

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*des Kreises Soest in den
Jahren 2022/2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	6
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Soest	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Ausgangslage des Kreises Soest	10
0.2.1 Strukturelle Situation	10
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	12
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	12
0.3.1 IKZ - Ergebnisse	13
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für den Kreis Soest	19
0.4 Überörtliche Prüfung	21
0.4.1 Grundlagen	21
0.4.2 Prüfungsbericht	21
0.5 Prüfungsmethodik	22
0.5.1 Kennzahlenvergleich	22
0.5.2 Strukturen	23
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	23
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	24
0.6 Prüfungsablauf	24
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	26
1. Finanzen	35
1.1 Managementübersicht	35
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	36
1.3 Haushaltssituation	37
1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen	38
1.3.2 Haushaltsstatus	42
1.3.3 Ist-Ergebnisse	43
1.3.4 Plan-Ergebnisse	50
1.3.5 Eigenkapital	54
1.3.6 Schulden und Vermögen	57
1.4 Haushaltssteuerung	62
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	62
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	63
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	65
1.4.4 Fördermittelmanagement	68

1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	72
2.	Tax Compliance Management System	81
2.1	Managementübersicht	81
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	81
2.3	Ausgangslage	82
2.4	Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS	83
2.5	Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS	84
2.5.1	Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten	84
2.5.2	Bestands- und Risikoanalyse	86
2.5.3	Informationsbeschaffung und –bereitstellung	88
2.5.4	Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung	89
2.5.5	Überwachung und Verbesserung des TCMS	91
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	93
3.	Informationstechnik	94
3.1	Managementübersicht	94
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	95
3.3	IT-Profil	96
3.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	98
3.3.2	IT-Kosten	102
3.3.3	Digitalisierung	111
3.3.4	Prozessmanagement	121
3.3.5	IT-Sicherheit	123
3.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	126
3.4	IT an Schulen	129
3.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	133
4.	Hilfe zur Erziehung	135
4.1	Managementübersicht	135
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	136
4.3	Strukturen	138
4.3.1	Umgang mit den Strukturen	141
4.3.2	Präventive Angebote	141
4.4	Organisation und Steuerung	143
4.4.1	Organisation	143
4.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	144
4.4.3	Finanzcontrolling	146
4.4.4	Fachcontrolling	147
4.5	Verfahrensstandards	148
4.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	148
4.5.2	Prozesskontrollen	154
4.6	Personaleinsatz	155

4.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	157
4.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	157
4.7	Leistungsgewährung	158
4.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	158
4.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	168
4.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	181
4.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	183
5.	Hilfe zur Pflege	188
5.1	Managementübersicht	188
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	189
5.3	Demografische Entwicklung	190
5.4	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	193
5.4.1	Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	193
5.4.2	Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	195
5.4.3	Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	211
5.4.4	Personaleinsatz Hilfe zur Pflege	213
5.4.5	Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde	217
5.5	Steuerung und Controlling	219
5.5.1	Pflegeinfrastruktur	219
5.5.2	Finanz- und Fachcontrolling	226
5.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	228
6.	Bauaufsicht	231
6.1	Managementübersicht	231
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	232
6.3	Baugenehmigung	233
6.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	233
6.3.2	Rechtmäßigkeit	234
6.3.3	Geschäftsprozesse	237
6.3.4	Schnittstellen	239
6.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	240
6.3.6	Digitalisierung	244
6.3.7	Personaleinsatz	247
6.3.8	Bauberatung	251
6.3.9	Dauer der Genehmigungsverfahren	253
6.3.10	Transparenz und Steuerung	256
6.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	258
7.	Vergabewesen	259
7.1	Managementübersicht	259
7.2	Inhalte, Ziele und Methodik	260
7.3	Organisation des Vergabewesens	261

7.3.1	Organisatorische Regelungen	261
7.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	263
7.3.3	Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung	264
7.3.4	Einsatz einer Vergabemanagementsoftware	266
7.3.5	Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen	267
7.4	Allgemeine Korruptionsprävention	269
7.5	Sponsoring	272
7.6	Bauinvestitionscontrolling	275
7.7	Nachtragswesen	277
7.7.1	Abweichungen vom Auftragswert	277
7.7.2	Organisation des Nachtragswesens	279
7.8	Maßnahmenbetrachtung	280
7.9	Anlage: Ergänzende Tabellen	281
8.	Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün	285
8.1	Managementübersicht	285
8.2	Inhalte, Ziele und Methodik	286
8.3	Verkehrsflächen	287
8.3.1	Steuerung	287
8.3.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	292
8.3.3	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	296
8.3.4	Erhaltung der Verkehrsflächen	299
8.4	Straßenbegleitgrün	309
8.4.1	Steuerung	309
8.4.2	Strukturen	311
8.4.3	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	312
8.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	315
	Kontakt	318

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Soest

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung des Kreises Soest 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.

Im Betrachtungszeitraum seit dem Jahr 2015 ist die **Haushaltssituation** des Kreises Soest durch ausgeglichene bzw. fiktiv ausgeglichene Haushalte gekennzeichnet. Der Kreis Soest ist haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig. Dabei ist die Eigenkapitalausstattung des Kreises allerdings vergleichsweise gering. Mit dem Haushaltsplanentwurf 2023 plant der Kreis weitere Defizite. Sofern diese Planungen tatsächlich eintreten, werden die Defizite das Eigenkapital weiter mindern. Damit reduziert sich auch die Ausgleichsrücklage, die eine Pufferfunktion einnimmt.

Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern des Kreises Soest sind 2020 hoch. Das liegt vor allem an den Verbindlichkeiten für den Breitbandausbau, denen allerdings Forderungen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Die weiteren geplanten Investitionen führen auch in den künftigen Jahren voraussichtlich zu einem Anstieg der investiven Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushalts. Die zu erwartende fehlende Selbstfinanzierungskraft sorgt wiederum für einen weiteren Anstieg der Liquiditätskredite.

Auch die Haushaltsplanungen der kreisangehörigen Kommunen des Kreises Soest sehen überwiegend negative Jahresergebnisse vor. Zwar haben die kreisangehörigen Kommunen eine hohe Finanzkraft. Gleichwohl unterliegt eine kreisangehörige Kommune haushaltsrechtlichen Beschränkungen. Der Kreis nimmt Rücksicht auf seine kreisangehörigen Kommunen, indem er Defizite und die Entnahme aus der Ausgleichsrücklage plant, um zuvor erzielte Jahresüberschüsse an die Kommunen zurückzugeben.

Insgesamt sieht die gpaNRW für den Kreis Soest einen Handlungsbedarf, seine Haushaltssituation durch Konsolidierungsmaßnahmen zu verbessern und diese nachhaltig auszurichten.

Durch ein regelmäßiges Finanzberichtswesen liegen den Entscheidungsträgern (Politik und Verwaltungsleitung) die notwendigen Informationen zur **Haushaltssteuerung** vor. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Ermächtigungsübertragungen nutzt der Kreis Soest vorwiegend bei den investiven Auszahlungen. Diese erhöhen die Haushaltsansätze um rund 55 Prozent. Dabei nimmt der Kreis die investiven Haushaltsansätze in der Regel nicht einmal zur Hälfte in Anspruch. Die gpaNRW empfiehlt daher, die investiven Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen zu veranschlagen, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Zudem sollte er die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO bei der Veranschlagung für Baumaßnahmen konsequenter einhalten.

Auch für das Fördermittelmanagement sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten. Der Kreis Soest sollte einen zentralen Überblick über sämtliche Förderprojekte haben und diese zentral dokumentieren. Die Entscheidungsträger sollte der Kreis regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren. Der Kreis hat diese Optimierungsmöglichkeiten bereits erkannt und daher die Stabsstelle „Zentrales Fördermittelmanagement“ eingerichtet.

Die Kreise müssen durch geeignete Maßnahmen die Einhaltung der Steuergesetze sicherstellen. So muss der Kreis Soest spätestens ab dem 1. Januar 2025 die Regelung des § 2b UStG und die damit einhergehende Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht beachten. Der Kreis Soest hat sich frühzeitig mit dem Thema **Tax Compliance Management System** (TCMS) beschäftigt. Er hat für notwendige grundlegende Strukturen gesorgt, um ein TCMS einführen und weiter entwickeln zu können. Der Kreis sollte weitere Projektschritte, wie beispielsweise das geplante Tax Compliance Management Handbuch, die Bestandsanalyse oder den Prozessablauf zur Umsatzsteuerjahreserklärung vorantreiben. Von besonderer Bedeutung sind zudem ein verbindliches, praxisorientiertes Schulungskonzept und Kontrollmaßnahmen sowie deren Dokumentation für das TCMS.

Seine **Informationstechnologie** (IT) betreibt der Kreis Soest in Zusammenarbeit mit einem Zweckverband. Der Kreis Soest hat bereits gute Steuerungsmechanismen für einen wirtschaftlichen IT-Betrieb etabliert. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich u. a. durch eine stärkere Einflussnahme auf die Kosten des externen IT-Dienstleisters. Entsprechender Handlungsbedarf leitet sich hier aus dem Umfang der IT-Gesamtkosten ab. Diese sind höher als bei Dreiviertel der geprüften Kreise. Einerseits sind sie durch den Fortschritt bei der Digitalisierung der Verwaltung und die dafür erforderliche IT-Sicherheit begründet. Andererseits spielen die Kosten des Hauptdienstleisters eine wesentliche Rolle.

Für die nachhaltige Verwaltungsdigitalisierung ist von Vorteil, dass der Kreis Soest bereits auf eine übergreifende Strategie zurückgreifen kann. Er erfüllt die wesentlichen rechtlichen Anforderungen an die digitale Verwaltungsarbeit und hat darüber hinaus in weiten Teilen der Verwaltung die digitale Initiative ergriffen. Bei der Digitalisierung seiner Schulen hat der Kreis Soest ebenfalls gute Rahmenbedingungen geschaffen.

Wesentlich für eine nachhaltige und erfolgreiche digitale Transformation ist auch das vorge-schaltete sowie systematische Prozessmanagement des Kreises Soest. Verbesserungsmöglichkeiten ergeben sich hinsichtlich der bisherigen personellen Ausstattung für ein nachhaltiges Prozessmanagement.

Die Rahmenbedingungen in der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises Soest stellen die rechtlich notwendigen IT-Prüfungen sicher. Der Kreis sollte seine Bemühungen zur Optimierung der örtlichen IT-Prüfung fortführen.

Einen großen Anteil an den Gesamtaufwendungen der Kreise haben die **Hilfen zur Erziehung** (HzE). Der Kreis Soest erreicht im Jahr 2020 einen überdurchschnittlich hohen Fehlbetrag für Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Der Fehlbetrag wird vor allem durch die hohen Transferaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung geprägt. Der Kreis Soest hat, bedingt durch einen hohen Anteil ambulanter Hilfen, niedrigere fallbezogene Aufwendungen als die meisten anderen Kreise. Das Fallaufkommen (Falldichte) ist hingegen hoch. Das gilt auch für die einwohnerbezogenen Aufwendungen.

Um die Hilfen zur Erziehung wirkungsorientiert und auch wirtschaftlich steuern zu können, sollte der Kreis Soest seine Controlling-Tätigkeiten noch weiter ausbauen, indem er z. B. für das Finanzcontrolling Kennzahlen bildet und diese regelmäßig zur Steuerung auswertet.

Fallübergreifende Auswertungen zur Zielerreichung und Wirksamkeit der Hilfen erfolgen bislang nicht. Hierzu sollten die Bewertungen der Zielerreichung aus den einzelnen Hilfefällen an einer Stelle zusammengeführt und ausgewertet werden. Positiv ist, dass der Kreis Soest für den Arbeitsbereich Hilfe zur Erziehung die Prozesse, Abläufe und Standards für den Regionalen Sozialdienst und die Wirtschaftliche Jugendhilfe übersichtlich in Handbüchern hinterlegt hat. Langfristig wird außerdem die Einführung einer vollständigen E-Akte angestrebt.

Wie in allen Kreisen in NRW stellt die **Hilfe zur Pflege** (HzP) auch im Kreis Soest eine erhebliche Belastung für den Haushalt dar. In 2020 sind die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher im Kreis Soest durchschnittlich hoch. Ursache für diese Positionierung sind die ebenfalls durchschnittlichen Transferaufwendungen stationär je Leistungsbezieher stationär und die niedrigen Transferaufwendungen ambulant. Bei den ambulanten Transferaufwendungen je Leistungsbezieher ambulant hat der Kreis Soest sogar die niedrigsten Aufwendungen aller Kreise. Die niedrigen ambulanten Transferaufwendungen sind darin begründet, dass es im Kreis Soest aktuell noch wenige Leistungsbezieher in Wohngemeinschaften gibt. Außerdem achtet der Kreis darauf, dass eine Unterbringung in einer ambulanten Wohngemeinschaft nicht teurer sein darf als eine vollstationäre Unterbringung in einer Pflegeeinrichtung.

Infolge des Angehörigenentlastungsgesetzes sind in vielen Kreisen die Erträge stark zurückgegangen. In 2020 erzielt der Kreis vergleichsweise hohe Erträge aus Unterhalt je Leistungsbezieher. Neben dem Kostenersatz von Erben nach § 102 SGB XII zählt zu den weiteren Refinanzierungsmöglichkeiten insbesondere die Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen. Hier erzielt der Kreis Soest im interkommunalen Vergleich ebenfalls sehr hohe Erträge. Die konsequente Verfolgung des Nachranggrundsatzes in der Sozialhilfe nach § 2 SGB XII durch spezialisierte Fachkräfte zahlt sich somit aus.

Das Finanz- und Fachcontrolling haben wir auch im Bereich der Hilfe zur Pflege ausgewertet. Dieses ist für diesen Aufgabenbereich sehr gut ausgeprägt. Unter anderem nutzt der Kreis zur Steuerung ein Ziel- und Kennzahlensystem. Hier spiegelt sich bspw. auch der Grundsatz „ambulant vor stationär“ wider. Der Kreis Soest unterstützt diesen Grundsatz insbesondere durch den Einsatz von Pflegefachkräften in der Leistungsgewährung sowie der Vorhaltung und Finanzierung von verschiedenen Beratungsangeboten. Des Weiteren arbeitet der Kreis Soest zusam-

men mit einem anderen südwestfälischen Kreis an neuen digitalen und ortsunabhängigen Zugängen zur Pflegeberatung. Dieses gemeinsame Projekt (siehe auch Kapitel 0.3. Interkommunale Zusammenarbeit) bewertet die gpaNRW sehr positiv.

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. Der Digitalisierungsgrad spielt insbesondere auch in diesem Aufgabenfeld eine große Rolle. Die digitalisierte Bearbeitung des Baugenehmigungsverfahrens ist beim Kreis Soest weitgehend umgesetzt. Ergänzend sollte der Kreis Soest künftig sämtliche Arbeitsschritte in der Fachsoftware digital abbilden. Um eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung der Sachbearbeitung technisch zu ermöglichen, sollten langfristig sukzessive auch alle Altakten digitalisiert werden.

Die Fallbelastung je Vollzeit-Stelle im Jahr 2020 ist in der Bauaufsicht des Kreises Soest hoch. Dies gilt sowohl für das Vorjahr als auch für das Jahr 2021. Zurückzuführen ist das maßgeblich auf die hohe Anzahl an förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden. Dabei ist der Anteil der unerledigten Bauanträge im Betrachtungszeitraum unterdurchschnittlich. Um eine dauerhafte Überlastung seiner Beschäftigten zu vermeiden, sollte der Kreis Soest die Entwicklung der Antragszahlen in Relation zum eingesetzten Personal weiterhin regelmäßig analysieren und bei dauerhaft hohen Werten steuernd eingreifen. Die gut strukturierten Arbeitsabläufe zeigen auch die Auswertung der Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsverfahren. Diese sind kurz. Die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge sind sogar die kürzesten aller Kreise. Der Drei-Jahres-Vergleich bestätigt das gleichbleibend gute Niveau.

Der Kreis Soest hat sein **Vergabewesen** ebenfalls gut organisiert. Arbeitsabläufe und Zuständigkeiten sind in einer Dienstanweisung eindeutig festgelegt. Die Zentrale Vergabestelle spielt dabei eine wichtige Rolle. Daneben ist das Rechnungsprüfungsamt eng in die förmlichen Vergabeverfahren eingebunden. Es könnte aber aufgrund des neutralen vergaberechtlichen Fachwissens noch intensiver beteiligt werden.

Die von der gpaNRW betrachteten, einzelnen Baumaßnahmen zeigen, dass der Kreis die Vergabeverfahren gesetzeskonform durchführt. Besonders positiv hervorzuheben ist die Dokumentation der Vergaben. In einem der nächsten Schritte plant der Kreis, das Vergabewesen in das bereits eingeführte Dokumentenmanagementsystem einzubinden. Das ermöglicht eine vollständig elektronische und medienbruchfreie Abwicklung der Vergabeverfahren.

Bei der Abrechnung der Bau- und Beschaffungsmaßnahmen sind im Kreis Soest 2019 und 2020 vergleichsweise geringe Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert zu verzeichnen. Weil die Abweichungen im Kreis Soest allerdings tendenziell zunehmen, sollte der Kreis mit Hilfe seiner Vergabemanagementsoftware seine Vergaben nachträglich auswerten und zu einem zentralen Nachtragsmanagement ausbauen.

Die getroffenen Regelungen zum Vergabewesen unterstützen auch die Korruptionsprävention. Die für diesen Aufgabenbereich bestehende Dienstanweisung datiert allerdings aus dem Jahr 2012. Der Kreis sollte die beabsichtigte Überarbeitung dieser Regelungen kurzfristig umsetzen. Daneben sollte er die gesetzlich vorgeschriebene Gefährdungsanalyse aktualisieren.

Neben Korruption können auch intransparente Sponsoringleistungen das Ansehen eines Kreises beschädigen. Das Thema Sponsoring ist auch für den Kreis Soest relevant. Er hat zu diesem Tätigkeitsfeld bisher allerdings noch keine Vorgaben gemacht.

Der Kreis Soest hat zu seinen **Verkehrsflächen** eine gute, datenbankgestützte Datenlage. Weil die eingesetzte Straßendatenbank veraltet ist, strebt der Kreis die Einführung einer neuen Software an. Hiermit einher gehen sollte auch eine Digitalisierung des Aufbruchmanagements und der Verarbeitung von Schadensmeldungen aus den regelmäßigen Streckenkontrollen. Seine Kostenrechnung im Bauhof könnte der Kreis detaillierter aufbauen. Damit könnte er die Erhaltungsmaßnahmen auch aus dem Blickwinkel der Wirtschaftlichkeit bewerten und besser steuern.

Die Ergebnisse der im Jahr 2023 beauftragten erneuten Zustandserfassung sollte der Kreis Soest für die Überprüfung der bilanziellen Werte des Verkehrsflächenvermögens verwenden und sicherstellen, dass die Datenstrukturen in der Anlagenbuchhaltung mit den Informationen in der Straßendatenbank übereinstimmen.

Die Altersstruktur der Kreisstraßen ist ausgeglichen. Der Kreis sollte allerdings die Ergebnisse der erneuten Zustandserfassung abwarten, um festzustellen, ob der tatsächliche Zustand der Straßen von der bilanziellen Nutzungsdauer abweicht.

Die Ergebnisse der Zustandserfassung 2023 werden auch verdeutlichen, ob der Kreis seine Kreisstraßen auskömmlich unterhält. Bislang unterschreiten die Aufwendungen für die Unterhaltung je qm im Kreis Soest den Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen.

Die bisherigen Reinvestitionen bleiben deutlich unterhalb des Werteverzehrs. Dies führt zu einem Werteverlust des Verkehrsflächenvermögens.

Der finanzielle Einsatz für die Pflege und Unterhaltung des **Straßenbegleitgrüns** des Kreises übersteigt den Median der Vergleichsgruppe. Beim Kreis Soest führen eine höhere absolute Anzahl von Bäumen im Straßenbegleitgrün und ein höherer Anteil der Flächen mit Sträucher und Gehölzen zu vergleichsweise höheren Aufwendungen je qm Straßenbegleitgrün.

Die Pflege des Straßenbegleitgrüns steuert der Kreis gut. Der Kreis Soest verfügt über eine gute Datenlage, die ebenfalls durch den Einsatz der neuen Straßendatenbank weiter verbessert werden soll.

0.2 Ausgangslage des Kreises Soest

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises Soest. Diese prägen die Ausgangslage des Kreises Soest. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Median der Kommunen im jeweiligen Prüfungssegment, hier der Kreise. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand des abgebildeten Kreises.

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

Strukturmerkmale Kreis Soest Jahr 2021



Der Kreis Soest hat laut IT.NRW 301.016 Einwohnerinnen und Einwohner. Damit hat er eine niedrigere Einwohnerzahl als die Hälfte der Vergleichskreise (Median: 310.270 Einwohnerinnen und Einwohner). Die **Bevölkerungsprognosen** für den Kreis Soest sagen einen leichten Einwohnerrückgang voraus.

Der Kreis Soest erstreckt sich auf eine Fläche von 1.329 qkm und ist damit ein vergleichsweise großer Kreis. In der Vergleichsgruppe beträgt der Median der Fläche des Kreisgebietes 1.043 qkm. Die Bevölkerungsdichte ist daher geringer als bei über 75 Prozent der Kreise und der StädteRegion Aachen in NRW.

Der Kreis Soest stellt seinen Einwohnerinnen und Einwohnern vergleichsweise mehr Verkehrsfläche zur Verfügung als Dreiviertel der Vergleichskreise. In der Baulast des Kreises befindet sich ein Kreisstraßennetz von 482 km Länge. Damit gehört der Kreis zu dem Viertel der Kreise mit dem größten zu betreuenden Straßennetz. Die Autobahn A 44 durchteilt das Kreisgebiet in Ost-West-Richtung. Im westlichen Teil stellt die A 445 eine weitere Verbindung der Städte Werl und Arnsberg-Neheim dar. Darüber hinaus verbinden zahlreiche Bundesstraßen die Ortschaften im Kreisgebiet. Aktuell untersucht der Kreis Soest im Zuge des Masterplans „Nachhaltige Mobilität“ die aktuellen Radwegeverbindungen und will auf den Ergebnissen basierend das Radwegenetz weiter ausbauen. Weitere Ausführungen finden sich im Teilbericht Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün.

Zum Kreis Soest gehören die große kreisangehörige Stadt Lippstadt, drei mittlere (Soest, Warstein und Werl) und zehn kleine kreisangehörige Kommunen (Anröchte, Bad Sassendorf, Ense, Erwitte, Geseke, Lippetal, Möhnesee, Rüthen, Welter, Wickede (Ruhr)).

Für elf der 14 kreisangehörigen Kommunen übernimmt der Kreis Soest die Aufgaben des Jugendamtes. Fünf der 14 kreisangehörigen Kommunen haben eine eigene untere Bauaufsichtsbehörde.

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 Soest hat eine überdurchschnittlich hohe Wirtschaftskraft. Das BIP liegt mit 69.710 Euro

je Einwohner höher als der Median im interkommunalen Vergleich, der 3. Viertelwert liegt bei 69.222 Euro je Einwohner.

