdienstleitung sichergestellt. Ein unterjähriges Berichtswesen auf Initiative des Fachdienstes 10 zu Kosten- und Sicherheitsinformationen versorgt den Verwaltungsvorstand mit grundlegenden steuerungsrelevanten Informationen zur IT.

- Aspekte der IT werden systematisch in Organisationsmaßnahmen einbezogen. Zwischen IT und Verwaltungsorganisation ist eine enge aufbauorganisatorische Verbindung durch die gemeinsame Ansiedlung in einem Fachdienst gegeben. Dies begünstigt erfahrungsgemäß einen geregelten und schnellen Informationsfluss zwischen diesen beiden bedeutsamen Querschnittsbereichen.

Insgesamt schöpft der Kreis Olpe damit die theoretischen Steuerungsmöglichkeiten seines hybriden Betriebsmodells in der Praxis noch nicht voll aus. Zudem fehlt es für eine systematische und zielorientierte Ausrichtung der IT und den erforderlichen Ressourcen, wie bei den meisten Kreisen, an einer formalisierten IT-Strategie. Allerdings wurden Aspekte der strategischen IT-Steuerung beim Kreis Olpe bereits im Sinne des KGSt-Rollenmodells festgelegt und auf die Besonderheiten des Kreises zugeschnitten. Zudem hat der Kreis Olpe eine erste Gesamtstrategie zur Digitalisierung der Verwaltung, wenn auch noch im Entwurfsstadium, erstellt. Aus dieser ergeben sich Teilstrategien, anhand derer sich auch die operative IT in der täglichen Arbeit orientiert. Eine an den Zielen der Digitalisierung ausgerichtete und priorisierte Vorhabenplanung besteht damit zumindest teilweise.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte weiterhin und gemeinsam mit den anderen Mitgliedern auf das Abrechnungssystem des Zweckverbands SIT einwirken. Außerdem sollte er die strategische Ausrichtung seiner internen IT-Steuerung verbessern und im Sinne einer IT-Strategie abrunden.

### 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.

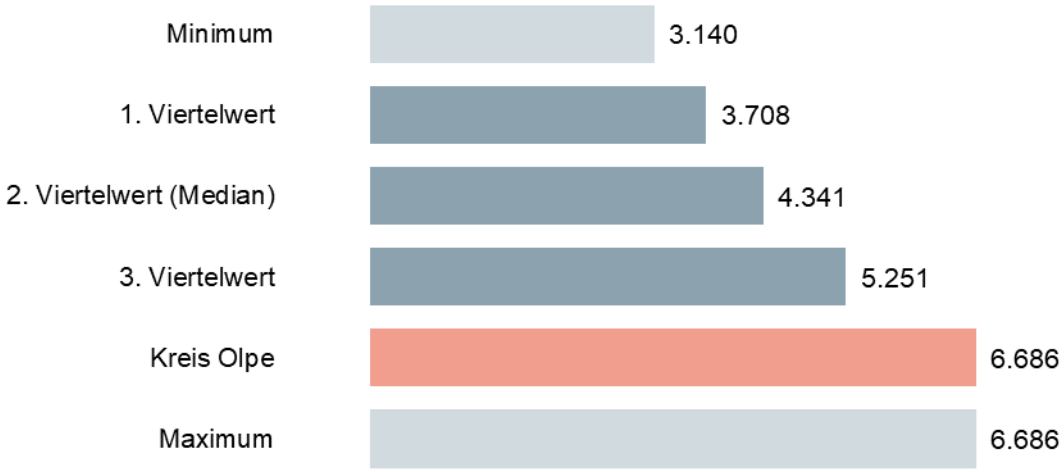
**Feststellung**

Die IT-Kosten beim Kreis Olpe sind im interkommunalen Vergleich äußerst hoch. Es bestehen konkrete Ansatzpunkte die Kosten zu reduzieren.

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

Ausgangspunkt für die Analyse der IT-Kosten des **Kreises Olpe** 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 aller anderen Kreises sind niedriger als beim Kreis Olpe. Um einzuschätzen, inwiefern das dargestellte Ergebnis den IT-Leistungen des Kreises Olpe tatsächlich gerecht wird, ist es erforderlich, nachstehende Vergleichsgrößen ergänzend mit zu betrachten:

- IT-Endgeräte:

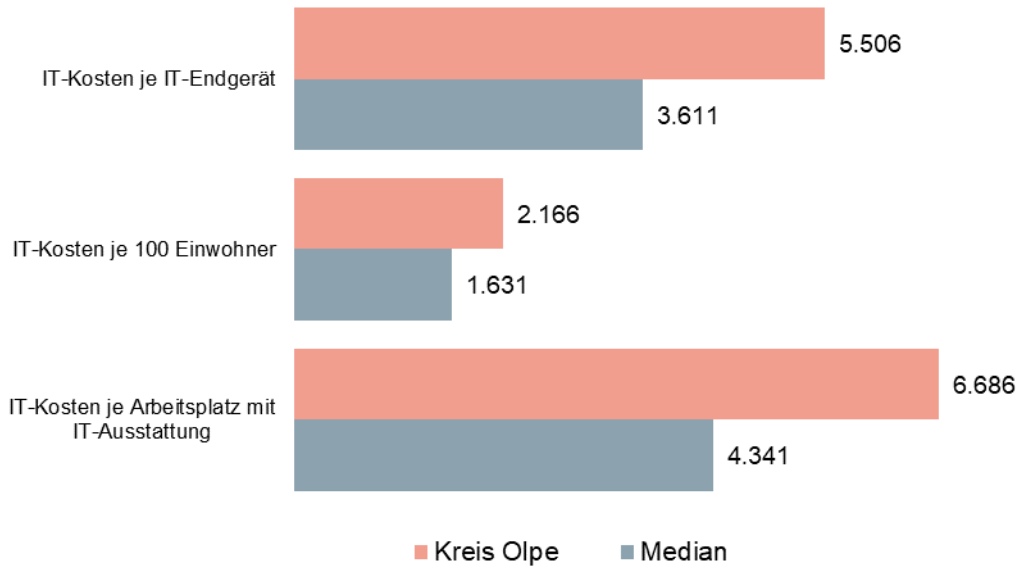
Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität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

- Einwohner:

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

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

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




Die Kennzahlen des Kreises Olpe weisen eine grundsätzlich übereinstimmende Ergebnistendenz auf. Allerdings sind die IT-Kosten je Endgerät sowie je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung für den Kreis Olpe wesentlich höher als dies beim Einwohnerbezug der Fall ist.

Dies liegt daran, dass die Bezugsgrößen unterschiedlich stark ausgeprägt sind.

- Der Kreis Olpe stattet innerhalb der Kernverwaltung weniger Arbeitsplätze mit IT aus, als die meisten der geprüften Kreise. Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner liegt beim Kreis Olpe mit 32,40 unter dem Median. Dieser liegt bei 34,96 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung je 10.000 Einwohnern.

- Für diese Arbeitsplätze stellt der Kreis Olpe unauffällig viele IT-Endgeräte bereit. Auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung entfallen 1,21 IT-Endgeräte. Dieser Wert ist gleichzeitig der Median.

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

→ Realistisch sind die berechneten IT-Kosten beim Kreis Olpe aufgrund von Mengeneffekten etwas niedriger einzuordnen als es sich aus der Kennzahl in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zunächst ergibt. Dennoch bleiben sie hoch.

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

**IT-Kostenbestandteile in Prozent 2020**

| | Personalkosten | Sachkosten | Gemeinkosten |
|---|---|---|---|
| Kreis Olpe | 17,99 | 78,79 | 3,22 |
| Interkommunaler Durchschnitt | 22,33 | 73,72 | 3,95 |

Der Kreis Olpe hat, wie alle geprüften Kreise, verschiedene IT-Aufgaben an Dienstleister ausgelagert. Während die eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursacht, werden die Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht. Beim Kreis Olpe dominieren die Sachkosten und hier die Kosten für Leistungen des Hauptdienstleisters SIT.

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

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

| Kostenarten | Kreis Olpe | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|
| Personalkosten | 1.202 | 780 | 924 | 1.145 | 31 |
| Sachkosten | 5.268 | 2.793 | 3.214 | 3.994 | 31 |

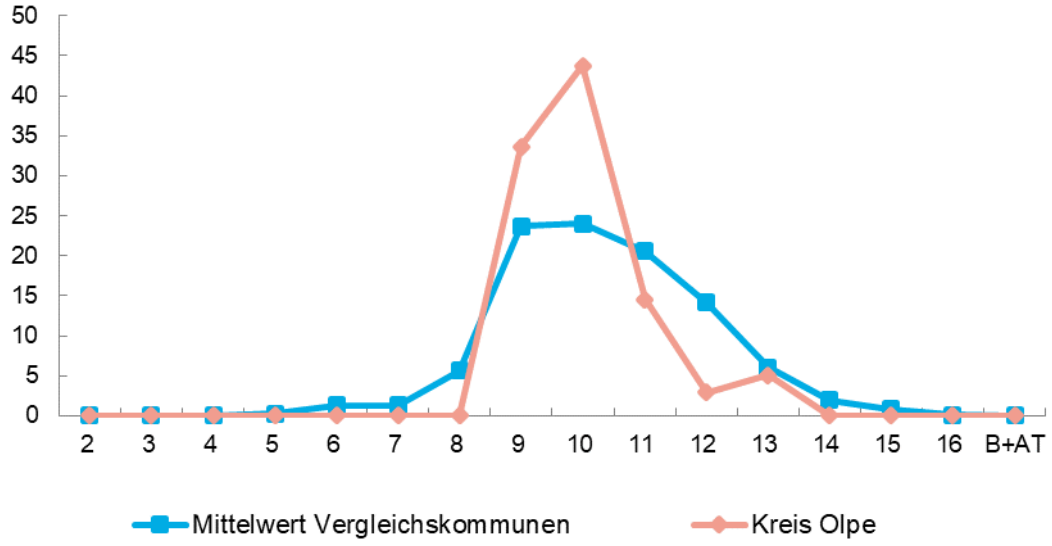
Sowohl die Personal- als auch die Sachkosten des Kreises Olpe fallen, bezogen auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung, höher aus als bei den meisten geprüften Kreisen. Höhere Sachkosten als der Kreis Olpe hat lediglich ein Kreis.

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

Nachstehend vergleicht die gpaNRW die IT-Entgelt- und Besoldungsstruktur des Kreises Olpe mit dem durchschnittlichen Niveau aller geprüften Kreise. Zur vereinfachten Darstellung haben wir die in der Wertigkeit vergleichbaren Entgelt- und Besoldungsgruppen jeweils zusammenge-

fasst. Aufgrund der unterschiedlichen Betriebsmodelle und den damit verbundenen unterschiedlichen Aufgabenspektren bei den Kreisen, eignet sich dieser Vergleich als Indikator. Auf der horizontalen Achse stehen die aggregierten Entgelt- und Besoldungsgruppen, auf der vertikalen Achse die Prozentangaben.

**Aggregiertes Besoldungs- und Entgeltniveau in Prozent 2020**




Das IT-Besoldungs- und Entgeltniveau des Kreises Olpe konzentriert sich, ähnlich zum Durchschnitt aller Kreise, bei den Besoldungs- und Vergütungsgruppen E / A 9 und E / A 10.

Die quantitative Personalausstattung des Kreises Olpe ist im interkommunalen Vergleich nicht zu gering. So entfallen auf eine IT-Vollzeit-Stelle rechnerisch 63,27 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung. Dieser Wert ist, sowohl im Vergleich mit allen Kreisen als auch nur mit den Kreisen mit einem ähnlichen IT-Auslagerungsgrad, geringer als bei drei Viertel der anderen Kreise. Damit betreuen die Beschäftigten in der IT des Kreises Olpe weniger Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung als die überwiegende Zahl der geprüften Kreise. Daraus leitet die gpaNRW jedoch nicht ab, dass zu viel Personal im Einsatz sein könnte. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund weiter steigender Anforderungen an die IT, die sich aus der digitalen Transformation des Kreises Olpe ergeben. Ausreichende oder sogar redundante Personalkapazitäten sind deshalb essentiell, um den operativen IT-Betrieb langfristig zu sichern.

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

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

#### 3.3.2.1 IT-Grunddienste

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

- IT-Standardarbeitsplätze
- Telekommunikation
- Drucken am Arbeitsplatz

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

Die Kosten für die IT-Grunddienste des Kreises Olpe machen rund 42 Prozent seiner gesamten IT-Kosten aus.

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

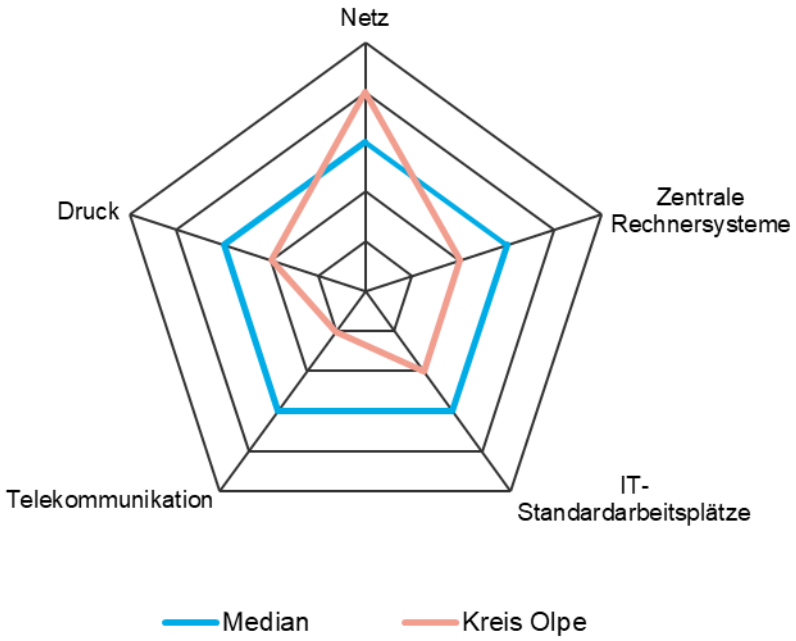
**Kosten IT-Grunddienste je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020**




Die Kosten des Kreises Olpe für die Bereitstellung seiner IT-Grunddienste liegen bei 2.853 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Die Kosten des Kreises Olpe sind damit höher als bei drei Viertel der geprüften Kreise.

Das nachstehende Netzdiagramm stellt die Kostensituation für den Kreis Olpe in den einzelnen Leistungsfeldern innerhalb der IT-Grunddienste dar. Die Lesart ist ebenso wie im Kapitel 3.3 dargestellt.

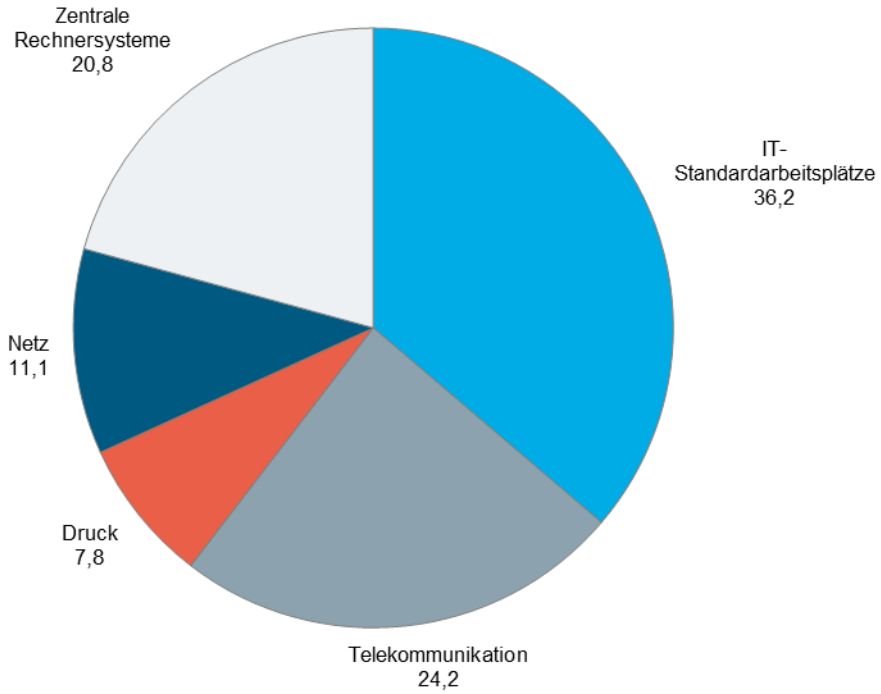
**Kostensituation in den Leistungsfeldern der IT-Grunddienste 2020**




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

Die Kosten des Kreises Olpe sind, mit Ausnahme der Kosten für das Netz, in allen Leistungsfeldern höher als der jeweilige Median. Die nachfolgende Grafik gibt Aufschluss darüber, wie stark der Einfluss der vorgenannten Leistungsfelder auf die Kostensituation innerhalb der IT-Grunddienste des Kreises Olpe ist.

**Kostenverteilung innerhalb der IT-Grunddienste in Prozent 2020**




Die belastenden Leistungsfelder machen nahezu 90 Prozent der Kosten für IT-Grunddienste des Kreises Olpe aus. Die Kosten dieser Leistungsfelder werden im Folgenden näher analysiert:

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

| Leistungsfelder | Kreis Olpe | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|
| IT-Standardarbeitsplätze | 1.163 | 610 | 934 | 1.053 | 29 |
| Zentrale Rechnersysteme | 621 | 320 | 425 | 610 | 29 |
| Telekommunikation | 775 | 234 | 300 | 405 | 29 |
| Druck | 249 | 128 | 176 | 247 | 29 |

Die Leistungsfelder IT-Standardarbeitsplätze, Zentrale Rechnersysteme und Telekommunikation beeinträchtigen das Kostenergebnis aufgrund der Höhe und Verteilung maßgeblich.

Den erhöhten Kosten der Zentralen Rechnersysteme steht ein vergleichsweise hohes IT-Sicherheitsniveau gegenüber, siehe weiter unten im Kapitel „IT-Sicherheit“. Mehr als drei Viertel der entsprechenden Kosten sind Sachkosten für die Infrastruktur. Daher leitet die gpaNRW aus den erhöhten Kosten für dieses Leistungsfeld keinen zwingenden Handlungsbedarf ab.

Auch im Leistungsfeld IT-Standardarbeitsplatz sind die Kosten hoch. Über 80 Prozent davon sind Sachkosten. Die Beschaffung von Standardhardware für den Kreis Olpe erfolgt größtenteils über das E-Procurement-Produkt der SIT mit Warenkorbfunktionen und vorgeschaltetem Rahmenvertrag. Hier könnten die erweiterten Garantiemodalitäten für den Kreis Olpe, Stichwort „Ergänzungsgarantieerweiterung“, von bis zu fünf Jahren zu erhöhten Kosten führen. Allerdings bedeutet diese Lösung einen grundsätzlichen Vorteil für den Kreis Olpe bei der Funktionsfähigkeit und damit Verfügbarkeit seiner eingesetzten Standardhardware. Auch hier leitet die gpaNRW keinen zwingenden Handlungsbedarf ab.

Zuletzt sind die Kosten für die Telekommunikation (TK) äußerst hoch. Die Sachkosten für die Telekommunikation je Mengeneinheit sind im Vergleich maximal. Der Kreis Olpe setzt mehr TK-Endgeräte je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung ein als drei Viertel aller Kreise. Dies gilt auch in Bezug auf ein IT-Endgerät.

Ein weiterer Aspekt bei der Bewertung der Kosten für die IT-Grunddienste ist, dass die zentrale IT der Kreisverwaltung Dienstleistungen an die Kreiswerke Olpe erbringt. Diesen Leistungen stehen bislang jedoch keine Erträge gegenüber, die aufwandsmindernd hätten berücksichtigt werden können. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass bei einer umfänglichen und kostendeckenden Ertragskalkulation sowie einer entsprechenden Vereinnahmung die Kennzahlenausprägung in diesem Bericht zumindest etwas positiver ausgefallen wäre.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte sowohl die Ausstattungsmenge als auch die Kostensituation für die Telefonie in seiner Verwaltung kritisch hinterfragen. IT-Dienstleistungen des Kreises Olpe an Empfänger außerhalb der Kernverwaltung sollten entsprechende Erträge gegenüberstehen.

#### 3.3.2.2 Fachanwendungen

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

Die Fachanwendungskosten des Kreises Olpe machen einen Anteil von rund 58 Prozent der gesamten IT-Kosten aus.

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

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



Die Fachanwendungskosten des Kreises Olpe sind maximal. Mehr als drei Viertel der Kosten für Fachanwendungen resultieren aus Sachkosten, die sich zu drei Vierteln aus den Abrechnungen des Zweckverbands ergeben.

Wie bereits oben dargelegt werden die Sachkosten maßgeblich durch das einwohnerbasierte Abrechnungssystem der SIT geprägt. Dieses beeinträchtigt die Kostensituation derjenigen Zweckverbandsmitglieder wie den Kreis Olpe, die im Verhältnis zur Einwohnerzahl eine geringe Anzahl von IT-Standardarbeitsplätzen aufweisen. Hier besteht für den Kreis Olpe das Risiko, dass die Abrechnung von einwohnerbasierten Leistungen nicht der tatsächlichen Inanspruchnahme entspricht. Solange hier keine vollständige Transparenz gegeben ist, kann allerdings über die konkreten Auswirkungen auf die Kostensituation des Kreises Olpe nicht abschließend geurteilt werden.

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

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte die maximalen Fachanwendungskosten durch entsprechend gegenüberstehende Leistungen rechtfertigen können.

### 3.3.3 Digitalisierung

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

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

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

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

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

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

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

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

- Personalabgänge durch digitalisierte, optimierte Prozesse zumindest in Teilen kompensiert werden,
- Abläufe durch dokumentierte, strukturierte und digitale Prozessabläufe gesichert werden,
- Wissen durch Archivierungs- und Dokumentenmanagementsysteme erhalten und schneller verfügbar gemacht werden sowie
- die Attraktivität als Arbeitgeber über digitale Arbeitsangebote gesteigert werden.

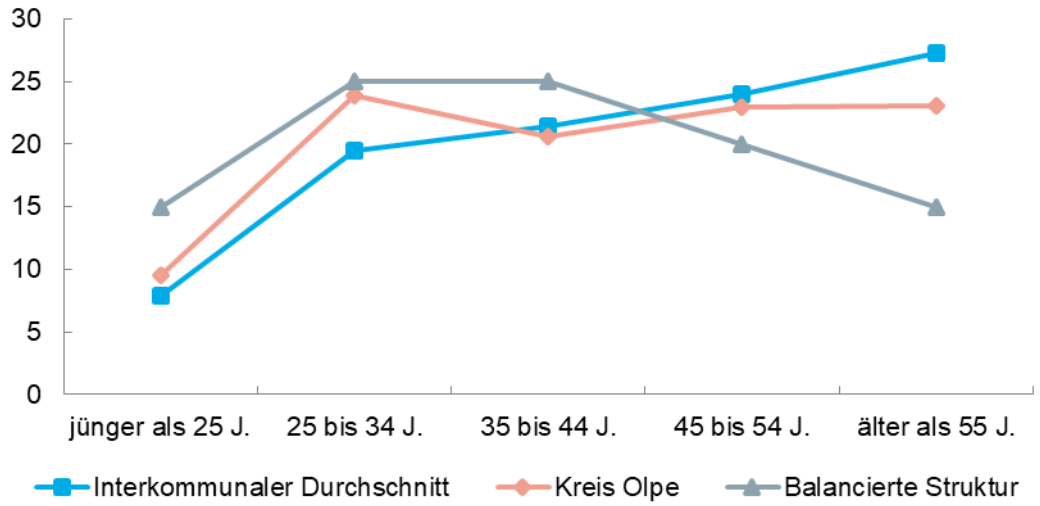
#### 3.3.3.1 Demografische Ausgangslage

Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)[8] empfiehlt eine balancierte Altersstruktur innerhalb einer Verwaltung, um eine langfristige Handlungsfähigkeit gewährleisten zu können. Eine ausgewogene Struktur liegt dann vor, wenn alle Altersgruppen ungefähr gleich stark vertreten sind. Jede Altersgruppe kann so theoretisch durch die jeweils nachfolgende Gruppe ersetzt werden, sofern kontinuierlich Nachwuchskräfte eingestellt werden. Die gpaNRW knüpft daran an und stellt die Altersstruktur des **Kreises Olpe** der balancierten Altersstruktur sowie der durchschnittlichen Altersstruktur der Kreise gegenüber.

[8] 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

Je alterszentrierter eine Personalstruktur ist und je eher klassische Personalmaßnahmen ihre Wirkung verfehlen, desto stärker sollten die Möglichkeiten der Digitalisierung in den Fokus der Entscheidungsträger rücken.

**Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung in Prozent 2021**




➔ Die Altersstruktur der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beim Kreis Olpe ist etwas positiver einzuschätzen als bei den meisten der geprüften Kreise. Trotzdem gibt die Situation nicht weniger Anlass die Digitalisierung innerhalb der Kreisverwaltung Olpe voranzutreiben.

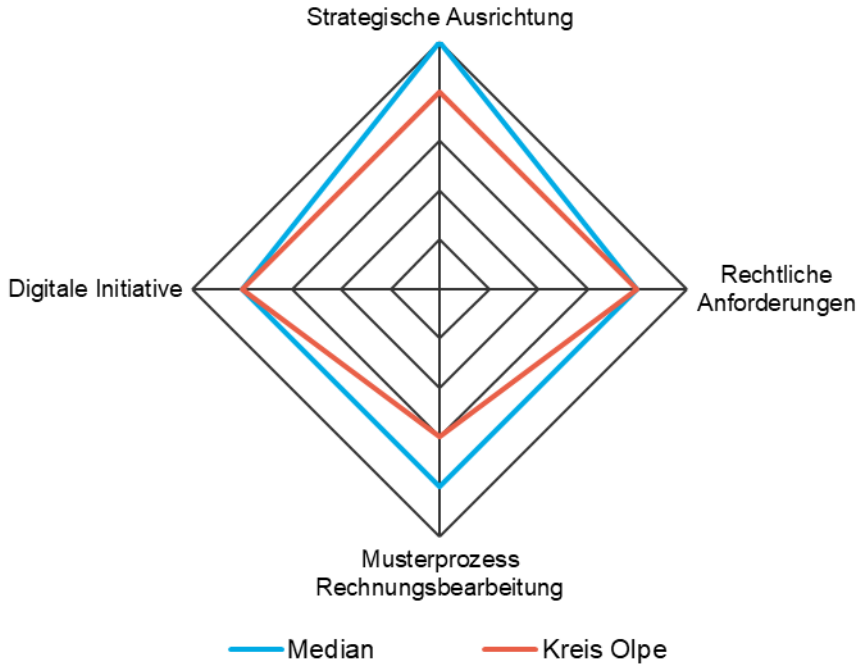
### 3.3.3.2 Stand der Digitalisierung

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 Olpe** in den vorgenannten Themenfeldern. Die Lesart ist ebenso wie in Kapitel 3.3 dargestellt.

**Stand der Digitalisierung 2022**




- Der Gesamtfortschritt der digitalen Transformation beim Kreis Olpe ist derzeit insgesamt als leicht unterdurchschnittlich einzuschätzen.

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 fehlende Verbindlichkeit des Entwurfs der Digitalisierungsstrategie beeinträchtigt das Gesamtbild einer ansonsten guten strategischen Ausrichtung beim Kreis Olpe.

*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 Olpe hat die Verantwortung für seine digitale Transformation der Leitung des Fachbereichs 1 „Zentrale Dienste, Schulen, Sport, Kultur“ zugewiesen. Als Mitglied im Verwaltungsvorstand ist die dahinterstehende Funktion naturgemäß mit hinreichenden Weisungsrechten ausgestattet.

Eine übergreifende und allgemein verbindliche Digitalisierungsstrategie für die Verwaltung beim Kreis Olpe liegt im Entwurf vor. Bislang gibt es eine jährliche Planung von Digitalisierungsvorhaben samt Maßnahmen und Ressourcen zur Umsetzung mit einer entsprechenden Berichterstattung für den Kreistag. Damit besitzt der Kreis Olpe auch Elemente eines verbindlichen Fahrplans im Sinne einer „Roadmap“ zur digitalen Transformation der Verwaltung. Es wurden beispielsweise Festlegungen getroffen, welche Projekte in welchem Zeitraum und mit welchen Ressourcen geplant und umgesetzt werden.

Der Kreis Olpe bindet seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter frühzeitig und systematisch in die digitale Transformation ein. Hierzu greift die Kreisverwaltung unter anderem auf eine eLearning- bzw. -Schulungsplattform zurück, die unkonventionelle Bildungsmethoden in Online- und Präsenzveranstaltungen kombiniert. Im Rahmen der jährlichen Produktzielfindung des Kreises werden die Aspekte der Digitalisierung zudem regelmäßig zwischen den Führungskräften und den Mitarbeitenden erörtert.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte seine Digitalisierungsstrategie, die sich derzeit noch im Entwurfsstadium befindet, beschließen.

#### 3.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

➔ **Feststellung**
Der Kreis Olpe kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Er wird den Anforderungen des OZG, wie die meisten Kreise, allerdings noch nicht vollumfänglich gerecht.

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

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

- ***De-Mail:** Ein Kreis sollte einen De-Mail Zugang eröffnet haben.*

- ***Online-Angebot:*** *Ein Kreis sollte auf seiner Homepage einen Großteil seiner Dienstleistungen als Online-Service oder Formular elektronisch bereitstellen.*
- ***E-Payment:*** *Ein Kreis sollte elektronische Bezahlmöglichkeiten 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 Olpe** 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 Olpe | Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen |
|---|---|---|
| Elektronischer Zugang | erfüllt | 30 von 31 |
| De-Mail | erfüllt | 31 von 31 |
| Online-Angebot | teilweise erfüllt | 5 von 31 |
| E-Payment | erfüllt | 29 von 31 |
| Elektronische Rechnungen | erfüllt | 25 von 31 |
| Roadmap OZG | teilweise erfüllt | 9 von 31 |

Der Kreis Olpe erfüllt die rechtlichen Anforderungen, so dass daraus kein unmittelbarer Handlungsbedarf resultiert. Damit repräsentiert der Kreis den Umsetzungsstand der meisten Kreise. Nur wenige Kreise kommen den gesetzlichen Anforderungen nicht hinreichend nach. Dennoch gibt es Unterschiede darin, in welcher Form bzw. mit welcher Intention die Kreise diese erfüllen. Auch beim Kreis Olpe bestehen Möglichkeiten, der Intention des Gesetzgebers noch besser gerecht zu werden.

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

Das Online-Angebot des Kreises Olpe basiert, wie bei den meisten Kreisen, überwiegend auf Formularen im PDF-Format. Das heißt, sie müssen ausgedruckt und analog ausgefüllt werden. Dadurch verzichtet der Kreis größtenteils noch darauf, Anträge über elektronische Datensätze zu erhalten, um sie dann medienbruchfrei weiterverarbeiten zu können. Voraussetzung dafür wären Formulare, die online ausgefüllt und versendet werden können. Gleichwohl hat der Kreis Olpe schon einen Meilenstein erreicht und setzt einzelne OZG-Leistungen im Service-Portal mithilfe der Lösung der SIT um. Dieses Angebot weitet der Kreis Olpe kontinuierlich aus. So sollen schrittweise im Online-Service-Portal der Kreisverwaltung immer mehr elektronische Formulare für die Bürgerinnen und Bürger eingestellt werden. Sofern Leistungen gebührenpflichtig

sind, werden damit direkt ePayment-Bezahlfunktionen mithilfe der SIT verknüpft. Es sollen zunächst die am häufigsten nachgefragten Dienstleistungen online zur Verfügung gestellt werden.

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

Über eine solche detaillierte Roadmap verfügt der Kreis Olpe derzeit noch nicht. Nur wenige Kreise haben bisher ihren eigenen Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG vollständig und verbindlich beschrieben. Dies trifft in Teilen auch für den Kreis Olpe zu. So erfolgt die Umsetzung der OZG-Vorgaben über verschiedene Projekt- bzw. Maßnahmenpläne.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte systematisch und weiter daran arbeiten, dass er mehr Verwaltungsleistungen online anbietet und diese mithilfe von geeigneten Datensätzen intern komplett medienbruchfrei weiterverarbeiten kann.

#### 3.3.3.2.3 Musterprozess Rechnungsbearbeitung

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

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

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

verarbeiten. Die gpaNRW prüft, inwieweit die Verwaltungen dazu bereits auf IT-Unterstützung zurückgreifen können.

➔ **Feststellung**
Der Kreis Olpe hat bei der Umsetzung der elektronischen Rechnungsbearbeitung in den letzten Monaten große Fortschritte gemacht. Allerdings nutzt er die technischen Möglichkeiten noch nicht hinreichend aus.

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

Der überwiegende Teil der geprüften Kreise hat bereits einen Workflow zur Rechnungseingangsbearbeitung implementiert und damit den Grundstein für einen effizienten Prozessablauf gelegt. Beim Einsatz der technischen Unterstützung unterscheiden sich die Kreise teilweise deutlich. Während einige ihren Prozess fast vollständig automatisiert haben ist in den meisten Kreisen weiterhin häufiges manuelles Eingreifen vorgesehen.

Beim Kreis Olpe ist in den letzten Monaten der digitale Rechnungsworkflow in allen Fachdiensten ausgerollt worden. Dabei werden die eingehenden Papierrechnungen zentral eingescannt. Bei eingehenden PDF-Rechnungen werden die Rechnungsdaten für die Verarbeitung im Rechnungsworkflow extrahiert. Eine optische Texterkennung und komplett automatisierte Übertragung von papierbasierten Rechnungsdaten in den elektronischen Workflow erfolgt noch nicht. Hier könnte der Kreis Olpe seine Sachbearbeitung entlasten und die Prozesseffizienz steigern. Der Kreis Olpe beabsichtigt aber nach eigenen Angaben sich hier zeitnah zu verbessern.

Zudem nutzt der Kreis Olpe noch nicht die Möglichkeit, über definierte Datenfelder Kontierungsinformationen im Workflow automatisiert zu ergänzen. Hier arbeitet der Kreis daran, dass anhand der IBAN der Kreditor aus einer Datenbank herausgesucht wird und fehlende Daten automatisch ergänzt werden. Auch damit würde der Kreis Olpe seine Sachbearbeitung von weiteren manuellen Bearbeitungsschritten entlasten.

Ebenso wie einige andere Kreise überträgt der Kreis Olpe bei größeren investiven Maßnahmen bereits Kontierungsinformationen über die Mittelreservierung des Finanzverfahrens in den Workflow. Eine weitere Ausbaustufe könnte dann über eine Schnittstelle zum Bestellwesen einen automatisierten Abgleich zwischen gebuchter Bestellung und Eingangsrechnung ermöglichen. Diesen automatisierten Datenabgleich führen bisher nur sehr wenige Kreise durch. Der Kreis Olpe bildet hier keine Ausnahme.

Die Prüfung auf inhaltsgleiche Datensätze, automatisch erfolgende Bearbeitungshinweise und auch der nachträgliche Zugriff auf den Beleg werden beim Kreis Olpe bereits technisch unterstützt. Dies bietet dem Kreis, ebenso wie bei nahezu allen geprüften Kreisen, einen Mehrwert im Bearbeitungsablauf gegenüber der bisherigen analogen Bearbeitung

→ **Empfehlung**
Die gpaNRW bestärkt den Kreis Olpe darin, die digitale Rechnungsbearbeitung weiter zu optimieren, indem er die technischen Möglichkeiten in der Praxis stärker nutzt.

#### 3.3.3.2.4 Digitale Initiative

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

- Der Kreis Olpe hat bereits, über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, viele Bereiche seiner Verwaltung digitalisiert. Er ist damit auf einem guten Weg hin zu einer weitestgehend medienbruchfreien Verwaltungsarbeit.

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

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

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

Der **Kreis Olpe** hat bereits 2016 die technischen Voraussetzungen für ein verwaltungsweites DMS geschaffen. Seit Juli 2021 wird zudem der Mitzeichnungsworkflow innerhalb der Kreisverwaltung übergreifend genutzt. Die Möglichkeit der elektronischen Aktenbearbeitung in Form einer E-Akte besteht mittlerweile für alle Arbeitsplätze innerhalb der Kreisverwaltung Olpe.

Außerdem bietet der Kreis Olpe bereits erste, wenn auch noch wenige, interne und externe Leistungen an, die völlig medienbruchfrei weiterverarbeitet werden können. Mit diesem Umsetzungsstand befindet sich der Kreis Olpe aktuell im Mittelfeld der geprüften Kreise.

Darüber hinaus sind beispielsweise die folgenden Sachstände bei der Digitalisierung in einzelnen Fachbereichen des Kreises Olpe erwähnenswert:

- Hilfe zur Pflege: Der Fachdienst 50 hat die elektronische Akte eingeführt und diese an das Fachverfahren angebunden. Die digitale Sachbearbeitung ist hier bereits durchgängig umgesetzt worden. Außerdem stellt der Kreis Olpe bereits alle betreffenden Antragsformulare digital zur Verfügung. Diese können online ausgefüllt und an die Kreisverwaltung übermittelt werden. Der Kreis Olpe hat die digitalen Neuanträge mit der Fachsoftware und der elektronischen Akte verknüpft. Ein neuer Fall wird demnach automatisch in der Fachsoftware und in einer neuen elektronischen Akte angelegt.
- Hilfe zur Erziehung: Langfristiges Ziel gemäß Haushaltsplan 2021 ist die komplette Digitalisierung der Sachbearbeitungsprozesse im Jugendamt samt digitaler Aktenführung. Die technischen Voraussetzungen hierfür wurden durch die IT des Kreises Olpe bereits geschaffen. Die Umstellung ist mitten in der Umsetzung. Im Vergleich zu den anderen

Kreisen ist die digitale Aktenführung im Jugendamt des Kreises Olpe schon sehr weit fortgeschritten.

- Bauaufsicht: Im Vergleich zu den anderen Kreisen lässt der Kreis Olpe im Bereich der digitalen Bauaufsicht derzeit noch viele Möglichkeiten ungenutzt. Allerdings hat der Fachdienst Bauaufsicht bereits einen Zeitplan zur Optimierung erstellt und befindet sich seit Ende 2022 in einer Testphase der Prozessdigitalisierung.

Einzelheiten hierzu finden sich in den Berichtsteilen der unterschiedlichen fachlichen Prüfgebiete der überörtlichen Prüfung der gpaNRW.

### 3.3.4 Prozessmanagement

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

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

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

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

→ Der Kreis Olpe hat bereits sehr gute Rahmenbedingungen für ein systematisches Prozessmanagement geschaffen.

*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)[9] orientieren.*
- ***Fachverfahren:*** *Ein Kreis sollte verwaltungseinheitlich ein Fachverfahren einsetzen, das geeignet ist, Prozesse fach- und anforderungsgerecht zu dokumentieren und zu analysieren.*
- ***Interne Vernetzung:*** *Ein Kreis sollte gewährleisten, dass die Bereiche IT-Steuerung, operative IT und Organisation bzw. das Prozessmanagement eng miteinander vernetzt sind.*
- ***Prozessüberblick:*** *Ein Kreis sollte seine Prozesse kennen. Das bedeutet, dass er mindestens eine vollständige Auflistung der Verwaltungsprozesse besitzen sollte.*
- ***Stand der Umsetzung:*** *Ein Kreis sollte bereits Prozesse entsprechend seiner Vorgaben erhoben, dokumentiert, analysiert und optimiert haben. Aktuelle IT-Anforderungen sollten auf Prozessbetrachtungen basieren.*

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob der **Kreis Olpe** 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 Olpe | Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen |
|---|---|---|
| Strategische Vorgaben | erfüllt | 7 von 31 |
| Personalausstattung | erfüllt | 6 von 31 |
| Operative Vorgaben | erfüllt | 14 von 31 |
| Fachverfahren | erfüllt | 29 von 31 |
| Interne Vernetzung | erfüllt | 17 von 31 |
| Prozessüberblick | erfüllt | 8 von 31 |
| Stand der Umsetzung | teilweise erfüllt | 6 von 31 |

Auf den ersten Blick fällt auf, dass nur wenige Kreise die zuvor beschriebenen Anforderungen an ein systematisches und zielgerichtetes Prozessmanagement erfüllen. Für die gpaNRW ist eine Anforderung erfüllt, wenn alle Teilaspekte umgesetzt sind. Da sich die meisten Kreise noch in der Einführung befinden, erfüllen sie derzeit oftmals nur Teilanforderungen. Der Kreis Olpe kann demgegenüber bereits durch günstige Rahmenbedingungen punkten, die er in der letzten Zeit bewusst für sich geschaffen hat.

[9] 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.

Eine Voraussetzung, um Ressourcen des Kreises Olpe langfristig zielgerichtet einzusetzen, sind strategische Vorgaben, in denen entsprechende Aufgaben, Ziele und Prioritäten allgemeinverbindlich festgeschrieben sind. Der Kreis Olpe verfügt über solche Vorgaben für sein Prozessmanagement in Form einer Verfahrensanweisung. Über die Fachbereichsleiterkonferenz erfolgt eine Priorisierung von Prozessen für die Analysen durchgeführt werden sollen. Kriterien sind dabei insbesondere die Kundenorientierung, die Bedeutung für die Umsetzung des OZG sowie Ressourcenfragen.

Die Aufgaben des Prozessmanagements sind zentral beim „Fachdienst Organisation, Informationstechnik (FD 10)“ verortet. Hier wurden in den letzten Jahren über drei Vollzeitstellen geschaffen, um die Fachdienstleiter zu unterstützen und gemeinsam mit diesen Prozessanalysen und -optimierungen durchzuführen. Wenige der geprüften Kreise haben mehr oder vergleichbar viele zentrale Stellen für diese Aufgaben als der Kreis Olpe gemeldet. Dezentral wurde die Prozessverantwortung auf die jeweiligen Fachdienstleiter übertragen. Die letztendliche Abbildung und Dokumentation der Prozesse der Kreisverwaltung Olpe erfolgt bereits mithilfe einer Software, die sich seit einiger Zeit im kommunalen Raum innerhalb Nordrhein-Westfalens etabliert hat.

Bislang wurde auch beim Kreis Olpe noch nicht systematisch darauf geachtet, dass IT-Bedarfe und konkrete IT-Anforderungen auch auf Prozessbetrachtungen basieren. Einem IT-Einsatz sollte jedoch, bis auf den Einsatz von Standardhardware, grundsätzlich und systematisch eine Prozessbeschreibung vorausgehen. Damit kann vermieden werden, dass das IT-Werkzeug den betreffenden Prozess vorgibt. Denn aus Sicht der gpaNRW hat der Prozess Vorrang vor dem IT-Werkzeug.

### 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**
  Der Gesamterfüllungsgrad der IT-Sicherheit ist beim Kreis Olpe hoch. Optimierungsmöglichkeiten bestehen allerdings vor allem bei der Notfallvorsorge und der Personalsensibilisierung.

*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 Olpe** erfüllt sind.

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

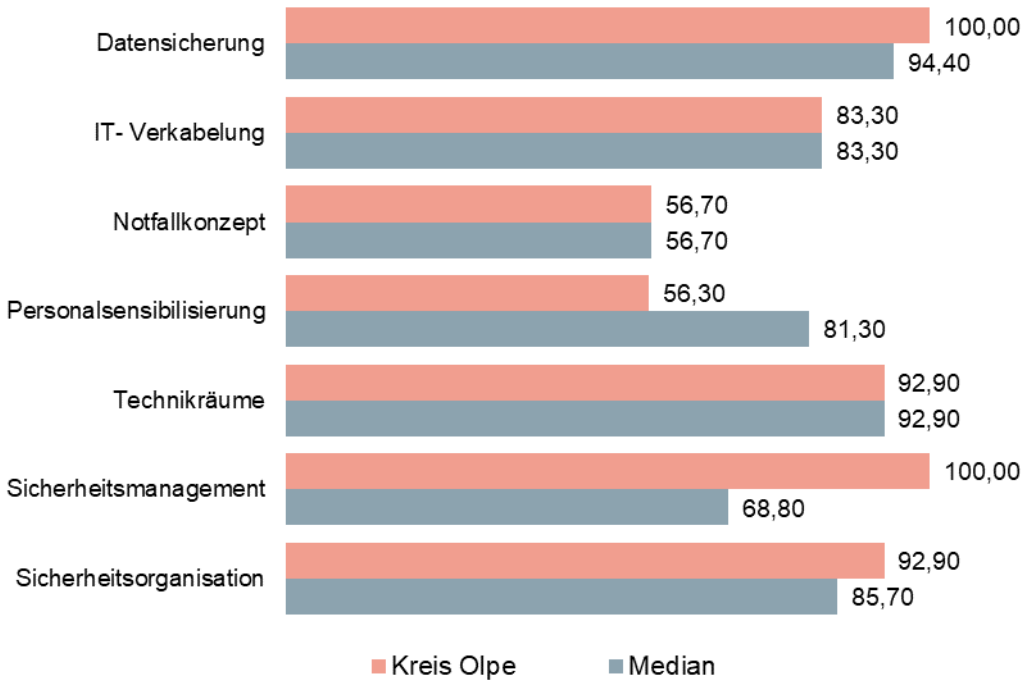
**Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022**




Mit den umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt der Kreis Olpe im interkommunalen Vergleich eine gute Position im vorderen Bereich des Vergleichsfeldes ein. Der mit dieser Prüfung festgestellte Gesamterfüllungsgrad beträgt 82,50 Prozent und liegt damit weit über dem Median von 80,60 Prozent.

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

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




Der Kreis Olpe kann sich schwerpunktmäßig beim Thema Notfallkonzept und der Personalsensibilisierung verbessern. Es sollten entsprechende organisatorische Maßnahmen nachgeholt werden.

Im Bereich der Personalsensibilisierung sollte die Einarbeitung von neuem Personal formalisiert werden. Zudem sollten regelmäßige und verpflichtende IT-Sicherheitsschulungen durchgeführt werden.

Im Bereich der Notfallvorsorge wurden bereits einige Einzelmaßnahmen ergriffen. Darauf aufbauend sollte insbesondere ein Notfallhandbuch erstellt werden.

Das vergleichsweise hohe Sicherheitsniveau beim Kreis Olpe wird auch dadurch beeinflusst, dass die Verwaltung durch die Auslagerung bestimmter Leistungen an den Zweckverband SIT von dortigen Sicherheitsmaßnahmen profitiert. Dies gilt insbesondere für die kommunalen Fachverfahren.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte schwerpunktmäßig die Themen Notfallkonzept und Personalsensibilisierung optimieren.

### 3.3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

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

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

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

➔ **Feststellung**
Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Olpe erschweren IT-Prüfhandlungen und das Prüfen mit IT sehr.

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

Unabhängig von einer gesetzlichen Verpflichtung haben alle oben aufgeführten Prüfaspekte eine praktische Relevanz. Sie können wesentlich dazu beitragen, die IT 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 dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass dem teils nur ansatzweise Prüfungen zugrunde liegen. Der Kreis Olpe Kreis konnte in den letzten fünf Jahren wenige dieser Prüfaspekte aufgreifen. Damit befindet er sich zwar interkommunal in guter Gesellschaft, aber noch nicht in einer guten Position.

Der Kreis Olpe konnte bisher die interne IT-Prüfung in seiner örtlichen Rechnungsprüfung mangels personeller Ressourcen nicht fest verankern. Zwar wurden trotzdem in den letzten Jahren notwendige Prüfaspekte der Informationstechnik aufgegriffen, wenn auch sehr wenige. Dies resultiert aber vor allem aus der interkommunalen Zusammenarbeit mit der Rechnungsprüfung des Zweckverbands SIT. Von hier wird beispielsweise die Pflichtaufgabe der Prüfung der Fachprogramme im Bereich der Finanzbuchhaltung für alle von der SIT beschafften und relevanten Programme einschließlich wesentlicher Programmänderungen übernommen.

Neben den eigenen Personalressourcen fehlt meist noch die fachliche Aus- und Fortbildung, um den wünschenswerten Prüfinhalten gerecht werden zu können. Die meisten der geprüften Kreise, die IT-Prüfungen durchführen, fühlen sich nicht adäquat aus- und fortgebildet. Auch beim Kreis Olpe ist für kaum zu beziffernde Stellenanteile nach eigenen Angaben auch keine fachspezifische Qualifikation vorhanden.

Zudem setzt der Kreis Olpe noch kein unterstützendes Fachverfahren ein. Vielmehr muss auf selbsterstellte Werkzeuge auf Basis üblicher Office-Programme zwecks Datenauswertung zurückgegriffen werden. Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das digitale Datenvolumen ist, desto größer ist aus Sicht der gpaNRW die Notwendigkeit, aber auch das Potenzial von Massendatenanalysen. Grundsätzlich können Massendatenanalysen die Transparenz und den Informationsgehalt von Daten erhöhen und Erkenntnisse bringen, die sonst nicht oder zumindest nur schwer erkannt werden können. Dadurch wäre die örtliche Rechnungsprüfung eher in der Lage, ein breiteres Betrachtungsfeld in kürzerer Zeit und mit geringem Personalaufwand nach Auffälligkeiten zu untersuchen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte seine örtliche IT-Prüfung personell stärken und den Einsatz einer Massendatenanalyse prüfen. Dies bedingt auch eine entsprechende fachliche Aus- und Fortbildung.

## 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 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**
Bis auf die betrachtungswürdige Personalausstattung bei der Steuerung und Koordination hat der Kreis Olpe sehr gute Rahmenbedingungen für die Digitalisierung seiner Schulen geschaffen.

*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.*

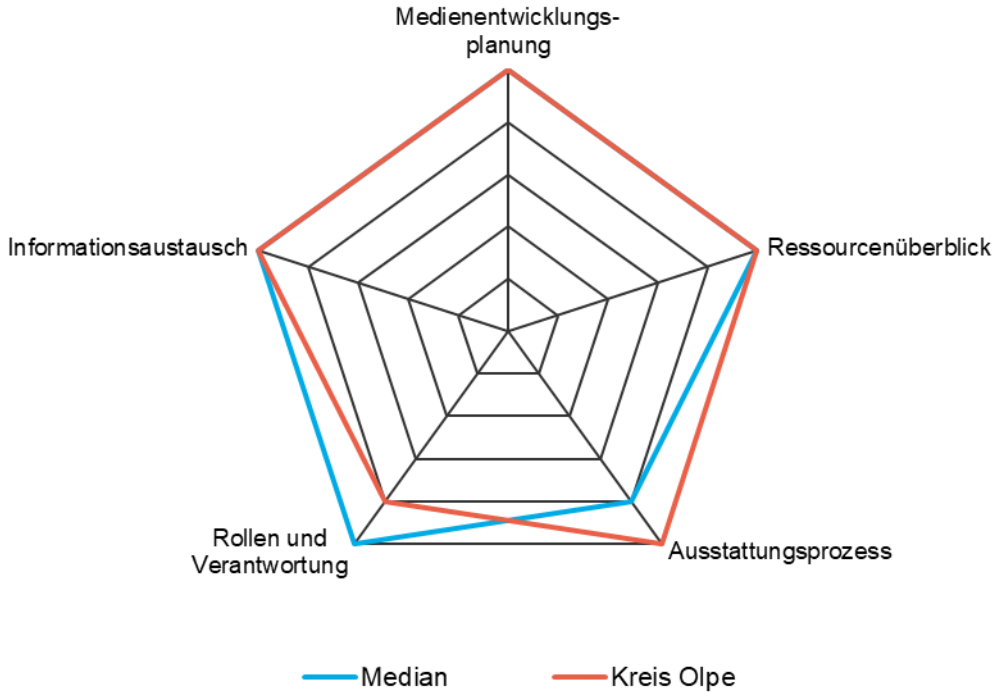
- ***Rollen und Verantwortung:** Ein Kreis sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support, verbindlich regeln. Allen*

*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 Olpe** für die Digitalisierung der Schulen. Die Lesart ist ebenso wie in Kapitel 3.3 dargestellt.

**Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen 2022**




➔ Bis auf den Aspekt „Rollen und Verantwortung“ sind alle Kriterien der Digitalisierung der Schulen beim Kreis Olpe sehr gut ausgeprägt.

Die IT-Ausstattung der Schulen basiert vollständig auf den pädagogischen Medienkonzepten sowie dem übergreifenden Medienentwicklungsplan beim Kreis Olpe. Der Kreis profitiert hierbei von den Vorarbeiten sowie dem interkommunalen Netzwerk seitens der SIT. Außerdem ist die SIT als Hauptdienstleister des Kreises Olpe komplett für die operative IT-Betreuung der Schulen verantwortlich. Der „Fachdienst Organisation, Informationstechnik (FD 10)“ ist dies seit 2022 nicht mehr.

Bedarfe und Beschaffungen für die Schulen werden beim Kreis Olpe an zentraler Stelle im „Fachdienst Schulen, Sport und Kultur (FD 40)“ koordiniert. Hier besteht ein zentraler und vollständiger Überblick über die schulübergreifenden IT-Kosten sowie die IT-Ausstattung an den Schulen des Kreises.

Der Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen des Kreises von der Bedarfsmeldung bis zur Bezahlung und Einrichtung ist verbindlich geregelt. Zwar sind noch keine expliziten Standards

formuliert worden, um den Prozess zu vereinfachen. Allerdings kann dies in der Praxis durch die Beschaffung über den Warenkorb der Internetplattform CitkoMarket bereits teilweise sichergestellt werden. Durch die Nutzung der Services der SIT mit den dahinterliegenden Rahmenverträgen kann der Schulträger Kreis Olpe auf feste Lieferkontingente zugreifen, ohne selbst Ausschreibungen durchführen zu müssen.

Der Kreis Olpe stellt in regelmäßigen Abstimmungsgesprächen mit den Schulen sicher, dass die Digitalisierung der Schulen umgesetzt sowie die Medienentwicklung fortgeschrieben wird. Er hat darüber hinaus den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen First- und Second-Level-Support, verbindlich geregelt. So wird der First-Level-Support durch die Lehrkräfte und der Second-Level-Support durch die SIT wahrgenommen. Allerdings sind für die Koordinierung der entsprechenden Tätigkeiten und Maßnahmen lediglich schätzungsweise 0,10 Vollzeit-Stellen im FD 40 verfügbar.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte kritisch prüfen, ob die Personalressourcen im FD 40 für koordinierende Tätigkeiten auf Dauer für eine nachhaltige Digitalisierung seiner Schulen auskömmlich sind.

## 3.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|---|---|---|---|---|---|
| **IT-Profil** | | | | | |
| F1 | Der Kreis Olpe kann auf die Leistungen und Kosten der SIT lediglich einen sehr begrenzten Einfluss ausüben. Zudem schöpft der Kreis die Steuerungsmöglichkeiten innerhalb seines IT-Betriebsmodells in der Praxis nicht voll aus. | 102 | E1 | Der Kreis Olpe sollte weiterhin und gemeinsam mit den anderen Mitgliedern auf das Abrechnungssystem des Zweckverbands SIT einwirken. Außerdem sollte er die strategische Ausrichtung seiner internen IT-Steuerung verbessern und im Sinne einer IT-Strategie abrunden. | 105 |
| F2 | Die IT-Kosten beim Kreis Olpe sind im interkommunalen Vergleich äußerst hoch. Es bestehen konkrete Ansatzpunkte die Kosten zu reduzieren. | 106 | E2.1 | Der Kreis Olpe sollte sowohl die Ausstattungsmenge als auch die Kostensituation für die Telefonie in seiner Verwaltung kritisch hinterfragen. IT-Dienstleistungen des Kreises Olpe an Empfänger außerhalb der Kernverwaltung sollten entsprechende Erträge gegenüberstehen. | 113 |
| | | | E2.2 | Der Kreis Olpe sollte die maximalen Fachanwendungskosten durch entsprechend gegenüberstehende Leistungen rechtfertigen können. | 114 |
| F3 | Die fehlende Verbindlichkeit des Entwurfs der Digitalisierungsstrategie beeinträchtigt das Gesamtbild einer ansonsten guten strategischen Ausrichtung beim Kreis Olpe. | 117 | E3 | Der Kreis Olpe sollte seine Digitalisierungsstrategie, die sich derzeit noch im Entwurfsstadium befindet, beschließen. | 118 |
| F4 | Der Kreis Olpe kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Er wird den Anforderungen des OZG, wie die meisten Kreise, allerdings noch nicht vollumfänglich gerecht. | 118 | E4 | Der Kreis Olpe sollte systematisch und weiter daran arbeiten, dass er mehr Verwaltungsleistungen online anbietet und diese mithilfe von geeigneten Datensätzen intern komplett medienbruchfrei weiterverarbeiten kann. | 120 |
| F5 | Der Kreis Olpe hat bei der Umsetzung der elektronischen Rechnungsbearbeitung in den letzten Monaten große Fortschritte gemacht. Allerdings nutzt er die technischen Möglichkeiten noch nicht hinreichend aus. | 121 | E5 | Die gpaNRW bestärkt den Kreis Olpe darin, die digitale Rechnungsbearbeitung weiter zu optimieren, indem er die technischen Möglichkeiten in der Praxis stärker nutzt. | 122 |
| F6 | Der Gesamterfüllungsgrad der IT-Sicherheit ist beim Kreis Olpe hoch. Optimierungsmöglichkeiten bestehen allerdings vor allem bei der Notfallvorsorge und der Personalsensibilisierung. | 127 | E6 | Der Kreis Olpe sollte schwerpunktmäßig die Themen Notfallkonzept und Personalsensibilisierung optimieren. | 128 |

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|---|---|---|---|---|---|
| F7 | Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Olpe erschweren IT-Prüfhandlungen und das Prüfen mit IT sehr. | 129 | E7 | Der Kreis Olpe sollte seine örtliche IT-Prüfung personell stärken und den Einsatz einer Massendatenanalyse prüfen. Dies bedingt auch eine entsprechende fachliche Aus- und Fortbildung. | 131 |
| **IT an Schulen** | | | | | |
| F8 | Bis auf die betrachtungswürdige Personalausstattung bei der Steuerung und Koordination hat der Kreis Olpe sehr gute Rahmenbedingungen für die Digitalisierung seiner Schulen geschaffen. | 132 | E8 | Der Kreis Olpe sollte kritisch prüfen, ob die Personalressourcen im FD 40 für koordinierende Tätigkeiten auf Dauer für eine nachhaltige Digitalisierung seiner Schulen auskömmlich sind | 134 |

# 4. Hilfe zur Erziehung

## 4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Olpe 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 Olpe weist im Jahr 2020 einen niedrigeren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre als die meisten anderen Kreise auf.

Der Fehlbetrag wird vor allem durch die Transferaufwendungen für die Leistungserbringung der Hilfen durch die freien Träger geprägt. Auf die Transferaufwendungen wirken sich wiederum die Anzahl der Hilfeplanfälle und die Aufwendungen je Hilfefall aus. Insgesamt ist das Fallaufkommen im Kreis Olpe hoch, ein hoher Anteil an ambulanten Hilfefällen und niedrige Aufwendungen je Hilfefall beeinflussen den Fehlbetrag aber positiv. Außerdem wirkt sich der hohe Anteil an Vollzeitpflegefällen bei den stationären Hilfen begünstigend aus.

Insgesamt sind die Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung des Kreises Olpe sowohl je Hilfefall als auch einwohnerbezogen auf einem niedrigen Niveau. Bei den hilfefallbezogenen Aufwendungen bildet der Kreis Olpe sogar den Minimalwert ab.

Die Auswertung der einzelnen Hilfearten zeigt, dass im ambulanten Bereich der Schwerpunkt bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII liegt. Hier hat der Kreis Olpe die höchste Falldichte im interkommunalen Vergleich und auch die einwohnerbezogenen Aufwendungen bilden den Maximalwert ab. Der Kreis Olpe sollte die vergleichsweise langen Laufzeiten für die Sozialpädagogische Familienhilfe daher in den Blick nehmen.

Im Bereich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sind die Aufwendungen je Hilfefall für die Integrationshelfer überdurchschnittlich hoch. Neben regelmäßigen Hospitationen im Rahmen der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung sollte der Kreis Olpe langfristig die Einrichtung eines Spezialdienstes für diesen Bereich in Betracht ziehen.

Der Kreis Olpe hat für die gesamte Verwaltung ein Leitbild erstellt und basierend darauf das System einer politischen Gesamtsteuerung gebildet. Hierauf aufbauend hat der Kreis konkrete, strategische und längerfristige Ziele für den Bereich der erzieherischen Hilfen formuliert.

Das Finanzcontrolling des Kreises Olpe ist mit der Darstellung von produktbezogenen Zielen und Kennzahlen im Haushalt sowie monatlichen Auswertungen bereits gut aufgestellt. Durch eine Verknüpfung von Fallzahlen und Aufwendungen, heruntergebrochen auf einzelne Hilfearten kann der Kreis das Finanzcontrolling noch weiter ausbauen.

Auch das Fachcontrolling des Kreises Olpe ist bereits gut ausgeprägt. In einem Fachcontrollingbericht werden verschiedene Kennzahlen zu einzelnen Hilfearten abgebildet. Der Fachcontrollingbericht sollte wie geplant jährlich erstellt werden. Trägerbezogene Auswertungen zur Anzahl der Fachleistungsstunden und deren Kosten erfolgen bislang nicht.

Einzelne Komponenten des Fachcontrollings enthält auch das Handbuch Jugendhilfe des Kreises Olpe. Dort werden im Rahmen eines Qualitätsentwicklungsprozesses verbindliche Verfahrensstandards, Prozesse und Abläufe für die Hilfen zur Erziehung schriftlich fixiert. Das Handbuch enthält klare Vorgaben und Standards, sowohl im Hinblick auf allgemeingültige Vorgaben als auch heruntergebrochen für die einzelnen Hilfearten. Zusätzlich sind die Prozesse in die Software eingepflegt worden mit dem Ziel der digitalen Aktenführung. Dies bildet eine gute Grundlage für eine einheitliche und qualifizierte Bearbeitung.

Verbindliche Verfahrensstandards helfen, die Prozessqualität zu sichern. Sie sind eine zwingende Voraussetzung für eine strukturierte, zielgerichtete und nachvollziehbare Fallsteuerung. Im Rahmen der überörtlichen Prüfung hat die gpaNRW keine Einzelfallprüfung durchgeführt. Ob und in welchem Umfang die vorhandenen Verfahrensstandards des Kreises Olpe im individuellen Einzelfall umgesetzt wurden, kann die gpaNRW daher nicht beurteilen.

## 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 Sozialgesetzbuch VIII (SGB VIII).

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik[10] 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 interkommunalen Kennzahlenvergleichen 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 gpaNRW führt keine Einzelfallprüfung durch. Auch eine Akteneinsicht erfolgt nicht.

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 werden die Anzahl der Monate vom Beginn bis zur Beendigung der Hilfegewährung für die im jeweiligen Jahr beendeten Hilfefälle berücksichtigt. Bei der Erfassung von Rückführungen in die Herkunftsfamilie wird die absolute Fallzahl im jeweiligen Kalenderjahr abgebildet.

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 Olpe.

[10] nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPG)

## 4.3 Strukturen

- Der Kreis Olpe weist bei den soziostrukturellen Rahmenbedingungen gleichermaßen tendenziell begünstigende und belastende Faktoren für die erzieherischen Hilfen auf.

**Strukturen im Kreis Olpe 2020**

| Grundzahlen | Kreis Olpe |
|---|---|
| Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes | 133.955 |
| Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes | 27.339 |
| Anzahl Kommunen im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes | 7 |
| Anzahl Kommunen im Kreis | 7 |
| Gebietsfläche des Kreises in ha | 71.214 |

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

| Grundzahlen | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes | 133.955 | 52.975 | 100.926 | 140.251 | 160.480 | 246.398 | 27 |
| Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes | 27.339 | 10.788 | 20.367 | 29.008 | 33.942 | 53.940 | 27 |
| Anzahl vom Kreisjugendamt betreute Kommunen | 7 | 3 | 7 | 9 | 11 | 20 | 27 |
| Anzahl Kommunen im Kreis | 7 | 7 | 10 | 11 | 15 | 24 | 27 |
| Gebietsfläche des Kreises in ha | 71.214 | 43.732 | 70.952 | 111.204 | 124.651 | 196.017 | 27 |

Das Jugendamt des Kreises Olpe ist eines der wenigen Kreisjugendämter, das für alle kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Kreisgebiet zuständig ist. Konkret ist das Jugendamt für die Städte Attendorn, Drolshagen, Lennestadt und Olpe sowie für die Gemeinden Finnentrop, Kirchhundem und Wenden tätig.

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 Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) für die Fachkräfte, für die Leistungserbringenden sowie für die Familien länger. Dem kann ggf. organisatorisch mit dezentraler Unterbringung des ASD begegnet werden. Eine Belastung für ein Kreisjugendamt kann auch vorliegen, wenn ein Kreis nur für wenige Kommunen als Kreisjugendamt zuständig ist und diese zusätzlich weit voneinander entfernt liegen. Die Steuerung der Hilfen und der präventiven Angebote wird durch die Gebietsfläche beeinflusst, da bei großen Flächen häufiger auch heterogene Strukturen anzutreffen sind.

Da der Kreis Olpe eine vergleichsweise kleine Gebietsfläche aufweist und auch für alle Kommunen im Kreis zuständig ist, bestehen keine nennenswerten Auswirkungen auf die Jugendhilfe durch die Fläche des Kreises oder die Lage der Kommunen. Gleichwohl ist der sogenannte Bezirkssozialdienst des Kreises Olpe an drei Standorten im Kreisgebiet verortet. Nähere Ausführungen dazu folgen im nächsten Kapitel.

Für eine vertiefende Betrachtung der Strukturen des Kreises stellt die gpaNRW nachfolgend weitere strukturelle Rahmenbedingungen im interkommunalen Vergleich dar.

**Soziostrukturelle Rahmenbedingungen**

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

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

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

**Soziostrukturelle Rahmenbedingungen im Jahr 2020**

| Kennzahlen | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Anteil Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent* | 20,41 | 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** | 1,00 | 1,00 | 1,70 | 2,20 | 2,55 | 4,30 | 27 |
| Anteil Alleinerziehende an den Bedarfsgemeinschaften SGB II in Prozent** | 19,88 | 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 |

* Kennzahl bezieht sich auf die Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes.
** Kennzahl bezieht sich auf den Kreis Olpe insgesamt.
***In der aufgeführten Kennzahl sind die Förderschulen und Weiterbildungskollegs enthalten.

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

Der Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre gemessen an der Gesamtbevölkerung ist im Kreis Olpe nur etwas höher als in den meisten anderen Kreisen. Dies kann sich rechnerisch leicht begünstigend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht auswirken. Ein hoher Anteil an Jugendeinwohnern zeigt aber auch, dass im Zuständigkeitsbereich des Jugendamtes des Kreises Olpe mehr mögliche Empfänger von Hilfen zur Erziehung leben.

**Jugendarbeitslosenquote**

Die Jugendarbeitslosenquote im Kreis Olpe stellt mit einem Prozent im interkommunalen Vergleich den Minimalwert dar. Die Jugendarbeitslosigkeit und die damit verbundene Perspektivlosigkeit kann sich negativ auf die zu leistenden Hilfen zur Erziehung auswirken. Allerdings betrifft die Jugendarbeitslosenquote lediglich die über 15 bis 24-Jährigen und somit nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

**Anteil alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II**

Der Anteil an Alleinerziehenden in Bedarfsgemeinschaften nach dem Sozialgesetzbuch II ist im Kreis Olpe vergleichsweise hoch. Hier gehört der Kreis zu den 25 Prozent der Kreise in Nordrhein-Westfalen mit den höchsten Anteilen. Dies kann einen negativen Einfluss auf die Hilfen zur Erziehung haben.

So sieht beispielsweise der Arbeitskreis Jugend (AKJ) der TU Dortmund in seinem auf Basis der Daten des Jahres 2017 verfassten HzE-Bericht 2019 einen Zusammenhang zwischen dem Bezug von Transferleistungen und der Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfe zur Erziehung[11].

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

Der Kreis Olpe hat einen sehr hohen Anteil Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger. Das kann sich belastend auf den Bedarf an Hilfen zur Erziehung auswirken. Allerdings betrifft diese Kennzahl nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

**Jugendamtstyp und Belastungsklasse**

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

[11] LWL: HzE Bericht 2019, S. 7, HzE-Bericht 2019, Stand 05. September 2020

### 4.3.1 Umgang mit den Strukturen

➔ **Feststellung**
Dem Kreis Olpe sind die soziostrukturellen Rahmenbedingungen bekannt. Der Kreis verfügt bislang über keine übergreifende Sozialraumauswertung.

Der **Kreis Olpe** greift für die Prognose der demografischen Entwicklung im Kreis auf die Daten von IT.NRW zurück. Außerdem verwendet der Kreis das Softwaretool Demosim, um die Bevölkerungsentwicklung auswerten und darstellen zu können. Derzeit können u.a. die Daten der Schulabgänger ohne Abschluss und die SGB II Quote abgebildet werden. Der Anteil Alleinerziehender Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II wird noch nicht dargestellt. Im Bereich des Bildungsmonitorings werden bereits Daten erhoben. Hierzu gehören u.a. Angaben zum Bildungsniveau, Schulabschlüssen, Kinderbetreuung und Schuleingangsuntersuchung. Eine übergreifende Sozialraumauswertung oder ein Sozialmonitoring, das die verschiedenen Daten aufgreift, zusammenfasst sowie nach Sozialräumen differenziert, gibt es im Kreis Olpe bislang noch nicht. Der Kreis Olpe plant aber, langfristig ein Sozialmonitoring zu etablieren und auch für die einzelnen Kommunen zu erstellen. Die Daten sollen dann auch weitere vertiefende Hinweise für präventive Angebote der erzieherischen Hilfen bieten.

Nach Angabe des Jugendamtes gibt es im Kreis Olpe keine sogenannten Angsträume oder soziale Brennpunkte. Gleichwohl gibt es in den sieben kreisangehörigen Kommunen Quartiere, die eine höhere Belastung aufweisen. Meist wohnen dort sozialbenachteiligte und einkommensschwache Familien. Diese Quartiere in den einzelnen Kommunen sind dem Kreis bekannt. Trotz vereinzelter Bereiche mit erhöhtem Bedarf an Unterstützung, ist die Verteilung der Angebote und Hilfen insgesamt über das Kreisgebiet eher homogen.

Der Kreis Olpe verfügt über eine sozialraumorientierte Darstellung der bestehenden Jugendfreizeiteinrichtungen unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung. Diese nutzt er als eine Grundlage für weitere Planungsvorgaben. Der Kreis Olpe selbst hält keine eigenen Angebote der Kinder– und Jugendarbeit vor, sondern unterstützt und finanziert die Träger der freien Jugendhilfe. Grundlage für die bedarfsgerechte Ausrichtung der Kinder- und Jugendarbeit bildet der Fachplan Kinder– und Jugendarbeit des Kreises Olpe[12]. Die Angebote der offenen Kinder– und Jugendarbeit verteilen sich auf die sieben kreisangehörigen Städte und Gemeinden gleichmäßig. Die Verteilung der Angebote richtet sich nach den ermittelten Bedarfen und nach der Größe (Jugendeinwohnerzahl und Fläche) der Stadt bzw. Gemeinde.

Streetworker gibt es im Kreis Olpe nicht. Aber es gibt mobil ausgerichtete Angebote der aufsuchenden Kinder- und Jugendarbeit und der Jugendsozialarbeit. So können z.B. auch Cliquen von Kindern und Jugendlichen an informellen Treffpunkten erreicht werden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte wie geplant ein Sozialmonitoring etablieren und dies auch differenziert für die Kommunen im Zuständigkeitsbereich des Jugendamtes erstellen.

[12] Handbuch Jugendhilfe Kreis Olpe, Teil C –Fachplan Kinder- und Jugendarbeit.

### 4.3.2 Präventive Angebote

- Der Kreis Olpe hat kein schriftliches Gesamt-Präventionskonzept, aber ein breit aufgestelltes Angebot an präventiven Maßnahmen und niedrigschwelligen Beratungsangeboten. Die präventiven niederschwelligen Angebote bieten grundsätzlich gute Voraussetzungen für ein sicheres Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen im Kreis Olpe.

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.

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

Der **Kreis Olpe** hat kein schriftliches Gesamt-Präventionskonzept, aber ein vielfältiges Netz präventiver Maßnahmen und niederschwelliger Beratungsangebote für verschiedene Altersgruppen etabliert. Bereits 2008 hat der Kreis Olpe das lokale Netzwerk „Frühe Hilfen“ eingeführt. Das Projekt wurde mit Hilfe externer Unterstützung durch das Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen gestartet. Ziel der Frühen Hilfen ist es, frühzeitig negative Entwicklungen und individuelle Problemsituationen zu erkennen. So kann das Jugendamt rechtzeitig Hilfen und Unterstützungsleistungen gewähren und geeignete Maßnahmen ergreifen. Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern und Eltern in Familie und Gesellschaft sollen frühzeitig und nachhaltig verbessert werden. Neben alltagspraktischer Unterstützung sollen Frühe Hilfen insbesondere einen Beitrag zur Förderung der Beziehungs- und Erziehungskompetenz von (werdenden) Müttern und Vätern leisten. Im Mittelpunkt stehen dabei vorrangig Familien mit Kindern unter drei Jahren.

An dem Netzwerk Frühe Hilfen sind viele unterschiedliche Akteure aus den Bereichen

- Einrichtungen und Dienste der öffentlichen und freien Jugendhilfe,
- Gesundheitswesen,
- Einrichtungen der Kindertagesbetreuung und Familienzentren,
- Einrichtungen der Beratungsinfrastruktur,
- Familienbildung oder
- Einrichtungen der Frühförderung

beteiligt.

Organisiert wird das Netzwerk Frühe Hilfen durch die Netzwerkkoordination des Kreises Olpe. Dabei wird sie lokal durch die verantwortlichen Ansprechpartner unterstützt.

Das Netzwerk Frühe Hilfen des Kreises Olpe wird kontinuierlich ausgebaut und weiterentwickelt. Der Kreis Olpe hat Anfang 2021 das Konzept Frühe Hilfen im Kreis Olpe aufgestellt. Damit soll die Arbeit der Netzwerke in den Frühen Hilfen transparenter werden. Der Kreis Olpe strebt für die nächsten Jahre eine fachliche Weiterentwicklung des Fachkonzeptes an. Dazu hat der Kreis Ziele und teilweise untergeordnete Teilziele beschrieben. Folgende Hauptziele wurden definiert:

- Verbindliche Strukturen der Zusammenarbeit der Netzwerkpartner sind in Form der lokalen Netzwerke Frühe Hilfen nach den Fördergrundsätzen NRW flächendeckend aufgebaut und entwickeln sich auf der Ebene der fallübergreifenden Zusammenarbeit (Gremienarbeit) weiter.
- Kontakt- und Vermittlungsangebote werden in den Kommunen des Kreises Olpe qualitativ weiterentwickelt, damit möglichst viele Familien frühzeitig eine bedarfsorientierte Unterstützung erhalten.
- Gesundheitsorientierte Familienbegleitung (GFB) erfolgt im Rahmen von Strukturen und Prozessen, die Qualitätssicherung, Qualitätsentwicklung und Angebotsplanung in diesem Bereich gewährleiten.

Außerdem hat der Kreis Olpe einen Einschätzungsbogen „Frühe Hilfen“ (Gelbe Ampel) entwickelt und allen Berufsgruppen, die mit Kindern unter drei Jahren arbeiten, als Unterstützung bei der Einschätzung von möglichen Gefährdungen des Kindeswohls zur Verfügung gestellt.

Ein weiterer Baustein der Prävention ist der Einsatz von Familienhebammen bzw. von Familien-Gesundheits- und Kinderkrankenpflegenden (FGKiKP). Die Betreuung durch eine Familienhabamme bzw. FGKiKP, richtet sich auf die Zeit bis zur Vollendung des ersten Lebensjahres des Kindes. Im Vergleich zu den allgemeinen Leistungen einer Hebamme fördert eine Familienhebamme zusätzlich das Selbsthilfepotenzial der Frauen, bestärkt sie und fördert so den Aufbau und die Pflege einer stabilen Eltern-Kind-Bindung. Die Begleitung von jungen Familien soll präventiv wirken und eine Verfestigung oder Eskalation von Problemlagen im Laufe des ersten Lebensjahres vermeiden.

In den Städten Drolshagen und Lennestadt werden zudem Babywillkommensbesuche für Eltern mit Neugeborenen angeboten. Auch hier stehen der präventive Gedanke und ein erster niederschwelliger Kontakt für eine mögliche Hilfestellung im Vordergrund.

Für Eltern und Kinder bzw. Jugendliche gibt es ebenfalls präventive Angebote wie z.B. der Elterntalk. Bei dem Projekt handelt es sich um Gesprächsrunden für Mütter und Väter zu Erziehungsfragen aus dem Medienbereich. Seit 2017 gibt es an den weiterführenden Schulen Medienscouts, die Gleichaltrige, Eltern und Lehrkräfte in Medienfragen beraten und aufklären können. Sie werden in regelmäßigen Abständen geschult. Die inhaltlichen Schwerpunkte umfassen die Bereiche Internet und Sicherheit, Social (Online) Communities, Computerspiele, Handy und Smartphone, Kommunikations-Training, Beratungskompetenz und Soziales Lernen. Für Jugendliche ab 16 Jahre gibt es die Jugendberufsagentur. Der Kreis Olpe hat außerdem das Regionale Bildungsnetzwerk mit den Bereichen:

- Regionales Bildungsbüro,
- Kommunales Integrationszentrum und

- Kommunale Koordinierung im Übergang Schule-Beruf

eingerichtet. Auch hier findet eine Verzahnung und Netzwerkarbeit der präventiven Angebote statt. So gibt es beispielsweise Projekte mit den Lehr- und Fachkräften von Grundschulen und Kindertageseinrichtungen, die das Training sozialer Kompetenzen zum Inhalt haben. Ziel ist es, den Selbstwert der Kinder zu fördern und sie für ihren weiteren Lebensweg zu stärken. Des Weiteren wurden Kooperationen zwischen Kindertageseinrichtungen und Grundschulen getroffen, um die Zusammenarbeit und den Austausch zwischen Kindergarten und Schule zu optimieren. Damit soll der Übergang der beiden bedeutenden Lebensabschnitte für die Kinder verbessert werden. Bereits bestehende Problemsituationen und Bedarfe des einzelnen Kindes sollen so rechtzeitig Berücksichtigung finden und negative Entwicklungen verhindert werden.

## 4.4 Organisation und Steuerung

Die Aufgabenerledigung und das Ergebnis der Hilfe zur Erziehung werden durch die angestrebten Ziele, die Form der Organisation, die Intensität der Steuerung und den aufgewendeten Ressourceneinsatz geprägt.

### 4.4.1 Organisation

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

→ Das Jugendamt des Kreises Olpe hat eine klare organisatorische Struktur. Der Bezirkssozialdienst mit seinen drei Arbeitsgruppen bietet eine gute Grundlage für einheitliche Arbeitsabläufe.

Im Fachbereich 3 Jugend, Gesundheit und Soziales des **Kreises Olpe** ist der Fachdienst 52 „Pädagogische Jugendhilfen, Soziale Dienste“ untergebracht.

Im Fachdienst „Pädagogische Jugendhilfen, Soziale Dienste“ sind der Bezirkssozialdienst, einschließlich der Spezialdienste Heimerziehung und Heimerziehung für UMA, direkt der Fachdienstleitung 52 unterstellt.

Die Bereiche Jugendgerichtshilfe, Betreuungsgerichtshilfe, Sozialpsychiatrischer Dienst, Psychiatrie- und Suchtkoordination sowie Beratung in Notunterkünften/ Beauftragte Stelle des LWL sind in einem Fachservice gebündelt und der Fachserviceleitung 52.2 unterstellt.

Die Aufgabenbereiche der Amtsvormundschaften sowie der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sind ebenfalls in einem Fachservice zusammengefasst und der Fachserviceleitung 52.4 unterstellt.

Der Bezirkssozialdienst (BSD) ist dezentral organisiert und in die drei sogenannten Arbeitsgruppen in Olpe, Attendorn und Lennestadt unterteilt. Die Dienststelle der Arbeitsgruppe Olpe, inklusive der Spezialdienste für Heimerziehung und Heimerziehung für UMA ist im Kreishaus Olpe verortet. Die Dienststellen der Arbeitsgruppe Attendorn und Lennestadt sind in den Rathäusern der jeweiligen Kommunen untergebracht.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist zentral im Kreishaus Olpe untergebracht.

Die Anzahl der BSD-Kräfte in den Arbeitsgruppen wird nach Fallzahlen und Intensität der Fälle bestimmt. Dabei werden auch die sozialräumlichen Indikatoren und Jugendeinwohner berücksichtigt. Nach eigenen Angaben des Kreises ist die Fallzahlenverteilung in der Regel proportional deckungsgleich mit den Jugendeinwohnern.

Einen Spezialdienst für die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII hat der Kreis Olpe bislang nicht eingerichtet. Die Aufgaben des Pflegekinderdienstes, zu denen u. a. die Betreuung der Familien, die Akquise neuer Pflegefamilien und die Durchführung der Eignungsprüfung gehören, hat der Kreis an freie Träger übertragen. Der Kreis Olpe ist in diesen Fällen für die Steuerung des Hilfeplanverfahrens verantwortlich.

Die Fach- und Dienstaufsicht über den BSD obliegt der Fachdienstleitung 52. In den einzelnen Arbeitsgruppen gibt es sogenannte Teamkoordinatoren. Die Teamkoordinatoren haben in den Außenstellen die letzte Entscheidungsbefugnis bei den sogenannten dezentralen Fachgesprächen. Nähere Ausführungen dazu folgen im Kapitel 4.4.1.1 „Ablauf Hilfeplanverfahren“.

In den Arbeitsgruppen finden in der Regel einmal wöchentlich Teambesprechungen statt. Zusätzlich finden sechs Mal pro Jahr Besprechungen mit allen Arbeitsgruppen statt. In den Besprechungen erfolgt ein Austausch u. a. über rechtliche Änderungen, Verfahrensanpassungen und aktuelle Richtlinien. Sie gewährleisten so die Kommunikation zwischen den Arbeitsgruppen und bilden die Grundlage für eine einheitliches Verfahren.

### 4.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

➔ Der Kreis Olpe hat ausgehend von dem Leitbild des Kreises Olpe für die gesamte Verwaltung ein System einer politischen Gesamtsteuerung entwickelt. Darauf aufbauend wurden strategische, längerfristige und produktübergreifende Ziele gebildet und auch konkrete Ziele für das Jugendamt abgeleitet sowie im Haushaltsplan fixiert.

*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 Olpe** hat ein System verschiedener Ziel- und Wirkungsebenen einer politischen Gesamtsteuerung entwickelt.

Ausgangslage ist das Leitbild für die gesamte Kreisverwaltung Olpe. Dieses beinhaltet die folgenden Punkte als Orientierungsrahmen:

- Der Bürger als Kunde,
- Zufriedene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,
- Wirtschaftliche Arbeitsweise.

Darauf aufbauend hat der Kreis Olpe die folgenden, strategischen, längerfristigen und produktübergreifenden Ziele als Steuerungsgrundlage festgehalten:

- Demographie,
- Integration,
- Inklusion,
- Digitale Verwaltung,
- Klimaschutz.

Zusätzlich wurden als kommunale Handlungsfelder die Themenbereiche Arbeit und Förderung des Mittelstandes, Erhalt der Landschaft und Nutzung natürlicher Ressourcen, Gestaltung sozialer Strukturen sowie Bildung benannt.

Im Haushaltsplan bzw. Produktplan hat der Kreis Olpe für die einzelnen Produkte heruntergebrochen langfristige Ziele festgelegt. Auf dieser Basis sollen jeweils jährliche konkrete Produktziele und Kennzahlen zur Zielerreichung festgelegt werden. Diese Ziele und Kennzahlen sollen als Grundlage für die Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des Haushaltes dienen.

Für den Bereich der Hilfen zur Erziehung haben der Jugendhilfeausschuss und der Kreistag für den Haushaltsplan 2021 als langfristiges Ziel beschlossen, dass die Sachbearbeitungsprozesse im Jugendamt weitgehend digital erfolgen sollen. Produktziel ist die digitale Aktenführung im Bezirkssozialdienst.

Ebenfalls wurden die Maßnahmen zur Zielerreichung im Haushalt verschriftlicht:

- Austausch der Desktop-PCs gegen Tablets (mit Schreib- und Unterschriftsfunktion) inkl. Dockingstation im Büro,
- Anpassung der Spezialsoftware SoPart durch die Firma Gauss,
- Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch die Firma Gauss,
- Einscannen aller Posteingänge durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,
- Verzicht auf die Papierakte.

Als Leistungsindikator hat der Kreis die 100-prozentige Umsetzung der digitalen Aktenführung festgelegt.

Für die digitale Aktenführung ist u. a. eine Anpassung bzw. Erweiterung der eingesetzten Jugendamtssoftware erforderlich. Dazu gehört auch eine intensive Schulung und Einarbeitung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Ein weiterer großer Vorteil einer weitestgehend elektronischen Aktenführung besteht darin, dass insbesondere in Pandemiezeiten ein flexibles Arbeiten, losgelöst vom Arbeitsplatz, ermöglicht wird.

Im Zeitraum der überörtlichen Prüfung hat der Kreis Olpe einzelne Maßnahmen zur Zielerreichung der digitalen Aktenführung im Jugendamt sukzessive umgesetzt.

### 4.4.3 Finanzcontrolling

➔ **Feststellung**
Der Kreis Olpe ist im Bereich des Finanzcontrollings mit monatlichen Auswertungen sowie der Darstellung von produktbezogenen Zielen und Kennzahlen im Haushalt bereits gut aufgestellt. Bislang gibt es nur wenige steuerungsrelevante Kennzahlen.

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

Das Finanzcontrolling des **Kreises Olpe** ist im Wesentlichen bei der Fachserviceleitung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe und bei der Fachdienstleitung „Pädagogische Jugendhilfen, Soziale Dienste“ angesiedelt. Darüber hinaus behalten aber auch die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der WiJu die Finanzentwicklung der einzelnen Hilfen im Blick.

Es werden jährlich steuerungsrelevante Daten erhoben und im Haushaltsplan fixiert. Zum einen werden sog. Grundzahlen (absolute Mengen- und Wertegrößen) wie z. B.

- Gesamtfallzahl der ambulanten Hilfen zur Erziehung,
- Anzahl der Vollzeitpflegefälle pro Jahr und
- Gesamtzahl der stationären Hilfen pro Jahr

abgebildet.

Zum anderen werden auch Verhältniszahlen, wie z. B.

- Anteil ambulanter Hilfen an der Gesamtfallzahl Hilfen zur Erziehung oder
- Anteil Vollzeitpflegefälle an vollstationären Hilfen.

abgebildet.

Zusätzlich werden die produktzielbezogenen Leistungskennzahlen dargestellt. Wie bereits im Kapitel zuvor beschrieben, wird dies jährlich durch den Jugendhilfeausschuss und den Kreistag neu beschlossen. Konkret wurde für den Haushalt 2021 die „Umsetzung der Maßnahme digitale Aktenführung“ festgelegt.

Monatlich wertet die WiJu die Fallzahlen und Aufwendungen aus. Dreimal pro Jahr erstellt die für jedes Produkt einen entsprechenden Controllingbericht. Dabei handelt es sich vorrangig um einen Soll/Ist Abgleich. Wesentliche Abweichungen zu den beschlossenen Plan-Ansätzen für das Produkt werden farblich gekennzeichnet und mit entsprechenden Bemerkungen erläutert. Außerdem ist darin der Ziel- und Kennzahlenbericht, ebenfalls für alle Produkte des Kreises Olpe enthalten. Darin wird dann konkret das jeweilige Produktziel mit der dazugehörigen Kennzahl aufgeführt sowie die Plan und Prognosedaten und ggf. Bemerkungen.

Zusätzlich erstellt das Kreisjugendamt einen Fachcontrollingbericht Jugendhilfe. Darin enthalten sind neben dem Produkt der sozialpädagogischen Hilfen auch der Produktbereich Kindertagesbetreuung sowie Kinder- und Jugendarbeit. Der Fachcontrollingbericht enthält bereits einzelne Kennzahlen, die sich auf die Produktziele beziehen. Positiv ist auch, dass diese Kennzahlenwerte fortgeschrieben werden. Nähere Ausführungen dazu folgen im nächsten Kapitel.

Weiter vertiefen könnte das Jugendamt des Kreises Olpe das Finanzcontrolling, indem Fall- und Finanzdaten, heruntergebrochen auf die einzelnen Hilfearten, miteinander verknüpft werden. Hierdurch würde deutlich, wie sich die Aufwendungen je Hilfefall im Zeitvergleich entwickeln. Das wiederum gibt konkrete Anhaltspunkte für die strategische Steuerung. Es können Zielvorgaben abgeleitet und Maßnahmen zur Gegensteuerung entwickelt werden.

Die Ergebnisse sollte das Jugendamt im Rahmen einer standardisierten Berichterstattung aufbereiten und transparent machen. Hierzu bietet der Fachcontrollingbericht eine gute Grundlage. Weitere Ausführungen dazu folgen im nächsten Kapitel.

➔ **Empfehlung**
Das Jugendamt des Kreises Olpe könnte sein internes Finanzcontrolling noch durch weitere Kennzahlen, auch für einzelne Hilfearten, erweitern. Hierbei könnte es z. B. Aufwendungen und Fallzahlen verknüpfen und dadurch Entwicklungen besser analysieren und die Transparenz erhöhen.

### 4.4.4 Fachcontrolling

➔ **Feststellung**
Der Kreis Olpe hat mit dem Fachcontrollingbericht und den darin abgebildeten Kennzahlen bereits eine gute Grundlage für ein transparentes Fachcontrolling geschaffen. Trägerbezogene Auswertungen zur Anzahl der Fachleistungsstunden und Kosten erfolgen bislang nicht.

*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 des **Kreises Olpe** ist grundsätzlich bei der Fachbereichsleitung angesiedelt.

Einzelne Maßnahmen zum Fachcontrolling enthält das Handbuch Jugendhilfe. Bereits seit dem Jahr 2007 werden im Rahmen eines Qualitätsentwicklungsprozesses verbindliche Standards,

Prozesse und Abläufe für die Hilfen zur Erziehung in dem Handbuch Jugendhilfe schriftlich fixiert. Das Handbuch umfasst die Bereiche Tagesbetreuung für Kinder, Kinder- und Jugendarbeit sowie die Sozialpädagogischen Hilfen.

Zu den einzelnen Hilfearten sind im Handbuch neben den Qualitätsstandards u. a. auch Kennzahlen, wie z. B.:

- Quote der erfolgreich beendeten Hilfen (Anzahl der erfolgreich beendeten Hilfen im Verhältnis zur Gesamtzahl der beendeten Hilfen) oder
- Abbruchquote (Anzahl der abgebrochenen Hilfen im Verhältnis zur Gesamtzahl der beendeten Hilfen)

benannt.

Nach Auskunft des Jugendamtes erfolgen jährliche Qualitätsdialoge mit den Anbietern. Es werden Gesamtauswertungen zur qualitativen Zielerreichung und Wirksamkeit der Hilfen erstellt. Über einen Reflektionsbogen erfolgt eine gemeinsame Wertung der durchgeführten Hilfen, um festzustellen, ob bzw. wie die Hilfe gewirkt hat. Die o. a. Kennzahlen zu Abbruchquoten und erfolgreich beendeten Hilfen werden nur bei der Heimerziehung und der Tagesgruppe trägerbezogenen gebildet. Bei den ambulanten Hilfen erfolgt keine trägerbezogene Auswertung.

Auch werden Laufzeiten ausgewertet. Diese Auswertungen werden zunächst für den gesamten Kreis Olpe erhoben. Anlassbezogen können diese für die einzelnen Träger erstellt werden.

Im Rahmen der Datenerhebung durch die gpaNRW wurde deutlich, dass die tatsächlich geleisteten Fachleistungsstunden in den ambulanten Hilfen nicht bzw. nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand ausgewertet werden konnten. Der Kreis Olpe hat aber in dem Handbuch Jugendhilfe Obergrenzen für Fachleistungsstunden in den einzelnen Hilfearten verschriftlicht. Nähere Ausführungen dazu folgen im Kapitel 4.5.1.2 Fallsteuerung. Auch vor diesem Hintergrund und zur konkreten Überprüfung und Steuerung der Hilfen sollten das Jugendamt Auswertungen der tatsächlich geleisteten Fachleistungsstunden etablieren.

Wie bereits im Kapitel zuvor erwähnt, erstellt der Kreis Olpe einen Fachcontrollingbericht. Bisher wurde der Fachcontrollingbericht alle drei Jahre aufgestellt. In dem Fachcontrollingbericht werden für das Produkt Sozialpädagogische Hilfen neben den Gesamtfallzahlen, u. a. auch die Quote der erfolgreich beendeten Hilfefälle sowie die Abbruchquoten der letzten drei Jahre dargestellt. Außerdem erfolgen vertiefende Informationen zu dem jährlich festlegten Produktziel und den jeweiligen Kennzahlen. So wird in dem Fachcontrollingbericht aus Mai 2019 beispielsweise auch das Produktziel aus dem Haushalt 2016 „68% der stationären Hilfen sind Vollzeitpflegefälle“ aufgegriffen. An dieser Stelle wird deutlich, dass die jährlich festgelegten Ziele nicht nur einmalig verfolgt werden. Es erfolgt eine kontinuierliche Überprüfung und Fortsetzung der Maßnahmen und Kennzahlen. Nach Aussagen des Jugendamtes ist beabsichtigt, den Fachcontrollingbericht jährlich zu erstellen.

Die Ergebnisse des Fachcontrollings sollten mit dem Finanzcontrolling verknüpft werden. So werden die finanziellen Auswirkungen der auf Grundlage des Fachcontrollings vorgenommenen Entscheidungen und Maßnahmen, transparent.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte das interne Fachcontrolling noch weiter ausbauen und die Anzahl der Fachleistungsstunden und Kosten je Träger auswerten und analysieren. Den Fachcontrollingbericht sollte das Jugendamt wie geplant jährlich erstellen.

## 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 Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD).

### 4.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

➔ Der Kreis Olpe hat für die Arbeitsbereiche der Hilfen zur Erziehung Standards, Prozesse und Abläufe sowie Zuständigkeiten und Fristen übersichtlich im Handbuch Jugendhilfe hinterlegt. Zusätzlich sind die Prozesse in die Software mit dem Ziel der digitalen Aktenführung eingepflegt worden. Dies bildet eine gute Grundlage für eine einheitliche und qualifizierte Bearbeitung.

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

Der **Kreis Olpe** hat das „Handbuch Jugendhilfe“ entwickelt. Das Handbuch gibt es bereits seit 2007. Es ist das Ergebnis der Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der freien Träger der Jugendhilfe und der Verwaltung des Jugendamtes des Kreises Olpe. In dem Handbuch sind die Bereiche der Jugendhilfeplanung mit den Elementen Rahmenplan und Fachplänen verankert. Die Fachpläne gliedern sich in die Bereiche:

- Tagebetreuung für Kinder
- Kinder- und Jugendarbeit
- Sozialpädagogische Hilfen.

Für den Prüfbereich der erzieherischen Hilfen liegt der Fachplan „Sozialpädagogische Hilfen“ im Fokus der Betrachtung. Das Handbuch beinhaltet die fachlichen Orientierungen, Konzepte, Methoden und die Beschreibung von Arbeitsprozessen für den Bereich der Sozialpädagogischen Hilfen.

Das beschriebene „Handbuch Jugendhilfe“ des Kreises Olpe ist über die Internetseite des Kreises veröffentlicht und somit für jedermann frei zugänglich[13]. Dies schafft eine nachvollziehbare und transparente Aufgabenerledigung.

[13] https://www.kreis-olpe.de/handbuchjugendhilfe

Der Jugendhilfeplan des Kreises Olpe ist ein übergreifendes Planungsinstrument, in dem Planungsgrundsätze für alle Produkte formuliert werden. Damit soll die Vernetzung innerhalb der Produkte erfolgen und eine produktübergreifende Steuerung ermöglicht werden. Die verschiedenen Produkte der Jugendhilfe haben vielfältige Bezüge untereinander und bilden so ein komplexes Gesamtsystem. Die strategische Ausrichtung der einzelnen Produkte inklusive Ziele und Kennzahlen sind, wie bereits im Kapitel zuvor beschrieben, im Produktplan des Kreises Olpe abgebildet.

Der Fachplan für den Bereich der Sozialpädagogischen Hilfen enthält folgende Bereiche:

- Ziele und Grundsätze der Sozialpädagogischen Hilfen,
- Richtlinien zum Hilfeplanverfahren,
- Verfahrensstandards bei Verdacht auf Kindeswohlgefährdung,
- Leistungs- und Aufgabenbeschreibungen als Mindeststandards,
- Finanzierungssystematik des Kreises Olpe im Bereich der Sozialpädagogischen Hilfen und
- Verfahrensregelungen für finanzielle Leistungen.

Der Fachplan wurde auf der Grundlage der strategischen Positionierung im Rahmen der Jugendhilfeplanung durch mehrere Teilprojekte und unter Beteiligung der freien Träger erarbeitet. Er dient als verbindliche Vorgabe für die Aufgabenwahrnehmung und Leistungserbringung durch die Fachkräfte des öffentlichen Trägers und der freien/privaten Träger der Jugendhilfe.

Der Fachplan sieht eine klare Trennung bei der Aufgabenerfüllung der erzieherischen Hilfen vor. Dabei werden die folgenden drei Ebenen unterschieden:

- 1. Ebene: Erstberatungsebene / individuelle Hilfesteuerung / Andere Aufgaben (durch BSD bzw. Spezialdienste des öffentlichen Trägers),
- 2. Ebene: Entscheidungsebene (Leistungsbewilligung durch das Kreisjugendamt),
- 3. Ebene: Leistungsebene (Leistungserbringung durch freie und private Träger).

Gemäß den Erläuterungen im Handbuch Jugendhilfe soll mit dieser klaren Aufgabenverteilung die steuernde Rolle des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe im Rahmen seiner Gesamtverantwortung deutlich beschrieben und die gesetzlich verankerte, besondere Stellung der freien Träger der Jugendhilfe im Bereich der Leistungsunterbringung unterstrichen werden.

Das Handbuch enthält für den Bereich der erzieherischen Hilfen klare Vorgaben und Standards, sowohl im Hinblick auf allgemeingültige Vorgaben als auch heruntergebrochen für die einzelnen Hilfearten. Auf dieser Grundlage wird eine einheitliche und transparente Aufgabenerledigung möglich. Zu den einzelnen Hilfen sind allgemeine Ziele im Handbuch definiert. Konkrete, nachprüfbare individuelle Ziele (Konkretisierung der allgemeinen Ziele) werden im ersten Hilfeplangespräch vereinbart und bei Bedarf im weiteren Hilfeverlauf weiterentwickelt.

Neben den beschriebenen Standards im Handbuch Jugendhilfe verfügt der Kreis Olpe über detaillierte Arbeits- und Prozessbeschreibungen für die erzieherischen Hilfen. Diese sind in einem

internen eigenen entwickelten EDV-System, dem sog. „Cockpit“ enthalten. Unter anderem finden sich dort die Prozessabläufe und Arbeitsschritte mit Ablaufdiagrammen sowie die benötigten Instrumente und Vordrucke. Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kreisverwaltung haben Zugriff auf Cockpit.

Darüber hinaus wird bereits jetzt über die im Jugendamt eingesetzte Fachsoftware das komplette Antragsverfahren bis hin zur Bewilligung abgedeckt. Die eingesetzte Software wurde in Zusammenarbeit mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kreisjugendamtes Olpe auf deren Bedürfnisse und Arbeitsabläufe angepasst. Einhergehend mit diesen Anpassungen ist die bereits im Kapitel 4.4.2 beschriebene Einführung der digitalen Aktenführung erfolgt.

Die gpaNRW hat zu diesem Themenfeld keine Einzelfallprüfung durchgeführt und somit nicht überprüft, ob die gesetzten Verfahrensstandards eingehalten wurden.

#### 4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

➔ Der Kreis Olpe hat die Prozessschritte und Standards der Hilfegewährung im Hilfeplanverfahren ausführlich im Handbuch Jugendhilfe beschrieben. Dies bietet eine gute Grundlage für eine fundierte fachliche Hilfeplanung.

*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.*
- *Die Personensorgeberechtigten und Minderjährigen/Volljährigen werden beraten und informiert.*
- *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.*
- *Der Personensorgeberechtigte und der Minderjährige/Volljährige werden über die in der Teamkonferenz ermittelten geeigneten Hilfeangebote informiert.*
- *Zur Ausgestaltung der Hilfe wird gemeinsam mit dem Personensorgeberechtigten und dem Minderjährigen/Volljährigen ein Hilfeplan erstellt.*

- *Eine verbindliche Leistungsentscheidung wird getroffen.*
- *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 werden mögliche Rückkehroptionen geprüft.*

Der **Kreis Olpe** hat schriftliche und verbindliche Verfahrensstandards für das Hilfeplanverfahren im Handbuch Jugendhilfe festgelegt. Dort sind die Rahmenkriterien für die Ausgestaltung des Hilfeplanverfahrens benannt und in folgende Prozessschritte untergliedert und beschrieben:

- Einleitung des Hilfeplanverfahrens,
- Erarbeitung des Entscheidungsvorschlages,
- Leistungsentscheidung im Fachgespräch und
- Fallsteuerung.

Daneben gibt es wie bereits im Kapitel 4.5.1 beschrieben, detaillierte Prozessbeschreibungen und auch übersichtliche Ablaufdiagramme zur Prozesssystematik über das EDV-System Cockpit.

Einleitend erfolgt vor jedem Hilfeplanverfahren grundsätzlich eine Beratung durch die Fachkraft des BSD. Dabei prüft die Fachkraft, ob der Hilfebedarf durch die Beratung selbst, durch eigene Ressourcen in der Familie und des sozialen Umfeldes oder durch niederschwellige Hilfen gedeckt werden kann. Dazu gehört eine Zuständigkeitsprüfung und eine Kontaktaufnahme zu den Leistungsempfängern. Wenn die Fachkraft des BSD den Bedarf für Hilfen zur Erziehung feststellt, leitet sie ein Hilfeplanverfahren ein.

Eine zeitliche Vorgabe von der ersten Kontaktaufnahme bis zum ersten gemeinsamen Gespräch gibt es nicht, in der gelebten Praxis erfolgen diese nach Aussage des Jugendamtes grundsätzlich zeitnah und individuell im jeweiligen Einzelfall.

Die Entscheidung über die Hilfe erfolgt im sogenannten Fachgespräch. Die zuständige Fachkraft dokumentiert die Ergebnisse und Einschätzung des bisherigen Beratungsprozesses in der Fallakte. In der schriftlichen Entscheidungsvorlage für das Fachgespräch konkretisiert diese den individuellen Hilfebedarf und die notwendige Hilfemaßnahme. Die Entscheidungsvorlage wird über einen standardisierten Vordruck erstellt und berücksichtigt dabei folgende Prüffragen:

- Welche Ressourcen des jungen Menschen / der Familie /des sozialen Umfeldes / an niedrigschwelligen Hilfen sind vorhanden?
- Welcher konkrete Unterstützungsbedarf besteht?
- Welche Maßnahmen hat der BSD bisher durchgeführt und warum sind diese nicht ausreichend gewesen?

- Wie sieht die Mitwirkungsbereitschaft des jungen Menschen/ der Familie aus?
- Welche überprüfbaren konkreten Ziele / Auflagen sollen erreicht werden?
- Ist eine Rückführung in die Herkunftsfamilie möglich?
- Kommt eine Adoptionsfreigabe in Betracht?
- Mit welcher erzieherischen Hilfe können die Ziele / Auflagen erreicht/erfüllt werden?
- Warum sind fachliche Alternativen - unter Berücksichtigung des Grundsatzes ambulant vor stationär - nicht ausreichend?
- Welcher Umfang an Fachleistungsstunden wird für notwendig erachtet?
- Wie lange soll die Hilfe dauern?
- Welcher Leistungserbringer soll die Hilfe erbringen und warum?

Neben der Entscheidungsvorlage legt die Fachkraft zum Fachgesprächstermin den entsprechenden Antrag auf Hilfe zur Erziehung, die Fallakte mit ggf. vorhandenen ärztlichen Gutachten, Diagnosedokumentationen, Schulberichten etc. vor. Bei einer Weitergewährung der Hilfe zusätzlich den schriftlichen Hilfeplan.

Die Fachgespräche werden in zentrale und dezentrale Fachgespräche unterschieden. Die dezentralen Fachgespräche erfolgen bei ambulanten Hilfen und finden an den Jugendamtsstandorten Lennestadt, Attendorn und Olpe statt. Teilnehmerinnen und Teilnehmer sind eine Teamkoordinatorin bzw. ein Teamkoordinator des Jugendamtes, die/der fallzuständige Bezirkssozialarbeiter/ -sozialarbeiterin des Jugendamtes sowie mindestens eine weitere sozialarbeiterische/-pädagogische Fachkraft des Jugendamtes.

Das zentrale Fachgespräch erfolgt im Kreishaus. Darin werden die Fälle der stationären und teilstationären Hilfen sowie die Hilfen nach §§ 19, 20, 27, 35a SGB VIII und die Hilfen für die jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII entschieden. Teilnehmerinnen und Teilnehmer der zentralen Fachgespräche sind die Fachdienstleitung Pädagogische Jugendhilfen, Soziale Dienste, die fallzuständige Fachkraft und ggfls. eine Vertreterin oder ein Vertreter der Wirtschaftlichen Jugendhilfe. Bei Bedarf nehmen weitere Fachkräfte der Spezialdienste wie z. B. der Heimerziehung, der Arbeitsgemeinschaft freier Träger (Pflegekinderdienst) bzw. bei Veränderung der Hilfeart die künftig steuernde Fachkraft teil.

Das Ergebnis des Fachgespräches dient den Fachkräften des BSD als Grundlage für das Hilfeplangespräch und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe als Grundlage für die Bescheiderteilung. Die Entscheidung wird in der Fachgesprächsvorlage dokumentiert. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) erstellt den Bewilligungsbescheid. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird über relevante, wichtige Veränderungen wie z. B. Sorgerechtsänderungen oder Wohnungswechsel regelmäßig unterrichtet. Die WiJu nimmt regulär nicht an dem Fachgespräch teil. Die Zuständigkeit wird im Vorfeld geklärt oder bei Bedarf wird im Fachgespräch eine Fachkraft der WiJu dazu geholt.

Die fortlaufende Überprüfung der Notwendigkeit und Geeignetheit der Hilfemaßnahmen sowie die Zielerreichung findet in Hilfeplangesprächen anhand des schriftlichen Hilfeplans statt. Die

Zeitabstände zwischen den Hilfeplangesprächen sind je nach Besonderheit des Einzelfalles individuell festzulegen. Sie müssen mindestens viertel- bis halbjährlich stattfinden. Ausnahmen hiervon bilden Dauerpflegeverhältnisse und Dauerheimerziehung. Hier müssen die Hilfeplangespräche mindestens einmal pro Jahr stattfinden. Die Leistungserbringer erstellen dazu einen Zwischenbericht bzw. Abschlussbericht über die eingeleiteten Maßnahmen und die bisherige Zielerreichung. Diese Berichte basieren auf einem einheitlichen Vordruck des Kreises Olpe. Darin werden für die Überprüfung der Zielerreichung folgende Angaben zu den einzelnen Zielen abgefragt:

- Was wurde konkret an Leistungen vereinbart?
- Was wurde konkret im Hinblick auf das Ziel erreicht?
- Welche weiteren Maßnahmen beabsichtigt der Leistungserbringer zur Zielerreichung noch durchzuführen?

#### 4.5.1.2 Fallsteuerung

→ Der Prozess der Fallsteuerung ist in den Verfahrensstandards transparent beschrieben und festgelegt.

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

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

Der **Kreis Olpe** sieht im Handbuch Jugendhilfe eine Bearbeitung der Fälle anhand standardisierter und verbindlicher Prozesse vor. Die Prozesse sind im Fachplan Sozialpädagogische Hilfen mit Abläufen, Zuständigkeiten und zu verwendenden Formularen genau hinterlegt. Zusätzlich dazu sind in Cockpit Prozesskarten mit Arbeitsinstrumenten zur Falleingangsphase enthalten.

Im Handbuch Jugendhilfe wird die Fallsteuerung in die Prozesse „Durchführung des Hilfeplangespräches“ sowie „Erfolgskontrolle, Weitergewährung und Beendigung der Hilfe“ untergliedert.

Für die Durchführung des Hilfeplanverfahrens ist die jeweils zuständige Fachkraft des BSD verantwortlich. Dazu gehört die Erteilung eines konkreten Auftrages an einen Leistungserbringer mit konkreten Zielen, Maßnahmen und Terminen. Die zuständige Fachkraft ist außerdem für die regelmäßige Terminierung, Einladung und Dokumentation der Hilfeplangespräche verantwortlich.

Wesentliche Inhalte und Steuerungsinstrumente der Hilfeplanung sind die festzulegenden Ziele der Hilfe. Die Zielformulierung erfolgt orientiert an der sogenannten SMART Regel[14]. Dabei wird festgelegt, welche konkreten Aufgaben bzw. Maßnahmen der Leistungserbringer und der junge Mensch/ die Familie zur Zielerreichung erbringen sollen.

Wichtiger Bestandteil ist die regelmäßige Überprüfung, ob die bewilligten Hilfen weiterhin geeignet und notwendig sind (im Sinne einer Erfolgskontrolle) bzw. ggf. die Beendigung der Hilfe. Dabei wird die Einschätzung zur Zielerreichung durch die steuernde Fachkraft des BSD getroffen und bei Beendigung/Abbruch der Hilfe im Hilfeplan dokumentiert.

Für die Auswahl des Leistungserbringers hat das Jugendamt des Kreises Olpe die nachfolgenden Kriterien - unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Hilfebedarfs im Einzelfall - im Handbuch Jugendhilfe verschriftlicht:

- Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten: Wenn die Leistungsberechtigten im Sinne des gesetzlichen Wunsch- und Wahlrechtes einen Dienst bzw. eine Einrichtung eines bestimmten Leistungsträgers vorschlagen, soll dem entsprochen werden, sofern dies nicht mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden ist (§ 5 SGB VIII).

- Passgenauigkeit der Leistungserbringung: Abhängig von den Erfordernissen des Einzelfalls richtet sich die Auswahl des Leistungserbringers nach der Passgenauigkeit der Hilfe; wie z. B. hinsichtlich der Notwendigkeit des Einsatzes einer weiblichen bzw. männlichen Betreuungsperson. Je nach Dringlichkeit im Einzelfall richtet sich die Auswahl des Leistungserbringers nach dessen Möglichkeit zeitnah/unverzüglich mit der Leistung zu beginnen. Wenn eine Hilfeleistung fortgeschrieben wird, sollte im Sinne der fachlichen Kontinuität der bisherige Leistungserbringer erneut den Auftrag erhalten, sofern dies zielführend ist. Bei Neubewilligungen gilt es zu berücksichtigen, ob bereits zu früheren Zeiten ein bestimmter Leistungserbringer in der Familie tätig war und die vereinbarten Ziele erfolgreich erreicht werden konnten.

- Kostenaspekt der Leistungserbringung: Bei der Auswahl der Leistungserbringer sind nach Maßgabe des SGB VIII die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu berücksichtigen. Bei gleichem Leistungsangebot ist der kostengünstigere Leistungsanbieter auszuwählen, sofern nicht die Kriterien „Wunsch und Wahlrecht“ und „Passgenauigkeit“ herangezogen werden.

[14] Auszug aus der Erläuterung des Handbuches Jugendhilfe S.28 SMART-Regel = Spezifisch (Ist das Ziel präzise genug formuliert?), Messbar (Ist das Erreichen des Zieles überprüfbar?), Aktiv beeinflussbar (Ist das Erreichen des angestrebten Zieles durch eigene Aktivität zu beeinflussen?), Realistisch (Ist das Ziel anspruchsvoll, fordernd, aber auch erreichbar?), Terminiert (Sind klare Endtermine/Zeiträume festgelegt?)

Das Jugendamt des Kreises Olpe hat im eingesetzten Fachverfahren alle bisher in Anspruch genommenen ambulanten Leistungserbringer hinterlegt. Zusätzlich gibt es eine Excel-Liste mit den bisher belegten Anbietern der stationären Unterbringungen.

Der Kreis Olpe hat darüber hinaus die Fachleistungsstunden (FLS) nach den Richtlinien zum Hilfeplanverfahren in der Jugendhilfe (gemäß §§ 27, 36 SGB VIII) im Handbuch Jugendhilfe konkret definiert und verschriftlicht[15]. Danach ist u. a. festgelegt, dass der Umfang der bewilligten FLS der unmittelbaren Beratungs- und Betreuungszeit des Leistungserbringers für und mit dem Leistungsempfänger entspricht (face-to-face, ear-to-ear). Eine Fachleistungsstunde beträgt 60 Minuten, unmittelbare Leistungen wie z. B. Wegezeiten sind nicht enthalten.

Der Kreis Olpe hat Leistungs- und Aufgabenbeschreibungen als Mindeststandards definiert und in dem Handbuch Jugendhilfe für jede einzelne Hilfeart verschriftlicht. Dabei sind die Aufgaben der Bezirkssozialarbeiter/Bezirkssozialarbeiterinnen sowie der leistungserbringenden freien Träger klar definiert. Die Leistungsbeschreibungen werden im Rahmen der Fachplanung kontinuierlich weiterentwickelt.

Neben den bereits genannten Kriterien hat das Jugendamt des Kreises Olpe auch weitere tiefergehende Kriterien zur Befristung von Laufzeiten und Anzahl der Fachleistungsstunden im Handbuch Jugendhilfe verschriftlicht.

Ambulante Hilfen sollten danach auf maximal zwei Jahre befristet werden. Ausnahmen davon erfolgen nur im Rahmen von besonderen Einzelfallentscheidungen, bei Kindeswohlgefährdungen und drohenden Fremdunterbringungen.

Die Obergrenzen der FLS hat der Kreis Olpe nach den verschiedenen Hilfearten unterschiedlich definiert:

Bei der Festlegung des Umfangs der zu bewilligenden FLS werden folgende maximale wöchentliche Stundenzahlen pro Hilfe zugrunde gelegt:

- § 30 SGB VIII Erziehungsbeistandschaft, maximal 13 FLS pro Monat
- § 31 SGB VIII Sozialpädagogische Familienhilfe, maximal 26 FLS pro Monat
- § 34 SGB VIII Sozialpädagogisch Betreutes Wohnen, drei Monate maximal 26 FLS pro Monat, danach maximal 17 FLS pro Monat
- § 35 SGB VIII Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung, maximal 30 FLS pro Monat
- § 27 Abs.2 SGB VIII Pädagogische Lernhilfen, maximal 22 FLS pro Monat
- § 35a SGB VIII ambulante Eingliederungshilfe (bei LRS, Dyskalkulie, Autismus u.a.), maximal neun FLS pro Monat.

[15] Handbuch Jugendhilfe des Kreises Olpe Teil C 3 – Fachplan Sozialpädagogische Hilfen S.33, 2.7 Definition Fachleistungsstunden

**Auswirkungen der Corona Pandemie**

Der Beginn der Corona-Pandemie im Jahr 2020 bahnte nach Aussage des Jugendamtes den Einstieg in das mobile Arbeiten und Homeoffice. An allen drei Standorten des Bezirkssozialdienstes wurde im Zwei-Schichtsystem gearbeitet. Dabei gab es verschiedene Modelle mit einem wochenweise und täglichen Wechsel.

Neben vielen Kontakten, die auf elektronischem Wege per Email oder telefonisch erfolgten, wurden aber auch weiterhin Präsenzzeiten eingerichtet. Die Klientenströme wurden kanalisiert und über Terminvereinbarungen gesteuert. Persönliche Besprechungen erfolgten in großen Räumen mit ausreichend Abstand oder auch hinter transparenten Schutzwänden.

Nach Aussage des Jugendamtes fanden in der Anfangszeit der Pandemie weniger Hausbesuche statt. Davon ausgeschlossen war die Bearbeitung von Kinderschutzfällen, die bei Feststellung von Kindeswohlgefährdungen, den persönlichen Kontakt und die Inaugenscheinnahme in jedem Fall erfordert. Hierzu wurden die Fachkräfte mit entsprechender Schutzkleidung ausgestattet.

Die Standards des Hilfeplanverfahren mit den entsprechenden Prozessabläufen wurde auch in dieser Phase der Pandemie eingehalten. In seltenen Fällen wurde in der akuten Phase der Pandemie die Hilfeplanfortschreibung gestreckt. Dies erfolgte aber nur in vertretbaren Einzelfällen und wurde bei fortschreitender Dauer der Pandemie nicht fortgesetzt.

#### 4.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

- Die Wirtschaftliche Jugendhilfe des Jugendamtes des Kreises Olpe prüft Kostenerstattungsansprüche für alle Hilfeplanfälle. Sofern gegeben, werden die Kostenerstattungsansprüche anhand der verschriftlichten Verfahrensstandards geltend gemacht.

*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 Jugendamt des **Kreises Olpe** durch die WiJu. Auch für den Aufgabenbereich der WiJu gibt es schriftliche Standards und Checklisten. Diese finden sich in dem bereits beschriebenen internen Wissensprogramm, dem sog. „Cockpit“. Mögliche Kostenerstattungsansprüche werden grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle geprüft.

Bei der Gewährung von Hilfen zur Erziehung bedarf es einer reibungslosen Kommunikation zwischen dem BSD und der WiJu. Nur so kann ein fehlerfreier Ablauf, sowohl bei der Leistungserbringung aber auch bei der Refinanzierung sichergestellt werden. Wie bereits beschrieben, nehmen die Fachkräfte der WiJu regulär nicht an den Fachgesprächen teil. In der Regel erhält die

WiJu die Entscheidungsvorlage mit allen notwendigen Unterlagen. Ist absehbar, dass es sich um eine sehr komplexe Fallkonstellation handelt, wird die WiJu auch zum Fachgespräch einbezogen oder sie prüft bereits im Vorfeld die Zuständigkeit.

### 4.5.2 Prozesskontrollen

- **Feststellung**
  Es finden prozessintegrierte Kontrollen durch die Fachsoftware und im Rahmen des Fachgespräches statt. Prozessunabhängige Kontrollen sind zum Teil in der WiJu erfolgt.

*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 Jugendamt des **Kreises Olpe** finden prozessintegrierte Kontrollen in erster Linie über die Verfahrensstandards, die zu verwendenden Vordrucke und das eingesetzte Softwareverfahren statt. Das Vier-Augen-Prinzip wird in jedem Fall durch das Fachgespräch gewahrt. Außerdem erhält die Teamkoordinatorin bzw. der Teamkoordinator bei ambulanten Hilfen und die Fachdienstleitung bei teilstationären und stationären Hilfen sowie bei ambulanten Hilfen nach § 35a SGB VIII die Entscheidungsvorlage zum Fachgespräch.

Mit der Aktualisierung der eingesetzten Software gibt es eine automatisierte Wiedervorlage, die auf die Notwendigkeit der Fortschreibung des Hilfeplanes und das Erreichen der Altersgrenze aufmerksam macht.

Die Verfahrensschritte und die notwendigen Vordrucke zur Hilfegewährung sind mit der Aktualisierung der Software im Fachverfahren implementiert. Damit ist ein einheitlicher Workflow für die Sachbearbeitung im Fachverfahren abgebildet und der Workflow leitet den zuständigen Sachbearbeiter durch die einzelnen Verfahrensschritte.

Regelmäßige stichprobenhafte prozessunabhängige Kontrollen hat der Kreis Olpe im Bereich Hilfe zur Erziehung bisher nicht etabliert.

Allerdings hat das Rechnungsprüfungsamt des Kreises Olpe im Bereich der WiJu eine Prüfung im Produkt Sozialpädagogische Hilfen mit dem Schwerpunkt „Kostenbeiträge für Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII“ im Zeitraum von Oktober 2021 bis Mai 2022 durchgeführt. Dabei handelte es sich um eine prozessorientierte Prüfung unter Einbeziehung von Einzelfällen und der eingesetzten Software. Neben einer gezielten Betrachtung des Aufbaus und der Organisation der Wirtschaftlichen Jugendhilfe erfolgte auch eine einzelfallbezogene Aktenprüfung und die Beurteilung der Wirksamkeit des internen Kontrollsystems.

Um eine rechtmäßige Aufgabenerledigung und die Einhaltung der Verfahrensstandards im gesamten Aufgabenbereich der Hilfe zur Erziehung zu gewährleisten, sind neben prozessintegrierten Kontrollen auch regelmäßige stichprobenhafte Kontrollen durch eine Person, die nicht in den Prozess eingebunden ist, zu empfehlen. Diese prozessunabhängigen Kontrollen sollten sowohl im BSD als auch in der WiJu regelmäßig erfolgen und schriftlich dokumentiert werden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte regelmäßig stichprobenhafte, prozessunabhängige Kontrollen zur rechtmäßigen Aufgabenerledigung und Einhaltung der Verfahrensstandards für den BSD und die WiJu installieren und die Ergebnisse dokumentieren.

## 4.6 Personaleinsatz

Zum Personaleinsatz im Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung betrachtet die gpaNRW schwerpunktmäßig die Stellenausstattung im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) und in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu).

➔ Das Jugendamt überprüft die Personalausstattung im BSD und der WiJu regelmäßig anhand einer eigenen Personalbemessung und konkreten Richtwerten.

*Ein Kreis sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung qualitativ gut bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt. Außerdem sollte der Kreis sein Personal auch qualitativ gut einarbeiten sowie qualifizieren.*

Im Jahr 2008 erfolgte durch die gpaNRW für das Jugendamt des **Kreises Olpe** eine Personal- und Organisationsuntersuchung. Dabei wurde auch eine detaillierte Personalbemessung auf Basis von Verfahrensstandards und Kernprozessen durchgeführt.

Für den Bereich des BSD und der WiJu überprüft der Kreis Olpe regelmäßig alle drei Jahre die Stellenausstattung. Für den Bereich des BSD werden die Fallzahlen, gewichtet nach den verschiedenen Aufgabenbereichen, ins Verhältnis zu den eingesetzten Stellenanteilen gestellt. Als Orientierungswert nutzt der Kreis die Richtwerte der gpaNRW.

Eine Wiederbesetzungssperre für offene Stellen gibt es beim Kreis Olpe nicht. Springerstellen sind im Jugendamt des Kreises Olpe bisher nicht eingerichtet.

Für die Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stehen Checklisten zur Verfügung. Außerdem bekommt jede/r neue Mitarbeiterin/Mitarbeiter einen Paten/eine Patin an die Hand, der die Einarbeitung begleitet.

Insgesamt herrscht nach eigenen Angaben eine vergleichsweise geringe Mitarbeiterfluktuation. Für alle Beschäftigten des Kreises Olpe gibt es attraktive Angebote wie z. B. Fahrradleasing oder Job-Ticket. Außerdem besteht eine kostenlose und anonyme Beratung für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kreises durch eine unabhängige Stelle bei Problemen rund um die psychische Gesundheit.

**Personaleinsatz 2020**

| Kennzahlen | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertel-wert | 2. Viertel-wert (Median) | 3. Viertel-wert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD | 43 | 16 | 27 | 32 | 37 | 52 | 25 |
| Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu | 234 | 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.

### 4.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

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

→ **Feststellung**
Der Kreis Olpe gehört im Betrachtungszeitraum zu dem Viertel der Kreise mit den meisten Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle im BSD. Der Kreis hat den Handlungsbedarf erkannt und die Stellen im Bereich des BSD aufgestockt.

Wie bereits zuvor beschrieben, überprüft der Kreis Olpe mit Hilfe des Richtwertes die Stellenausstattung im BSD alle drei Jahre. Im Vergleichsjahr 2020 waren 21,15 Stellen im BSD tatsächlich besetzt. Bezogen auf die rund 900 Hilfefälle im Jahresdurchschnitt bearbeitet eine Vollzeit-Stelle demnach 43 Hilfeplanfälle und damit mehr als in 75 Prozent der Vergleichskreise.

Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass die meisten anderen Kreise im interkommunalen Vergleich einen eigenen Pflegekinderdienst (PKD) eingerichtet haben. Die Stellenanteile des eigenen PKD werden bei der Ermittlung der Kennzahl „Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD“ berücksichtigt. Der Kreis Olpe ist dagegen einer der wenigen Kreise, der keinen eigenen PKD eingerichtet hat. Die Aufgaben wie die Akquise neuer Pflegefamilien, die Eignungsprüfung, Qualifizierung, Fortbildung, Beratung und Begleitung der Pflegefamilien hat der Kreis an freie Träger vergeben. Vor diesem Hintergrund relativiert sich die vergleichsweise hohe Einordnung des Kreises Olpe im interkommunalen Vergleich leicht. Wie bereits unter 4.6 Personaleinsatz beschrieben, überprüft der Kreis Olpe alle drei Jahre die Stellenausstattung im BSD. Der Kreis Olpe hat den Handlungsbedarf erkannt und die Stellenausstattung des BSD im Jahr 2022 um zusätzliche fünf Vollzeit-Stellen erweitert.

Durch die Änderung des SGB VIII im Jahr 2021 schreibt der Gesetzgeber die Personalbemessung in § 79 Abs. 3 SGB VIII vor. Wie die Jugendämter entsprechend zu verfahren haben ist noch nicht abschließend geklärt. Die Landesjugendämter haben die unterschiedlichen Verfahren der Personalbemessung zusammengefasst.[16] In einem weiteren Schritt entwickelt die Arbeitsgruppe auf Landesebene Empfehlungen zur Personalbemessung in den Allgemeinen Sozialen Diensten.

➔ **Empfehlung**
Mit Blick auf die vergleichsweise hohe Fallbelastung je Vollzeit-Stelle sollte der Kreis Olpe die Stellenausstattung im BSD in kürzeren Abschnitten überprüfen und die bisherigen Standards der eigenen Personalbemessung weiter vertiefen.

### 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.

➔ Der Kreis Olpe gehört im Betrachtungszeitraum zu dem Viertel der Kreise mit den meisten Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle in der WiJu. Der Kreis hat den Handlungsbedarf erkannt und entsprechende Maßnahmen eingeleitet.

Im Jahr 2020 waren im Jugendamt des Kreises Olpe 3,85 Vollzeit-Stellen eingesetzt, die insgesamt 900 Hilfeplanfälle bearbeitet haben. Auf eine Vollzeit-Stelle fielen somit 234 Hilfeplanfälle. Im interkommunalen Vergleich gehört der Kreis damit auch im Bereich der WiJu zu den 25 Prozent der Kreise mit den meisten Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass in der WiJu grundsätzlich fünf Vollzeit-Stellen eingesetzt sind. Aufgrund von geänderten Corona-bedingten Aufgabenzuschnitten und Ausfallzeiten, waren die Stellen im Jahr 2020 nicht ganzjährig besetzt.

Dem Bereich der WiJu kommt eine sehr hohe Bedeutung zu. Neben der finanziellen Freigabe der Hilfen ist auch ein strukturiertes Controlling mit Überprüfung der Aufwendungen, Laufzeiten, Verweildauern etc. der Hilfen von Bedeutung. Auch für den Bereich der WiJu hat der Kreis Olpe den Handlungsbedarf erkannt und neben einer Ausschreibung zur Besetzung der derzeit vakanten Stellen, einen Workshop zur Prozessoptimierung durchgeführt. Zusätzlich erfolgt aktuell eine Personalbemessung, um die personelle Ausstattung in der WiJu langfristig zu optimieren.

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

# 4.7 Leistungsgewährung

## 4.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Der Fehlbetrag für die Hilfen zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre ist im Kreis Olpe niedriger als bei den meisten anderen Kreisen. Dieser wird trotz einer hohen Falldichte, durch niedrige Aufwendungen und einem hohen Anteil ambulanter Hilfen günstig beeinflusst.

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

Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert. Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis der Produktgruppe 363 „Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ des Produktplanes des **Kreises Olpe** gleichzusetzen.

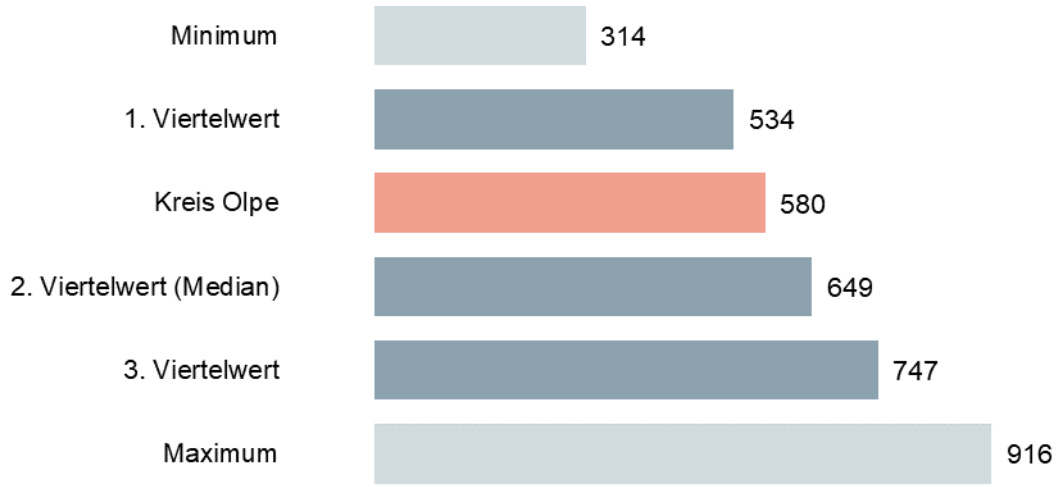
Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

Der Kreis Olpe weist einen absoluten Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung im Jahr 2020 von rund 16 Mio. Euro aus. Auf der Aufwandsseite wird der Fehlbetrag vor allem durch die Transferaufwendungen von rund 15 Mio. Euro beeinflusst. Diese beinhalten insbesondere die Aufwendungen für die Leistungserbringung der Hilfen durch die Träger.

Ertragsseitig sind die Kostenerstattungen für übernommene Fälle mit Kostenerstattungspflicht Dritter nach § 89a SGB VIII und für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) nach § 89d SGB VIII die Positionen mit dem größten Volumen. In 2020 wurden hier insgesamt rund 2 Mio. Euro vereinnahmt.

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

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




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



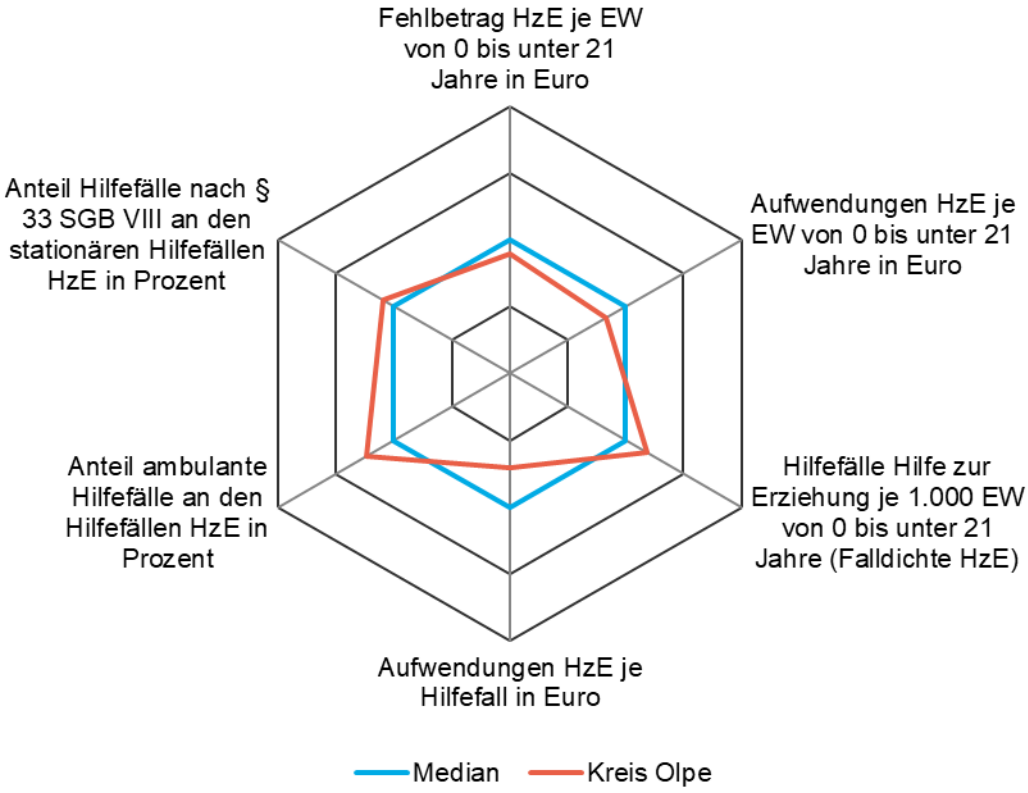

**Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro**

| 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|
| 418 | 450 | 501 | 580 |

Bei Betrachtung der Zeitreihe wird deutlich, dass der Fehlbetrag in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen ist. Diese Entwicklung entspricht dem allgemeinen Trend in vielen Kreisen und Kommunen in NRW.

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.

Dazu ein Hinweis: Der Kreis Olpe hat die Aufwendungen und Fallzahlen der UMA jeweils nur als Gesamtsumme erfasst. Eine differenzierte Auswertung nach einzelnen Hilfearten oder nach ambulanten/ stationären Hilfen ist daher nicht möglich. Allerdings ist der Anteil der UMA im Jahr

2020 im Kreis Olpe mit 38 von 900 Hilfefällen gering und hat damit keinen nennenswerten Einfluss auf die im Bericht dargestellten Kennzahlen.

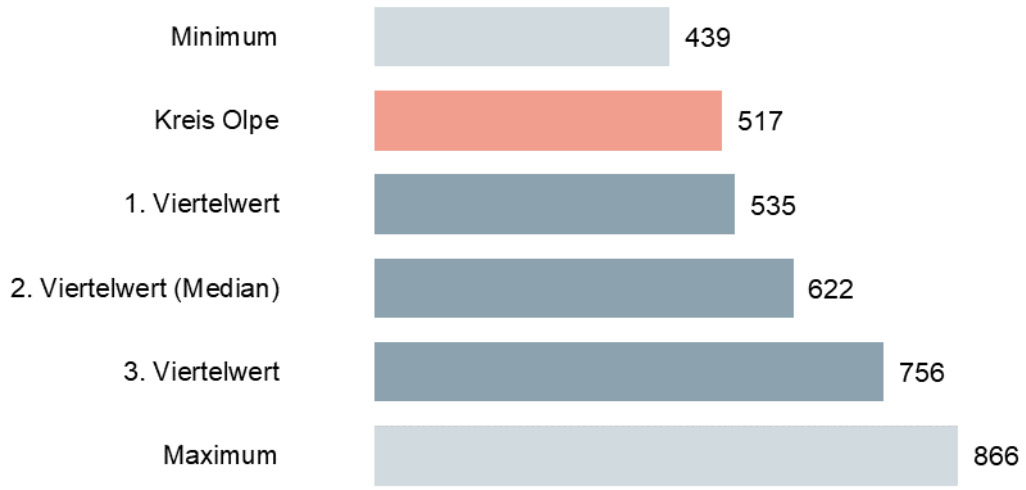
#### 4.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

- Trotz eines vergleichsweise hohen Fallaufkommens sind die einwohnerbezogenen Aufwendungen, begünstigt durch einen hohen Anteil ambulanter Hilfen, im interkommunalen Vergleich sehr niedrig. Bei den Aufwendungen je Hilfefall bildet der Kreis Olpe sogar den Minimalwert ab.

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

Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe bzw. Besoldungsgruppe in die Aufwendungen eingerechnet. Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe des Kreises betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet. Der **Kreis Olpe** setzt weder eigenes Personal zur Leistungserbringung von Hilfen zur Erziehung ein noch hat er eine eigene Einrichtung der Erziehungshilfe.

**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:



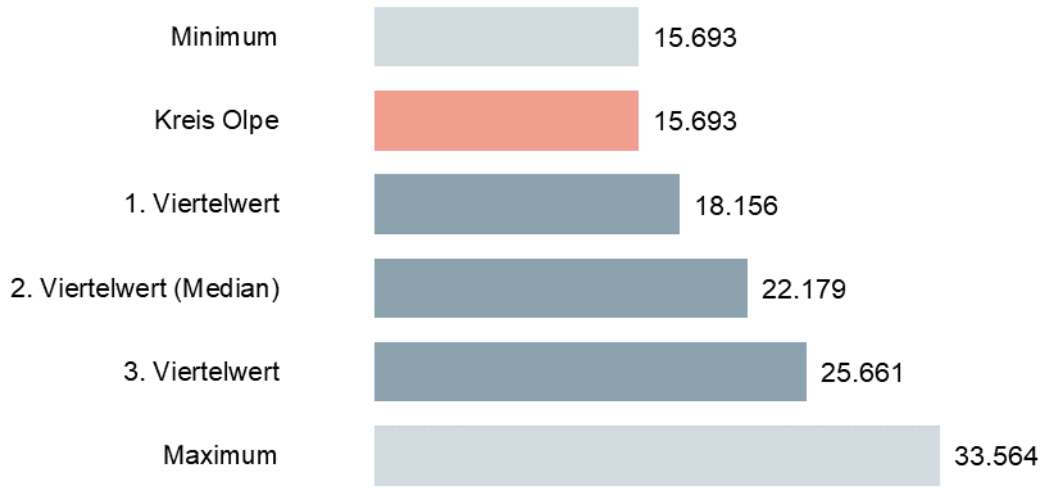

**Entwicklungen der Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre**

| 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|
| 493 | 468 | 488 | 517 |

Zwar steigen die einwohnerbezogenen Aufwendungen im Jahr 2020 weiter an. Im interkommunalen Vergleich gehört der Kreis Olpe im Jahr 2020 aber zu dem Viertel der Kommunen mit den niedrigsten einwohnerbezogenen Aufwendungen.