Die Kaufkraft zeigt das Einkommensniveau der Bürgerinnen und Bürger im Kreis Soest. Mit 24.283 Euro je Einwohner bewegt sich die Kaufkraft des Kreises Soest auf Höhe des Median von 24.149 Euro je Einwohner.

Weitere Herausforderungen ergeben sich aus der sich wandelnden Altersstruktur. Der Altenquotient 2021 des Kreises Soest, also der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation), ist mit 37,10 Prozent gleich hoch wie der Median im interkommunalen Vergleich der Kreise. Der Jugendquotient, der den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation darstellt, beträgt im Kreis Soest im Jahr 2021 32,16 Prozent und liegt hiermit minimal unter dem Median (32,56 Prozent) der Kreise. Diese Faktoren wirken sich u. a. auf die Aufgabenfelder Hilfen zur Pflege und Hilfen zur Erziehung aus.

Der Anteil der Menschen, die auf Sozialleistungen angewiesen sind, spiegelt sich in der SGB II-Quote wider. Diese ist im Kreis Soest mit 6,98 Prozent sehr niedrig (1. Viertelwert 6,14 Prozent).

Die allgemeinen Deckungsmittel des Kreises Soest, zu denen die Erträge aus dem Finanzausgleich und den Steuern der kreisangehörigen Kommunen sowie die Erträge aus den Schlüsselzuweisungen der Kreise zählen, sind genauso hoch wie bei der Hälfte der Kreise. Diese sind ein Indikator für die Ertragskraft des Kreises und der kreisangehörigen Kommunen insgesamt. Die allgemeinen Decksmittel des Kreises betragen 1.448 Euro je Einwohner. Damit bildet der Kreis Soest den Median.

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.

0.3.1 IKZ - Ergebnisse

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

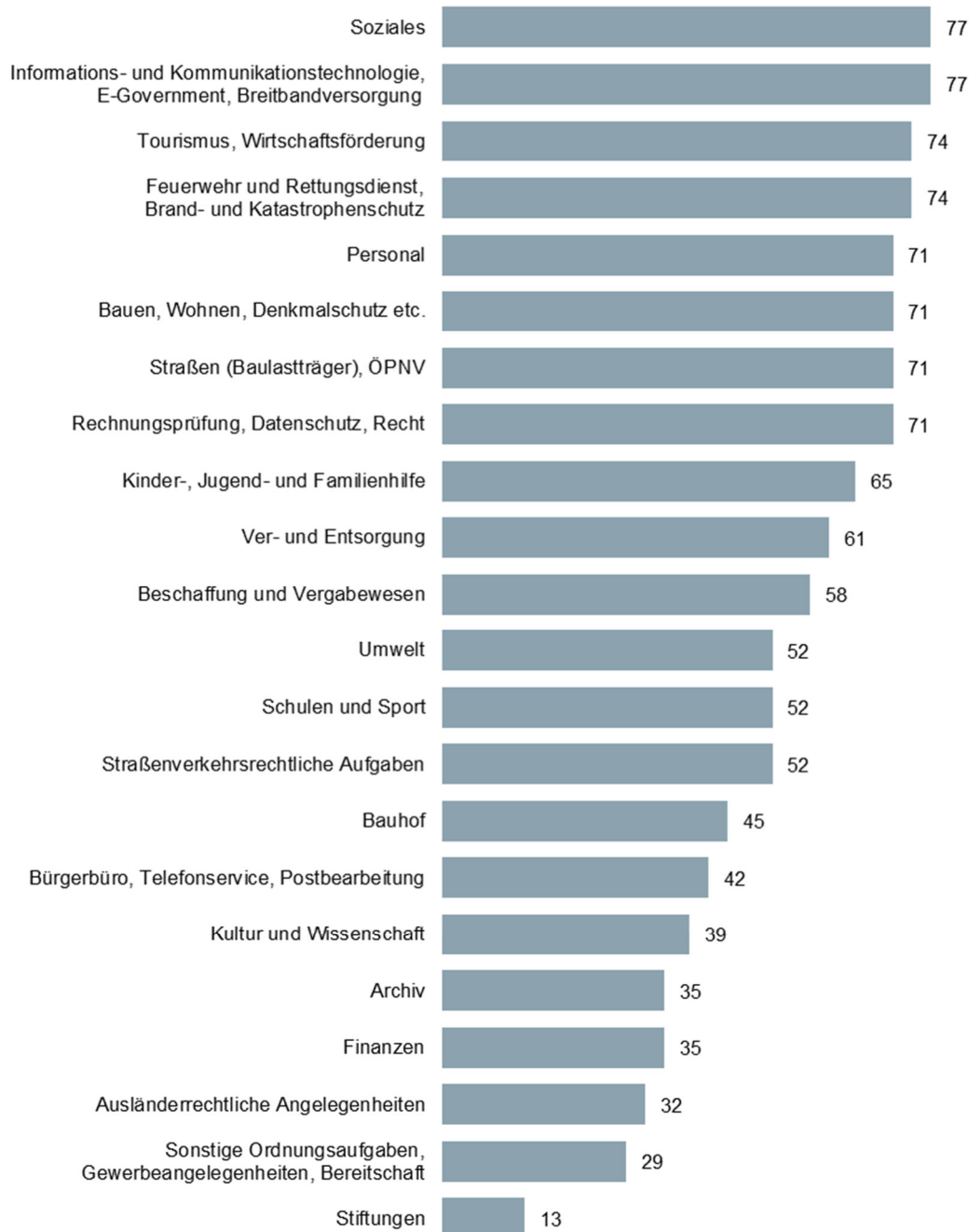
0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

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

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent



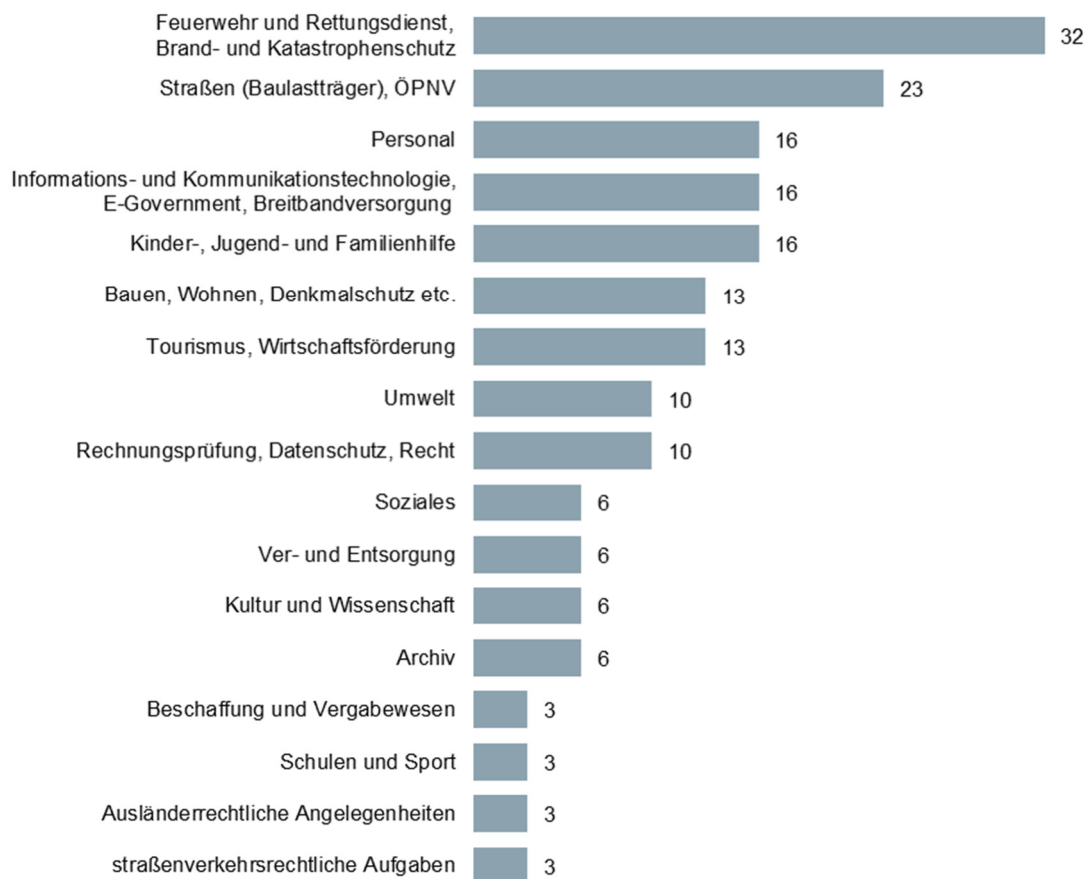
Die Häufigkeit bei den dominierenden Themen für IKZ stellt sich in den Kreisen insgesamt homogen dar. So liegen die prozentualen Anteile der ersten acht genannten Aufgabenbereiche zwischen 71 und 77 Prozent. Damit sticht keiner dieser Aufgabenbereiche deutlich heraus. Mit einem Anteil von 77 Prozent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

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

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

Geplante Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent

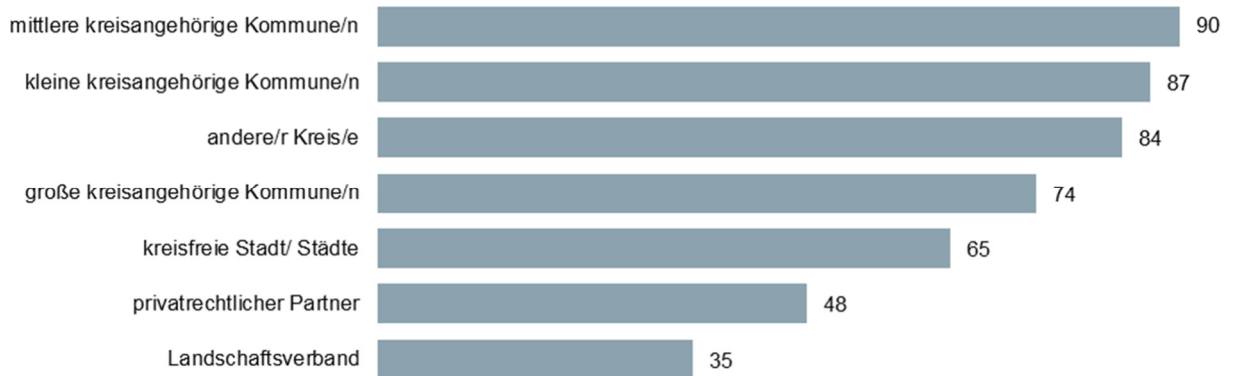


Der Blick auf die zukünftig geplanten IKZ-Projekte in den Kreisen zeigt ähnliche Schwerpunkte wie die Auswertung der bereits umgesetzten Projekte. Hier sehen die Kreise in den Aufgabenfeldern „Feuerwehr/Rettungsdienst/Brand- und Katastrophenschutz“ sowie „Straßen und ÖPNV“ offensichtlich den größten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

0.3.1.3 Kooperationspartner

Die nachfolgende Grafik bildet die unterschiedlichen Konstellationen interkommunaler Partnerschaften ab.

Kooperationspartner IKZ 2022 in Prozent



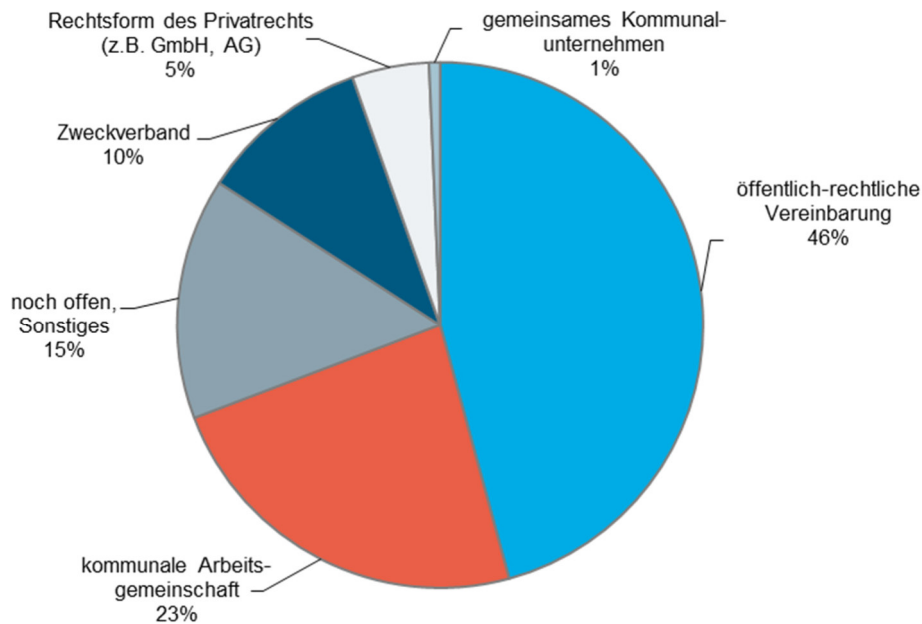
Mittlere und kleine kreisangehörige Kommunen gehen am häufigsten interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis ein. Auch die Kreise untereinander kooperieren in einer ähnlich hohen Intensität miteinander. Dagegen haben die großen Kommunen und auch potenzielle privatrechtliche Partner offensichtlich einen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

0.3.1.4 Rechtsformen

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

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

Rechtsformen IKZ 2022 in Prozent

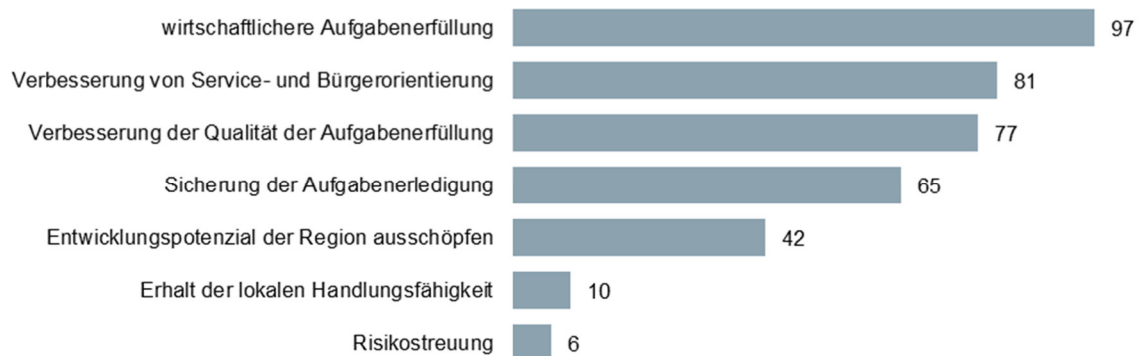


Nahezu die Hälfte aller Kreise sieht die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Diese sowie die an zweiter Stelle genannte kommunale Arbeitsgemeinschaft bieten eine größere und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

0.3.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ 2022 in Prozent



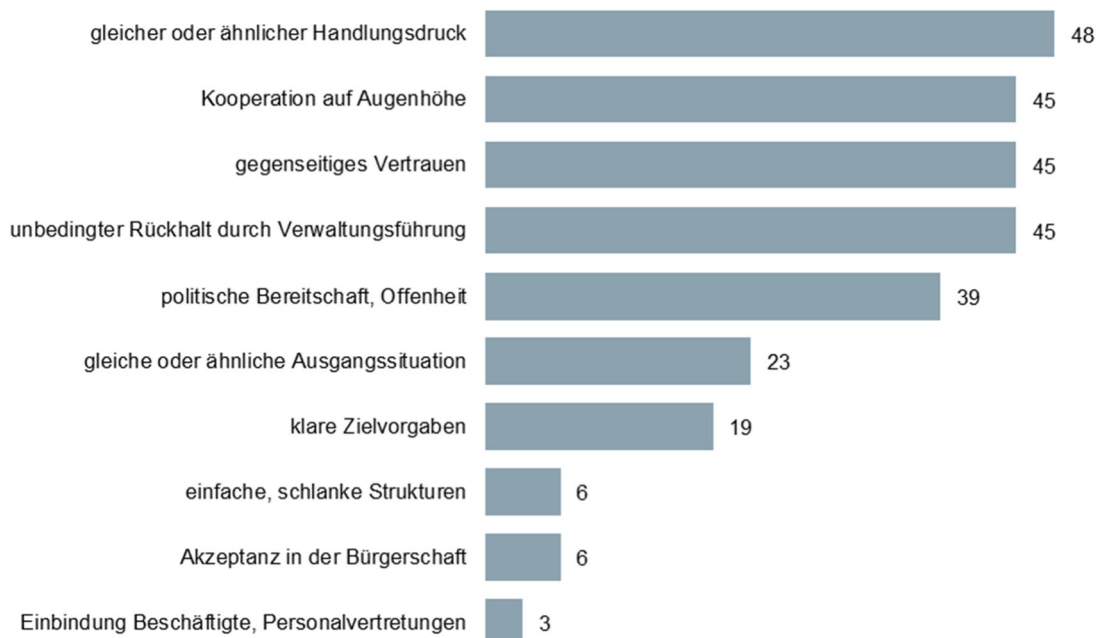
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung steht angesichts der auch in den Kreisen zumeist engen finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume mit Abstand an oberster Stelle. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich insbesondere aus kommunalverfassungs- und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

0.3.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ 2022 in Prozent



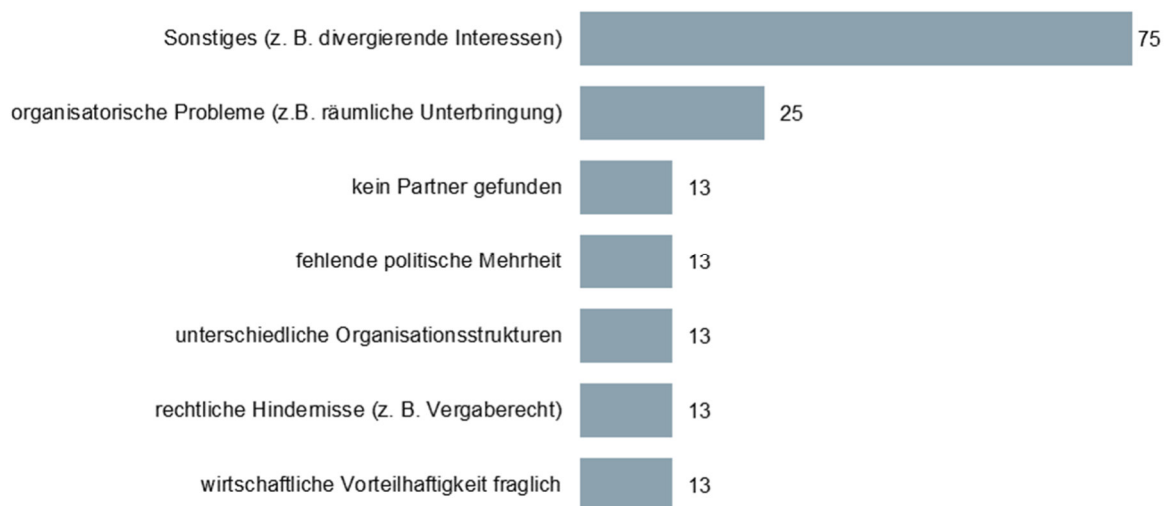
Gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck und die Kooperation auf Augenhöhe sind zusammen mit dem gegenseitigen Vertrauen und dem unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung die entscheidenden Erfolgsfaktoren für IKZ. Politische Bereitschaft und Offenheit sind zudem

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

0.3.1.7 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ 2022 in Prozent



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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für den Kreis Soest

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

Insgesamt bestehen rund 40 interkommunale Kooperationen, davon die Mehrheit auf Grundlage der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. 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 Soest liegt in vielfältigen Aufgabenfeldern, wie z. B. in der Rechnungsprüfung, den Bereichen Finanzen, Archiv, Beschaffung und Vergabe, Telefonservice, Breitbandausbau, Winterdienst, Feuerwehr und Rettungsdienst, Straßenverkehrsrechtlichen Aufgaben, Soziales, Jugend, Bauen, Straßen oder Abfallwirtschaft. Diese Aufgabenfelder der interkommunalen Zusammenarbeit treffen auch auf die Mehrzahl der Vergleichskreise zu (siehe Ziffer 0.3.1.1).

Der Kreis Soest ist auch am Programm „BEAGEL“ - Begleitung von Anfang an durch Gesundheitsförderung und Lebensweltorientierung beteiligt. Dabei handelt es sich um ein überregionales und kreisübergreifendes Modellprojekt für (werdende) Eltern rund um die Geburt. Dabei wirken das Klinikum Hochsauerland, das Gesundheitsamt des Hochsauerlandkreises und des Kreises Soest, die Fachmediziner für Geburtshilfe und für Kinder- und Jugendmedizin sowie die Jugendämter der Stadt Arnsberg, Stadt Sundern, des Hochsauerlandkreises und des Kreis Soest mit.

Der Kreis Soest arbeitet zudem mit dem Märkischen Kreis an neuen digitalen und ortsunabhängigen Zugängen zur Pflegeberatung. Aufgrund der Bedeutung der Pflegeberatung für eine qualifizierte Zugangssteuerung mit dem Fokus auf eine ambulante Versorgung bewertet die gpaNRW das gemeinsame Projekt sehr positiv.

Wie bei fast allen Vergleichskreisen besitzt die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung auch für den Kreis Soest die höchste Priorität bei einer interkommunalen Zusammenarbeit (siehe Ziffer 0.3.1.6). Weitere wesentliche Ziele sind, den Service- und die Bürgerorientierung zu verbessern, das Entwicklungspotenzial der Region auszuschöpfen oder die Qualität der Aufgabenerfüllung zu verbessern.

Wesentliche Erfolgsfaktoren für eine gelungene Umsetzung der interkommunalen Zusammenarbeit sind die politische Bereitschaft und Offenheit, der unbedingte Rückhalt der Verwaltungsführung und eine Kooperation auf Augenhöhe. Eine ähnliche Einschätzung zeigen die Befragungsergebnisse der Kreise insgesamt (vgl. Ziffer 0.3.1.7).

Kritisch sieht der Kreis Soest die Umsatzsteuerverpflichtung nach § 2 b Umsatzsteuergesetz (UStG) für die gemeinsame interkommunale Aufgabenwahrnehmung.

Der Kreis Soest steht dennoch weiterer interkommunaler Zusammenarbeit aufgeschlossen gegenüber. Es werden ständig Möglichkeiten der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung geprüft. Die interkommunale Zusammenarbeit zu den Aufgabenfeldern Feuerwehr und Rettungsdienst soll ausgeweitet werden. Weitere Themenfelder sind die Aufgabenbereiche Wohnungsmarkt, Straßen, ÖPNV, oder auch Klimaschutz. Hierzu ist eine Zusammenarbeit zu den konkreteren Themen Klimaschutzkonzept, 2.0, Arbeitskreis Windkraftträder, Smart Cities 5 für Südwestfalen, Entwicklung einer Smart Country Strategie mit den Kommunen oder auch der Arbeitskreis Mobilitäts- und Managementkonzept für Südwestfalen geplant.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Strukturen

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

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung im Kreis Soest haben wir von Januar 2022 bis April 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir im Kreis Soest 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 und 2023.

Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls aktuelle Entwicklungen und Besonderheiten des Kreises Soest 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	Theo Grebe
Vergabewesen	Holger Pohl
Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün	Markus Daschner

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

In einem Abschlussgespräch hat die gpaNRW am 24. April 2023 dem Verwaltungsvorstand des Kreises Soest die Prüfungsergebnisse vorgestellt.

Herne, den 30. August 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	Die investiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze des Kreises Soest deutlich. Der Kreis nimmt die investiven Haushaltsansätze in der Regel nicht einmal zur Hälfte in Anspruch.	E1	Der Kreis Soest 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.
F2	Der Kreis Soest hat bislang keine strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierbar.	E2.1	Der Kreis Soest sollte sein Bestreben, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind, schriftlich fixieren.
		E2.2	Der Kreis Soest sollte einen umfassenden Überblick über alle seine möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte er diese zentral dokumentieren.
F3	Der Kreis Soest hat bislang noch kein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann er noch weiterentwickeln.	E3.1	Der Kreis Soest sollte die geplante Förderdatenbank zeitnah einrichten. Dort sollte er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegen.
		E3.2	Der Kreis sollte – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung und Politik regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.
Tax Compliance Management System			
F1	Die Entwurfsfassungen des TCMS-Handbuchs und der Dienstanweisung Steuer beinhalten umfassende Regelungen zu Organisationsstrukturen, Aufgaben und Zuständigkeiten. Die Regelungen sind derzeit nur teilweise in die Praxis umgesetzt.	E1	Der Kreis Soest sollte das TCMS-Handbuch und die Dienstanweisung Steuer wie geplant überarbeiten und aufeinander abstimmen. Die Einbindung der Regelungen in die Praxis sollte konsequent verfolgt werden.
F2	Der Kreis Soest hat die Bestands- und Risikoanalyse frühzeitig durchgeführt. Optimierungsbedarf besteht beim Umfang der Vertragsprüfungen.	E2	Der Kreis sollte sicherstellen, dass bei der Überprüfung der Steuerrelevanz sämtliche Verträge berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang sollte der Kreis die Vorteile der Vertragsdatenbank nutzen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die (geplanten) Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung des Kreises Soest sind gut aufgebaut. Sie sind teilweise noch nicht in die Praxis umgesetzt.	E3	Der Kreis sollte seine Planungen zu Schulungen konkretisieren. Er sollte ein verpflichtendes Schulungskonzept erstellen, in dem auch Inhalte und Teilnehmende der Schulungen dokumentiert werden.
F4	Die Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung sind sorgfältig. Die Prozesse sind zum Teil detailliert verschriftlicht.	E4	Der Kreis sollte auch den Prozessablauf zur Umsatzsteuerjahreserklärung verschriftlichen. Zur Schaffung von Verbindlichkeit sollten die Prozessbeschreibungen bzw. Checklisten dem TCMS-Handbuch als Anlage beigefügt werden.
F5	Der Kreis Soest plant die Überwachung und Verbesserung des TCMS. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich des Umfangs und der Ausgestaltung der Überwachungs- und Verbesserungsmaßnahmen.	E5	Der Kreis Soest sollte seine Planungen zu Kontrollen konkretisieren und ausweiten, sodass regelmäßige Kontrollen der Prozesse des TCMS und unabhängige Kontrollen durchgeführt werden. Die Kontrollen sollten verbindlich geregelt werden. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollten, z.B. in einem Kontrollplan, dokumentiert werden.
Informationstechnik			
F1	Im Gegensatz zu seiner eigenverantwortlich bereitgestellten sowie anderweitig beschafften IT kann der Kreis Soest auf Leistungen und Kosten der SIT lediglich einen begrenzten Einfluss ausüben. Innerhalb des hybriden IT-Betriebsmodells schöpft der Kreis die theoretischen Steuerungsmöglichkeiten in der Praxis jedoch vergleichsweise gut aus.	E1	Der Kreis Soest 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 durch eine formalisierte IT-Strategie abrunden.
F2	Die IT-Kosten beim Kreis Soest sind im interkommunalen Vergleich hoch. Einerseits sind sie durch den Fortschritt bei der Digitalisierung der Verwaltung und die dafür erforderliche IT-Sicherheit begründet. Andererseits spielen die Kosten des Hauptdienstleisters eine Rolle, insbesondere bei den kommunalen Fachanwendungen.	E2	Der Kreis Soest sollte die hohen Fachanwendungskosten durch entsprechende gegenüberstehende Leistungen rechtfertigen können und die strategische Ausrichtung seines Betriebsmodells überprüfen.
F3	Der Kreis Soest kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Das Online-Angebot des Kreises ist zudem bereits sehr groß.	E3	Der Kreis Soest sollte weiterhin und systematisch darauf hinarbeiten, für noch mehr Antragsverfahren strukturierte und vollständige Datensätze zu erhalten zwecks medienbruchfreier interner Weiterverarbeitung.
F4	Der Kreis Soest profitiert bereits sehr von den Vorteilen seiner digitalen Rechnungsbearbeitung.	E4	Der Kreis Soest sollte den automatischen Abgleich zwischen Rechnungs- und Auftragsdaten nutzen, um die Sachbearbeitung von weiteren manuellen Tätigkeiten zu entlasten.
F5	Der Kreis Soest hat sehr gute Rahmenbedingungen für ein systematisches Prozessmanagement etabliert, trotz eines bislang eher sparsamen Einsatzes von zentralem Personal.	E5	Der Kreis Soest sollte für ein dauerhaftes und verwaltungsweites Prozessmanagement seine bisherige personelle Ausstattung kritisch hinterfragen.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Der Gesamterfüllungsgrad der IT-Sicherheit liegt beim Kreis Soest insgesamt im Mittelfeld. Optimierungsmöglichkeiten bestehen neben technischen Maßnahmen vor allem im Sicherheitsmanagement. Dies hat der Kreis bereits erkannt und entsprechende Verbesserungen angestoßen. Demgegenüber erreicht der Kreis Soest eine äußerst gute Position bei der Sicherheitsorganisation.	E6	Der Kreis Soest sollte die angestoßenen Maßnahmen zur weiteren Optimierung seiner IT-Sicherheit fortführen, auch um die strategisch angestrebte Zertifizierung gemäß BSI-Grundschutz zu erreichen.
F7	Die Rahmenbedingungen für die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung mit Bezug zur IT sind beim Kreis Soest insgesamt bereits vergleichsweise gut.	E7	Der Kreis Soest sollte seine Bemühungen zur Optimierung der örtlichen IT-Prüfung fortführen und insbesondere weiter am Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit festhalten.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Der Kreis Soest hat bislang kein sozialräumliches Monitoring etabliert.	E1	Der Kreis Soest sollte mittelfristig ein sozialräumliches Monitoring, auch heruntergebrochen für die einzelnen Kommunen im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes, erstellen.
F2	Der Kreis Soest hat bereits einige wichtige präventive Maßnahmen etabliert. Langfristig plant der Kreis den Aufbau einer lückenlosen kommunalen Präventionskette.	E2	Der Kreis Soest sollte die lückenlose kommunale Präventionskette von der Geburt bis zum Übergang Schule/ Beruf wie geplant umsetzen.
F3	Der Kreis Soest hat seine Strategie mit darauf ausgerichteten Zielen und Maßnahmen für die Hilfen zur Erziehung noch nicht vollständig entwickelt. Aber im Rahmen des Zukunftskonzeptes 2020 sowie mit dem Nachhaltigkeitsreport bereits einige wichtige Bausteine einer Gesamtstrategie implementiert.	E3	Der Kreis Soest sollte den bereits begonnen Prozess des Nachhaltigkeitsreports weiter vorantreiben und zu einer Gesamtstrategie für den Bereich der erzieherischen Hilfen ausbauen.
F4	Der Kreis Soest hat bereits einige Instrumente für ein transparentes und zielorientiertes Finanzcontrolling geschaffen.	E4	Das Jugendamt des Kreises Soest sollte das Finanzcontrolling noch weiter ausbauen. Hierzu können z.B. die Kennzahlen dieses Prüfberichtes fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet und im Berichtswesen dargestellt werden. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollten genutzt werden, um konkrete Maßnahmen zur Reduzierung von Aufwendungen und Fallzahlen zu entwickeln.
F5	Das Kreisjugendamt bewertet die Zielerreichung der Hilfen im Einzelfall mit allen Beteiligten. Ein fallübergreifendes Bewertungsverfahren zur Wirksamkeit und Zielerreichung gibt es bislang nicht.	E5	Das Kreisjugendamt sollte Auswertungen zur Wirksamkeit und Zielerreichung fallübergreifend vornehmen. Diese sollten träger- und hilfeartbezogen erfolgen. Außerdem sollten, wie geplant, die Anzahl der Fachleistungsstunden- und Kosten je Träger ausgewertet und analysiert werden. Die gewonnenen Erkenntnisse sollten in einem Controllingbericht zusammengeführt werden. Im Hinblick auf den vergleichsweise hohen Fehlbetrag sollten die Auswertungen zu Steuerungszwecken genutzt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Das Jugendamt des Kreises Soest verfügt über eine strukturierte fachliche Zugangssteuerung. Aus Sicht der gpaNRW gibt es noch Optimierungsmöglichkeiten.	E6	Das Handbuch des RSD sollte wirtschaftliche Aspekte stärker hervorheben. So sollte zum Beispiel ein definiertes Maß an Fachleistungsstunden ergänzt werden.
F7	Es finden prozessintegrierte Kontrollen durch die Fachsoftware und im Rahmen der kollegialen Fachgespräche statt. Prozessunabhängige Kontrollen erfolgen nicht.	E7	Der Kreis Soest sollte regelmäßig stichprobenhafte, prozessunabhängige Kontrollen für den RSD und die WiJu installieren und dokumentieren.
F8	Der Kreis Soest gehört im Betrachtungszeitraum zu dem Viertel der Kreise mit den meisten Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle in der WiJu.	E8	Der Kreis Soest sollte den Stellenbedarf in der WiJu erneut in den Blick nehmen und die Stellenbemessung in regelmäßigen Abständen fortschreiben.
F9	Die einwohnerbezogenen Aufwendungen sowie die Falldichte für die Sozialpädagogischen Familienhilfen des Kreises Soest sind im interkommunalen Vergleich hoch.	E9	Der Kreis Soest sollte im Rahmen der Steuerung eine definierte Obergrenze von Fachleistungsstunden für die Hilfen nach § 31 SGB VIII verschriftlichen. Im Hinblick auf die hohe Falldichte sollte der Kreis die Laufzeiten weiterhin regelmäßig auswerten und die bereits begonnen Gegensteuerungsmaßnahmen weiter vertiefen.
F10	Der Kreis Soest weist erhöhte einwohnerbezogene Aufwendungen sowie eine erhöhte Fall-dichte im Bereich der Heimerziehung auf. Der Kreis hat sich bereits mit dem Thema der Rückführungsarbeit auseinandergesetzt.	E10	Der Kreis sollte das bereits vorhandene Rückführungskonzept überarbeiten und aktualisieren und in der praktischen Fallbearbeitung anwenden. Erfolgte Rückführungen sollten zukünftig ausgewertet werden um die Ergebnisse der Rückführungsarbeit transparent zu machen. Die Ergebnisse könnten Bestandteil eines zukünftigen Controllingberichtes sein.
F11	Der Kreis Soest hat ein hohes Fallaufkommen im Bereich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Dies führt zu hohen einwohnerbezogenen Aufwendungen und belastet den Fehlbetrag der erzieherischen Hilfen. Der Kreis Soest hat den Handlungsbedarf bereits im Jahr 2021 erkannt.	E11	Der Kreis Soest sollte die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII insbesondere im ambulanten Bereich noch stärker fokussieren und das beschriebene Gremium der Sprechstunde in den Workflow der Hilfen nach § 35a SGB VIII als festen Bestandteil aufnehmen.
F12	Die einwohner- und fallbezogenen Aufwendungen für die Hilfen der jungen Volljährigen des Kreises Soest sind hoch. Auch das Fallaufkommen ist höher als bei den meisten anderen Kreisen.	E12	Der Kreis Soest sollte die Hilfen der jungen Volljährigen stärker in den Blick nehmen und dazu Aufwendungen, Laufzeiten und Fachleistungsstunden analysieren. Zusätzlich sollte der Kreis eigene Standards zur Verselbständigung verschriftlichen.
Hilfe zur Pflege			
F1	Der Kreis Soest bezieht die strukturellen Gegebenheiten in seine Planungen ein. Eine strategische und integrierte Sozialplanung gibt es bislang nicht.	E1	Vor dem Hintergrund der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung und daraus erwachsenden Belastungen sollte der Kreis die Implementierung einer strategischen und integrierten Sozialplanung prüfen.
F2	Der Kreis Soest ist hinsichtlich der Digitalisierung gut aufgestellt. Die Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege nutzt bereits seit 2015 eine elektronische Akte. Lediglich die außerhalb des Fachverfahrens erzeugten Postausgänge müssen aktuell noch ausgedruckt und manuell verschickt werden.	E2	Der Kreis Soest sollte in konsequenter Fortführung der digitalen Verwaltungsprozesse prüfen, ob auch die außerhalb des Fachverfahrens erstellten Postausgänge zukünftig automatisiert versandt werden können.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Pflegefachkräfte unterstützen die Leistungssachbearbeitung mit ihrer fachlichen Expertise und tragen damit entscheidend zur Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ bei. Die Zusammenarbeit mit den Krankenhäusern über das Entlassmanagement ist noch ausbaufähig.	E3	Der Kreis Soest sollte die Zusammenarbeit mit den Krankenhäusern im Rahmen des Entlassmanagements noch intensivieren. Vorgaben bezüglich der Entlassung von pflegebedürftigen Menschen sowie die digitale Übermittlung von Pflegeüberleitungsbögen könnten das Verfahren verbessern. Der Kreis erhält somit die Möglichkeit Betroffene rechtzeitig zu beraten und kann so ggfs. den Verbleib in der Häuslichkeit sicherstellen.
F4	Das Angebot an stationären Pflegeplätzen ist im Kreis Soest sowohl bei der vollstationären Dauerpflege als auch bei der Kurzzeit- und Tagespflege stark ausgeprägt. Bedarf besteht bei der solitären Kurzzeitpflege.	E4	Der Kreis Soest sollte seine Bemühungen weiterführen und im Zusammenwirken mit den Trägern sowie den kreisangehörigen Kommunen den bedarfsgerechten Ausbau der pflegerischen Versorgung im Kreisgebiet anstreben.
Bauaufsicht			
F1	Der Kreis Soest hält die gesetzlichen Fristen zur Antragsbearbeitung ein. Die internen Regelungen unterstützen die rechtmäßige Bearbeitung und dienen der Korruptionsprävention. Die Gebühr für die Nachforderung von Unterlagen wird nicht zum gesetzlich vorgegebenen Zeitpunkt festgesetzt.	E1	Der Kreis Soest sollte bereits mit der Nachforderung der Unterlagen die vom Gesetzgeber vorgesehene Gebühr erheben.
F2	Die digitalisierte Bearbeitung des Baugenehmigungsverfahrens ist im Kreis Soest weitgehend umgesetzt. Altakten sind nur in Papierform vorhanden. Eine generelle Digitalisierung des Bauaktenarchives ist nicht vorgesehen.	E2.1	Der Kreis Soest sollte sämtliche Arbeitsschritte in der Fachsoftware digital abbilden. Die Mitzeichnung der Entscheidungen dient der Rechtssicherheit und der Korruptionsprävention, und sollte zur Vermeidung von Medienbrüchen ebenfalls digital abgebildet werden.
		E2.2	Um eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung der Sachbearbeitung technisch zu ermöglichen, sollten langfristig sukzessive alle Altakten digitalisiert werden. Eine digitale Akte erlaubt schnellere Zugriffsmöglichkeiten auf Informationen und ermöglicht auch eine Sachbearbeitung aus dem Homeoffice heraus. Darüber hinaus reduziert sich der Aufwand der Bauaufsicht bei der Akteneinsicht externer Beteiligten.
F3	Die Fallbelastung je Vollzeit-Stelle im Jahr 2020 ist hoch. Die Bauaufsicht erteilt mehr Bescheide als viele andere Kreise. Der Anteil der unerledigten Bauanträge liegt unter dem Durchschnitt.	E3	Um eine dauerhafte Überlastung seiner Beschäftigten zu vermeiden, sollte der Kreis Soest die Entwicklung der Antragszahlen in Relation zum eingesetzten Personal weiterhin regelmäßig analysieren und bei dauerhaft hohen Werten steuernd eingreifen.
Vergabewesen			
F1	Der Kreis Soest bezieht das Rechnungsprüfungsamt in seine Vergabeverfahren und die Bearbeitung von Nachträgen ein. Die örtliche Rechnungsprüfung wird allerdings regulär erst zu einem späten Zeitpunkt im Verfahren tätig. Bei Direktaufträgen sieht der Kreis keine regelmäßige Beteiligung vor.	E1.1	Der Kreis Soest sollte prüfen, auch bei Beschaffungen im Wege des Direktauftrags eine Beteiligung der Rechnungsprüfung vor Auftragserteilung vorzusehen. Er kann dies auf stichprobenhafte Prüfungen beschränken.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.2	Der Kreis Soest sollte eine zumindest stichprobenweise Beteiligung der Rechnungsprüfung vor Veröffentlichung der Antragsunterlagen prüfen. Dies kann insbesondere die Erstellung belastbarer und rechtsfehlerfreier Leistungsverzeichnisse unterstützen.
F2	Der Kreis Soest geht präventiv gegen Korruption vor. Die dafür zugrundeliegenden Regelungen sind allerdings teilweise veraltet.	E2.1	Der Kreis Soest sollte wie geplant seine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention überarbeiten und aktualisieren. Die Analysen und Hinweise zur Compliance und Integrität im Prüfbericht der örtlichen Rechnungsprüfung zum Jahresabschluss 2020 können dafür eine gute Grundlage sein.
		E2.2	Der Kreis Soest sollte die korruptionsgefährdeten Organisationseinheiten und Aufgabenbereiche wie geplant aktuell festlegen und einen Gefährdungsatlas erstellen. Er kommt damit einer gesetzlichen Verpflichtung nach und schafft eine Entscheidungsbasis für gezielte Präventionsmaßnahmen.
		E2.3	Der Kreis Soest sollte prüfen, seiner Veröffentlichungspflicht gem. § 7 KorruptionsbG künftig im Kreistagsinformationssystem nachzukommen. Er könnte dadurch Transparenz und Bürgerfreundlichkeit weiter verbessern.
		E2.4	Der Kreis Soest sollte gem. § 12 KorruptionsbG eine verstärkte Rotation der Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen prüfen. Sofern er dies aus zwingenden Gründen nicht umsetzen kann, hat er Maßnahmen zur Kompensation der Korruptionsgefahr zu treffen und zu dokumentieren. Der Kreis hat zudem die Bezirksregierung Arnsberg als zuständige Aufsichtsbehörde darüber zu unterrichten.
		E2.5	Der Kreis Soest sollte die Funktion einer oder eines Korruptionsschutzbeauftragten als zentrale Anlaufstelle in allen Fragen der Korruptionsbekämpfung und -prävention einrichten.
		E2.6	Der Kreis Soest sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.
F3	Der Kreis Soest verfügt über keine Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen.	E3.1	Der Kreis Soest sollte für die Annahme von Sponsoringleistungen verbindliche Rahmenbedingungen festlegen. Dies kann durch eine eigene Dienstanweisung oder eine Ergänzung der Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erfolgen.

Feststellung		Empfehlung	
		E3.2	Der Kreis Soest sollte einen Muster-Sponsoringvertrag erstellen. Als Hilfestellung für die Beteiligten und zur Vereinheitlichung der Sponsoringvereinbarungen sollte er die Nutzung des Vertrages verbindlich vorgeben.
		E3.3	Der Kreis Soest sollte seine Sponsoringaktivitäten für die Öffentlichkeit erkennbar machen. Dazu sollte er einen jährlichen Bericht über die erhaltenen Sponsoringleistungen erstellen. Diesen kann er dem Kreistag zur Kenntnis geben und in geeigneter Form veröffentlichen.
F4	Der Kreis Soest setzt bereits wesentliche Elemente eines systematischen Bauinvestitionscontrollings in der täglichen Praxis um. Er hat die dabei einzuhaltenden Geschäftsprozesse allerdings nicht verbindlich vorgegeben.	E4	Der Kreis Soest sollte prüfen, seine bewährten Verfahrensweisen zur systematischen Bedarfsfeststellung und Planung von Baumaßnahmen in ein formales Gerüst einzubetten. Dazu könnte er eine zentrale Stelle für die Prozesssteuerung bereits im Vorfeld der Umsetzung einer Baumaßnahme einsetzen.
F5	Beim Kreis Soest liegen die Abweichungen vom Auftragswert in den Vergleichsjahren 2019 und 2020 auf einem niedrigen Niveau. Sie steigen allerdings tendenziell an und sind nach den vorläufigen Vergleichswerten für 2021 höher als bei den meisten Vergleichskreisen.	E5	Der Kreis Soest sollte die Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert möglichst geringhalten. Dazu sollte er prüfen, ob für die Erstellung der Leistungsbeschreibungen ausreichend zeitliche und personelle Ressourcen bereitstehen.
F6	Der Kreis Soest hat sinnvolle Regelungen für die Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen getroffen. Die Vergabemanagementsoftware bietet in Verbindung mit der Finanzsoftware die Möglichkeit für eine systematische Auswertung des Nachtragswesens. Diese nutzt der Kreis allerdings noch nicht vollumfänglich aus.	E6	Der Kreis Soest sollte seine derzeit vorgenommenen nachträglichen Auswertungen der Vergaben zu einem zentralen Nachtragsmanagement ausbauen. Dazu gehört eine systematische Auswertung der Auftragsänderungen und Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen.
F7	Der Kreis Soest hat die betrachteten Baumaßnahmen gesetzeskonform durchgeführt. Durch die beabsichtigte Integration weiterer Bearbeitungsschritte in sein Vergabemanagementsystem kann er die bereits gute Dokumentation weiter verbessern.	E7.1	Der Kreis Soest sollte bei der Information über beabsichtigte beschränkte Ausschreibungen auf seiner Homepage die aufgeführte Rechtsgrundlage an die aktuelle Gesetzeslage anpassen.
		E7.2	Der Kreis Soest sollte die Beteiligung der Rechnungsprüfung auch bei Nachtragsaufträgen in seinem Vergabemanagementsystem dokumentieren.
		E7.3	Der Kreis Soest sollte sicherstellen, dass die Unterrichtung der unterlegenen Bieter zeitnah nach der Zuschlagserteilung erfolgt.
Verkehrsflächen			