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

**Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020**




In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kreisen eingeflossen.

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

| Kennzahlen | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertel-wert | 2. Viertel-wert (Median) | 3. Viertel-wert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro | 9.331 | 5.803 | 8.650 | 9.749 | 12.526 | 15.298 | 26 |
| Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro | 30.265 | 25.299 | 34.130 | 38.408 | 42.063 | 50.312 | 27 |

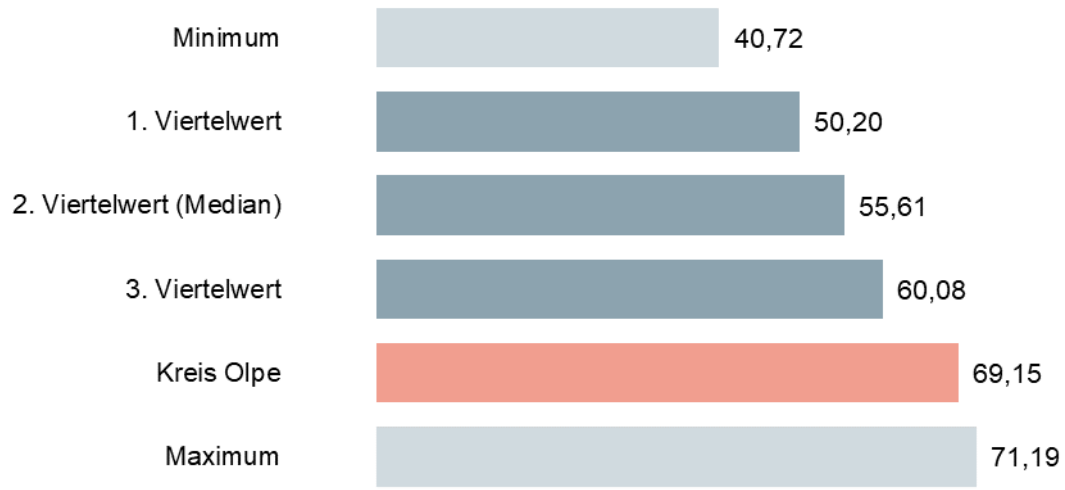
Wie bereits erläutert, ist zu berücksichtigen, dass die Aufwendungen und Hilfefälle für die UMA nicht differenziert nach einzelnen Hilfearten oder nach ambulanten/ stationären Hilfen erfasst wurden.

Mit Blick auf die differenzierte Betrachtung der Aufwendungen wird deutlich, dass der Kreis Olpe sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich niedrige fallbezogene Aufwendungen aufweist. Die stationären Aufwendungen der erzieherischen Hilfen des Kreises Olpe liegen im interkommunalen Vergleich sogar unter dem ersten Viertelwert.

### 4.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Der Anteil der ambulanten Hilfefälle ist im Kreis Olpe überdurchschnittlich hoch. Nur ein weiterer Kreis weist einen höheren Anteil ambulanter Hilfen aus. Durch die hohe Falldichte wird der positive Effekt des hohen Anteils ambulanter Hilfen abgeschwächt.

**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:




Der Anteil der ambulanten Hilfefälle an den gesamten Hilfefällen HzE im **Kreis Olpe** ist hoch. Lediglich ein weiterer Kreis weist einen höheren Anteil an ambulanten Hilfefällen aus. Im Jahr 2020 waren rund 623 der insgesamt 900 Hilfeplanfälle des Kreises Olpe ambulante Hilfen.

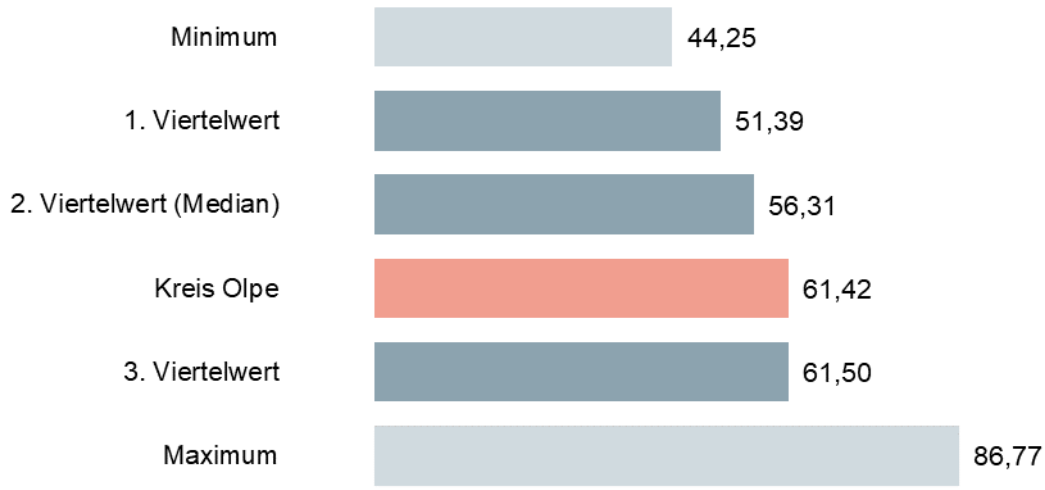
Ambulante Hilfen sind oftmals deutlich günstiger als stationäre Hilfen. Deshalb ist ein hoher Anteil ambulanter Hilfen erst einmal grundsätzlich positiv zu sehen. Die Analyse muss aber auch im Kontext mit der Falldichte (siehe 4.7.1.4 Falldichte) erfolgen. Ist diese vergleichsweise hoch, sollte das Jugendamt gegensteuern.

Eine überdurchschnittlich hohe Falldichte kann die grundsätzlich positiven Auswirkungen eines hohen Anteils ambulanter Hilfen auf den Fehlbetrag abschwächen.

### 4.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen liegt im Kreis Olpe über dem Median. Der überdurchschnittliche Anteil entlastet den Fehlbetrag HzE und die Aufwendungen HzE.

**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:




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

| 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|
| 68,65 | 65,98 | 65,27 | 61,42 |

Betrachtet man die Entwicklung des Anteils der Vollzeitpflegefälle gemessen an den stationären Hilfen wird deutlich, dass der Anteil in den letzten Jahren stetig gesunken ist. Dennoch liegt der Anteil der Vollzeitpflegefälle im **Kreis Olpe** bei rund 61 Prozent. Im interkommunalen Vergleich gehört der Kreis damit zu den 50 Prozent der Kreise mit dem höchsten Anteil an Vollzeitpflegefällen. Vertiefende Ausführungen zur Vollzeitpflege folgen im Kapitel 4.7.2.4.

Der hohe Anteil an Vollzeitpflegefällen im Kreis Olpe ist positiv zu sehen, da hierdurch kostenintensive stationäre Hilfen in Form von Heimunterbringungen vermieden werden können. Der hohe Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen wirkt sich somit begünstigend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus.

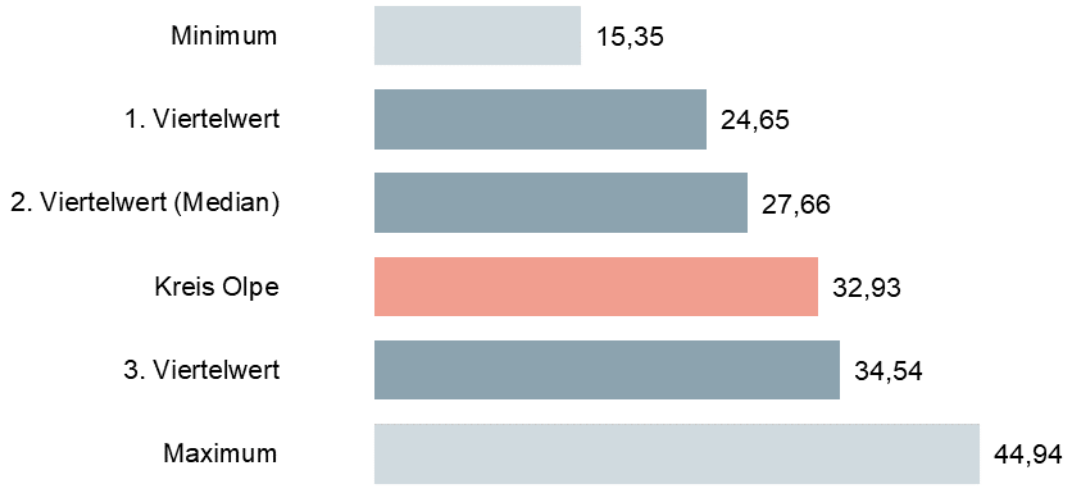
#### 4.7.1.4 Falldichte HzE

➔ Der Kreis Olpe hat eine höhere Falldichte als die meisten anderen Kreise. Das wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus.

Durch präventive Maßnahmen und 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.

Die Falldichte definiert die gpaNRW als Hilfefälle je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren. Der **Kreis Olpe** hatte 2020 rund 900 Hilfeplanfälle.

**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:




Im Jahr 2020 ist die Falldichte des Kreises Olpe mit 32,93 Hilfefällen je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren höher als bei den meisten anderen Kreisen.

**Entwicklung der Hilfefälle Kreis Olpe**

| Kennzahlen | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|
| Ambulante Hilfefälle | 473 | 512 | 563 | 623 |
| Stationäre Hilfefälle | 232 | 238 | 226 | 239 |
| Hilfefälle UMA | 105 | 89 | 56 | 38 |
| **Hilfefälle gesamt** | 810 | 839 | 845 | 900 |

Wie bereits beschrieben, ist auch hier zu berücksichtigen, dass die Hilfefälle für die UMA in der Gesamtsumme der Hilfefälle enthalten ist und nicht in den differenzierten Hilfefällen der ambulanten und stationären Hilfen.

Zur weiteren Analyse stellt die gpaNRW die Fallzahlen der einzelnen Hilfearten für die einzelnen Jahre differenziert dar:

**Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich**

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|
| Flex. amb. Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII | 22 | 21 | 24 | 34 |
| Soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII | 1 | 3 | 7 | 7 |
| Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII | 74 | 67 | 53 | 54 |
| Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII | 232 | 254 | 296 | 326 |
| Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII | 25 | 26 | 25 | 20 |
| Sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII | 12 | 9 | 5 | 6 |
| Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant | 88 | 102 | 126 | 148 |
| davon Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant für Integrations-helfer | 50 | 56 | 69 | 82 |
| ambulante Hilfen für Junge Volljährige § 41 SGB VIII | 19 | 30 | 27 | 28 |
| **ambulante Hilfefälle gesamt** | **473** | **512** | **563** | **623** |
| Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII | 156 | 153 | 146 | 142 |
| Heimerziehung nach § 34 SGB VIII | 50 | 56 | 60 | 69 |
| Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII stationär | 6 | 9 | 13 | 16 |
| Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII stationär | 20 | 20 | 7 | 12 |
| davon Hilfen für Junge Volljährige in Vollzeitpflege | 3 | 4 | 2 | 4 |
| davon Hilfen für Junge Volljährige in Heimerziehung | 9 | 8 | 1 | 4 |
| davon Hilfen für Junge Volljährige in stationärer Eingliederungshilfe | 8 | 8 | 4 | 4 |
| **stationäre Hilfefälle gesamt** | **232** | **237** | **226** | **239** |
| **Hilfefälle UMA gesamt** | **105** | **89** | **56** | **38** |
| **Hilfefälle gesamt** | **810** | **839** | **845** | **900** |

Im ambulanten Bereich sind die Sozialpädagogischen Familienhilfen nach § 31 SGB VIII sowie die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII deutlich gestiegen. Im stationären Bereich finden wir eine nachteilige Entwicklung der Fallzahlen. Dort sind die Hilfefälle in Vollzeitpflege rückläufig bei steigenden Hilfefällen in der Heimunterbringung. Im Jahr 2022 zeigt sich hier wieder eine positive Veränderung. Die Fälle der Vollzeitpflege sind nach Angaben des Jugendamtes auf 148 angestiegen, bei einem Rückgang der Heimunterbringungen auf rund 63 Hilfefälle.

Bezogen auf die Fallzahlen liegt der Schwerpunkt der Aufgabenwahrnehmung im Kreis Olpe in 2020 im stationären Bereich bei der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII. Im ambulanten Bereich liegt der deutliche Schwerpunkt bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe Nach § 31 SGB VIII gefolgt von der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII.

Weitere Erläuterungen zu den einzelnen Hilfen finden sich in den Kapitel 4.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII.

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

Die rund 900 Hilfeplanfälle des Kreises Olpe verteilen sich 2020 auf die einzelnen Hilfearten wie folgt:

**Anteil Aufwendungen nach Hilfearten 2020**

| Hilfeart | Anteil an Aufwendungen in Prozent |
|---|---|
| Flexible erzieherische Hilfen gem. § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII | 0,88 |
| Soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII | 0,10 |
| Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII | 2,59 |
| Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII | 22,19 |
| Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII | 4,23 |
| Vollzeitpflege gem. § 33 SGB VIII | 12,42 |
| Heimerziehung gem. § 34 SGB VIII | 31,28 |
| Eingliederungshilfe gem. § 35a SGB VIII | 20,26 |
| davon ambulant gem. § 35a SGB VIII | 63,13 |
| davon stationär gem. § 35a SGB VIII | 36,87 |
| Hilfe junge Volljährige gem. § 41 SGB VIII gesamt | 5,71 |
| davon Hilfe junge Volljährige gem. § 41 SGB VIII ambulant | 24,89 |
| davon Hilfe junge Volljährige gem. § 41 SGB VIII stationär | 75,11 |

Die größten Aufwandspositionen finden sich insbesondere im Bereich der Heimerziehung gefolgt von der Sozialpädagogischen Familienhilfe und der Eingliederungshilfe.

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

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

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

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

| Kennzahl | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ambulante Aufwendungen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro | 3.403 | 2.779 | 6.735 | 8.326 | 10.571 | 14.556 | 24 |
| Ambulante Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro | 4,21 | 0,21 | 4,48 | 8,32 | 29,45 | 68,43 | 25 |
| Hilfefälle § 27 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII) | 1,24 | 0,04 | 0,49 | 1,14 | 2,98 | 13,29 | 24 |

Im Jahr 2020 ist für diese Hilfeform ein Aufwand von rund 115.000 Euro entstanden. Dies entspricht einem Anteil von 0,88 Prozent der gesamten Transferaufwendungen für die erzieherischen Hilfen. Die erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII spielen im **Kreis Olpe** daher eine untergeordnete Rolle.

Die fall- und einwohnerbezogenen Aufwendungen sind vergleichsweise niedrig. Hier gehört der Kreis Olpe im interkommunalen Vergleich zu den 25 Prozent der Kreise mit den niedrigeren Aufwendungen. Die Falldichte dagegen ist leicht erhöht.

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

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

➔ **Feststellung**
Der Kreis Olpe hat niedrige fallbezogene Aufwendungen für die Sozialpädagogische Familienhilfe. Die Falldichte und die einwohnerbezogenen Aufwendungen bilden im interkommunalen Vergleich die Maximalwerte ab.

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

| Kennzahl | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ambulante Aufwendungen § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro | 8.885 | 5.966 | 7.663 | 9.446 | 11.276 | 14.032 | 26 |
| Ambulante Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro | 106 | 3,71 | 28,20 | 40,80 | 71,86 | 106 | 27 |
| Hilfefälle § 31 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 31 SGB VIII) | 11,92 | 0,32 | 2,84 | 4,98 | 6,94 | 11,92 | 26 |

Wie bereits zuvor beschrieben, entfällt ein großer Teil der ambulanten Hilfen zur Erziehung im **Kreis Olpe** auf die Sozialpädagogische Familienhilfe. Im Jahr 2020 entfallen von den insgesamt 623 ambulanten Hilfefällen rund 326 auf diese Hilfeart. Die Hilfen werden ausschließlich durch freie Träger erbracht. Insgesamt liegen die Transferaufwendungen dafür im Jahr 2020 bei rund 2,9 Mio. Euro.

Die Aufwendungen je Hilfefall liegen im Kreis Olpe unter dem Median. Die Falldichte bildet im interkommunalen Vergleich jedoch den Maximalwert ab. Dies spiegelt sich in den einwohnerbezogenen Aufwendungen wider. Hier bilden die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren ebenfalls den Maximalwert ab. Auf die Falldichte wirken sich insbesondere die Laufzeiten von Hilfen aus. Der Anteil der beendeten Hilfefälle mit einer Betreuungszeit von über 18 Monate an den ambulanten Hilfen ist mit rund 50 Prozent hoch. Im interkommunalen Vergleich gehört der Kreis Olpe damit zu dem Viertel der Kreise mit den längsten Verweildauern.

Wie bereits im Kapitel 4.5.1.2 Fallsteuerung beschrieben, sind die Laufzeiten und Fachleistungsstunden u. a. auch für die Sozialpädagogische Familienhilfe im Handbuch Jugendhilfe verschriftlicht. Zudem sind im Handbuch Jugendhilfe der konkrete Leistungsrahmen sowie die Qualitätsstandards dargestellt. Dazu gehört auch die Benennung konkreter Kennzahlen, wie im Kapitel 4.4.4 Fachcontrolling beschrieben. Für den Bereich der Sozialpädagogischen Familienhilfe sind dies folgende Kennzahlen:

- Quote erfolgreich beendete Hilfen (Anzahl der erfolgreich beendeten Hilfen im Verhältnis zur Gesamtzahl der beendeten Hilfen)
- Abbruchquote (Anzahl der abgebrochenen Hilfen im Verhältnis zur Gesamtzahl der beendeten Hilfen)
- Quote in (teil-)stationäre übergeleitete Hilfen (Anzahl der in (teil-)stationäre übergeleitete Hilfen im Verhältnis zur Gesamtzahl der beendeten Hilfen)

Die jährliche Auswertung der Kennzahlen erfolgt im Fachcontrollingbericht der Jugendhilfe bzw. in den Qualitätsdialogen.

Die im Handbuch Jugendhilfe festgelegte Obergrenze liegt bei monatlich maximal 26 Fachleistungsstunden. Eine Überschreitung dieser Grenze ist in entsprechend begründeten Einzelfällen möglich. Ambulante Hilfen sollten danach grundsätzlich auf maximal zwei Jahre befristet werden. Ausnahmen davon erfolgen insbesondere im Rahmen von besonderen Einzelfallentscheidungen, bei Kindeswohlgefährdungen und drohenden Fremdunterbringungen. Die letzte Entscheidung darüber wird dann im Fachgespräch getroffen und die zuständige Fachkraft muss darstellen, warum eine Überschreitung erforderlich ist.

Mit Blick auf die vergleichsweise hohe Falldichte und einem hohen Anteil an beendeten Hilfefälle mit einer Betreuungszeit von über 18 Monate, könnte der Kreis Olpe die Obergrenze für Laufzeiten senken. Denkbar wäre hier die Obergrenze für die Hilfen nach § 31 SGB VIII von bisher 24 auf 18 Monate zu senken. Unberührt davon kann und soll natürlich bei Bedarf im individuellen Einzelfall und nach eingehender Beratung eine längere Laufzeit gewährt werden.

Wie bereits eingehend erläutert, hat der Kreis Olpe einen sehr hohen Anteil an den intensiven Hilfen nach § 31 SGB VIII. Nach eigenen Angaben wird die Sozialpädagogische Familienhilfe verstärkt zur Vermeidung stationärer Hilfen sowie im Rahmen von Rückführungen als vorbereitende, begleitende und stärkende ambulante Betreuung der gesamten Familie eingesetzt. Der Kreis Olpe beabsichtigt durch den vermehrten Einsatz der Sozialpädagogischen Familienhilfe eine kostenaufwendige und meist eine räumliche Trennung von Kind und Eltern zu vermeiden.

- **Empfehlung**
  Mit Blick auf die hohe Falldichte und einwohnerbezogenen Aufwendungen sollte der Kreis Olpe die Laufzeiten für die Sozialpädagogische Familienhilfe stärker in den Fokus nehmen und ggf. gegensteuern.

#### 4.7.2.3 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung von Kindern /Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in einer Pflegefamilie. Neben der normalen Pflegefamilie gibt es verschiedene Formen der Vollzeitpflege, z. B. Sonderpädagogische Pflegestellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder/Jugendliche. Eine Unterbringung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Bei einer auf Dauer angelegten Unterbringung in einer Pflegefamilie außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches wird nach Ablauf von zwei Jahren das Jugendamt der auswärtigen Pflegefamilie örtlich zuständig. Dieses hat gegenüber dem abgebenden Jugendamt einen Kostenerstattungsanspruch nach § 86 Abs. 6 i. V. m. § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

- Der hohe Anteil an Vollzeitpflegefällen sowie die vergleichsweise niedrigen Aufwendungen je Hilfefall wirken sich begünstigend auf den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung des Kreises Olpe aus.

Der **Kreis Olpe** wendete 2020 im Rahmen der Vollzeitpflege rund 1,6 Mio. Euro für insgesamt 143 Hilfeplanfälle auf. Hieraus ergeben sich Aufwendungen je Hilfefall von 11.351 Euro. Damit sind die Aufwendungen je Hilfefall im interkommunalen Vergleich sehr niedrig.

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

| Kennzahl | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Stationäre Aufwendungen § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro | 11.351 | 11.351 | 14.695 | 17.582 | 20.173 | 23.980 | 27 |
| Hilfefälle § 33 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 33 SGB VIII) | 5,22 | 4,28 | 5,15 | 5,72 | 7,84 | 11,60 | 27 |

Wie bereits im Kapitel 4.7.1.3 beschrieben, liegt der Anteil der Vollzeitpflegefälle mit rund 61 Prozent im Jahr 2020 im interkommunalen Vergleich über dem dritten Viertelwert. Mit Blick auf die monetären Kennzahlen zeigt sich, dass die Aufwendungen je Hilfefall im Kreis Olpe den Minimalwert im interkommunalen Vergleich abbilden. Nach eigenen Angaben sind die geringen Aufwendungen darauf zurückzuführen, dass es fast keine Unterbringungen von Kindern in professionellen Pflegefamilien, wie etwa den Westfälischen Pflegefamilien[17], gibt. Nach Möglichkeit werden die Kinder in regulären Pflegefamilien untergebracht.

Im Jugendamt des Kreises Olpe ist kein eigener Pflegekinderdienst eingerichtet. Die Aufgaben, wie die Akquise neuer Pflegefamilien, die Eignungsprüfung, Qualifizierung, Fortbildung, Beratung und Begleitung der Pflegefamilien werden durch freie Träger durchgeführt. Die Steuerung der Hilfen bleibt Aufgabe des BSD. Die Zusammenarbeit mit dem PKD, der aus einem Zusammenschluss von drei freien Trägern besteht, ist nach Angaben des Kreises Olpe sehr gut.

Für die Akquise neuer Pflegefamilien setzt der beauftragte Träger ein mit dem Kreis Olpe abgestimmtes Werbekonzept um. Dazu gehören u. a. regelmäßige Infoabende und Presseartikel zu den Veranstaltungen des PKD. Es werden Infobroschüren und Flyer an öffentlichen Stellen ausgelegt und Werbebanner an verschiedenen Stellen im Kreis Olpe angebracht.

Außerdem hat der Kreis Olpe für den Bereich der Vollzeitpflege im Handbuch Jugendhilfe die Kriterien für die Rückführung eines Pflegekindes in die Herkunftsfamilie verschriftlicht.

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

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

➔ **Feststellung**
Der Kreis Olpe nutzt die kostenintensive Heimerziehung in deutlich geringerem Umfang als andere Kreise. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag HzE aus. Der Kreis Olpe könnte die Rückführungsarbeit noch weiter optimieren.

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

[17] https://www.wpf.lwl.org/de/

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

| Kennzahlen | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Anteil Aufwendungen nach § 34 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent | 31,28 | 19,30 | 33,60 | 39,08 | 45,84 | 65,93 | 27 |
| Stationäre Aufwendungen § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro | 59.297 | 55.460 | 64.454 | 67.079 | 73.543 | 87.757 | 27 |
| Stationäre Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro | 149 | 84,72 | 184 | 261 | 314 | 417 | 27 |
| Hilfefälle § 34 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 34 SGB VIII) | 2,52 | 1,07 | 3,08 | 3,86 | 4,55 | 5,79 | 27 |

Im Jahr 2020 sind Aufwendungen in Höhe von rund 4 Mio. Euro für 69 Hilfefälle entstanden. Die Aufwendungen je Hilfefall liegen beim Kreis Olpe mit 59.297 Euro unter dem 1. Viertelwert. Das bedeutet, dass der Kreis Olpe im interkommunalen Vergleich zu den 25 Prozent der Kreise mit den geringsten fallbezogenen Aufwendungen für die Heimunterbringungen gehört. Im Jahr 2019 lagen die Aufwendungen je Hilfefall mit rund 58.834 Euro auf einem ähnlich niedrigen Niveau. Auch die Falldichte für die Heimerziehung ist vergleichsweise niedrig. Dies spiegelt sich bei den einwohnerbezogenen Aufwendungen wider. Je Einwohner der Altersklasse 0 bis unter 21 Jahren entstehen Aufwendungen von 149 Euro. Nur zwei weitere Kreise weisen geringere einwohnerbezogene Aufwendungen in der Heimerziehung auf. An dieser Stelle ist, wie bereits beschrieben, zu berücksichtigen, dass die Hilfefälle für die UMA nicht in den einzelnen Hilfearten enthalten sind.

**Entwicklung der Hilfen nach § 34 SGB VIII**

| Kennzahlen | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|
| Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro | 87 | 110 | 128 | 149 |
| Aufwendungen je Hilfefall in Euro | 48.735 | 55.562 | 58.834 | 59.297 |
| Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte) | 1,78 | 1,98 | 2,18 | 2,52 |

Mit Blick auf die Zeitreihe wird deutlich, dass die im interkommunalen Vergleich geringen Aufwendungen für die Heimerziehung einwohner- als auch fallbezogen kontinuierlich ansteigen. Auch das Fallaufkommen steigt jährlich an. Das deckt sich mit den Aussagen des Jugendamtes, welches ebenfalls steigende Fallzahlen und eine Intensität der Fälle in der Heimerziehung festgestellt hat.

Im Hilfeplangespräch erfolgt die konkrete und verbindliche Ausgestaltung der bewilligten Hilfe unter Berücksichtigung der Prüffragen. Zu den Prüffragen wird bei Fremdunterbringungen im-

mer auch geprüft, ob eine Rückführung in die Herkunftsfamilie möglich ist. Dies ist entsprechend schriftlich zu begründen und im Falle einer möglichen Rückführung sind auch die notwendigen Voraussetzungen zu verschriftlichen. Bei der Heimerziehung ist außerdem eine schriftliche Begründung erforderlich, weshalb eine Unterbringung in einer Pflegefamilie nicht möglich ist.

Die Hilfeplanfortschreibung erfolgt alle drei bis sechs Monate, je nach Fallkonstellation. Nur bei auf Dauer angelegten Unterbringungen erfolgt die Fortschreibung nur einmal im Jahr. Die Fachdienstleitung wird sowohl bei der Erstbewilligung als auch der Fortschreibung der Hilfe beteiligt.

Die Auswahl der Träger erfolgt wie bereits in Kapitel 4.5.1.2 Fallsteuerung beschrieben unter Berücksichtigung der im Handbuch Jugendhilfe festgelegten Kriterien des Wunsch- und Wahlrechtes der Leistungsberechtigten, der Passgenauigkeit der Leistungserbringung und dem Kostenaspekt der Leistungserbringung. Außerdem bildet der Kreis Olpe auch für den Bereich der Heimunterbringungen wie in Kapitel 4.4.4 beschrieben, Kennzahlen zur qualitativen Zielerreichung und Wirksamkeit der Hilfen. Dies sind im Bereich der Heimerziehung:

- Quote erfolgreich beendete Hilfen (Anzahl der erfolgreich beendeten Hilfen im Verhältnis zur Gesamtzahl der beendeten Hilfen)
- Abbruchquote (Anzahl der abgebrochenen Hilfen im Verhältnis zur Gesamtzahl der beendeten Hilfen)
- Quote in (teil-)stationäre übergeleitete Hilfen [Anzahl der in (teil-)stationäre übergeleitete Hilfen im Verhältnis zur Gesamtzahl der beendeten Hilfen]

Die Einschätzung zur Zielerreichung wird durch den steuernden BSD getroffen und bei Beendigung/Abbruch der Hilfe im Hilfeplan dokumentiert. Die jährliche Auswertung der Kennzahlen erfolgt im Fachcontrollingbericht der Jugendhilfe bzw. in den Qualitätsdialogen.

Durch eine intensive Verselbständigungs- und Rückführungsarbeit können Fallzahlen und Laufzeiten positiv beeinflusst werden. Die Vorbereitung der Rückführung ist nach Auskunft des Jugendamtes Teil der Hilfeplanung und wird mit allen relevanten Beteiligten geplant und vereinbart. Dies kann z. B. eine Implementierung familienersetzender, ambulant ergänzender, ambulant begleitender oder therapeutischer Hilfen sein. Die Fallverantwortung wird durch die fallführende Fachkraft wahrgenommen. Ein Rückführungskonzept mit eigenen Standards hat der Kreis Olpe für den Bereich der Heimerziehung bislang nicht entwickelt. Der Kreis Olpe könnte die Steuerung der Heimunterbringung hier noch weiter optimieren, indem er auch für den Bereich der Heimunterbringung ein Rückführungskonzept etabliert. Dazu könnte er im Rahmen der Fachplanung die bisherige Rückführungsarbeit reflektieren und weiterentwickeln.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe könnte die bisherige Rückführungsarbeit reflektieren und zu einem Rückführungskonzept mit eigenen Standards weiterentwickeln und schriftlich fixieren.

### 4.7.2.5 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

Kinder und Jugendliche haben einen Anspruch auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, wenn ihre seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für ihr Lebensalter typischen Zustand abweicht und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt oder eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist.
Der Anspruch sollte in einem zweistufigen Verfahren überprüft werden. Dieses sieht zunächst die Stellungnahme eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie, eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder eines Arztes oder psychologischen Psychotherapeuten, der über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet seelischer Störungen bei Kindern und Jugendlichen verfügt, vor. Zusätzlich sollte durch die fallzuständige Fachkraft des Allgemeinen Sozialen Dienstes geprüft werden, ob durch eine möglicherweise festgestellte seelische Störung eine Beeinträchtigung der Teilhabe vorliegt und ein Anspruch auf Eingliederungshilfe begründet ist.

- **Feststellung**
  Die Aufwendungen je Hilfefall im Bereich der Eingliederungshilfe sind im Kreis Olpe bei einem hohen Fallaufkommen vergleichsweise niedrig. Die Aufwendungen je Hilfefall für die Integrationshelfer/Schulbegleitung sind jedoch überdurchschnittlich hoch. Einen Spezialdienst für die Hilfen nach § 35a SGBVIII gibt es nicht.

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

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

| Kennzahlen | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Aufwendungen § 35 a SGB VIII je Hilfefall in Euro | 16.115 | 6.240 | 13.963 | 16.655 | 18.709 | 28.180 | 27 |
| Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro | 11.273 | 5.818 | 10.009 | 11.273 | 13.799 | 22.252 | 27 |
| Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro | 96,67 | 23,85 | 54,07 | 88,67 | 116 | 188 | 27 |
| Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro | 60.905 | 20.039 | 61.001 | 72.051 | 84.216 | 108.359 | 27 |
| Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro | 16.210 | 9.526 | 13.174 | 15.433 | 20.450 | 31.556 | 24 |
| Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent | 55,27 | 22,22 | 36,16 | 52,81 | 62,13 | 90,39 | 26 |
| Verhältnis abgelehnte ambulante Anträge zu den laufenden ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent | 2,70 | 0,64 | 2,79 | 13,96 | 25,36 | 64,47 | 14 |
| Hilfefälle § 35a SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VII) | 6,00 | 0,85 | 3,44 | 4,96 | 7,55 | 11,29 | 27 |
| Hilfefälle § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/ Schulbegleitung) | 2,99 | 0,30 | 1,54 | 2,11 | 3,00 | 6,72 | 26 |

Der Kreis Olpe hatte in 2020 Aufwendungen in Höhe von rund 2,6 Mio. Euro für rund 164 Hilfefälle. Bei den fallbezogenen Aufwendungen für die Eingliederungshilfe zählt der Kreis Olpe zur Hälfte der Kreise mit den geringsten Aufwendungen. Bezogen auf die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren liegen die Aufwendungen im interkommunalen Vergleich über dem Median. Dies spiegelt sich in der Falldichte wider. Diese ist ebenfalls überdurchschnittlich hoch. Die ambulanten Aufwendungen werden im Jugendamt des Kreises Olpe differenziert verbucht. So können die Leistungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung differenziert ausgewertet werden. Dies ist unter Steuerungsaspekten positiv zu bewerten. Die Aufwendungen für die Integrationshelfer des Kreises Olpe sind hoch. Im interkommunalen Vergleich gehört der Kreis Olpe hier zur Hälfte der Kreise mit den höchsten Aufwendungen.

**Entwicklung der Hilfeplanfälle nach § 35a SGB VIII im Zeitreihenvergleich**

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|
| Ambulante Hilfefälle gesamt | 88 | 102 | 126 | 148 |
| davon Hilfefälle § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitungen | 50 | 56 | 69 | 82 |
| Stationäre Hilfefälle | 6 | 8 | 13 | 16 |
| Hilfefälle gesamt | **94** | **110** | **139** | **164** |

Mit Blick auf die Entwicklung der Fallzahlen wird deutlich, dass die Fallzahlen im ambulanten Bereich, insbesondere bei den Hilfen für die Integrationshelfer, kontinuierlich ansteigen. Damit folgt der Kreis Olpe dem interkommunalen Trend von steigenden Fallzahlen im Bereich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII.

Auch für den Bereich der ambulanten Eingliederungshilfen, wie Lese-Rechtschreib-Schwäche, Dyskalkulie und Autismus hat der Kreis Olpe in dem Handbuch Jugendhilfe eine Obergrenze für Fachleistungsstunden verschriftlicht. Diese liegt bei maximal neun Fachleistungsstunden pro Monat.

Der Kreis Olpe verfügt über eine standardisierte Checkliste zur Prüfung von Anträgen auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Jedes Hilfeplanverfahren im Bereich der Eingliederungshilfe beginnt zunächst mit einer Zuständigkeitsprüfung. Dieser kommt aufgrund der gesetzlichen Bearbeitungsfristen eine besondere Bedeutung zu. Erfolgt keine rechtzeitige Weiterleitung muss das Jugendamt auch bei Nichtzuständigkeit das Hilfeplanverfahren durchführen und zunächst etwaige Kosten tragen. Ggfs. müssen andere Träger am Hilfeplan-/Teilhabeplanverfahren beteiligt werden. Die medizinische/jugendpsychiatrische Notwendigkeit der Hilfe nach § 35a SGB VIII wird durch ein fachärztliches Gutachten festgestellt. Die Teilhabebeeinträchtigung prüft das Jugendamt des Kreises Olpe. Auch dazu enthält die Checkliste Diagnosebögen zu den nachfolgenden Bereichen, die von der fallführenden Fachkraft, dem betroffenen Kind/Jugendlichen und den Eltern bewertet werden:

- Person/ Alltagsbewältigung,
- Familie und
- Freizeit/ Freunde.

Es erfolgen persönliche Gespräche mit allen Beteiligten und schriftliche Stellungnahmen der Schulen werden einholt.

Einen wesentlichen Verfahrensschritt zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung bei schulischen Hilfen nach § 35a SGB VIII sieht die gpaNRW in der Hospitation im Schulunterricht. Stellen die Sorgeberechtigten einen Antrag auf Schulbegleitung, erfolgt nach Aussage des Kreises Olpe zum Teil eine Hospitation am Schulunterricht durch die zuständige Fachkraft des BSD. Aufgrund der Vielzahl der Fälle ist eine Hospitation jedoch häufig kaum möglich. Insbesondere im Hinblick auf die steigenden Fallzahlen und Aufwendungen im Bereich der Integrationshelfer, sollten die Fachkräfte regelmäßig Hospitationen am Schulunterricht durchführen.

Bislang hat der Kreis Olpe keinen Spezialdienst für den Bereich der Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII eingerichtet. Die gpaNRW befürwortet grundsätzlich eine entsprechende Spezialisierung, auch vor dem Hintergrund der steigenden Fallzahlen, der steigenden Anforderungen sowie der komplexen Prüfungen der Teilhabebeeinträchtigung. Aus Erfahrung ist die gpaNRW der Auffassung, dass die Durchführung dieser Aufgaben mit einem Spezialdienst zu einer gezielteren Zugangs- und Verlaufssteuerung führt. Zudem gewährleistet der Spezialdienst oder zumindest eine Spezialisierung einzelner Fachkräfte eine einheitliche Bearbeitung der Fälle.

- **Empfehlung**
  Um den steigenden Fallzahlen und Aufwendungen im Bereich der Integrationshelfer zu begegnen, sollte der Kreis Olpe im Rahmen der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung regelmäßige Hospitationen in den Schulen durchführen.

- **Empfehlung**
  Um das Fachwissen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII zu bündeln, sollte der Kreis Olpe die Einrichtung eines Spezialdienstes für diesen Bereich in Betracht ziehen.

#### 4.7.2.6 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

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

- Die Aufwendungen und Fallzahlen für Hilfen für junge Volljährige sind im Kreis Olpe niedriger als bei den meisten anderen Kreisen.

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

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

| Kennzahlen | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro | 18.715 | 15.338 | 22.376 | 27.665 | 31.148 | 60.018 | 26 |
| Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent | 4,42 | 4,09 | 8,56 | 10,29 | 12,15 | 15,99 | 26 |
| Ambulante Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro | 6.645 | 2.888 | 6.362 | 7.266 | 9.714 | 13.330 | 26 |
| Stationäre Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro | 47.014 | 25.121 | 36.961 | 40.688 | 47.952 | 73.091 | 26 |
| Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro | 11.782 | 10.203 | 12.824 | 15.564 | 19.956 | 36.133 | 26 |
| Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro | 56.348 | 29.503 | 45.322 | 51.634 | 55.720 | 76.588 | 26 |
| Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VII) | 8,87 | 5,12 | 14,50 | 17,28 | 22,92 | 33,50 | 27 |
| Hilfefälle § 41 SGB VII ambulante je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte ambulant § 41 SGB VII) | 6,22 | 1,05 | 6,30 | 7,11 | 9,72 | 18,25 | 27 |
| Hilfefälle § 41 SGB VII stationär je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte stationär § 41 SGB VII) | 2,65 | 2,65 | 8,09 | 11,01 | 13,45 | 21,95 | 27 |

Der Kreis Olpe hatte im Jahr 2020 Aufwendungen in Höhe von rund 745.000 Euro für rund 40 Hilfefälle. Der Anteil der Hilfefälle ist mit 4,42 Prozent im interkommunalen Vergleich der zweitniedrigste. Auch bei der Falldichte gehört der Kreis Olpe zu den 25 Prozent der Kreise mit dem geringsten Fallaufkommen. Im Bereich der stationären Hilfen für die jungen Volljährigen weist der Kreis Olpe die geringste Falldichte aller Kreise im interkommunalen Vergleich auf. An dieser Stelle ist, wie bereits beschrieben, zu berücksichtigen, dass die Hilfefälle für die UMA nicht in den einzelnen Hilfearten enthalten.

Sowohl die einwohner- als auch die fallbezogenen Aufwendungen des Kreises Olpe für die jungen Volljährigen sind im interkommunalen Vergleich sehr niedrig. Im ambulanten Bereich liegen die Aufwendungen je Hilfefall unter dem Median. Betrachtet man die stationären Aufwendungen je Hilfefall wird aber deutlich, dass der Kreis Olpe bei den Aufwendungen für die Heimerziehung zur Hälfte der Kreise mit den hohen Aufwendungen gehört. Durch den sehr hohen Anteil ambulanter Hilfefälle, wirken sich die stationären Aufwendungen jedoch nicht so stark aus.

Nach Anhaben des Kreises Olpe gibt es immer häufiger Hilfefälle, die eine sehr intensive Betreuung und Begleitung im stationären Bereich benötigen. Diese sehr kostenaufwendigen Unterbringungen von einzelnen Fällen führt insgesamt zu hohen stationären Aufwendungen im Bereich der jungen Volljährigen.

Ein schriftliches Verselbständigungskonzept hat der Kreis Olpe bislang nicht entwickelt. Nach Angaben des Jugendamtes wird im Hinblick auf eine dem Jugendlichen entsprechende Verselbständigung im Rahmen der halbjährlichen Hilfeplanung hingewirkt. Außerdem werden die Einrichtungen ebenfalls im Hinblick auf eine mögliche Verselbstständigung des Jugendlichen ausgewählt. Für den geeigneten Zeitpunkt der Einleitung einer Verselbständigung sind zudem die Entwicklungsfortschritte, die persönliche Situation sowie die Ressourcen des jungen Volljährigen entscheidend. Oft werden nach Aussage des Kreises zusätzlich auch begleitende ambulante Hilfen gewährt, um bspw. die erfolgreiche Teilnahme an einer Berufsausbildung zu unterstützen bzw. den Weg in die Selbstständigkeit zu fördern und zu begleiten.

### 4.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

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

Im Jahr 2020 hat der Kreis Olpe rund eine Mio. Euro für 38 Hilfefälle für UMA aufgewendet. In 2019 waren es noch rund 1,5 Mio. Euro für 56 Hilfefälle. Daran ist erkennbar, dass sowohl die Aufwendungen als auch Fallzahlen merkbar zurückgegangen sind.

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

| Kennzahlen | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Aufwendungen HzE je Hilfefall für UMA in Euro | 28.352 | 20.193 | 31.677 | 37.025 | 43.992 | 76.477 | 27 |
| Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent | 4,25 | 1,82 | 3,10 | 4,41 | 5,53 | 8,94 | 26 |
| Hilfefälle Hilfe zur Erziehung für UMA je 1.000 EW von 0 bis unter 18 Jahre (Falldichte HzE für UMA) | 1,40 | 0,45 | 0,97 | 1,24 | 1,48 | 2,39 | 27 |

Die Aufwendungen je Hilfefall für UMA sind im Kreis Olpe sehr niedrig. Der Kreis Olpe gehört zum Viertel der Kommunen mit den geringsten Aufwendungen. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen haben höhere fallbezogene Aufwendungen. Hinsichtlich des Anteils der Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE positioniert sich der Kreis Olpe im interkommunalen Vergleich leicht über dem Median.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

## 4.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|---|---|---|---|---|---|
| **Strukturen** | | | | | |
| F1 | Dem Kreis Olpe sind die soziostrukturellen Rahmenbedingungen bekannt. Der Kreis verfügt bislang über keine übergreifende Sozialraumauswertung. | 143 | E1 | Der Kreis Olpe sollte wie geplant ein Sozialmonitoring etablieren und dies auch differenziert für die Kommunen im Zuständigkeitsbereich des Jugendamtes erstellen. | 143 |
| **Organisation und Steuerung** | | | | | |
| F2 | Der Kreis Olpe ist im Bereich des Finanzcontrollings mit monatlichen Auswertungen sowie der Darstellung von produktbezogenen Zielen und Kennzahlen im Haushalt bereits gut aufgestellt. Bislang gibt es nur wenige steuerungsrelevante Kennzahlen. | 149 | E2 | Das Jugendamt des Kreises Olpe könnte sein internes Finanzcontrolling noch durch weitere Kennzahlen, auch für einzelne Hilfearten, erweitern. Hierbei könnte es z. B. Aufwendungen und Fallzahlen verknüpfen und dadurch Entwicklungen besser analysieren und die Transparenz erhöhen. | 150 |
| F3 | Der Kreis Olpe hat mit dem Fachcontrollingbericht und den darin abgebildeten Kennzahlen bereits eine gute Grundlage für ein transparentes Fachcontrolling geschaffen. Trägerbezogene Auswertungen zur Anzahl der Fachleistungsstunden und Kosten erfolgen bislang nicht. | 150 | E3 | Der Kreis Olpe sollte das interne Fachcontrolling noch weiter ausbauen und die Anzahl der Fachleistungsstunden und Kosten je Träger auswerten und analysieren. Den Fachcontrollingbericht sollte das Jugendamt wie geplant jährlich erstellen. | 152 |
| **Verfahrensstandards** | | | | | |
| F4 | Es finden prozessintegrierte Kontrollen durch die Fachsoftware und im Rahmen des Fachgespräches statt. Prozessunabhängige Kontrollen sind zum Teil in der WiJu erfolgt. | 161 | E4 | Der Kreis Olpe sollte regelmäßig stichprobenhafte, prozessunabhängige Kontrollen zur rechtmäßigen Aufgabenerledigung und Einhaltung der Verfahrensstandards für den BSD und die WiJu installieren und die Ergebnisse dokumentieren. | 162 |
| **Personaleinsatz** | | | | | |
| F5 | Der Kreis Olpe gehört im Betrachtungszeitraum zu dem Viertel der Kreise mit den meisten Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle im BSD. Der Kreis hat den Handlungsbedarf erkannt und die Stellen im Bereich des BSD aufgestockt. | 163 | E5 | Mit Blick auf die vergleichsweise hohe Fallbelastung je Vollzeit-Stelle sollte der Kreis Olpe die Stellenausstattung im BSD in kürzeren Abschnitten überprüfen und die bisherigen Standards der eigenen Personalbemessung weiter vertiefen. | 164 |

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|---|---|---|---|---|---|
| **Leistungsgewährung** | | | | | |
| F6 | Der Kreis Olpe hat niedrige fallbezogene Aufwendungen für die Sozialpädagogische Familienhilfe. Die Falldichte und die einwohnerbezogenen Aufwendungen bilden im interkommunalen Vergleich die Maximalwerte ab. | 176 | E6 | Mit Blick auf die hohe Falldichte und einwohnerbezogenen Aufwendungen sollte der Kreis Olpe die Laufzeiten für die Sozialpädagogische Familienhilfe stärker in den Fokus nehmen und ggf. gegensteuern. | 178 |
| F7 | Der Kreis Olpe nutzt die kostenintensive Heimerziehung in deutlich geringerem Umfang als andere Kreise. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag HzE aus. Der Kreis Olpe könnte die Rückführungsarbeit noch weiter optimieren. | 179 | E7 | Der Kreis Olpe könnte die bisherige Rückführungsarbeit reflektieren und zu einem Rückführungskonzept mit eigenen Standards weiterentwickeln und schriftlich fixieren. | 181 |
| F8 | Die Aufwendungen je Hilfefall im Bereich der Eingliederungshilfe sind im Kreis Olpe bei einem hohen Fallaufkommen vergleichsweise niedrig. Die Aufwendungen je Hilfefall für die Integrationshelfer/Schulbegleitung sind jedoch überdurchschnittlich hoch. Einen Spezialdienst für die Hilfen nach § 35a SGBVIII gibt es nicht. | 182 | E8.1 | Um den steigenden Fallzahlen und Aufwendungen im Bereich der Integrationshelfer zu begegnen, sollte der Kreis Olpe im Rahmen der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung regelmäßige Hospitationen in den Schulen durchführen. | 185 |
| | | | E8.2 | Um das Fachwissen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII zu bündeln, sollte der Kreis Olpe die Einrichtung eines Spezialdienstes für diesen Bereich in Betracht ziehen. | 185 |

**Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW**

| Kennzahlen | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|
| Einwohner gesamt | 134.983 | 134.808 | 134.775 | 133.955 |
| Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre | 23.639 | 23.420 | 23.132 | 22.850 |
| Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre | 28.374 | 28.134 | 27.854 | 27.339 |

**Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung**

| Kennzahlen | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|
| **Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro** | | | | |
| Aufwendungen HzE in Euro | 14.001.298 | 13.177.364 | 13.581.060 | 14.128.639 |
| Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro | 493 | 468 | 488 | 517 |
| Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro | 17.296 | 15.715 | 16.089 | 15.693 |
| Ambulante Aufwendungen HzE in Euro | 4.640.896 | 4.866.554 | 5.641.383 | 5.809.436 |
| Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro | 9.826 | 9.505 | 10.027 | 9.331 |
| Stationäre Aufwendungen HzE in Euro | 5.241.924 | 6.120.887 | 6.437.603 | 7.233.314 |
| Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro | 22.575 | 25.805 | 28.485 | 30.265 |
| **Falldichte HzE** | | | | |
| Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE) | 28,53 | 29,80 | 30,30 | 32,93 |
| **Anteil ambulanter Hilfen in Prozent** | | | | |
| Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent | 58,34 | 61,06 | 66,65 | 69,15 |
| **Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent** | | | | |
| Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent | 68,65 | 65,98 | 65,27 | 61,42 |

**Tabelle 4: Hilfen zur Erziehung §§ 27 ff. SGB VIII**

| Kennzahlen | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|
| **Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII** | | | | |

| Kennzahlen | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|
| Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro | 59.901 | 60.026 | 99.424 | 115.027 |
| Hilfefälle | 22 | 21 | 24 | 34 |
| **Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII** | | | | |
| Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro | 2.167.037 | 2.350.241 | 2.738.434 | 2.894.652 |
| Hilfefälle | 232 | 254 | 296 | 326 |
| **Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII** | | | | |
| Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro | 723.738 | 678.175 | 660.437 | 551.630 |
| Hilfefälle | 25 | 26 | 25 | 20 |
| **Vollzeitpflege § 33 SGB VIII** | | | | |
| Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro | 1.692.194 | 1.676.191 | 1.600.725 | 1.619.729 |
| Hilfefälle | 156 | 153 | 146 | 143 |
| **Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII** | | | | |
| Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro | 2.456.249 | 3.089.258 | 3.565.350 | 4.079.634 |
| Hilfefälle | 50 | 57 | 61 | 69 |
| **Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII** | | | | |
| Aufwendungen INSPE gesamt in Euro | 90.484 | 92.091 | 29.261 | 43.746 |
| Hilfefälle | 11 | 9 | 5 | 6 |
| **Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII** | | | | |
| Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro | 1.222.446 | 1.622.654 | 2.533.519 | 2.642.935 |
| Hilfefälle | 94 | 110 | 139 | 164 |
| **Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII** | | | | |
| Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro | 963.091 | 1.007.364 | 533.420 | 744.869 |
| Hilfefälle | 39 | 49 | 34 | 40 |

| Kennzahlen | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|
| Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VII) | 8,24 | 10,44 | 7,18 | 8,87 |
| **Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer** | | | | |
| Aufwendungen für UMA in Euro | 4.118.478 | 2.189.923 | 1.502.074 | 1.085.889 |
| Hilfefälle | 105 | 89 | 56 | 38 |

# 5. Hilfe zur Pflege

## 5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des **Kreises Olpe** 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 Hilfe zur Pflege ist zunehmend geprägt vom **demografischen Wandel** und den grundlegenden gesetzlichen Änderungen in den letzten Jahren. Aktuell leben im Kreis Olpe vergleichsweise wenige potenziell pflegebedürftige Menschen und vergleichsweise viele potenzielle Pflegepersonen. Zeitgleich führen die soziostrukturellen Rahmenbedingungen dazu, dass viele Pflegebedürftige im Kreis Olpe ihre Pflege aus eigenen Mitteln und den Leistungen der Pflegeversicherung sicherstellen können. Das entlastet den Kreis bei der Sicherstellung einer bedarfsgerechten und wirtschaftlichen pflegerischen Versorgung. Allerdings wird der Anteil an hochbetagten Menschen mit hohem Pflegerisiko nach den Prognosen von IT.NRW zukünftig steigen und zeitgleich die Anzahl potenzieller Pflegepersonen abnehmen. Das kann zu Versorgungslücken bei der pflegerischen Versorgung führen. Dieses Risiko steigt durch den Fachkräftemangel im Pflegesektor noch zusätzlich. Der Kreis Olpe berücksichtigt die strukturellen Gegebenheiten bereits in seinen Planungen und stellt sich auf die durch den demografischen Wandel bevorstehenden Veränderungen strategisch und operativ ein.

Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt in den Kreisen über die kommunale **Pflegeplanung**. Dieser kommt damit eine wichtige Bedeutung zu. Die örtliche Pflegebedarfsplanung des Kreises Olpe zeigt die Versorgungsstruktur auf, bewertet diese und formuliert Handlungsbedarfe. Der Kreis nutzt die Pflegeplanung insbesondere als Grundlage und Orientierungshilfe für die Weiterentwicklung von teil- und vollstationären Angeboten im Kreisgebiet. Der Kreis Olpe unterstützt außerdem die Vernetzung der für die Pflegeplanung relevanten Akteure und bringt sich aktiv in die Ausgestaltung der Pflegeinfrastruktur ein.

Wenn die steigenden Pflegebedarfe nicht gedeckt werden können, wird das auch zu steigenden **Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege** führen. Die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher sind im Kreis Olpe bereits überdurchschnittlich. Das hängt insbesondere mit dem sehr niedrigen **Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbeziehern insgesamt** zusammen. Ambulante Hilfen sind in der Regel günstiger als stationäre Hilfen.

Außerdem sind die Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege stationär je Leistungsbezieher stationär im Kreis Olpe ebenfalls überdurchschnittlich. Die ambulanten Transferaufwendungen je Leistungsbezieher ambulant sind dagegen sehr niedrig. Diese werden zunehmend von den Leistungsbeziehern in ambulanten Wohngemeinschaften geprägt. Aufgrund der vergleichsweise hohen Kosten für die Pflege in ambulanten Wohngemeinschaften ist die wachsende Zahl der Leistungsbezieher in diesen Einrichtungen derzeit Ursache für landesweit steigende Transferaufwendungen für die ambulante Hilfe zur Pflege. Der Kreis Olpe erzielt trotz steigender Fallzahlen im interkommunalen Vergleich ein sehr gutes Ergebnis bei den auf die Leistungsbezieher bezogenen Aufwendungen Hilfe zur Pflege ambulant. Das ist nach den Angaben des Kreises insbesondere auf den Umgang mit der Gewährung von Hilfe zur Pflege für Pflegebedürftige in ambulanten Wohngemeinschaften zurückzuführen. Der Kreis wendet hier konsequent die Maßstäbe der ambulanten Hilfe zur Pflege an und verzichtet unter anderem auf die Gewährung von Betreuungspauschalen.

Die Begrenzung der pflegebedingten Eigenanteile in der vollstationären Pflege durch die Gewährung von Leistungszuschlägen durch die Pflegeversicherung ab dem 01. Januar 2022 führt aktuell zu einer Entlastung der Sozialhilfeträger. Der Entlastung der Pflegebedürftigen und damit auch der Sozialhilfeträger stehen allerdings auch neue Belastungen durch die Verbesserungen im Personalbereich gegenüber. Zusätzlich hat das Angehörigenentlastungsgesetz dazu geführt, dass die Refinanzierungsmöglichkeiten der Kreise stark eingeschränkt wurden. Auch beim Kreis Olpe sind die **Erträge** in der Folge stark zurückgegangen. In 2020 erzielt der Kreis dennoch vergleichsweise hohe Erträge aus Unterhalt je Leistungsbezieher. Das hängt auch mit der Aufarbeitung von Altfällen zusammen. Aufgrund des weitest gehenden Wegfalls von Erträgen aus der Unterhaltsheranziehung gewinnen die übrigen Refinanzierungsmöglichkeiten für den Sozialhilfeträger an Bedeutung. Neben dem Kostenersatz durch Erben nach § 102 SGB XII zählt hierzu insbesondere die Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen. Hier erzielt der Kreis Olpe im interkommunalen Vergleich sehr hohe Erträge.

Die vorhandenen Organisationsstrukturen bieten eine gute Grundlage zur effektiven Aufgabenwahrnehmung. Unter anderem sichern verbindliche Verfahrensstandards eine qualitative Aufgabenwahrnehmung und bieten eine gute Orientierung für neue Fachkräfte. Auch bei der Umsetzung einer **digitalen Sachbearbeitung** sowie des **Onlinezugangsgesetzes (OZG)** ist der Kreis Olpe bereits sehr gut aufgestellt. Das bewertet die gpaNRW sehr positiv. Das **Finanz- und Fachcontrolling** im Bereich der Hilfe zur Pflege ist beim Kreis Olpe ebenfalls gut aufgestellt. Unter anderem nutzt der Kreis zur Steuerung ein umfassendes Ziel- und Kennzahlensystem. Der Kreis Olpe berücksichtigt außerdem schon seit Jahren den Grundsatz „ambulant vor stationär“, was sich unter anderem in dem **Einsatz einer Pflegefachkraft in der Leistungsgewährung** sowie einem qualifizierten **Beratungsangebot** des Kreises widerspiegelt. Das führt zu einer umfassenden Zugangssteuerung mit dem Fokus auf eine ambulante Versorgung.

## 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[18]),
- 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.

Für die tiefergehende Analyse bezieht die gpaNRW das Finanz- und Fachcontrolling im Sozialamt und die Steuerung der Leistungsgewährung sowie der Pflegelandschaft in die Prüfung ein. Hierfür wertet die gpaNRW örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus.

## 5.3 Demografische Entwicklung

→ Im Kreis Olpe leben vergleichsweise wenige hochbetagte Menschen. Gleichzeitig ist der Anteil an potenziellen Pflegepersonen vergleichsweise hoch. Das führt zu entlastenden Rahmenbedingungen in der Hilfe zur Pflege. Wie in vielen anderen Kreisen auch wird die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner ab 65 Jahre aber in den nächsten Jahren zunehmen.

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

[18] 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)

der ausschließlich durch Familienangehörige versorgten pflegebedürftigen Menschen wird mittel- bis langfristig weiter abnehmen. Einige der Gründe hierfür sind:

- Die Anzahl älterer Menschen nimmt tatsächlich und prozentual zu.
- Der Anteil älterer Menschen ohne familiären Hintergrund steigt.
- Die Familienstrukturen sind anders als früher (weniger Kinder, räumliche Entfernung).
- Pflegebedürftige können durch professionelle Unterstützung länger in ihren Wohnungen bleiben.
- Der Anteil dementer oder hochbetagter Pflegebedürftiger wächst.
- Die unterschiedliche Angebotsstruktur der Träger wirkt sich auf die Art der Versorgung der pflegebedürftigen Menschen aus.

**Bevölkerungsstruktur 2020**[19]

| Kennzahl | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent | 31,37 | 27,52 | 30,51 | 30,78 | 31,33 | 32,30 | 31 |
| Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent | 14,00 | 12,70 | 14,57 | 14,97 | 15,41 | 16,29 | 31 |
| Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent | 6,52 | 5,67 | 6,48 | 6,91 | 7,35 | 7,88 | 31 |

Im **Kreis Olpe** leben vergleichsweise wenige ältere Menschen. Der Anteil Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung ist niedriger als bei 75 Prozent aller Kreise. Auch der Anteil Einwohnerinnen und Einwohner ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung ist unterdurchschnittlich. Gerade die Altersgruppe ab 80 Jahren hat erfahrungsgemäß einen hohen Unterstützungs- und Pflegebedarf und damit ein hohes Pflegerisiko. Laut dem Pflege-Thermometer 2018 besteht beispielsweise das größte Risiko der Pflegebedürftigkeit für Frauen, die über 90 Jahre alt sind.[20] Im Kreis Olpe leben somit im Vergleich zu den anderen Kreisen weniger potenziell pflegebedürftige Menschen. Gleichzeitig leben im Kreisgebiet sehr viele Einwohner und Einwohnerinnen im Alter von 45 bis unter 65 Jahre. Mehr als drei Viertel der Kreise haben in dieser Altersklasse geringere Anteile an der Gesamtbevölkerung als der

[19] Stand zum 31.12.2019; Quelle: IT.NRW

[20] Vgl. Deutsches Institut für angewandte Pflegeforschung e. v., Pflegethermometer 2018, Seite 21 (https://www.dip.de/fileadmin/data/pdf/Pflege_Thermometer_2018.pdf

Kreis Olpe. Damit ist auch die Zahl an potentiellen Pflegepersonen, wie z. B. Angehörige, Nachbarn, usw. vergleichsweise hoch. Der Kreis Olpe ist somit aktuell in der Hilfe zur Pflege gegenüber anderen Kreisen strukturell begünstigt.

Gemäß den Prognosen von IT.NRW wird die Bevölkerung des Kreises in der Altersgruppe der über 65-Jährigen von 2018 bis 2040 um rund 50 Prozent zunehmen. Die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner von 18 bis unter 65 wird zeitgleich um rund 22 Prozent sinken.[21] Damit wird die Zahl der Pflegebedürftigen auch im Kreis Olpe zukünftig steigen und parallel dazu die Anzahl potenzieller Pflegepersonen abnehmen. Es besteht die Gefahr von Versorgungslücken durch zu wenige Pflegepersonen bei gleichzeitig wachsendem Bedarf an Pflegeleistungen. Die Versorgung in der eigenen Häuslichkeit wird in der Folge vielfach nicht mehr sichergestellt sein. Auf diese Entwicklung nehmen neben der Altersstruktur verschärfend auch die oben genannten Veränderungen in den familiären Strukturen Einfluss. Außerdem steigt das Risiko von Versorgungsengpässen, wenn der Pflegebedarf aufgrund des bestehenden Fachkräftemangels nicht durch kommerzielle Anbieter gedeckt werden kann. Nicht zuletzt werden die steigenden Pflegebedarfe und die fehlende häusliche Unterstützung auch zu höheren Aufwendungen bei der Hilfe zur Pflege führen.

Die Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgung in der Pflege und deren Finanzierung wird somit auch den Kreis Olpe zukünftig vor Herausforderungen stellen. Der Kreis hat deshalb im Haushaltsplan 2022 als langfristiges Ziel des Produkts „3131501 Förderung von Pflegeeinrichtungen“ die Gewährleistung einer leistungsfähigen und wirtschaftlichen Angebotsstruktur von ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen für alle Pflegebedürftigen formuliert. Der Kreis Olpe sollte zur Erreichung dieser Zielsetzung Prognosen zum zukünftigen Pflegebedarf vornehmen und, sofern notwendig und möglich, Steuerungsmaßnahmen einleiten. Viele Faktoren in der Hilfe zur Pflege sind nur bedingt steuerbar, z. B. Bevölkerungsentwicklung, sozialstrukturelle Rahmenbedingungen und gesetzliche Entwicklungen. Der Fokus liegt deshalb insbesondere auf präventiven vorpflegerischen Angeboten und Maßnahmen. Der Kreis Olpe bezieht die strukturellen Gegebenheiten bereits in die Pflegebedarfsplanung ein. Der Kreis stellt im Pflegebedarfsplan unter anderem die Bevölkerungsentwicklung in den einzelnen kreisangehörigen Städten und Gemeinden nach Altersgruppen dar. Außerdem ist Demografie eines der übergeordneten strategischen Ziele der Kreisverwaltung Olpe. Konkret hat der Kreis hier folgendes langfristiges und produktübergreifendes Ziel formuliert: „Die Produkte der Kreisverwaltung Olpe sind in Hinblick auf die demografischen Veränderungen geprüft und bewertet. Handlungskonzepte zur Gestaltung des demografischen Wandels sind entwickelt und werden regelmäßig evaluiert.“ Der Kreis Olpe stellt sich somit strategisch und operativ auf die durch den demografischen Wandel bevorstehenden Veränderungen ein. Auf die Steuerung des Kreises geht das Kapitel 5.6 Steuerung und Controlling noch näher ein.

[21] IT.NRW - Kommunalprofil Kreis Olpe (https://www.it.nrw/sites/default/files/kommunalprofile/l05966.pdf)

# 5.4 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

## 5.4.1 Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

- Der Kreis Olpe hat in 2020 einen Fehlbetrag Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher von 20.345 Euro. Der Fehlbetrag ist seit 2017 kontinuierlich gestiegen.

Der Fehlbetrag stellt den Ressourcenverbrauch für die Pflichtaufgabe dar, der je nach Buchungspraxis in den Kreisen unterschiedlich ausfallen kann. Beispielsweise setzt der **Kreis Olpe** eigenes Personal für die zentral organisierte Pflege- und Wohnberatung ein. Eine Delegation von Aufgaben der Hilfe zur Pflege auf die kreisangehörigen Kommunen gibt es im Kreis Olpe ebenfalls nicht. Die Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege wird somit vollständig von eigenen Fachkräften übernommen.

**Fehlbetrag Hilfe zur Pflege 2020**

| Kennzahl | Kreis Olpe |
|---|---|
| Fehlbetrag HzP je EW ab 65 Jahre in Euro | 310 |
| Fehlbetrag HzP je Leistungsbezieher in Euro | 20.345 |

Der Fehlbetrag Hilfe zur Pflege des Kreises Olpe ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis der Produkte „3131103 Hilfe zur Pflege“, „03131501 Förderung von Pflegeeinrichtungen“ und „3131502 Neu- und Umbauten von Heimen/Heimaufsicht“ des Haushaltsplans gleichzusetzen. Der Fachdienst 50 des Kreises Olpe hat die ordentlichen Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW aufbereitet und zusammengestellt.

Belastend auf den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege wirken insbesondere die Transferaufwendungen. Die Transferaufwendungen gesamt für Hilfe zur Pflege belaufen sich im Jahr 2020 auf rund 4,7 Mio. Euro. Davon entfallen rund 4,6 Mio. Euro auf die stationäre Hilfe zur Pflege.

Positive Auswirkungen auf den Fehlbetrag haben die Erträge einer Kommune. Hierzu zählen für die Hilfe zur Pflege insbesondere die Erträge aus der Unterhaltsheranziehung sowie Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen. Diese belaufen sich im Jahr 2020 auf rund 180.000 Euro.

**Entwicklung Fehlbetrag Hilfe zur Pflege**

| Kennzahl | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|
| Ordentliche Aufwendungen in Euro | 9.450.796 | 9.448.818 | 9.737.852 | 9.837.379 | 10.906.263 |
| Ordentliche Erträge in Euro | 1.358.903 | 1.616.826 | 1.476.423 | 1.325.155 | 1.336.607 |
| EW ab 65 Jahre | 26.522 | 26.824 | 27.137 | 27.487 | 27.886 |
| Fehlbetrag HzP je Einwohner ab 65 Jahre in Euro | 305 | 292 | 304 | 310 | 343 |

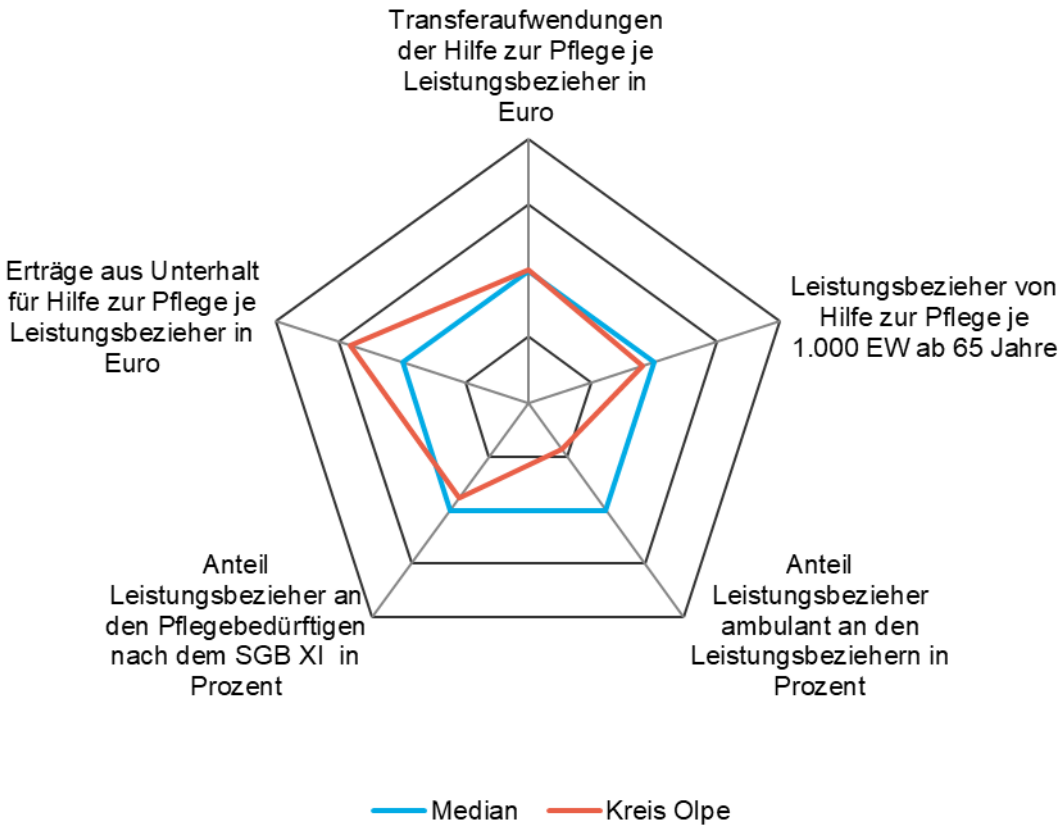
| Kennzahl | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|
| Fehlbetrag HzP je Leistungsbezieher in Euro | 17.506 | 18.017 | 19.186 | 20.345 | 21.957 |

Der auf die Leistungsbezieher bezogene Fehlbetrag ist von 2017 bis 2021 um rund 25 Prozent gestiegen. Diese Entwicklung lässt sich zum einen auf die deutlich gestiegenen ordentlichen Aufwendungen und zum anderen auf die gesunkenen ordentlichen Erträge zurückführen. Der einwohnerbezogene Fehlbetrag hat sich von 2017 bis 2021 nur um rund zwölf Prozent erhöht. Das hängt damit zusammen, dass die Anzahl der Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 Jahre in diesem Zeitraum um rund fünf Prozent gestiegen ist. Eine nähere Analyse der Aufwendungen und Erträge für Hilfe zur Pflege folgt im weiteren Berichtsverlauf.