Feststellung		Empfehlung	
F1	Der Kreis Soest setzt aktuell eine veraltete Straßendatenbank ein und wird diese ersetzen. Bei den Prozessen des Aufbruchmanagements und der Streckenkontrollen bestehen Verbesserungsmöglichkeiten.	E1	Der Kreis Soest sollte die bereits begonnene Einführung einer neuen Straßendatenbank umsetzen und die Datenqualität und Datennutzung weiter verbessern. Hierzu zählen auch die angestrebte digitale Bearbeitung der Aufbrüche und der Ergebnisse aus den Streckenkontrollen. Vor der Digitalisierung sollte der Kreis Soest überprüfen, ob die Prozesse weiterhin ideal strukturiert sind und diese verbindlich dokumentieren.
F2	Der Kreis Soest kann die Aufwendungen nach der Art der Erhaltungsmaßnahmen seiner Kreisstraßen nicht näher unterscheiden. Hierzu fehlen dem Kreis differenziertere Strukturen in einer Kostenrechnung.	E2	Der Kreis Soest sollte angemessene Kostenrechnungsstrukturen aufbauen. Diese sollten Entscheidungen zur Erhaltung der Kreisstraßen auch unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit unterstützen. Wie geplant, sollte der Kreis diese Informationen mit der Straßendatenbank verknüpfen.
F3	Der Kreis Soest formuliert Ziele und Kennzahlen für die strategische Steuerung. Sie sind jedoch nicht konkret, messbar und beinhalten keine wesentliche Steuerungsrelevanz.	E3	Der Kreis Soest sollte basierend auf den Ergebnissen der geplanten Zustandserfassung konkrete Ziele und messbare Kennzahlen definieren. Dabei sollte der Kreis dabei auch die vorhandenen finanziellen und personellen Ressourcen zur Umsetzung der daraus resultierenden Maßnahmen berücksichtigen.
F4	Die Schnittstellen zwischen Kämmerei und Abteilung 66 – Straßenwesen – beim Kreis Soest sind funktional und gut geregelt. Durch den weiteren Abgleich des Datenbestands und die körperliche Inventur auf Basis der Zustandserfassung 2023 werden sich die Prozesse weiter verbessern.	E4	Der Kreis Soest sollte die Daten weiter so abstimmen, dass eine Zuordnung und ein regelmäßiger Abgleich des Datenbestands zwischen der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung möglich ist.
F5	Im Jahr 2020 überprüft der Kreis Soest im Rahmen einer Inventur die Werte der Grundstücke des Infrastrukturvermögens. Eine Bewertung des Verkehrsflächenvermögens auf der Basis der Ergebnisse einer Zustandserfassung nimmt der Kreis Soest dabei nicht vor.	E5	Der Kreis Soest sollte die Bewertung aller Verkehrsflächen wie geplant auf der Basis der Ergebnisse der aktuellen Zustandserfassung vornehmen. Damit kann er die Anforderungen an eine körperliche Inventur nach § 91 GO NRW, §§ 29 und 30 KomHVO NRW erfüllen. Die körperliche Inventur sollte dann spätestens alle zehn Jahre erneut erfolgen.
F6	Den Bilanz- und Zustandsdaten 2021 zur Folge ist die Altersstruktur der Kreisstraßen des Kreises Soest ausgeglichen. Im Vergleich zu 2019 verbessert sich der Straßenzustand geringfügig. Aus den Zustandsdaten leitet der Kreis bislang keine netzweite Prognose der notwendigen Erhaltungsmaßnahmen ab.	E6	Der Kreis Soest sollte das begonnene Vorhaben der messtechnischen Zustandserfassung umsetzen. Aus den Ergebnissen sollte der Kreis die jeweiligen Erhaltungsmaßnahmen für das gesamte Kreisstraßen-Netz planen und diese dann transparent priorisieren.
F7	Die Unterhaltungsaufwendungen des Kreises Soest für die Verkehrsflächen unterschreiten den empfohlenen Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. Aus der verkehrstechnischen Sicht müsste der Kreis einen höheren Finanzmitteleinsatz leisten und mehr Flächen instand setzen.	E7	Der Kreis Soest sollte wie geplant in 2023 den Zustand der Kreisstraßen überprüfen und die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen und seinen Finanzmitteleinsatz an den Ergebnissen ausrichten.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Der Kreis Soest reinvestiert bislang deutlich unterhalb des Werteverzehrs. Die in dem aktuellen Infrastrukturprogramm 2023, sowie die insgesamt im Haushaltsplan 2023 geplanten Investitionen erreichen den anstehenden Werteverzehr nicht.	E8	Um den substanziellen Wert seines Verkehrsvermögens zu erhalten, muss der Kreis Soest seine Reinvestitionstätigkeit erhöhen. Die Ergebnisse der geplanten Zustandserfassung sollte der Kreis daher nutzen, sein Investitionsvolumen und die Priorisierung der Maßnahmen an dem Bedarf auszurichten.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Soest 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 Soest ist haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig. Sein **Haushalt** ist **strukturell ausgeglichen**. Dennoch ist die **Eigenkapitalausstattung** des Kreises vergleichsweise gering. Sofern sich die mit dem Haushaltsplanentwurf 2023 geplanten Defizite tatsächlich realisieren, werden sie das Eigenkapital weiter mindern. Damit reduziert sich auch die Pufferfunktion der Ausgleichsrücklage als Risikovorsorge.

Die **Gesamtverbindlichkeiten Konzern** des Kreises Soest sind 2020 hoch. Das liegt vor allem an den Verbindlichkeiten für den Breitbandausbau, denen Forderungen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Ohne diese und in anderen Jahren sind die Gesamtverbindlichkeiten Konzern des Kreises unterdurchschnittlich. Geplante Investitionen führen jedoch in künftigen Jahren voraussichtlich zu einem Anstieg der investiven Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushalts. Die geplante fehlende Selbstfinanzierungskraft würde Liquiditätskredite erfordern. Für das Gebäude und Straßenvermögen besteht ein gewisser (Re-)Investitionsbedarf in den kommenden Jahren.

Der Kreis **plant** für die Jahre 2022 bis 2026 **Defizite**. Entgegen dieser Planung wird das Jahr 2022 voraussichtlich mit einem Überschuss von 1,05 Mio. Euro abschließen. Für die weiteren geplanten Jahresergebnisse drohen aufgrund der derzeit generell unsicheren Rahmenbedingungen hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Für die mittelfristige Planung droht ein höherer Umlagebedarf, als der Kreis ihn mit dem Haushaltsplanentwurf 2023 veranschlagt. Aktuell liegt der **Umlagebedarf** des Kreises Soest auf dem Niveau des Medians.

Die kreisangehörigen Kommunen des Kreises Soest haben eine durchschnittliche Finanzkraft. Eine kreisangehörige Kommune unterliegt haushaltsrechtlichen Beschränkungen. Die überwiegend negativ geplanten Jahresergebnisse verdeutlichen eine Haushaltsbelastung bei den kreisangehörigen Kommunen und einen Handlungsbedarf. Der Kreis begegnet der **Haushaltssituation seiner kreisangehörigen Kommunen**, indem er Defizite und die Entnahme aus der Ausgleichsrücklage plant, um zuvor erzielte Jahresüberschüsse an die Kommunen zurückzugeben. Ein damit einhergehender Eigenkapitalabbau ist langfristig aber nur nachhaltig und vertretbar, wenn der Kreis durch Konsolidierungsmaßnahmen seinen Umlagebedarf reduziert.

Die gpaNRW sieht einen **Handlungsbedarf** für den Kreis Soest, seine Haushaltssituation durch Konsolidierungsmaßnahmen zu verbessern und diese nachhaltig auszurichten. Dieser ergibt sich im Wesentlichen aus der angespannten Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen, den geplanten Defiziten, dem geringen Eigenkapital sowie dem drohenden Bedarf an Liquiditätskrediten.

Haushaltssteuerung

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

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

Der Kreis Soest überträgt ausschließlich **investive Haushaltsermächtigungen** ins Folgejahr. Die investiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen die fortgeschriebenen Haushaltsansätze durchschnittlich um 54,87 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 Soest 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. Der Kreis hat die Optimierungsmöglichkeiten bereits selbst erkannt und daher die Stabsstelle „Zentrales Fördermittelmanagement“ eingerichtet, die die Prozesse der Fördermittelakquise und –bewirtschaftung optimieren soll.

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 Soest ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse Kreis Soest 2016 bis 2023

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2021	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2022	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI / - / -
2023	aufgestellt	noch offen	nicht erforderlich	HPI / - / -

Die im Haushaltsplanentwurf 2023 enthaltene mittelfristige Planung 2024 bis 2026 berücksichtigt die gpaNRW ebenfalls.

1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen

- ➔ Die Finanzkraft der kreisangehörigen Kommunen im Kreis Soest ist durchschnittlich. Die in Summe negativ geplanten Jahresergebnisse und Ergebnisse aus laufender Verwaltungstätigkeit verdeutlichen eine gewisse Haushaltsbelastung bei den kreisangehörigen Kommunen. Tatsächlich fielen die Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen in der Vergangenheit besser aus. Der Kreis Soest nimmt daher Rücksicht auf seine kreisangehörigen Kommunen.

Ein Kreis hat nach § 9 KrO NRW auf die wirtschaftlichen Kräfte seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Je schlechter die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen ist, desto höher ist der Handlungsbedarf beim Kreis.

Die größte Ertragsposition des Kreishaushalts ist die allgemeine Kreisumlage. Diese erhebt ein Kreis von seinen kreisangehörigen Kommunen. Er ist dabei nach der Kreisordnung verpflichtet,

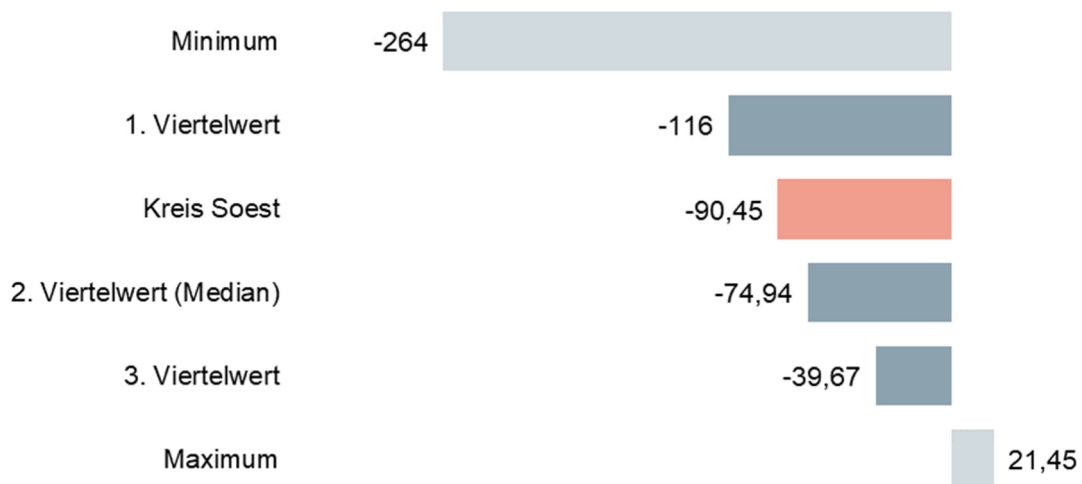
auf die wirtschaftlichen Kräfte seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Daher kann seine Haushaltssituation nicht losgelöst von der Haushaltssituation seiner kreisangehörigen Kommunen beurteilt werden. Die gpaNRW bezieht daher die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen in die Bewertung der Haushaltssituation des Kreises Soest 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 Soest** gehören die große kreisangehörigen Stadt Lippstadt, die drei mittleren kreisangehörigen Städte Soest, Warstein und Werl sowie die zehn kleinen kreisangehörigen Kommunen Anröchte, Bad Sassendorf, Ense, Erwitte, Geseke, Lippetal, Möhnesee, Rüthen, Welter und Wickede (Ruhr). Acht von 14 der kreisangehörigen Kommunen planen für 2022 Jahresfehlbeträge. Das summierte Defizit der kreisangehörigen Kommunen des Kreises Soest ist negativ. Dazu trägt vor allem das deutliche Defizit in Höhe von 12,56 Mio. Euro bei, das die Stadt Lippstadt einplant.

In den vergangenen Jahren sind die tatsächlichen Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen zum Teil erheblich besser ausgefallen als prognostiziert. 2020 planten zehn Kommunen ein Defizit. Im Jahresabschluss 2020 wies dagegen nur eine Kommune ein Defizit aus. 2021 planten ebenfalls zehn Kommunen ein Defizit. Im Jahresabschluss 2021 erzielten jedoch alle Kommunen Überschüsse. Profitiert haben die Kommunen dabei zum Teil auch von Regelungen des Gesetzes zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz - NKF-CIG). Danach 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

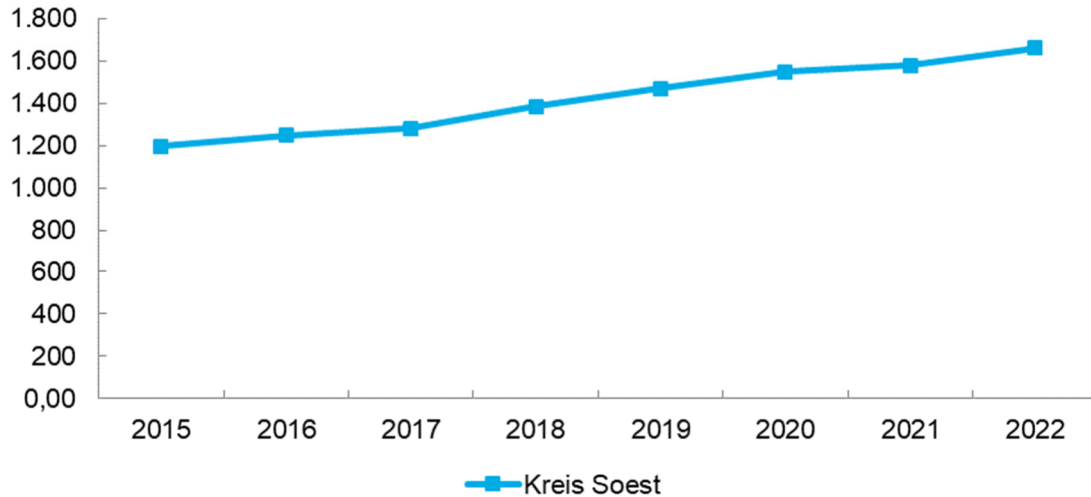
Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-146	-338	-219	-178	-138	-79,81	31

Mit dem geplanten Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit positionieren sich die kreisangehörigen Kommunen des Kreises Soest interkommunal verglichen etwas besser. Die Hälfte der kreisangehörigen Kommunen der übrigen Kreise planen hier schlechtere Ergebnisse aus laufender Verwaltungstätigkeit.

Das in Summe negative Jahresergebnis je Einwohner indiziert einen Konsolidierungsbedarf bei den kreisangehörigen Kommunen des Kreises Soest. Dieser relativiert sich in gewissem Maße dadurch, dass die kreisangehörigen Kommunen des Kreises Soest in der Vergangenheit ebenfalls deutlich bessere Jahresergebnisse erzielten als sie zunächst geplant haben. Aufgrund des Rücksichtnahmegebots ist der Kreis Soest dennoch angehalten, seine Kreisumlage so gering wie möglich zu halten. Für die Jahre 2022 und 2023 setzt der Kreis das Rücksichtnahmegebot um und entlastet seine kreisangehörigen Kommunen durch eine nicht auskömmlich geplante Kreisumlage.

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 Kreise je Einwohner in Euro 2015 bis 2022



Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro 2022

Grund- und Kennzahlen	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Umlagegrundlagen Kreise	1.663	1.430	1.589	1.675	1.795	2.852	31
Steuerkraft der kreisangehörigen Kommunen	1.368	1.028	1.235	1.374	1.471	2.693	31
Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen	294	2,71	194	287	378	875	31

Die Umlagegrundlagen sind im Kreis Soest stetig gestiegen. Interkommunal verglichen liegt die Finanzkraft im Kreisgebiet auf Höhe des Medians. Mit 1.368 Euro je Einwohner basiert sie überwiegend (82,26 Prozent) auf der Steuerkraft im kreisangehörigen Raum.

Nach der am Festsetzung zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2023 steigt die Steuerkraft im Kreisgebiet weiter.

Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne HSK oder HSP in Prozent 2022

Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
92,86	44,44	75,13	91,67	100	100	31

Ebenfalls durchschnittlich ist der Haushaltsstatus der kreisangehörigen Kommunen im Kreis Soest. Eine Kommune hat ein Haushaltssicherungskonzept (HSK).

1.3.2 Haushaltsstatus

- Die Haushalte des Kreises Soest sind im betrachteten Zeitraum ausgeglichen bzw. 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 GO NRW.

Haushaltsstatus Kreis Soest 2015 bis 2023

Haushaltsstatus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgeglichener Haushalt		X	X	X	X	X	X		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt	X							X	X

*Der Haushaltsstatus in den Ist-Jahren 2015 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 Entwicklung der Rücklagen beim Kreis Soest wird in den folgenden Tabellen dargestellt:

Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Soest 2016 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Mio. Euro	-2,83	0,35	2,11	5,65	0,41	12,20	12,27
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	7,44	7,82	9,92	15,57	15,98	28,18	40,44

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	70,09	69,78	69,93	69,93	69,40	66,85	65,97
Fehlbetragsquote in Prozent	2,72	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	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.

2015 führte die bilanzielle Abwertung von mehreren Beteiligungen dazu, dass sich die allgemeine Rücklage um fast ein Viertel reduziert hat.

Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Soest in Mio. Euro 2022 bis 2026 (PLAN)

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Mio. Euro	-12,40	-5,65	-10,00	-10,00	-8,70
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	28,04	22,39	12,39	2,39	0,00
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	65,97	65,97	65,97	65,97	59,66
Fehlbetragsquote in Prozent	11,65	6,01	11,32	12,76	12,73

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

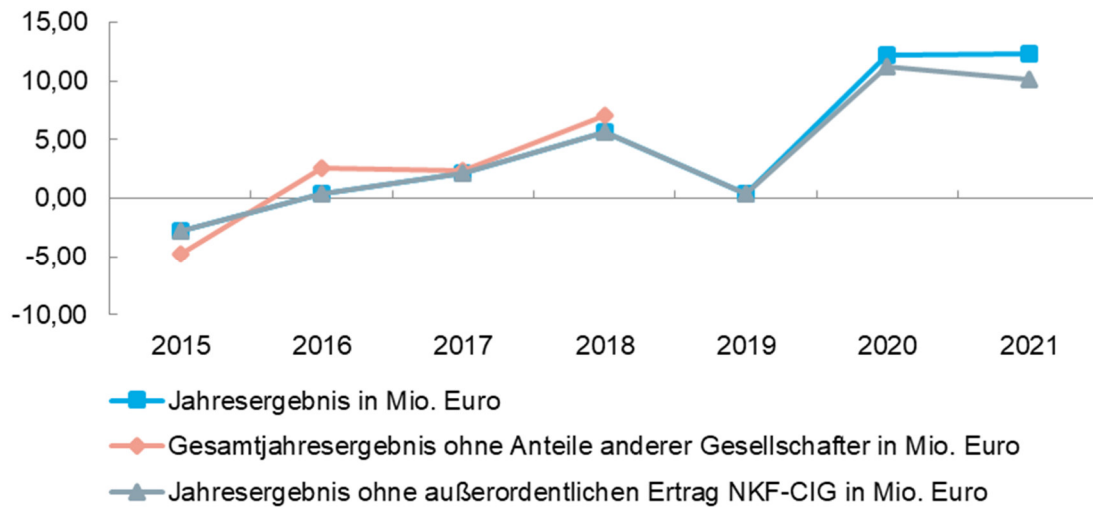
Entgegen der Planung wird das Jahresergebnis 2022 voraussichtlich deutlich besser ausfallen und sich auf ein Defizit von rund 1,0 Mio. Euro belaufen. Dies hätte zur Folge, dass unter Berücksichtigung der weiteren Plandaten des Haushaltsplanentwurfs 2023 im Jahr 2026 noch eine Ausgleichsrücklage von rund 5 Mio. Euro verbliebe. Dies gilt ebenfalls, wenn man die Zahlen des endgültigen Haushaltplans 2023 zugrunde legt. Dieser sieht von 2023 bis 2026 ein summiertes Defizit in Höhe von 34,21 Mio. Euro vor.

1.3.3 Ist-Ergebnisse

- Bei einem durchschnittlichen Umlagebedarf sind die Jahresergebnisse des Kreises Soest strukturell ausgeglichen.

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 Gesamtergebnisse sowie Jahresergebnisse ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG Kreis Soest in Mio. Euro 2015 bis 2021

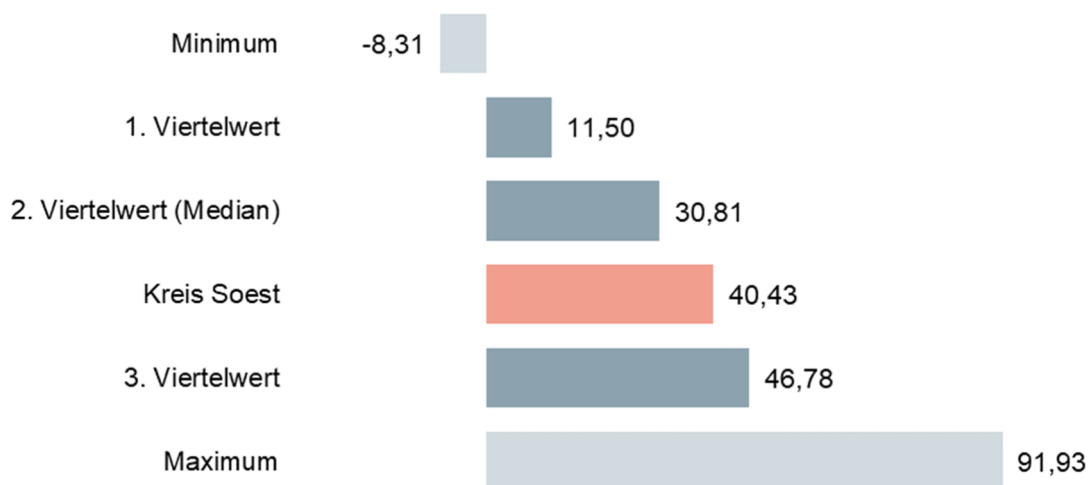


Die Jahres- und Gesamtergebnisse des **Kreises Soest** schwankten im Zeitverlauf. Von 2015 bis 2021 plante der Kreis jährlich Defizite von durchschnittlich 3,02 Mio. Euro. Ab 2016 erzielte der Kreis Soest jedoch stets positive Jahresergebnisse. Diese beliefen sich bis 2021 summiert auf 32,98 Mio. Euro und waren damit 52,50 Mio. Euro besser als geplant.

Einen großen Anteil daran haben die Jahresüberschüsse der Jahre 2020 und 2021 mit jeweils rund 12 Mio. Euro. 2020 haben vor allem Mehrerträge aus der erhöhten Bundeserstattung für die Kosten der Unterkunft das Jahresergebnis mit 9,62 Mio. Euro Jahresergebnis verbessert. 2021 ergeben sich die Verbesserungen vor allem aus geringeren Aufwendungen für die Sozialleistungen in Höhe von rund 6 Mio. Euro. Einsparungen konnte der Kreis hier bei den Kosten der Unterkunft, der Sicherung des Lebensunterhaltes, für Integrationshelfer und die Förderung der teilstationären Pflegeeinrichtungen realisieren. Weitere Verbesserungen realisierte der Kreis Soest in diesem Jahr bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen in Höhe von rund 1,5 Mio. Euro. Ebenfalls höher fielen die öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte vor allem für die Verwaltungs- und Benutzungsgebühren aus.

Das Jahresergebnis 2020 fällt 13,61 Mio. Euro besser aus als geplant. Im interkommunalen Vergleich positioniert es sich wie folgt:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



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



In den Jahresabschlüssen 2020 und 2021 weist der Kreis Soest außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG⁴ in Höhe von 0,99 Mio. Euro (2020) und 2,18 Mio. Euro (2021) aus. Diese betreffen ausschließlich die coronabedingten Mehrbelastungen im Bereich der Jugendamtsumlage. Für den übrigen Bereich hat der Kreis bei der Schadenermittlung 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.

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

Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
37,15	-35,88	-5,59	17,27	34,21	82,61	31

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

Das Jahresergebnis ohne außerordentlichem Ertrag nach dem NKF-CIG positioniert sich im interkommunalen Vergleich noch besser als das Jahresergebnis: Der Kreis Soest gehört hier zum besten Vergleichsviertel.

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 2021, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Schlüsselzuweisungen hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021 eingerechnet. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2021 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit ein Kreis konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Strukturelles Ergebnis in Mio. Euro 2021

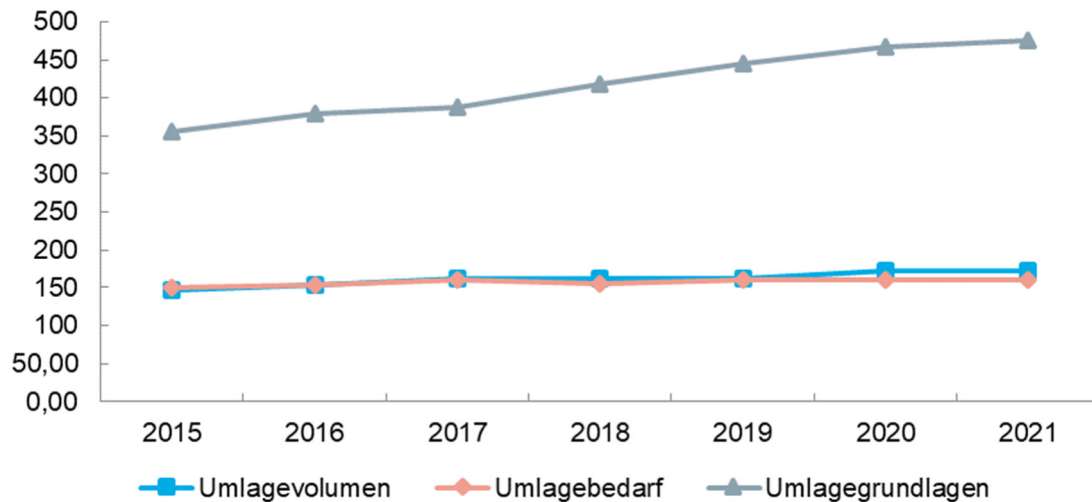
Grund- und Kennzahlen	2021
Jahresergebnis in Mio. Euro	12,27
Bereinigung der Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	44,50
Bereinigung Sonderumlage in Mio. Euro	0,00
Bereinigung Sondereffekte	0,00
Hinzurechnung der Schlüsselzuweisungen Mittelwert der letzten 5 Jahre in Mio. Euro	42,16
Strukturelles Ergebnis in Mio. Euro	9,93
Strukturelles Ergebnis je Einwohner in Euro	33,00

Das strukturelle Ergebnis ist in der Modellrechnung 2,34 Mio. Euro schlechter als das tatsächliche Jahresergebnis. Es ist positiv. Die Schlüsselzuweisungen haben das Jahresergebnis 2021 positiv beeinflusst. Auch zukünftig kann der Kreis Soest mit hohen Schlüsselzuweisungen rechnen. So sieht die Festsetzung zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2023 Schlüsselzuweisungen in Höhe von 51,52 Mio. Euro vor.

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

Das Umlagevolumen entspricht der tatsächlich erhobenen allgemeinen 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, Umlagevolumen und Umlagegrundlagen Kreis Soest in Mio. Euro 2015 bis 2021



* Umlagebedarf = Umlage, die Kreis erheben müsste, um Haushaltsausgleich zu erzielen

**Umlagevolumen = tatsächlich erhobene Kreisumlage

Von 2015 bis 2021 ist der Umlagebedarf des Kreises Soest von 150 Mio. Euro auf 159 Mio. (6,00 Prozent). Euro gestiegen. Im selben Zeitraum sind die Umlagegrundlagen im Kreisgebiet von 355 auf 475 Mio. Euro (33,80 Prozent) gestiegen. Das bedeutet, dass die Finanzkraft im Kreisgebiet stärker gestiegen ist als die allgemeine Kreisumlage.

Mit Ausnahme der Jahre 2015 liegt die tatsächlich erhobene allgemeine Kreisumlage (Umlagevolumen) in allen Jahren des Betrachtungszeitraums über dem Umlagebedarf. Durchschnittlich liegt das Verhältnis von Umlagevolumen und Umlagebedarf bei 102 Prozent. Das bedeutet, dass der Kreis Soest höhere Umlagezahlungen erhalten hat, als er für seinen konkreten Bedarf benötigte. Die kreisangehörigen Kommunen haben damit zu den positiven Jahresergebnissen des Kreises beigetragen.

Für die Jahre 2015 ergab sich eine Überdeckung in Höhe von insgesamt 30,15 Mio. Euro. Diese hat der Kreis genutzt, um seine Ausgleichsrücklage aufzufüllen und seine Eigenkapitalausstattung zu stützen. Der Kreis gibt die zu hohe Kreisumlage an seine kreisangehörigen Kommunen zurück, indem er für die Planjahre Fehlbeträge und Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage plant.

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 4 im Anhang dieses Teilberichts.

Umlagebedarf und Umlagevolumen je Einwohner in Euro 2020

Kennzahl	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Umlagebedarf	527	369	477	539	609	764	31
Umlagevolumen	568	375	497	581	644	800	31

Mit Blick auf den Umlagebedarf belastet der Kreis Soest seine kreisangehörigen Kommunen nicht mehr oder weniger stark als andere Kreise. Der Umlagebedarf liegt leicht unterhalb des Medians.

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

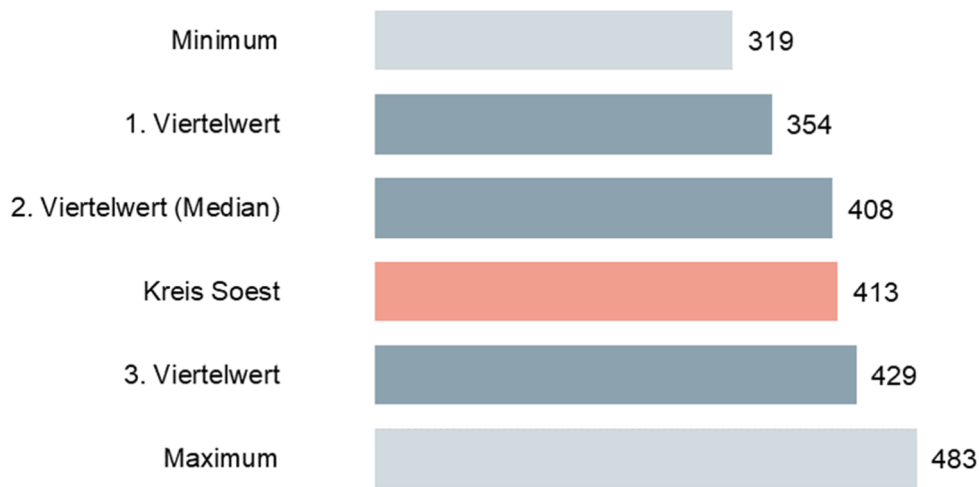
Einen wesentlichen Einfluss auf den Umlagebedarf haben

- 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 Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) nivellieren wir, indem wir die Landschaftsumlage und die Schlüsselzuweisungen bereinigen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Tabelle 5 in der Anlage 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:



Leicht oberhalb des Medians und etwas schlechter als der reguläre Umlagebedarf positioniert sich der Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je Einwohner. Verschlechternd wirkt sich hier unter anderem aus, dass die Schlüsselzuweisungen herausgerechnet werden. Diese sind einwohnerbezogen überdurchschnittlich.

Lässt man in einem weiteren Schritt neben den Erträgen und Aufwendungen aus dem Finanzausgleich das Teilergebn Soziale Leistungen unberücksichtigt, liegt der dann ermittelte Umlagebedarf im höchsten Vergleichsviertel. Im Vergleich zu den übrigen Kreisen belasten die Sozialaufwendungen den Kreis unterdurchschnittlich.

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

Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
247	141	191	226	245	288	31

Die Analyse, welche anderen Aspekte im Einzelnen dem Umlagebedarf zugrunde liegen, war nicht Gegenstand der Prüfung. Es ergeben sich jedoch unter anderem folgende Ansätze:

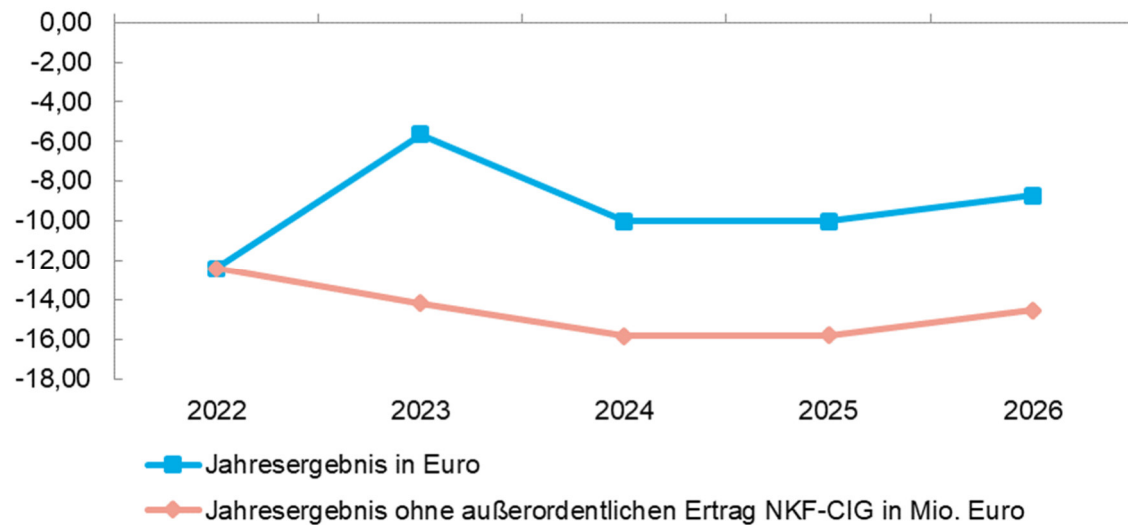
- Die Ergebnisse im Prüfgebiet Informationstechnik zeigen, dass die IT-Gesamtkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung des Kreises hoch sind. Dazu trägt bei, dass der Kreis Soest an einen Zweckverband angeschlossen ist. Nähere Ausführungen enthält der Teilbericht „Informationstechnik“.
- Die Prüfung des „Einsatzes der Finanzressourcen“ aus der Prüfung 2016 zeigte, dass der Kreis Soest 2013 in verschiedenen Produktgruppen mit die höchsten Fehlbeträge je Einwohner hatte. Dazu zählten auch Produktgruppen des Produktbereiches Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Die Aufgaben des Jugendamtes übernimmt der Kreis Soest für elf seiner 14 kreisangehörigen Kommunen. Sie sind jedoch durch die Jugendamtsumlage refinanziert, so dass sie sich nicht auf den Umlagebedarf auswirken.
- Hoch war zudem der Fehlbetrag für die Produktgruppe Kreisstraßen. Hier gilt zu berücksichtigen, dass der Kreis Soest zum Viertel der Kreise mit den meisten Kilometern Straßenfläche in eigener Baulast zählt. Das Produkt „12.66.11 – Straßenbau“ weist 2021 einen Fehlbetrag von -8,40 Mio. Euro aus. Das sind 27,90 Euro je Einwohner.
- Im Vergleich „Einsatz der Finanzressourcen“ waren auch die Fehlbeträge für die Berufsschulen und die Schülerbeförderung vergleichsweise hoch. 2021 hat der Kreis Schülerbeförderungskosten in Höhe von 4,13 Mio. Euro (13,73 Euro je Einwohner). Das Defizit für die Berufsschulen beläuft sich auf -7,24 Mio. Euro (24,05 Euro je Einwohner).

1.3.4 Plan-Ergebnisse

- ➔ Der Kreis Soest plant mit dem Haushaltsplanentwurf 2023 bis 2026 Fehlbeträge. Durch die unsicheren Rahmenbedingungen bestehen hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken für die geplanten Ergebnisse.

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 Soest in Mio. Euro 2021 bis 2025



Der **Kreis Soest** plant nach dem Haushaltsplan 2022 und dem Haushaltsplanentwurf 2023 für die Planjahre ein Defizit von summiert 46,75 Mio. Euro. Ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG beliefte sich das summierte Defizit auf 72,79 Mio. Euro. Entgegen der Planung wird das geplante Jahresergebnis 2022 rund 13 Mio. Euro besser ausfallen und mit einem Defizit von rund 1,0 Mio. Euro schließen. Das summierte Defizit läge dann bei rund 33 Mio. Euro bzw. 60 Mio. Euro ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG. Berücksichtigt man die Daten des endgültigen Haushaltsplans 2023, verändern sich die geplanten Defizite in der Summe nur unwesentlich.

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

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.

Vergleich Ist-Ergebnis 2021 und Plan-Ergebnis 2026 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Mio. Euro	2026 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Zuwendungen und allgemeine Umlagen - ohne Schlüsselzuweisungen und Kreisumlagen	114	58,97	-55,27	-12,39
Schlüsselzuweisungen vom Land*	44,50 (42,16)	52,29	7,79 (10,13)	3,28 (4,40)
Allgemeine Kreisumlage	171	218	46,89	4,96
Jugendamtsumlage	60,72	74,34	13,62	4,13
Übrige Erträge	176 (178)	187	11,38 (9,05)	1,26 (0,99)
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	85,56	99,66	14,10	3,10
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	56,65	68,44	11,79	3,85
Transferaufwendungen - ohne Landschaftsumlage	241	212	-28,43	-2,48
Landschaftsumlage	79,74	111	31,07	6,80
Übrige Aufwendungen	92,09	109	16,86	3,42

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

Die tabellarische Darstellung basiert auf den Daten des Haushaltsplanentwurfs 2023 des Kreises Soest. Mit dem finalen Haushalt ergaben sich vor allem bei den Schlüsselzuweisungen, der allgemeinen Kreisumlage und der Landschaftsumlage noch Änderungen. Gegenüber der dargestellten Werte für das Jahr 2026 plant der Kreis Soest nun folgende Werte für das Jahr 2026:

- Schlüsselzuweisungen: 57,39 Mio. Euro,
- Allgemeine Kreisumlage: 209 Mio. Euro,
- Landschaftsumlage: 109 Mio. Euro.

2026 plant der Kreis Soest gegenüber 2021 55,27 Mio. Euro geringere **Zuwendungen und allgemeine Umlagen – ohne Schlüsselzuweisungen und Kreisumlagen**. Hierzu trägt vor allem bei, dass er 2026 nur noch geringere Mittel für den Breitbandausbau einplant und auch die im Jahr 2021 geleisteten Landesmittel zur Kompensation der ÖPNV-Einbußen aufgrund der Coronapandemie entfallen. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW an dieser Stelle nicht.

Gegenüber 2021 rechnet der Kreis Soest mit steigenden **Schlüsselzuweisungen**. Er berücksichtigt für 2023 den Wert der Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) vom

31. Oktober 2022. Für die Steigerungen der Folgejahre konnte er die Daten des Orientierungsdatenerlass des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2023⁵ nicht mehr berücksichtigen. Sie sind jedoch mittels Änderungsliste in den finalen Haushalt 2023 eingegangen. Es besteht das allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiko, dass der Kreis Soest geringere Schlüsselzuweisungen erhält.

Für die **weiteren stichpunktartig geprüften Erträge** ergaben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Ausgehend vom Jahresergebnis 2021 plant der Kreis Soest bei den **Personal- und Versorgungsaufwendungen** bis 2026 eine Steigerung von 14,10 Mio. Euro. Bei der Beamtenbesoldung kalkuliert der Kreis für 2023 nur die Kostensteigerungen für die geplanten Mehrstellen, Höhergruppierungen, Beförderungen, Stufensteigerungen etc.. Der Kreis plante jedoch keine Besoldungserhöhungen, da sich die Besoldung der Beamten bereits zum 01. Dezember 2022 um 2,8 Prozent erhöhte. Für die Beschäftigten kalkuliert der Kreis Soest für 2023 Steigerungen von 4,0 Prozent. Auch hier bleibt abzuwarten, wie die tatsächlichen Steigerungen ausfallen. Mit der Inflation steigen die Erwartungen an die Tarifvertragsparteien für den Abschluss der Beschäftigten. Vor diesem Hintergrund scheinen höhere Abschlüsse möglich. Dies bedeutet ein Risiko für den Haushalt des Kreises Soest.

Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** steigen von 2021 bis 2026 planmäßig um 11,79 Mio. Euro. Mit der Haushaltsplanung 2023 plant der Kreis für die gestiegenen Strom- und Gaspreise eine deutliche Steigerung bei den Bewirtschaftungsaufwendungen der Gebäude von rund 70 Prozent ein. Mehraufwendungen aufgrund gestiegener Kraftstoffpreise berücksichtigt der Kreis bei der Unterhaltung von Fahrzeugen und der Schülerbeförderung. Auch in der mittelfristigen Planung berücksichtigt der Kreis hier weitere, geringere Preissteigerungen. Hier bleibt ebenfalls abzuwarten, wie sich vor allem die Preise auf dem Energiemarkt künftig entwickeln. Es besteht das allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiko, dass die eingeplanten Aufwendungen nicht ausreichen.

Zu den werthaltigsten Positionen der **Transferaufwendungen** zählen unter anderem die **Landschaftsumlage** und die **Betriebskostenzuschüsse zu den Kindertageseinrichtungen**.

Für die Landschaftsumlage plant der Kreis Soest bis 2026 einen Anstieg von 31,07 Mio. Euro auf 110 Mio. Euro. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 6,80 Prozent. Der Kreis Soest orientiert sich bei der Planung der Landschaftsumlage am Hebesatz aus der Einleitung der Benennungsherstellung des Landschaftsverbands Westfalen-Lippe (LWL) in Höhe von 16,40 Prozent und wendet diesen auf seine Umlagegrundlagen an. Mit Festsetzungsbescheid hat der LWL seinen Hebesatz auf 16,20 Prozent angehoben. Diesen Wert berücksichtigt der Kreis im finalen Haushalt. Es besteht ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, dass der Umlagebedarf des Landschaftsverbands weiter steigt oder aber die Umlagegrundlagen des Kreises Soest im Vergleich zu den anderen Verbandsmitgliedern steigen. So wäre eine höhere Landschaftsumlage zu tragen.

⁵ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22. November 2022 (Az. 304-46.05.01-264/22).

Bei den Betriebskostenzuschüssen plant der Kreis von 2021 bis 2026 Steigerungen in Höhe von 12,69 Mio. Euro. Er trägt damit dem Umstand Rechnung, dass er durch die Kinderbildungs-gesetz NRW (KiBiz) -Reform mit steigenden Betriebskosten rechnet. Daneben erwartet der Kreis auch weiter steigende Platzzahlen. Für diese Aufwendungen erhält der Kreis Landeszu-schüsse.

Für die **weiteren stichpunktartig geprüften Aufwendungen** ergaben sich keine 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
- die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Ukraine-Krieges.

Die gpaNRW hat diese Unsicherheiten bei der Analyse der Plan-Ergebnisse des Kreises Soest 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 zu niedrig kalkuliert hat und hier im Ergebnis zu geringe Umlagebedarfe ausgewiesen hat. Ebenfalls zu niedrig kalkulierte Erträge kompensieren den Effekt bedingt. Vor dem Hintergrund der aktuellen Preissteigerungen ist es wahrscheinlich, dass die **Umlagebedarfe** mittelfristig höher sind. Dies erschwert den kreisangehörigen Kommunen die eigene Planung.

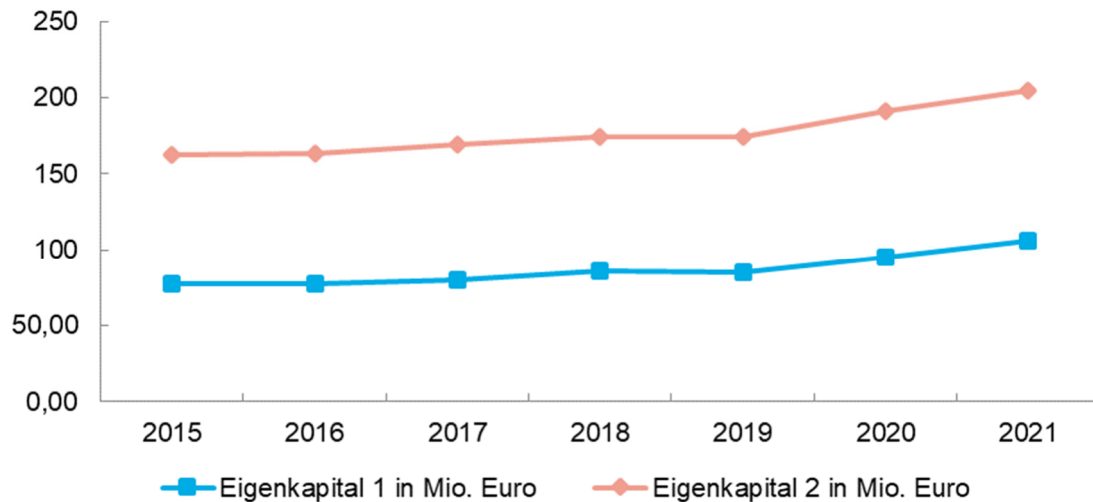
Der Vergleich zeigt, dass die Planung des eigentlichen Haushaltsjahres konkreter wird. In der Vergangenheit haben vor allem die im Kapitel „1.3.3. Ist-Ergebnisse“ dargestellten Entwicklungen dazu geführt, dass die Jahresergebnisse des Kreises besser ausfielen als geplant. Die gpaNRW stellt die für die mittelfristige Planung des Kreises Soest 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 Soest 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 Soest in Mio. Euro 2016 bis 2020

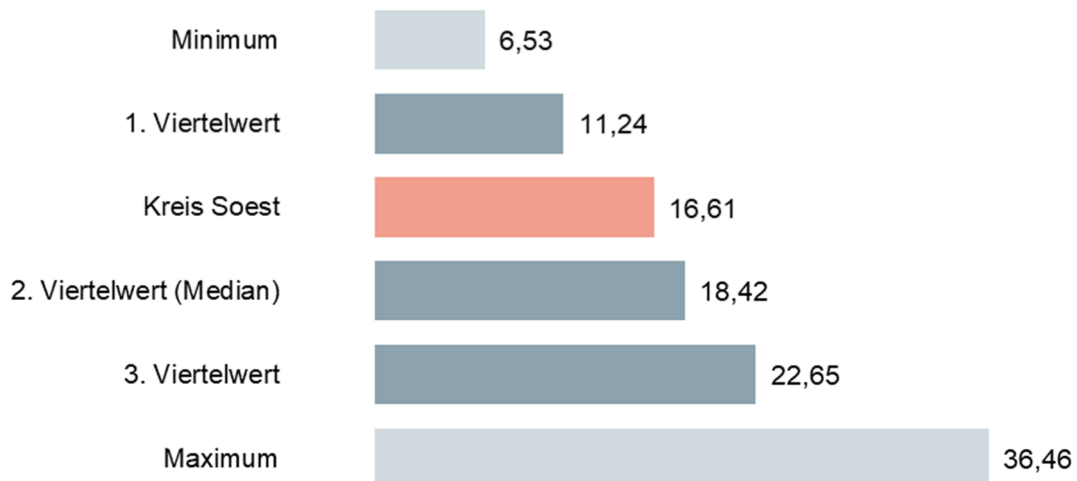


Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Tabelle 7 in der Anlage dieses Teilberichts.