### 5.4.2 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Der Fehlbetrag wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Hierzu zählen beispielsweise die 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.*




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

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

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

- 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.

Zusätzlich haben auch gesetzlichen Änderungen Einfluss auf den Fehlbetrag. In den letzten Jahren zählen hierzu beispielsweise:

- die Einführung der Pflegestärkungsgesetze I-III von 2015 bis 2017,
- die Einführung des Angehörigenentlastungsgesetzes in 2020 und
- die Einführung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung in 2022.

Diese haben teilweise zu einer Entlastung der örtlichen Sozialhilfeträger durch beispielsweise höhere Leistungen der Pflegeversicherung geführt. Teilweise hatten diese aber auch eine Belastung der örtlichen Sozialhilfeträger zur Folge. So sind durch das Angehörigenentlastungsgesetz die Erträge aus der Heranziehung von Unterhaltspflichtigen nahezu entfallen.

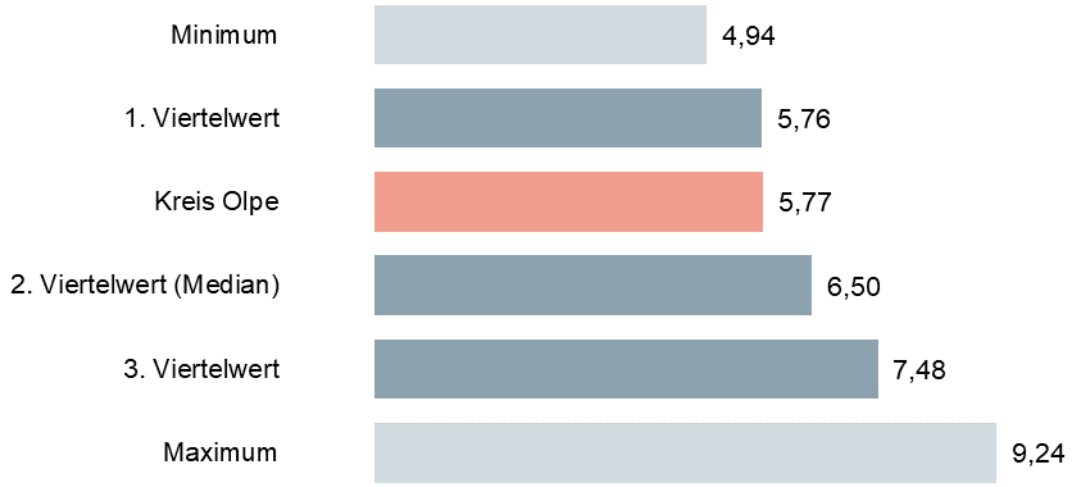
Die Entwicklung der einzelnen Einflussfaktoren wird in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2021 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

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

→ Der Kreis Olpe hat in 2020 einen niedrigen Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI. Das entlastet den Kreis bei der Sicherstellung und Finanzierung einer bedarfsgerechten pflegerischen Versorgung.

Leistungen der Pflegeversicherung sind im SGB XI geregelt. Diese haben Vorrang gegenüber den Leistungen des SGB XII. Das SGB XII tritt für Leistungen ein, die das SGB XI nicht abdeckt. Die Leistungsbezieher des SGB XII erhalten in der Regel auch Leistungen nach dem SGB XI. Eine Ausnahme stellen lediglich die nicht-versicherten Personen dar. Die Kennzahl „Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent“ stellt die Anzahl der SGB XI-Empfänger und Empfängerinnen ins Verhältnis zu den Leistungsbeziehern, die SGB XII-Leistungen erhalten.

**Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent**




Pflegebedürftige r lt. Pflegestatistik SGB XI 2019 (IT.NRW)

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




Der **Kreis Olpe** hat einen niedrigen Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI. Mehr als 50 Prozent der Kreise haben höhere Anteile. Im Kreis Olpe können folglich viele pflegebedürftige Menschen die Pflege durch eigene Mittel und die Leistungen der Pflegeversicherung decken.

Inwieweit heute und auch zukünftig Pflegebedürftige Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII sowie Pflegewohngeld nach dem Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen (APG NRW) in Anspruch nehmen müssen, hängt auch von den soziostrukturellen Rahmenbedingungen des Kreises ab. Indikatoren hierfür sind beispielsweise die SGB II-Quote und die Kaufkraft der Einwohner. Der Kreis Olpe hat eine sehr niedrige SGB II-Quote und auch bei den wirtschaftlichen Faktoren zeigen sich ausschließlich positive Abweichungen von den Durchschnittswerten aller Kreise. Der Fachdienst 50 hat ebenfalls ausgeführt, dass sich das Einkommensniveau im Kreis Olpe vergleichsweise gut darstellt. Nach der Statistik des Landschaftsverbandes

Westfalen-Lippe (LWL) haben die privaten Haushalte im Kreis Olpe in 2019 das höchste verfügbare Einkommen aller Kreise und kreisfreien Städte in NRW.[22] Der niedrige Anteil an Leistungsbeziehern SGB XII im Kreis Olpe ist somit auch auf die soziostrukturellen Rahmenbedingungen des Kreises zurückzuführen.

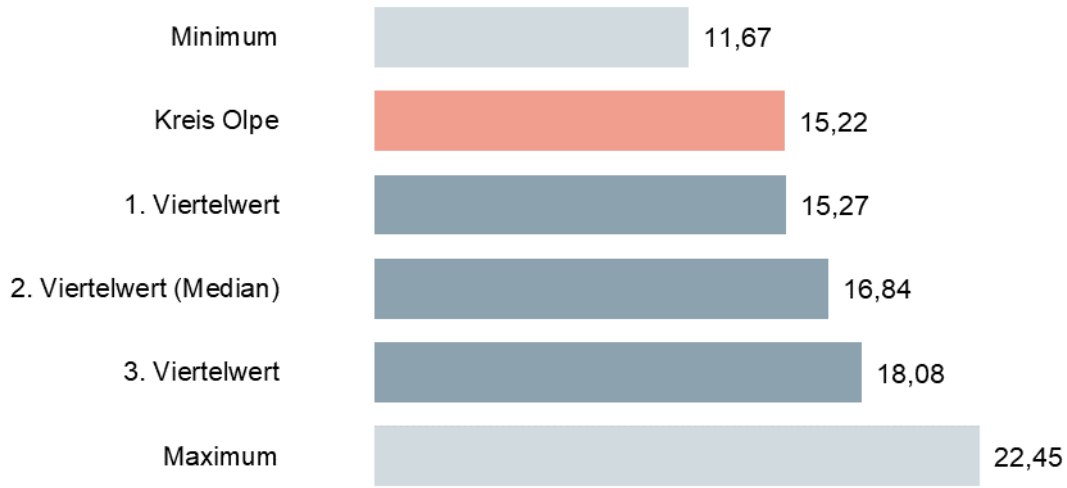
Der Kreis Olpe wird folglich strukturell nicht nur durch eine niedrige Zahl von (potenziellen) Pflegebedürftigen entlastet[23], sondern zusätzlich auch durch einen niedrigen Anteil an Leistungsbeziehern innerhalb dieses Personenkreises. Das kann sich unter anderem positiv auf die Leistungsdichte auswirken. Diese wird im nächsten Kapitel noch näher untersucht. Gleichzeitig führt dies aber auch dazu, dass es im Kreisgebiet viele ambulant versorgte Pflegebedürftige gibt, die bislang keine Leistungen nach dem SGB XII beantragt haben. Präventive und beratende Angebote wie z. B. die Pflege- und Wohnberatung sind daher entscheidend, um diesen Personenkreis rechtzeitig vor einer möglichen Heimaufnahme erreichen zu können.

#### 5.4.2.2 Leistungsdichte

- Die Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 Jahre ist im Kreis Olpe sehr niedrig. Diese ist von 2017 bis 2020 kontinuierlich gesunken. Seit 2021 steigt die Leistungsdichte wieder.

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**




[22] s. LWL-Statistik - Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte 2019 (Quelle: Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder".

[23] s. Kapitel 5.3 Demografische Entwicklung.

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




**Entwicklung der Leistungsdichte**

| Kennzahl | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|
| Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege | 462 | 435 | 431 | 418 | 436 |
| EW ab 65 Jahre | 26.522 | 26.824 | 27.137 | 27.487 | 27.886 |
| Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 EW ab 65 Jahre (Leistungsdichte) | 17,43 | 16,21 | 15,87 | 15,22 | 15,63 |

Der **Kreis Olpe** hat in 2020 eine sehr niedrige Leistungsdichte. Mehr als 75 Prozent der Kreise im interkommunalen Vergleich haben höhere einwohnerbezogene Fallzahlen. Die Leistungsdichte ist von 2017 bis 2020 um rund 13 Prozent gesunken. Diese Entwicklung ist insbesondere auf einen Rückgang der Leistungsbezieher in Einrichtungen zurückzuführen. In 2017 hatte der Kreis Olpe noch rund 430 Leistungsbezieher in Einrichtungen, 2020 sind es noch rund 393. Von 2020 auf 2021 ist die Leistungsdichte wieder gestiegen. Das hängt hauptsächlich mit einem erneuten Anstieg der Leistungsbezieher in Einrichtungen von rund 393 auf 410 zusammen.

**Leistungsdichte Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020**

| Kennzahl | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre | 0,73 | 0,73 | 1,55 | 1,81 | 2,62 | 6,31 | 28 |
| Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre | 14,49 | 9,11 | 13,66 | 14,89 | 16,04 | 19,51 | 29 |

Differenziert nach ambulanter und stationärer Hilfegewährung hat der Kreis Olpe sehr wenige Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege ambulant je 1.000 Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 Jahre. Alle anderen Kreise haben eine höhere Leistungsdichte bei der ambulanten Hilfe zur Pflege. Dieses Ergebnis korrespondiert mit der im Vergleich sehr niedrigen ambulanten

Quote.[24] Bei den Leistungsbeziehern Hilfe zur Pflege stationär je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner ab 65 Jahre gehört der Kreis Olpe zu der Hälfte der Kreise mit den niedrigeren einwohnerbezogenen Fallzahlen.

Die Leistungsdichte wird insbesondere durch folgende Faktoren beeinflusst:

- Bevölkerungsstruktur,
- soziostrukturelle Rahmenbedingungen,
- gesetzliche Entwicklungen,
- Kosten der Pflege und
- Steuerungsleistungen des Kreises.

Wie zuvor bereits ausgeführt hat der Kreis Olpe strukturelle Rahmenbedingungen, die dazu führen, dass wenige Menschen im Kreisgebiet Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII in Anspruch nehmen müssen. Das wirkt sich positiv auf die Leistungsdichte aus. Nach den Angaben des Kreises hängt die Positionierung auch mit dem Umgang bei der Gewährung von Leistungen für Pflegebedürftige in ambulanten Wohngemeinschaften im Kreis Olpe zusammen. Hierauf wird im nachfolgenden Kapitel noch näher eingegangen. Ausführungen zur Steuerung der Hilfe zur Pflege durch den Kreis folgen im Kapitel 5.6.

#### 5.4.2.3 Aufwendungen Hilfe zur Pflege

→ Der Kreis Olpe hat in 2020 überdurchschnittliche Aufwendungen je Leistungsbezieher. Das hängt auch mit den überdurchschnittlichen stationären Aufwendungen je Leistungsbezieher zusammen. Die ambulanten Aufwendungen je Leistungsbezieher sind sehr niedrig.

*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.

[24] s. Kapitel 5.4.2.4 Ambulante Quote

**Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2020**




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




Der **Kreis Olpe** gehört in 2020 zu der Hälfte der Kreise mit den höheren Aufwendungen für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher. Dieses Ergebnis ist auch auf die niedrige ambulante Quote[25] zurückzuführen. Ambulante Hilfen sind grundsätzlich günstiger als stationäre. Die Aufwendungen je Leistungsbezieher sind im Betrachtungszeitraum kontinuierlich gestiegen. 2017 lagen diese noch bei 9.121 Euro je Leistungsbezieher.

**Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher ambulant und stationär 2020**

| Kennzahl | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro | 5.881 | 5.723 | 7.861 | 9.220 | 10.816 | 14.100 | 28 |

[25] s. Kapitel 5.4.2.4 Ambulante Quote

| Kennzahl | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Transferaufwendungen HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro | 11.628 | 9.525 | 11.030 | 11.447 | 12.221 | 13.332 | 27 |

Differenziert nach ambulanten und stationären Aufwendungen gehört der Kreis Olpe bei den ambulanten Aufwendungen je Leistungsbezieher ambulant zu den 25 Prozent der Kreise mit den niedrigsten fallbezogenen Aufwendungen. Dieser Wert beeinflusst die Gesamtbetrachtung der Transferaufwendungen somit positiv. Innerhalb der ambulanten Hilfen zur Pflege ist unter anderem die Betreuung in ambulanten Wohngemeinschaften sehr kostenintensiv. Diese ist in einigen Fällen mit den Aufwendungen für eine vollstationäre Unterbringung gleichzusetzen. Die wachsende Zahl der Leistungsbezieher in ambulanten Wohngemeinschaften ist derzeit Ursache für landesweit steigende Transferaufwendungen für die ambulante Hilfe zur Pflege. Ein hoher Anteil an Leistungsbeziehern in Wohngemeinschaften wirkt sich somit belastend auf die Aufwendungen ambulant je Leistungsbezieher ambulant aus. Nach den Angaben des Fachdienstes leben aktuell rund 40 Prozent der Leistungsbezieher von ambulanter Hilfe zur Pflege im Kreis Olpe in einer Wohngemeinschaft. Im Vergleich zu anderen Kreisen ist der Anteil an Leistungsbeziehern in Wohngemeinschaften im Kreis Olpe damit noch als durchschnittlich einzuordnen. Der Kreis Olpe hat mit den Anbietern von Wohngemeinschaften keine Vereinbarungen nach § 75 SGB XII abgeschlossen. Der Kreis Olpe übernimmt deshalb bei einer Leistungsgewährung auch keine Betreuungspauschalen. Der Kreis führt viel mehr in jedem Fall eine individuelle Bedarfsfeststellung durch und gewährt ggfs. ergänzende Leistungen nach § 64b SGB XII. Die Bedarfsfeststellung folgt den Maßstäben der ambulanten Hilfe zur Pflege. Die Aufwendungen für Leistungsbezieher in Wohngemeinschaften sind im Kreis Olpe nach den eigenen Angaben deshalb niedriger als in anderen Kreisen. Tatsächlich erzielt der Kreis ein sehr gutes Ergebnis bei der Kennzahl Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro. Entlastend wirken sich hier aber auch die bereits dargestellten sozialen Strukturen aus. Aufgrund der vermutlich höheren Einkommenseinsätze der Leistungsbeziehenden ist davon auszugehen, dass der Kreis Olpe vergleichsweise niedrige Zuzahlungen zu leisten hat.

Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass die Möglichkeit der selbstverantworteten Wohngemeinschaften deutlich häufiger genutzt wird als die der anbieterverantworteten Wohngemeinschaften. Tatsächlich ist die Mehrheit der Wohngemeinschaften aber anbieterverantwortet. Für die Kommunen fehlt dadurch eine eindeutige gesetzliche Regelung zu den anbieterverantworteten Wohngemeinschaften, um den Grundsatz des selbstbestimmten Wohnens in der Sozialhilfe rechtmäßig umzusetzen. Die Pflege in einer Wohngemeinschaft ist grundsätzlich der ambulanten Hilfe zur Pflege zuzurechnen. Anbieterverantwortete Wohngemeinschaften sind in vielerlei Hinsicht aber vergleichbar mit vollstationären Pflegeeinrichtungen.
In den Kreisen gibt es daher unterschiedlichste Regelungen zur Vorgehensweise und Feststellung der individuellen Bedarfssituation. Das zeigt sich unter anderem in der Berechnung und Höhe der Betreuungspauschalen, die mit individuellen Richtlinien oder unterstützt durch ein schlüssiges Konzept festgestellt werden. Einige Kreise wiederum verzichten auf die Gewährung von Betreuungspauschalen. Diese stellen den individuellen Bedarf in einer Wohngemeinschaft analog zu der häuslichen Pflege in einer eigenen Wohnung fest. Auch bei den entsprechenden

vertraglichen Vereinbarungen mit den Leistungsanbietern zeigen sich in den Kreisen unterschiedliche Vorgehensweisen.

Die stationären Aufwendungen je Leistungsbezieher stationär sind im Kreis Olpe leicht überdurchschnittlich. Die Transferaufwendungen für Hilfe zur Pflege in Einrichtungen stehen unter anderem im Zusammenhang mit dem Einrichtungseinheitlichen Eigenanteil (EEE). Der durchschnittliche EEE der Kreise in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) liegt mit Stand 01. Juli 2021 bei 947 Euro. Der EEE im Kreis Olpe ist mit 976 Euro überdurchschnittlich. Auch die Kosten für Unterkunft und Verpflegung sind im Kreis Olpe überdurchschnittlich. Insgesamt beträgt die durchschnittliche monatliche Zuzahlung für eine vollstationäre Unterbringung im Kreis Olpe 2.057 Euro. Der Durchschnitt aller Kreise liegt bei 1.976 Euro.[26] Das Preisniveau der Einrichtungen im Kreis Olpe ist somit vergleichsweise hoch. Dies wirkt sich belastend auf die Kennzahl aus. Entlastend wirken sich aber auch hier die bereits dargestellten soziostrukturellen Rahmenbedingungen aus. Aufgrund der vermutlich höheren Einkommenseinsätze der Leistungsbeziehenden ist davon auszugehen, dass der Kreis Olpe auch bei der stationären Hilfe zur Pflege vergleichsweise niedrige Zuzahlungen zu leisten hat.

Die Aufwendungen für die stationäre Hilfe zur Pflege lagen im Jahr 2017 noch bei 9.417 Euro je Leistungsbezieher. Die Steigerung lässt sich insbesondere auf die in der Zwischenzeit durch z. B. Tarifsteigerungen gestiegenen Aufwendungen für einen Heimplatz zurückführen.

Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung wurden gesetzliche Änderungen zur Reform der Pflegeversicherung verabschiedet. Hierzu zählen unter anderem die Begrenzung der pflegebedingten Eigenanteile in der vollstationären Pflege durch die Gewährung von Leistungszuschlägen durch die Pflegeversicherung ab dem 01. Januar 2022. Diese Entlastung der Pflegebedürftigen bei den pflegebedingten Aufwendungen führt auch bei den Sozialhilfeträgern zu einer Entlastung bei den Aufwendungen für die stationäre Hilfe zur Pflege. Allerdings müssen alle ambulanten und stationären Anbieter in der Pflege ihren Beschäftigten seit dem 01. September 2022 eine Entlohnung in Höhe eines Tarifvertrages oder einer kirchlichen Arbeitsrechtsregelung zahlen. Der Entlastung der Pflegebedürftigen und damit auch der Sozialhilfeträger stehen damit auch neue Belastungen durch die Verbesserungen im Personalbereich gegenüber. Inwieweit sich also über das Jahr 2022 hinaus tatsächlich eine Reduzierung der stationären Aufwendungen Hilfe zur Pflege ergibt, bleibt somit abzuwarten.

Neben den dargestellten Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege stationär haben die Leistungsbezieher in der Regel auch einen Anspruch auf Pflegewohngeld nach dem APG NRW. Zudem kann Pflegewohngeld auch von Pflegebedürftigen in Anspruch genommen werden, die ansonsten die Unterbringungskosten selbst tragen.

[26] siehe Gremium Stationäre Pflege – Auswertung der Entgelte SGB XI zum Stichtag 01.07.2021; Ziffer 1. Auswertung für den Bereich des LWL zum Stichtag 01.7.2021; Herausgeber: Landschaftsverband Westfalen-Lippe

**Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld in Euro 2020**

| Kennzahl | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertel-wert | 2. Viertel-wert (Median) | 3. Viertel-wert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld in Euro | 6.439 | 6.287 | 6.777 | 7.419 | 7.791 | 8.220 | 27 |
| Aufwendungen für Pflegewohngeld je EW ab 65 Jahre in Euro | 122 | 77,78 | 115 | 127 | 142 | 173 | 30 |

Die Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld sind im Kreis Olpe sehr niedrig. Drei Viertel der Kreise haben höhere Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld. Die einwohnerbezogenen Aufwendungen für Pflegewohngeld sind unterdurchschnittlich. Das hängt auch mit dem sehr niedrigen Anteil an Einwohnern und Einwohnerinnen über 65 Jahre im Kreis Olpe zusammen.[27]

**Entwicklung der Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld in Euro**

| 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|
| 6.598 | 6.586 | 6.474 | 6.439 | 6.785 |

Die Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld haben sich von 2017 bis 2020 um rund zwei Prozent geringfügig reduziert. Nach den Angaben des Fachdienstes 50 wurden einige Einrichtungen aber zwischenzeitig modernisiert, sodass die Aufwendungen für Pflegewohngeld im Jahr 2021 deutlich gestiegen sind. Diese Einschätzung wird durch die dargestellte Entwicklung bestätigt. Die Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld sind von 2020 bis 2021 um rund fünf Prozent gestiegen. Sie liegen damit aktuell über dem Ergebnis aus 2017. Die Höhe des Pflegewohngeldes ist durch die Kreise aufgrund gesetzlicher Vorgaben nur sehr eingeschränkt steuerbar. Die ambulanten Versorgungsmöglichkeiten spielen hier erneut eine wichtige Rolle. Weniger stationäre Unterbringungen bedingen auch geringe Aufwendungen beim Pflegewohngeld insgesamt.

Im Kreis Olpe gibt es keine Pflegeeinrichtungen, die aufgrund von fehlenden baulichen Pflichtmaßnahmen keinen Anspruch mehr auf Pflegewohngeld nach dem APG NRW haben. Eine Verschiebung der Finanzierung von Investitionskosten zu Lasten der Sozialhilfe gibt es im Kreis Olpe somit nicht.

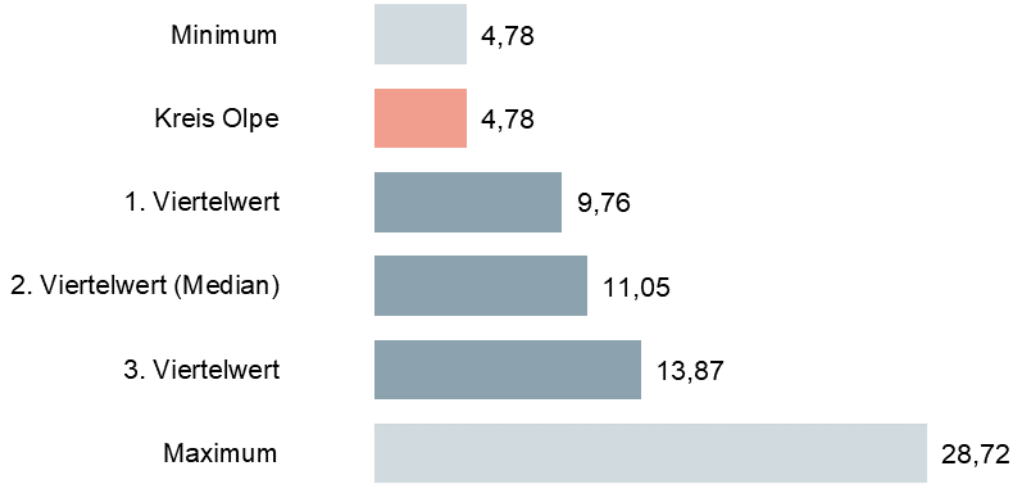
[27] s. Kapitel 5.3 Demografische Entwicklung

### 5.4.2.4 Ambulante Quote

- Der Kreis Olpe hat in 2020 einen sehr niedrigen Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbeziehern insgesamt. Der längere Verbleib der Pflegebedürftigen in der Häuslichkeit und damit der Grundsatz „ambulant vor stationär“ stehen im Fokus des Kreises Olpe.

Das Verhältnis der Leistungsbezieher ambulant zu allen Leistungsbeziehern drückt die „Ambulante Quote“ aus.

**Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbeziehern in Prozent 2020**




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




Die ambulante Quote des **Kreises Olpe** ist sehr niedrig. Alle anderen Kreise haben einen höheren Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbeziehern insgesamt.

Grundsätzlich ist ein hoher Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Leistungsdichte erstrebenswert. Zum einem wird damit dem Vorrang ambulanter Hilfeleistungen aus § 13 Abs. 1 S. 2 SGB XII Rechnung getragen und zum anderen sind stationäre Hilfen in der Regel kostenintensiver als ambulante Hilfen. Ein hoher Anteil ambulanter Hilfefälle kann sich somit entlastend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher auswirken. Der Kreis Olpe hat bereits eine sehr niedrige Falldichte. Die Aufwendungen je Leistungsbezieher sind aufgrund der niedrigen ambulanten Quote überdurchschnittlich.

**Entwicklung der Ambulanten Quote in Prozent**

| 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|
| 5,62 | 6,21 | 5,11 | 4,78 | 5,74 |

Die Ambulante Quote ist von 2017 bis 2020 um rund 15 Prozent gesunken. Diese Entwicklung ist insbesondere auf einen gegenüber den stationären Leistungsbeziehern prozentual stärkeren Rückgang der Leistungsbezieher mit ambulanten Hilfen zurückzuführen. Das hängt auch mit den Pflegestärkungsgesetzen zusammen. Zwar ist durch die Neufassung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs die Zahl der Pflegebedürftigen gestiegen, gleichzeitig hat sich die Zahl der Leistungsbezieher durch die höheren Leistungen der Pflegeversicherungen und die Verkürzung von Versicherungszeiten aber verringert. Nach den Angaben des Fachdienstes hat der Kreis außerdem die Abgabe von Fällen an den LWL im Zusammenhang mit den Änderungen der Zuständigkeit durch das Inklusionsstärkungsgesetz (ISG) intensiv verfolgt. Im Kreis Olpe gibt es demnach vergleichsweise viele Fälle, in denen Eingliederungshilfe nach dem SGB IX und Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII zusammenfallen. Für diese Fälle ist seit dem 01. Januar 2020 der LWL zuständig. Der Kreis Olpe hat deshalb insgesamt fünf Fälle in 2020 an den LWL abgegeben. Bei insgesamt nur 22 Leistungsbeziehern von ambulanter Hilfe zur Pflege in 2019 hatte das auch unmittelbare Auswirkungen auf die ambulante Quote. Von 2020 auf 2021 ist die ambulante Quote wieder gestiegen. Das ist auf einen gegenüber den Leistungsbeziehern mit stationären Hilfen prozentual stärkeren Anstieg der Leistungsbezieher mit ambulanten Hilfen zurückzuführen.

Aufgrund der gesetzlichen Änderungen ist die ambulante Quote kein Indikator mehr für die präventive Steuerungsleistung des Kreises und lässt sich nicht mit vorangegangenen Prüfungen der gpaNRW vergleichen. In 2010 ist noch eine ambulante Quote von 8,8 Prozent erreicht worden. Trotzdem ist eine umfassende Zugangssteuerung mit dem Fokus auf eine ambulante Versorgung weiterhin ein wichtiger Faktor für eine hohe ambulante Quote. Dazu zählen ein gutes Angebot an Maßnahmen im vorpflegerischen (z. B. Begegnungsstätten) und vorstationären Bereich (z. B. ambulante Pflegedienste, Seniorenwohnen, Tages-/Nachtpflege, Betreutes Wohnen) sowie eine durch Pflegefachkräfte unterstützte Beratung und Sachbearbeitung. Der Kreis Olpe hat den Grundsatz „ambulant vor stationär“ unter anderem als langfristiges Produktziel im Haushaltsplan 2022 definiert. Konkret hat der Kreis im Produkt „3131103 Hilfe zur Pflege“ das Ziel „pflegebedürftigen Menschen wird ein dauerhafter oder möglichst langer Aufenthalt in der eigenen häuslichen Umgebung ermöglicht“ formuliert. Eine Maßnahme zur Umsetzung dieses Ziels ist die Überprüfung der Heimnotwendigkeit bei der stationären Hilfe zur Pflege. Diese wird vom Kreis Olpe als Vorrangprüfung bezeichnet und erfolgt bei allen Neufällen unterhalb oder einem festgestellten Pflegegrad 2. Der Kreis greift für diese Prüfung auf die Expertise von Pflegefachkräften zurück. Die Heimnotwendigkeit wird zumeist vor der Aufnahme in die vollstationäre Dauerpflege überprüft, beispielsweise im Rahmen einer vorgelagerten Kurzzeitpflege. Bei fehlender Heimnotwendigkeit scheidet eine Gewährung von Hilfe zur Pflege aus. Der Kreis Olpe arbeitet an dieser Stelle eng mit den Pflegeeinrichtungen zusammen. Dies führt dazu, dass auch bei Selbstzahlern, also Personen, die (zunächst) keine Leistungen der Hilfe zur Pflege für die Finanzierung der Pflege benötigen, regelmäßig vor der Heimaufnahme eine Vorrangprüfung durchgeführt wird. Der Einsatz von Pflegefachkräften für die Pflege- und Wohnberatung sowie als Unterstützung der Leistungssachbearbeitung wird im weiteren Berichtsverlauf thematisiert. Analysen zur Pflegeinfrastruktur folgen im Kapitel 5.6.1.

Nach den Feststellungen des Kreises Olpe liegt der Anteil an ambulanten Hilfen bezogen auf alle Pflegebedürftigen nach dem SGB XI bei rund 79 Prozent. Diese sogenannte Selbsthilfequote ist damit deutlich höher als die hier dargestellte ambulante Quote bei den Leistungsbeziehern Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII. Das hängt insbesondere mit den bereits dargestellten demografischen und soziostrukturellen Rahmenbedingungen zusammen. Gerade im Bereich der ambulanten Pflege können viele Pflegebedürftige im Kreis Olpe die Kosten aus eigenen Mitteln decken und erhalten deshalb keine (ergänzenden) Leistungen nach dem SGB XII. Das spiegelt sich auch in dem niedrigen Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Leistungsbeziehern nach dem SGB XI wider.[28] Damit kommt es im Kreis Olpe vielfach erst bei einer vollstationären Aufnahme zu einer Gewährung von Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII. Der Kreis Olpe sollte deshalb darauf hinwirken, dass die häusliche Pflege von Pflegebedürftigen, die keine Leistungen nach dem SGB XII beziehen, gestärkt wird. Beratungs- und weitere Angebote sollten diesen Personenkreis besonders in den Blick nehmen, um zukünftige Heimaufnahmen und einen eventuell damit verbundenen Bezug von Hilfe zur Pflege durch rechtzeitige Intervention zu verhindern.

#### 5.4.2.5 Erträge Hilfe zur Pflege

- Der Kreis Olpe hat sehr hohe Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Leistungsansprüchen je Leistungsbezieher. Auch die Erträge aus der Unterhaltsheranziehung sind hoch.

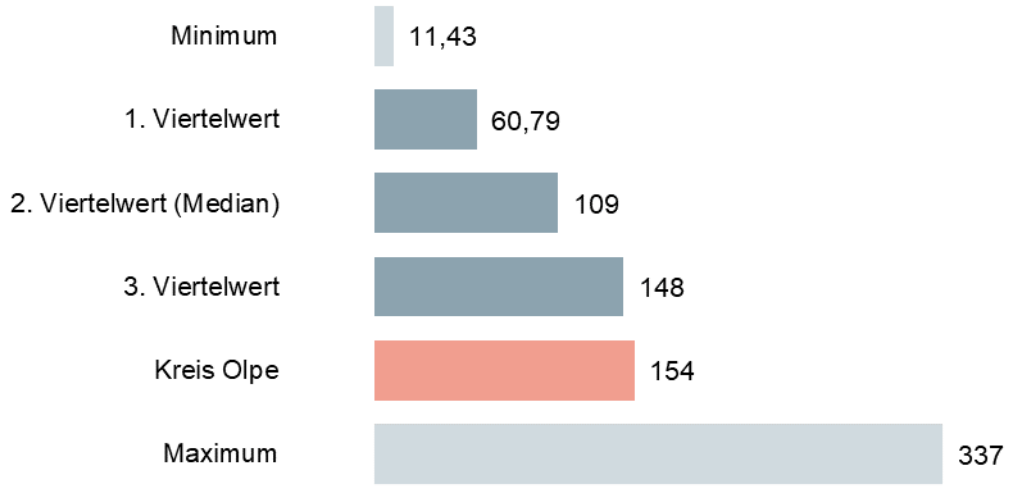
*Ein Kreis sollte im Fall von Leistungen für die Hilfe zur Pflege nach § 2 Abs. 2 SGB XII i. V. m. § 94 SGB XII die Unterhaltspflichtigen zum Unterhalt heranziehen. Darüber hinaus sollte der Kreis auch sonstige privatrechtliche Ansprüche wie Schenkungsrückforderungsansprüche prüfen, diese ggf. nach § 93 SGB XII auf sich überleiten und verfolgen.*

Seit dem 01. Januar 2020 sind Eltern und Kinder von Leistungsbeziehern erst bei einem Jahresbruttoeinkommen von mehr als 100.000 Euro zur Zahlung von Unterhaltsleistungen heranzuziehen. Es besteht eine gesetzlich normierte Vermutung, dass die Unterhaltsverpflichteten die Jahreseinkommensgrenze im Regelfall nicht überschreiten. Der Kreis kann bei Anhaltspunkten für ein höheres Einkommen Unterhaltspflichtige zur Auskunft verpflichten.

Durch die neue Rechtslage ist davon auszugehen, dass die meisten Unterhaltsschuldner von den Unterhaltsansprüchen freigestellt bzw. nicht mehr zum Unterhalt herangezogen werden. Hierdurch ist eine Möglichkeit zur Refinanzierung der Aufwendungen erheblich eingeschränkt worden. Allerdings können auch weitere privatrechtliche Ansprüche nach § 93 SGB XII übergeleitet und geltend gemacht werden. Hierzu zählen beispielsweise Ansprüche aus vertraglichen Verpflichtungen (Wohnrechte, Leibrenten, Altenteilrechte) oder Ansprüche aus Schenkungsrückforderungsansprüchen nach § 528 BGB.

[28] s. Kapitel 5.4.2.1 Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI

**Erträge aus Unterhalt für HzP je Leistungsbezieher in Euro 2020**




In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:




Der **Kreis Olpe** hat in 2020 vergleichsweise hohe Erträge aus Unterhalt je Leistungsbezieher. Diese Erträge generiert der Kreis ausschließlich aus der Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Zusammenhang mit der stationären Hilfe zur Pflege.

**Erträge aus Unterhalt für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro 2020**

| Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 162 | 15,26 | 72,70 | 121 | 165 | 382 | 23 |

Bei den Erträgen aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege stationär gehört der Kreis Olpe zu der Hälfte der Kreise mit den höheren Erträgen je Leistungsbezieher stationär. Der Kreis verzichtet auf die Heranziehung zum Unterhalt von pflegenden Angehörigen. Der Fachdienst verfolgt damit das Ziel, die Pflegebereitschaft zu erhalten und somit die häusliche Pflege sicherzustellen. Auch das Oberlandesgericht Oldenburg hat mit Urteil vom 14. Januar 2010 festgestellt, dass ein Kind seine Unterhaltspflicht durch die häusliche Pflege seiner pflegebedürftigen Eltern erfüllen kann. Daneben besteht dann kein Anspruch auf eine Geldrente, die der Sozialhilfeträger auf sich überleiten kann. Zugleich stellt die Inanspruchnahme auf ergänzenden Barunterhalt eine unzu-

mutbare Härte im Sinne des § 94 Abs. 3 Nr. 2 SGB XII dar, wenn das Kind erhebliche Leistungen zur häuslichen Pflege erbringt.[29] Es gibt Kreise, die die Angehörigen der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen grundsätzlich nicht zum Unterhalt herangezogen haben. Eine Prüfung hinsichtlich erbrachter Pflegeleistungen oder der Einkommensverhältnisse wurde nicht durchgeführt. Dies ist kritisch zu beurteilen und nicht gesetzeskonform.

Nach den Darstellungen des Fachdienstes 50 resultieren die überdurchschnittlichen Erträge insbesondere aus der Aufarbeitung von Altfällen. Außerdem liegen oftmals die der Unterhaltsberechnung zugrundeliegenden Steuerbescheide erst verspätet vor. Teilweise kann eine Berechnung somit erst nach 15 Monaten erfolgen. Bei den hohen Erträgen in 2020 handelt es sich somit im Wesentlichen um Unterhaltszahlungen für Vorjahre. Es ist zu berücksichtigen, dass auch bei den meisten anderen Kreisen Zahlungen für Vorjahre in die Betrachtung eingeflossen sind. Der Kreis Olpe erzielt damit insgesamt ein gutes Ergebnis im interkommunalen Vergleich.

**Entwicklung Erträge Unterhalt für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro**

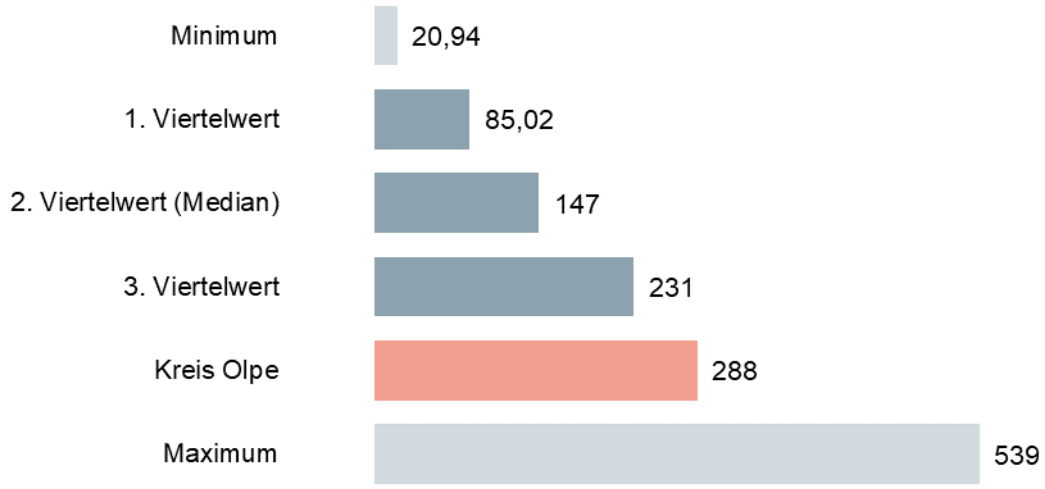
| 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|
| 466 | 476 | 358 | 162 | 267 |

Durch die Gesetzesänderungen sind die Erträge für Unterhalt deutlich zurückgegangen. Beim Kreis Olpe sind die auf die stationären Leistungsbezieher bezogenen Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege stationär von 2017 bis 2020 um rund 65 Prozent gesunken. Von 2020 bis 2021 sind die Erträge wieder gestiegen. Das hängt auch mit einem langfristigen Personalausfall in der Unterhaltssachbearbeitung von Ende 2018 bis Mitte 2020 zusammen. Altfälle konnten erst ab der zweiten Jahreshälfte 2020 bearbeitet und abgeschlossen werden. Auch in 2021 sind damit die meisten Erträge im Zusammenhang mit der Aufarbeitung dieser Fälle entstanden. Die Auswirkungen des Angehörigenentlastungsgesetzes zeigen sich im Kreis Olpe somit erst ab 2022. Nach den Angaben des Fachdienstes gibt es aktuell nur noch einen Fall, in dem laufender Unterhalt geltend gemacht werden kann.

Aufgrund des weitest gehenden Wegfalls von Erträgen aus der Unterhaltsheranziehung gewinnen die übrigen Refinanzierungsmöglichkeiten für den Sozialhilfeträger an Bedeutung. Neben dem Kostenersatz von Erben nach § 102 SGB XII zählt hierzu insbesondere die Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen. Haben leistungsberechtigte Personen vorrangige Zahlungsansprüche oder geldwerte Ansprüche gegen Dritte, gewährt der Kreis Olpe bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen die beantragte Leistung und leitet den Anspruch gem. § 93 SGB XII auf sich über. Die Überleitung und Verfolgung dieser Ansprüche fällt in den Aufgabenbereich der Fachkräfte aus der Leistungsgewährung. Zu Auswertungszwecken vermerken die Fachkräfte Schenkungsrückforderungsansprüche außerdem in der Fachsoftware.

[29] OLG Oldenburg, Urteil vom 14.01.2010, 14 UF 134/09 (https://www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jportal/?quelle=jlink&docid=KORE202792010&psml=bsndprod.psml&max=true)

**Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP je Leistungsbezieher in Euro**




In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:




Die Erträge aus der Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen sind im Kreis Olpe sehr hoch. Der Kreis gehört zu dem Viertel der Kreise mit den höchsten Erträgen je Leistungsbezieher.

**Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP ambulant und stationär 2020**

| Kennzahl | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 104 | 411 | 15 |
| Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro | 302 | 11,89 | 81,99 | 142 | 250 | 410 | 19 |

Die Differenzierung zeigt, dass auch die sonstigen privatrechtlichen Erträge ausschließlich aus der Geltendmachung von Ansprüchen im Zusammenhang mit der stationären Hilfe zur Pflege

generiert werden. Der Kreis Olpe gehört bei den Erträgen aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für Hilfe zur Pflege stationär ebenfalls zu den 25 Prozent der Kreise mit den höchsten Erträgen je Leistungsbezieher stationär. Auch in der ambulanten Pflege prüft der Kreis das Vorliegen von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen. Erträge konnten hier im Betrachtungszeitraum aber nicht generiert werden.

Die Unterhaltsheranziehung sowie die Überleitung und Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen erfordern in der Sachbearbeitung ein hohes fachliches Know-How. Der Kreis muss organisatorisch sicherstellen, dass eine optimale Aufgabenerfüllung gewährleistet ist. Wie die Aufgaben der Hilfe zur Pflege organisiert sind und das Personal eingesetzt wird, betrachten wir vertieft im nächsten Kapitel.

## 5.5 Organisation und Personaleinsatz

### 5.5.1 Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

- Der Kreis Olpe hat durch die vorhandenen Organisationsstrukturen eine sehr gute Grundlage zur effektiven Wahrnehmung der Aufgabe Hilfe zur Pflege geschaffen. Die vorhandenen Verfahrensstandards unterstützen eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung.

*Ein Kreis sollte den Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege so organisieren, dass eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung möglich ist.*

Das Aufgabengebiet der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII ist beim Kreis Olpe organisatorisch dem Fachdienst 50 Finanzielle Soziale Hilfen und damit dem übergeordneten Fachbereich 3 Jugend, Gesundheit und Soziales zugeordnet. Der Fachdienst 50 ist auch für Leistungen für schwerbehinderte Menschen, Eingliederungshilfe, Aufgaben nach dem WTG, Pflegebedarfsplanung, BAföG, Elterngeld und weitere Bereiche zuständig. Die vom Kreis angebotene Pflege- und Wohnberatung ist ebenfalls im Fachdienst 50 angesiedelt.

Alle Fachkräfte des Fachdienstes sind zentral im Kreishaus des Kreises Olpe in Olpe untergebracht. Alle Fachkräfte in der Leistungsgewährung bearbeiten die stationäre Hilfe zur Pflege sowie das Pflegewohngeld nach dem APG NRW. Zwei dieser Fachkräfte sind darüber hinaus auch für die Leistungssachbearbeitung Hilfe zur Pflege ambulant zuständig. Einige Fachkräfte sind außerdem zusätzlich für die Gewährung von Leistungen der Eingliederungshilfe eingesetzt. Lediglich für die Unterhaltsheranziehung sowie das Widerspruch- und Klageverfahren setzt der Fachdienst spezialisierte Fachkräfte ein.

Aktuelle Arbeitshilfen, Stellen- und Prozessbeschreibungen unterstützen optimale Arbeitsabläufe. Sie sichern einen einheitlichen Ablauf der sachlichen und zeitlichen Arbeitsschritte sowie die rechtzeitige Beteiligung von weiteren Institutionen/Personen. Der Kreis Olpe hat die Prozesse in der Leistungssachbearbeitung Hilfe zur Pflege analysiert und daraus verbindliche Verfahrensstandards für die Hilfe zur Pflege ambulant, das Pflegewohngeld und die Hilfe zur Pflege stationär entwickelt. Diese werden bei Bedarf angepasst und sind damit auch Ausgangspunkt für die Optimierung von Prozessen sowie die Einarbeitung von neuen Fachkräften. Der Aufbau der sogenannten Prozesskarten ist einheitlich gestaltet. Eine tabellarische Aufstellung erläutert

die einzelnen Teilprozesse. Diese stellt folgende Punkte im Detail dar: „Teilaufgaben/Funktionen“, „Verantwortlich“, „Stellvertreter“, „Arbeitsinstrumente“ und „Schnittstellen zu Partnern“. Sofern es sich bei den Arbeitsinstrumenten um Vordrucke handelt, sind diese mithilfe eines Hyperlinks hinterlegt und können direkt aufgerufen werden. Ergänzende visuelle Darstellungen können das Verständnis für die Abfolge der einzelnen Schritte, deren Nachvollziehbarkeit und Schnittstellen, sowie zu beachtende Fristen, verbessern. Sie machen das Verfahren außerdem transparenter und erleichtern neuen Fachkräften die Orientierung. Die Verfahrensstandards für die Hilfe zur Pflege sollen deshalb noch um Ablaufdiagramme erweitert werden. Der Fachdienst 50 hat für den Prozess Hilfe zur Pflege ambulant bereits eine solche bildhafte Darstellung entwickelt. Allerdings gibt es beim Kreis Olpe zukünftig ein zentrales System für die Erstellung solcher Prozessabläufe. Der Fachdienst wird die Verfahrensstandards somit ergänzen, wenn die einheitlichen Vorgaben abgestimmt sind. Aktuelle Stellenbeschreibungen für die Fachkräfte liegen ebenfalls vor. Der Fachdienst 50 hat durch die genannten Standards eine gute Basis für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung geschaffen.

Der Fachdienst 50 ist auch hinsichtlich der Digitalisierung und dem Onlinezugangsgesetz (OZG) gut aufgestellt. Unter anderem hat der Fachdienst bereits die elektronische Akte eingeführt und an das Fachverfahren angebunden. Eine Papierakte gibt es bei Neufällen deshalb nicht mehr. Alle Posteingänge in Papierform scannen die Fachkräfte am eigenen Arbeitsplatz ein. Postausgänge versenden die Fachkräfte in Form von E-Post. Eine rein digitale laufende Sachbearbeitung ist damit bereits umgesetzt. Die Digitalisierung von noch vorhandenen Altakten sollte im Jahr 2022 abgeschlossen werden. Die Fachkräfte haben auch im Homeoffice Zugriff auf alle Aktenvorgänge. Der Kreis Olpe hat somit die Voraussetzungen für ein medienbruchfreies und flexibles Arbeiten geschaffen.

Das OZG verpflichtet alle Behörden alle relevanten Verwaltungsleistungen digital anzubieten. Das bedeutet, dass insbesondere die Beantragung von Leistungen zukünftig online erfolgen kann. Der Kreis Olpe stellt bereits alle Antragsformulare digital zur Verfügung. Dies betrifft sowohl die Anträge auf Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII als auch Pflegewohngeld nach dem APG NRW. Die Antragsformulare können online ausgefüllt und an die Kreisverwaltung übermittelt werden. Der Kreis Olpe hat die digitalen Neuanträge mit der Fachsoftware und der elektronischen Akte verknüpft. Bei einem Neufall wird automatisch ein Fall in der Fachsoftware sowie eine neue Akte angelegt. Diese können dann direkt von der Sachbearbeitung digital weiterbearbeitet werden. Der Kreis Olpe strebt so langfristig die vollständige Reduzierung von physischer Post an. Die gpaNRW bewertet die konsequente Umsetzung von digitaler Sachbearbeitung im Kreis Olpe sehr positiv.

Die Betreuung der Fachsoftware sowie der elektronischen Akte stellt der Fachdienst über eine spezialisierte Fachkraft sicher. Diese ist zurzeit der Leistungssachbearbeitung zugeordnet, übernimmt aber im Wesentlichen Koordinierungsaufgaben. Diese Stelle betreut weitestgehend den Softwareeinsatz im gesamten Fachdienst.

Der Kreis Olpe hat für die Verfolgung von öffentlichen-rechtlichen Forderungen eine zentrale Vollstreckungsstelle eingerichtet. Privatrechtliche Forderungen bearbeitet der Fachdienst 50 zunächst selbst. Sofern notwendig, greift der Kreis für die gerichtliche Durchsetzung auf einen externen Rechtsanwalt zurück.

#### 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.

Die Aufgaben im Zusammenhang mit der Hilfe zur Pflege nimmt der **Kreis Olpe** selbst wahr. Eine Delegation auf die kreisangehörigen Kommunen ist nicht erfolgt.

Eine Delegation der ambulanten Hilfe zur Pflege auf die kreisangehörigen Kommunen gibt es aktuell bei acht von 31 Kreisen. Lediglich ein Kreis hat die stationäre Hilfe zur Pflege delegiert.

### 5.5.2 Personaleinsatz Hilfe zur Pflege

- Der Kreis Olpe führt regelmäßig eine Personalbedarfsplanung durch. Soll und Ist der Personalausstattung im Fachdienst stimmen nach eigenen Aussagen aktuell überein.
- Erfahrene Fachkräfte sind im Fachdienst 50 für die Einarbeitung von neuen Fachkräften zuständig. Außerdem nutzt der Fachdienst individuelle Zielvereinbarungen und Einarbeitungspläne um eine strukturierte und gute Einarbeitung zu gewährleisten.

*Ein Kreis sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben der Hilfe zur Pflege effektiv und mit der erforderlichen Qualität bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt.*

Der vorherrschende Fachkräftemangel betrifft nicht nur den Gesundheits- und Pflegesektor, sondern auch in den Verwaltungen ist es zunehmend schwieriger qualifiziertes Personal zu gewinnen und langfristig zu binden. Mithilfe einer Personalbedarfsplanung kann sich ein Kreis auf zukünftige Entwicklungen und Veränderungen vorbereiten und so nach Möglichkeit frühzeitig mit der Akquise von Nachwuchskräften beginnen. Gleichzeitig dient die Kenntnis über den tatsächlichen und zukünftigen Personalbedarf als Argumentationsgrundlage bei Haushaltsplanungen und für den Stellenplan.

Der **Kreis Olpe** führt zu jedem neuen Haushaltsjahr zentral eine Personalbedarfsplanung durch. Planbare Fluktuationen wie Elternzeitrückkehrer, Altersteilzeit, etc. fließen in die Planungen ein. Nach den Angaben des Fachdienst 50 besteht aktuell eine Übereinstimmung zwischen Soll und Ist der Personalausstattung. Während und aufgrund der Corona Pandemie kam es aber zeitweise zu personellen Vakanzen im Fachdienst. Fachkräfte des Fachdienstes 50 wurden unter anderem für die Kontaktnachverfolgung eingesetzt. Die Ausfälle mussten durch die anderen Fachkräfte kompensiert werden.

Neben der Corona-Pandemie haben auch gesetzliche Änderungen wie die Einführung der Grundrente oder die Pflegereform zu einer Mehrbelastung der Fachkräfte in der Leistungsgewährung geführt. Es ist daher wichtig, die Personalausstattung regelmäßig zu überprüfen und

ggfs. auf Mehrbelastungen zu reagieren. Der Fachdienst 50 des Kreises Olpe überprüft regelmäßig selbst die Personalausstattung und Fallverteilung in der Leistungsgewährung. Ziel- und Richtwerte hat der Kreis nicht festgelegt.

Bei der Einarbeitung von neuen Fachkräften wird auf das Fachwissen von langjährigen Fachkräften zurückgegriffen. Jeder neuen Fachkraft wird deshalb eine erfahrene Fachkraft als Pate bzw. Patin zugeordnet. Über eine Zielvereinbarung zwischen neuer Fachkraft und deren Führungskraft werden die Ziele der Einarbeitung festgelegt, sowie der individuelle Zeitrahmen und die Schritte für die Zielerreichung definiert. Ein Einarbeitungsplan konkretisiert die zu vermittelnden Inhalte der neuen Stelle und dokumentiert deren Erledigung. Der Fachdienst 50 hat damit den Rahmen für eine gute und einheitliche Einarbeitung geschaffen.

Bei der Berechnung des Personaleinsatzes 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.

#### 5.5.2.1 Personaleinsatz Leistungsgewährung

- **Feststellung**
  Der Kreis Olpe hat sowohl bei der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege ambulant als auch bei der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege stationär einen sehr geringen Personaleinsatz. Die Fachkräfte beim Kreis Olpe sind damit für mehr Leistungsbezieher zuständig als die Fachkräfte der meisten anderen Kreise.

- Der Kreis Olpe setzt eine Pflegefachkraft als Unterstützung der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege ein. Diese trägt zur Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ bei und stellt eine qualifizierte Bedarfsermittlung in der ambulanten Hilfe zur Pflege sicher.

Der **Kreis Olpe** setzt in 2020 0,10 Vollzeit-Stellen für die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege ambulant ein. Für die Hilfe zur Pflege stationär sind 2,77 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Bei der Berechnung des Personaleinsatzes wurden die zu bearbeitenden Fälle in Zuständigkeit des LWL berücksichtigt. Auch die Pflegewohngeld-Selbstzahler sind bei den stationären Leistungsbeziehern in die Berechnung eingeflossen.

**Personaleinsatz Leistungsgewährung 2020**

| Kennzahl | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Leistungsbezieher ambulant je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung ambulant | 246 | 59 | 86 | 91 | 109 | 246 | 16 |

| Kennzahl | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertel-wert | 2. Viertel-wert (Median) | 3. Viertel-wert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Leistungsbezieher stationär je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung stationär | 195 | 88 | 127 | 149 | 172 | 202 | 23 |

Im Kreis Olpe ist eine Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung ambulant für rund 246 Leistungsbezieher ambulant zuständig. Im Bereich der stationären Hilfe zur Pflege ist eine Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung für rund 195 Leistungsbezieher zuständig. Der Kreis erzielt damit in beiden Bereichen im Vergleich eine sehr hohe Leistungsquote. Der geringe Personaleinsatz in 2020 ist auch auf Stellenvakanzen zurückzuführen. Um Personalausfälle zu kompensieren und Auswirkungen auf die laufende Hilfegewährung zu vermeiden, hat der Fachbereich deshalb unter anderem eine Priorisierung der Aufgaben vorgenommen und Vertretungsregelungen formuliert.

Im Jahr 2021 beläuft sich der Personaleinsatz für die ambulante Hilfe zur Pflege auf 0,25 Vollzeit-Stellen und für die stationäre Hilfe zur Pflege auf 2,72 Vollzeit-Stellen. Daraus ergeben sich rund 112 Leistungsbezieher ambulant je Vollzeit-Stelle ambulant und rund 202 Leistungsbezieher stationär je Vollzeit-Stelle stationär. In beiden Bereichen ist der Personaleinsatz auch im Jahr 2021 damit gering.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte die Personalausstattung in der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege über ein adäquates Personalbemessungsverfahren überprüfen und ggfs. anpassen.

**Vollzeit-Stellen Pflegefachkräfte je 10.000 EW ab 65 Jahre**

| Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 0,07 | 0,00 | 0,11 | 0,21 | 0,27 | 0,71 | 26 |

Der Kreis Olpe setzt in der Leistungsgewährung zusätzlich eine Pflegefachkraft mit einem Stellenanteil von 0,20 Vollzeit-Stellen ein. Diese ist im Übrigen in der Pflegeberatung tätig und füllt damit die Schnittstelle zwischen Leistungssachbearbeitung und Pflegeberatung personell aus. Neben der Bedarfsfeststellung in der ambulanten Hilfe zur Pflege fallen unter anderem auch die Begutachtung von nicht pflegeversicherten Pflegebedürftigen, die Prüfung der Heimnotwendigkeit und die Prüfung von Kostenvoranschlägen/Abrechnungen der ambulanten Pflegedienste in die Zuständigkeit der Pflegefachkraft. Die Pflegefachkraft ist damit eine wichtige Unterstützung der Leistungssachbearbeitung und arbeitet eng mit dieser zusammen. Außerdem übernimmt die Pflegefachkraft die pflegerische Bedarfsfeststellung im Auftrag des Landschaftsverbandes, wenn Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege zusammenfallen. Das kommt nach den Angaben des Fachdienstes aber nur in Einzelfällen vor. Durch den Einsatz der Pflegefachkraft trägt der Kreis dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ Rechnung und hält die notwendige Expertise für eine qualifizierte Bedarfsermittlung nach § 63a SGB XII vor.

Bei einigen Kreisen führen das Gesundheitsamt oder der Medizinische Dienst (MD) die Begutachtungen der nicht-pflegeversicherten Pflegebedürftigen durch. Beim Kreis Olpe hält der Fachdienst 50 das erforderliche fachliche Knowhow durch die eigene Pflegefachkraft selbst vor.

Diese Schnittstelle entfällt somit und ermöglicht eine umfangreiche Fallbetreuung aus einer Hand.

Wie bereits dargestellt führt die Pflegefachkraft bei Antragstellern mit einer Pflegeeinstufung bis einschließlich Pflegegrad 2 bei einer angestrebten vollstationären Unterbringung stets eine Prüfung der Heimnotwendigkeit durch[30]. Die Aufnahme in einer vollstationären Pflegeeinrichtung ist zumeist Folge eines Krankenaufenthaltes der Hilfebedürftigen. Es ist daher wichtig, dass der Kreis Olpe frühzeitig von einer angedachten vollstationären Aufnahme Kenntnis erlangt. Die zeitnahe Kenntnis unterstützt eine rechtzeitige Überprüfung der Heimnotwendigkeit bzw. auch Beratung zu Möglichkeiten der ambulanten pflegerischen Versorgung. Ein Anknüpfungspunkt kann hier nicht nur die aufnehmende Pflegeeinrichtung sein, sondern auch das Krankenhaus bei einem vorherigen Aufenthalt dort. Nach den Angaben des Fachdienstes arbeitet dieser eng mit den Krankenhäusern und Ärzten zusammen. Unter anderem bestehen gute Kontakte aufgrund der vorherigen Tätigkeit des eingesetzten Personals im Entlassmanagement eines Krankenhauses. Es gibt regelmäßige Treffen mit den für das Entlassmanagement zuständigen Fachkräften der Krankenhäuser. Nach den Angaben des Fachdienstes gibt es im Kontext Heimnotwendigkeit und Gewährung von Hilfe zur Pflege insgesamt eine gute Zusammenarbeit mit den Krankenhäusern im Kreisgebiet.

#### 5.5.2.2 Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung

- Der Kreis Olpe setzt für die Unterhaltsheranziehung eine spezialisierte Fachkraft ein. Der Kreis hat den Personaleinsatz aufgrund des Angehörigenentlastungsgesetzes reduziert. Die eingesetzte Fachkraft bearbeitet in 2020 die meisten Unterhaltsberechnungsfälle.

Der **Kreis Olpe** setzt in 2020 0,18 Vollzeit-Stellen für die Unterhaltsheranziehung ein. Dieser Stellenanteil ist vollständig für die Unterhaltsheranziehung stationär tätig. Vor der Einführung des Angehörigenentlastungsgesetzes belief sich der Personaleinsatz im Bereich Unterhalt noch auf eine Vollzeit-Stelle. Der Kreis Olpe hat den Personaleinsatz aufgrund des Angehörigenentlastungsgesetzes reduziert

**Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung 2020**

| Kennzahl | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle | 456 | 8 | 33 | 60 | 192 | 456 | 13 |
| Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Unterhalt je 10.000 EW ab 65 Jahre | 0,07 | 0,01 | 0,05 | 0,11 | 0,20 | 0,57 | 24 |

Das Unterhaltsrecht erfordert ein hohes Fachwissen und unterliegt regelmäßigen rechtlichen Änderungen. Der Kreis Olpe setzt für die Unterhaltssachbearbeitung deshalb eine spezialisierte

[30] s. a. Kapitel 5.4.2.4 Ambulante Quote

Fachkraft in Teilzeit ein. Bei der Leistungskennzahl Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Unterhalt stellt der Kreis Olpe in 2020 das Maximum im interkommunalen Vergleich dar. Damit bearbeitet die Sachbearbeitung Unterhalt im Kreis Olpe mehr Unterhaltsberechnungsfälle als bei allen anderen Kreisen im Vergleich. Die Positionierung des Kreises Olpe ist im Wesentlichen auf den bereits dargestellten Personalausfall in der Unterhaltssachbearbeitung zurückzuführen.[31] Dieser wurde bei der Kennzahlenberechnung entsprechend berücksichtigt. In der Folge ist auch der einwohnerbezogene Personaleinsatz für die Sachbearbeitung Unterhalt in 2020 unterdurchschnittlich. Der Kreis Olpe übernimmt grundsätzlich auch die Verfolgung von Elternunterhalt für die kreisangehörigen Kommunen. Allerdings gibt es hier im Wesentlichen keine Fälle mehr. Im Jahr 2021 setzt der Kreis für die Sachbearbeitung Unterhalt 0,25 Vollzeit-Stellen ein. Bezogen auf die 89 Berechnungsfälle ergibt sich eine Leistungsquote von 356 Berechnungsfällen je Vollzeit-Stelle. Der Personaleinsatz ist damit auch in 2021 sehr gering. Es ist zu beachten, dass in den Jahren 2020 und 2021 auch noch viele Altfälle bearbeitet wurden.[32] Es bleibt abzuwarten, wie sich die Fallzahlen der laufenden Unterhaltssachbearbeitung entwickeln und ob der Personaleinsatz für die Bearbeitung ausreichend ist.

Seit dem 01. Januar 2020 gilt die gesetzliche Vermutung, dass das Einkommen der unterhaltsverpflichteten Angehörigen die für eine Heranziehung maßgebliche Jahreseinkommensgrenze von 100.000 Euro nicht überschreitet. Der Sozialhilfeträger kann von den Leistungsberechtigten Angaben verlangen, die Rückschlüsse auf die Einkommensverhältnisse der Unterhaltsverpflichteten zulassen. Der Kreis Olpe hat im Sozialhilfeantrag deshalb eine Abfrage zur Berufstätigkeit und dem Jahreseinkommen der Unterhaltsverpflichteten aufgenommen. In einem Anschreiben an diese Personen weist der Kreis Olpe außerdem auf die geltende Rechtslage hin und bittet um Übersendung eines Nachweises, dass kein Einkommen oberhalb von 100.000 Euro erzielt wird. Nach den Angaben des Fachbereichs 50 wird dieser Aufforderung in den meisten Fällen nachgekommen, sodass weitere Prüfungen nicht erforderlich sind. Erhält der Kreis keine Rückmeldung und es besteht aufgrund der Angaben im Sozialhilfeantrag ein begründeter Verdacht versendet die Leistungssachbearbeitung eine Rechtswahrungsanzeige. Die weitere Prüfung übernimmt die Unterhalts-Sachbearbeitung.

Unterhaltsansprüche für Zeiträume der Hilfegewährung bis einschließlich Dezember 2019 können auch nach dem 01. Januar 2020 noch geltend gemacht werden. Beim Kreis Olpe konnten mittlerweile nahezu alle Ansprüche für diesen Zeitraum geltend gemacht werden. Nur in einzelnen Fällen stehen noch die Steuerbescheide aus oder es sind Klagen bzw. Widersprüche anhängig.

### 5.5.3 Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde

➔ **Feststellung**
Die Personalausstattung in der WTG-Behörde des Kreises Olpe ist durchschnittlich ausgeprägt. Die WTG-Behörde ist zukünftig für weitere Aufgaben zuständig, die bei der Personalbemessung zu berücksichtigen sind.

[31] s. Kapitel 5.4.2.5 Erträge

[32] s. Kapitel 5.4.2.5 Erträge

*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 beim **Kreis Olpe** dem Fachdienst 50 Finanzielle Soziale Hilfe angeschlossen und direkt der Fachdienstleistung unterstellt. In 2020 sind 1,45 Vollzeit-Stellen in der WTG-Behörde tätig. Neben einer Verwaltungsfachkraft ist in der WTG-Behörde auch eine Pflegefachkraft im Einsatz. Die Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen beläuft sich auf 51 Einrichtungen. In den Angaben sind die Stellenanteile sowie die zu prüfenden Einrichtungen der Eingliederungshilfe enthalten.

**Stellenausstattung WTG-Behörde 2020**

| Kennzahl | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Vollzeit-Stellen WTG-Behörde je 10.000 EW über 65 Jahre | 0,53 | 0,28 | 0,46 | 0,53 | 0,64 | 0,82 | 30 |
| Einrichtungen je Vollzeit-Stellen WTG-Behörde | 35 | 16 | 28 | 34 | 45 | 60 | 30 |

Der Kreis Olpe erzielt bei den Vollzeit-Stellen WTG-Behörde je 10.000 Einwohner über 65 Jahre ein durchschnittliches Ergebnis. Bei den zu prüfenden Einrichtungen je Vollzeit-Stelle WTG-Behörde liegt der Kreis Olpe mit 35 Einrichtungen je Vollzeit-Stelle ebenfalls am Median des interkommunalen Vergleichs. Während der Corona-Pandemie war die Verwaltungsfachkraft der WTG-Behörde unter anderem auch für den Aufbau des Impfzentrums zuständig. Weitere Faktoren haben dazu geführt, dass nicht der volle Stundenumfang für die WTG-Behörde zur Verfügung stand. Im Jahr 2021 war der Personaleinsatz in der WTG-Behörde des Kreises Olpe mit 0,82 Vollzeit-Stellen deshalb noch geringer als im Jahr 2020.

Die WTG-Behörde ist für den Schutz von Rechten, Interessen und Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer von Wohn- und Betreuungsangeboten zuständig. Der Kreis Olpe hat diese Aufgabe auch als langfristiges Ziel im Produkt „3131502 Neu- und Umbauten von Heimen/Heimaufsicht“ formuliert: „Würde, Interessen, Bedürfnisse der Menschen, die in den Wohnangeboten leben schützen, ihre Selbstständigkeit und Selbstverantwortung wahren, fördern und die soziale Teilhabe sicherstellen“. Damit verknüpft soll die WTG-Behörde auch eine angemessene Qualität der Betreuung und Pflege in den Einrichtungen sicherstellen. Die WTG-Behörde trägt damit entscheidend dazu bei, ein selbstbestimmtes und der Würde des Menschen entsprechendes

Leben in den Wohn- und Betreuungsangeboten zu sichern. Die WTG-Behörde wird zu diesem Zweck beratend, informierend und überwachend tätig. Der Anteil an pflegebedürftigen Menschen und damit auch Menschen in Wohn- und Betreuungseinrichtungen nimmt stetig zu. Deshalb nimmt auch die Bedeutung der Arbeit der WTG-Behörde zum Schutz dieser Menschen stetig weiter zu. Eine angemessene Personalausstattung in der WTG-Behörde trägt diesem Umstand Rechnung und sichert eine qualitative Aufgabenwahrnehmung.

Aufgabenschwerpunkt der WTG-Behörde beim Kreis Olpe sind grundsätzlich die ordnungsrechtlichen Aspekte der Heimaufsicht. Die Beratung von Pflegebedürftigen und deren Angehörigen fällt in den Aufgabenbereich der Pflege- und Wohnberatung. Dennoch stehen auch Beratungstätigkeiten der WTG-Behörde gegenüber den Einrichtungen beim Kreis Olpe im Vordergrund der Aufgabenwahrnehmung. Die WTG-Behörde des Kreises Olpe versteht sich an dieser Stelle als Dienstleister, der aktiv Hilfestellungen und Beratungen anbietet. Die Beratungstätigkeiten der WTG-Behörde haben aufgrund der Corona-Pandemie stark zugenommen. Unter anderem hat der Kreis Olpe in 2020 regelmäßige Telefonkonferenzen mit den ambulanten Diensten und stationären Einrichtungen eingeführt. In Zusammenarbeit mit dem Gesundheitsamt konnte die WTG-Behörde so Informationen zu beispielsweise aktuellen Verordnungen und Allgemeinverfügungen kommunizieren. Gleichzeitig bestand über dieses Instrument für die Anbieter die Möglichkeit sich zu allen Themen rund um die Corona-Pandemie beraten zu lassen. Nach den Erfahrungen des Kreises Olpe haben sich die Telefonkonferenzen bewährt und die Zusammenarbeit mit den Anbietern noch weiter verbessert. Sofern notwendig sollen diese auch in Zukunft weiter genutzt werden.