Die in Summe positiven Jahresergebnisse des Betrachtungszeitraums haben das Eigenkapital des **Kreises Soest** von 2015 bis 2021 um 51,29 Mio. Euro auf 106 Mio. Euro erhöht. Auch gegenüber der Eröffnungsbilanz hat sich das Eigenkapital erhöht. So betrug es zum 01. Januar 2008 152 Mio. Euro.

Neben der Eröffnungsbilanz haben auch Wertveränderungen die Höhe des Eigenkapitals beeinflusst.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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



Weitere Eigenkapitalkennzahlen 2020

Grund- und Kennzahlen	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	33,45	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG je EW in Euro	16,47	6,05	10,75	17,36	21,21	35,53	31
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG je EW in Euro	33,33	21,27	31,27	34,48	38,47	49,65	31
Ausgleichsrücklage je EW in Euro	93,37	19,60	61,40	99,94	131	259	31

Alle Kennzahlen zum Eigenkapital des Kreises Soest positionieren sich 2020 im zweiten Vergleichsviertel und damit unterdurchschnittlich. Das war in Vorjahren nicht der Fall. Hier konnte der Kreis Soest sich jeweils überdurchschnittlich positionieren.

Unter Berücksichtigung des prognostizierten Jahresergebnisses 2022 (- 1,0 Mio. Euro) plant der Kreis Soest bis 2026 negative Jahresergebnisse in Höhe von summiert rund 33 Mio. Euro. Die geplanten Jahresergebnisse unterliegen den in Kapitel „1.3.4 Plan-Ergebnisse“ beschriebenen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Sollten die Jahresergebnisse ab 2023 planmäßig eintreten, werden sie das Eigenkapital auf rund 73 Mio. Euro reduzieren. Die Ausgleichsrücklage würde dadurch zu einem großen Teil verzehrt. 2026 hätte die Ausgleichsrücklage dann einen Stand von nur noch rund 5 Mio. Euro. Das ist nur ein Zehntel des Bestandes, den die Ausgleichsrücklage zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz hatte und gleichzeitig der Betrag, den der Kreis als Sockelbetrag festgehalten hat. Im Vergleich zu anderen Kreisen ist die Risikovorsorge durch die Ausgleichsrücklage bereits jetzt eher gering.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Jahresergebnisse und geplanten Jahresergebnisse außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG sowie NKF-CUIG in Höhe von summiert 29,21 Mio. Euro für die Jahre 2020 bis 2026 enthalten. Ab 2026 ist diese Bilanzierungshilfe entweder nach § 6 Abs. 1 NKF-CUIG über längstens 50 Jahre erfolgswirksam abzuschreiben oder nach § 6 Abs. 2 NKF-CUIG erfolgsneutral in Anteilen gegen das Eigenkapital auszubuchen. Bei einer erfolgswirksamen Abschreibung der Bilanzierungshilfe über einen Zeitraum von 50 Jahren bedeutet dies eine jährliche Belastung von 0,58 Mio. Euro jährlich, die der Kreis kompensieren muss.

Nach aktuellem Stand hat der Kreis Soest ausreichend Eigenkapital, um die Bilanzierungshilfe in voller Höhe zu verrechnen.

1.3.6 Schulden und Vermögen

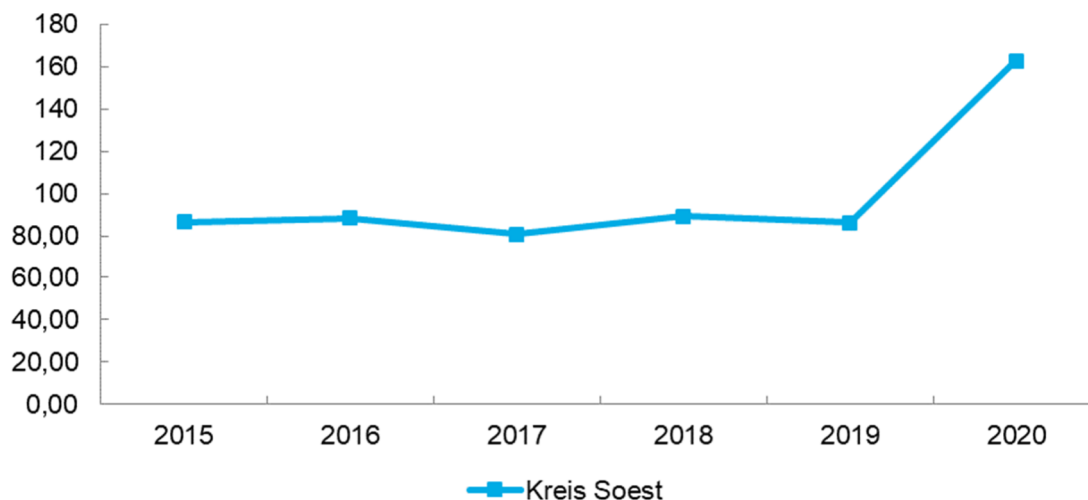
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kreise ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss.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

- ➔ Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern des Kreises Soest sind 2020 aufgrund der Mittel für den Breitbandausbau vergleichsweise hoch. Planmäßig werden die investiven Kreditverbindlichkeiten des Kreises zunehmen und Liquiditätskredite erforderlich werden.
- ➔ Der Kreis Soest unterhält und saniert sein Gebäudevermögen regelmäßig auf Basis eines Immobilienkonzepts. Es bestehen gewisse (Re-)Investitionsbedarfe, auch 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

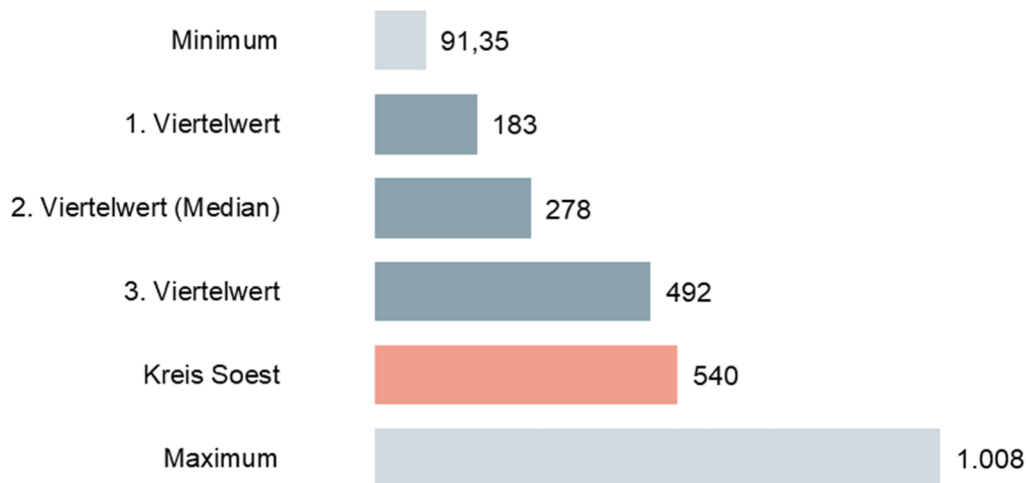
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kreis Soest in Mio. Euro 2016 bis 2020



Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab schlüssen des **Kreises Soest** verwendet. Für die Jahre 2019 und 2020 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermö-

gen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. 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:



2020 gehört der Kreis Soest zum Viertel der Kreise mit den höchsten Gesamtverbindlichkeiten Konzern. Neben den Verbindlichkeiten des Kernhaushalts fließen die Verbindlichkeiten der wfg Wirtschaftsförderung GmbH und der Entsorgungswirtschaft Soest GmbH- als 100- bzw. 58-prozentigen Tochterunternehmen in die Betrachtung ein.

Im Betrachtungszeitraum sind die Gesamtverbindlichkeiten Konzern um rund 77 Mio. Euro auf 163 Mio. Euro gestiegen. Damit haben sie sich annähernd verdoppelt.

Der Anstieg der Verbindlichkeiten ist vor allem auf den Anstieg der Verbindlichkeiten des Kernhaushalts von 2019 auf 2020 zurückzuführen. Im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 lagen diese bei rund 79 Mio. Euro. Ab 2020 erhöhten sich die Verbindlichkeiten im Kernhaushalt auf 148 Mio. Euro und sogar 198 Mio. Euro im Jahr 2021.

Dies lag vor allem daran, dass die sonstigen Verbindlichkeiten in diesen Jahren jeweils deutlich gestiegen sind. 2020 waren sie 61,24 Mio. Euro höher als im Vorjahr und 2021 nochmals 55,12

Mio. Euro höher. Diese Mittel betreffen Verbindlichkeiten für den Breitbandausbau, denen Forderungen in gleicher Höhe entgegenstehen. Lässt man diese unberücksichtigt, reduzieren sich die Verbindlichkeiten des Kreises Soest deutlich. Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern würden sich ohne die Mittel für den Breitbandausbau 2020 dennoch auf rund 108 Mio. Euro belaufen. Das sind 358 Euro je Einwohner. Damit wären die Gesamtverbindlichkeiten Konzern in Soest zwar unterdurchschnittlich, aber höher als in Vorjahren.

Gegenüber 2019 haben auch die investiven Kreditverbindlichkeiten im Kernhaushalt um 6,07 Mio. Euro zugenommen. Enthalten sind hier auch investive Kredite aus dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“ in Höhe von 3,89 Mio. Euro. Für dieses trägt das Land NRW die Zins- und Tilgungsleistungen in voller Höhe. 2021 reduziert sich der Bestand an investiven Kreditverbindlichkeiten wieder um 4,74 Mio. Euro auf 46,97 Mio. Euro.

Die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen sind von 2019 auf 2020 ebenfalls um rund 6 Mio. Euro gestiegen. Diese beruhen fast ausschließlich auf den Verbindlichkeiten der Entsorgungswirtschaft Soest GmbH. Liquiditätskredite bilanziert der Kreis nicht.

Im Kernhaushalt sind neben den sonstigen Verbindlichkeiten und investiven Kreditverbindlichkeiten vor allem die Rückstellungen und damit die Schulden insgesamt gestiegen. Die Schulden haben sich von 2015 bis 2021 um 167 Mio. Euro auf 431 Mio. Euro erhöht. Ein Anstieg von 38 Mio. Euro ist dabei auf die Pensions- und Beihilferückstellungen zurückzuführen. Für die Versorgungsverpflichtungen hat der Kreis Soest in künftigen Haushaltsjahren Auszahlungen zu leisten. Hierzu benötigt er die entsprechende Liquidität. Zur Ausfinanzierung der Versorgungsleistungen zahlte der Kreis bereits vor Einführung des NKF in einen Versorgungsfond ein. Bei der Betrachtung der erweiterten Effektivverschuldung beziehen wir unter anderem diesen 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 2021 ist die erweiterte Effektivverschuldung des Kreises Soest gegenüber 2015 um rund 20 Mio. Euro gesunken, weil der Wert des Versorgungsfonds, der liquiden Mittel und der Forderungen zugenommen hat.

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 Soest 2020

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16 GemHVO bzw. KomHVO NRW von bis		GND * Kom- mune	J. RND* Kommune 31.12.2019	Anla- genab- nutzungs- grad
Verwaltungsgebäude	40,00	80,00	80,00	35,70	55,38
Schulen	40,00	80,00	80,00	31,07	61,16
Schulsporthallen	40,00	60,00	47,70	37,75	20,35
Kindergärten, Kindertageseinrichtungen	40,00	80,00	75,00	50,00	33,33
Rettungswachen	40,00	80,00	60,00	46,87	21,89
Wohnhäuser	50,00	80,00	80,00	26,33	67,08
Verkehrsflächen	30,00	60,00	40,00	22,78	43,05

*Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen bezieht sich auf das Jahr 2021

Während die Anlagenabnutzungsgrade für einige Gebäudegruppen wie „Rettungswachen“, „Kindergärten, Kindertageseinrichtungen“ und „Rettungswachen“ eher gering sind, sind sie bei den „Verwaltungsgebäuden“, „Schulen“ und „Wohnhäusern“ fortgeschritten. Rein rechnerisch haben diese Gebäude die Hälfte ihrer Lebensdauer überschritten, was auf Reinvestitionsbedarfe hindeutet.

Seit 2015 hat der **Kreis Soest** ein umfassendes Immobilienkonzept. Dieses geht auf alle Immobilien ein und stellt gebäudebezogen die beabsichtigten Projekte und Maßnahmen der Abteilung Immobilienmanagement für die nächsten drei Jahre dar. Es wird jährlich fortgeschrieben und soll sicherstellen, dass auskömmliche Räumlichkeiten für die Mitarbeitenden der Kreisverwaltungen sowie Lehrenden und Lernenden zur Verfügung stehen.

Große Anforderungen bestehen laut Konzept für die kommenden Jahre darin, die Bestandsgebäude und Neubauten des Kreises bis spätestens zum Jahr 2030 klimaneutral zu betreiben. Dies ist ein Ziel, das der Kreis sich mit Kreistagsbeschluss vom 25. Juni 2020 gesetzt hat. Für das Erreichen der Klimaziele muss der Kreis seine Gebäude energieeffizient sanieren, um Energieverbräuche für Heizung, Warmwasser und Lüftung zu minimieren. Basis hierfür bildet eine Energieberatung, die der Kreis für jede Immobilie plant. Des Weiteren möchte der Kreis seine Büroräume im Zuge des New Work-Ansatzes effizienter gestalten und nutzen. Auf diese Weise kann der Kreis zukünftig Arbeitsplätze einsparen und Verwaltungsflächen reduzieren.

Bereits in der Vergangenheit hat der Kreis Soest seine Gebäude regelmäßig unterhalten, energetisch ertüchtigt und saniert. So hat er beispielsweise bei einigen Schulen die Fenster erneuert

und die Fassaden und Flachdächer gedämmt. Auch Neubauten errichtete der Kreis in den vergangenen Jahren, wie etwa das Kreisarchiv oder das neue Verwaltungsgebäude am Senator-Schwartz-Ring.

Insgesamt besteht weiter ein gewisser Reinvestitionsbedarf. So plant der Kreis verschiedene Sanierungsmaßnahmen zur Erreichung der Klimaneutralität durchzuführen, zum Beispiel Photovoltaik-Anlagen auf den Dächern der kreisangehörigen Liegenschaften zu errichten.

Die Kreisstraßen haben 2021 einen Anlagenabnutzungsgrad von 43,05 Prozent. Damit zeigt sich bilanziell eine ausgewogene Altersstruktur. Die Verteilung der Zustandsklassen zeigt, dass der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen etwas schlechter ist, als der Anlagenabnutzungsgrad erwarten lässt. Nähere Informationen zum Zustand der Straßen und zu Steuerungs- und Optimierungspotenzialen enthält der Teilbericht „8. Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün“.

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 Soest in Mio. Euro 2021 bis 2025

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-3,17	-4,49	-6,32	-4,31	-2,09
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-42,76	-50,01	-25,23	-12,91	-12,25
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-45,93	-54,49	-31,55	-17,22	-14,34
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	31,40	49,28	30,11	16,73	14,52
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-14,53	-5,22	-1,44	-0,49	0,18

Durch die nicht auskömmlich festgelegte Kreisumlage plant der **Kreis Soest** durchgängig negative Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Im Summe belaufen sich diese auf -20,38 Mio. Euro. Mit diesen Mitteln kann der Kreis in den Planjahren keine ordentlichen Tilgungsleistungen decken.

Auch den für die Jahre 2022 bis 2026 geplanten investiven Finanzierungsbedarf von insgesamt 143 Mio. Euro müsste der Kreis entsprechend über liquide Mittel und Kredite decken. Die liquiden Mittel würde der Kreis planmäßig über den Planungszeitraum verzehren. Die investiven Kreditverbindlichkeiten würden je nachdem, wann und inwieweit die Kreditermächtigungen tatsächlich in Anspruch genommen werden, allein bis 2023 auf 103 Mio. Euro steigen. Ebenso geht der Kreis davon aus, dass er durch die Planung außerordentlicher Erträge zur Isolierung pandemie- und kriegsbedingter Belastungen sowie die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage, zukünftig Liquiditätskredite benötigt. Hierfür plant er 2023 zehn Mio. Euro und in den Folgejahren bis 2026 jeweils 20 Mio. Euro ein.

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

- ➔ Das regelmäßige Finanzberichtswesen versetzt Politik und Verwaltung des Kreises Soest in die Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltswirtschaft 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.

Der **Kreis Soest** stellt seine Jahresabschlüsse in der Regel fristgemäß im Dezember des Folgejahres fest. Auch das Anzeigeverfahren für die Haushaltssatzungen leitet der Kreis in der Regel im Dezember ein, so dass Politik und Verwaltung zu Beginn des Haushaltsjahres alle wesentlichen Informationen vorliegen. Das Anzeigeverfahren für die Haushaltssatzung 2023 verzögerte sich jedoch aufgrund vieler Unwägbarkeiten bei der Planung. So wurden das Zahlenwerk zum Gemeindefinanzierungsgesetz und die Orientierungsdaten zum Beispiel erst vergleichsweise spät veröffentlicht. Nachdem die Satzung in der Dezembersitzung in den Kreistag eingebracht wurde, wurde sie zum 30. März 2023 beschlossen.

Der Kreis führt ein Finanzberichtswesen. Hierzu erstellt die Stabstelle „Zentrales Controlling, Digitalisierungs- und IT-Management, Finanzen“ fünfmal jährlich auf Basis der Dezernatsmeldungen Finanzcontrollingberichte. In diesen stellt der Kreis die Abweichungen zum Ergebnisplan

auf Dezernatsebene dar und prognostiziert das Jahresergebnis. Aktuell thematisiert der Bericht zudem die kriegsbedingten Auswirkungen auf den Ergebnisplan.

Zwei der Berichte leitet der Kreis im Mai und September an den Kreistag weiter. Die übrigen Finanzberichte werden in verkürzter Version im Verwaltungsvorstand erörtert. Der Kreis nutzt die Finanzberichte verwaltungsintern zu Steuerungszwecken. Die Politik nimmt die Berichte dagegen eher zu Kenntnis.

Neben den Finanzcontrollingberichten gibt es außerdem ein Investitionscontrolling, dass innerhalb der Kämmerei genutzt wird.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- Der Kreis Soest kann seine steigenden Aufwendungen nicht durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren. In den kommenden Jahren führen unter anderem die Sozialleistungen und die stark steigende Landschaftsumlage zu einem weiter steigenden Umlagebedarf.

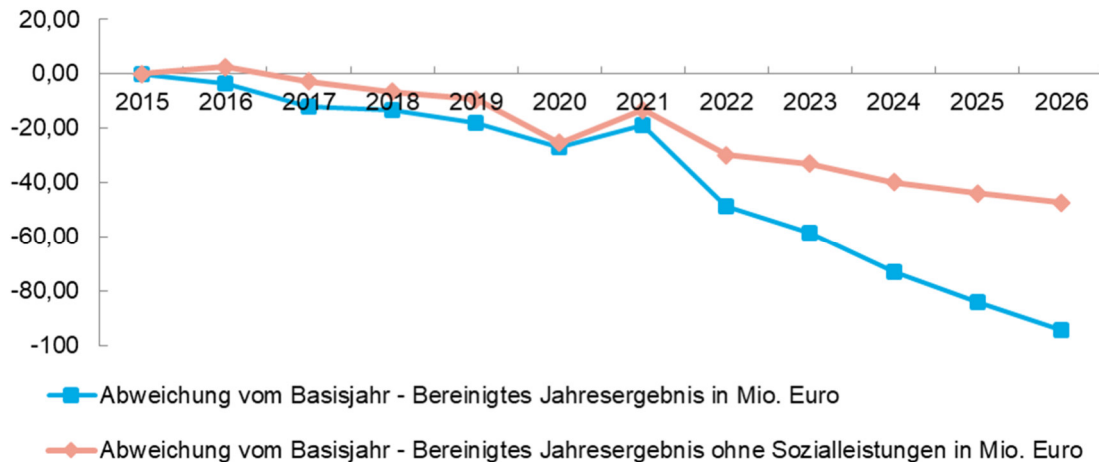
Ein Kreis hat nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW seine Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung seiner Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für ihn eine dauernde Aufgabe, seine finanzielle Leistungskraft und seinen Aufgabenbestand in Einklang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

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Schlüsselzuweisungen und der allgemeinen Kreisumlage als größte Ertragsposition beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Schlüsselzuweisungen, die Erträge aus der allgemeinen Kreisumlage, dem Fonds Deutsche Einheit sowie einer möglichen Sonderumlage nach § 56 c KrO NRW und um Sondereffekte. Ab dem Haushaltsjahr 2020 müssen die Kreise nach dem NKF-CIG und NKF-CUIG die coronabedingten Haushaltsbelastungen isolieren und in dieser Höhe einen außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die vom Kreis Soest ermittelten coronabedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die coronabedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung des Kreises Soest 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 11 in der Anlage enthält die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Kreis Soest in Mio. Euro 2015 bis 2026



Das bereinigte Jahresergebnis des **Kreises Soest** ist ausgehend von Basisjahr 2015 negativ. Das gilt für die Ist- und die Planjahre. Im letzten Ist-Jahr 2021 ist das bereinigte Jahresergebnis 18,88 Mio. Euro schlechter als 2015. Bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums 2026 verschlechtert es sich um weitere 75,65 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. Diese waren in den Ist-Jahren überwiegend ausgeglichen. Das zeigt, dass der Kreis die stetig steigenden Aufwendungen vor allem durch eine ebenfalls steigende Kreisumlage kompensieren konnte. Dem Kreis konnte Aufwandssteigerungen nicht durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen ausgleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich regelmäßig durch Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie allgemeine Preissteigerungen. Allein die Personalaufwendungen haben sich von 2015 bis 2021 um 24,22 Mio. Euro (39,48 Prozent) erhöht.