Gemäß § 23 Abs. 2 WTG können Regelprüfungen in stationären Pflegeeinrichtungen in einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren erfolgen, wenn bei der letzten Prüfung keine anordnungsrelevanten wesentlichen Mängel festgestellt wurden. Von dieser Regelung macht der Kreis Olpe keinen Gebrauch. Grundsätzlich prüft die WTG-Behörde alle Einrichtungen jährlich. Das bewertet die gpaNRW positiv. Während der Corona-Pandemie konnte die WTG-Behörde des Kreises Olpe Regelprüfungen allerdings nur eingeschränkt durchführen. Von Mitte März 2020 bis Mitte Juni 2020 waren diese außerdem vollständig ausgesetzt. Die WTG-Behörde hat in Absprache mit dem MD und dem Prüfdienst des Verbandes der privaten Krankenversicherung sichergestellt, dass trotzdem jede Einrichtung zumindest durch einen Dienst überprüft wird. Außerdem bestand nach den Angaben der WTG-Behörde zu allen Einrichtungen durchgängig telefonischer Kontakt. In 2021 konnte die WTG-Behörde nahezu alle Einrichtungen wieder selbst überprüfen.

Nach den Angaben der WTG-Behörde muss diese nur selten anlassbezogene Prüfungen durchführen. Beschwerden gibt es nur in geringem Umfang. Wenn, werden diese zumeist durch Angehörige geäußert. Oftmals können diese Beschwerden durch gemeinsame Gespräche geklärt werden. Der WTG-Behörde nimmt an dieser Stelle eine Vermittler- bzw. Beraterrolle ein. Die WTG-Behörde hat ausgeführt, dass es einen engen Kontakt zu den Einrichtungen und deren Beschäftigten gibt. Probleme können aufgrund der guten Zusammenarbeit zumeist kurzfristig und kooperativ gelöst werden. Auch die Kommunikation der Einrichtungen mit den Angehörigen ist nach der Einschätzung der WTG-Behörde gut ausgeprägt. Eine Zunahme der Beschwerden während der Corona-Pandemie gab es nach den Angaben der WTG-Behörde nicht.

Es gibt insgesamt nur wenige Schnittstellen zum Aufgabengebiet Hilfe zur Pflege. Sofern notwendig gibt es Abstimmungen auf dem sogenannten „kurzen Dienstweg“. Durch die Pflegefachkraft ist die WTG-Behörde im Kreis Olpe multiprofessionell aufgestellt und führt die Prüfungen

eigenständig durch. Eine Beteiligung des Gesundheitsamtes ist deshalb nicht notwendig. Zum Gesundheitsamt gibt es, außer in Sonderfällen, deshalb ebenfalls nur wenige Schnittstellen. Die Corona-Pandemie hat nach den Angaben der WTG-Behörde aber zu einer engeren und verstärkten Zusammenarbeit geführt. Unter anderem gab es gemeinsame Bewertungen des Ausbruchsgeschehens und weitere Abstimmungen. Nach den Darstellungen des Kreises Olpe begünstigen die örtlichen Verwaltungsstrukturen die enge Zusammenarbeit in Krisenfällen. Demnach besteht eine enge Verbindung zwischen allen Fachbereichen und das Prinzip „kurzer Dienstweg“ gehört zur gelebten Praxis. Eine gute Zusammenarbeit gibt es außerdem mit dem MD und dem Prüfdienst des Verbandes der privaten Krankenversicherung. Bestandteil der Kooperation ist beispielsweise die gegenseitige Übersendung der Prüfberichte sowie Information über die Prüftermine. Außerdem gibt es einen kreisübergreifenden regelmäßigen Austausch mit dem MD zu beispielsweise Prüfungsinhalten. Gemeinsame Regelprüfungen mit dem MD führt der Kreis Olpe nicht durch. Diese haben sich nach den Darstellungen der WTG-Behörde nicht als sinnvoll erwiesen. Zum einen führen diese zu einer hohen Personalbindung in den zu prüfenden Einrichtungen und zum anderen lag der Schwerpunkt oftmals auf der Prüfung durch den MD. Wenn möglich nimmt die WTG-Behörde aber an den Abschlussgesprächen der MD-Prüfungen teil.

Durch die Anpassung des WTG in 2023 wird der Gewaltschutz in den Wohneinrichtungen gestärkt werden. Das betrifft insbesondere die Einrichtungen der Behindertenhilfe inklusive der Werkstätten für behinderte Menschen. Auf die WTG-Behörde kommen damit zeitnah weitere Aufgaben zu, die zu einem zusätzlichen Arbeitsaufwand führen werden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte die Personalausstattung der WTG-Behörde im Hinblick auf die neuen Aufgaben hinterfragen. Der Kreis sollte prüfen, ob ausreichend Personal für die neuen Anforderungen vorhanden ist.

## 5.6 Steuerung und Controlling

### 5.6.1 Pflegeinfrastruktur

#### 5.6.1.1 Pflegelandschaft

➔ Der Kreis Olpe hat sich gegen eine verbindliche Pflegebedarfsplanung entschieden. Die für die Pflegeplanung relevanten Akteure sind gut vernetzt und der Kreis bringt sich aktiv in die Ausgestaltung der Pflegeinfrastruktur ein.

➔ **Feststellung**
Das Angebot an stationären Pflegeplätzen im Kreis Olpe ist unterdurchschnittlich. Der Bedarf an stationären Pflegeplätzen kann aktuell auch nicht durch Plätze in ambulanten Wohngemeinschaften aufgefangen werden.

*Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt in den Kreisen über die kommunale Pflegeplanung. Diese sollte Trends und Handlungsbedarfe aufzeigen, weiterführende Diskussionen initiieren und somit eine auskömmliche Pflegeinfrastruktur fördern. Die Kreise sind gesetzlich verpflichtet,*

*eine den örtlichen Bedarfen entsprechende pflegerische Angebotsstruktur nach Maßgabe des APG NRW sicherzustellen und beziehen hierbei die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ein. Dabei sollen die Kreise im Rahmen der Pflegeplanung für niederschwellige Angebote sorgen, koordinierend tätig werden und durch die Steuerung dieser Angebote, durch die Pflege- und Wohnberatung und durch die Steuerung der Pflegelandschaft dafür sorgen, dass ein Verbleiben in der eigenen Häuslichkeit so lang wie möglich stattfinden kann.*

Der **Kreis Olpe** erstellt seit 2015 eine Pflegebedarfsplanung. Die Zuständigkeit für die Fortschreibung in den gesetzlich vorgeschriebenen Intervallen liegt beim Fachdienst 50. Die letzte Fortschreibung ist in 2021 erfolgt und umfasst die Jahre 2022 bis 2024. Der Kreis hat sich bewusst gegen eine verbindliche Bedarfsplanung entschieden. Der Fachdienst 50 hat ausgeführt, dass eine verbindliche Pflegebedarfsplanung bei Überkapazitäten ein Mittel der Einflussnahme sein kann. Ein solches Überangebot gibt es im Kreis Olpe aber nicht. Der Kreis Olpe geht deshalb davon aus, dass die vorhandene örtliche Planung als Grundlage und Orientierungshilfe für die Weiterentwicklung von teil- und vollstationären Angeboten im Kreis Olpe ausreicht.[33]

Neben der stationären Dauerpflege umfasst die Pflegebedarfsplanung des Kreises Olpe auch Kurzzeitpflege, Tagespflege, Nachtpflege, Hospize, ambulante Pflegedienste, Palliativversorgung, außerklinische Einrichtungen für Intensivpflegepatienten, Wohngemeinschaften, Wohnanlagen mit Service für ältere Menschen und Angebote zur Unterstützung im Alltag. Die Pflegebedarfsplanung gibt damit einen guten Überblick über die Versorgung von pflegebedürftigen Menschen im Kreis Olpe. Die kreisangehörigen Kommunen und dortigen Akteure bindet der Kreis nach den eigenen Aussagen intensiv in die Pflegebedarfsplanung ein. Auch darüber hinaus besteht nach den Angaben des Fachdienstes ein enger und persönlicher Kontakt. Statistische Grundlagen für die Pflegebedarfsplanung sind unter anderem die Pflegestatistik SGB XI, die Einwohner- und Prognosedaten von IT.NRW sowie eigene Berechnungen. Ein wichtiger Bestandteil ist außerdem die jährliche Abfrage und Statistik zur Belegungssituation der stationären Pflegeeinrichtungen. Der Kreis Olpe ergänzt diese bei Bedarf um Fragen zu ausgewählten und aktuellen Themen.

Der Kreis Olpe stellt in der Pflegebedarfsplanung heraus, dass hinsichtlich der Planbarkeit von pflegerischen Bedarfen und Angeboten Zweifel bestehen. Dies fußt unter anderem darauf, dass es für die Prognose der zukünftig zu erwartenden Pflegebedürftigen verschiedene Berechnungsmethoden gibt. Diese führen zum Teil zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Außerdem führt der Kreis an, dass die Entwicklung der Fallzahlen im Bereich der Pflege in der Vergangenheit auch durch Gesetzesänderungen und gesellschaftliche Entwicklungen wesentlich beeinflusst wurde. Diese sind aus Sicht des Kreises nicht planbar. Grundsätzlich fußt jede Pflegebedarfsplanung auf Annahmen zur zukünftigen Entwicklung von Pflegebedarfen. Hierbei kann es sich immer nur um eine Prognose handeln, die ggfs. zu einem späteren Zeitpunkt angepasst werden muss und die sich auch aufgrund von nicht planbaren Faktoren verändert. Dennoch sollte ein Kreis die Pflegebedarfsplanung nutzen, um zukünftige Bedarfe soweit möglich zu erkennen und entsprechende Maßnahmen einzuleiten, um eine wirtschaftliche und bedarfsorientierte Versorgung sicherzustellen. Der Kreis Olpe nutzt für die Vorausberechnung zukünftiger Fallzahlen sogenannte Pflegequoten. Pflegequoten beschreiben den prozentualen Anteil der

[33] Pflegebedarfsplan Kreis Olpe 2022 bis 2024, Seite 6

Pflegebedürftigen an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe. Bezogen auf die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung nimmt der Kreis so eine Schätzung der zukünftig zu erwartenden Pflegebedürftigen vor.

Der Kreis Olpe hat das Kreisgebiet für eine detaillierte Bedarfsanalyse in drei Sozialräume eingeteilt. Der Kreis entspricht damit der Vorgabe des APG im Hinblick auf eine quartiersbezogene Planung. Die Sozialräume sind identisch zu den Sozialräumen in der Jugendhilfeplanung und setzen sich wie folgt zusammen:

- Sozialraum Olpe: Stadt Olpe, Stadt Drolshagen und Gemeinde Wenden.
- Sozialraum Attendorn: Stadt Attendorn und Gemeinde Finnentrop.
- Sozialraum Lennestadt: Stadt Lennestadt und Gemeinde Kirchhundem.

Der Kreis berücksichtigt in der Pflegebedarfsplanung auch die Entwicklung auf Landesebene und bezieht diese in die Analyse ein. Der Kreis Olpe nimmt an, dass die Zahl der Pflegebedürftigen im Kreis ansteigen und deshalb hiesige Versorgungsangebote sowie pflegende Angehörige bedarfsgerecht zu unterstützen sind. Der zusätzliche Bedarf wird vor allem im ambulanten Bereich prognostiziert. Der Ausbau von Tagespflege und alternativen Wohnformen soll an dieser Stelle für weitere Wahlmöglichkeiten bzw. Alternativen zu einer vollstationären Unterbringung sorgen.

Die Kreise sollten darauf achten, dass ein bedarfsgerechtes Angebot an stationären Pflegeplätzen vorhanden ist. Kurzzeitpflegeplätze sollten ebenfalls in einem angemessenen Umfang vorhanden sein. Die nachfolgend dargestellte Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung von Angeboten stationärer Versorgung.

**Anzahl stationärer Pflegeplätze, Kurzzeit- und Tagespflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2020**

| Kennzahl | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW | 8,89 | 7,16 | 8,65 | 10,07 | 11,07 | 12,62 | 30 |
| Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre | 43,33 | 36,10 | 40,60 | 45,95 | 50,83 | 57,51 | 30 |
| Kurzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre | 5,78 | 1,96 | 3,91 | 4,67 | 5,45 | 8,21 | 30 |
| Solitäre Kurzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre | 1,13 | 0,00 | 0,20 | 0,39 | 0,71 | 1,33 | 31 |

| Kennzahl | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Tagespflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre | 6,37 | 2,70 | 4,07 | 4,65 | 6,04 | 9,19 | 31 |

Im Kreis Olpe steht bezogen auf alle Einwohner eine unterdurchschnittliche Zahl an stationären Pflegeplätzen zur Verfügung. Auch auf die Einwohner ab 65 Jahre bezogen ist das Angebot unterdurchschnittlich. Allein die unterdurchschnittliche Pflegeplatzdichte lässt aber noch keine Rückschlüsse auf eine gute oder schlechte Versorgung mit Heimpflegeplätzen zu. Vielmehr spiegelt sich hier auch das Verhältnis von Angebot und Nachfrage wider. Bei einer guten Versorgung pflegebedürftiger Menschen mit ambulanten Angeboten und innerhalb fester familiärer Strukturen wird die Nachfrage nach Heimplätzen allgemein weniger stark ausgeprägt sein. In 2020 stehen im Kreis Olpe insgesamt 1.191 Plätze in 17 stationären Einrichtungen zur Verfügung. Die durchschnittliche Auslastungsquote beträgt lt. Pflegebedarfsplan rund 97 Prozent. Diese faktische Vollbelegung deutet ebenfalls auf einen Bedarf an weiteren stationären Plätzen hin. Diese Einschätzung wird lt. Pflegebedarfsplan von den Einrichtungen bestätigt. Auch eine hohe Anzahl von Bewerbern auf Wartelisten bestätigt dies. Diese Einordnung korrespondiert mit den o. g. Kennzahlen. Die aktuell geplanten Bauvorhaben können den berechneten Fehlbedarf nach den Feststellungen des Kreises Olpe nicht decken. Allerdings können ambulante Wohngemeinschaften zu einer Entlastung der Situation beitragen und einen Teil des Bedarfs auffangen. Diese leisten außerdem einen Beitrag zum langfristigen Verbleib von Pflegebedürftigen in einer häuslichen Umgebung. Nach den Aussagen des Fachdienstes 50 gibt es im Kreis Olpe seit 2018 ambulante Wohngemeinschaften. Die Anzahl hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Dies ist auch auf eine gestiegene Nachfrage bei den Pflegebedürftigen zurückzuführen. In der Mehrheit handelt es sich im Kreis Olpe um anbieterverantwortete Wohngemeinschaften. Die selbst verantworteten Wohngemeinschaften spielen nur eine untergeordnete Rolle. Nach den Feststellungen des Kreises Olpe gibt es im Kreisgebiet aber im Vergleich zu anderen Kreisen noch verhältnismäßig wenige Pflegewohngemeinschaften.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte im Zusammenwirken mit den Trägern den bedarfsgerechten Ausbau der stationären Heimpflege sowie der ambulanten Wohngemeinschaften anstreben.

Bei den alternativen stationären Versorgungsformen wie der Kurzzeit- und Tagespflege ist der Kreis Olpe bei den Kurzzeitpflegeplätzen je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner ab 65 Jahre sehr gut aufgestellt. Mehr als 75 Prozent der Kreise haben eine geringere Versorgungsquote. Die Kurzzeitpflege hat als Entlastungsangebot für Angehörige besondere Bedeutung und kann damit zur Stabilisierung einer häuslichen Pflegesituation beitragen. Trotz der im Vergleich hohen Dichte an Kurzzeitpflegeplätzen kommt der Kreis Olpe zu dem Schluss, dass es zu wenig Kurzzeitpflegeplätze im Kreisgebiet gibt. Insbesondere in Ferienzeiten können demnach nicht alle Nachfragen gedeckt werden. Gerade bei den eingestreuten Kurzzeitpflegeplätzen besteht außerdem die Gefahr, dass sie zu Dauerpflegeplätzen umfunktioniert werden. Allerdings hat der Kreis auch eine vergleichsweise hohe Zahl an solitären Kurzzeitpflegeplätzen. Neben der Kurzzeitpflege tragen auch Tagespflegeangebote dazu bei, eine längere Verweildauer in der häuslichen Umgebung zu ermöglichen. Sie sind deshalb ebenfalls bedeutsam um dem Vorrang einer ambulanten Pflege gerecht zu werden. Das Tagespflegeangebot im Kreis Olpe ist im interkommunalen Vergleich ebenfalls sehr gut aufgestellt.

Zum Stichtag 31.August 2021 gibt es im Kreis Olpe 19 ambulante Dienste, die flächendeckend die ambulante Versorgung von Pflegebedürftigen sichern. Das Angebot ist nach den Feststellungen der Pflegebedarfsplanung aktuell bedarfsdeckend. Die Pflegebedarfsplanung weist aber auch darauf hin, dass eine zukünftig verstärkte Nachfrage bei den ambulanten Pflegediensten dazu führen könnte, dass aufgrund des Fachkräftemangels im Pflegesektor nicht mehr alle Bedarfe gedeckt werden können.

Nicht zuletzt tragen auch die Leistungen zur Unterstützung im Alltag dazu bei, dass ein Verbleib in der häuslichen Umgebung sichergestellt werden kann. Nach den Angaben des Fachdienstes gibt es im Kreisgebiet außerdem eine ausgeprägte Vereinskultur und viele weitere niederschwellige Unterstützungs- und Betreuungsangebote durch beispielsweise kirchliche und caritative Einrichtungen. Diese tragen ebenfalls dazu bei, soziale Isolation zu vermeiden und Menschen im häuslichen Umfeld zu unterstützen. Die Städte und Gemeinden im Kreis Olpe verfügen nach den Darstellungen des Fachdienstes über eine Vielzahl guter und erfolgreicher niederschwellige Unterstützungs- und Betreuungsangebote.

Der Kreis Olpe geht davon aus, dass sich der Fachkräftemangel in der Pflege in den nächsten Jahren verschärfen wird. Dies hängt zum einen mit dem wachsenden Bedarf an Pflegeleistungen zusammen und zum anderen mit dem sinkenden Arbeitskräftepotenzial um die Bedarfe an Pflegefachkräften zu decken. Das hat Einfluss auf die Versorgungsangebote und -strukturen im Kreis und erschwert die Pflegebedarfsplanung. Der Fachkräftemangel ist bereits jetzt ein limitierender Faktor bei dem Aufbau von neuen Angeboten. Das führt dazu, dass die Anbieter als Arbeitgeber aktuell bei der Gewinnung von Fachkräften in einem Konkurrenzverhältnis stehen. Bestimmte Pflege- und Versorgungsformen sind dabei im Vorteil, weil bspw. eine Tagespflegeeinrichtung attraktivere Arbeitszeiten bietet als eine vollstationäre Pflegeeinrichtung. Nach der Darstellung des Kreises können die örtlichen Anbieter, trotz stark rückläufiger Bewerberzahlen, zurzeit noch alle ausgeschriebenen Stellen besetzen. Allerdings nimmt das Besetzungsverfahren längere Zeit in Anspruch. Chancen sieht der Kreis in dem starken Wachstum der Altenhilfebranche, welches auch zu sicheren Arbeitsplätzen für Fachkräfte führt.

Eine „gelingende“ Pflegeinfrastruktur erfordert Kooperation und Vernetzung zwischen allen pflegerelevanten Akteuren. Diese wird im Kreis Olpe unter anderem durch die Kommunale Konferenz Gesundheit, Alter und Pflege sichergestellt. Sie findet zwei Mal jährlich statt. Teilnehmer sind bspw. die an der Versorgung beteiligten Anbieter, Vertreter der Politik und Verwaltung sowie Pflegekassen. Außerdem gibt es im Kreis Olpe ein jährliches Austauschgespräch Pflege mit den Anbietern von pflegerischen Angeboten im Kreis. Der Austausch soll Versorgungslücken und Probleme aufzeigen und auf eine Verbesserung/Optimierung der sozialraumbezogenen Versorgungsstrukturen hinweisen. Zwei Mal im Jahr findet außerdem ein Austauschtreffen mit den Mitarbeitenden von Pflegestützpunkten, den Sozialdiensten bzw. dem Entlassmanagement der Krankenhäuser, Pflegetrainern sowie dem Netzwerk „AGIL - Die Seniorenbüros im Kreis Olpe“ statt. Ergänzend gibt es vier Mal im Jahr einen Erfahrungsaustausch zwischen der Pflegeberatung und den Pflegestützpunkten. Der Kreis steht außerdem im regelmäßigen Kontakt mit Pflegeeinrichtungen, Pflegestützpunkten, Pflegeberatungen und Krankenhaussozialdiensten. Weitere Arbeitsgruppen und Arbeitskreise ergänzen die hier aufgeführten Netzwerke. Der Kreis Olpe unterstützt damit die Vernetzung der relevanten Akteure und bringt sich aktiv in die Ausgestaltung der Pflegeinfrastruktur ein.

#### 5.6.1.2 Pflege- und Wohnberatung

- Der Kreis Olpe stellt eine trägerunabhängige Pflege- und Wohnberatung durch eigenes Personal sicher. Diese unterstützt maßgeblich die Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“. Die Pflegestützpunkte im Kreis Olpe sowie das Netzwerk „AGIL – Die Seniorenbüros im Kreis Olpe“ tragen ebenfalls entscheidend zu einem selbstständigen Leben in der gewohnten Umgebung bei.

- Der Kreis Olpe setzt in der Pflege- und Wohnberatung eine Fachsoftware zur Unterstützung der Beratungsprozesse ein. Das erleichtert die Analyse von Beratungsinhalten, Fallverläufen und dient damit auch der Effektivität der Wohn- und Pflegeberatung.

*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.*

Die Pflege- und Wohnberatung hat als erste Anlaufstelle für Pflegebedürftige und deren Angehörige eine wichtige Funktion. An dieser Stelle kann eine qualifizierte und beratende Zugangssteuerung erfolgen und damit auch dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ Rechnung getragen werden. Über die Pflege- und Wohnberatung haben die Kreise außerdem die Möglichkeit Pflegebedürftige zu erreichen, die häuslich versorgt werden und keine Leistungen nach dem SGB XII beziehen. Durch eine umfassende Beratung dieses Personenkreises besteht die Möglichkeit zukünftige Heimaufnahmen und einen eventuell damit verbundenen Bezug von Hilfe zur Pflege zu vermeiden.

Die Pflege- und Wohnberatung ist in den Kreisen unterschiedlich organisiert. Beispielsweise kann die Beratung durch eigenes Personal zentral erfolgen oder ausschließlich dezentral durchgeführt werden. Der **Kreis Olpe** setzt im Jahr 2020 für die Pflege- und Wohnberatung eigenes Personal mit einem Stellumfang von 0,8 Vollzeit-Stellen ein. Es ist zu beachten, dass der Anteil an pflegebedürftigen Menschen ohne Leistungsbezug im Kreis Olpe besonders hoch ist[34], sodass der Pflege- und Wohnberatung hier eine besondere Bedeutung zukommt.

Die Pflegeberatung informiert und berät ältere und pflegebedürftige Menschen sowie ihre Angehörigen zum Thema Pflege. Die eingesetzte Pflegefachkraft hat im Jahr 2022 eine Weiterbildung im Bereich Wohnberatung erfolgreich abgeschlossen. Damit ist der Kreis auch im Hinblick auf Beratungen zu der barrierefreien Anpassung von Wohnräumen und Wohnumfeldern zur Erleichterung und Ermöglichung von häuslicher Pflege fachlich gut aufgestellt. Das bewertet die gpaNRW positiv. Zusätzlich gibt es im Kreisgebiet seit 2010 drei Pflegestützpunkte. Unabhängig von der Kassenzugehörigkeit beraten und unterstützen hier die Pflegeberaterinnen und Pflegeberater der AOK NordWest, Knappschaft und IKK classic. Alle Beratungsangebote können telefonisch, persönlich oder im Rahmen eines Hausbesuches stattfinden. Der Kreis plant außerdem zukünftig auch digitale Beratungen, insbesondere für pflegende Angehörige, zu etablieren.

Damit das Potenzial der Pflege- und Wohnberatung voll ausgeschöpft werden kann, ist entscheidend, dass die betroffenen Menschen über das bestehende Beratungsangebot informiert

[34] s. Kapitel 5.4.2.1 Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent

werden. Das kann z. B. über Broschüren und Internetangebote erfolgen. Der Kreis Olpe weist unter anderem auf der kreiseigenen Internetseite auf die Möglichkeit der Pflegeberatung und die Kontaktmöglichkeiten hin. Die Website kann auch vorgelesen werden. Allerdings gelangte man zunächst nicht unmittelbar über den Menüpunkt „Pflege und Betreuung“ auf die Seite der Pflegeberatung, sondern erst über eine entsprechende Suche bei einer Suchmaschine oder über die Kategorie „Anliegen A-Z“. Der Kreis hat deshalb in der Zwischenzeit die Informationen zur Pflegeberatung auch direkt unter dem Thema „Pflege und Betreuung“ zugänglich gemacht. Darüber hinaus hat der Kreis Flyer der Pflegeberatung an Ärzte und Apotheken verteilt. Außerdem liegen diese in öffentlichen Gebäuden aus. Der Flyer enthält den Hinweis, dass eine Beratung auch vor der Feststellung einer Pflegebedürftigkeit möglich ist. Nicht zuletzt ist die Pflege- und Wohnberatung auch auf Veranstaltungen wie Seniorenmessen präsent.

Der Fachdienst 50 hat die Pflege- und Wohnberatung vor kurzem an die in der Leistungsgewährung eingesetzte Fachsoftware angebunden. Diese wird nun für die Dokumentation der Beratungstätigkeiten genutzt. Eine Fachsoftware kann Arbeitsprozesse vereinfachen und unterstützen. Außerdem kann sie die Effizienz bei der Dokumentation steigern, Vertretungsmöglichkeiten optimieren und die Datenlage sowie -qualität für Steuerungszwecke verbessern. Bereits in der Vergangenheit hat der Fachdienst 50 jährlich die Anzahl und Schwerpunkte der Beratungen ausgewertet. Die Erstellung von Auswertungen und Statistiken kann durch den Softwareeinsatz nun noch optimiert werden. Der Kreis kann so bspw. noch leichter Aufschluss darüber erlangen, welche Personenkreise bei welchen Problemstellungen welche Art von Beratungen und in welchem Umfang in Anspruch nehmen. Hierüber kann der Kreis den Beratungsbedarf analysieren und z. B. erweiterte Angebote veranlassen. Außerdem kann der Kreis die Beratungsinhalte, Fallverläufe und damit auch die Effektivität der Wohn- und Pflegeberatung mithilfe der Softwareunterstützung leichter evaluieren.

Ergänzt wird das vorstehende Beratungsangebot durch das Netzwerk „AGIL – Die Seniorenbüros im Kreis Olpe“ mit den AGIL Seniorenbüros[35] in allen sieben kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Diese ergänzen, fördern und vernetzen die Angebote für ältere Menschen im Kreisgebiet. Sie arbeiten z. B. mit Verbänden, Institutionen und Verbänden zusammen und vermitteln Hilfsangebote an ältere und pflegebedürftige Menschen sowie deren pflegende Angehörige. Außerdem sind sie Anlaufstelle für Menschen, die sich in diesem Bereich engagieren wollen. Damit unterstützen die Seniorenbüros ein selbstständiges Leben in der gewohnten Umgebung. Der Kreis Olpe hat das Netzwerk in 2011 initiiert und die kreisangehörigen Kommunen bei dem Aufbau der Strukturen vor Ort unterstützt. Seit 2019 liegt die Zuständigkeit für die Seniorenbüros bei den kreisangehörigen Kommunen. Der Kreis Olpe unterstützt die Aufgabenwahrnehmung aber weiterhin finanziell und steht beratend zur Verfügung. Außerdem gibt es zwischen den Seniorenbüros und der beim Kreis angesiedelten Pflegeberatung eine enge Zusammenarbeit. Teilweise führen die Seniorenbüros und die Pflegeberatung auch gemeinsame Hausbesuche durch.

Die Beratungsangebote im Kreis Olpe stärken damit entscheidend die ambulante pflegerische Versorgung und ermöglichen ein möglichst selbstbestimmtes Leben anhand der vorhandenen Angebotsstruktur.

[35] https://www.xn--agil-seniorenbro-wzb.de/

### 5.6.2 Finanz- und Fachcontrolling

➔ Das Fach- und Finanzcontrolling ist beim Kreis Olpe sehr gut aufgestellt.

*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 sinnvoll. Im Fokus steht dabei nicht die Reduzierung von Fallzahlen, sondern der Ausbau von präventiven Angeboten und Maßnahmen. Nur so kann auf einen verringerten Anstieg der Aufwendungen hingewirkt werden. Bei einer bereits erfolgten Aufnahme in der vollstationären Dauerpflege ist eine Rückführung in die häusliche Pflege nur sehr begrenz möglich.

Im **Kreis Olpe** gibt es ein zentrales Finanzcontrolling im Fachdienst Finanzen. Dieser erstellt regelmäßig Controllingberichte, in der Regel drei Mal im Jahr. Diese bestehen aus einem Finanz- sowie Ziel- und Kennzahlenbericht, welche vorab mit den einzelnen Fachdiensten abgestimmt wurden. Hierfür gibt es ein Online-Portal, in dem die Fachdienste aktuelle Prognosedaten sowie Kommentare/Rückmeldungen eintragen können. Der Finanzbericht weist anhand eines Ampelsystems für die einzelnen Produkte die wesentlichen Abweichungen zu den beschlossenen Planansätzen des Ergebnisplans aus. Die Abweichungen sind durch die Fachdienste erläutert.

Der Kreis Olpe nutzt für die Steuerung ein umfangreiches Ziel- und Kennzahlensystem. Neben strategischen Zielen für die Gesamtverwaltung hat der Kreis auch konkrete Ziele in den einzelnen Produkten definiert. Die Zielerreichung wird mithilfe von Grund- und Verhältniszahlen überprüft. Zu den Grundzahlen zählen insbesondere die Fallzahlen. Verhältniszahlen sind beispielsweise der durchschnittliche Nettoaufwand des örtlichen Trägers der Sozialhilfe pro Fall in der stationären Pflege. Der Ziel- und Kennzahlenbericht stellt die einzelnen Produktziele mit den entsprechenden Kennzahlen dar und erläutert ebenfalls wesentliche Abweichungen.

Bei Bedarf gibt es auch direkte Absprachen zwischen dem Fachdienst 20 und dem Fachdienst 50, beispielsweise bei gravierenden Veränderungen oder anlassbezogene Auswertungen zu einzelnen Kostenträgern außerhalb der Controllingberichte. Zusätzlich wertet der Fachdienst 50 selbst monatlich die einzelnen Kostenträger aus, um Entwicklungen frühzeitig erkennen und ggfs. Steuerungsmaßnahmen einleiten zu können.

Der Kreis Olpe bricht das Zielsystem bis auf die einzelnen Beschäftigten herunter. Dementsprechend trifft der Kreis mit allen Beschäftigten Zielvereinbarungen. Die Zielerreichung wird auch hier regelmäßig evaluiert. Ggfs. werden Ziele angepasst oder Maßnahmen zur Zielerreichung vereinbart. Das bestehende Ziel- und Kennzahlensystem bietet der Leitungsebene somit insgesamt eine gute Steuerungsgrundlage.

Das Fachcontrolling im Bereich Hilfe zur Pflege soll dazu beitragen, die notwendigen und geeigneten Leistungen für Pflegebedürftige festzustellen und dabei einen angemessenen Kostenrahmen einzuhalten. Es unterstützt damit die Umsetzung zentraler auf die Leistungserbringung bezogener Ziele. Neben der regelmäßigen Überprüfung der Zielerreichung analysiert der Fachdienst regelmäßig weitere Daten. Hierzu zählt beispielsweise die monatliche Entwicklung der Fallzahlen insgesamt sowie bezogen auf die einzelnen Hilfearten. Außerdem nimmt der Fachdienst bei Bedarf weitere Auswertungen vor, z. B. zu den Fällen je Fachkraft oder der Anzahl von Schenkungsrückforderungsansprüchen. Der Fachdienst wertet außerdem die durchgeführten Beratungen der Wohn- und Pflegeberatung aus, um so Beratungsschwerpunkte evaluieren zu können.

Insgesamt hat der Kreis damit ein gutes Finanz- und Fachcontrolling als Grundlage für die Steuerung der Hilfe zur Pflege aufgebaut.

## 5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - [Hilfe zur Pflege]**

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|---|---|---|---|---|---|
| **Organisation und Personaleinsatz** | | | | | |
| F1 | Der Kreis Olpe hat sowohl bei der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege ambulant als auch bei der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege stationär einen sehr geringen Personaleinsatz. Die Fachkräfte beim Kreis Olpe sind damit für mehr Leistungsbezieher zuständig als die Fachkräfte bei den meisten anderen Kreisen. | 220 | E1 | Der Kreis Olpe sollte die Personalausstattung in der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege über ein Personalbemessungsverfahren überprüfen und ggfs. anpassen. | 221 |
| F2 | Die Personalausstattung in der WTG-Behörde des Kreises Olpe ist durchschnittlich ausgeprägt. Die WTG-Behörde ist zukünftig für weitere Aufgaben zuständig, die bei der Personalbemessung zu berücksichtigen sind. | 223 | E2 | Der Kreis Olpe sollte die Personalausstattung der WTG-Behörde im Hinblick auf die neuen Aufgaben hinterfragen. Der Kreis sollte prüfen, ob ausreichend Personal für die neuen Anforderungen vorhanden ist. | 226 |
| **Steuerung und Controlling** | | | | | |
| F3 | Das Angebot an stationären Pflegeplätzen im Kreis Olpe ist unterdurchschnittlich. Der Bedarf an stationären Pflegeplätzen kann aktuell auch nicht durch Plätze in ambulanten Wohngemeinschaften aufgefangen werden. | 226 | E3 | Der Kreis Olpe sollte im Zusammenwirken mit den Trägern den bedarfsgerechten Ausbau der stationären Heimpflege sowie der ambulanten Wohngemeinschaften anstreben. | 229 |

**Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW**

| Grundzahlen | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|
| Einwohner | 134.983 | 134.808 | 134.775 | 133.955 | 133.362 |
| Einwohner 45 bis unter 65 Jahre | 42.731 | 42.638 | 42.397 | 42.026 | 41.469 |
| Einwohner 65 bis unter 80 Jahre | 18.798 | 18.777 | 18.812 | 18.758 | 18.938 |

| Grundzahlen | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|
| Einwohner ab 80 Jahre | 7.724 | 8.047 | 8.325 | 8.729 | 8.948 |

**Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege**

| Grundzahlen | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Leistungsbezieher inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2** | | | | | |
| Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen | 26 | 27 | 22 | 20 | 25 |
| Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen | 436 | 408 | 409 | 398 | 411 |
| **Summe** | **462** | **435** | **431** | **418** | **436** |
| | | | | | |
| **Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2** | | | | | |
| Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro | 108.403 | 138.352 | -27.698 | 117.623 | 189.246 |
| Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Euro | 4.107.973 | 4.118.251 | 4.424.932 | 4.632.649 | 5.168.972 |
| **Summe in Euro** | **4.216.376** | **4.256.603** | **4.397.234** | **4.750.272** | **5.358.218** |
| | | | | | |
| **Erträge aus Unterhaltsheranziehung und aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen** | | | | | |
| Erträge aus Unterhaltsheranziehung außerhalb von Einrichtungen in Euro | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Einrichtungen in Euro | 203.161 | 193.981 | 146.415 | 64.573 | 109.687 |

| Grundzahlen | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Summe Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro** | **203.161** | **193.981** | **146.415** | **64.573** | **109.687** |
| Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen außerhalb von Einrichtungen in Euro | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Einrichtungen in Euro | 121.658 | 230.347 | 36.755 | 120.301 | 136.275 |
| **Summe Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Euro** | **121.658** | **230.347** | **36.755** | **120.301** | **136.275** |

# 6. Bauaufsicht

## 6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Olpe 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 Bauanträge wurden zum Prüfungszeitraum im Kreis Olpe in Papierform gestellt. Auch die Aktenführung erfolgt über die Papierakte. Das gilt ebenso für die internen und externen Stellungnahmen und alle weiteren Schritte des gesamten Prozesses. Mit der eingesetzten Fachsoftware kann der Kreis sukzessive die digitalen Bearbeitungsschritte einführen, wie den Bearbeitungsbogen und den Schriftverkehr zum Bauantrag. Ab Anfang Dezember 2022 hat der der Kreis Olpe mit einer Testphase der Digitalisierung des Prozesses begonnen. Weitere Schritte sollen im Jahr 2023 folgen, so dass zukünftig die Bearbeitung der Bauakte digital erfolgt.

Mit Blick auf die Digitalisierung des gesamten Baugenehmigungsverfahrens unterstützt die eingesetzte Fachsoftware den zu durchlaufenden Prozess bis zur Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung nur in Teilen. Mit der Nutzung der aktuellen Version dieser eingesetzten Fachsoftware wird zukünftig auch eine Anbindung an das Bauportal des Landes NRW möglich werden. Der Kreis Olpe strebt diese zum Januar 2023 an.

Verzögerungen bei der Umsetzung der Digitalisierung haben sich zunächst durch die festzulegenden Strukturen der digitalen Bauakte und der Nutzung eines Bauportals ergeben. Für die Nutzung des Bauportals NRW hat der Kreis Olpe die aktuelle Fachsoftware entsprechend vorbereitet und strukturiert. Dadurch wird die Aktenführung vereinfacht, die Einholung von Stellungnahmen weiter beschleunigt und verschiedene Auswertungen ermöglicht. Auch sollte der Kreis Olpe die Digitalisierung der Altakten des Bauarchivs für die Zukunft auf der Agenda haben.

Die Verantwortungsbereiche sind durch die Struktur der Bauaufsicht Olpe klar geregelt. Die Amtsleitung sichtet und verteilt die eingehenden Anträge. Der Prozessablauf der Bearbeitung der Bauanträge ist gut strukturiert. Es bestehen klare und nachvollziehbare Regelungen über Entscheidungsbefugnisse. Eindeutige Grundlagen für Ermessenentscheidungen gewährleisten rechtssichere und einheitliche Verfahren. Die erzielten Ergebnisse im Rahmen von Teamgesprächen legt der Kreis Olpe zentral ab. Die Ergebnisse können als zukünftige Entscheidungsgrundlagen genutzt werden, um den umfangreichen Wissenstransfer zu sichern. Optimal wäre eine Einbindung der Entscheidungsgrundlagen auch in die Fachsoftware.

Die gesetzlichen Fristen werden nach eigenen Angaben durch kurze Bearbeitungszeiten eingehalten. Selten macht der Kreis Olpe von der Möglichkeit der Fristverlängerung Gebrauch. Der Kreis Olpe sollte die Laufzeiten der Bauanträge künftig in der Fachsoftware auswerten. So werden die unterschiedlichen Zeiten der Laufzeit insgesamt und ab Vollständigkeit der Anträge erkannbar. Die Laufzeiten der Antragsverfahren werden beispielsweise durch eine mittlere Anzahl an angeforderten Stellungnahmen begünstigt. Eine Gebühr für die Vollständigkeitsprüfung der Bauanträge erhebt der Kreis Olpe nicht.

Bislang hat der Kreis das Vier-Augen-Prinzip für zu treffende Entscheidungen in seinen Baugenehmigungsverfahren noch nicht verankert. Dieses sollte er noch vorsehen, um die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes (KorruptionsbG) zu erfüllen und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen.

Der Kreis Olpe hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Mit Blick auf die bislang durch den Kreis verwendeten Kennzahlen fehlen noch weitere aussagekräftige und steuerungsunterstützende Kennzahlen, zum Beispiel zum Personaleinsatz. Hier könnte er die im Rahmen der überörtlichen Prüfung erhobenen Kennzahlen nutzen und weiter fortschreiben und auch die Kennzahlen zur Fallbearbeitung fortschreiben. Neben der laufenden Fallbearbeitung, ist es auch wichtig zu beobachten, ob mit den vorhandenen Personalressourcen alle Anträge bearbeitet werden können. Im Rahmen eines transparenten Baugenehmigungsverfahrens sollte die Bauaufsicht im Kreis Olpe einen jährlichen Verwaltungsbericht mit steuerungsrelevanten Zielen und Kennzahlen für die interne Steuerung entwickeln.

## 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 Olpe 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.

**Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020**

| Kennzahlen | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Fälle je 10.000 EW* | 54 | 46 | 62 | 66 | 79 | 101 | 27 |
| Fälle je qkm* | 0,93 | 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.

Der **Kreis Olpe** besteht aus sieben Kommunen. Davon sind drei Kommunen mittlere kreisangehörige Kommunen, von denen zwei eine eigene Bauaufsicht haben. In dem Kreisgebiet leben

insgesamt 133.955 Einwohner[36] auf einer Fläche von 712 qkm. Als untere Bauaufsicht ist der Kreis davon für 84.096 Einwohner für fünf kreisangehörige Kommunen und für 490 qkm zuständig. Damit fallen rund 69 Prozent der Gebietsfläche in den Zuständigkeitsbereich der unteren Bauaufsichtsbehörde des Kreises.

Von der Flächengröße betrachtet gehört der Kreis Olpe zu den kleineren Kreisen in Nordrhein-Westfalen. Zwanzig Kreise weisen insgesamt eine größere Gebietsfläche auf. Rund acht Prozent dieser Fläche sind als Siedlungsfläche mit Wohnungsbau-, Industrie- und Gewerbeflächen ausgewiesen. Sie gehören überwiegend dem bauplanungsrechtlichen Innenbereich an, auf denen eine Bebauung im Rahmen der Bebauungspläne zulässig ist. Damit ist die baulich nutzbare Fläche deutlich geringer als im Landesdurchschnitt, der 16,8 Prozent[37] beträgt. Rund 83 Prozent der Kreisflächen sind als Landwirtschaftsfläche, Waldfläche und verschiedene Gewässerflächen ausgewiesen. Die baulich eingeschränkt nutzbare Fläche ist dadurch wesentlich größer als im Landesdurchschnitt mit 76 Prozent[38]. Große Teile der Flächen im Kreis Olpe sind Landschaftsschutz- und Wasserschutzgebiete.

2020 hat der Kreis Olpe im Vergleich zu den anderen Kreisen in Nordrhein-Westfalen bezogen auf die Einwohnerzahl ein eher niedriges Fallaufkommen. In der Prüfung konnte der Kreis Olpe die Summe der Bauanträge nicht getrennt nach einfachem und normalen Baugenehmigungsverfahren ermitteln. Aufgrund der vorliegenden Daten aus der aktuellen Prüfung kann aber davon ausgegangen werden, dass ein hohen Anteil an einfachen Genehmigungsverfahren bei den zu bearbeitenden Bauanträgen anfällt. Dies hängt mit den bebaubaren Flächen bzw. der Bebauungsstruktur der kreisangehörigen Kommunen zusammen, für die die Bauaufsicht zuständig ist.

Die gpaNRW hat für diese Prüfung Grundzahlen aus den Jahren 2019 und 2020 abgefragt. Aus dem Zeitreihenvergleich über zwei Jahre lässt sich kein Trend erkennen. Insgesamt sinken die Fallzahlen von 2019 nach 2020 um sieben Prozent von 491 auf 456 Fälle an. Dies ist nach Angaben des Fachdienstes Bauordnung und Wohnbauförderung vorwiegend auf die Corona Pandemie zurückzuführen. In den vergangenen Jahren hat die Bauaufsicht des Kreises Olpe einen Trend zur Innenraumverdichtung beobachtet.

**Entwicklung der Fallzahlen im Kreis Olpe 2019 und 2020**

| Grundzahlen | 2019 | 2020 |
|---|---|---|
| Summe Bauanträge im normalen und einfachen Genehmigungsverfahren | 491 | 456 |

[36] lt. Kommunalprofil Kreis Olpe von IT.NRW, Stand.2020

[37] Fläche nach Nutzungsarten von IT.NRW, Landesdatenbank, Stand: 2021

[38] Fläche nach Nutzungsarten von IT.NRW, Landesdatenbank, Stand: 2021

### 6.3.2 Rechtmäßigkeit

- Der Kreis Olpe kann auf Grundlage seiner Vorgaben und Regelungen in den von der gpaNRW betrachteten Bereichen rechtssicher agieren und erfüllt nach eigenen Angaben die gesetzlichen Fristen zur Antragsbearbeitung.

- **Feststellung**
  Den Gebührenrahmen schöpft der Kreis Olpe in weiten Teilen aus. Ob die Aufwendungen der Bauaufsicht durch die Erträge gedeckt werden, ermittelt der Kreis nicht. Ermessensentscheidungen legt die Bauaufsicht noch nicht nach festgelegten Strukturen in der Fachsoftware ab.

*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.*

**Einhaltung gesetzlicher Fristen**

Der **Kreis Olpe** hält die in der BauO NRW gesetzte Frist nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit nach eigenen Angaben durchweg ein. Ebenso hält er die Frist zur Entscheidung innerhalb von sechs Wochen in den Fällen nach § 64 Abs. 2 BauO NRW nach Eingang des vollständigen Bauantrags im einfachen Genehmigungsverfahren ein.

In einigen Fällen verzögert die planungsrechtliche Prüfung durch Nachforderungen zu den Bauanträgen das Genehmigungsverfahren. Dies geschieht nach Auskunft des Kreises Olpe beispielsweise oft in den Fällen, in denen die Bauvorlagen fehlerhaft sind. Architekten arbeiten vielfach mit Vollmachten der Bauherren. Daher haben die Bauherren keinen Einblick in die Arbeitsweise der Architekten, wenn diese die Bauanträge unvollständig oder mangelhaft einreichen und sich daher die Bearbeitungszeiten (Fristen) verlängern. Ist absehbar, dass der Fachdienst Bauaufsicht die Sechs-Wochenfrist nicht einhalten kann, nimmt er die Verlängerungsmöglichkeit nach § 64 Abs. 2 BauO NRW in Anspruch.

**Einhaltung gesetzlich vorgesehener Arbeitsschritte**

Hält ein Kreis die in der BauO NRW vorgesehenen Prüfvorgaben ein, so reduziert er mögliche Angriffspunkte beispielsweise in Klageverfahren. Unter anderem sollte eine Bauaufsichtsbehörde den Baubeginn überwachen. Eine Baubeginnanzeige muss beim Kreis immer eingereicht werden. So kann er nachhalten, ob eine Baugenehmigung erlöschen wird, wenn z. B. innerhalb von drei Jahren nach ihrer Erteilung mit der Ausführung des Bauvorhabens nicht begonnen wurde bzw. vor diesem Fristablauf auch kein Verlängerungsantrag gestellt wurde. Die Bauaufsicht im Kreis Olpe überwacht den Baubeginn möglichst bei jedem Bauvorhaben. Die Überwachung der Fristen erfolgt durch die technische Sachbearbeitung. Diese sollte die technischen Möglichkeiten der Fachsoftware zur Fristüberwachung nutzen.

**Objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung**

Durch Einzelfallbesprechungen während der regelmäßig stattfindenden Austauschtermine stellt der Kreis Olpe sicher, dass die Sachbearbeitenden über die getroffenen Entscheidungen informiert sind und sich bei der Abwägung der Entscheidungsgründe unterstützen können. Die Bauaufsicht hat einen digitalen Stichwortkasten eingerichtet, in dem die Beschäftigten getroffene

Entscheidungen ablegen und suchen können. Außerdem erfasst die Bauaufsicht Befreiungen separat, um sicherzustellen, dass in Bebauungsplangebieten einheitlich entschieden wird.

Optimal wäre es, die Kriterien für Entscheidungen bzw. die Ermessensausübung auch in der Fachsoftware zu dokumentieren. Die zentrale gut strukturiere Ablage erleichtert es den Beschäftigten auch bei Mitarbeiterwechseln sich in Themen einzuarbeiten.

- **Empfehlung**
  Die bei der Ermessensfindung berücksichtigten Aspekte sollte der Kreis zukünftig nach einem Ordnungssystem in der Fachsoftware dokumentieren und weiter ausbauen. So können individuelle Abwägungen der Entscheidungsgründe und Kriterien objektiv nachvollzogen werden.

### Gebühren für die Tätigkeiten der Bauaufsicht

Für die Gebührenerhebung zu den baurechtlichen Angelegenheiten kommt innerhalb der Kreisverwaltung Olpe ein abgestimmter Gebührenkatalog zur Anwendung. Dieser orientiert sich an der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO), Tarifstelle 2 (Baurechtliche Angelegenheiten).

Bis vor einigen Jahren hat die Bauaufsicht dreimal jährlich einen Controllingbericht mit Erträgen und Aufwendungen erstellt. Einen Aufwandsdeckungsgrad ermittelt der Kreis Olpe für den Bereich der Bauaufsicht derzeit nicht. Dieser ist aus Sicht der gpaNRW sinnvoll, um zu beurteilen, inwieweit die festgesetzten Gebühren den Aufwand für die erbrachten Leistungen decken. So sollte der Kreis die Deckungslücke in der Bauaufsicht im Haushalt so gering wie möglich halten. Dies kann er über die Kennzahl des Aufwandsdeckungsgrades dokumentieren. Darauf haben zwei Faktoren Einfluss. Erstens die tatsächlich möglichen Gebührentatbestände anzuwenden und zum Zweiten den Spielraum bei Rahmengebühren bei der Festlegung der Gebührenhöhe verursachungsgerecht auszuschöpfen.

Abweichungen vom geplanten Ergebnis geben Anlass, die Ursachen zu hinterfragen: Wird der Gebührenrahmen ggf. doch nicht ausreichend ausgeschöpft? Wie ist die Auslastung des Personals? Nach Auskunft der Bauaufsicht des Kreises erfolgt eine Überwachung der Gebühren über das jährliche Budget des Haushaltes.

Im Kreis Olpe, gehen, wie in anderen Bauaufsichten auch, viele Bauanträge ein, die unvollständig oder fehlerhaft sind. In diesen Fällen fordert die Bauaufsicht die Antragstellenden zur Behebung der Mängel auf. Für diese Vollständigkeitsprüfung können die Bauaufsichten nach Tarifstelle 2.5.2.1 der 40. Verordnung zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung eine Gebühr erheben. Diese für die Vorprüfung festgesetzte Gebühr wird später zur Hälfte auf die Gebühr für die Entscheidung über den Antrag angerechnet. Der Kreis Olpe erhebt bisher keine Gebühr für die Vollständigkeitsprüfung. Der Kreis verzichtet durch sein Vorgehen auf einen Teil seiner Verwaltungsgebühren. Die Leistungen, die die Beschäftigten durch die Vorprüfung erbringen, werden so durch den allgemeinen Haushalt getragen und nicht durch den Verursacher.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Olpe sollte jährlich den Aufwandsdecksgrad auswerten, um die anfallenden Aufwendungen in der Bauaufsicht niedrig zu halten. Außerdem sollte er auch die Ausschöpfung der Möglichkeiten der Gebührenerhebung nach den rechtlichen Vorschriften prüfen.

### 6.3.3 Geschäftsprozesse

- Im Kreis Olpe wird der Prozess der Baugenehmigung standardisiert bearbeitet.

- **Feststellung**
  Dienstbesprechungen und Rücksprachen im Einzelfall geben dem eingesetzten Personal weitgehend Handlungssicherheit. Die schriftliche Dokumentation des Mehraugenprinzips ist nicht einheitlich festgelegt.

*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 einer 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 Fachdienste oder Fachbereiche durchlaufen.

Im **Kreis Olpe** ist der Aufgabenbereich „Bauaufsicht“ im Fachbereich 2 „Umwelt, Ordnung, Bauen, Wohnen“ angesiedelt. Die Bauaufsicht ist dort dem Fachdienst 63 „Bauordnung und Wohnbauförderung angegliedert.

Der Kreis hat die Verantwortungsbereiche in der Bauaufsicht schriftlich durch die Stellenbeschreibungen und die Prozessbeschreibung bis in die Ebene der Prozessschritte geregelt. Da die Beschreibungen des Baugenehmigungsprozesses mit Teilaufgaben, Verantwortlichkeiten und den zu nutzenden Arbeitsinstrumenten mittlerweile rund zehn Jahre alt sind, sollen diese nach Angaben der Bauaufsicht aktualisiert werden. Vor einigen Jahren gab es bereits eine Arbeitsgruppe beim Kreis Olpe, die sich mit den Geschäftsprozessen beschäftigt hat. Durch die Corona-Pandemie konnte sich der Kreis zunächst nicht weiter damit beschäftigen. Die Digitalisierung der Bauaufsicht führt nun dazu, dass die Geschäftsprozesse aktualisiert werden sollen.

In den Arbeitsplatzbeschreibungen sind schriftliche Regelungen zu Entscheidungsbefugnissen und deren Grenzen vorhanden. Diese werden bei Bedarf aktualisiert. Aufgrund der Vorgaben ist die technische Sachbearbeitung für das gesamte Baugenehmigungsverfahren verantwortlich. Stichprobenhaft werden die gefertigten Baugenehmigungen durch die Fachdienstleitung kontrolliert. Eine festgelegte Routine, wann und wie oft die Überprüfung durchzuführen ist, wurde nicht festgelegt. Aktuell werden Entscheidungen beispielsweise durch Absprachen in Dienstbesprechungen geregelt und in der Bauakte oder im Fachverfahren vermerkt. Bei Unsicherheiten erfolgen Rücksprachen im Einzelfall. Dies gibt dem eingesetzten Personal ein gewisses Maß an Handlungssicherheit.

Aus Sicht der gpaNRW sollten in den schriftlichen Regelungen die Befugnisse noch klarer und vor allem verbindlicher geregelt werden. Missverständnisse können damit vermieden werden. Das betrifft auch Regelungen zum Vier-Augen-Prinzip, welche nicht explizit festgelegt wurden.

Im Bedarfsfall werden Vorgänge in Teamsitzungen besprochen und somit die Einbindung der Abteilungsleitung gewährleistet. Aufgrund der Corona-Pandemie werden momentan allerdings weniger Dienstbesprechungen durchgeführt.

➔ **Empfehlung**
Das Vier-Augen-Prinzip zum Ende des Prozesses sollte der Kreis verbindlich in den Arbeits- und Dienstanweisungen fixieren, um den Vorgaben des KorruptionsbG besser gerecht zu werden. Zukünftig kann das Vier-Augen-Prinzip auch in der Fachsoftware hinterlegt und genutzt werden.

Im Kreis Olpe unterstützt die eingesetzte Fachsoftware mit hinterlegten Bearbeitungsbögen einige Arbeitsschritte des Baugenehmigungsverfahrens. Diese enthalten die jeweils zu beachtenden Bearbeitungsschritte, so dass die Sachbearbeitung sicherer agieren kann. Über die Intensität der Softwarenutzung entscheiden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weitestgehend selbstständig. Die eigentliche Bearbeitung des Bauantrages erfolgt mittels der Papierakte und Unterstützung des parallel eingesetzten Fachverfahrens. So wird bereits der Gebührenbescheid mit der Fachsoftware erstellt. Ebenso ist eine Schnittstelle zur Kreiskasse ist vorhanden. Über eine wöchentliche Soll-Ist-Liste werden die Gebühreneingänge dann auch in der Bauaufsicht überwacht.

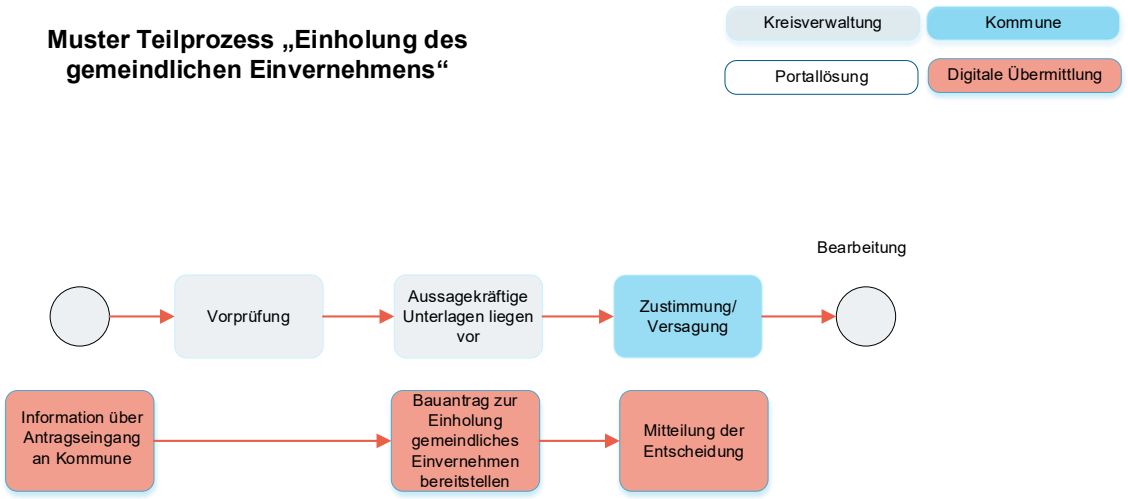
### 6.3.4 Schnittstellen

➔ **Feststellung**
Die notwendigen Beteiligungsverfahren und die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens startet die Bauaufsicht des Kreises Olpe so zeitnah wie möglich, um das Verfahren zu beschleunigen. Das Beteiligungsverfahren führte der Kreis Olpe zum Zeitpunkt der Prüfung hauptsächlich über den Postweg durch.

*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:

**Muster Teilprozess „Einholung des gemeindlichen Einvernehmens“**




Die Bauaufsicht des **Kreises Olpe** startet immer nach Abschluss der formellen (positiven) Vorprüfung so zeitnah wie möglich die Beteiligung der "benötigten" Stellen. Auch bei nur geringen Nachforderungen wird das Beteiligungsverfahren frühzeitig gestartet. Oftmals fügen die Antragstellenden dem Bauantrag schon das gemeindliche Einvernehmen bei. In geringem Umfang erfolgte eine Beteiligung vorab digital per Mail und pdf-Dokument. Mit dem Beginn der Digitalisierung des Prozesses soll zukünftig eine digitale Beteiligung der internen und externen Träger öffentlicher Belange durch den Kreis Olpe erfolgen.

Oft reichen die Bauherren derzeit mehrere Exemplare des Bauantrags ein. Die Bauaufsicht kann somit Entscheidungen und Stellungnahmen gemäß § 71 Abs. 2 BauO NRW nach Eingang eines Bauantrages gleichzeitig einholen (§71 Abs. 3 BauO NRW). Nach Erfahrungen des Kreises Olpe wird dadurch im Verfahrensablauf erhebliche Zeit eingespart.

Die Überwachung der gesetzlichen Fristen gem. § 71 Abs. 2 BauO NRW erfolgt durch die technische Sachbearbeitung. Diese werden durch das eingesetzte Fachverfahren überwacht und angezeigt. Im Regelfall kommen die Unterlagen deutlich früher zum Kreis zurück. Vor Ablauf der Zweimonatsfrist wägt der Kreis ab, ob bei fortgeschrittener Genehmigungsfähigkeit die entsprechende Stelle noch einmal im Sinne der Bürgerfreundlichkeit kontaktiert wird. Ansonsten tritt nach der Frist die gesetzliche Regelung zur Fiktion des gemeindlichen Einvernehmens (§ 36 Abs. 2 BauGB) in Kraft.

Die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens könnte durch eine digitale Beteiligung beschleunigt werden, da beispielsweise die Postlaufzeiten entfallen würden und die Kommune ihre Entscheidung direkt im System übermitteln könnte. Dies möchte der Kreis ab dem Jahr 2023 entsprechend umsetzen. Die Bauaufsicht erwartet neben dem Abbau von Schnittstellen auch eine Prozessverbesserung.

Gleiches gilt für die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange. Diese sollten ebenfalls digital über die Austauschplattform für das digitale Baugenehmigungsverfahren erfolgen. Die dazu erforderlichen Planungen mit den beteiligten Behörden und Kommunen sollten noch im Jahr 2022 starten. Zur Digitalisierung folgen detaillierte Ausführungen im Kapitel 6.3.6 dieses Berichtes.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte seine Planung zur Durchführung der erforderlichen Beteiligungsverfahren mittels digitaler Unterlagen umsetzen, um das Baugenehmigungsverfahren zu beschleunigen.

Der Kreis Olpe teilte im Rahmen der Prüfung mit, die vor genannte Empfehlung zu Beginn des Jahres 2023 umzusetzen.

Die Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen beeinflusst die Dauer des Genehmigungsprozesses. Daher sollten die Beteiligungsverfahren auf das notwendige Maß begrenzt bleiben. Die örtliche Bauaufsicht kann dies jedoch nur in geringem Maße beeinflussen. Meist bestimmen örtliche Strukturen die vorzunehmenden Beteiligungsverfahren. Dazu gehören beispielsweise Gewässer, Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, Denkmäler, Abgrabungsflächen, Altlasten. Diese einzuholenden Stellungnahmen kann der Kreis in der Regel nicht beeinflussen.

Wenn ein Kreis darüberhinausgehend Stellungnahmen anfordert, um zum Beispiel eine spätere Entscheidung abzusichern, dann belasten diese zusätzlichen Stellungnahmen die Bearbeitungsdauer als auch die eingesetzten Personalressourcen. Daher sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen nach Ansicht der gpaNRW stets auf das notwendige Maß beschränkt werden. Als Indikator dazu nutzt die gpaNRW die Kennzahl Stellungnahmen je Bauantrag.

**Stellungnahmen Bauaufsicht 2020**

| Kennzahlen | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag | 2,41 | 1,83 | 2,27 | 2,41 | 3,14 | 5,19 | 24 |
| Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag | 0,92 | 0,62 | 0,89 | 1,13 | 1,43 | 3,74 | 20 |
| Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag | 1,50 | 0,79 | 1,20 | 1,34 | 1,54 | 2,49 | 20 |

Mit einem Wert am Median der Vergleichskreise weisen die eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen je Bauantrag auf keine Auffälligkeit hin. Vergleichsweise überproportional werden im Kreis Olpe viele externe Stellungnahmen benötigt. Nach Angaben des Kreises liegen die Gründe hierfür vor allen Dingen an den gewerblichen Bauten.

### 6.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kreise nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe

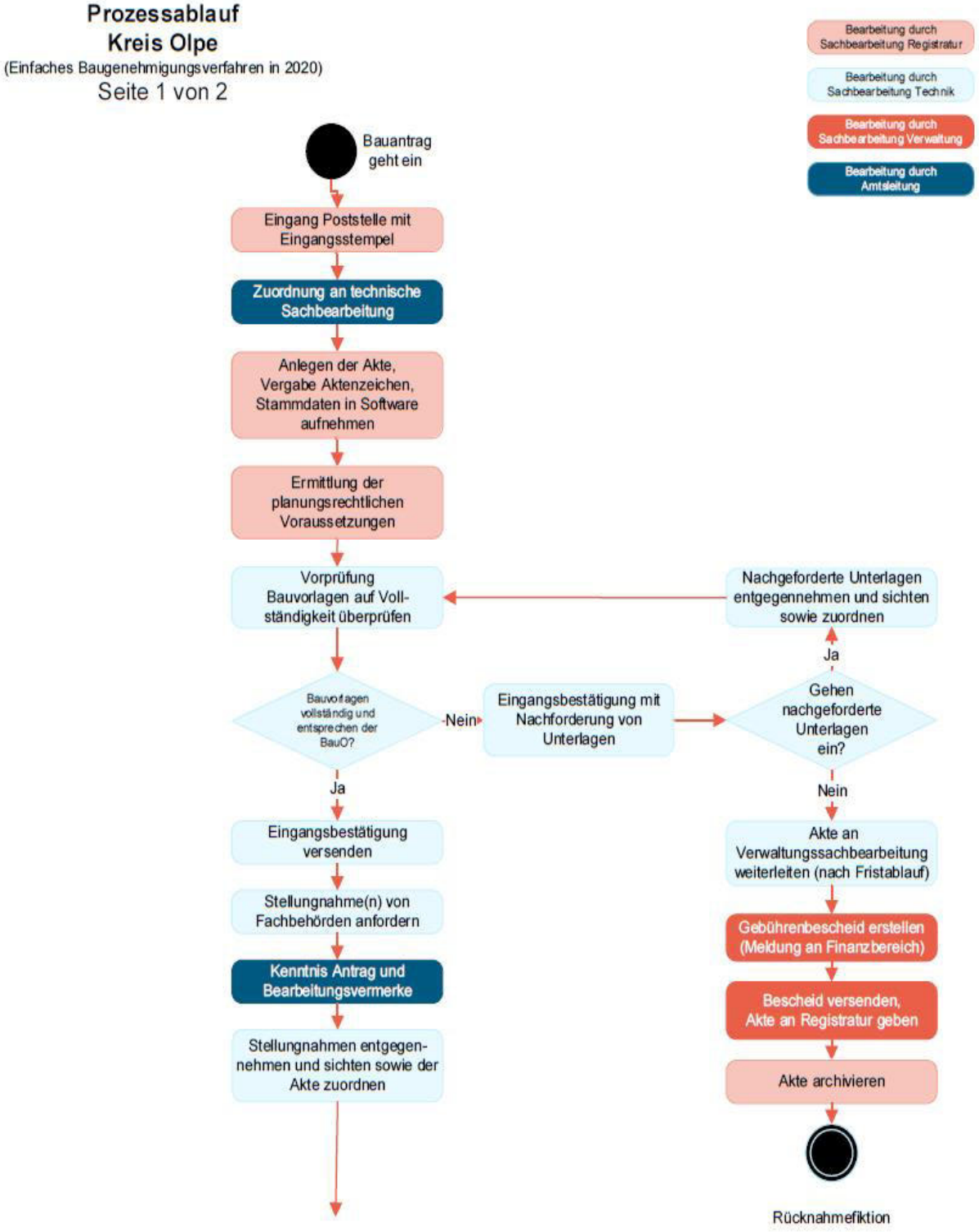
transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen unteren Bauaufsichten. Unterschiede sind bei der Betrachtung so leichter erkennbar.

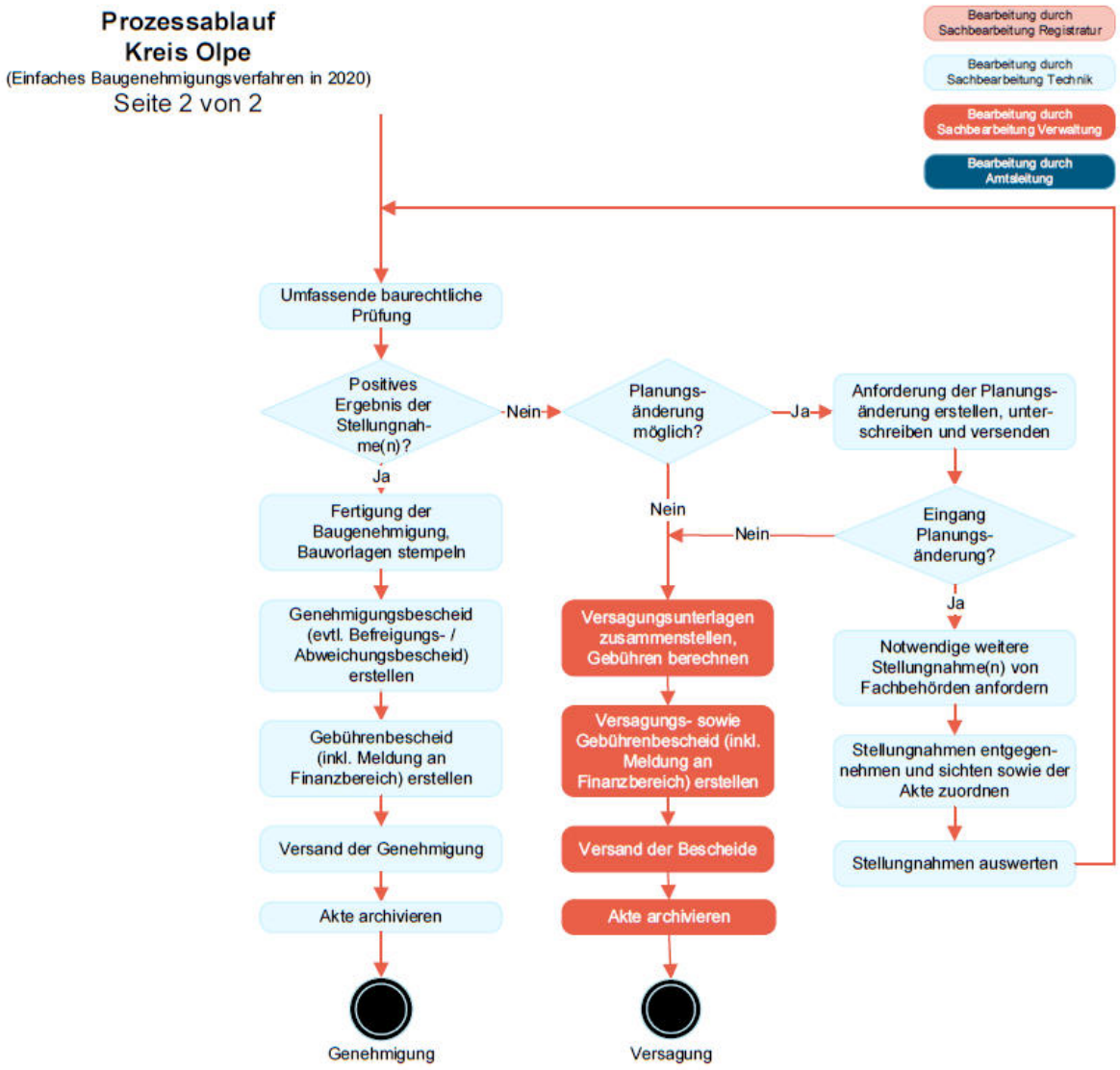
- **Feststellung**
  Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist im Kreis Olpe klar strukturiert. Optimierungspotenzial bietet er aufgrund des fehlenden durchgängigen Einsatzes der Fachsoftware und der rudimentären Digitalisierung.

*Im Baugenehmigungsverfahren sollte ein Kreis ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit diese die Verfahren rechtssicher abwickeln können. Zudem sollten mehrfache Vollständigkeitsprüfungen vermieden werden, um das Verfahren zu beschleunigen.*

Die nachfolgende Grafik stellt den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens zum Prüfzeitpunkt 2022 im **Kreis Olpe** dar:

# Prozessablauf
## Kreis Olpe
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)
Seite 1 von 2






Die Bearbeitung der Bauantragsverfahren erfolgt zum Zeitpunkt der Prüfung im Kreis Olpe hauptsächlich mittels der Papierakte. Das vorhandene Fachverfahren wird parallel eingesetzt. Über allgemeine Geschäftsprozesse, den Stellenbeschreibungen und den in der Fachsoftware hinterlegten Bearbeitungsbögen wird der Prozess des Baugenehmigungsverfahrens unterstützt.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte den Baugenehmigungsprozess auf Grund der Digitalisierung gegebenenfalls anpassen und die Möglichkeiten der Fachsoftware nutzen.

Gleichermaßen ist das Vier-Augen-Prinzip festgelegt. Dieses wird losgelöst von der Fachsoftware, nur beim Antragseingang angewandt, nicht bei der Entscheidung über eine Genehmigung. Nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz[39] sollte dies von mindestens zwei Personen innerhalb der öffentlichen Stelle getroffen werden. In der Regel wird die Entscheidung über eine Genehmigung oder Ablehnung durch die jeweils zuständige Sachbearbeitung aus dem technischen Bereich getroffen. Eine weitere Beteiligung, beispielsweise durch die Vorgesetzten, ist formal nicht vorgesehen. In der aktuellen Software ist die Einbindung der Vorgesetzten nicht hinterlegt (s. Empfehlung Kapitel 6.3.3)

Nach der Vorprüfung der Bauvorlagen entscheidet der Kreis Olpe, ob die Unterlagen vollständig sind oder nicht. Zusammen mit der Eingangsbestätigung erhält der Antragstellende die Mitteilung, ob Unterlagen nachgefordert werden. Der Kreis setzt in der Regel eine Frist von zwei Monaten zur Vervollständigung der Unterlagen. Gleichzeitig weist der Kreis drauf hin, dass der Antrag nach Ablauf der Frist nach der BauO NRW als zurückgenommen gilt. Eine Verlängerung der gesetzten Frist ist nur vor Fristablauf möglich. Eine rückwirkende Fristverlängerung ist wegen der mit Ablauf der Frist gesetzlich fingierten Rücknahme des Antrags nicht mehr möglich.

Zum Fristende prüft der Kreis Olpe, ob alle nachgeforderten Unterlagen vorliegen. In der Regel liegen dem Kreis spätestens nach der fristgemäßen Erinnerung alle Unterlagen vor. In Einzelfällen reichen die Antragstellenden die Unterlagen nicht ein. Dann greift die gesetzliche Rücknahmefiktion, der Antrag gilt kraft gesetzlicher Regelung als zurückgenommen. Der Kreis sendet dem Antragstellenden in diesen Fällen zwei der drei eingereichten Antragsunterlagen zu und generiert einen Gebührenbescheid für die Vollständigkeitsprüfung der Unterlagen. Die dritte Ausfertigung des Antrages übernimmt der Kreis ins Archiv.

Für die Aufforderung zur Mängelbeseitigung bzw. Vervollständigung der Unterlagen hat der Gesetzgeber einen Gebührentatbestand geschaffen. Der Gebührentatbestand für die Vollständigkeitsprüfung ist in Ziff. 2.5.2.1 der 40. Verordnung zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung vom 08. Oktober 2019 geregelt. Die Bauaufsicht Olpe erhebt zurzeit noch keine Gebühren für die Nachforderung von fehlenden Unterlagen zu Beginn des Antragsverfahrens. Hier entgehen der Bauaufsicht Gebühren für geleisteten Mehraufwand.

Im Falle des Eintritts der Rücknahmefiktion können die Kommunen und Kreise für den Verwaltungsaufwand keine Gebühren fordern. Eine Gebühr ist für den Eintritt der Rücknahmefiktion nicht vorgesehen, da die Rechtsfolge sich unmittelbar aus dem Gesetz ergibt und somit keiner behördlichen Amtshandlung mehr bedarf. Die Bauaufsicht Olpe erhebt in den Fällen, in denen die Unterlagen nicht vervollständigt werden, eine Gebühr für die bisherige Antragsbearbeitung. Die Gebühr im Falle des Eintritts der Rücknahmefiktion sollte der Kreis Olpe gemäß den Handlungsempfehlungen des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung Nordrhein-Westfalen[40] vom Januar 2019 nicht erst zum Zeitpunkt der Rücknahmefiktion erheben, sondern zum Zeitpunkt der Aufforderung zur Vervollständigung der Unterlagen.

[39] Ab 01. Juni 2022 findet sich diese Regelung in § 11 Satz 2 KorruptionsbG

[40] MHKGB NRW

→ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte die Gebühren für die Nachforderung der Unterlagen direkt mit der Anforderung erheben. Erinnerungen an die für nachzureichende Unterlagen gesetzte Frist darf er nur vor Eintritt des Fristendes vornehmen.

### 6.3.6 Digitalisierung

→ **Feststellung**
Der Digitalisierungsstand im Fachdienst Bauaufsicht steht zum Zeitpunkt der Prüfung noch am Beginn der Umsetzung. Einen Zeitplan hat der Kreis Olpe erstellt. Einheitliche Vorgaben zu Strukturen und Prozessen erarbeitet er sukzessive.

→ Die Corona-Pandemie hat die Arbeit in der Bauaufsicht erschwert. Durch flexible Präsenzzeiten vor Ort und im Homeoffice konnten die Erreichbarkeit und die Einhaltung von Fristen im Kreis Olpe eingehalten werden.

*Die Bauanträge sollte ein Kreis elektronisch annehmen, abschließend elektronisch bearbeiten und ebenso archivieren. Hierbei sollte er die folgenden wesentlichen Aspekte für das Baugenehmigungsverfahren bereits umgesetzt oder zumindest mit der Umsetzung begonnen haben:*

- *Ein Kreis kann Bauanträge digital über eine Plattform annehmen. Der Antragsvordruck wird dabei automatisch in die Fachsoftware übernommen.*
- *Ein Kreis scannt Bauanträge in Papierform zu Beginn des Prozesses ein und bearbeitet sie in Folge ausschließlich in digitaler Form.*
- *Ein Kreis kann sämtliche schriftlichen Kontakte mit dem Bauvorlagenberechtigten sowie dem Antragsteller über die Plattform abwickeln.*
- *Ein Kreis führt die Prozesse des gemeindlichen Einvernehmens sowie die Beteiligung interner und externer Dienststellen ausschließlich in elektronischer Form durch.*
- *Ein Kreis verfügt über ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem zur Ablage von elektronischen Bauakten. Altakten werden eingescannt und ebenfalls elektronisch archiviert.*

Im Dezember 2020 informierte das Land die Kommunen über den Start des Bauportals NRW, unter anderem mit einer Handreichung zum Bauportal. Die weitere Entwicklung in diesem Bereich kann auch für die Umsetzung einer Digitalisierungsstrategie im **Kreis Olpe** hilfreich sein und sollte daher bei der Umsetzung der nächsten Schritte zur Digitalisierung beachtet werden.

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. 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 Bearbeitung der Baugenehmigungsverfahren erfolgt zum Prüfzeitpunkt im Kreis Olpe noch in Papierform. Daneben werden parallel digitale Bearbeitungsschritte in der Fachsoftware vorgenommen. Andere am Genehmigungsverfahren beteiligten Fachämter sind nicht an der eingesetzten Software angebunden. So kann beispielsweise nicht direkt auf die gespeicherten Informationen zum Bauantrag zurückgegriffen und die Stellungnahme in die Software eingegeben werden. Das Programm liefert nur eine eingeschränkte Unterstützung für die Sachbearbeitung.

Die Annahme von digitalen Bauanträgen ist in der Bauaufsicht des Kreises Olpe mit der eingesetzten Fachsoftware grundsätzlich möglich. Es fehlten allerdings die Möglichkeiten, Unterlagen digital über ein Portal einzureichen oder die per Post eingehenden Bauanträge einzuscannen. Momentan entsteht durch die Bearbeitung mittels konventioneller Bauakte und der Fachsoftware teilweise doppelter Erfassungsaufwand.

Der Kreis Olpe hat eine Zeitplanung zur Digitalisierung des Bauantragsverfahrens aufgestellt. Ab Anfang 2023 will der Kreis die Testphase beginnen, dann sollen alle eingehenden Bauanträge eingescannt werden. Dazu muss der Kreis einen Scanner beschaffen, um die Bauanträge und die zugehörigen Unterlagen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einzuscannen. Neben der technischen Ausstattung benötigt der Kreis nach eigenen Angaben auch Personal für diese Tätigkeit. Entscheidungen dazu muss der Kreis noch treffen.

Durch ein zügiges Einscannen der Anträge kann der Kreis im laufenden Verfahren bereits schnell und ohne großen Aufwand von verschiedenen Stellen darauf zugreifen. Zudem wird ein späteres elektronisches Archivieren beschleunigt. Eine reine Papierakte ist zwar auch im wörtlichen Sinne „medienbruchfrei“ – die gpaNRW sieht die digitale Akte aber als Voraussetzung für ein beschleunigtes Verfahren an. Der Kreis strebt außerdem an, das Portal des Landes als „Internet-Plattform“ zum Austausch der digitalen Bauakte und weiterer Unterlagen zu nutzen. Ob dies von Seiten des Landes möglich ist, wird sich in den nächsten Wochen herausstellen.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens wie geplant umsetzen. Die Digitalisierung des Bauakten-Archivs sollte ebenfalls ein zukünftiges Projekt sein.

Für das einfache und schnelle Auffinden von Akten ist die Aufstellung eines Aktenplanes notwendig. Nur so ist es im Vertretungsfall möglich, Vorgänge schnell aufzufinden und weiter zu bearbeiten. Ein solcher Aktenplan ist in der Bauaufsicht des Kreises Olpe vorhanden. Die vorhandene Registratur in der Bauaufsicht sortiert und vergibt die Aktenzeichen. In der Fachsoftware werden die Aktenzeichen der einzelnen Vorgänge geführt. Ein Dokumentenmanagementsystem befindet sich in der Kreisverwaltung Olpe im Aufbau. Mit der Einführung in der Bauaufsicht könnten anhand dessen die Vorgänge abgelegt und z. B. auch von Vertretungskräften einfach aufgefunden werden.

Der Kreis Olpe muss noch entscheiden, wie zukünftig die Altakten digitalisiert werden können. Folgende Fragen sollte der Kreis Olpe zur Digitalisierung der Akten auch klären:

- Welche fachliche Qualifikation muss das Personal besitzen und wie hoch ist der Personalaufwand?

- Werden generell alle Akten / Altakten eingescannt? Welche Dokumente sollen in ein (digitales) Archiv überführt werden?

→ **Empfehlung**
Alle Vorgänge der Bauaufsicht im Kreis Olpe sollten nach der gleichen Systematik in die Fachsoftware und das zukünftige Dokumentenmanagementsystem integriert werden. Dazu sind Papier-Akten zum Beginn des Prozesses einzuscannen. Die einzupflegenden Informationen zum Vorgang sollten nach abgestimmten Kriterien vorgenommen werden.

Wichtige Verfahrensschritte für die sich eine elektronische Kommunikation anbietet, sind vor allem der Austausch mit dem Bauherrn bzw. Entwurfsverfasser/der Entwurfsverfasserin sowie die Beteiligung von internen und externen Stellen im Stellungnahme-Verfahren. Die vorhandene Software wird in der Bauaufsicht des Kreises Olpe in Teilen für die Vorgangsbearbeitung genutzt. Anfragen zu den Bauanträgen oder ähnliches erfolgen per Mail oder Post. Digitale Anfragen werden ausgedruckt und zur vollständigen Papierakte geheftet, wenn der Inhalt der Anfrage wichtig für den Genehmigungsprozess ist. Die externen Stellungnahmen werden nicht digital, sondern in Papierform angefordert. Eine elektronische Übermittlung ist nicht möglich, da die Antragsunterlagen Bestandteil der Anforderung sind. Die Stellungnahmen gehen zum größten Teil per Post ein. Durch diese papierbasierte Bearbeitung war bisher keine Reduzierung des Arbeitsaufwandes möglich. Eintragungen in die Bauantragsunterlagen können durch die externen Stellen aktuell nur in der Papierversion erfolgen.

Mit der Digitalisierung des Prozesses und der geplanten Nutzung des Landesportals könnte die Einholung von Stellungnahmen digital erfolgen. Auch die Bearbeitung der Antragsunterlagen wird dann digital möglich sein. Der Kreis Olpe möchte auch die Baugenehmigung digital erteilen, die technischen Voraussetzungen für digitale Einträge und Unterschriften hat er bereits geklärt. Wenn es der Wunsch des Antragstellenden ist, eine ausgedruckte Baugenehmigung zu erhalten, wird der Kreis dies auch ermöglichen; dies soll nicht der Regelfall werden.

In der Bauaufsicht des Kreises Olpe wurde vor der Corona-Pandemie die Möglichkeit von Homeoffice wenig genutzt. Umso schwieriger war mit Beginn der Pandemie die Umsetzung, da eine entsprechende Technik nicht ausreichend zur Verfügung stand. Nach einer Übergangsphase ist es jetzt für fast alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter möglich, grundsätzlich im Homeoffice zu arbeiten. Mit dem Einsatz von Laptops mit Dockingstation wird über eine abgesicherte Verbindung zu den Servern im Kreishaus die digitale Kommunikation aufrechterhalten. Ebenso wird die telefonische Erreichbarkeit durch Umleitungen auf die Privatnummern gewährleistet. Da die Bauakten nicht digital vorliegen und bearbeitet werden können, müssen diese zum Bearbeiten von den Sachbearbeitenden zwischen Kreishaus und Homeoffice transportiert werden. Die Bescheide können folglich nur im Kreishaus gedruckt und verschickt werden. Mit der Digitalisierung des Genehmigungsprozesses wird sich dies ändern.

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 im Kreis Olpe zum 30. April 2022 auch die Anzahl der Kreise zu unterschiedlichen Anforderungen der Digitalisierung, die diese erfüllen.

**Überblick über die Erfüllung der Anforderungen Digitalisierung zum 30. April 2022**

| Anforderung | Status des Kreis Olpe | 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 | 11 |
| Musterschreiben sind in der Fachsoftware hinterlegt. | ja | 25 |
| Die Beteiligung von internen und externen Stellen erfolgt elektronisch über die Plattform. | nein | 10 |
| Die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens erfolgt elektronisch über die Plattform. | nein | 9 |
| Die Überwachung von Fristen erfolgt mithilfe der Fachsoftware. | ja | 25 |
| Es sind verbindliche Prozessschritte in der Fachsoftware hinterlegt. | ja | 20 |
| Die Festlegung der Gebührenhöhe wird durch die Fachsoftware unterstützt. | ja | 24 |
| Aktuelle Bauakten werden elektronisch archiviert. | nein | 15 |
| Es gibt ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem (alternativ: Aktenplan) anhand dessen Vorgänge abgelegt und z. B. auch von Vertretungskräften einfach aufgefunden werden können. | ja | 25 |
| Altakten werden eingescannt und elektronisch archiviert. | nein | 20 |

Die aktuelle Entwicklung im Kreis Olpe zur Digitalisierung der Bauakte wirkt sich positiv auf den hier abgebildeten Status zum Zeitpunkt vor der Digitalisierung aus.

### 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**
  In 2020 stand weniger Personal zur Bearbeitung der neuen Falleingänge zur Verfügung als im Vorjahr. Im Kreis Olpe gab es weniger Antragseingänge in den Betrachtungsjahren als

bei anderen Kreisen. Neben den Antragseingängen hat der Kreis auch Anträge aus Vorjahren zu bearbeiten.

*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.

Bei den fallbezogenen Kennzahlen hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im einfachen Baugenehmigungsverfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Baugenehmigungsverfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für die gpaNRW bestätigt: die Zusammensetzung der Fälle wies in den bislang durchgeführten Prüfungen keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

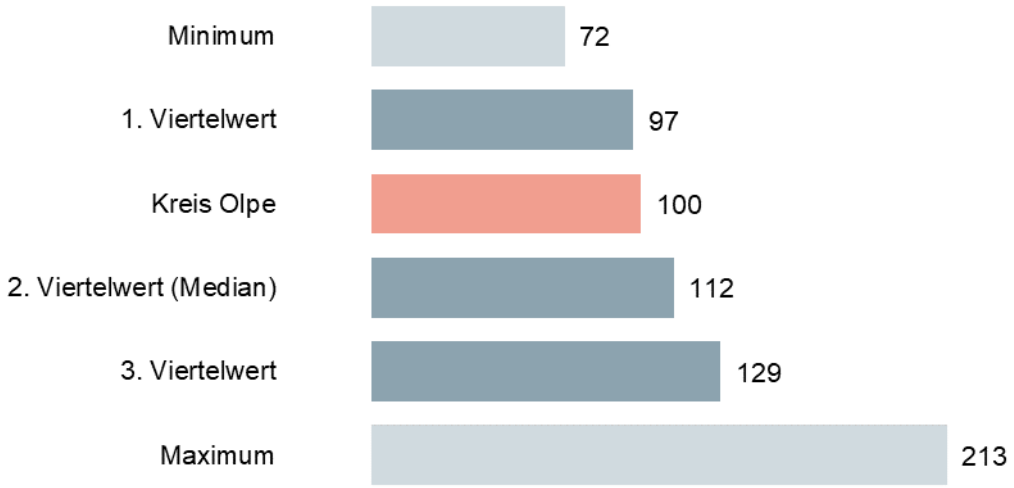
Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet: inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei haben wir alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben der Bauaufsicht/ Bauordnung wie beispielsweise den Denkmalschutz, bauordnungsbehördliche Angelegenheiten oder Klageverfahren sind bei allen Kreisen nicht mit eingeflossen.

In dem hier betrachteten Personaleinsatz haben wir alle Tätigkeiten, die im Rahmen eines Bauantrages zu erledigen sind, in die Betrachtung einbezogen. So gehören neben dem allgemeinen Prüfungsvorgang die Erstellung des Gebührenbescheides, die Zeit, um den Antrag zu archivieren, die Bauberatung etc. zur Bearbeitung. Anteile über diese Tätigkeiten hinaus wurden außenvorgelassen.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Baugenehmigungen und der Bearbeitung der förmlichen Voranfragen/ Vorbescheide sind beim **Kreis Olpe** in 2020 insgesamt 5,44 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten sind 0,43 Vollzeit-Stellen für den Overhead.

Da eine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/ Vorbescheide“ sowie „Bauberatung“ nicht in allen Kreisen möglich war, stellt die gpaNRW wie eingangs zu diesem Kapitel beschrieben, die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“ dar. Der Kreis Olpe hat für das Jahr 2020 insgesamt 5,01 Vollzeit-Stellen hierfür angegeben, die in die Auswertungen eingeflossen sind. Zur Sachbearbeitung werden qualifizierte Fachkräfte eingesetzt, die beispielsweise Architekt/in, Bauingenieur/in, Verwaltungswirt/in, Verwaltungsfachangestellte oder Bachelor of Laws sind.

**Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020**




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




In der Bauaufsicht des Kreises Olpe wurden 2020 insgesamt 501 Bauanträge und Bauvoranfragen eingereicht. Bei 5,01 Vollzeit-Stellen entfallen auf eine Stelle in der Bauaufsicht somit rechnerisch 100 zu bearbeitende Fälle. Der Kreis Olpe liegt damit unter dem Median der erfassten Vergleichskreise. Im Jahr 2019 lag die Anzahl der Fälle je Vollzeit-Stelle bei 96 Fällen. Neben 548 Falleingängen war die Bauaufsicht mit 5,70 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung besetzt. Im interkommunalen Vergleich 2019 lag der Kreis Olpe damit minimal über dem Median der Kreise. Zum Kerngeschäft der Bauaufsicht Olpes gehören Bauanträge für große Gewerbebetriebe zum Beispiel in den Gewerbegebieten Attendorn und Wenden. Nicht selten gehören zur Abwicklung der Anträge auch die Beratung von Anfragen und Bedenken aus der Bürgerschaft. Diese binden die Personalressourcen der Bauaufsicht.

Der Stellenbedarf wird im Kreis Olpe durch den Fachdienst „Bauordnung und Wohnbauförderung“ ermittelt. Sie wird aus der durchschnittlichen Fallzahlenbelastung der Bauanträge abgeleitet. Abgesehen von zeitlichen Verzögerungen durch Auswertungen, Personalwechseln etc. ist die formale Stellenausstattung der Soll- und Ist-Stellen nach Angaben der Bauaufsicht allgemein stimmig. Trotz der jährlichen Personalplanung sind geplante und ungeplante Fluktuationen nicht zu vermeiden.

In den nächsten Jahren werden mehrere erfahrene Kräfte durch Altersfluktuation aus dem Dienst ausscheiden, unter anderem die Fachdienstleitung. Freie Stellen können nicht immer sofort besetzt werden, eine längere Stellenvakanz ist aber unüblich. Durch das große Stellenangebot in den Verwaltungen wechseln Fachkräfte öfter, die Fluktuation hat zugenommen. Seit Jahren steigt daher der interne Aufwand für die Einarbeitung der neuen Fachkräfte.

Zum großen Teil sind wenige langjährige und erfahrene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Bauaufsicht tätig. Durch die Fluktuationen der vergangenen Jahre ist nach Angaben des Kreises in der Bauaufsicht eine gleichmäßige Altersstruktur vorhanden. Die meisten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind in Teilzeit tätig, so dass von den rund zehn Mitarbeiterinnen/Mitarbeitern nur drei in Vollzeit beschäftigt sind.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte absehbare Altersfluktuationen in der Personalplanung berücksichtigen. So können frühzeitig geeignete Fachkräfte angeworben oder ausgebildet werden, damit der Wissenstransfer weiterhin durch die erfahrenen Fachkräfte gewährleistet wird.

**Weitere Kennzahlen 2020**

| Kennzahlen | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung (ohne Bauberatung) | k.A. | 93 | 108 | 135 | 155 | 243 | 17 |
| Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung) | 92 | 56 | 83 | 94 | 108 | 191 | 27 |
| Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in % | k.A. | 7,51 | 19,30 | 25,40 | 32,84 | 50,42 | 19 |

Der Kreis Olpe konnte die Stellenanteile, die er für die Sachbearbeitung Baugenehmigung ohne Bauberatung einsetzt, nicht separieren. Allerdings konnte die Anzahl der Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. der Bauberatung ausgewertet werden. Die Betrachtung der Personalkennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ zeigt die Belastung durch neue Fälle. Die Kennzahl „Bescheide je Vollzeit-Stelle“ betrachtet dagegen die abschließend bearbeiteten Anträge. Bei der Kennzahl „Bescheide je Vollzeitstelle“ liegt der Kreis Olpe unauffällig am Median.

Die Auswertungen aus der Fachsoftware des Kreises Olpe ergaben ein Verhältnis von 56,80 Prozent an unerledigten Bauanträgen zum 1.Januar im Vergleich zu den neuen Bauanträgen. Eine intensive Recherche des Kreises ergab, dass sich dieser sehr hohe Wert dadurch ergibt, dass bisher die Eintragungen in der Fachsoftware nicht durchgängig erfolgten. Nicht alle bearbeiteten Fälle wurden als erledigt gekennzeichnet. Die Kennzahl wird deshalb nicht für den Kreis Olpe dargestellt. Er sollte dies zum Anlass nehmen, jeden Prozessschritt der digitalen Aktenführung verbindlich vorzugeben.

Aus den erfassten Grunddaten ergibt sich für den Kreis Olpe ein höheres Verhältnis der unerledigten Bauanträge zum 1. Januar zu den neuen Bauanträgen als in den meisten anderen Kreisen. Diese Anträge müssen die Beschäftigten neben den neu eingehenden Fällen eines Jahres bearbeiten. Deshalb ist es wichtig zu beobachten, wie sich die unerledigten Fälle entwickeln. Je nachdem, ob es der Bauaufsicht gelingt, diesen Anteil zu senken oder ob er sich weiter erhöht, ergibt sich ein Handlungsbedarf. Der Kreis Olpe hatte nach eigenen Angaben zum 01. Januar 2019 einen Bestand an 126 unerledigten Bauanträgen. Da es sich zum Teil um Fälle handelt, die erledigt sind und nur in der Fachsoftware nicht entsprechend gekennzeichnet wurden, sind sie in der folgenden Tabelle nicht eingetragen. Die gpaNRW hat im Folgenden hilfsweise berechnet, ob die unerledigten Fälle steigen.

| Grundzahlen | 2019 |
|---|---|
| Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2019 lt. Auskunft des Kreises | k.A. |
| + Summe Bauanträge insgesamt 2019 | 491 |
| - zurückgenommene Bauanträge 2019 | 35 |
| - Baugenehmigungen 2019 | 438 |
| - Ablehnungen 2019 | 1 |
| **Unerledigte Bauanträge zum 01. Januar 2020** | **17** |

| Grundzahlen | 2020 |
|---|---|
| Errechneter Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2020 | 17 |
| + Summe Bauanträge insgesamt 2020 | 456 |
| - zurückgenommene Bauanträge 2020 | 19 |
| - Baugenehmigungen 2020 | 420 |
| - Ablehnungen 2020 | 5 |
| **Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2021** | **29** |

Aus den erfassten Grundzahlen (Bauanträge, Erledigungen) für den Kreis Olpe ergibt sich rechnerisch ein Anstieg der unerledigten Fälle von 2020 zum 01. Januar des Jahres 2021 von 29 Fällen. Der Anteil der laufenden unerledigten Fälle im Vergleich zu neu eingehenden Anträgen ist damit relativ gering.

**Fallzahlen zu Bauanträgen Kreis Olpe 2019 bis 2020**

| Grundzahlen | 2019 | 2020 |
|---|---|---|
| Summe Bauanträge im normalen und einfachen Genehmigungsverfahren | 491 | 456 |
| Unvollständig eingegangene Bauanträge | 353 | 341 |
| Summe eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen | 1.246 | 1.101 |

Nach Aussage der Bauaufsicht ist im zuständigen Kreisgebiet unter anderem eine starke Industrie mit vielen mittelständischen Unternehmen ansässig. Diese Anträge sind häufig arbeitsintensiver und verursachen einen höheren Arbeitsaufwand, als private Bauvorhaben. Dafür

spricht auch die im interkommunalen Vergleich hohe Anzahl an eingeholten externen Stellungnahmen je Bauantrag. Dieser Wert liegt beim Kreis Olpe am dritten Viertelwert. Weitere Gründe können, neben den zunehmenden Anträgen, der hohe Anteil unvollständig eingegangener Bauanträge sein. Weitere Ausführungen zu den o. g. Fallzahlen finden sich im anschließenden Kapitel 6.3.8 Bauberatung.

Da der Kreis Olpe die Stellenanteile nicht weiter aufteilen konnte, werden die nachfolgenden Kennzahlen bezogen auf förmliche Bauvoranfragen und Vorbescheide tabellarisch zur Information aufgeführt

**Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020**

| Kennzahlen | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide | k.A. | 69 | 107 | 135 | 156 | 253 | 17 |
| Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide | k.A. | 0 | 61 | 69 | 111 | 237 | 17 |

Die Datenerhebung für 2019 und 2020 zeigt, dass die Anzahl der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung in den Kreisverwaltungen im interkommunalen Vergleich eine hohe Spannbreite aufweist. Beide Bereiche haben an der täglichen Arbeit einen durchaus relevanten Anteil und sollten bei der Planung des Personaleinsatzes berücksichtigt werden.

➔ **Empfehlung**
Die Bauaufsicht des Kreises Olpe sollte zukünftig die hier dargestellten Personalkennzahlen erheben und fortschreiben. Bei einem anhaltenden Trend der Zunahme von Bauvoranfragen und Vorbescheiden sollten diese in die Personalplanung einfließen, um Bearbeitungszeiten und Arbeitsbelastungen in der Sachbearbeitung besser planen zu können.

### 6.3.8 Bauberatung

➔ **Feststellung**
Das Angebot auf der Homepage des Kreises Olpe zum Thema Bauen ist ausbaufähig hinsichtlich der Terminvergabe und weiteren Unterlagen für die Antragsteller. Die Bauberatung erfolgt auf Nachfrage über die zuständige Sachbearbeitung.

*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.*

Eine Bauberatung gibt Bauinteressenten im Wesentlichen Informationen zu verfahrensrechtlichen und baulichen Fragen. Um möglichst viele Bauwillige zu erreichen, bietet es sich an, die Informationen digital, in Papierform und persönliche Termine verfügbar zu machen. Die Bauberatung muss dabei nicht immer mit einem persönlichen Kontakt verbunden sein. So kann aus Sicht der gpaNRW die Zahl der entscheidungsfähigen Anträge erhöht werden. Die Antragsbearbeitung wird erleichtert und möglicherweise können spätere Nachforderungen oder auch eine Rücknahme des Antrages so verhindert werden.

Auf der Internetseite des **Kreises Olpe** sind grundlegende Informationen mit wenigen Klicks verfügbar. So erscheint über das Themenfeld “Bauen & Wohnen“ ein Auswahlmenü zu verschiedenen generellen Informationen und letztlich Kontaktdaten zu Ansprechpersonen in der Bauaufsicht. Für Bauinteressierte stehen im Geoportal neben den Liegenschaftskarten weitere Kartendienste bereit. Die jeweiligen Bebauungspläne aus den Kommunen sind nicht verfügbar, bzw. nicht verlinkt. Diese sind nur direkt über die jeweilige Homepage der Kommunen abrufbar.

Mit der Übersichtsseite „Bauen & Wohnen“ des Kreises steht dem Bauinteressierten der Einstieg in übersichtlicher Form zur Verfügung. Bei der künftigen Weiterentwicklung des Informationsangebotes sollte der Kreis Olpe aber überlegen, wie er auf seiner Homepage weitere Informationen mit hohem Informationsgehalt zum Thema Bauen hinterlegen könnte.

Dazu sollten weitere Informationen zu möglichst vielen Fragen rund um das Thema Bauen zur Verfügung gestellt werden. Über Verlinkung könnten beispielsweise Kontaktdaten, Genehmigungsgrundlagen, die Bebauungspläne im Geoinformationssystem und dem Bereich Bauen Online geöffnet werden. In den interaktiven Karten werden dann die bestehenden Bebauungspläne der kreisangehörigen Kommunen eingebunden und sind einsehbar. Dazu sollte der Internetauftritt zum Thema Bauen mit (Fach-) Informationen, FAQ’s, Verlinkungen zu weiterführenden Informationen und pdf-Dokumenten angereichert werden. Damit bekommt der interessierte Bürger möglichst umfassende Erläuterungen, Informationen und Hintergrundinformationen zur Verfügung gestellt. Die Handhabung sollte auch für den normalen Bürger intuitiv anwendbar sein.

- **Empfehlung**
  Für die Bauinteressierten sollte der Kreis Olpe den Internetauftritt mit zusätzlichen informativen Unterlagen oder Verlinkungen auf die Homepage des Landes anreichern. Mit einem verbesserten und erweiterten Menü und einer Checkliste zu den Antragsunterlagen könnte der Informationsgehalt weiter erhöht werden.

Nach Ansicht der Bauaufsicht Olpes reichen überwiegend Bauvorlageberechtigte Bauanträge beim Kreis ein, diese sollten die Vorschriften und erforderlichen Unterlagen kennen.

Die gpaNRW erhebt die folgenden Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können.

**Zurückgenommene, abgelehnte und unvollständige Bauanträge 2020**

| Kennzahlen | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in % | 4,17 | 2,58 | 4,20 | 6,09 | 9,22 | 17,35 | 26 |
| Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in % | 1,09 | 0,22 | 0,57 | 0,92 | 1,55 | 4,63 | 27 |
| Anteil unvollständig eingegangene Bauanträge an den Bauanträgen in % | 74,78 | 19,98 | 59,98 | 73,48 | 80,00 | 91,96 | 25 |

Die Bauaufsicht des Kreises Olpe hat im Jahr 2020 vergleichsweise wenig zurückgenommene Bauanträge zu verzeichnen. Bei den zurückgenommenen Anträgen spielt nicht nur die aktive Rücknahme durch den Antragsteller oder die Antragstellerin eine Rolle, sondern auch die Rücknahmefiktion. Ist der Bauantrag unvollständig oder weist sonstige erhebliche Mängel auf, fordert die Bauaufsicht die Beantragenden mit Fristsetzung zur Mängelbeseitigung. Ggf. fordert sie beispielsweise fehlende Unterlagen nach. Werden die Mängel innerhalb der vorgesehenen Frist nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen.

Allerdings liegt der Anteil der unvollständig eingegangenen Bauanträge vergleichsweise über dem Mittel der Vergleichskreise. Die Bearbeitung von unvollständigen und mangelhaften Anträgen wie auch von Verfahren, die nicht genehmigungsfähig sind, binden unnötige Personalressourcen. Sie bedeuten für die Antragstellerinnen und Antragsteller, wie auch für die Bauaufsichtsbehörde einen Aufwand, der zumindest teilweise vermeidbar ist. Diese Verfahren sollten daher durch geeignete Maßnahmen ausgeschlossen bzw. minimiert werden. Dazu trägt im großen Maße eine gute Vorabinformation und Bauberatung bei.

→ **Empfehlung**
Die Bauaufsicht des Kreises Olpe sollte die Gründe für den erhöhten Anteil unvollständig eingegangener Bauanträge analysieren. Ziel sollte eine höhere Quote an vollständig eingereichten Bauanträgen sein.

Wir haben in allen Kreisen den Personaleinsatz in der Bauberatung abgefragt. In den Vergleich sind die Daten von 17 Kreisen eingeflossen. Die Bauaufsicht versorgt die Bauwilligen mit hilfreichen Informationen und bietet bei Bedarf eine Bauberatung an. Bei der Bauberatung handelt es sich dann um eine freiwillige Leistung.

Das Streudiagramm enthält keine Positionierung für Kreis Olpe. Der Personaleinsatz in der Bauberatung konnte vom Kreis Olpe nicht vergleichbar abgrenzt bzw. beziffert werden. Der Anteil der Bauberatung an der Sachbearbeitung bei den übrigen Kreisen verteilt sich wie folgt:

**Anteil der Vollzeit-Stellen Bauberatung an den Vollzeit-Stellen Bauaufsicht 2020**




Im Kreis Olpe erfolgt die Bauberatung durch die jeweils zuständigen Sachbearbeitenden. Sie stehen Bauwilligen, Investoren und Architekten für erste Auskünfte über planungsrechtliche Grundlagen zur Verfügung. Eine zentrale Bauberatung gibt es nicht. Seit Beginn der Corona-Pandemie ist eine Beratung nur zu den normalen Öffnungszeiten mit vorheriger Terminabsprache möglich. Da die Bauaufsicht damit sehr gute Erfahrungen gemacht hat, sollen auch zukünftig Beratungen nur noch per Termin angeboten werden. So werden die Beschäftigten weniger bei den normalen Arbeitsabläufen unterbrochen. Nach Ansicht des Kreises hat sich diese Form der Beratung bewährt. Eine Beratung direkt vor Ort wird in Einzelfällen bei schwierigen Bauvorhaben durchgeführt. Seit Beginn der Pandemie erfolgt eine Beratung auch telefonisch.

Während der Corona-Pandemie hatte der Kreis Olpe einen Wechseldienst eingerichtet, um Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner im Kreishaus in der Bauaufsicht einsetzen zu können. In Doppelbüros war somit nur eine Person vor Ort. Termine und Vor-Ort-Termine wurden nur in dringenden Fällen abgehalten. Damit konnten ggf. notwendige Ortstermine oder wichtige Beratungen weiterhin gewährleistet werden. Der Kontakt erfolgte vermehrt über Telefon, Mail und dem Einsatz von Video-Konferenzen. Somit konnte ein annähernd normaler Ablauf aufrechterhalten werden. Lediglich Besprechungen mit Architekten und Architektinnen und / oder Bauherren mussten aufgrund der Gegebenheiten flexibilisiert werden.

Der Kreis Olpe möchte die Bauberatung auch zukünftig dezentral durch die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchführen. Eine zentraler Service Bauberatung ist nicht geplant. Allerdings nimmt die Bauberatung nach Auffassung der Bauaufsicht einen immer größeren Raum ein. Ursachen dafür sind die Änderungen der Landesbauordnung, aber auch die Topografie des Kreisgebietes. Häufig sind die Bauanträge mit Geländeveränderungen projektiert, die in der eingereichten Form nicht genehmigungsfähig sind und Änderungen des Antrages nach entsprechender Bauberatung erfordern. Der Kreis Olpe könnte die vorhandene Fachsoftware nutzen, um Bauberatungen und deren Arbeitsaufwand zu dokumentieren. Die festgehaltenen Ergebnisse können später zu den jeweiligen Bauvoranfragen oder Bauanträgen archiviert werden.

→ **Empfehlung**
Um die Terminvergabe in der Bauberatung zu vereinfachen, sollte der Kreis Olpe den Einsatz einer Online-Terminvergabe prüfen. Hierüber könnten je technischem Sachbearbeitenden die möglichen Beratungstermine und deren benötigten Abfragen zur Grund der Beratung hinterlegt werden.

### 6.3.9 Dauer der Genehmigungsverfahren

➔ **Feststellung**
Die Bauaufsicht des Kreises Olpe kann die (Gesamt-) Laufzeiten der verschiedenen Bauanträge im einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren nicht getrennt ermitteln.

*Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ein Kreis ab dem 01. Januar 2019[41] bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.*

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln, z. B. zur Beteiligung politischer Gremien, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden etc. ab. Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kreise die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten o. ä. Bearbeitungsunterbrechungen.

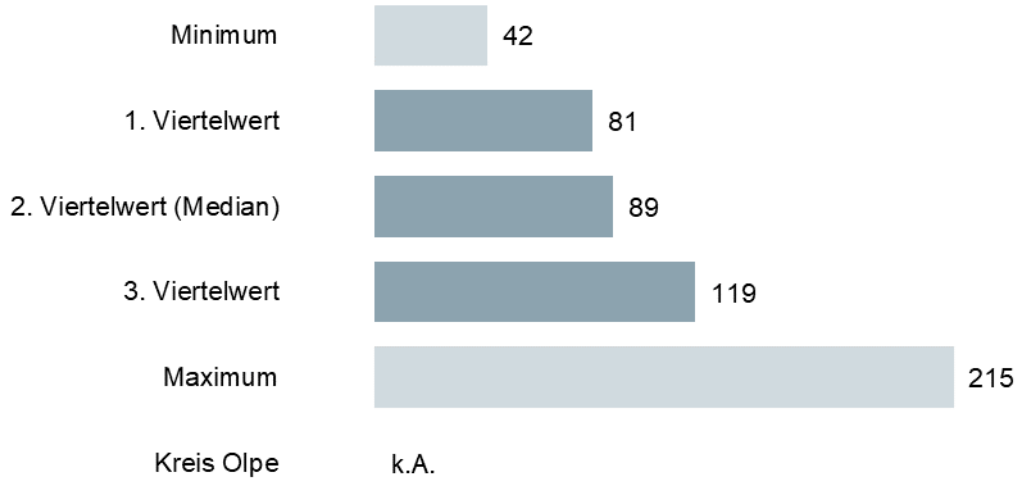
Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Ein Wert für den **Kreis Olpe** ist in diesen Kennzahlen nicht enthalten, da er die Gesamtlaufzeiten nicht nach Verfahrensarten auswerten konnte. Die Bauaufsicht teilte im Schlussgespräch Ende 2022 mit, dass die getrennte Erfassung nach einfachen und normalen Bauvorhaben ab 01. Januar 2023 erfolgen wird.

[41] Landesbauordnung (BauO NRW 2018) Stand: 01.01.2019.

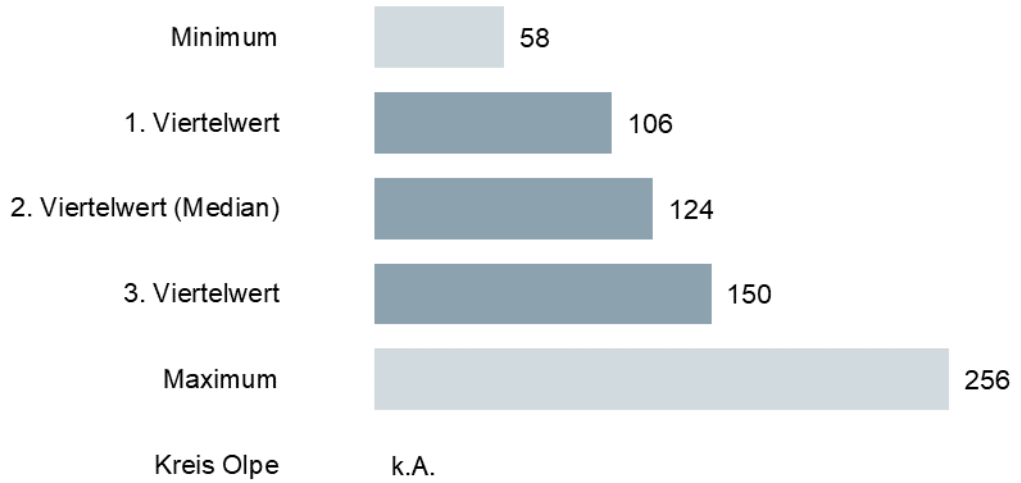
**Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020**




In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:




**Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020**



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:




Der Kreis Olpe teilte mit, dass die Gesamtlaufzeit für alle Verfahrensarten 162 Tage im Jahr 2020 betragen hat. Damit gehört der Kreis Olpe zu den Kreisen mit der längsten Bearbeitungsdauer. Im Vorjahr 2019 war die Gesamtlaufzeit mit durchschnittlich 149 Tagen kürzer. Generell sollte sich die Frist mit der Digitalisierung des Verfahrens verkürzen. Allerdings ist es im Kreis Olpe so, dass gerade die Beurteilung der Brandschutzunterlagen durch die zuständige Dienststelle durch knappe Personalressourcen längere Zeit in Anspruch nimmt. Dies wirkt sich auf die Gesamtlaufzeiten der Bauaufsicht aus.

Die getrennte Betrachtung der Gesamtlaufzeit von Antragsstellung bis Genehmigung und vom Vorliegen eines vollständigen Antrags bis zur Genehmigung kann Auskunft über die Qualität der Anträge sowie die Zeitdauer geben, die der Antragstellende zur Vervollständigung des Antrages benötigt. Hierzu sollte die Fachsoftware entsprechend eingestellt werden, damit die Datumsangaben erfasst werden können. Grundsätzlich sind kurze Laufzeiten positiv zu sehen. Dies korrespondiert auch mit der Kennzahl „Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in Prozent“.

Neben der Gesamtlaufzeit ist die Betrachtung der Laufzeit ab Vervollständigung durch den Antragsteller interessant. Die Differenz zwischen den beiden Werten zeigt auf, welche Zeit die Antragstellenden benötigen, um den Antrag prüfungsreif zu vervollständigen. Bislang kann jedoch nur knapp die Hälfte der im Vergleich enthaltenen Kreise diese Werte zur Laufzeit angeben. Dies liegt häufig daran, dass das Datum der Vervollständigung des Antrags nicht auswertungsfähig erfasst wird.

**Laufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen 2020**

| | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| einfaches Genehmigungsverfahren | k.A. | 19 | 41 | 55 | 60 | 86 | 13 |
| normales Genehmigugnsverfahren | k.A. | 20 | 37 | 45 | 46 | 77 | 11 |

Im Kreis Olpe liegt die Laufzeit von normalen und einfachen Genehmigungsverfahren in 2020 bei 64 Tagen.

Die Differenz von 98 Tagen zwischen Gesamtlaufzeit und Laufzeit des Kreises Olpe bedeutet, dass die Antragsstellenden durchschnittlich rund vierzehn Wochen benötigen, um den Antrag

zu vervollständigen. Auf diesen Zeitraum hat die Bauaufsicht nur mittelbar, z. B. über die angemessene Fristsetzung für das Vervollständigen der Unterlagen, eine Einflussmöglichkeit. In der Regel setzt der Kreis eine Frist von acht Wochen. Die den Antragstellenden eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen sollte nicht pauschal vorgegeben, sondern nach entsprechender Einzelfallbeurteilung angemessen kurz gewählt sein, um das Verfahren zu beschleunigen. Dies sehen auch die vom Land herausgegebenen Handlungsempfehlungen zur Bauordnung NRW so vor. Durch kurze –angemessene – Fristen kann der Kreis seine Wartezeit auf Unterlagen reduzieren.

Durch die zum 01. Januar 2019 geschaffenen Veränderungen der Landesbauordnung sollte das Bauen unter anderem entbürokratisiert und mit Hilfe von Verfahrensdigitalisierung vereinfacht, beschleunigt und somit gefördert werden. Aus Gründen der Transparenz wurde zudem mit der neuen BauO NRW erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Diese Berichtspflicht sieht auch die erneut aktualisierte Landesbauordnung, die seit Juli 2021 gültig ist, vor.

Mit Stand von Anfang Mai 2022 gibt es aber noch keine Vorgaben des Landes, z. B. nach welchen Kriterien die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren zu ermitteln ist. Ergänzende Verwaltungsvorschriften zur BauO NRW gibt es bislang ebenfalls noch nicht. Auch wurde noch keine Rechtsverordnung durch die oberste Bauaufsichtsbehörde verabschiedet, die den Inhalt, die Art, die Form und den Umfang der Berichtspflicht festlegt.

➔ **Empfehlung**
Die Bauaufsicht des Kreises Olpe sollte die Bauanträge und deren (Gesamt-) Laufzeiten, getrennt nach den verschiedenen Bauantragsverfahren sowie ab Antragseingang und ab Vollständigkeit, in der Fachsoftware nachhalten. Einerseits müssen diese dem Land NRW gemeldet werden, andererseits kann der Kreis hierüber seine Effizienz dokumentieren.

### 6.3.10 Transparenz und Steuerung

➔ **Feststellung**
Der Kreis Olpe hat für den Bereich der Bauaufsicht allgemeine Ziele definiert. Eine Steuerung des Aufgabengebietes über Kennzahlen erfolgt zurzeit nicht. Es fehlen zudem noch Auswertungsmöglichkeiten über die Fachsoftware und ein standardisiertes Berichtswesen.

*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.*

Eine gute Steuerung unterstützt die Bauaufsicht eines Kreises in der täglichen Arbeit. Über Qualitätsstandards wird für alle Beteiligten das Baugenehmigungsverfahren transparenter. Zudem konkretisieren diese Standards die Erwartungen an die Sachbearbeitung. Als Qualitätsstandards sind beispielsweise eine geringe Klagequote oder auch eine geringe Korrekturquote denkbar. Die Bauaufsicht hat zur Produktbeschreibung im Haushaltsplan folgende allgemeine Ziele festgelegt:

„Die bauplanungs- und bauordnungsrechtlich geforderten Standards zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung werden bei geplanten Gebäuden und geplanten baulichen

Anlagen eingehalten.“ Um mit Hilfe von Kennzahlen die Zielerreichung zu prüfen, sollte der Kreis das Ziel weiter konkretisieren.

Diese Ziele münden in ein rudimentäres internes Berichtswesen der Bauaufsicht. Die sogenannten Controllingberichte mit Grundzahlen zur Anzahl von Fällen erstellte die Bauaufsicht dreimal jährlich. Der Kreis Olpe bildet keine Kennzahlen für die Bauaufsicht ab. Im Rahmen des Controllings sollten die einzelnen Leistungen in der Bauaufsicht fallübergreifend überprüft werden. Hierzu sind Auswertungen notwendig, wie beispielsweise die Darstellung von Fallzahlen, Laufzeiten je Fall, Einhaltung von Fristen oder auch Auslastungsgrade wie Fälle pro Sachbearbeitungsstelle.

Dadurch werden Ergebnisse und auch Wirkungen transparent und nachvollziehbar. Die Bauaufsicht des Kreises wertet die Fallzahlentwicklung, die Laufzeiten und die daraus resultierenden Kennzahlen anlassbezogen aus. Ein regelmäßiges Berichtswesen mit monatlichen, halbjährlichen und jährlichen Berichten wird nicht eingesetzt.

→ **Empfehlung**
Die Bauaufsicht des Kreises Olpe sollte aussagekräftige Kennzahlen aus der Fachsoftware heraus bilden und ein regelmäßiges Berichtswesen für das Controlling installieren.

In den fallübergreifenden Auswertungen könnten aus dem System heraus die Laufzeiten pro Fall und die Einhaltung von Fristen ausgewertet werden. Auch die von der gpaNRW genutzten Grund- und Kennzahlen bieten sich für das Controlling in der Bauaufsicht an. Eine separate Controlling-Stelle ist im Bauordnungsamt nicht eingerichtet. Die Daten wie z.B. Fallzahlen und Laufzeiten werden durch die Fachdienstleitung analysiert.

## 6.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|---|---|---|---|---|---|
| **Baugenehmigung** | | | | | |
| F1 | Den Gebührenrahmen schöpft der Kreis Olpe in weiten Teilen aus. Ob die Aufwendungen der Bauaufsicht durch die Erträge gedeckt werden, ermittelt der Kreis nicht. Ermessensentscheidungen legt die Bauaufsicht noch nicht nach festgelegten Strukturen in der Fachsoftware ab. | 242 | E1.1 | Die bei der Ermessensfindung berücksichtigten Aspekte sollte der Kreis zukünftig nach einem Ordnungssystem in der Fachsoftware dokumentieren und weiter ausbauen. So können individuelle Abwägungen der Entscheidungsgründe und Kriterien objektiv nachvollzogen werden. | 243 |
| | | | E1.2 | Der Kreis Olpe sollte jährlich den Aufwandsdecksgrad auswerten, um die anfallenden Aufwendungen in der Bauaufsicht niedrig zu halten. Außerdem sollte er auch die Ausschöpfung der Möglichkeiten der Gebührenerhebung nach den rechtlichen Vorschriften prüfen. | 244 |
| F2 | Dienstbesprechungen und Rücksprachen im Einzelfall geben dem eingesetzten Personal weitgehend Handlungssicherheit. Die schriftliche Dokumentation des Mehraugenprinzips ist nicht einheitlich festgelegt. | 244 | E2 | Das Vier-Augen-Prinzip zum Ende des Prozesses sollte der Kreis verbindlich in den Arbeits- und Dienstanweisungen fixieren, um den Vorgaben des KorruptionsbG besser gerecht zu werden. Zukünftig kann das Vier-Augen-Prinzip auch in der Fachsoftware hinterlegt und genutzt werden. | 245 |
| F3 | Die notwendigen Beteiligungsverfahren und die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens startet die Bauaufsicht des Kreises Olpe so zeitnah wie möglich, um das Verfahren zu beschleunigen. Das Beteiligungsverfahren führte der Kreis Olpe zum Zeitpunkt der Prüfung hauptsächlich über den Postweg durch. | 245 | E3 | Der Kreis Olpe sollte seine Planung zur Durchführung der erforderlichen Beteiligungsverfahren mittels digitaler Unterlagen umsetzen, um das Baugenehmigungsverfahren zu beschleunigen. | 247 |
| F4 | Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist im Kreis Olpe klar strukturiert. Optimierungspotenzial bietet er aufgrund des fehlenden durchgängigen Einsatzes der Fachsoftware und der rudimentären Digitalisierung. | 248 | E4.1 | Der Kreis Olpe sollte den Baugenehmigungsprozess auf Grund der Digitalisierung gegebenenfalls anpassen und die Möglichkeiten der Fachsoftware nutzen. | 250 |

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | E4.2 | Der Kreis Olpe sollte die Gebühren für die Nachforderung der Unterlagen direkt mit der Anforderung erheben. Erinnerungen an die für nachzureichende Unterlagen gesetzte Frist darf er nur vor Eintritt des Fristendes vornehmen. | 252 |
| F5 | Der Digitalisierungsstand im Fachdienst Bauaufsicht steht zum Zeitpunkt der Prüfung noch am Beginn der Umsetzung. Einen Zeitplan hat der Kreis Olpe erstellt. Einheitliche Vorgaben zu Strukturen und Prozessen erarbeitet er sukzessive. | 252 | E5.1 | Der Kreis Olpe sollte die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens wie geplant umsetzen. Die Digitalisierung des Bauakten-Archivs sollte ebenfalls ein zukünftiges Projekt sein. | 253 |
| | | | E5.2 | Alle Vorgänge der Bauaufsicht im Kreis Olpe sollten nach der gleichen Systematik in die Fachsoftware und das zukünftige Dokumentenmanagementsystem integriert werden. Dazu sind Papier-Akten zum Beginn des Prozesses einzuscannen. Die einzupflegenden Informationen zum Vorgang sollten nach abgestimmten Kriterien vorgenommen werden. | 254 |
| F6 | In 2020 stand weniger Personal zur Bearbeitung der neuen Falleingänge zur Verfügung als im Vorjahr. Im Kreis Olpe gab es weniger Antragseingänge in den Betrachtungsjahren als bei anderen Kreisen. Neben den Antragseingängen hat der Kreis auch Anträge aus Vorjahren zu bearbeiten. | 255 | E6.1 | Der Kreis Olpe sollte absehbare Altersfluktuationen in der Personalplanung berücksichtigen. So können frühzeitig geeignete Fachkräfte angeworben oder ausgebildet werden, damit der Wissenstransfer weiterhin durch die erfahrenen Fachkräfte gewährleistet wird. | 258 |
| | | | E6.2 | Die Bauaufsicht des Kreises Olpe sollte zukünftig die hier dargestellten Personalkennzahlen erheben und fortschreiben. Bei einem anhaltenden Trend der Zunahme von Bauvoranfragen und Vorbescheiden sollten diese in die Personalplanung einfließen, um Bearbeitungszeiten und Arbeitsbelastungen in der Sachbearbeitung besser planen zu können. | 260 |
| F7 | Der Kreis Olpe bietet auf seiner Homepage erste Möglichkeiten, sich zum Thema Bauen zu informieren. Das Angebot auf der Homepage des Kreises Olpe zum Thema Bauen ist ausbaufähig hinsichtlich der Terminvergabe und weiteren Unterlagen für die Antragsteller,. Die Bauberatung erfolgt auf Nachfrage über die zuständige Sachbearbeitung. . | 260 | E7.1 | Für die Bauinteressierten sollte der Kreis Olpe den Internetauftritt mit zusätzlichen informativen Unterlagen oder Verlinkungen auf die Homepage des Landes anreichern. Mit einem verbesserten und erweiterten Menü und einer Checkliste zu den Antragsunterlagen könnte der Informationsgehalt weiter erhöht werden. | 261 |
| | | | E7.2 | Die Bauaufsicht des Kreises Olpe sollte die Gründe für den erhöhten Anteil unvollständig eingegangener Bauanträge analysieren. Ziel sollte eine höhere Quote an vollständig eingereichten Bauanträgen sein. | 262 |

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | E7.3 | Um die Terminvergabe in der Bauberatung zu vereinfachen, sollte der Kreis Olpe den Einsatz einer Online-Terminvergabe prüfen. Hierüber könnten je technischem Sachbearbeitenden die möglichen Beratungstermine und deren benötigten Abfragen zur Grund der Beratung hinterlegt werden. | 263 |
| F8 | Die Bauaufsicht des Kreises Olpe kann die (Gesamt-) Laufzeiten der verschiedenen Bauanträge im einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren nicht getrennt ermitteln. | 264 | E8 | Die Bauaufsicht des Kreises Olpe sollte die Bauanträge und deren (Gesamt-) Laufzeiten, getrennt nach den verschiedenen Bauantragsverfahren sowie ab Antragseingang und ab Vollständigkeit, in der Fachsoftware nachhalten. Einerseits müssen diese dem Land NRW gemeldet werden, andererseits kann der Kreis hierüber seine Effizienz dokumentieren. | 267 |
| F9 | Der Kreis Olpe hat für den Bereich der Bauaufsicht allgemeine Ziele definiert. Eine Steuerung des Aufgabengebietes über Kennzahlen erfolgt zurzeit nicht. Es fehlen zudem noch Auswertungsmöglichkeiten über die Fachsoftware und ein standardisiertes Berichtswesen. | 267 | E9 | Die Bauaufsicht des Kreises Olpe sollte aussagekräftige Kennzahlen aus der Fachsoftware heraus bilden und ein regelmäßiges Berichtswesen für das Controlling installieren. | 268 |

# 7. Vergabewesen

## 7.1 Managementübersicht

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

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

**Vergabewesen**

Die **Organisation des Vergabewesens** ist im Kreis Olpe heterogen. Der Kreis Olpe hat keine **zentrale Vergabestelle** installiert. Aus diesem Grund hat der Kreis über eine interkommunale Vereinbarung sichergestellt, dass der Kreis Siegen-Wittgenstein diese Aufgabe bei Bedarf übernimmt. Der Kreis Olpe nutzt die Möglichkeiten der zentralen Vergabestelle hauptsächlich bei EU-weiten Vergaben oder in Zusammenhang mit Fördergeldern. Der größte Anteil der Vergaben wickelt der Kreis Olpe dezentral in den Fachdiensten des Kreises oder durch die Kreiswerke Olpe ab. Der Kreis Olpe sollte schnellstmöglich eigene Strukturen schaffen oder vorhandenen Strukturen der interkommunalen Vereinbarung nutzen, um eine einheitliche und rechtssichere Vergabe zu garantieren. Dabei kann ein vorgegebener Prozessablauf helfen und den Beschäftigten die notwendige Sicherheit geben.

Die Kreiswerke Olpe, die viele Vergabeverfahren für Baumaßnahmen durchführen, haben die Vergabe zentral organisiert. Die Dienstanweisung haben die Kreiswerke im Laufe der Prüfung aktualisiert und die möglichen Empfehlungen der gpaNRW direkt übernommen. Der Prozess der Vergabeverfahren der Kreiswerke ist gut organisiert.

Die **Vergabedienstanweisung** (VergabeDA) des Kreises Olpe sollte um Regelungen zu Nachträgen ergänzt werden. Die **Rechnungsprüfung** ist in die Vergabeverfahren eingebunden, dies gilt auch bei Nachträgen. Ein organisatorisches Nachtragswesen gibt es beim Kreis Olpe bisher nicht. Eine Vergabemanagementsoftware wird auch nicht genutzt.

Der Kreis Olpe verfügt über eine **Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung**. Alle Stellen sind bereits auf Korruptionsgefährdung untersucht und bewertet worden. Diese Einschätzung sollte der Kreis fortlaufend aktuell halten. Allgemeine Regelungen zum **Sponsoring** sind in der Dienstanweisung ebenfalls enthalten, diese sollte der Kreis konkretisieren. So kann er einheitliche Regelungen zur zeitlichen Befristung, Haftung oder einem Berichtswesen festlegen.

Die Kreiswerke Olpe sind für den Kreis Olpe bei Planung und Abwicklung von Baumaßnahmen tätig. Die dabei ablaufenden Prozesse haben die Kreiswerke einheitlich festgelegt. Aus Steuerungsaspekten liegt der größte zeitliche Anteil bei der Planung von Maßnahmen in den ersten Phasen der Abstimmung der verschiedenen Interessen der Nutzer. Durch eine ausführliche Pla-

nung und Beratung möchten die Kreiswerke Auftragsänderungen zum Zeitpunkt der Bauausführung vermeiden, weil diese zu Auftragsänderungen oder Nachträgen führen würden. Dies entspricht in weiten Teilen einem **Bauinvestitionscontrolling**. Der Erfolg dieser Vorgehensweise zeigt der interkommunale Vergleich der Abweichungen der Schlussrechnungssummen von den Auftragssummen, die geringe Abweichungen im Kreis Olpe belegen.

Die betrachteten **Vergabemaßnahmen** des Kreises Olpe bestätigen den Grundeindruck der Organisation des Vergabewesens. Der Kreis hält die Regelungen zum Vergabewesen überwiegend ein. Bei der nachvollziehbaren Dokumentation der Maßnahmen und der Gewährleistung der Regelungen, wie Fristverlängerung, erforderliche Unterschriften und Bietereignung vorab prüfen, konnten wir noch Empfehlungen aussprechen.

## 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 Olpe aufzuzeigen. Nimmt der Kreis im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit Aufgaben für andere Kommunen wahr, gilt dies auch für dieses Tätigkeitsfeld. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

Im Handlungsfeld Nachtragswesen analysieren wir Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Dabei stellen wir die Abweichungen in den interkommunalen Vergleich. Der Umfang der Nachträge ist ein wichtiges Kriterium für die Auswahl der Maßnahmen für eine Einzelbetrachtung.

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW die Durchführung einzelner Vergaben von Bauleistungen. Die ausgewählten Vergabeverfahren prüfen wir stichprobenweise. Dazu haben wir wesentliche Meilensteine festgelegt, welche die Kreise für eine rechtskonforme Vergabe einzuhalten haben. Wir beschränken uns dabei auf rechtliche und formelle Fragestellungen.

Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenprüfung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in dem Kreis liefern.

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 53 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) in Verbindung mit § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

## 7.3 Organisation des Vergabewesens

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

Aus der Organisation des Vergabewesens erwachsen zudem Möglichkeiten zur Steigerung der Verwaltungseffizienz. Eine interkommunale Zusammenarbeit und der Einsatz einer Vergabemanagementsoftware sind dafür wichtige Instrumente.

### 7.3.1 Organisatorische Regelungen

- **Feststellung**
  Die dezentrale Durchführung von Vergabeverfahren in der Kreisverwaltung bietet Verbesserungspotenzial. Es fehlt an verbindlichen einheitlichen Abläufen, die die Beschäftigten in ihrer Arbeit unterstützen und teilweise an eindeutigen Regelungen in der Dienstanweisung.

- Die Abläufe von Vergaben der Kreiswerke Olpe sind gut strukturiert und verbindlich festgelegt.

*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 größere Anteil an Vergabeverfahren wird im **Kreis Olpe** durch die Kreiswerke Olpe als Eigenbetrieb abgewickelt. Aber auch innerhalb der Kreisverwaltung gibt es verschiedene Leistungen und Dienstleistungen, die ausgeschrieben werde. Die Organisation der Vergabemaßnahmen ist für die Kreisverwaltung und die Kreiswerke unterschiedlich geregelt.

**Kreisverwaltung**

Zur Regelung des Vergabewesens hat der Kreis Olpe mit Wirkung vom 25. März 2019 eine Dienstanweisung für das Vergabewesen (VergabeDA) erlassen. Diese gilt für die Kreisverwaltung Olpe, die Eigengesellschaft Vermögensverwaltungsgesellschaft des Kreises Olpe mbH (VVG) und den Zweckverband Abfallwirtschaft im Kreis Olpe (ZAKO).

Es gibt keine zentrale Vergabestelle im Kreis Olpe, die Vergaben erfolgen dezentral in den jeweiligen Organisationseinheiten. Deshalb hat der Kreis Olpe mit dem Kreis Siegen-Wittgenstein am 30. November 2015 eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zur Durchführung von Vergaben durch den Vergabeservice des Kreises Siegen-Wittgenstein abgeschlossen. Die VergabeDA regelt in Ziffer 2.2, dass ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 Euro grundsätzlich die interkommunale Zusammenarbeit genutzt wird. Tatsächlich werden nach Angaben des Kreises aber nur rund zehn Prozent der jährlichen Vergaben zusammen mit dem Vergabeservice des Nachbarkreises abgewickelt. Ausnahmen von der Ausübung der interkommunalen Zusammenarbeit sind nach den Vorgaben der DA aktenkundig zu begründen. Die Maßnahmenbetrachtung unter Ziffer 7.8.6 hat gezeigt, dass diese Begründung tatsächlich nicht in den Akten vorhanden ist.

Aus Sicht der gpaNRW sprechen mehrere Aspekte für eine zentrale Organisation der Vergaben, dazu gehören:

- Komplexe Vergabeverfahren aus den verschiedenen Fachämtern werden standardisiert bearbeitet.
- Die Vergabevorschriften und Vorgaben der Dienstanweisung werden einheitlich angewandt, so dass der Gleichbehandlungsgrundsatz gewahrt bleibt.
- Durch die Vielzahl von Vergabeverfahren werden umfangreiche Erfahrungen gesammelt, die dazu führen, dass Vergabeverfahren optimiert und rechtssicher ablaufen.
- Die Korruptionsgefahr wird minimiert, weil es zu keinem direkten Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten/Bietern während des Vergabeverfahrens kommt.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte die für die Beschaffung von Leistungen zuständige Stellen unterstützen, indem er das vergaberechtliche Fachwissen in einer zentralen Vergabestelle organisiert, oder das Fachwissen über die bestehende öffentlich-rechtliche Vereinbarung nutzt. So kann er noch effektiver und rechtssicherer handeln.

Ob er diese Aufgabe durch eine eigene zentrale Vergabestelle oder durch Nutzung der Strukturen des Zentralen Vergabeservice des Kreises Siegen-Wittgenstein ausführt, bleibt ihm überlassen.

Die VergabeDA des Kreises Olpe enthält die wesentlichen bei der Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen anzuwendenden Vorschriften. Der Hinweis in der VergabeDA auf die Kommunalen Vergabegrundsätze bezieht sich auf § 25 Gemeindehaushaltsverordnung. Die richtige Bezeichnung müsste „Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung NRW“ lauten.

Konkrete Wertgrenzen, die zwischen nationalen und EU-weiten Vergabeverfahren unterscheiden, sind in der Dienstanweisung nicht benannt. Es sind auch keine Wertgrenzen für nationale Verfahren benannt, die eine Wahl von verschiedenen Verfahrensarten (öffentliche, beschränkte oder freihändige Vergabe) regeln oder über die Kommunalen Vergabegrundsätze hinaus beschränken. Es ist nicht davon auszugehen, dass in den Bedarfsstellen das gleiche vergaberechtliche Fachwissen vorhanden ist, wie in einer zentralen Vergabestelle. Die fehlenden Wertgrenzen in der Vergabe DA des Kreises Olpe bergen die Gefahr, dass die Bedarfsstelle nicht die richtige Verfahrensart wählen, da sie häufiger alleine Vergabeverfahren durchführen als in Zusammenarbeit mit dem Vergabeservice des Kreises Siegen-Wittgenstein.

➔ **Empfehlung**
Um die Rechtssicherheit zu erhöhen und der Korruptionsgefahr vorzubeugen, sollte der Kreis Olpe Wertgrenzen in seiner VergabeDA festlegen.

In der VergabeDA des Kreishauses ist festgelegt, welche verschiedenen Fachdienste für die Veröffentlichungen nach § 12 der VOB/A und §§ 27 und 28 UVgO[42] zuständig sind. Bekanntmachungen erfolgen in Olpe über das Internetportal des Kreises und in drei Tageszeitungen. Für die Veröffentlichung über das Internet ist der Fachdienst 10 zuständig, dieser wird von der Beschaffungsstelle informiert. Die Bekanntmachungen über die Tageszeitungen werden vom Stabsbereich 2 vorgenommen. Eine Vertretungsregelung ist ebenfalls Bestandteil der Dienstanweisung. Die ex Post Veröffentlichung nach § 20 Abs. 3 VOB/A nach der Zuschlagserteilung führen die jeweiligen Fachdienste durch.

In der VergabeDA ist festgelegt, dass bei Vergabeverfahren ab einem geschätzten Auftragswert von 25.000 Euro der Versand der Vergabeunterlagen, die Sammlung und Öffnung der Angebote und die Fertigung der Niederschrift von Beschäftigten der Beschaffungsstelle durchzuführen ist. Diese sind nicht an der Durchführung des Vergabeverfahrens beteiligt. Bei geringeren Auftragswerten kann nach Auskunft des Kreises auch die beschaffende Stelle Bestandteil des Submissionsteams sein. Aus Gründen der Korruptionsprävention ist eine strikte Trennung von Beschaffungsstelle und der Person, die die Angebote öffnet und dokumentiert, zu empfehlen.

[42] Unterschwellenvergabeordnung

Neben diesen Regelungen zur Veröffentlichung und Submission sind keine weiteren konkreten Zuständigkeiten in der Satzung festgelegt. Idealerweise sollten die Vertragsbedingungen und die Leistungsbeschreibung von der Bedarfsstelle erstellt werden, während eine unabhängige Stelle (zentrale Vergabestelle) die Anschreiben verschickt und die Bewerbungsbedingungen (Eignungsnachweis und Zuschlagskriterien) festlegt. Die Anfragen beim Gewerbezentralregister und Vergaberegister übernimmt die Vergabestelle der Kreiswerke Olpe für die Beschäftigten der Kreisverwaltung.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte sicherstellen, dass innerhalb der Kreisverwaltung eine Aufgabentrennung erfolgt und Zuständigkeiten in der VergabeDA oder in einem Prozessablauf festgelegt werden, wenn nicht der Vergabeservice des Kreises Siegen-Wittgenstein beauftragt wird.