Die Grafik verdeutlicht, dass die Sozialleistungen zu einer Ergebnisverschlechterung beitragen⁶. 2020 verlaufen die Trendlinien mit und ohne Sozialleistungen 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 Soest im Produktbereich „Soziale Leistungen“ in diesem Jahr erzielen kann. Der Kreis Soest hat hier erstmals die erhöhte Kostenerstattung des Bundes für die Leistungen der Unterkunft erhalten. Ab 2022 plant der Kreis wieder deutlich höhere Fehlbeträge in diesem Produktbereich und die bereits im Kapitel „1.3.4 Plan-Ergebnisse“ geschilderte stark steigende Landschaftsumlage. Die Schere zwischen den geplanten bereinigten Jahresergebnissen und den geplanten bereinigten Jahresergebnissen ohne Sozialleistungen geht ab dann deutlich auseinander.

Vor allem vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen zeigt die Betrachtung der bereinigten Jahresergebnisse, dass der Kreis Konsolidierungsmöglichkeiten erarbeiten muss, um seine

⁶ 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“

kreisangehörigen Kommunen nachhaltig zu entlasten. Eine temporäre Reduzierung der Kreisumlage bei gleichzeitiger Verringerung des Eigenkapitals hat keine nachhaltige Entlastungswirkung.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

➔ Der Kreis Soest hat seine Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Satzung geregelt.

➔ **Feststellung**

Die investiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze des Kreises Soest deutlich. Der Kreis nimmt die investiven Haushaltsansätze in der Regel 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 Soest** regelt seine Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in § 10 seiner Haushaltssatzung.

Danach können Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen mit Zustimmung der Kämmerin übertragen werden. Sie bleiben in diesem Fall bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres verfügbar. Ermächtigungen für investive Auszahlungen bleiben bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar. Soweit Investitionsmaßnahmen im geplanten Haushaltsjahr nicht begonnen werden, bleiben die Ermächtigungen bis zum Ende des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres verfügbar. Der Kreis teilt dem Kreistag eine Aufstellung der übertragenen Ermächtigungen mit der Jahresrechnung mit.

Ordentliche Aufwendungen Kreis Soest 2015 bis 2021

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Mio. Euro	344	362	385	402	414	478	533
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	344	362	385	402	414	478	533
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	357	380	398	407	428	526	553
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	104	105	103	101	103	110	104

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2020

Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,00	0,00	0,28	4,02	13,07	45,25	31

Der Kreis Soest hat im Betrachtungszeitraum keine konsumtiven Ermächtigungen übertragen. Im interkommunalen Vergleich bildet er mit anderen Kreisen, die keine konsumtiven Ermächtigungen übertragen haben, das Minimum.

Investive Auszahlungen Kreis Soest 2015 bis 2021

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Mio. Euro	11,71	28,77	33,68	44,48	23,62	26,23	37,53
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	12,76	14,21	27,89	40,96	34,43	31,66	22,42
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	109	49,40	82,82	92,08	146	121	59,74
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	24,47	42,99	61,58	85,44	58,05	57,89	59,95
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	52,15	33,07	45,30	47,94	59,31	54,69	37,40
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	10,74	13,16	15,48	17,64	25,58	30,48	23,31
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	43,90	30,62	25,14	20,65	44,06	52,65	38,88

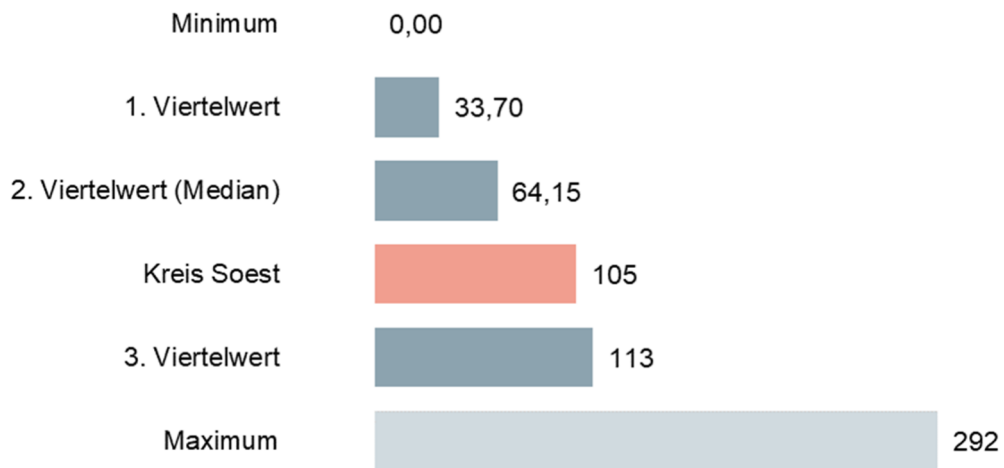
Der Kreis Soest überträgt jährlich investive Auszahlungsermächtigungen ins Folgejahr. Gemessen an den fortgeschriebenen Haushaltsansätzen sind diese in den Jahren 2018 bis 2020 besonders hoch.

Der Kreis überträgt unter anderem Ermächtigungen in den Bereichen Schulangelegenheiten, Liegenschaftskataster und Vermessung, Immobilien und Kreisarchiv, Straßenwesen, Baubetriebshof, Umwelt, EDV/ Organisation und Rettungswesen. Besonders werthaltig waren in den vergangenen Jahren folgende Maßnahmen, deren Ermächtigungen zum Teil auch über mehrere Jahre übertragen wurden:

- Neubau Kreisarchiv/ Stadtarchiv,
- Neubau Zulassungsstelle,
- Erneuerung Brückenbau Borgeln,
- Neubau Sporthalle Börde-Berufskolleg,
- Projekt Breitbandausbau,
- Erweiterung Gebäude Jacob-Grimm-Schule sowie
- Neubau Peter-Härtling-Schule.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich der Kreis Soest wie folgt:

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen.

Kennzahlen Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) 2020

Grund- und Kennzahlen	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent	52,65	18,93	34,44	41,60	53,21	110	31
Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent	121	0,00	31,22	66,61	117	212	31

2020 sind die investiven Ermächtigungsübertragungen je Einwohner sowie der Ansatzerhöhungsgrad der investiven Auszahlungen des Kreises Soest überdurchschnittlich hoch. Gleichzeitig nimmt der Kreis nur rund die Hälfte des fortgeschriebenen Ansatzes in Anspruch. In den übrigen Jahren schöpft der Kreis noch weniger Mittel des fortgeschriebenen Ansatzes aus. Der Grad der Inanspruchnahme liegt von 2015 bis 2021 bei durchschnittlich nur 36,56 Prozent.

Es gibt verschiedene Gründe, dass der Kreis Soest die im Haushaltsplan veranschlagten investiven Auszahlungsermächtigungen nicht (vollständig) ausschöpft und in Folgejahre verschiebt. Das ist bei anderen Kreisen und Kommunen nicht anders. Oft liegt es an planungsbedingten, vertraglichen, vergabe- und zuwendungsrechtlichen, technischen oder personellen Problemen, die zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen führen. Ebenso müssen für Vergabeverfahren Finanzierungen gesichert sein, was mitunter auch zu Ermächtigungsübertragungen führt. Der Kreis sollte seine Veranschlagungspraxis dennoch kritisch hinterfragen.

→ Empfehlung

Der Kreis Soest 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 Soest hat bislang keine strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierbar.

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

Der **Kreis Soest** hat bislang keine verschriftlichten strategischen Vorgaben getroffen, die eine standardisierte Akquise von Fördermitteln vorsehen. Hausintern ist jedoch kommuniziert, dass alle möglichen Fördermittel in Anspruch genommen werden sollen. Verschriftlichte strategische Vorgaben, zum Beispiel in Form von Zielvorgaben, räumen der Fördermittelakquise nochmals eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

→ **Empfehlung**

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

Der Kreis Soest akquirierte Fördermittel bisher überwiegend dezentral in den Abteilungen. 2022 wurde im Dezernat 06 „Regionalentwicklung“ die Stabsstelle „Zentrales Fördermittelmanagement“ eingerichtet, die zukünftig vor allem Fördermittel für die Zukunftsthemen „Smart Country/ Smart Cities, Klimaschutz, Digitalisierung und Verkehrswende“ akquirieren soll. Darüber hinaus werden Mittel aus den Förderprogrammen „Kommunalinvestitionsförderungsgesetz“ und „Gute Schule 2020“ zentral von der Kämmerei beantragt und bewirtschaftet.

Eine Dienstanweisung zur Fördermittelakquise und –bewirtschaftung hat der Kreis Soest bislang nicht. 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 Dezernaten und Abteilungen (zum Beispiel Finanzwirtschaft).
- 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.

Bezüglich möglicher Förderungen fühlt sich der Kreis überwiegend gut informiert. Dennoch ist aufgrund der dezentralen Organisation unklar, ob alle mit der Fördermittelakquise betrauten Abteilungen einen umfassenden Überblick über Fördermöglichkeiten haben. Recherchequellen sind aktuell zum Beispiel Newsletter und Datenbanken. Externe Beratungsangebote nutzt der Kreis dagegen eher nicht. Zukünftig soll auch die neu eingerichtete Stabsstelle verwaltungsweit die Abteilungen bei der Identifikation unterstützen und beraten.

Ein Gesamtüberblick über alle möglichen Förderprojekte fehlt dem Kreis bislang. Ein zentraler Überblick über alle Maßnahmen ermöglicht es, Fördermaßnahmen bei Bedarf zu kombinieren, um eine Förderfähigkeit zu erzielen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest 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 Soest hat bislang noch 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 Soest** bewirtschaftet seine Fördermittel aktuell dezentral in den Fachdiensten. Die Sachbearbeitung ist 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, plant diese jedoch mit der neu eingerichteten Stabstelle „Zentrales Fördermittelmanagement“ einzurichten. Eine zentrale Datei oder Datenbank würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte die geplante Förderdatenbank zeitnah einrichten. Dort sollte er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegen.

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 Soest 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.

Auch ein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen möchte die neue Stabstelle „Zentrales Fördermittelmanagement“ zeitnah realisieren und dabei auch die Wirkung des Fördermitteleinsatzes evaluieren.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung und Politik 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 - Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die investiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze des Kreises Soest deutlich. Der Kreis nimmt die investiven Haushaltsansätze in der Regel nicht einmal zur Hälfte in Anspruch.	65	E1	Der Kreis Soest 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.	68
F2	Der Kreis Soest hat bislang keine strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierbar.	68	E2.1	Der Kreis Soest sollte sein Bestreben, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind, schriftlich fixieren.	69
			E2.2	Der Kreis Soest sollte einen umfassenden Überblick über alle seine möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte er diese zentral dokumentieren.	70
F3	Der Kreis Soest hat bislang noch kein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann er noch weiterentwickeln.	70	E3.1	Der Kreis Soest sollte die geplante Förderdatenbank zeitnah einrichten. Dort sollte er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegen.	70
			E3.2	Der Kreis sollte – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung und Politik regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.	71

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	102	97,33	99,27	101	102	106	31
Eigenkapitalquote 1	16,61	6,53	11,24	18,42	22,65	36,46	31
Eigenkapitalquote 2	33,45	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31
Fehlbetragsquote		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	19,78	0,02	14,75	17,92	21,21	37,44	31
Abschreibungsintensität	2,23	1,14	1,78	2,01	2,36	2,98	31
Drittfinanzierungsquote	73,44	28,75	37,77	47,54	68,46	89,69	30
Investitionsquote	151	63,83	147	193	245	544	31
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	102	92,79	102	108	113	165	31
Liquidität 2. Grades	135	44,91	132	203	284	979	31
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	15,01	3,33	4,94	6,79	8,93	15,01	31
Zinslastquote	0,27	0,00	0,05	0,12	0,28	0,68	31
Ertragslage							
Allgemeine Umlagenquote	41,98	31,79	41,86	45,93	52,09	64,04	31
Zuwendungsquote	29,22	1,88	13,40	19,27	21,70	29,22	31
Personalintensität	15,73	9,00	13,33	15,64	16,87	20,47	31
Sach- und Dienstleistungsintensität	9,73	3,14	7,09	9,73	11,59	16,43	31

Kennzahlen	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	59,13	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 Soest in Mio. Euro 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnitt 2017 bis 2021
Schlüsselzuweisungen	37,96	42,93	42,37	43,07	44,50	42,16

Tabelle 4: Umlagebedarf Kreis Soest 2015 bis 2021

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Aufwendungen in Mio. Euro	359	382	399	408	429	528	555
- Erträge in Mio. Euro	356	382	402	414	430	540	567
+ Allgemeine Kreisumlage in Mio. Euro	147	154	161	161	161	171	171
Umlagebedarf in Mio. Euro	150	153	159	155	160	159	159
Umlagebedarf je EW in Euro	505	506	526	514	531	527	528
Umlagevolumen in Mio. Euro	147	154	161	161	161	171	171
Umlagevolumen je EW in Euro	495	508	533	533	533	568	569
Differenz von Umlagevolumen je EW und Umlagebedarf je EW in Euro entspricht dem Jahresergebnis je EW	-9,54	1,16	6,98	18,72	1,35	40,43	40,75
Verhältnis von Umlagevolumen und Umlagebedarf in Prozent	98,11	100	101	104	100	108	108

Tabelle 5: Umlagebedarfe ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II Kreis Soest in Mio. Euro 2015 bis 2021

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Umlagebedarf in Mio. Euro	150	153	159	155	160	159	159
+ Direkte Kostenbeteiligung der kreisangehörigen Kommunen in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Umlagebedarf inklusive Kostenbeteiligung SGB II in Mio. Euro	150	153	159	155	160	159	159
+ Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	34,85	34,93	37,96	42,93	42,37	43,07	44,50
- Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten in Mio. Euro	1,06	2,30	1,76	1,80	1,93	0,61	0,00
- Landschaftsumlage in Mio. Euro	63,88	68,87	73,72	73,54	73,46	77,04	79,74
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II in Mio. Euro	120	117	121	123	127	125	124
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je EW in Euro	404	387	402	407	422	413	411

Tabelle 6: Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen Kreis Soest 2015 bis 2021

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Umlagebedarf in Mio. Euro	150	153	159	155	160	159	159
+ Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	34,85	34,93	37,96	42,93	42,37	43,07	44,50
- Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten in Mio. Euro	1,06	2,30	1,76	1,80	1,93	0,61	0,00
- Landschaftsumlage in Mio. Euro	63,88	68,87	73,72	73,54	73,46	77,04	79,74
+Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen in Mio. Euro	-60,43	-63,11	-60,56	-58,38	-60,33	-50,12	-51,42
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen in Mio. Euro	59,33	54,12	60,56	64,33	67,05	74,48	72,34
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen je EW in Euro	200	179	201	213	222	247	240

Tabelle 7: Eigenkapital Kreis Soest in Mio. Euro 2015 bis 2021

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	77,55	77,60	79,86	85,50	85,38	95,03	106
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 1	77,55	77,60	79,86	85,50	85,38	95,03	106
Sonderposten für Zuwendungen	85,15	86,12	89,33	88,97	89,35	96,28	98,67
Sonderposten für Beiträge	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 2	163	164	169	174	175	191	205
Bilanzsumme	77,55	77,60	79,86	85,50	85,38	95,03	106

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Kreis Soest in Mio. Euro 2015 bis 2018

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Anleihen Gesamtbilanz	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen Gesamtbilanz	40,72	46,94	44,93	52,66
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung Gesamtbilanz	5,00	5,00	5,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen Gesamtbilanz	15,81	15,06	14,32	13,55
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen Gesamtbilanz	1,51	9,98	5,03	5,08
Sonstige Verbindlichkeiten Gesamtbilanz	16,92	5,66	7,74	11,72
Erhaltene Anzahlungen Gesamtbilanz	6,48	5,64	3,68	6,23
Gesamtverbindlichkeiten	86,44	88,28	80,70	89,24

Tabelle 9: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kreis Soest in Mio. Euro 2019 bis 2020

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	77,88	148
+ Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	14,02	20,09
- 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	1,44	1,44
- Ausleihungen an Sondervermögen	0,00	0,00
- Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	2,10	2,14
- Forderungen gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020
- Wesentliche zu eliminierende Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen untereinander	2,07	1,94
Gesamtverbindlichkeiten Konzern	86,29	163

*wfg Wirtschaftsförderung GmbH, Entsorgungswirtschaft Soest GmbH

Tabelle 10: Schulden Kreis Soest in Mio. Euro 2015 bis 2021

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	35,44	41,96	40,26	48,29	45,64	51,71	46,97
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	5,00	5,00	5,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	15,81	15,06	14,32	13,55	12,88	11,97	11,16
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	0,05	8,66	2,72	2,45	2,72	3,55	3,80
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	-0,03	0,85	2,84	7,84	3,99	7,48	8,47
Sonstige Verbindlichkeiten	16,68	3,72	3,85	3,58	4,24	65,88	121
Erhaltene Anzahlungen	6,48	5,69	3,68	6,23	8,41	7,76	6,57
Verbindlichkeiten	79,42	80,94	72,66	81,95	77,88	148	198
Rückstellungen	173	173	183	189	198	206	214
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	11,22	13,23	15,73	18,00	18,08	17,62	19,21
Schulden	264	267	271	289	294	372	431
Forderungen	31,38	34,76	34,86	37,63	43,03	109	171
Liquide Mittel	9,94	9,58	15,45	25,34	14,22	18,58	21,38
Effektive Schulden	222	223	221	226	236	245	239
Ausleihungen	7,70	3,77	3,74	3,71	5,18	4,82	4,82

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Wertpapiere des Anlagevermögens	22,29	30,55	37,97	44,78	52,32	56,98	63,39
Wertpapiere des Umlaufvermögens	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Vermögensgegenstände	1,77	0,13	0,18	0,22	0,27	0,30	0,35
Erweiterte Effektivverschuldung	191	188	179	177	179	182	171

Tabelle 11: Bereinigte Jahresergebnisse in Mio. Euro Kreis Soest 2015 bis 2026

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Mio. Euro	-2,83	0,35	2,11	5,65	0,41	12,20	12,27	-12,40	-5,65	-10,00	-10,00	-8,70
Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	34,85	34,93	37,96	42,93	42,37	43,07	44,50	44,36	51,54	50,51	51,26	52,29
Allgemeine Kreisumlage in Mio. Euro	147	154	161	161	161	171	171	177	186	197	208	218
Sonderumlage in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Standardbereinigung in Mio. Euro	182	189	199	204	203	214	216	221	237	248	259	271
Saldo Sondereffekte in Mio. Euro	34,85	34,93	37,96	42,93	42,37	43,07	44,50	44,36	51,54	50,51	51,26	52,29
Bereinigtes Jahresergebnis - Wirkung kommunale Haushaltssteuerung in Mio. Euro	-185	-188	-197	-198	-203	-212	-204	-233	-243	-258	-269	-279
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen in Mio. Euro	-60,43	-63,11	-60,56	-58,38	-60,33	-50,12	-51,42	-61,40	-57,16	-59,59	-61,72	-63,97
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend-, Familienhilfe in Mio. Euro	-39,20	-38,45	-40,15	-42,06	-44,92	-54,34	-60,51	-59,42	-63,77	-66,54	-69,40	-72,09
Jugendamtsumlage in Mio. Euro	38,08	38,81	39,85	41,84	44,67	54,30	60,72	61,19	65,95	68,72	71,62	74,34
Landschaftsumlage in Mio. Euro	63,88	68,87	73,72	73,54	73,46	77,04	79,74	84,67	95,65	101	106	111

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus Sozialleistungen in Mio. Euro	-125	-132	-135	-132	-134	-127	-131	-144	-151	-159	-166	-173
Bereinigtes Jahresergebnis ohne Sozialleistungen in Mio. Euro	-59,27	-56,77	-62,02	-65,88	-68,73	-84,68	-72,63	-89,17	-92,45	-99,19	-103	-107
Abweichung vom Basisjahr - Bereinigtes Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	-3,70	-11,91	-13,35	-18,07	-27,18	-18,88	-48,77	-58,40	-73,27	-84,33	-94,53
Abweichung vom Basisjahr - Bereinigtes Jahresergebnis ohne Sozialleistungen in Mio. Euro	0,00	2,49	-2,76	-6,61	-9,46	-25,41	-13,36	-29,90	-33,18	-39,92	-44,02	-47,42

Ist-Werte bis 2021, ab 2022 Plan-Daten

2. Tax Compliance Management System

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Soest 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 Soest hat sich frühzeitig mit dem Thema Tax Compliance beschäftigt. Er hat für notwendige grundlegende Strukturen gesorgt, um ein TCMS einführen und weiterentwickeln zu können. Die ersten Projektschritte zur Einführung eines TCMS hat der Kreis intensiv verfolgt. Im Prüfungszeitpunkt ist die Stelle der oder des Tax Compliance-Beauftragten sowie die Stelle der Steuersachbearbeitung vakant gewesen.

Eine Dienstanweisung zum TCMS ist noch nicht in Kraft. Der Kreis Soest sollte verbindliche Regelungen, wie das geplante Tax Compliance Management Handbuch, etablieren und diese weiter ausbauen. Die Arbeitsprozesse sollten verbindlich und sorgfältig sein. In die Bestandsanalyse sollte der Kreis sämtliche Verträge einbeziehen und auf steuerliche Relevanz überprüfen. Der Prozessablauf zur Umsatzsteuerjahreserklärung sollte verschriftlicht werden. Die Prozessbeschreibungen zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung sollten der Dienstanweisung als Anlage beigefügt werden. Zusätzlich sollten weitere Arbeitsprozesse zum TCMS in die Praxis eingebunden werden. Von besonderer Bedeutung sind an dieser Stelle ein verbindliches, praxisorientiertes Schulungskonzept und Kontrollmaßnahmen sowie deren Dokumentation.

Der vorliegende Bericht bildet den Sachstand beim Kreis Soest 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 Soest 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 Soest 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 Soest bis zum 31. Dezember 2024 nur mit seinen Betrieben gewerblicher Art (BgA) umsatzsteuerpflichtig. Zu den bedeutendsten BgA des Kreises Soest zählen unter anderem der BgA Blockheizkraftwerk und der BgA Photovoltaikanlage.

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

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

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

2.4 Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS

- Der vom Kreis Soest aufgestellte Zeit- und Projektplan sieht die fristgerechte Einrichtung eines TCMS vor.

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

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

Der **Kreis Soest** hat eine schriftliche Zeit- und Projektplanung zur Einrichtung eines TCMS erstellt. Sie hat den Stand August 2021. Die Zeitplanung enthält grobe zeitliche Vorgaben, wie z.B. „bis Ende 2022“. In der Projektplanung sind die Projektschritte detailliert aufgeführt. Der Projektplan enthält folgende für die Einrichtung des TCMS wesentliche Projektschritte:

- **Prüfung der Tätigkeiten und Verträge** (u.a. mit den Aufgaben Einnahmeanalyse, Anpassung Verträge an das neue Recht)
- **Anpassung Kontenplan** (u.a. mit den Aufgaben Anpassung Finanzsoftware, Information der Beschäftigten zur neuen Konten- und Buchungsstruktur)
- **TCMS** (u.a. mit den Aufgaben Risikoanalyse, Verantwortlichkeiten festlegen, Dienstabweisung erstellen, Prüfungsschema Steuern erstellen)

Der Kreis Soest hat bereits einen großen Teil der Aufgaben abgeschlossen. Derzeit erfolgt die Aufgabenerledigung jedoch verzögert, da die Stellen einer TCMS-Beauftragten oder eines TCMS-Beauftragten und die Stelle der Steuersachbearbeitung unbesetzt sind. Anstehende Aufgaben sind auf andere Personen umverteilt worden. Der Kreis zieht in Betracht, Aufgaben zum Teil an eine Steuerberatungsgesellschaft zu vergeben.