Des Weiteren gehören in den Zuständigkeitsbereich einer zentralen Vergabestelle die Gestaltung der VergabeDA, die Beratung der Bedarfsstellen, die Abwicklung der Bieterkommunikation, die Durchführung von Submissionen, die formale vergaberechtliche Prüfung der Angebote und die Vergabedokumentation. Teile dieser Aufgaben übernimmt im Kreis Olpe die Rechnungsprüfung (s. folgendes Kapitel).

Die Dienstanweisung enthält keine Regelungen dazu, wie Teilnahmeanträge und Angebote angefordert werden und einzureichen sind (elektronisch oder in Papierform). Eine einheitliche Vorgehensweise kann der Kreis durch diese dezentrale Vergabe nicht sicherstellen. Außerdem sind die Beschaffungsstellen selbst dafür verantwortlich, sich vergaberechtlich auf dem aktuellen Stand zu halten.

➔ **Empfehlung**
Um die umfangreiche Gesetzgebung und Rechtsprechung einheitlich anzuwenden, sollte eine Organisationseinheit des Kreises aktuelle Änderungen an die Bedarfsstellen weitergeben und die Beschäftigten schulen.

Zu Auftragsänderungen und Nachträgen enthält die VergabeDA keine Regelungen. Insbesondere sollte eine Dienstanweisung Regelungen treffen, wie eine zentrale Vergabestelle und/oder Rechnungsprüfung bei Nachträgen oder Auftragsänderungen zu beteiligen ist. Grundsätzlich muss bei wesentlichen Änderungen von Liefer-, Dienstleistungs- bzw. Bauleistungen ein neues Vergabeverfahren durchgeführt werden. Wesentliche Änderung liegen insbesondere dann vor, wenn:

- durch die Änderung Bedingungen geschaffen werden, die bei der ursprünglichen Ausschreibung zur Annahme eines anderen Angebots geführt hätte, die Zulassung anderer Bewerber/Bieter gestattet hätte oder das Interesse weiterer Unternehmen geweckt hätte,
- sich die Ausführungsbedingungen zugunsten des Auftragnehmers so geändert hätten, dass der Auftraggeber einen wirtschaftlichen Vorteil bekommt und
- der Umfang des ursprünglichen Auftrages wesentlich ausgeweitet wird.

Die VergabeDA des Kreises Olpe legt fest, dass vor der Zuschlagserteilung Aufträge mit einer Auftragssumme ab 50.000 Euro dem Kreisausschuss zur Beschlussfassung vorzulegen sind. Bei größeren Maßnahmen hat der Kreis Olpe bereits im Rahmen der Haushaltsaufstellung und Festlegung entsprechende Maßnahmenbeschlüsse getroffen, dass der wirtschaftlichste Bieter

den Auftrag erhalten soll. Die Zuschlagserteilung ist in diesen Fällen eine reine Ausführungshandlung ohne echten Ermessensspielraum. Der wirtschaftlichste Anbieter hat einen Anspruch auf Zuschlagserteilung, ein politischer Spielraum ist nicht vorhanden. Um die politischen Gremien dennoch über alle Vergaben ab einer bestimmten Wertgrenze zu informieren, wäre auch eine Informationsvorlage ausreichend.

→ **Empfehlung**
Um das Vergabeverfahren zu beschleunigen, sollte der Kreis Olpe den politischen Gremien nur eine Informationsvorlage zum Ergebnis der Submission vorlegen.

**Kreiswerke Olpe**

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes NRW hat in den kommunalen Vergabegrundsätzen festgelegt, dass diese nicht verpflichtend für Eigenbetriebe anzuwenden sind. Aus diesem Grund hat der Kreis Olpe das Vergabewesen für die Kreiswerke Olpe (Eigenbetrieb) in einer eigenen Dienstanweisung über die Vergabe (VergabeDA Kreiswerke) geregelt. Die VergabeDA Kreiswerke, die zum Zeitpunkt der Prüfung maßgebend war, war zum 01. Oktober 2017 in Kraft getreten und enthält u. a. den Hinweis, dass die VOB und UVgO unterhalb der geltenden EU-Schwellenwerte grundsätzlich keine Anwendung finden, u.a. aufgrund des Austausches im Rahmen dieser Prüfung aktualisierten die Kreiswerke Olpe die Vergabe DA Kreiswerke zum 01. Oktober 2022.

Die Kreiswerke führen die Vergaben in eigener Zuständigkeit durch, dies legt die VergabeDA Kreiswerke fest. Sie verweist außerdem darauf, dass die Vergabeverfahren anhand der Prozessbeschreibung durchzuführen sind. Die Kreiswerke Olpe haben die Aufgaben und Zuständigkeiten in dem Prozessablauf verbindlich festgelegt. Wertgrenzen sind in der VergabeDA Kreiswerke ebenfalls konkret benannt.

Die Durchführung von Vergabeverfahren in eigener Zuständigkeit der Kreiswerke hat ihre Grenzen nur beim Erreichen der EU-Schwellenwerte und bei Fördermaßnahmen, die die zwingende Anwendung der einschlägigen Vergabevorschriften vorschreiben. In diesen Fällen nutzen die Kreiswerke Olpe den Zentralen Vergabeservice des Kreises Siegen-Wittgenstein.

Das Vergabeverfahren ist innerhalb der Kreiswerke Olpe zentral organisiert. Für diese zentrale Ausübung spricht aus Sicht der gpaNRW die Bündelung des Fachwissens, die einheitliche Ausübung und die Minimierung der Korruptionsgefahr durch die Trennung von Bedarfsstelle und Vergabestelle. Auch die Überarbeitung und Aktualisierung der VergabeDA Kreiswerke sowie der Vordrucke wird zentral von den Kreiswerken übernommen.

Bei den Vergabeverfahren übernimmt die Vergabestelle die Zusammenstellung der Angebotsunterlagen (Anschreiben, Eigenerklärung, Nachunternehmererklärung und Vertragsbedingungen) nachdem die Bedarfsstelle die Kostenschätzung und das Leistungsverzeichnis angefertigt hat. Eine Verpflichtung zur ex ante Bekanntmachung entsteht selten für die Vergaben des Eigenbetriebes. Wenn Veröffentlichungen erfolgen, übernehmen die Beschaffungsstellen die Veröffentlichung über das Veröffentlichungsportal. Für Mitteilungen an die Zeitung oder auf der Homepage ist der Dienstweg über die Kreisverwaltung vorgesehen. Diese Zuständigkeiten sind in der VergabeDA Kreiswerke aufgeführt.

Die Vergabestelle der Kreiswerke führt die Submission durch und prüft die Angebote formell. Die Rechnungsprüfung erhält Einladungen zu den Submissionsterminen, nimmt aber eher selten an diesen teil. Die Vergabestelle ist für die Anfragen beim Gewerbezentralregister und Vergaberegister verantwortlich. Die Bedarfsstellen prüfen die Angebote technisch, rechnerisch und fachlich. Sofern ein Planungsbüro beauftragt ist, prüft dieses die vorgenannten Schritte. Der Preisspiegel wird nach rechnerischer Prüfung entweder von dem beauftragten Planungsbüro, ansonsten von der technischen Abteilung der Kreiswerke erstellt. Vor der Zuschlagserteilung prüft die Rechnungsprüfung die Angebote ebenfalls. Der Prozessablauf ist diesem Bericht im Anhang beigefügt.

Sämtliche Unterlagen und Verfahrensschritte für die Vergabe werden von den Kreiswerken digital bearbeitet und gespeichert. Wenn die Unterlagen von den Bietern nicht digital eingereicht werden, dann scannen die Kreiswerke die Unterlagen ein. Für jedes Vergabeverfahren gibt es verschiedene Ordner, in denen je nach dem Stand des Verfahrens die Unterlagen gespeichert werden, z.B. Vorbereitung, Planungsphase, Angebotsphase, Vergabephase. In diese Ordner werden die verschiedenen Dokumente (Prüfung und Freigabe etc.) der beteiligten Stelle abgelegt. Auf die digitale Akte im Dokumentenmanagementsystem hat die Rechnungsprüfung eine Zugriffsmöglichkeit.

Bei großen Projekten, wie zum Beispiel dem Gefahrenabwehrzentrum, nutzen die Kreiswerke eine Vergabemanagementsoftware, weil so eine gute Verknüpfung mit der Planungsgemeinschaft, Architekturbüro und diverse Ingenieurbüros, gewährleistet ist.

Die Kreiswerke Olpe nutzen zwar kein klassisches Vergabemanagementsystem, dennoch haben sie den Prozess des Vergabeverfahrens bereits weitestgehend digitalisiert und mit dem Prozessablauf verbindlich festgelegt. Dies hat außerdem den Vorteil, dass die Laufzeiten zur Abwicklung des Vergabeverfahrens kurz sind.

Da die Kreiswerke Olpe hauptsächlich beschränkte oder freihändige Verfahren durchführen, pflegen die Werke Bieterlisten für die verschiedenen Gewerke. Die Auswahl der Bieter wird vor jedem Verfahren mit der Rechnungsprüfung abgestimmt. Dies entspricht den Regelungen der VergabeDA Kreiswerke unter Ziffer 7.1. In der Regel beteiligen die Kreiswerke nach eigenen Angaben zwischen 12 und 15 Bieter an Ausschreibungsverfahren. Dabei achten die Kreiswerke Olpe auf die Aktualität der Bieterlisten. Damit die Auswahl an Angeboten möglichst groß ist, erfolgen die Ausschreibungen, die die Kreiswerke Olpe selbst durchführen, grundsätzlich immer schriftlich.

Zu Auftragsänderungen und Nachträgen enthielt die Dienstanweisung zum Zeitpunkt der Prüfung keine Regelungen. Eine VergabeDA sollte Regelungen treffen, wie eine zentrale Vergabestelle und/oder Rechnungsprüfung bei Nachträgen oder Auftragsänderungen zu beteiligen ist. Grundsätzlich muss bei wesentlichen Änderungen von Liefer-, Dienstleistungs- bzw. Bauleistungen ein neues Vergabeverfahren durchgeführt werden. Wesentliche Änderungen liegen insbesondere dann vor, wenn:

- durch die Änderung Bedingungen geschaffen werden, die bei der ursprünglichen Ausschreibung zur Annahme eines anderen Angebots geführt hätte, die Zulassung anderer Bewerber/Bieter gestattet hätte oder das Interesse weiterer Unternehmen geweckt hätte,
- sich die Ausführungsbedingungen zugunsten des Auftragnehmers so geändert hätten, dass der Auftraggeber einen wirtschaftlichen Vorteil bekommt oder

- der Umfang des ursprünglichen Auftrages wesentlich ausgeweitet wird.

Nach Auskunft der Kreiswerke Olpe erfolgt immer eine Absprache zwischen der Bedarfsstelle und der zentralen Vergabestelle zu Nachträgen und Auftragsänderungen, zumal die Vergabestelle den schriftlichen Auftrag dazu erteilt.

Ebenso war in der VergabeDA Kreiswerke zum Zeitpunkt der Prüfung nicht festgelegt, wer Vergaberügen oder –beschwerden bearbeitet und die Meldungen nach § 5 Korruptionsbekämpfungsgesetz vornimmt. In diese Verfahren sollte auch die Rechnungsprüfung eingebunden werden. Nach Auskunft der Kreiswerke würden solche Verfahren von der zentralen Vergabestelle in Zusammenarbeit mit der Bedarfsstelle und der Rechnungsprüfung erfolgen.

Die Kreiswerke Olpe fertigen zum Ende der Baumaßnahme schriftliche Abnahmeprotokolle und an, so ist auch eine Dokumentation für etwaige Gewährleistungsansprüche vorhanden. Häufig nehmen an den Abnahmen die begleitenden Ingenieurbüros teil. Dies ersetzt sozusagen den technischen Prüfer der Rechnungsprüfung, da die Rechnungsprüfung des Kreises Olpe keinen technischen Prüfer beschäftigt. Die gpaNRW hat den Kreiswerken im Rahmen der Schlussbesprechung empfohlen, Regelungen zu Nachträgen und Auftragsänderungen und Zuständigkeiten bei Vergaberügen und –beschwerden in die VergabeDA Kreiswerke aufzunehmen. Dies haben die Kreiswerke Olpe mit der Satzungsänderung vom 27. September 2022 bereits umgesetzt. Außerdem haben die Kreiswerke einen Prozessablauf für Nachträge erstellt, um das Verfahren zu stützen.

Das Vergabewesen der Kreiswerke Olpe ist gut organisiert. Die Vergabedienstanweisung zusammen mit dem Prozessablauf der Vergabeverfahren bilden eine gute Grundlage zur rechtssicheren Durchführung der Vergabeverfahren.

### 7.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

➔ **Feststellung**
Die örtliche Rechnungsprüfung ist in die Vergabeverfahren eingebunden. Regelungen zur Beteiligung bei Nachträgen fehlen in der gültigen Vergabedienstanweisung.

*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.*

In der VergabeDA des **Kreises Olpe** ist festgelegt, dass die örtliche Rechnungsprüfung ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 Euro zu Beginn des Vergabeverfahrens und vor der Zuschlagserteilung zu beteiligen ist. Die Beteiligung bereits zu Beginn des Verfahrens ist aufgrund der dezentralen Organisation des Vergabewesens beim Kreis Olpe wichtig. Bei größeren Verfahren ist die Rechnungsprüfung nach eigener Auskunft häufig zur Beratung im Rahmen der Abwicklung an den Verfahren beteiligt. Eine Eingrenzung der der Rechnungsprüfung vorzulegenden Unterlagen im Rahmen der Beteiligung, ist nicht näher in der VergabeDA definiert. Aufgrund der Dezentralität ist die Vorlage des gesamten Vorgangs üblich.

Die Wertgrenze für die Beteiligung der Rechnungsprüfung bei den Vergabeverfahren der Kreiswerke Olpe liegt bei 25.000 Euro. Dies ist durch die zentrale Abwicklung der Verfahren nachvollziehbar.

In den VergabeDA des Kreises Olpe ist festgeschrieben, dass die örtliche Rechnungsprüfung bei der Auswahl von Unternehmen für beschränkte Ausschreibungen oder freihändige Vergaben zu beteiligen ist. Die Rechnungsprüfung darf die Auswahl bei Bedarf ändern.

Da, wie unter Kapitel 7.3.1 beschrieben, Regelungen zu den Nachträgen fehlen, ist auch keine Einbindung der Rechnungsprüfung bei Nachträgen in der Dienstanweisung vorhanden. Ebenso ist nicht festgelegt, wer Vergaberügen oder –beschwerden bearbeitet und die Meldungen nach § 5 Korruptionsbekämpfungsgesetzt vornimmt. In diese Verfahren sollte auch die Rechnungsprüfung eingebunden werden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte eine Beteiligung der Rechnungsprüfung bei Auftragsänderungen/Nachträgen und Vergaberügen oder -beschwerden in die Dienstanweisung aufnehmen.

Die Aktualisierung der VergabeDA übernimmt im Kreis Olpe der Fachdienst Zentrale Dienste, unterstützend wirkt auch die Rechnungsprüfung mit. Außerdem berät die Rechnungsprüfung die Bedarfsstellen bei Fragen zum Vergabeverfahren. Die Kreiswerke aktualisieren die VergabeDA Kreiswerke.

Ein Mitarbeiter der örtlichen Rechnungsprüfung soll nach der VergabeDA des Kreises Olpe und der Kreiswerke an der Öffnung von Angeboten teilnehmen. Deshalb ist die Rechnungsprüfung rechtzeitig über die Submissionstermine zu informieren. Diese nimmt nach eigenem Ermessen an den Terminen teil.

### 7.3.3 Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung

Eine häufig genutzte Vergabeart ist die beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb. In den Jahren 2019 und 2020 nutzt der **Kreis Olpe** bei rund 48 Prozent seiner Vergaben für Bauleistungen mit einer Abrechnungssumme über 75.000 Euro (netto) diese Vergabeart.

Die gpaNRW hat den Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für alle Kreise nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Für den Kreis Olpe ist der Prozessablauf der Kreiswerke Olpe als Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kreisen können Unterschiede schneller erkannt werden.

➔ **Feststellung**
Der Kreis hat für die dezentrale Abwicklung der Vergaben innerhalb der Kreisverwaltung keinen verbindlichen Ablauf festgelegt. Dadurch sind die organisatorische Trennung der Beschaffung und der Kontakt mit dem Bieter nicht vorgegeben.

➔ Die Kreiswerke Olpe haben einheitliche Prozesse für die Beschaffung von Bauleistungen vorgegeben.

*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.*

Im **Kreis Olpe** werden viele Vergabeverfahren durch die Kreiswerke Olpe abgewickelt. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Anzahl der Vergaben der Kreiswerke und der Kreisverwaltung ab einer Abrechnungssumme von mindestens 75.000 Euro (netto) ab 2019, die zum Zeitpunkt der Prüfung bereits schlussgerechnet worden sind. Der zentrale Vergabeservice des Kreises Siegen-Wittgenstein wurde bei keinem der Verfahren genutzt.

**Vergaben ab 75.000 Euro (netto) 2019 bis 2021**

| | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|
| Kreiswerke Olpe | 10 | 8 | 3 |
| Kreisverwaltung | 3 | 5 | 4 |

Aus dem in der Anlage beigefügte Prozessablauf sind die Verfahrensschritte der Kreiswerke und die Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung ersichtlich. Der dargestellte Prozess ist gut und bietet aus unserer Sicht keine Möglichkeiten zur Optimierung.

Neben diesem bildlich dargestellten Workflow gibt es weitere Vergabeverfahren, die innerhalb der Kreisverwaltung durchgeführt werden. Diese sollten nach der Festlegung in der VergabeDA über den Zentralen Vergabeservice des Kreises Siegen-Wittgenstein abgewickelt werden. Für diesen Prozess gibt es eine klare Aufgabenzuordnung. Der Vergabeservice wird nach Angaben des Kreises Olpe nicht häufig genutzt.

Die Abläufe der Verfahren, die dezentral in der Kreisverwaltung erfolgen, sind nicht verbindlich vorgegeben. Im Folgenden wird der Prozess einer beschränkten Ausschreibung innerhalb der Kreisverwaltung beschrieben.

Zunächst ermitteln die Bedarfsstellen den Bedarf. Damit verbunden ist die Mittelbereitstellung im Haushaltsplan. Die Bedarfsstelle oder das von ihr beauftragte Ingenieurbüro schätzt die Kosten einer Maßnahme und erstellt das Leistungsverzeichnis. Der zuständige Fachdienst dokumentiert schriftlich in einem Vergabevermerk die Wahl der Verfahrensart, die Summe der Kostenschätzung, den Ausführungszeitraum etc. Dieser Vermerk, sowie weitere Vordrucke, werden den Fachdiensten über www.vergabe.nrw.de zur Verfügung gestellt.

Die Wahl der Verfahrensart, richtet sich im Kreis Olpe nach den Wertgrenzen der kommunalen Vergabegrundsätze. Die Festlegung wird für die Bedarfsstellen des Kreises Olpe erschwert, weil die Wertgrenzen in der VergabeDA nicht konkret benannt sind.

→ **Empfehlung**
Damit die richtige Verfahrensart rechtssicher gewählt werden kann, sollte der Kreis Olpe aufgrund der dezentralen Organisation der Bedarfsstellen, die Wertgrenzen auch in der VergabeDA benennen.

Die Wahl der Bieter erfolgt durch die Bedarfsstellen. Diese dokumentieren die Auswahl und Eignung in einer Firmenliste. Nach der Auswahl sieht die VergabeDA vor, dass die Rechnungsprüfung zu beteiligen ist. Ab einer Wertgrenze von 10.000 Euro prüft die Rechnungsprüfung des Kreises Olpe das Verfahren zu Beginn des Vergabeverfahrens und dokumentiert auf dem Vermerk, ob es die Zustimmung erteilt. Vergabeverfahren sind in einem geheimen Wettbewerb durchzuführen. Die endgültige Auswahl der Bieter sollte deshalb an zentraler Stelle erfolgen, um dies gemäß § 12a Abs. 3 VOB/A zu gewährleisten.

Die Bedarfsstelle nimmt die Veröffentlichung der Beschaffungsabsicht auf einer Veröffentlichungsplattform vor. Außerdem informiert die Beschaffungsstelle den Fachdienst 10, damit dieser die Veröffentlichung auf der Internetseite des Kreises Olpe übernimmt. Diese Vorabinformation (ex-ante-Veröffentlichung) ist für Baumaßnahmen nach der VOB/A gemäß § 20 Abs. 4 VOB/A verbindlich vorgegeben.

Eingehende Bieterfragen sollten zentral abgewickelt werden. Die Bedarfsstelle sollte bei fachlichen Fragen ohne Angabe des anfragenden Unternehmens beteiligt werden. Damit wird eine zentrale Dokumentation gewährleistet, genau wie ein gleicher Wissensstand aller Teilnehmenden. Ob eine Trennung von Auftrag gebender Stelle und demjenigen, der die Bieterkommunikation übernimmt, in jedem Verfahren im Kreis Olpe gewährleistet werden kann, konnte im Rahmen der Prüfung nicht geklärt werden.

➔ **Empfehlung**
Aus Gründen der Korruptionsprävention sollte der Kreis Olpe bei Verfahren, die nur von den Bedarfsstellen betreut werden, sicherstellen, dass die Bieterkommunikation nicht in Personalunion durch die Bedarfsstelle abgewickelt wird.

Bei Maßnahmen unterhalb eines Auftragswertes von 25.000 Euro ist die Trennung von Submission, Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung nicht in der VergabeDA des Kreises Olpe vorgegeben. Bei Maßnahmen oberhalb dieser Wertgrenze sind Mitarbeitende, die nicht am Vergabeverfahren beteiligt sind, für die Submission zuständig.

➔ **Empfehlung**
Zur Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und aus Gründen der Korruptionsprävention sollte die Auftragsvergabe und –abwicklung organisatorisch getrennt erfolgen.

Die Bedarfsstellen des Kreises oder die beauftragten externen Ingenieurbüros nehmen die formelle, rechnerische, fachliche und wirtschaftliche Prüfung der Angebote vor, erstellen den Preisspiegel und den Vergabevorschlag. Die Bedarfsstellen beteiligen entsprechend der Wertgrenzen die örtliche Rechnungsprüfung vor der Zuschlagserteilung. Die Einholung des Gewerbezentralregisterauszuges und der Vergaberegisterauskunft übernehmen die Kreiswerke Olpe für den Kreis. Fehlende Unterlagen holen die Bedarfsstellen ein. Aufgrund des erforderlichen Fachwissens nehmen üblicherweise die zentralen Vergabestellen die formelle Prüfung vor und fordern Unterlagen nach. Da so eine Instanz im Kreis Olpe nicht vorhanden ist, ist diese Tätigkeit auf die Bedarfsstellen verlagert.

Den Auftrag erteilt die jeweilige Bedarfsstelle unter Beachtung des Vieraugenprinzips und nach der Zustimmung der Rechnungsprüfung. Die ex post Veröffentlichung nach § 20 Abs. 3 VOB/A nimmt der Fachdienst 10 vor. Die Unterrichtung der nichtberücksichtigten Bieter erfolgt durch die Bedarfsstellen. Ob die Benachrichtigung entsprechend den vergaberechtlichen Vorgaben abgestuft erfolgt, ist in der Vergabe DA nicht geregelt.

Insgesamt birgt die dezentrale Vorgehensweise die Gefahr, dass die Abläufe nicht einheitlich/vollständig erfolgen.

➔ **Empfehlung**
Zur Rechtssicherheit und Steigerung der Effektivität sollte der Kreis einen verbindlichen Ablauf vorgeben. Dabei kann er sich an dem gut strukturierten Prozess der Kreiswerke Olpe orientieren.

### 7.3.4 Einsatz einer Vergabemanagementsoftware

Bei europaweiten Ausschreibungen ist die elektronische Kommunikation zwischen den öffentlichen Auftraggebern und den Bietern verpflichtend[43]. Auch bei nationalen Verfahren im Unterschwellenbereich gewinnt die elektronische Vergabe (eVergabe) zunehmend an Bedeutung. Seit 2020 gelten für die Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen entsprechende Regelungen. Mit wenigen Ausnahmen ist sämtliche Kommunikation und der vollständige Vergabeprozess mit elektronischen Mitteln – also digital – durchzuführen. Auch für Bauleistungen im Unterschwellenbereich ist eine durchgängige eVergabe zulässig –diesbezüglich besteht allerdings ein Wahlrecht.

Eine Vergabemanagementsoftware (VMS) kann dabei die Durchführung der eVergabe erleichtern und unterstützen. Sie bietet insbesondere folgende Vorteile:

- Eine vollständig elektronische und dadurch medienbruchfreie Abwicklung,
- die Unterstützung eines rechtssicheren Vergabeverfahrens durch die verbindliche Vorgabe von Bearbeitungsschritten und -rechten,
- eine Plausibilitätsprüfung zur Einhaltung vorgegebener Wertgrenzen und Fristen sowie
- die Sicherstellung einer fortlaufenden revisionssicheren Dokumentation.

Auch die interkommunale Zusammenarbeit bei Vergabeverfahren kann von dem Einsatz einer VMS profitieren.

→ Der Kreis Olpe nutzt für die Veröffentlichung von Vergabemaßnahmen standardmäßig digitale Vergabeplattformen. Aufgrund der dezentralen Organisation der Vergabeverfahren beschäftigt sich der Kreis noch nicht mit der Einführung einer Vergabemanagement-Software.

Wenn der Kreis Olpe die Vergaben über den Zentralen Vergabeservice des Kreises Siegen-Wittgenstein abwickelt, nutzt der Kreis Siegen-Wittgenstein seine Vergabemanagementsoftware.

Der Kreis Olpe/die Kreiswerke Olpe setzen keine spezielle Software ein. Dies ist einer der Gründe, warum der Kreis Olpe bei Vergabeverfahren die Abgabe von schriftlichen Angeboten zulässt. Zur Vermeidung von Korruption verlangen die Kreiswerke Olpe bei der schriftlichen Angebotsabgabe eine schriftliche Sicherungskopie des Angebotes. Dies ist sinnvoll, um nachträgliche Manipulationen der Preise oder anderer preisrelevanter Angaben erkennen zu können. Im Eröffnungstermin sollte das Vorliegen der Sicherungskopie in der Niederschrift vermerkt werden.

Die Kreiswerke Olpe haben sich mit der vorhandenen Software auf der Basis von Word-Dokumenten eine komfortable Lösung geschaffen, um die notwendigen Schreiben je nach Vergabeart/Wertgrenze mit den erforderlichen Anlagen einheitlich und rechtssicher generieren zu können. Die Kreisverwaltung nutzt Formulare, die sie individuell anpasst.

[43] Vgl. § 97 Abs.5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB); § 9 Abs.1 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung VgV)

Eine Vergabemanagementsoftware unterstützt nicht nur bei der Dokumentenerstellung, sondern auch bei der Vorbereitung und Durchführung von Vergabeverfahren. Neben der rein elektronischen Akte bietet sie auch verschiedene Funktionen und Assistenten, wie Fristberechnungen, Vertrags- und Nachtragsverwaltung. Aus korruptionspräventiver Sicht ist auch die individuelle Konfiguration von internen Mitzeichnungs- und Genehmigungsworkflows sinnvoll. Mit einer speziellen Vergabemanagement-Software könnte der Kreis umfangreiche Auswertungsmöglichkeiten nutzen. Hierzu zählen zum Beispiel Vergleiche zwischen Schätz- und Auftrags- oder Auftrags- und Schlussrechnungs-Beträgen.

Der Kreis sollte allerdings zunächst die eigenen Prozessabläufe kennen und einheitlich festlegen. Die Anschaffung einer eigenen Software wäre möglicherweise entbehrlich, wenn der Kreis Olpe umfänglich die interkommunale Vereinbarung mit dem Kreis Siegen-Wittgenstein zur Durchführung der Vergaben nutzen würde.

Insgesamt sollte sich der Kreis Olpe festlegen, wie er sich zukünftig organisieren will. Danach kann er sich mit den Überlegungen zur Anschaffung einer Software befassen. Dabei sollten dann auch die Kreiswerke Olpe einbezogen werden, um eine Einheitlichkeit sicherzustellen.

### 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 und
- eine höhere Anzahl der Vergabeverfahren, was zu einer größeren Routine in der Sachbearbeitung führt.

Die Zusammenarbeit unterstützt damit eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergabeverfahren. Insbesondere kleinere Kommunen können dabei von einer Zusammenarbeit profitieren. Deshalb kann es sinnvoll sein, dass ein Kreis die Funktion einer zentralen Vergabestelle für interessierte Städte und Gemeinden wahrnimmt.

→ Der Kreis Olpe übernimmt für seine kreisangehörigen Kommunen keine Aufgaben im Bereich des Vergabewesens.

Einige Kreise erbringen im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit Leistungen für kreisangehörige Kommunen, die keine eigene zentrale Vergabestelle haben.

Der Kreis Olpe gehört nicht dazu. Er hat bereits vor einigen Jahren über die v. g. interkommunale Zusammenarbeit die Möglichkeit geschaffen, dass der Kreis Siegen-Wittgenstein für ihn Vergabe-Maßnahmen abwickelt. Die Vereinbarung enthält die wesentlichen Aspekte der Zusammenarbeit sowie die Kostenerstattung. Je nach Ausgestaltung dieser Vereinbarung gilt es

die aktuelle Rechtsprechung des EuGH[44], hinsichtlich der Frage, ob die Vergabe der Leistung ausschreibungsfrei erfolgen konnte, zu beachten.

Darüber hinaus weisen wir darauf hin, dass Leistungen, die die zentrale Vergabestelle eines Kreises für eine kreisangehörige Kommune oder einen anderen Kreis erbringt, entsprechend den erweiterten Umsatzsteuerverpflichtungen nach der Einführung des § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) ggf. umsatzsteuerpflichtig werden.

## 7.4 Allgemeine Korruptionsprävention

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Korruption beeinträchtigt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit eines Kreises. Es handelt sich dabei um ein Vergehen, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell größten Schaden zufügt. Deshalb sind Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung für jeden Kreis unverzichtbar.

➔ **Feststellung**
Der Kreis Olpe verfügt über eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention. Die vorhandene Schwachstellenanalyse ist veraltet.

*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)[45] zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Ein Kreis sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu*

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen des Kreises,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,*
- *dem Vieraugenprinzip sowie*

[44] EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19

[45] Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14 September 2021 (GV.NRW.S. 1072), in Kraft getreten am 01. Juni 2022 durch Bekanntmachung vom 07. März 2022 (GV.NRW.S. 286)

- *der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.*

*Zudem sollte ein Kreis eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte er regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.*

Der **Kreis Olpe** hat in seiner Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung vom 01. September 2005 Regelungen getroffen. Diese ist im Intranet der Kreisverwaltung veröffentlicht, so dass die Beschäftigten jederzeit darauf zugreifen können. Die Dienstanweisung gilt für die Kreisverwaltung und die Kreiswerke. Neue Beschäftigte der Kreisverwaltung werden auf die Regelungen der Dienstanweisung und deren Einhaltung hingewiesen. Schon länger bei der Kreisverwaltung Beschäftigte werden nicht in regelmäßigen Schulungen an das Thema Korruptionsprävention erinnert.

Es ist gut, dass der Kreis Olpe eine separate Handlungsanweisung zu diesem sensiblen Thema aufgestellt hat. Die Dienstanweisung ist allerdings schon älteren Datums und sollte redaktionell angepasst werden. Insbesondere ab dem Jahr 2014 haben sich relevante Änderungen im KorruptionsbG ergeben. Beispielsweise sollte der Verweis in der Dienstanweisung des Kreises Olpe auf den BAT durch den TVöD ersetzt werden. Auch der Verweis unter Ziffer 5 auf § 2 Abs. 2 KorruptionsbG sollte aktualisiert werden. Mit der Änderung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes 2014 ist der zweite Absatz des § 2 gestrichen worden.

Gemäß § 10 KorruptionsbG sind die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen. Der Kreis Olpe verweist in seiner Dienstanweisung auf die Anlage zur Satzung, welche die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche festlegt. Es ist gut, dass sich der Kreis Olpe bereits mit der Identifizierung von möglichen Schwachstellen befasst hat. Die Anlage ist in die verschiedenen Tätigkeiten der Fachdienste gegliedert und trifft eine Beurteilung, ob und aus welchen Gründen eine Korruptionsgefährdung vorhanden ist. Außerdem werden Aussagen zu einer möglichen Rotation getroffen.

Eine Schwachstellenanalyse sollte regelmäßig aktualisiert werden und auch darüberhinausgehende Fragen, wie zum Beispiel:

- Sind in der eigenen Kommune in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption? (z.B. Wissensmonopole, nicht oder nur schwer nachprüfbare Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)?

beantworten. Bei einer zukünftigen Schwachstellenanalyse sollte der Kreis Olpe erneut die Mitarbeiter beteiligen. Im Wege einer Befragung werden diese aktiv in den Prozess einbezogen und können wertvolle Hinweise geben.

**Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte die Schwachstellenanalyse aktualisieren und die Mitarbeitenden in den Prozess aktiv einbeziehen.

In der Dienstanweisung des Kreises Olpe ist unter Ziffer 13 die Regelung getroffen worden, dass bei Verdachtsfällen die Beschäftigten dieses auf dem Dienstweg über den nächsthöheren Vorgesetzten an den Landrat melden. Für den einzelnen Beschäftigten kann es durchaus leichter sein, sich im Verdachtsfall einer unabhängigen Person anzuvertrauen (Korruptionsschutzbeauftragter).
Darüber hinaus sollten der Kreis die Wege ausdrücklich benennen, über die ein Verdachtsfall gemeldet werden kann. Also beispielsweise per E-Mail, in einem vertraulichen Gespräch, telefonisch oder über einen Vordruck.

Grundsätzlich dürfen die Bediensteten keine Vergünstigungen annehmen. Der Kreis kann jedoch Ausnahmen schaffen, die die Annahme von Vergünstigungen nur mit Zustimmung des Dienstherrn den Bediensteten ermöglicht. Der Kreis Olpe hat diese Ausnahmen in seiner Dienstanweisung unter Ziffer 8 benannt. Als allgemein genehmigt gilt die Annahme von einmaligen geringwertigen Aufmerksamkeiten wie Kugelschreiber oder Kalender bis zu einer Wertgrenze von zehn Euro, Bewirtungen bei dienstlichen Gelegenheiten und die Erleichterung oder Beschleunigung eines Dienstgeschäftes durch das Abholen vom Bahnhof.

Bei einer Änderung der Dienstanweisung sollte der Kreis Olpe der Vollständigkeit halber noch einfügen, dass die Annahme von Bargeld grundsätzlich verboten ist.

Die EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebenden[46] sieht vor, dass Hinweisgebende die Möglichkeit bekommen, Verstöße gegen das geltende Recht intern anonym melden zu können. Die Umsetzung der EU-Vorgabe in nationales Recht hat das Bundesministerium der Justiz im April 2022 mit einem Referentenentwurf eines Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (HinSch-RL), konkretisiert.

Die öffentlichen Verwaltungen haben vor allem in den Bereichen des öffentlichen Auftragswesens, des Umweltschutzes sowie des Schutzes personenbezogener Daten Berührungspunkte zu dem Themengebiet. Die Kommunen müssen sich damit befassen, welche Maßnahmen sie zum Schutz der Hinweisgebenden treffen möchten. Hierzu sind Meldekanäle für Hinweisgeber einzurichten und Verfahren für die Bearbeitung der Meldungen sowie die Steuerung von Folgemaßnahmen zu etablieren. Dem Kreis Olpe ist bekannt, dass er Regelungen treffen muss, bisher wurden noch keine konkreten Handlungsanweisungen erarbeitet. Der Referentenentwurf sieht für das Versäumnis der Einrichtung eines Hinweisgebersystems Bußgelder von bis zu 20.000 Euro vor.

**Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte spätestens mit der Umsetzung der EU-Hinweisgeberrichtlinie in ein nationales Gesetz, einen standardisierten Ablauf erarbeiten.

[46] Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

Nach § 8 KorruptionsbG waren die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen beim Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Beim Finanzministerium des Landes NRW wurde eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sog. Vergaberegister führt. Beim Kreis Olpe übernehmen die Kreiswerke diese Anfragen beim Vergaberegister. Die Zuständigkeit ist bisher nicht in der VergabeDA des Kreises oder in der DA zur Korruptionsprävention und -bekämpfung verschriftlicht. Mit der letzten Änderung des KorruptionsbG entfällt das Vergaberegister. Die bisherigen Abfragepflichten werden durch das Wettbewerbsregister (WRegG) ersetzt. Nach § 6 Abs. 1 WRegG ist ein öffentlicher Auftraggeber nach § 99 GWB vor der Erteilung eines Zuschlags in einem Verfahren über die Vergabe öffentlicher Aufträge mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 Euro ohne Umsatzsteuer verpflichtet, das Wettbewerbsregister zu demjenigen Bieterunternehmen abzufragen, das den Auftrag erhalten soll.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte aus formalen Gründen die Zuständigkeit für Anfragen nach dem Wettbewerbsregister in der VergabeDA regeln.

Regelungen zur Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern der Gremien des Kreises nach § 7 KorruptionsbG (alt: § 16) finden sich nicht in der Dienstanweisung Korruption des Kreises Olpe.
Gemäß § 7 KorruptionsbG sind die Mitglieder der Gremien verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Zu den Mitgliedern in diesem Sinne zählen auch die sachkundigen Bürger und Bürgerinnen. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen. Die Angaben sind in geeigneter Form jährlich zu veröffentlichen. Der Kreis Olpe veröffentlicht diese Daten im Kreistagsinformationssystem. Dort sind sie für interessierte Bürgerinnen und Bürger ohne großen Aufwand abrufbar. Zusätzlich dazu werden die Unterlagen jedes Jahr für einen Monat zur Einsichtnahme ausgelegt. Die Zuständigkeit für diese Aufgabe liegt im Sachgebiet 2.4, dies ist auch schriftlich geregelt. Der Kreis Olpe kommt seiner Veröffentlichungspflicht somit vollumfänglich nach.

Gemäß § 8 des KorruptionsbG (alt: § 17) muss der Landrat seine Nebentätigkeiten vor Übernahme seines Amtes dem Rat oder Kreistag anzeigen. Die Mitteilung erfolgt im Kreis Olpe im Kreistag und an die Bezirksregierung. Die Auskünfte werden ebenfalls im Kreistagsinformationssystem veröffentlicht. Der Stabsbereich 2 ist für diese Aufgabe zuständig, dies ist auch schriftlich festgelegt.

In besonders korruptionsgefährdeten Bereichen soll ein Kreis seine Beschäftigten nicht länger als fünf Jahre ununterbrochen einsetzen, siehe § 12 KorruptionsbG (alt: § 21). Sofern dies aus zwingenden Gründen nicht anders möglich ist, hat eine Kommune dies zu dokumentieren. Dies gilt auch für die zur Kompensation getroffenen Maßnahmen. Die Dienstanweisung des Kreises Olpe verweist auf die Anlage, in der Aussagen zur Rotation getroffen werden. Bisher findet Rotation eher als Notwendigkeit zur Personalentwicklung statt. Eine standardmäßige Rotation im Hinblick auf die Korruptionsbekämpfung wegen der Besonderheit des Arbeitsplatzes gibt es nicht. In der Anlage zur Satzung sind auch Verweise, warum eine Rotation im Einzelfall nicht möglich ist. In Bereichen, in denen mehrere Mitarbeitende tätig sind, sollte nach einer gewissen Zeit zumindest die Zuständigkeit gewechselt werden. So gehen Fachkenntnisse nicht verloren. Sofern der Kreis in anderen Bereichen eine Rotation nicht umsetzen kann, muss die Rotation durch andere Präventionsmaßnahmen, wie das Vier-Augen-Prinzip, kompensiert werden. Dazu

enthält die Anlage detaillierte Angaben. Ob dies der Aufsichtsbehörde angezeigt wurde, konnte im Laufe der Prüfung nicht geklärt werden.

## 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**
  Sponsoring kommt im Kreis Olpe bisher selten vor. Allgemeine Hinweise für den Umgang mit Sponsoring hat der Kreis getroffen, es fehlt an einheitlichen Vorgaben.

*Ein Kreis sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt ein Kreis Sponsoringleistungen an, sollten er und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Kreistag über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.*

Die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung des **Kreises Olpe** enthält unter Ziffer 12 eine Definition von Sponsoring und einige grundsätzliche Hinweise zum Umgang mit Sponsoring. Bisher spielt Sponsoring im Kreis Olpe keine Rolle, so dass die Regelungen allgemein gehalten sind.

Aus Sicht der gpaNRW ist die Abwicklung eines Sponsoringvertrages grundsätzlich kostenneutral zu halten. Falls Nebenkosten aber nicht vermeidbar sind, so sollte der Sponsor das Kostenrisiko tragen. Zudem ist jeder Sponsoringvertrag zeitlich zu befristen. Nur eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Darüber hinaus würden unbefristete Sponsoringverträge dazu führen, dass die Sponsoringleistungen fest bei den verfügbaren Mitteln einzuplanen wären, insbesondere bei wiederkehrenden Leistungen. Sollte der Kreis dennoch einen unbefristeten Sponsoringvertrag abschließen, so muss der Vertrag zwingend eine Kündigungsklausel enthalten. Diese Klausel ermöglicht wiederum, Ziele und Umfang des Sponsorings kurzfristig anpassen zu können. Darüber hinaus sollte in der Kündigungsklausel eine Folgekostenregelung enthalten sein. Etwaige Rückforderungsansprüche des Sponsors sollte der Kreis ausschließen.

Bei Sponsoringverträgen sollte der Kreis zudem die Haftung begrenzen. Dies dient dem Schutz der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, indem Ersatzansprüche des Sponsors oder Ersatzansprüche etwaiger Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens des Sponsors ausgeschlossen werden. Besondere Gefahren im Bereich der Haftung stellen die Beschädigung oder Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache sowie die Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen, dar.

Jegliche Realisierung von Sponsoringaktivitäten sollte in Abstimmung mit dem Fachdienst Finanzen erfolgen. Nur eine frühzeitige Einbindung der Finanz- und Steuerexperten gewährleistet die erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und der steuerlichen Auswirkung eines Sponsoringvertrages.

Gegenüber der Öffentlichkeit ist jede Sponsoringmaßnahme offen zu legen. Daher empfehlen wir, dass beim Vorliegen von Sponsoringleistungen ein jährlicher Bericht über alle Sponsoringleistungen vom Fachdienst Finanzen erstellt und dem Kreistag bis zum 30. Juni des Folgejahres vorgelegt wird.

Auch wenn der Kreis im Moment kaum Bedarf für eine Regelung sieht, können sich künftig weitere Möglichkeiten für ein Sponsoring, zum Beispiel in kulturellen oder sportlichen Bereichen, ergeben. Dann hätte der Kreis alle erforderlichen Voraussetzungen fixiert und könnte zeitnah, ohne weiteren Aufwand und ohne zusätzliche Risiken die wirtschaftlichen Vorteile aus dem Sponsoring realisieren.

Der Kreis Olpe sollte Regelungen zu folgenden Themen erlassen:

- Es ist ein schriftlicher Vertrag zu erstellen.
- Das Sponsoring ist zeitlich zu befristen (in der Regel nicht länger als zwei Jahre).
- Im Vertag muss eine Kündigungsklausel vereinbart werden.
- Die Nebenkosten sind auf den Sponsor zu übertragen.
- Die Haftung des Kreises ist auszuschließen und auf den Sponsor zu übertragen.
- Das Einverständnis des Sponsors zur Veröffentlichung der Maßnahme muss vereinbart werden.
- Die Zuständigkeit für die Sponsoringmaßnahme sollte nach Höhe der Sponsoringleistung gestaffelt zu regeln.
- Die korrekte steuerliche Behandlung sollte durch Mitwirkung des Fachdienstes Finanzen gewährleistet werden.
- Es sollte zur transparenten Darstellung ein jährlicher Sponsoringbericht für den Kreistag erstellt werden.

Aus Sicht der gpaNRW ist eine dezentrale Verantwortung für die Abwicklung von Sponsoringverträgen sinnvoll. Der jeweilige Fachdienst sollte sich federführend um das Sponsoring kümmern, unter Beteiligung und Abstimmung mit dem Fachdienst Finanzen.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte seine Regelungen zum Sponsoring konkretisieren und einen Mustervertrag zum Bestandteil machen. Vor allem die zeitliche Begrenzung und der Haftungsausschluss von Sponsoring-Verträgen, die Beteiligung des Fachdienstes Finanzen sowie ein Berichtswesen gegenüber dem Kreistag sollte der Kreis verbindlich festlegen.

## 7.6 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil der Kreisausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme konnten die Kreise vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Auch in den kommenden Jahren besteht weiterhin Investitionsbedarf. Allerdings haben sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zwischenzeitlich deutlich verschlechtert. Umso wichtiger ist es, dass die Kreise die verfügbaren Haushaltsmittel sparsam und wirtschaftlich einsetzen. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Es unterstützt bereits mit Beginn der Maßnahmenplanung die Einhaltung von Kosten und Projektlaufzeiten. Eventuelle Planabweichungen und Kostensteigerungen werden rechtzeitig erkannt und das BIC ermöglicht ein frühzeitiges Gegensteuern. Dies sorgt auch für Transparenz und unterstützt die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

- **Feststellung**
  Die Kreiswerke Olpe betreiben bei Baumaßnahmen bereits wesentliche Elemente eines Bauinvestitionscontrollings. Die einzelnen Phasen der Projektabwicklung haben die Kreiswerke Olpe verbindlich festgelegt. Ein Berichtswesen zur Erfolgskontrolle haben die Kreiswerke noch nicht eingerichtet.

*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.*

Eine eigene Organisationseinheit, die Maßnahmen plant, durchführt und die Finanzierung steuert, sowie die unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten koordiniert ist, beim **Kreis Olpe** nicht vorhanden. Vielmehr haben die jeweiligen technischen Beschäftigten der Kreiswerke die Projektverantwortung für ihre Maßnahmen. Bei größeren Projekten, wie zum Beispiel dem Gefahrenabwehrzentrum, übernehmen manchmal externe Planungsbüros Teile der Aufgaben des systematischen Bauinvestitionscontrollings.

Eine Dienstanweisung zum Bauinvestitionscontrolling gibt es für den Kreis Olpe zwar nicht, die Kreiswerke Olpe orientieren sich aber an einem Prozessablauf für investive Baumaßnahmen. Dieser Ablauf enthält alle Schritte und Zuständigkeiten, die die Beschäftigten bei investiven Baumaßnamen zu beachten haben. Der Prozessablauf gliedert sich nach der Bereitstellung von Mitteln im Wirtschaftsplan in neun verschiedene Leistungsphasen. Zur Vermeidung von Unwirtschaftlichkeit durch Planungsmängel ist so ein systematisches und strukturiertes Vorgehen von der Bedarfsfeststellung bis zur Fertigstellung der Maßnahmen wichtig. Die einzelnen Phasen bei den Kreiswerken Olpe

- Grundlagenermittlung (Leistungsphase 1)
- Vorplanung (Leistungsphase 2),
- Entwurfsplanung inkl. Kostenberechnung (Leistungsphase 3),

- Genehmigungsplanung (Leistungsphase 4),
- Ausführungsplanung (Leistungsphase 5),
- Vorbereitung der Vergabe (Leistungsphase 6),
- Mitwirkung bei der Vergabe (Leistungsphase 7),
- Objektüberwachung (Leistungsphase 8) und
- Objektbetreuung (Leistungsphase 9)

entsprechen nahezu den Phasen, die auch die gpaNRW als wichtig bei einem Bauinvestitionscontrolling wertet. Die Kreiswerke Olpe haben mit dem Prozessablauf das Verfahren sehr transparent dargestellt. Gleichzeitig ist dieser für die Beschäftigten verbindlich und er sorgt für ein einheitliches Vorgehen.

Die Kostensteuerung ist in den frühen Planungsphasen am bedeutendsten, da sich zu Beginn des Projekts die größten Möglichkeiten einer Kostenbeeinflussung und damit der Kostensteuerung bieten. Anderenfalls können sich ungeplante und möglicherweise kostenintensive Nachträge ergeben. Der Prozessablauf der Kreiswerke Olpe verdeutlicht den großen Stellenwert, den die Nutzerabstimmung im Vorfeld der Beauftragung der Maßnahme hat. Schon bei der groben Vorplanung und Kostenschätzung, die noch vor den Leistungsphasen angesiedelt ist, erfolgt eine erste Abstimmung zwischen den Kreiswerken und den Nutzern. Nutzer können dabei sowohl Dritte aus den Bereichen Feuerwehr oder Schulen sein, aber auch die Mitarbeitenden der Kreisverwaltung bei z. B. Maßnahmen am Kreishaus. Viel Zeit verwenden die Kreiswerke nach Angaben der Kreiswerke in den beiden ersten Phasen der Grundlagenermittlung und Vorplanung auf die Abstimmung mit den Nutzern beispielsweise durch die Erstellung eines Raumbuches. Dies ist ein mit allen Beteiligten abgestimmtes Dokument mit schriftlich festgehaltener Nutzungsbeschreibung der Räume. Erst wenn diese Abstimmung nach mehrfachen Treffen erfolgt ist, wird die Planung fortgesetzt. Da in diesen Phasen der Grundstein für die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme gelegt wird, ist es gut, dass die Kreiswerke Olpe ausreichend Zeit für diese Phasen einplant.

In der Leistungsphase 3 sind die Anforderungen den Kreiswerken Olpe vollumfänglich bekannt. Durch das große Zeitfenster bei der Abstimmung, je nach Projekt mehrere Monate, möchten die Kreiswerke erreichen, dass bei der Ausführungsplanung keine Änderungen erforderlich sind und die Planung nicht angepasst werden muss. Dieser große Aufwand zahlt sich nach eigener Einschätzung aus, weil die Ausführung zügiger erfolgen kann und kaum Auftragsänderungen oder Nachträge entstehen.

Im Rahmen der jährlichen Haushaltsplanberatungen thematisieren die Fachdienste die geplanten Baumaßnahmen organisationsübergreifend. Es sind immer mehrere Fachbereiche in die Entscheidungsfindung eingebunden. Für Straßenbaumaßnahmen wird zu Beginn der Sitzungsperiode des Kreistages eine mehrjährige Prioritätenliste beschlossen. Innerhalb der Kreiswerke Olpe sind auch die Entscheidungs- und Beurteilungsgrundlagen allen beteiligten Stellen zugänglich. Im Gebäudebestand sind die Kreiswerke in Abstimmung mit der Kreisverwaltung zuständig für Renovierungs- und Bauunterhaltungsmaßnahmen. Bei Nutzungsänderungen, Neu- und Umbauten formulieren die Nutzer (Verwaltung/Schulen/Rettungsdienst) Zielvorgaben, die die Kreiswerke bei der Erstellung von Umsetzungsmöglichkeiten/-konzepten beachten.

Zum Kostencontrolling nehmen die Kreiswerke einen Soll-Ist-Vergleich für jede Maßnahme vor. Diese Kostenübersicht enthält alle Rechnungen, Nachträge und den Abgleich mit den Haushaltsmitteln. Zu einem vollumfänglichen Bauinvestitionscontrolling gehört darüber hinaus ein Berichtswesen. Hierbei geht es um die notwendige Erfolgskontrolle bei der Fertigstellung von Baumaßnahmen. Konnten die zu Beginn der Maßnahme festgelegten Standards erfüllt werden? Wurde der Kostenrahmen eingehalten und falls nicht, woran lag dies? Gab es Besonderheiten oder Probleme in der Projektsteuerung, die künftig optimiert werden können?

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe/die Kreiswerke sollte zur Erfolgskontrolle für große Baumaßnahmen ein Berichtswesen installieren.

Ein optimales BIC beschränkt sich nicht nur auf Planung und Bauausführung von Projekten, sondern berücksichtigt die gesamten Lebenszykluskosten. Hierunter wird die Summe aller Kosten verstanden, die ein Bauwerk von der Erstellung, über die Nutzung und den Gebäudebetrieb, bis hin zum Rückbau verursacht. Auf diese Weise kann die Nachhaltigkeit der Projekte sichergestellt werden. Grundsätzlich werden bei allen Baumaßnahmen/Investitionen des Kreises Olpe die Aspekte Ökologie, Wirtschaftlichkeit und Lebenszykluskosten betrachtet und berücksichtigt. Der Kreis Olpe hat sich jüngst mit dem Thema in einem Klimaschutzkonzept beschäftigt. Darin wurden hauptsächlich vier Bereiche ermittelt, bei denen Aspekte des Klimaschutzes einfließen können: Heizwärmebedarf, Stromnutzung der eigenen Liegenschaften, Mobilität/Fuhrpark der Verwaltung und Bewusstseinsbildung der Nutzer. Konkret hat der Kreis für Investitionen in Energieanlagen (Heizung, Strom) bei den Gebäuden beschlossen, dass die Erzeugung der Energie ausschließlich aus erneuerbaren Quellen erfolgen soll.

Die Kreiswerke Olpe haben keine Organisationseinheit, die sich mit dem Bauinvestitionscontrolling befasst. Sie haben die Abläufe von Baumaßnahmen mit den verschiedenen Leistungsphasen und Beteiligung verschiedener Nutzergruppen durch den Prozessablauf verbindlich und einheitlich geregelt. Dadurch können die Kreiswerke eine wirtschaftliche und nachhaltige Verwendung von Haushaltsmitteln gewährleisten.

## 7.7 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss ein Kreis ein neues Vergabeverfahren durchführen[47]. 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.

[47] Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge im Kreis Olpe vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

### 7.7.1 Abweichungen vom Auftragswert

- In den betrachteten Jahren waren die Abweichungen der Abrechnungs- von den Auftragssummen im Kreis Olpe unterdurchschnittlich hoch. Nachträge haben keinen spürbaren Einfluss auf die abgerechneten Beträge.

*Ein Kreis sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.*

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 75.000 Euro.

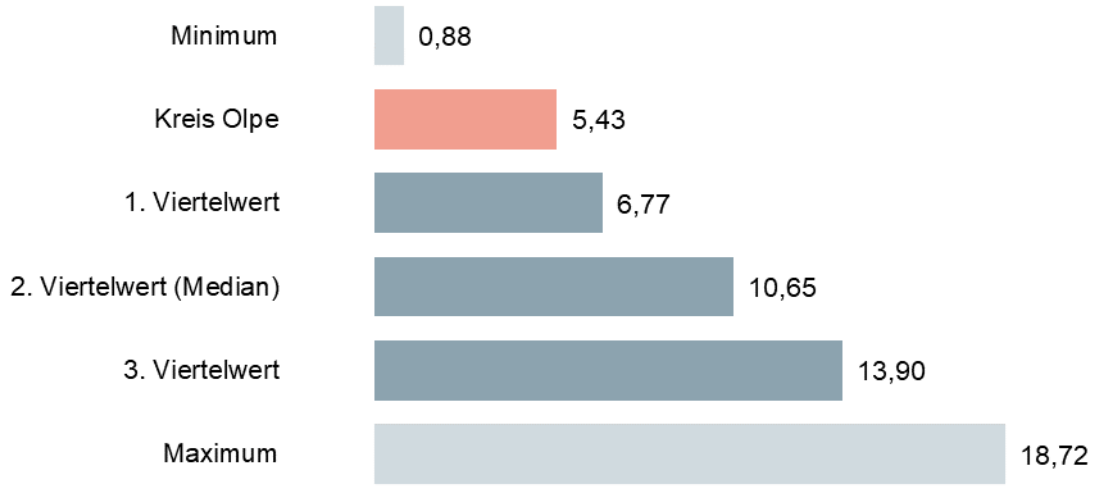
**Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2019 bis 2021**[48]

| | in Euro | in Prozent der Auftragswerte |
|---|---|---|
| Auftragswerte | 7.949.273 | |
| Abrechnungssummen | 7.902.730 | |
| Summe der Unterschreitungen | 286.883 | 3,61 |
| Summe der Überschreitungen | 240.340 | 3,02 |
| Summe der Abweichungen insgesamt | 527.223 | 6,63 |

Diese Tabelle bezieht sich auf einen Zeitraum von knapp drei Jahren. Im Vergleichsjahr 2020 hat der Kreis Olpe 13 Maßnahmen mit mehr als 75.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 154.156,52 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich der Kreis Olpe damit wie folgt ein.

[48] bis einschließlich 12. November 2021

**Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2020**




In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:




Die Abweichungsquote des Kreises Olpe ist im Vergleichsjahr 2020 und auch in den Jahren 2019 und 2021 sehr niedrig. Die unterdurchschnittliche Quote passt zu der intensiven Beschäftigung der Kreiswerke mit den Baumaßnahmen im Planungsstadium. Gerade in die Leistungsphasen zur ausführlichen Vorbesprechung der Maßnahmen investieren die Kreiswerke sehr viel Zeit. Die Kreiswerke möchten damit erreichen, dass es nicht zu Änderungen des Leistungsverzeichnisses während der Bauausführung kommt.

Wenn es doch zu Auftragsänderungen kommt, arbeitet der Kreis auch mit Nachträgen. Von den in den Jahren 2019 bis 2021 abgerechneten Vergaben ab 75.000 Euro hat der Kreis rund ein Drittel mit Nachtragsaufträgen abgewickelt. Die Nachträge haben im Vergleichsjahr ein Volumen von 12.600 Euro oder 0,43 Prozent der ursprünglichen Auftragswerte.

Vergleicht man den Wert der förmlich beauftragten Nachträge 2020 mit den tatsächlichen Überschreitungen über einen Zeitraum von drei Jahren in der Tabelle oben, zeigt sich, dass rund 440.000 Euro nicht über förmliche Nachträge abgewickelt wurden. Die Maßnahmenbetrachtung unter Ziffer 7.8 hat ebenfalls ergeben, dass Über- oder Unterschreitungen bei einzelnen Maßnahmen zum Teil nicht förmlich beauftragt wurden.

Auftragsänderungen und damit Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert kann ein Kreis nicht grundsätzlich vermeiden. Allerdings kann er Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbe-

schreibung mit dem Leistungsverzeichnis sowie die Kostenberechnung. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Auftragsänderungen kommen kann. Außerdem kann ein systematisches Nachtragswesen dabei helfen, Nachträge zu minimieren. Weitere Einzelheiten dazu im folgenden Kapitel.

### 7.7.2 Organisation des Nachtragswesens

- **Feststellung**
  Regelungen zu den Nachträgen hat der Kreis Olpe in seiner Vergabedienstanweisung nicht getroffen. Eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich der Gründe und Höhe erfolgt nicht.

*Ein Kreis sollte sein Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Er sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:*

- *Der Kreis erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.*
- *Er bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).*
- *Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.*
- *Der Kreis dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen.*
- *Der Kreis berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.*

Auftragsänderungen wickelt der **Kreis Olpe** auch über förmliche Nachträge ab. Regelungen zur Einbindung der Rechnungsprüfung gibt es bisher nicht. Nachträge und Auftragsänderungen werden innerhalb der Bedarfsstellen dokumentiert und abgewickelt

Vergaberechtliche Aspekte, die sich durch Nachträge ergeben können, wie das Erfordernis einer neuen Ausschreibung, werden in den jeweiligen Fachdiensten geprüft. Aus Sicht der gpaNRW sollte der Kreis eine verbindliche Regelung treffen, wer die vergaberechtlichen Aspekte von Nachträgen und Auftragsänderungen prüft und diese Prüfung auch schriftlich für jede Maßnahme dokumentieren. Dies dient der Rechtssicherheit.

Entscheidungen über Nachträge und Auftragsänderungen sollten ab festzulegender Wertgrenzen im Mehraugenprinzip erfolgen. Dazu sollte eine zentrale Vergabestelle (wenn vorhanden) und die örtliche Rechnungsprüfung beteiligt werden. So kann ein Kreis eine standardisierte und rechtssichere Vorgehensweise belegen. Dies sollte auch im Hinblick auf die Minimierung von Korruptionsrisiken ein festgelegter Prozess sein.

Zur Herstellung von Transparenz zu den Ursachen von Nachträgen oder Auftragsänderungen sollte es ein Nachtragsmanagement geben. Es unterstützt u. a. bei:

- Schaffung von Transparenz (auch Korruptionsprävention),

- Sicherheit bei der Kalkulation von Nachträgen,
- Hilfestellung bei der Formulierung von Ausschreibungstexten,
- Sicherheit beim Umgang mit neuer Architektur und Technik,
- Qualitätskontrolle von Planungen.

Der Kreis Olpe erfasst und wertet Nachträge nicht zentral aus.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte die vergaberechtliche Prüfung von Auftragsänderungen und Nachträgen in der VergabeDA regeln. Außerdem sollte der Kreis ein systematisches Nachtragsmanagement einrichten.

## 7.8 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit der Kreis die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in dem Kreis Olpe liefern.

➔ **Feststellung**
Die betrachteten Vergabemaßnahmen offenbaren die Schwachstellen eines dezentral organisierten Vergabesystems ohne einen verbindlichen Prozessablauf. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich außerdem bei der Dokumentation von Gründen für Kostenabweichungen, der erfolgten Mängelbeseitigung oder der Verlängerung von Fristen.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

# 7.9 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

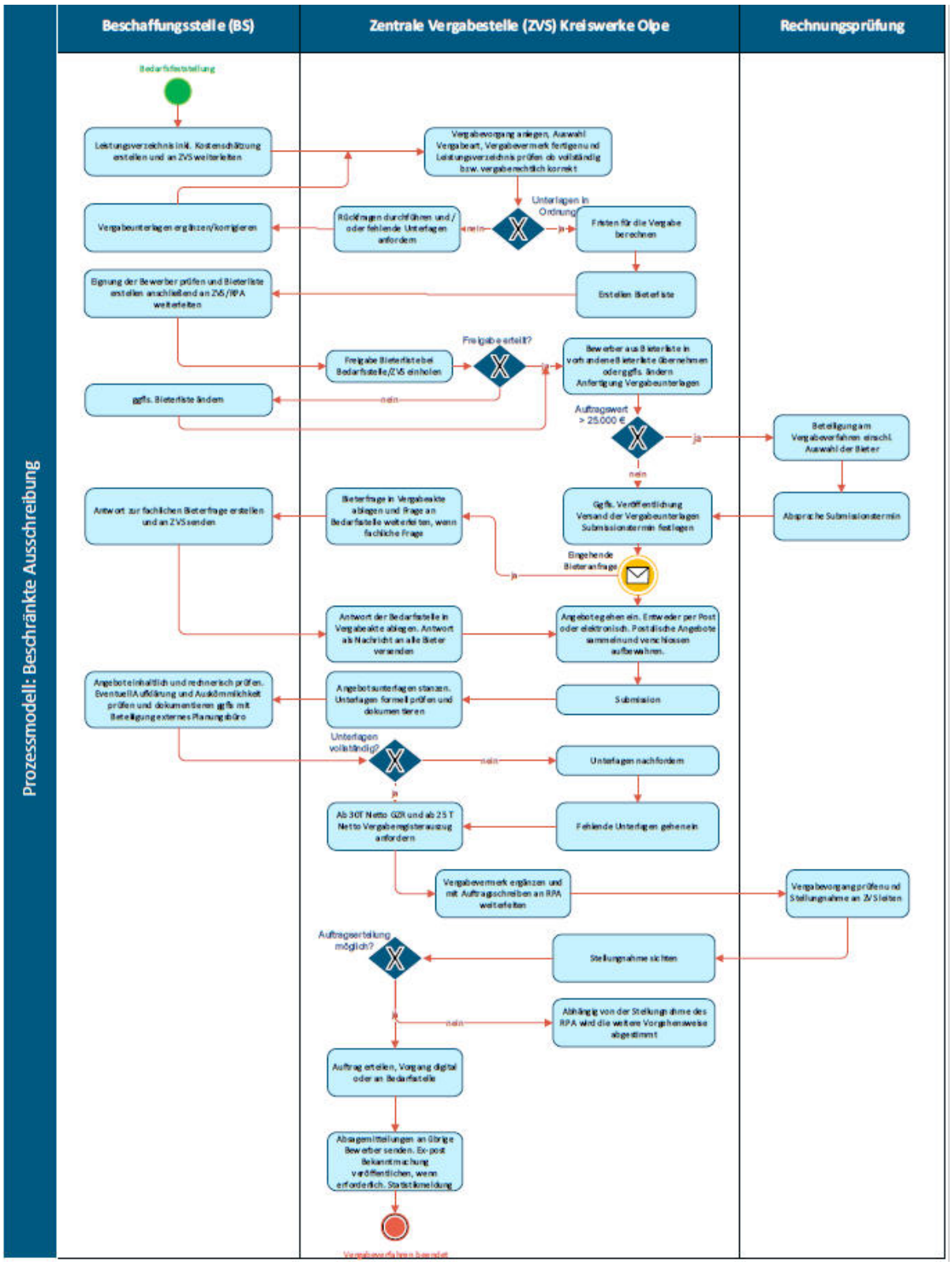
| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|---|---|---|---|---|---|
| **Organisation des Vergabewesens** | | | | | |
| F1 | Die dezentrale Durchführung von Vergabeverfahren in der Kreisverwaltung bietet Verbesserungspotenzial. Es fehlt an verbindlichen einheitlichen Abläufen, die die Beschäftigten in ihrer Arbeit unterstützen und teilweise an eindeutigen Regelungen in der Dienstanweisung. | 274 | E1.1 | Der Kreis Olpe sollte die für die Beschaffung von Leistungen zuständige Stellen unterstützen, indem er das vergaberechtliche Fachwissen in einer zentralen Vergabestelle organisiert, oder das Fachwissen über die bestehende öffentlich-rechtliche Vereinbarung nutzt. So kann er noch effektiver und rechtssicherer handeln. | 276 |
| | | | E1.2 | Um die Rechtssicherheit zu erhöhen und der Korruptionsgefahr vorzubeugen, sollte der Kreis Olpe Wertgrenzen in seiner VergabeDA festlegen. | 276 |
| | | | E1.3 | Der Kreis Olpe sollte sicherstellen, dass innerhalb der Kreisverwaltung eine Aufgabentrennung erfolgt und Zuständigkeiten in der VergabeDA oder in einem Prozessablauf festgelegt werden, wenn nicht der Vergabeservice des Kreises Siegen-Wittgenstein beauftragt wird. | 277 |
| | | | E1.4 | Um die umfangreiche Gesetzgebung und Rechtsprechung einheitlich anzuwenden, sollte eine Organisationseinheit des Kreises aktuelle Änderungen an die Bedarfsstellen weitergeben und die Beschäftigten schulen. | 277 |
| | | | E1.5 | Um das Vergabeverfahren zu beschleunigen, sollte der Kreis Olpe den politischen Gremien nur eine Informationsvorlage zum Ergebnis der Submission vorlegen. | 278 |
| F2 | Die örtliche Rechnungsprüfung ist in die Vergabeverfahren eingebunden. Regelungen zur Beteiligung bei Nachträgen fehlen in der gültigen Vergabedienstanweisung. | 280 | E2 | Der Kreis Olpe sollte eine Beteiligung der Rechnungsprüfung bei Auftragsänderungen/Nachträgen und Vergaberügen oder -beschwerden in die Dienstanweisung aufnehmen. | 281 |

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|---|---|---|---|---|---|
| F3 | Der Kreis hat für die dezentrale Abwicklung der Vergaben innerhalb der Kreisverwaltung keinen verbindlichen Ablauf festgelegt. Dadurch sind die organisatorische Trennung der Beschaffung und der Kontakt mit dem Bieter nicht vorgegeben. | 281 | E3.1 | Damit die richtige Verfahrensart rechtssicher gewählt werden kann, sollte der Kreis Olpe aufgrund der dezentralen Organisation der Bedarfsstellen, die Wertgrenzen auch in der VergabeDA benennen. | 282 |
| | | | E3.2 | Aus Gründen der Korruptionsprävention sollte der Kreis Olpe bei Verfahren, die nur von den Bedarfsstellen betreut werden, sicherstellen, dass die Bieterkommunikation nicht in Personalunion durch die Bedarfsstelle abgewickelt wird. | 283 |
| | | | E3.3 | Zur Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und aus Gründen der Korruptionsprävention sollte die Auftragsvergabe und –abwicklung organisatorisch getrennt erfolgen. | 283 |
| | | | E3.4 | Zur Rechtssicherheit und Steigerung der Effektivität sollte der Kreis einen verbindlichen Ablauf vorgeben. Dabei kann er sich an dem gut strukturierten Prozess der Kreiswerke Olpe orientieren. | 283 |
| **Allgemeine Korruptionsprävention** | | | | | |
| F4 | Der Kreis Olpe verfügt über eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention. Die vorhandene Schwachstellenanalyse ist veraltet. | 286 | E4.1 | Der Kreis Olpe sollte die Schwachstellenanalyse aktualisieren und die Mitarbeitenden in den Prozess aktiv einbeziehen. | 288 |
| | | | E4.2 | Der Kreis Olpe sollte spätestens mit der Umsetzung der EU-Hinweisgeberrichtlinie in ein nationales Gesetz, einen standardisierten Ablauf erarbeiten. | 288 |
| | | | E4.3 | Der Kreis Olpe sollte aus formalen Gründen die Zuständigkeit für Anfragen nach dem Wettbewerbsregister in der VergabeDA regeln. | 289 |
| **Sponsoring** | | | | | |
| F5 | Sponsoring kommt im Kreis Olpe bisher selten vor. Allgemeine Hinweise für den Umgang mit Sponsoring hat der Kreis getroffen, es fehlt an einheitlichen Vorgaben. | 290 | E5 | Der Kreis Olpe sollte seine Regelungen zum Sponsoring konkretisieren und einen Mustervertrag zum Bestandteil machen. Vor allem die zeitliche Begrenzung und der Haftungsausschluss von Sponsoring-Verträgen, die Beteiligung des Fachdienstes Finanzen sowie ein Berichtswesen gegenüber dem Kreistag sollte der Kreis verbindlich festlegen. | 291 |

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|---|---|---|---|---|---|
| **Bauinvestitionscontrolling** | | | | | |
| F6 | Die Kreiswerke Olpe betreiben bei Baumaßnahmen bereits wesentliche Elemente eines Bauinvestitionscontrollings. Die einzelnen Phasen der Projektabwicklung haben die Kreiswerke Olpe verbindlich festgelegt. Ein Berichtswesen zur Erfolgskontrolle haben die Kreiswerke noch nicht eingerichtet. | 292 | E6 | Der Kreis Olpe/die Kreiswerke sollte zur Erfolgskontrolle für große Baumaßnahmen ein Berichtswesen installieren. | 294 |
| **Nachtragswesen** | | | | | |
| F7 | Regelungen zu den Nachträgen hat der Kreis Olpe in seiner Vergabedienstanweisung nicht getroffen. Eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich der Gründe und Höhe erfolgt nicht. | 297 | E7 | Der Kreis Olpe sollte die vergaberechtliche Prüfung von Auftragsänderungen und Nachträgen in der VergabeDA regeln. Außerdem sollte der Kreis ein systematisches Nachtragsmanagement einrichten. | 298 |
| **Maßnahmenbetrachtung** | | | | | |
| F8 | Die betrachteten Vergabemaßnahmen offenbaren die Schwachstellen eines dezentral organisierten Vergabesystems ohne einen verbindlichen Prozessablauf. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich außerdem bei der Dokumentation von Gründen für Kostenabweichungen, der erfolgten Mängelbeseitigung oder der Verlängerung von Fristen. | 298 | E8.1 | Die Kreiswerke sollten künftig darauf achten, die Eignung der Bieter vor der Angebotsaufforderung zu dokumentieren, wie es die Dienstanweisung vorgibt. | |
| | | | E8.2 | Die Kreiswerke Olpe sollten die Gründe für die Abweichung dokumentieren, um Erkenntnis-se für künftige Leistungsverzeichnisse zu erlangen. | |
| | | | E8.3 | Der Kreis sollte zur Förderung des Wettbewerbes darauf achten, nicht nur regionale Unternehmen zu einer beschränkten Ausschreibung einzuladen. | |
| | | | E8.4 | Die Kreiswerke Olpe sollten darauf achten, dass alle notwendigen Unterschriften auf der Submissionsniederschrift vorhanden sind. | |
| | | | E8.5 | Die Kreiswerke Olpe sollten die Daten zur Bindefrist überwachen und bei einem drohenden Ablaufen der Frist diese aus Gründen der Rechtssicherheit verlängern. | |
| | | | E8.6 | Aus Gründen der Vollständigkeit sollten die Kreiswerke die Mängelbeseitigung in der Verfahrensakte dokumentieren. | |

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | E8.7 | Die Kreiswerke sollten zukünftig darauf achten, das Submissionsprotokoll vollständig auszufüllen und auch die Anzahl der eingegangenen Angebote eintragen. | |
| | | | E8.8 | Die Kreiswerke Olpe sollten bei zukünftigen Maßnahmen analog der geänderten Vergabe DA Kreiswerke, die Beteiligung der Rechnungsprüfung dokumentieren. | |
| | | | E8.9 | Der Kreis sollte Gründe für Abweichungen nachvollziehbar in der Vergabeakte dokumentieren. | |
| | | | E8.10 | Der Kreis Olpe sollte darauf achten, die Veröffentlichungspflichten nach VOB/A einzuhalten. | |
| | | | E8.11 | Der Kreis Olpe sollte darauf achten, die Eignung der Bieter bei beschränkten Ausschreibungen vor der Aufforderung zum Angebot zu dokumentieren. | |
| | | | E8.12 | Der Kreis Olpe sollte zukünftig die Regelungen seiner eigenen Dienstanweisung beachten. | |
| F9 | Der Kreis Olpe hat ohne rechtliche Grundlage das EU-Vergaberecht nicht beachtet. Dies ist nicht zulässig. | | | | |
| F10 | Die Dokumentation des Kreises Olpe für die Ausnahme zum Verzicht auf ein Vergabeverfahren ist nicht ausreichend. Die Entscheidungsgründe sind nicht einzelfallbezogen begründet. | | E10 | Um die Rechtssicherheit zu erhöhen, sollte der Kreis Olpe die förmlichen Aspekte des Vergabeverfahrens umfangreicher dokumentieren, prüfen und im Einzelfall über die Vergabeart entscheiden. | |
| F11 | Die Vergabe des Auftrages ist nicht ex post veröffentlicht worden. Die Bekanntmachung hätte gemäß § 39 VgV europaweit erfolgen müssen. | | E11 | Der Kreis Olpe sollte, wenn er Vergabeverfahren selbst durchführt, auch die Veröffentlichungspflichten beachten. | |

**Darstellung Prozessablauf: Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung**



# 8. Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

## 8.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Olpe 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 Olpe konnte die für die überörtliche Prüfung der Verkehrsflächen notwendigen Daten zur Verfügung stellen. Der Kreis Olpe nutzt eine Straßendatenbank, in der alle wesentlichen Daten und Informationen hinterlegt sind. Sie dient als Arbeitsgrundlage für die Fachabteilung, wird kontinuierlich fortgeschrieben und hat somit einen aktuellen Stand. Positiv ist, dass der Zustand der Kreisstraßen einmal jährlich visuell und alle fünf Jahre messtechnisch erfasst wird.

Der Kreis Olpe steuert die Erhaltung seiner Verkehrsflächen bereits über strategische Ziele mit messbaren Kennzahlen. Der Kreis legt den Fokus auf die Durchführung von investiven Maßnahmen. Diese liegen in den Jahren 2017 bis 2020 50 Prozent über dem Richtwert. Gleichzeitig belaufen die Unterhaltungsaufwendungen rund zwei Drittel unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Dadurch, dass sich der überwiegende Teil der Verkehrsflächen in einem sehr guten bis guten Zustand befinden und die Bilanzwerte nur minimal gesunken sind (unter ein Prozent von 2008 bis 2020), ist aktuell kein Risiko ableitbar.

Die Zusammenarbeit zwischen den Kreiswerken Olpe und dem Finanzwesen funktioniert durch regelmäßige Abstimmungen gut. Die Prozesse sind geregelt.

**Straßenbegleitgrün**

Der Kreis Olpe kann die Fläche des Straßenbegleitgrüns und den Aufwand tiefer differenzieren. Die Steuerung der Pflege des Straßenbegleitgrüns erfolgt noch nicht über Ziele und Kennzahlen. Die Erfassung der geleisteten Stunden erfolgt noch nicht digital. Der Kreis Olpe sollte zeitnah eine spezielle Bauhof-Software anschaffen, die eine digitale Erfassung von Mitarbeitendenstunden ermöglicht, zum Beispiel über Smartphones oder Tablets. Das reduziert den hohen Verwaltungsaufwand für die Erfassung, die Übertragung und Auswertungen. Zudem bietet eine spezielle Bauhof-Software noch andere Vorteile, z. B. Personal- und Materialeinsatzplanung, Rechnungsstellung sowie Fuhrparkverwaltung.

Das Straßenbegleitgrün besteht im Kreis Olpe aus Mähflächen und aus Sträuchern/Gehölzen. Zu 55 Prozent sind die Mähflächen intensiv zu pflegen. Dennoch bildet der Kreis Olpe den Minimalwert bei den Aufwendungen je qm Straßenbegleitgrün. Das ist möglich, indem er den Fokus auf effiziente Prozesse setzt, z. B. durch einen sehr geringen Personaleinsatz, durch Minimierung der Rüst- und Fahrzeiten und durch eine hohe Auslastung des Personals sowie der Fahrzeuge und Maschinen/Geräten.

## 8.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet die beiden Handlungsfelder

- Verkehrsflächen und
- Straßenbegleitgrün.

Im Handlungsfeld **Verkehrsflächen** analysieren wir wie die Kreise mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen. Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kreise für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Analyse der individuellen Situation in dem Kreis und der Vergleich zu den definierten Richtwerten entscheidend. Daher verzichtet die gpaNRW hier auf die Darstellung der interkommunalen Vergleiche. Diese sind in der Anlage des Berichtes informatorisch aufgeführt.

Im Handlungsfeld **Straßenbegleitgrün** gehen wir der Frage nach, inwieweit die für diese Grünflächen zu erbringenden Aufgaben zielorientiert und unter Berücksichtigung der Haushaltssituation des Kreises gesteuert werden. Ziel ist es, Handlungsmöglichkeiten zur Optimierung der Steuerung und Wirtschaftlichkeit der Straßenbegleitgrünpflege aufzuzeigen.

Hierzu untersucht die gpaNRW anhand einer standardisierten Checkliste zunächst die Steuerung der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns. Durch Kennzahlen werden die individuellen Strukturen der Kreise bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch die korrespondierenden Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün und einzelne Pflegeleistungen transparent gemacht.

## 8.3 Verkehrsflächen

Die Verkehrsfläche definiert sich für unsere Prüfung abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und

- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

### 8.3.1 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen nur kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von mindestens 30 bis 60 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen des Kreises zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt auch die Kreise verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

Der **Kreis Olpe** hat die Planung, den Bau, die Unterhaltung und die Instandsetzung von Kreisstraßen auf die Kreiswerke Olpe übertragen. Die Anlagenbuchhaltung wird von der Kämmerei geführt.

#### 8.3.1.1 Datenlage

➔ **Feststellung**
Der Kreis Olpe verfügt über eine gute Datenlage zu den Flächen und Zuständen seiner Kreisstraßen. Die wesentlichen Finanzdaten liegen vor, müssen jedoch manuell zusammengetragen werden.

*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 Olpe** hat die Kreisstraßen in der Straßendatenbank erfasst und schreibt die Daten regelmäßig fort. Für jeden Straßenabschnitt sind die Flächendaten in Fahrbahn und Nebenflächen unterteilt. Eine Trennung der Flächendaten nach Befestigungsart wurde bislang nicht vorgenommen, da eine solche Trennung für die strategische Steuerung der Straßenerhaltung durch den Kreis Olpe auch nicht relevant ist (vgl. Kapitel 8.3.1.4 „Strategische Steuerung und operatives Controlling“). Eine Unterscheidung der Flächendaten in Kreisstraßen innerhalb und außerhalb der Ortsdurchfahrten ist aber möglich. Gleiches gilt für die in den einzelnen Jahren instandgesetzten, erneuerten oder um- und ausgebauten Flächen. Zustandsnoten mit Flächenbezug liegen für jedes Jahr seit Erstellung der Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2009 vor, auch mit Differenzierung innerhalb und außerhalb der Ortsdurchfahrten.

Eine systematische Erhebung der Aufwendungen und Investitionen der Kreisstraßen gibt es bislang nicht. Die Finanzdaten mussten manuell zusammengetragen werden. Eine Unterscheidung der Aufwendungen nach Instandsetzung, Instandhaltung und betrieblicher Erhaltung ist erst seit dem Jahr 2022 nach Umstellung auf eine neue Access-Datenbank für die Weiterverarbeitung der geleisteten Mitarbeitenden-Stunden ohne hohen Verwaltungsaufwand möglich. Da sich die gesetzten Ziele und messbaren Kennzahlen des Kreises Olpe auf die Zustandsnoten

der Fahrbahnflächen beziehen, wurden die Aufwendungen und Investitionen bislang nur anlassbezogen zusammengetragen.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte seine Aufwendungen differenziert nach Instandsetzung, Instandhaltung und betrieblichen Erhaltung regelmäßig ermitteln und auswerten. So erhält er eine bessere Datenlage zur internen Steuerung. Ideal wäre auch die Erfassung der Verkehrsflächen getrennt nach Befestigungsart.

#### 8.3.1.2 Straßendatenbank

→ In der Straßendatenbank liegen alle wesentlichen steuerungsrelevanten Daten und Informationen vor.

*Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Damit ein Kreis die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen kann, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.*

Der **Kreis Olpe** setzt seit vielen Jahren eine Straßendatenbank ein. Bis vor wenigen Monaten waren sogar zwei verschiedene Produkte im Einsatz, die parallel gepflegt wurden. Jedes Produkt hatte einen Vorteil, den das andere Produkt nicht bieten konnte. Um den Aufwand einzuschränken, hat der Kreis Olpe sich gegen diejenige Straßendatenbank entschieden, die die Zustandsklassen nur ohne Nachkommastellen darstellen/ zuordnen kann. Die Nachkommastelle ist für den Kreis Olpe relevant, da er sein Erhaltungsmanagement über Ziele und Kennzahlen steuert und dafür mindestens eine Nachkommastelle wichtig ist (vgl. Kapitel 8.3.1.4 „Strategische Steuerung und operatives Controlling“).

Positiv ist, dass in der Datenbank folgende wesentliche steuerungsrelevanten Informationen hinterlegt sind:

- Leitdaten (Straßenbezeichnung, Verwaltungsdaten),
- Funktionsdaten (funktionale Klassifizierung wie z. B. „Kreisstraße außerorts“),
- Querschnittsdaten (Anordnung und Abmessung der Verkehrsflächen),
- Aufbaudaten (Anordnung, Arten, Dicke und Einbaujahre aller Befestigungsschichten; mindestens Bauweise und Bauklasse),
- Zustandsdaten (Zustandswert, kennzeichnet den baulichen Zustand) und
- Verkehrsdaten (Verkehrsbelastungen).

Erhaltungsdaten (Art, Umfang und Jahr der letzten Maßnahme bezogen auf Instandsetzung, Erneuerung und Unterhaltung) sowie weitere sonstige Daten wie Höchstgeschwindigkeiten, Lärm, Feinstaubbelastung, Angaben zu ÖPNV und Fahrradwege, Unfalldaten etc. sind aktuell noch nicht eingepflegt.

Welche Daten in welchem Detail im Rahmen eines Erhaltungsmanagements erfasst werden sollen, muss der Kreis Olpe individuell entscheiden. In einem Abwägungsprozess sollte der Nutzen dem erforderlichen Aufwand für Erfassung und Pflege gegenübergestellt werden.

Der Kreis Olpe pflegt regelmäßig aktuelle Zustandsdaten in die Straßendatenbank ein. Einmal jährlich im Frühjahr erfolgt eine visuelle Zustandserfassung, um Winterschäden zu sichten. Jedes fünfte Jahr wird eine messtechnische Zustandserfassung über Straßen NRW durchgeführt. Zusätzlich wurde einmalig vor einigen Jahren die Substanz der Kreisstraßen über Bohrkernentnahmen und über das Messverfahren „Georadar“ gemessen. Diese Messung ermöglicht Aussagen über Schichtdicken und die Lage etwaiger Fremdkörper (z. B. Leitungen, alte Bausubstanz). Unter Verwendung spezieller Antennen sind Messtiefen bis zu zehn Metern realisierbar, die auch geotechnische Anwendungen ermöglichen. Diese Daten werden herangezogen, um die visuelle Zustandserfassung realistisch einordnen zu können.

Die Bewertung bei der visuellen Zustandserfassung erfolgt anhand der Vorgaben der Empfehlungen für das Erhaltungsmanagement von Innerortsstraßen 2012. Die Mitarbeitenden erfassen softwaregestützt schadhafte Flächen und bewerten diese, um anschließend die geeigneten Maßnahmen festzulegen. Aus den Informationen der Zustandserfassungen erstellt der Kreis To-do-Listen für die kurzfristig abzuarbeitenden Maßnahmen in der betrieblichen Erhaltung und der Instandhaltung. Zum anderen plant er den finanziellen Bedarf und erstellt das Erhaltungsprogramm für die Instandsetzungs- und Erneuerungsmaßnahmen für den Zeitraum der nächsten fünf Jahre.

Neben der systematischen Zustandserfassung sollen regelmäßig Straßenkontrollen bzw. Straßenbegehungen durchgeführt und dokumentiert werden. Diese sind zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit und zur Abwicklung des Straßenbetriebsdienstes erforderlich. Bei der regelmäßigen Straßenbegehung wird die Verkehrssicherheit der Straßen kontrolliert. Mängel und Schäden an den Verkehrsflächen werden aufgenommen, die durch betriebliche und bauliche Unterhaltungsmaßnahmen beseitigt werden sollen.

Im Kreis Olpe werden entsprechende Begehungen bzw. Streckenbefahrungen durch die Vorarbeiter alle zwei Wochen durchgeführt. Das Streckengebiet wurde dafür in drei Bereiche eingeteilt.

Die Kontrollen werden anhand einer Checkliste dokumentiert. Es existiert auch eine Dienstanweisung für die Straßenbegehung, in der der Umfang sowie die Häufigkeit der Kontrollen hinterlegt sind. Wenn verkehrsgefährdende Dinge festgestellt werden, handelt der Bauhof sofort. Bei nicht verkehrsgefährdenden Schäden werden diese dokumentiert und dem Bauhofleiter vorgelegt. Dieser leitet die Information an die Kreiswerke weiter. Daraufhin wird entschieden, welche Maßnahme zur Mängelbeseitigung ergriffen wird. Eine Prozessbeschreibung ist vorhanden.

Der Prozess des Aufbruchmanagements ist beschrieben. Insgesamt werden aber nur sehr wenige Aufbrüche auf den Straßen des Kreises Olpe durchgeführt. Aufbruchgenehmigungen werden mittels Nutzung einer standardisierten Nutzungsvereinbarung, die sowohl technische Vorgaben zur Ausführung und Wiederherstellung als auch haftungsrechtliche Regelungen beinhaltet, erteilt. Jeder Antrag wird technisch geprüft. Die Vereinbarungen werden in der Straßendatenbank abgelegt.

Es werden auch Verdichtungswerte vom Kreis vorgegeben; hier werden auch die Erkenntnisse aus der Georadarmessung und der visuellen Zustandserfassung berücksichtigt. Der Kreis kontrolliert die Aufbrüche während der Ausführung und auch nach Fertigstellung und vor Ablauf der Gewährleistungsfrist. Auch die Verdichtungswerte/die Dichtigkeit wird nachgemessen. Der Kreis Olpe dokumentiert die Aufbrüche durch Protokolle von Kontrollen und von Messungen. Diese werden in der Straßendatenbank abgelegt.

#### 8.3.1.3 Kostenrechnung

- **Feststellung**
  Eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet, gibt es bei der Kreisverwaltung Olpe derzeit noch nicht.

*Für die interne Steuerung benötigt ein Kreis eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.*

Die Kostenrechnung des Eigenbetriebes „**Kreiswerke Olpe**“ ist auf die Steuerung des Betriebes ausgerichtet. Für die Tätigkeiten der Bauhofmitarbeitenden gibt es einen Aufgabenkatalog, dem die erbrachten Leistungen zugeordnet werden; dementsprechend sind die Stunden und Aufwendungen nach den Tätigkeiten auszuwerten. Es gibt einzelne Kostenstellen für Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Straßenunterhaltung. Die Einteilung der Kostenträger orientiert sich an einzelnen Straßen. Eine Auswertung der Stunden eigener Kräfte und Aufwendungen für Fremdleistungen je Straße ist möglich und sollte intensiver genutzt werden. Die umfassende Kostenrechnung, die die gpaNRW für die Verkehrsflächen empfiehlt, sollte transparent darstellen, wie viel die jeweiligen Erhaltungsarten (Instandsetzung, Instandhaltung und betrieblicher Erhaltung) kosten. Sie sollte den gesamten Ressourcenverbrauch abbilden. Damit erhält der Kreis Olpe ausreichend Transparenz für die Bewertung der durchgeführten Maßnahmen.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Olpe sollte in seiner Kostenrechnung sämtliche Erhaltungsaufwendungen der Verkehrsflächen differenziert darstellen, um Transparenz für die Bewertung der durchgeführten Maßnahmen zu erzeugen. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

#### 8.3.1.4 Strategische Steuerung und operatives Controlling

- Der Kreis Olpe steuert die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen bereits über messbare Ziele.

*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 Olpe** hat sein Erhaltungsmanagement bereits mit strategischen Zielvorgaben und Kennzahlen systematisiert. Es sind zum einen allgemeine Ziele den Kreiswerken durch die Politik und die Kreisverwaltung vorgegeben wie z. B. Verkehrssicherheit und Substanzerhalt sowie keine offenen Risse vor dem Winter.

Mit Einführung des Neuen Kommunalen Finanzwesens (NKF) wurden folgende konkrete Ziele durch die Politik und die Kreisverwaltung den Kreiswerken vorgegeben:

- Der durchschnittliche Zustandswert aller Kreisstraßen beträgt mindestens die Note 2,5 und
- nach durchgeführten investiven Maßnahmen soll der Zustandswert der Kreisstraße die Note 1 betragen.

Gemessen werden die Zielvorgaben anhand der Zustandsnoten. Auch im Haushaltsplan sind Ziele und Kennzahlen beschrieben; berichtet wird über den mittleren Zustandswert und über Abweichungen bei den Tätigkeiten/ Maßnahmen.

Der Kreis Olpe setzt die Vorgaben so um, dass die Substanzerhaltung auch beim Unterbau und nicht nur beim Oberbau berücksichtigt wird. Ist bei einer Kreisstraße der Zustandsschwellenwert von 3 überschritten, wird die Straße/ der Abschnitt in die Fünf-Jahres-Planung aufgenommen.

Bei Straßen, die im Bauprogramm enthalten sind, wird der Umfang der Maßnahme in Abhängigkeit davon ergriffen, ob der Unterbau sich in einem guten Zustand befindet oder nicht. Um dies zu beurteilen, zieht der Kreis Olpe Erkenntnisse aus der Georadarmessung und dem Bohrkernziehen heran. Bei Straßen, die noch nicht im Bauprogramm enthalten sind, wird die Deckschicht in der Regel großflächig ausgefräst und Asphalt qualifiziert eingebaut. Kleinflächige Maßnahmen sollen nur in Ausnahmefällen durchgeführt werden.

Diese Maßnahmen führen dazu, dass der Zustand der Kreisstraßen so positiv ausfällt (siehe auch Kapitel 8.3.4.1 „Alter und Zustand“).

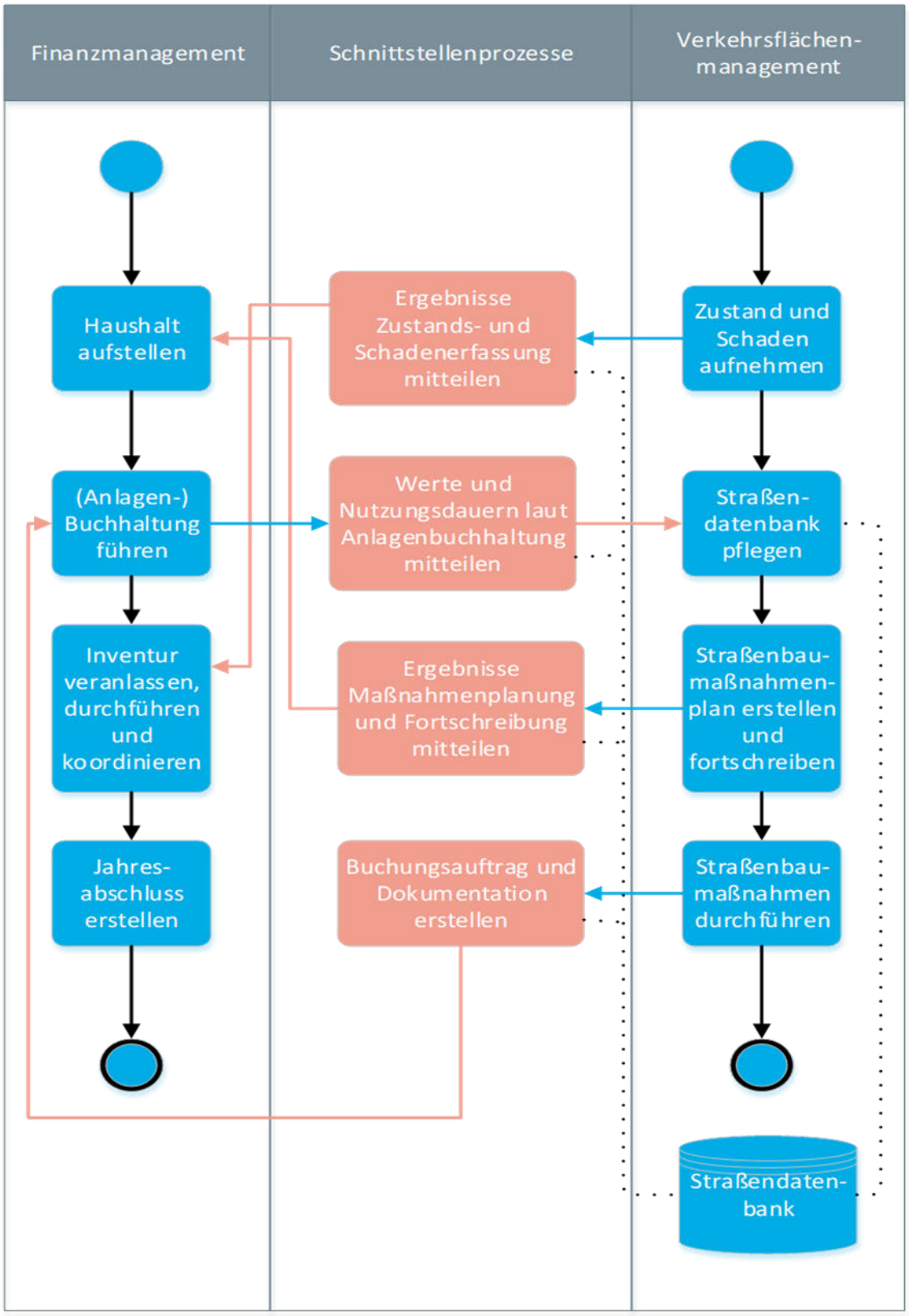
### 8.3.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

➔ **Feststellung**
Die Kreiswerke Olpe und das Finanzwesen der Kreisverwaltung stehen in einem engen Informationsaustausch. Eine direkte Schnittstelle zwischen Straßendatenbank und Finanzsoftware gibt es nicht. Folglich sind manuelle Schritte zum Abgleich beider Systeme notwendig.

*Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in einem Kreis eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.*

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die ein Kreis organisieren sollte.

**Schnittstellenprozesse**



Ein wesentlicher Schnittpunkt zwischen Verkehrsflächen- und Finanzmanagement ist die Verarbeitung der Ergebnisse aus einer Zustandserfassung. Beim **Kreis Olpe** ist das Finanzverfahren das führende System zur Verwaltung der Anlagegüter. Eine direkte Schnittstelle zwischen Straßendatenbank und Finanzsoftware gibt es nicht. Folglich sind manuelle Schritte zum Abgleich beider Systeme notwendig. Die Kreiswerke senden dem Finanzbereich eine Liste mit den veränderten Zustandsnoten für den Abgleich mit der Anlagenbuchhaltung zu.

Zusätzlich zu den Zustandsnoten werden auch die geplanten und durchgeführten Maßnahmen einmal jährlich von den Kreiswerken aufbereitet und dem Finanzbereich zur Verfügung gestellt.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Olpe sollte prüfen, ob eine digitale Schnittstelle zwischen der Straßendatenbank und Finanzsoftware eingerichtet werden kann. So kann gewährleistet werden, dass ein nahezu automatisierter, digitaler Austausch und Abgleich der Daten zwischen den Kreiswerken und dem Finanzbereich stattfindet.

Für die körperliche Inventur des Straßenvermögens ist der Finanzbereich der Kreisverwaltung zuständig. Durch die körperliche Inventur wird überprüft, ob die in der Bilanz vorhandenen Vermögenswerte werthaltig sind. Zuletzt wurde die körperliche Inventur im Jahr 2020 durchgeführt, zuvor im Jahr 2015. Die körperliche Inventur wurde mit einer Zustandserfassung verknüpft. Das Straßenvermögen und die entsprechenden Straßenzustände wurden bestätigt.

## 8.3.3 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

### 8.3.3.1 Strukturen

- Der Kreis Olpe hat im Vergleich zu anderen Kreisen eine eher geringere Bevölkerungsdichte und weniger Verkehrsflächen zu erhalten als der Durchschnitt aller Kreise. Es stehen somit jedem Einwohner mehr Verkehrsfläche zur Verfügung. Die folglich geringere Nutzungsintensität ist ein begünstigender Faktor für die Erhaltung der Verkehrsflächen.

*Strukturelle Rahmenbedingungen kann ein Kreis in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.*

Die Fläche des Kreises Olpe beträgt rund 712 qkm. Die Einwohnerzahl wird von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember 2020 mit rund 134.000 angegeben. Im Betrachtungsjahr 2020 befinden sich in der Unterhaltungspflicht des Kreises Olpe rund 1,6 Mio. qm Verkehrsflächen. Diese befinden sich zu 85 Prozent außerhalb der Ortsdurchfahrten.

Aus diesen Grunddaten ergeben sich folgende Kennzahlen:

**Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2020**

| Kennzahlen | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| EW je qkm (Bevölkerungsdichte) | 188 | 117 | 246 | 296 | 602 | 1.192 | 31 |
| Verkehrsfläche je EW in qm | 11,90 | 1,31 | 4,78 | 8,50 | 11,24 | 25,65 | 30 |
| Anteil Verkehrsfläche an der Fläche des Kreises in Prozent | 0,22 | 0,10 | 0,21 | 0,26 | 0,32 | 0,47 | 30 |

Die unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte und die hohe Verkehrsfläche je Einwohner führen zu einer vergleichsweise geringeren Nutzungsintensität. Auch die gute Anbindung an Landesstraßen und Bundesautobahnen kann zu weniger Verkehr auf den Kreisstraßen im Kreis Olpe führen. Dies stellt eine geringere Anforderung an die technische Belastbarkeit der Verkehrsflächen.

Ein belastender Faktor kann die Größe des Kreisgebietes sein. Der Durchmesser in Nord-Süd-Ausrichtung beträgt ca. 36 km, in Ost-West-Ausrichtung ca. 38 km. Dadurch haben die Kreiswerke teils weite Wege zu den einzelnen Kreisstraßen. Im Vergleich zu anderen Kreisen hat der Kreis Olpe wiederum insgesamt weniger Straßenlängen zu unterhalten.

**Verteilung Straßenlängen Kreise in NRW 2020**




2020 positionierte sich der Kreis Olpe im interkommunalen Vergleich wie folgt[49]:

**Straßenlängen in km 2020**

| Grundzahl | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ortsdurchfahrten in Baulast des Kreises (innerorts) in km | 20,80 | 3,70 | 39,80 | 46,90 | 56,15 | 95,10 | 31 |
| Kreisstraßen, freie Strecken in Baulast des Kreises (außerorts) in km | 115 | 44,10 | 133 | 173 | 311 | 467 | 31 |
| Kreisstraßen in Baulast des Kreises gesamt in km | 135 | 47,80 | 172 | 212 | 383 | 526 | 31 |

[49] Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) 2020

Die Topologie des Kreises Olpe mit Hügeln und Tälern am Rande verschiedener Mittelgebirgslagen mit regelmäßigem Schneefall sowie häufigem Wechsel zwischen Frost- und Tauperioden sind eher eine besondere Belastung für die Kreisstraßen. Die milden Winter der letzten Jahre führen dazu, dass die zusätzliche Belastung abgeschwächt ist.

#### 8.3.3.2 Bilanzkennzahlen

- Bei den Straßen ist es dem Kreis Olpe gelungen, über entsprechende Investitionen den Werteverzehr nahezu aufzufangen. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist nur gering rückläufig.

Nachfolgend stellen wir zwei Bilanzkennzahlen für das Jahr 2020 in den interkommunalen Vergleich:

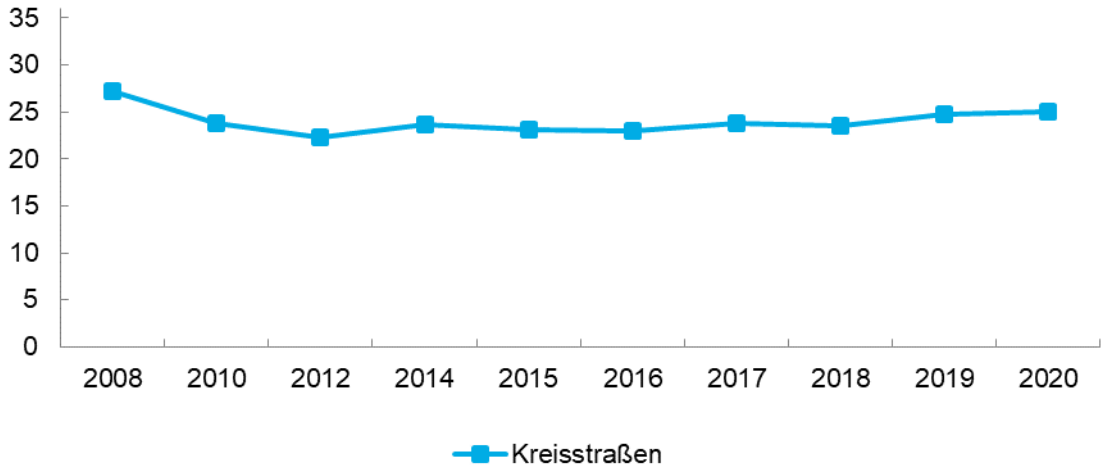
**Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2020**

| Kennzahlen | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Verkehrsflächenquote in Prozent | 11,53 | 6,54 | 9,96 | 12,30 | 18,56 | 30,56 | 27 |
| Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro | 15,70 | 13,46 | 19,68 | 25,50 | 35,75 | 63,55 | 28 |

Die Verkehrsflächenquote berechnet den Anteil der Kreisstraßen an der gesamten Bilanzsumme des Kreises Olpe. Diese Kennzahl zeigt, dass der Anteil beim Kreis Olpe geringer ist als bei anderen Kreisen. Der Bilanzwert je qm Verkehrsfläche ist auch vergleichsweise sehr gering.

Um die Kennzahlen für das Jahr 2020 besser einordnen zu können, ist die Betrachtung der Entwicklung der Bilanzwerte des Straßenvermögens interessant. Die Werte zu Anlagen im Bau liegen dem Kreis Olpe nur rückwirkend bis einschließlich des Jahres 2016 vor. Aufgrund dessen kann der Bilanzwert 2020 mit dem Bilanzwert 2008 nur ohne Anlagen im Bau verglichen werden.

**Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen Kreis Olpe in Mio. Euro (ohne Anlagen im Bau)**




Der Bilanzwert ohne die Anlagen im Bau lag zur Eröffnungsbilanz 2008 bei 27,2 Mio. Euro. Im Vergleich zum Jahr 2020 hat sich der Bilanzwert nur um acht Prozent (0,58 Prozent jährlich) reduziert. Bei anderen Kommunen und Kreisen reduziert sich der Bilanzwert teilweise sogar um 25 Prozent oder mehr. Das ist ein Indiz dafür, dass der Kreis Olpe in das Straßenvermögen investiert hat, um dem Werteverzehr entgegenzuwirken. Hierauf gehen wir näher in den nachfolgenden Kapiteln ein.

### 8.3.4 Erhaltung der Verkehrsflächen

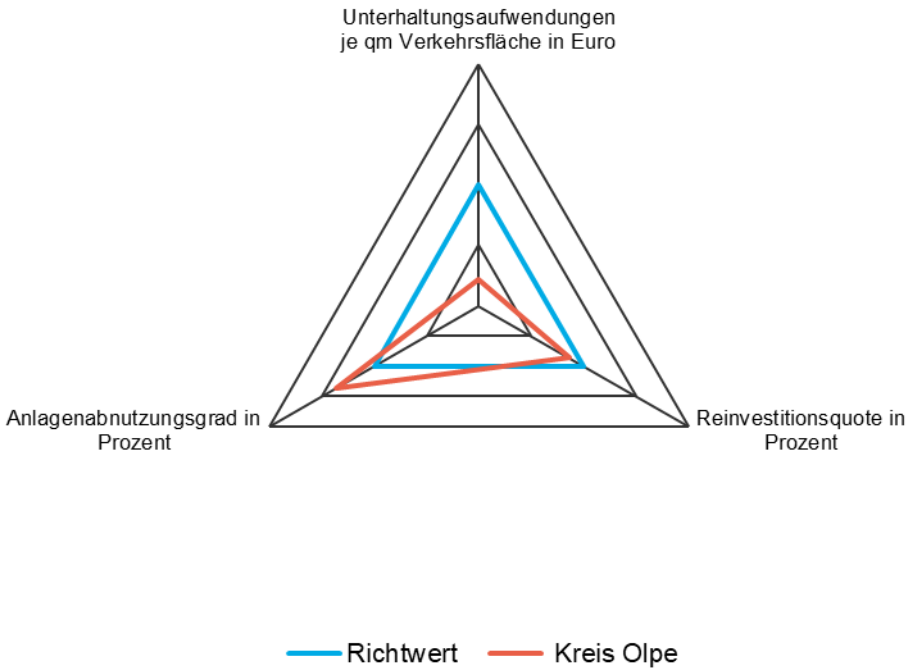
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kreise. Ein Kreis muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit er dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen 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 Olpe** gegenübergestellt.

**Einflussfaktoren 2020**




| Kennzahlen | Richtwert | Kreis Olpe |
|---|---|---|
| Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro | 1,30 | 0,39 |
| Reinvestitionsquote in Prozent | 100 | 86,11 |
| Anlagenabnutzungsgrad in Prozent | 50,00 | 80,16 |

Folgend untersuchen wir als gpaNRW diese Einflussfaktoren im Detail und stellen die Auswirkungen der vorgenannten Faktoren dar.

### 8.3.4.1 Alter und Zustand

- Die Kreisstraßen im Kreis Olpe haben eine relativ hohe Altersstruktur. Aufgrund ihres insgesamt guten Zustands ist daraus jedoch kein hohes Risiko abzuleiten.

*Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.*

Der **Kreis Olpe** hat für den Vollausbau seiner Kreisstraßen eine Nutzungsdauer in Höhe von 50 Jahren festgelegt. Die NKF-Rahmentabelle sieht eine Spannbreite von 30 bis 60 Jahren vor.

Lange Nutzungsdauern führen zu einer tendenziell geringeren Abschreibungsbelastung für den Haushalt. Sie können aber auch das Risiko mit sich bringen, dass Vermögenswerte die vorge-

sehene Restnutzungsdauer nicht erreichen und vorzeitig außerplanmäßig abgeschrieben werden müssen. Zu kurze Nutzungsdauern führen dazu, dass das Verkehrsflächenvermögen schneller abgeschrieben wird und somit auch der Anlagenabnutzungsgrad schneller ansteigt als in anderen Kommunen.

Die durchschnittliche Restnutzungsdauer der Kreisstraßen des Kreises Olpe lag im Jahr 2020 bei zehn Jahren. Für die Errechnung des Anlagenabnutzungsgrades wird die bereits genutzte flächengewichtete Nutzungsdauer mit der flächengewichteten Gesamtnutzungsdauer ins Verhältnis gesetzt.

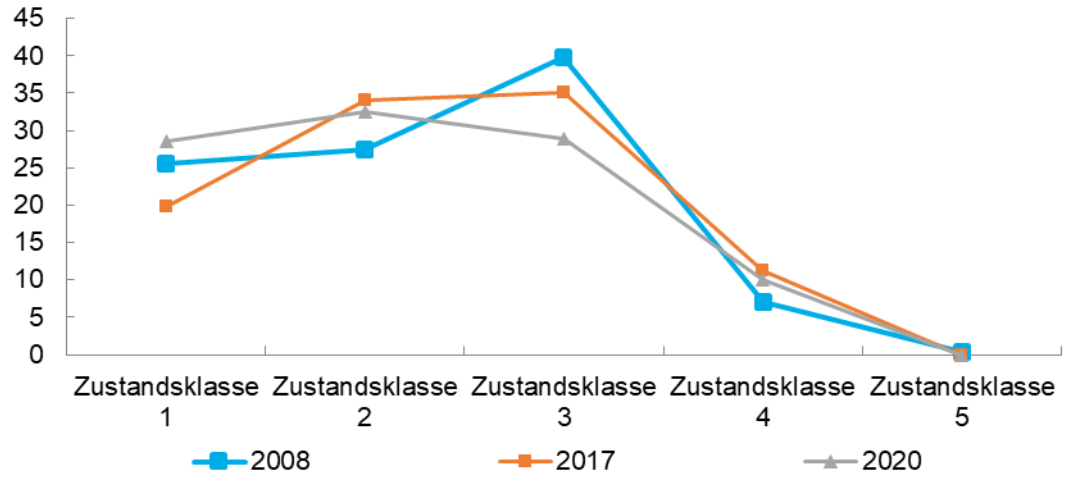
Für die Errechnung des Anlagenabnutzungsgrades wird die bereits genutzte Nutzungsdauer mit der Gesamtnutzungsdauer ins Verhältnis gesetzt. Die einzelnen Anlagegüter werden dabei nach Flächen gewichtet. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer der Kreisstraßen des Kreises Olpe lag im Jahr 2020 bei 9,92 Jahren. Bei einer Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren wurden folglich die Kreisstraßen bereits 40,08 Jahre genutzt. Dies ergibt einen Anlagenabnutzungsgrad in Höhe von 80,16 Prozent und zeigt ein unausgewogenes Verhältnis von neueren und älteren Verkehrsflächen.

Neben dem Alter ist vor allem der Zustand dafür ausschlaggebend, inwieweit Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen notwendig sind. Ist das Vermögen in einem dem Alter entsprechenden Zustand? Oder ist der tatsächliche Zustand besser als das Alter vermuten lässt?

Der Kreis Olpe erhebt regelmäßig die Zustände der Fahrbahnen seiner Kreisstraßen. Einmal jährlich erfolgt im Frühjahr eine visuelle Zustandserfassung durch Mitarbeitende der Kreiswerke Olpe, um kurzfristig auf Winterschäden reagieren zu können. Circa alle fünf Jahre werden die Zustände zusätzlich messtechnisch über StraßenNRW erhoben, um festzustellen, ob die visuelle Zustandsbewertung messtechnisch bestätigt wird. Das war bisher der Fall. Ergänzend wurde zudem vor einigen Jahren eine Bewertung über Georadar inkl. Bohrkernen für alle Kreisstraßen durchgeführt. Deren Ergebnisse werden aktuell auch genutzt für einen Abgleich der Nutzungsdauer und Daten über Aufbaustärken.

Nachfolgend werden die Zustandsnoten der Jahre 2008 (Eröffnungsbilanz), 2017 und 2020 verglichen:

**Verteilung der Zustandsklassen der Fahrbahnen Kreis Olpe in Prozent in 2008, 2015 und 2020**




Die Zustandsklasse 1 ist dabei die beste, 5 die schlechteste Zustandsklasse.

An der Verteilung der Zustandsklassen ist zu erkennen, dass sich in allen Jahren 90 Prozent der Fahrbahnen in einem sehr guten (Note 1), guten (Note 2) oder mittleren Zustand (Note 3) befinden. Nur zehn Prozent haben einen schlechten Zustand (Note 4), null Prozent haben einen schlechten Zustand (Note 5). Genau gleich bewegt sich die Kurve der getrennten Darstellung der Zustandsnoten von Kreisstraßen außerhalb und innerhalb der Ortsdurchfahrten.

Diese Verteilung ist im Vergleich mit anderen Kreisen auffallend gut – oft bildet die Zustandsverteilung eine Normalverteilung: Der meiste Anteil in Zustandsnote 3, danach gleichmäßig verteilt auf die Zustandsnoten 2 und 4, der wenigste in 1 und 5.

Diese Zahlen spiegeln das Ergebnis der Erhaltungsstrategie des Kreises Olpe wider. Wie im Kapitel 8.3.1.4 „Strategische Steuerung und operatives Controlling“ ausführlicher beschrieben, steuert der Kreis seine Maßnahmen nach strategischen Zielvorhaben: Die Zustandsnote 2,5 soll als Durchschnittswert über alle Kreisstraßen erhalten bleiben; zudem soll der Zustandswert nach Durchführung einer Maßnahme die Note 1 betragen.

Es ist davon auszugehen, dass aufgrund des guten Zustandes der Kreisstraßen kurzfristig keine außergewöhnlich hohen Investitionen ausgelöst werden, obwohl der bilanzielle Anlagenabnutzungsgrad eine bestehende Überalterung zeigt.

### 8.3.4.2 Unterhaltung

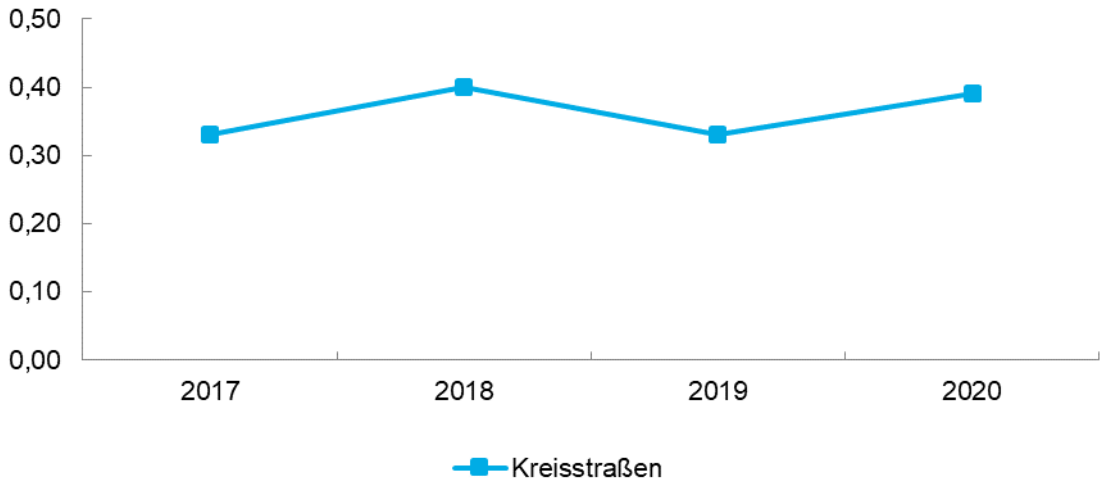
- Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen liegen unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. Aufgrund des insgesamt guten Straßenzustandes und der Höhe der Reinvestitionsquote lässt sich hieraus aktuell kein Risiko ableiten.

*Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen, ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im*

*Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.*

Die Unterhaltungsaufwendungen der Verkehrsflächen liegen im **Kreis Olpe** im betrachteten Zeitraum 2017 bis 2020 bei durchschnittlich 0,36 Euro je qm.

**Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen Kreis Olpe je qm in Euro 2017 bis 2020**




Der **Kreis Olpe** hat im Betrachtungsjahr 2020 für die Unterhaltung der Kreisstraßen rund 630 Tsd. Euro aufgewendet. In den Aufwendungen sind Personalaufwendungen der Verwaltung sowie Eigen- und Fremdleistungen für die Unterhaltung enthalten.

Mit Unterhaltungsaufwendungen von 0,39 Euro je qm setzt der Kreis Olpe im Jahr 2020 rund ein Drittel der Ressourcen ein, die nach dem Richtwert für eine langfristig, wirtschaftliche Unterhaltung notwendig wären. Auch in den Vorjahren lagen die Unterhaltungsaufwendungen deutlich unter dem Richtwert. In den Jahren 2017 bis 2019 hat der Kreis Olpe maximal 0,40 Euro je qm Verkehrsfläche eingesetzt. Um zu beurteilen, ob der Richtwert vollumfänglich anzusetzen ist, ist die aktuelle Zustandserfassung des Kreises Olpe in die Beurteilung einzubeziehen. Hieraus ergibt sich, dass sich der überwiegende Teil der Straßenflächen in einem sehr guten/guten bis mittleren Zustand befindet. Gravierende Beschädigungen liegen über alle Flächen betrachtet noch nicht vor. Somit bilden die im Verhältnis zum Richtwert geringen Unterhaltungsaufwendungen noch kein erhebliches Risiko für den Kreis Olpe ab. Wichtig ist zu beachten, dass bei den Straßenflächen mit der Zustandsnote 3 rechtzeitig adäquate Maßnahmen ergriffen werden, damit sich der Zustand nicht stetig weiter verschlechtert.

Auch führen höhere Reinvestitionen (siehe nächstes Kapitel) und das strategische Vorgehen (siehe Kapitel 8.3.1.4 „Strategische Steuerung und operatives Controlling“) des Kreises Olpe dazu, dass trotz Unterhaltungsaufwendungen unter dem Richtwert kein Substanzverlust zu erwarten ist. Dennoch sollte der Kreis Olpe, wie im Kapitel 8.3.1.1 „Datenlage“ empfohlen, seine Aufwendungen differenziert nach Instandsetzung, Instandhaltung und betrieblichen Erhaltung regelmäßig ermitteln und auswerten. So erhält er eine bessere Datenlage zur internen Steuerung.

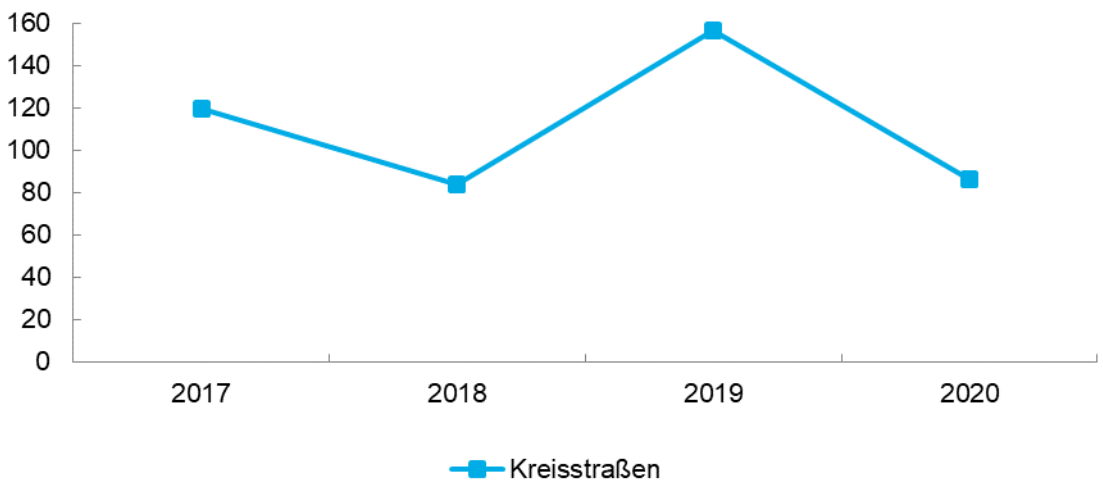
### 8.3.4.3 Reinvestitionen

- Die Reinvestitionsquote positioniert sich mit durchschnittlich 112 Prozent über dem Richtwert.

*Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollten die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.*

Der **Kreis Olpe** hat von 2017 bis 2020 im Durchschnitt 112 Prozent der Abschreibungen in sein Verkehrsflächenvermögen reinvestiert. Diese Quote zeigt, ob der Wert des bestehenden Vermögens erhalten bleibt. Die Werte verteilen sich auf die Jahre wie folgt:

**Reinvestitionsquote Kreis Olpe in Prozent 2017 bis 2020**




Von 2017 bis 2020 wurden insgesamt 127 Tsd. qm erneuert, im Durchschnitt 32 Tsd. qm pro Jahr. Die hohe Reinvestitionsquote geht konform mit dem Verlauf des oben dargestellten Bilanzwertes und der Zustandsbewertung. Wenn sich die Momentbetrachtung der vier Jahre fortsetzt, ist davon auszugehen, dass sich kein Wertverlust aufgrund zu geringer Reinvestitionen in das Straßenvermögen ergibt.

**Finanzmitteleinsatz**

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. NKFWG NRW) ist das Wirklichkeitsprinzip eingeführt worden. Dies kann über den Komponentenansatz realisiert werden. Der Komponentenansatz schafft die Möglichkeit, die Verkehrsflächen in den Unterbau und der Deckschicht im Anlagevermögen zu trennen.

Um die möglichen Auswirkungen darzustellen, haben wir eine weitere Kennzahl definiert. Die Kennzahl „Finanzmitteleinsatz“ setzt sich aus den Unterhaltungsaufwendungen und den Reinvestitionen zusammen. Diese soll mögliche Verschiebungen von konsumtiven zu investiven

Maßnahmen aufzeigen. Derzeit hat der Kreis Olpe vom Komponentenansatz keinen Gebrauch gemacht. Insofern gibt es aus diesem Grund keine Verschiebungen.

**Finanzmitteleinsatz Kreis Olpe je qm in Euro 2017 bis 2020**

| Kennzahlen | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|
| Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro | 0,33 | 0,40 | 0,33 | 0,39 |
| Reinvestitionen je qm in Euro | 1,36 | 0,96 | 1,73 | 0,93 |
| **Finanzmitteleinsatz je qm in Euro** | **1,69** | **1,36** | **2,06** | **1,33** |

Durchschnittlich setzt der Kreis Olpe 1,61 Euro je qm an Finanzmitteln ein.

Für den Finanzmitteleinsatz liegen aktuell keine Richtwerte vor. Eine werterhaltende Reinvestitionstätigkeit setzt voraus, dass mindestens in Höhe der Abschreibungen reinvestiert wird. Bei dem Kreis Olpe betragen die Abschreibungen im Jahr 2020 1,09 Euro je qm Verkehrsfläche. Unter Berücksichtigung der Aufwendungen von 1,30 Euro je qm Verkehrsfläche für eine auskömmliche Unterhaltung müsste der Kreis Olpe in 2020 einen Finanzmitteleinsatz von 2,39 Euro leisten.

## 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 Olpe kann die Fläche des Straßenbegleitgrüns und den Aufwand tiefer differenzieren. Die Steuerung der Pflege des Straßenbegleitgrüns erfolgt noch nicht über Ziele und Kennzahlen. Die Erfassung der geleisteten Stunden erfolgt noch nicht digital.

*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 Olpe** verfügt über eine sehr gute Datenlage zu den Flächen seines Straßenbegleitgrüns. Die Rasenflächen können nach extensivem/ intensivem Pflegebedarf aufgeteilt werden. Ein Grünflächenkataster ist vorhanden. Darin sind die Flächen unterteilt in intensiv, extensiv und Gehölzgruppen/-flächen. Intensive Mähflächen werden zweimal jährlich gemäht, extensive Flächen einmal. Gehölzgruppen/-flächen werden seltener, je nach Bedarf, gepflegt.

Die genaue Anzahl der Bäume ist dem Kreis Olpe nicht bekannt, weil er Baumgruppen als Fläche zusammengefasst hat. Diese werden als Gesamtfläche zweimal jährlich im Rahmen der Baumkontrollen gesichtet. Diese Flächen sind in den Flächen für Sträucher/ Gehölze enthalten.

Um wirtschaftlich und effizient arbeiten zu können, hat der Kreis Olpe sein Kreisgebiet in drei Bereiche aufgeteilt. In jedem Bereich ist je eine Kolonne mit je drei Mitarbeitenden tätig, die alle Tätigkeiten in diesen Bereich übernimmt. Es werden somit von den gleichen Mitarbeitenden sämtliche Tätigkeiten durchgeführt, die auf den Kreisstraßen anfallen, wie zum Beispiel Gehölzpflege, Mäharbeiten, Risse auf Kreisstraßen flicken, Regenrinne säubern, Verkehrsschilder aufstellen etc. Durch diese Allzuständigkeit möchte der Kreis Olpe bewusst Fahr- und Rüstzeiten einsparen und bestmögliche Kenntnisse in Bezug auf die Streckenabschnitte erhalten. Er hat sich zudem bewusst für den Einsatz weniger Mitarbeitenden insgesamt entschieden. Er stellt dafür das technische Equipment zur Verfügung, damit die Tätigkeiten effizient durchgeführt werden können. Beispielsweise mäht der Kreis Olpe mit dem Unimog im Tandembetrieb (zwei Meter) nur mit einem statt mit zwei Mitarbeitenden. Das ermöglicht der Einsatz einer speziellen Kameratechnik. Andere Bauhöfe setzen hier noch mindestens zwei Mitarbeitende ein.

Über die Tagesberichte in Papierform erfassen die Mitarbeitenden ihre geleisteten Stunden zugeordnet nach Kostenstellen (z. B. Gehölzarbeiten, Mäharbeiten usw.). Diese werden händisch in eine, vom Kreis Olpe selbst programmierte, Access-Datenbank eingegeben. Die Datenbank ermöglicht Auswertungen von einzelnen Aufwandsarten für das Straßenbegleitgrün über die verschiedenen Kostenstellen. Aufgrund fehlender Personalkapazitäten im Zusammenhang mit der Komplexität der Datenbank bei Auswertungen hat der Kreis Olpe für die Prüfung die jeweiligen Aufwendungen für Pflege und Unterhaltung jeder Flächenart nur für das Jahr 2020 ausgewertet. Im Jahr 2022 wurde eine neue Access-Datenbank eingeführt, die einfachere Auswertungen ermöglicht.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte zeitnah eine spezielle Bauhof-Software anschaffen, die eine digitale Erfassung von Mitarbeitendenstunden ermöglicht, zum Beispiel über Smartphones oder Tablets. Das reduziert den hohen Verwaltungsaufwand für die Erfassung, die Übertragung und Auswertungen. Zudem bietet eine spezielle Bauhof-Software noch andere Vorteile, z. B. Personal- und Materialeinsatzplanung, Rechnungsstellung sowie Fuhrparkverwaltung.

Anders als bei den Kreisstraßen hat der Kreis Olpe beim Straßenbegleitgrüns keine Gesamtstrategie definiert, die anhand von Zielen und Kennzahlen messbar gemacht wird. Es gelten allgemeine Vorgaben wie Verkehrssicherheit, Insekten- und Artenschutz; Lichtraumprofile bei Strauchschnitte freihalten und natürliche Bestockung. Grundsätzlich haben die Kreiswerke, wie zuvor bereits beschrieben, die wirtschaftliche und effiziente Ausführung aller Tätigkeiten im Fokus. Das ist wichtig, um dem Wettbewerb mit Drittanbietern standhalten zu können. Der Bauhof erbringt auch Leistungen für Kreiseinrichtungen außerhalb der Kreiswerke und kalkuliert für die Rasenpflege dementsprechend Preise, um Angebote erstellen zu können. Zu einzelnen Leistungen werden auch Wirtschaftlichkeitsberechnungen erstellt. Je nach Wirtschaftlichkeit und Auslastung bzw. Vorhandensein von Geräten wird entschieden, ob Tätigkeiten durch Eigen- oder Fremdleistung geleistet werden. In der Regel werden Mäharbeiten in Eigenleistung durchgeführt. Speziellere Aufgaben, wie z. B. die Einzelbaumpflege, werden auch in Eigenleistung durchgeführt, wenn das Mieten von Geräten wirtschaftlich ist. Andernfalls werden hier Dritte beauftragt.

Die Entwicklung einer Gesamtstrategie mit konkreten Zielvorgaben und Kennzahlen könnte zu mehr Transparenz der Kosten und Leistungen führen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Olpe sollte eine Gesamtstrategie mit messbaren Zielen durch Kennzahlen für das Straßenbegleitgrün entwickeln.

Die gpaNRW empfiehlt, messbare Kennzahlen mit Finanzbezug zu erheben, wie zum Beispiel

- Pflegeaufwendungen Rasen Intensivpflege je qm Rasenfläche in Euro oder
- Pflegeaufwendungen Sträucher/Gehölze je qm Sträucher-/Gehölzflächen in Euro.

Diese Kennzahlen machen neben den einzelnen Pflegeaufwendungen auch transparent, inwieweit Flächenumfang und/ oder -struktur die Höhe der Aufwendungen bestimmen. Hierzu eignen sich zusätzlich auch Strukturkennzahlen. Durch die Verringerung der in der Unterhaltung tendenziell teureren Flächenanteile könnten die Aufwendungen des Straßenbegleitgrüns günstig beeinflusst werden. Zu den Strukturen gehen wir im nächsten Kapitel näher ein.

### 8.4.2 Strukturen

➔ Der Kreis Olpe hat einen höheren Anteil an intensiv zu pflegenden Rasenflächen.

*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.*

**Strukturkennzahl Straßenbegleitgrün 2020**

| Kennzahlen | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm | 9,96 | 0,90 | 2,66 | 6,58 | 10,70 | 17,30 | 26 |
| Anteil Fläche Rasen an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent | 41,55 | 41,55 | 70,16 | 81,63 | 89,53 | 100 | 19 |

Der **Kreis Olpe** hat eine Gesamtfläche an Straßenbegleitgrün in Höhe von 1,3 Mio. qm, davon sind 0,55 Mio. qm Rasenfläche. Den anderen Anteil nehmen Flächen von Sträuchern/ Gehölzen ein. Von der gesamten Rasenfläche sind 55 Prozent intensiv zu pflegen und 45 Prozent extensiv. Der Kreis Olpe ist für die Pflege der Bäume außerorts zuständig. Die Bäume sind zu Baumgruppen zusammengefasst und den Gehölzflächen zugeordnet. Das erhöht die Gesamtfläche im Vergleich zu anderen Kreisen. Andere Kreise zählen die Bäume separat und zählen die Standflächen nicht zu den Flächen von Sträuchern/ Gehölzen. Das könnte eine Ursache dafür sein, warum der Kreis Olpe den Minimalwert bei dem Anteil der Rasenflächen an der Gesamtfläche des Straßenbegleitgrüns bildet.

Die Wirtschaftlichkeit wird im folgenden Kapital betrachtet.

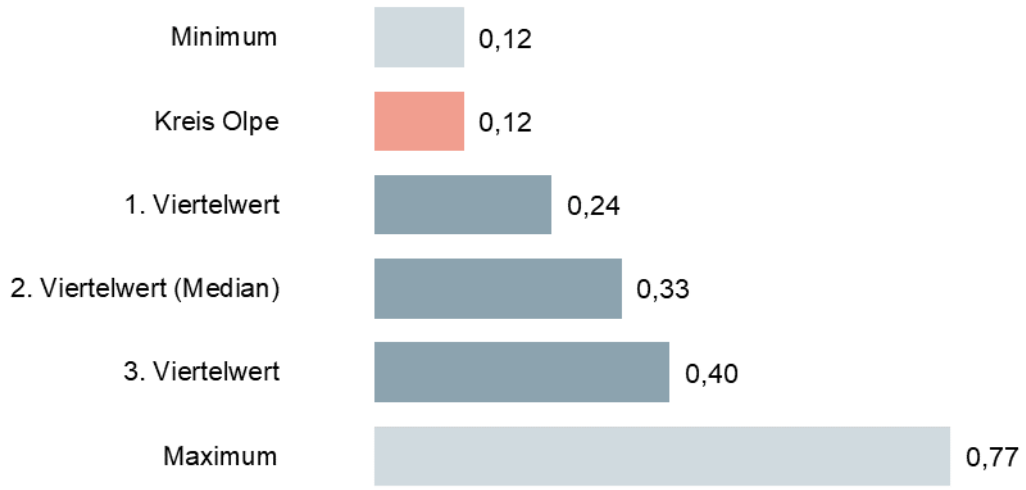
### 8.4.3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

➔ Bei den Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün bildet der Kreis Olpe den Minimalwert.

*Ein Kreis sollte die Pflege und Erhaltung des Straßenbegleitgrüns wirtschaftlich gestalten. Hierzu nutzt er Steuerungsinstrumente, um die Wirtschaftlichkeit hinsichtlich Flächen, deren Gestaltung und Pflege sowie die Leistungserbringung zu analysieren und zu bewerten. Orientiert an den notwendigen funktionalen Zielsetzungen und unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten setzt ein Kreis entsprechend angemessene Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün ein.*

Die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns des **Kreises Olpe** haben im Jahr 2020 eine Höhe von rund 160 Tsd. Euro. Hierbei handelt es sich ausschließlich um Eigenleistungen des Kreises.

**Aufwendungen Straßenbegleitgrün Kreis Olpe je qm in Euro 2020**




In den interkommunalen Vergleich sind 24 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:




Wie in dem Kapitel 8.4.1 „Steuerung“ bereits ausführlich erläutert, wurde der Aufwand nur für das Jahr 2020 erhoben. Der Kreis Olpe erreicht diese sehr geringe Höhe der Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün, indem er den Fokus auf einen sehr geringen Personaleinsatz hat, die Rüst- und Fahrzeiten minimiert und eine hohe Auslastung des Personals sowie von Fahrzeugen und Maschinen/Geräte erreicht. Ausführlichere Hintergründe hierzu sind auch in dem Kapitel 8.4.1 „Steuerung“ bereits enthalten.

## 8.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|---|---|---|---|---|---|
| **Verkehrsflächen** | | | | | |
| F1 | Der Kreis Olpe verfügt über eine gute Datenlage zu den Flächen und Zuständen seiner Kreisstraßen. Die wesentlichen Finanzdaten liegen vor, müssen jedoch manuell zusammengetragen werden. | 306 | E1 | Der Kreis Olpe sollte seine Aufwendungen differenziert nach Instandsetzung, Instandhaltung und betrieblichen Erhaltung regelmäßig ermitteln und auswerten. So erhält er eine bessere Datenlage zur internen Steuerung. Ideal wäre auch die Erfassung der Verkehrsflächen getrennt nach Befestigungsart. | 307 |
| F2 | Eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet, gibt es bei der Kreisverwaltung Olpe derzeit noch nicht. | 309 | E2 | Der Kreis Olpe sollte in seiner Kostenrechnung sämtliche Erhaltungsaufwendungen der Verkehrsflächen differenziert darstellen, um Transparenz für die Bewertung der durchgeführten Maßnahmen zu erzeugen. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein. | 309 |
| F3 | Die Kreiswerke Olpe und das Finanzwesen der Kreisverwaltung stehen in einem engen Informationsaustausch. Eine direkte Schnittstelle zwischen Straßendatenbank und Finanzsoftware gibt es nicht. Folglich sind manuelle Schritte zum Abgleich beider Systeme notwendig. | 310 | E3 | Der Kreis Olpe sollte prüfen, ob eine digitale Schnittstelle zwischen der Straßendatenbank und Finanzsoftware eingerichtet werden kann. So kann gewährleistet werden, dass ein nahezu automatisierter, digitaler Austausch und Abgleich der Daten zwischen den Kreiswerken und dem Finanzbereich stattfindet. | 312 |
| **Straßenbegleitgrün** | | | | | |
| F4 | Der Kreis Olpe kann die Fläche des Straßenbegleitgrüns und den Aufwand tiefer differenzieren. Die Steuerung der Pflege des Straßenbegleitgrüns erfolgt noch nicht über Ziele und Kennzahlen. Die Erfassung der geleisteten Stunden erfolgt noch nicht digital. | 321 | E4.1 | Der Kreis Olpe sollte zeitnah eine spezielle Bauhof-Software anschaffen, die eine digitale Erfassung von Mitarbeitendenstunden ermöglicht, zum Beispiel über Smartphones oder Tablets. Das reduziert den hohen Verwaltungsaufwand für die Erfassung, die Übertragung und Auswertungen. Zudem bietet eine spezielle Bauhof-Software noch andere Vorteile, z. B. Personal- und Materialeinsatzplanung, Rechnungsstellung sowie Fuhrparkverwaltung. | 322 |

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | E4.2 | Der Kreis Olpe sollte eine Gesamtstrategie mit messbaren Zielen durch Kennzahlen für das Straßenbegleitgrün entwickeln. | 323 |

**Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2020**

| Kennzahlen | Kreis Olpe | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Anlagenabnutzungsgrad in Prozent | 80,16 | 37,78 | 46,52 | 55,34 | 65,77 | 80,16 | 20 |
| Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro | 0,39 | 0,22 | 0,53 | 0,68 | 1,07 | 1,57 | 29 |
| Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro | 0,36 | 0,36 | 0,53 | 0,81 | 1,12 | 1,50 | 24 |
| Reinvestitionsquote in Prozent | 86,11 | 13,65 | 39,80 | 77,94 | 103 | 168 | 30 |
| Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent | 112 | 20,53 | 42,76 | 54,40 | 69,69 | 191 | 27 |

# Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne
t 0 23 23/14 80-0
f 0 23 23/14 80-333
e info@gpa.nrw.de
DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de
i www.gpa.nrw.de