Der schriftliche Zeit- und Projektplan ist derzeit den am Projekt Beteiligten bekanntgemacht worden. Eine grobe zeitliche Planung wurde dem Verwaltungsvorstand, dem Rechnungsprüfungsamt und den Abteilungsleitungen mündlich vorgestellt.

2.5 Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS

Zur Einrichtung eines TCMS müssen Organisationsstrukturen geschaffen und Zuständigkeiten festgelegt werden. Eine wesentliche Grundlage des TCMS ist die Bestands- und Risikoanalyse. Die Informationsbeschaffung des Kreises sowie die Informationsbereitstellung innerhalb der Kreisverwaltung sind weitere wichtige Bestandteile innerhalb des TCMS. Die Wirksamkeit eines TCMS kann sich nur entfalten, wenn dieses in die Organisation und Prozesse des Kreises eingegliedert ist. Zentrale Prozesse innerhalb des TCMS sind die Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung. Über das TCMS muss sichergestellt werden, dass alle notwendigen Informationen und Daten vollständig in der Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung berücksichtigt werden. Nach der erstmaligen Einrichtung des TCMS muss dieses überwacht und weiterentwickelt werden.

Ausgewählte Bestandteile des TCMS



2.5.1 Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten

→ Feststellung

Die Entwurfsfassungen des TCMS-Handbuchs und der Dienstanweisung Steuer beinhalten umfassende Regelungen zu Organisationsstrukturen, Aufgaben und Zuständigkeiten. Die Regelungen sind derzeit nur teilweise in die Praxis umgesetzt.

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 hängen 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 Soest** hat einen Entwurf eines TCMS-Handbuchs erstellt. Der Entwurf hat den Stand Mai 2021. Der Kreis hat zusätzlich einen Entwurf einer Dienstanweisung Steuern mit Stand August 2021 erstellt. Der Kreis hatte geplant, das Handbuch und die Dienstanweisung im Dezember 2022 in Kraft treten zu lassen.

Das Handbuch und die Dienstanweisung beschreiben folgende, für das TCMS wesentliche, Zuständigkeiten.

- Die oder der **Tax Compliance-Beauftragte** (TC-Beauftragte) entwickelt das TCMS einschließlich des Handbuchs und der Dienstanweisung fortlaufend. Er oder sie überprüft und aktualisiert das TCMS. Weiterhin wird die oder der TC-Beauftragte Ansprechperson für alle Fragen in Zusammenhang mit dem TCMS.
- Der **Steuerbereich in der Kämmerei**, insbesondere die Steuersachbearbeitung, ist zentrale Ansprechereinheit in steuerlichen Fragestellungen und für die Beurteilung steuerlicher Sachverhalte zuständig. Die Steuersachbearbeitung wickelt den Prozess zur Erstellung der Steuervoranmeldungen und –erklärungen ab. Es besteht Weisungsbefugnis gegenüber Personen, die an der Bearbeitung der steuerlichen Angelegenheiten beteiligt sind.
- Die **Abteilungsleitungen** melden die steuerlich relevanten, neuen Tätigkeiten und Informationen sowie Vertragsentwürfe an die TC-Beauftragte oder den TC-Beauftragten.
- **Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner** in den Fachabteilungen wurden durch die Abteilungsleitungen benannt. Es handelt sich in der Regel um die Produktverantwortlichen bzw. Haushaltssachbearbeitungen. Sie stehen der Kämmerei für steuerliche Fragen sowie Fragen zum TCMS zur Verfügung. Der Kreis plant umfassende Berichts-, Melde- und Mitwirkungspflichten der Ansprechpersonen.

Die jeweiligen Vertretungen sind in den Arbeitsverteilungsplänen oder Stellenbeschreibungen dokumentiert.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte das TCMS-Handbuch und die Dienstanweisung Steuer wie geplant überarbeiten und aufeinander abstimmen. Die Einbindung der Regelungen in die Praxis sollte konsequent verfolgt werden.

Der Kreis Soest hat für die Einrichtung und Weiterentwicklung des TCMS keine neuen Stellen oder Stellenanteile geschaffen. Die Stelle der oder des TC-Beauftragten und der Steuersachbearbeitung sind durch die Umorganisation von anderen Aufgabenbereichen geschaffen worden. Beide Stellen sind derzeit vakant. Der Kreis beabsichtigt die Nachbesetzung möglichst mit Personen, die eine steuerliche Qualifizierung vorweisen können. Alternativ wird die Fortbildung der Personen in steuerlichen Bereichen angestrebt.

Der Kreis Soest wird bei vielen steuerlichen Aufgaben durch eine Steuerberatungsgesellschaft unterstützt, z.B. bei der Erstellung des TCMS-Handbuchs, bei der steuerrechtlichen Beurteilung von schwierigen Sachverhalten und der Erstellung der Steuererklärungen.

2.5.2 Bestands- und Risikoanalyse

➔ **Feststellung**

Der Kreis Soest hat die Bestands- und Risikoanalyse frühzeitig durchgeführt. Optimierungsbedarf besteht beim Umfang der Vertragsprüfungen.

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 Soest** hat bereits im Jahr 2017 eine erstmalige Bestandsanalyse durchgeführt. Die Bestandsanalyse erfolgte in folgenden Schritten:

- Die Einnahmen und die vertraglichen Beziehungen sind zu Beginn des Projekts zunächst durch die Abteilungen in dafür vorgesehenen Fragebögen aufgenommen worden.
- Anhand der Buchungsdaten sind die Meldungen der Abteilungen auf Vollständigkeit geprüft worden. Bei der Vollständigkeitsprüfung ist die zentrale Vertragsdatenbank des Kreises einbezogen worden. Die Angaben der Abteilungen sind daraufhin durch die Steuer-sachbearbeitung ergänzt worden.
- Die steuerrechtliche Beurteilung der Einnahmen und vertraglichen Beziehungen erfolgte durch die Steuersachbearbeitung. Die Beurteilungen sind abschließend von einer Steuer-beratungsgesellschaft überprüft worden.
- Die Ergebnisse der steuerrechtlichen Beurteilungen sind in einer Excel-Tabelle dokumen-tiert worden. Sie sind den Abteilungen bekanntgemacht worden. Notwendige Handlungs-anweisungen zu Vertragsanpassungen sind den Abteilungen ebenfalls mitgeteilt worden.

Die steuerrechtlichen Beurteilungen waren zum Zeitpunkt der Erstanalyse nicht für alle Einnah-mepositionen abschließend möglich, da die Neuregelung des § 2b UStG Rechtsunsicherheiten durch Auslegungs- und Anwendungsfragen mit sich brachte. Einige Fragen wurden zwischen-zeitlich in Schreiben des Bundesfinanzministeriums beantwortet. Einige sind jedoch bis heute offen und werden voraussichtlich erst im Rahmen der Rechtsprechung geklärt. Nachfolgend auf das BMF Schreiben vom 14. November 2019 wurden die Sachverhalte vom Kreis Soest erneut überprüft. Soweit Rechtsunsicherheiten zwischenzeitlich beseitigt wurden, wurde die abschlie-ßende rechtliche Beurteilung nachgeholt.

Der Kreis Soest nutzt bereits seit mehreren Jahren eine zentrale Vertragsdatenbank. In der Ver-tragsdatenbank sind die Verträge des Kreises vollständig erfasst. Die Nutzung einer zentralen Vertragsdatenbank trägt dazu bei, die vollständige Überprüfung aller Verträge sicherzustellen. Sie kann den Prozess der Erfassung und steuerlichen Überprüfung von Verträgen optimieren und ermöglicht eine einfache Dokumentation für das TCMS. Sie vermindert langfristig das Ri-siko, dass Verträge unentdeckt bleiben. Zur Bestandsanalyse hat der Kreis kein Screening sämt-licher Verträge durchgeführt. Er hat nur die nach erster steuerrechtlicher Beurteilung voraus-sichtlich relevanten Verträge überprüft. Diese Verträge wurden bei der steuerrechtlichen Beur-teilung der Einnahmen einbezogen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte sicherstellen, dass bei der Überprüfung der Steuerrelevanz sämtliche Ver-träge berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang sollte der Kreis die Vorteile der Ver-tragsdatenbank nutzen.

Risikoanalyse

Der Kreis Soest hat eine umfassende Risikoanalyse vorgenommen. Der Kreis hat geplant, sie als Bestandteil des TCMS-Handbuchs im Dezember 2022 in Kraft treten zu lassen. Die Ergeb-nisse der Risikoanalyse hat der Kreis in einer Risikomatrix zusammengestellt. Die Risiken sind nach Steuerarten unterteilt. Zu den Risiken wurden Maßnahmen zur Risikominimierung erarbei-tet. Die Maßnahmen zur Minimierung sind allgemein gehalten, sodass Besonderheiten des

Kreises nicht erkennbar sind. Der Kreis plant den Aufbau von zusätzlichen Maßnahmen, welche an spezifische Risikobereiche der Kreisverwaltung Soest angepasst sind. Zur Risikoanalyse hat der Kreis eine Verfahrensbeschreibung in den Entwurf des TCMS-Handbuchs aufgenommen.

Fortschreibung

Die erstmalige Bestandsanalyse des Kreises Soest ist fortgeschrieben worden. Der Kreis hat dazu im Rahmen der Haushaltsplanungen neue Einnahmen ausgewertet und analysiert. Künftig ist für die Fortschreibung folgender, im Entwurf des Handbuchs und der Dienstanweisung aufgeführte Prozess vorgesehen.

- Vertragsentwürfe werden durch die Abteilungsleitungen für die steuerrechtliche Beurteilung an die oder den TC-Beauftragten weitergeleitet.
- Neue, gegebenenfalls steuerrelevante Tätigkeiten und Einnahmen werden durch die Abteilungsleitungen für die steuerrechtliche Beurteilung an die oder den TC-Beauftragten weitergeleitet.
- Es erfolgt eine jährliche Abfrage zu neuen und veränderten Sachverhalten im Rahmen der Jahresabschlusserstellung. Darüber wird ein Bericht an die Verwaltungsleitung erstellt.
- Die Ansprechpersonen in den Fachabteilungen stellen die zeitnahe und vollständige Kommunikation steuerrelevanter Tatbestände an die Kämmerei sicher.

Die Risikoanalyse ist noch nicht fortgeschrieben worden. Im Entwurf des Handbuchs ist die Revision der Risikoanalyse umfassend und konkret geplant. Es ist geplant, eine halbjährliche Prüfung und Aktualisierung der Risikoanalyse durchzuführen, welche perspektivisch auf eine jährliche Prüfung reduziert wird. Die Prüfungen werden mit der Jahresabschlusserstellung und der Haushaltsplanung verbunden.

2.5.3 Informationsbeschaffung und –bereitstellung

➔ Feststellung

Die (geplanten) Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung des Kreises Soest sind gut aufgebaut. Sie sind teilweise noch nicht in die Praxis umgesetzt.

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

- *Zur Bekanntmachung des Themas Tax Compliance und der eingerichteten Prozesse zum TCMS sollten innerhalb der gesamten Verwaltung Basisinformationen durch Informationsveranstaltungen und ergänzend, zum Beispiel über Newsletter, vermittelt werden.*
- *Insbesondere für die näher mit dem TCMS oder mit steuerrechtlichen Beurteilungen betrauten Personen sollte der Kreis Informationsprozesse einrichten. Hierfür ist zunächst sicherzustellen, dass der Kreis alle wichtigen Regelungen und Informationen (z. B. Gesetze, BMF-Schreiben, Urteile) vorhält und über Änderungen laufend informiert ist. Die Regelungen und Informationen sollten an zentraler Stelle bereitgestellt werden.*

- *Zusätzlich sollten die mit steuerrechtlichen Aufgaben betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach ihren Bedürfnissen laufend geschult werden. Dies sollte sowohl konkrete Steuerthemen umfassen als auch grundsätzliche Schulungen zum TCMS (z. B. für neue Mitarbeiter, bei neuen Vertretungsregelungen oder zur Auffrischung). Schulungen können sowohl intern als auch extern erfolgen.*
- *Zur Information des Verwaltungsvorstandes sollte der Kreis ein regelmäßiges Berichtswesen zur Einführung und Fortentwicklung des TCMS einrichten. Zusätzlich sollte der Kreis anlassbezogene Ad-hoc Berichte an den Verwaltungsvorstand erstellen, z. B. anlässlich Gesetzesänderungen oder der Veröffentlichung relevanter Schreiben des Bundesfinanzministeriums. Dabei ist darauf zu achten, dass die Unterrichtung des Verwaltungsvorstandes dokumentiert wird.*

Der **Kreis Soest** beabsichtigt mehrere Kommunikationsprozesse zum TCMS einzurichten. Der Entwurf des TCMS-Handbuchs verschriftlicht die Prozesse weitestgehend.

Um für das Thema Tax Compliance zu sensibilisieren, hat der Kreis in den Strategie- und Haushaltsklausuren regelmäßig zu steuerlichen Themen und dem TCMS informiert. Sensibilisiert wurden neben dem Verwaltungsvorstand insbesondere die Abteilungsleitungen.

Für die Beschaffung von Informationen zu steuerlichen Themen nutzt der Kreis Soest Newsletter und Rundschreiben verschiedener Organisationen, z.B. des Landkreistags NRW und verschiedener Beratungsgesellschaften. Es erfolgt weiterhin ein Erfahrungsaustausch mit anderen Kreisen. Wenn Informationen für Fachabteilungen des Kreises Soest relevant sind, werden sie an den jeweiligen Fachdienst weitergeleitet. Informationen, die für mehrere Fachabteilungen relevant sind, werden aufbereitet im Intranet des Kreises für alle Beschäftigten veröffentlicht.

Schulungen für größere Gruppen von Beschäftigten zu steuerlichen Themen haben bisher nicht stattgefunden. Beschäftigte der Kämmererei haben eigenverantwortlich Schulungen besucht. Der Kreis plant künftig, regelmäßige Schulungen für die Produktverantwortlichen und Abteilungsleitungen durch die oder den TC-Beauftragten durchführen zu lassen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte seine Planungen zu Schulungen konkretisieren. Er sollte ein verpflichtendes Schulungskonzept erstellen, in dem auch Inhalte und Teilnehmende der Schulungen dokumentiert werden.

Der Kreis Soest berichtet der Landrätin und dem Verwaltungsvorstand anlassbezogen zu steuerlichen Themen. Insbesondere im Juli 2021 erfolgte eine umfassende Information des Verwaltungsvorstands zu sämtlichen Planungen zum TCMS. Allgemeine Berichte zum TCMS erfolgen einmal jährlich in den Strategieklausuren. Der Berichtsweg beim Kreis Soest erfolgt von der Abteilungsleitung Finanzwirtschaft, welche Kämmerin ist, an die Landrätin und den Verwaltungsvorstand.

2.5.4 Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung

➔ **Feststellung**

Die Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung sind sorgfältig. Die Prozesse sind zum Teil detailliert verschriftlicht.

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 Soest** wertet für die Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärung Daten aus der Finanzsoftware aus. Die Datenauswertung erfolgt standardisiert anhand der von den Fachabteilungen verwendeten Steuerschlüssel. Zur Verbuchung umsatzsteuerrelevanter Sachverhalte ab dem 01. Januar 2023 hat der Kreis seinen Kontenplan bereits erweitert. Steuerschlüssel (z.B. Umsatzsteuer 19 Prozent) wurden in den Konten eingerichtet. Bevor die ausgewerteten Daten in die Steuerformulare übertragen und elektronisch an das Finanzamt übermittelt werden, erfolgen Plausibilitätsprüfungen:

- Die ausgewerteten Daten bzw. Buchungen werden stichprobenartig auf die korrekte umsatzsteuerliche Behandlung überprüft. Teilweise wird eine Bestätigung der Fachabteilung zur korrekten Verbuchung eingeholt.
- Buchungen bzw. Auszahlungen unter Verwendung einer ausländischen IBAN werden gesondert überprüft. Umsatzsteuerliche Sachverhalte mit Auslandsbezug weisen eine erhöhte Schwierigkeit auf.
- Das Vier-Augen-Prinzip kommt bei einer Abschlusskontrolle der Daten zur Anwendung. Der oder die TC-Beauftragte sowie die Abteilungsleitung Finanzwirtschaft prüfen die Daten auf Plausibilität und zeichnen sie schließlich mit. Die Kontrolle durch die Abteilungsleitung Finanzwirtschaft ist in den Entwurf des Handbuchs aufgenommen worden.

Der Kreis Soest hat eine Checkliste zur Erstellung der monatlichen Umsatzsteuervoranmeldungen erstellt. Die Checkliste ist umfassend und gut aufgebaut, sodass sie, beispielsweise im Vertretungsfall, bei der sachgerechten Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen unterstützt.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte auch den Prozessablauf zur Umsatzsteuerjahreserklärung verschriftlichen. Zur Schaffung von Verbindlichkeit sollten die Prozessbeschreibungen bzw. Checklisten dem TCMS-Handbuch als Anlage beigelegt werden.

Um steuerliche Fristen einzuhalten und dies zu dokumentieren nutzt der Kreis Soest einen Fristenkalender in Outlook.

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 Soest plant die Überwachung und Verbesserung des TCMS. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich des Umfangs und der Ausgestaltung der Überwachungs- und Verbesserungsmaßnahmen.

Ein Kreis sollte das TCMS durch regelmäßige Kontrollen laufend überwachen. Er sollte die Ergebnisse dokumentieren und an die TCMS-Verantwortlichen kommunizieren, damit diese Verbesserungen vornehmen können.

Die Prozesse zur Überwachung und Verbesserung sollte der Kreis in einer Dienstanweisung regeln.

Der **Kreis Soest** plant das TCMS zu überwachen und zu verbessern.

Zur Überwachung plant der Kreis verschiedene Kontrollen durchzuführen. Grobe Planungen sind im Entwurf des TCMS Handbuchs verschriftlich. Sie setzen bei verschiedenen Personen an.

- Es ist vorgesehen, dass die oder der **TC-Beauftragte** überwacht, ob das TCMS eingehalten wird. Konkrete Kontrollmaßnahmen, wie z.B. die Überprüfung der Regelungen zur Fortbildungspflicht oder die stichprobenhafte, monatliche Kontrolle von Ertragsbuchungen und Ausgangsrechnungen, sind noch nicht geplant. Es steht noch nicht fest, in welcher Regelmäßigkeit Kontrollen durchgeführt werden.
- Die **Steuersachbearbeitung** überwacht die Einhaltung von Fristen. Im Entwurf des Handbuchs ist die Einrichtung eines Systems zur Fristenorganisation und –überwachung aufgeführt. So soll die Einhaltung der steuerlichen Pflichten sichergestellt und dokumentiert werden.
- Die **Kämmerin** ist für die Kontrolle des TCMS im Rahmen der Prüfungsberichte zuständig.
- **Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter** der Verwaltung werden verpflichtet, Verstöße gegen Anweisungen und geltendes Steuerrecht an Vorgesetzte zu melden. Die Information der Landrätin über Fehlverhalten erfolgt durch die Kämmerin.

Um das TCMS zu verbessern und weiterzuentwickeln. Im Entwurf des TCMS-Handbuchs ist geplant, an folgenden Punkten anzusetzen:

- Das TCMS-Handbuch und die Risikoanalyse werden einer regelmäßigen Aktualisierung unterzogen. Der Kreis will das Handbuch und die Maßnahmen zur Risikominimierung mindestens einmal jährlich im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung überprüfen.
- Aufgabe der Sachgebietsleitung Kämmerei ist es, Ideen für die Aktualisierung und Weiterentwicklung des TCMS zu entwickeln.
- Das Rechnungsprüfungsamt soll prüfen, ob das TCMS angemessen und wirksam ist.
- Es ist ein Prozess zur Fehlermeldung vorgesehen. Er dient der Verbesserung des TCMS. Die oder der TC-Beauftragte und die Steuersachbearbeitung melden Fehler an die Sachgebietsleitung Kämmerei. Die Sachgebietsleitung Kämmerei meldet diese an die Abteilungsleitung Finanzwirtschaft, welche auch Kämmerin ist. Die Kämmerin informiert die Landrätin im Rahmen des Berichtswesens zum TCMS über die Fehler.
- Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden aufgefordert, im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses die bestehenden verwaltungsinternen Regelungen auf Angemessenheit und Wirksamkeit zu überprüfen. Sie werden gebeten, Verbesserungsvorschläge zu formulieren und einzureichen. Die Verwaltungsleitung wertet die Verbesserungsvorschläge aus und bezieht sie in die Aktualisierung des Handbuchs ein.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte seine Planungen zu Kontrollen konkretisieren und ausweiten, sodass regelmäßige Kontrollen der Prozesse des TCMS und unabhängige Kontrollen durchgeführt werden. Die Kontrollen sollten verbindlich geregelt werden. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollten, z.B. in einem Kontrollplan, 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
Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS					
F1	Die Entwurfsfassungen des TCMS-Handbuchs und der Dienstanweisung Steuer beinhalten umfassende Regelungen zu Organisationsstrukturen, Aufgaben und Zuständigkeiten. Die Regelungen sind derzeit nur teilweise in die Praxis umgesetzt.	84	E1	Der Kreis Soest sollte das TCMS-Handbuch und die Dienstanweisung Steuer wie geplant überarbeiten und aufeinander abstimmen. Die Einbindung der Regelungen in die Praxis sollte konsequent verfolgt werden.	86
F2	Der Kreis Soest hat die Bestands- und Risikoanalyse frühzeitig durchgeführt. Optimierungsbedarf besteht beim Umfang der Vertragsprüfungen.	86	E2	Der Kreis sollte sicherstellen, dass bei der Überprüfung der Steuerrelevanz sämtliche Verträge berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang sollte der Kreis die Vorteile der Vertragsdatenbank nutzen.	87
F3	Die (geplanten) Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung des Kreises Soest sind gut aufgebaut. Sie sind teilweise noch nicht in die Praxis umgesetzt.	88	E3	Der Kreis sollte seine Planungen zu Schulungen konkretisieren. Er sollte ein verpflichtendes Schulungskonzept erstellen, in dem auch Inhalte und Teilnehmende der Schulungen dokumentiert werden.	89
F4	Die Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung sind sorgfältig. Die Prozesse sind zum Teil detailliert verschriftlicht.	89	E4	Der Kreis sollte auch den Prozessablauf zur Umsatzsteuerjahreserklärung verschriftlichen. Zur Schaffung von Verbindlichkeit sollten die Prozessbeschreibungen bzw. Checklisten dem TCMS-Handbuch als Anlage beigelegt werden.	90
F5	Der Kreis Soest plant die Überwachung und Verbesserung des TCMS. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich des Umfangs und der Ausgestaltung der Überwachungs- und Verbesserungsmaßnahmen.	91	E5	Der Kreis Soest sollte seine Planungen zu Kontrollen konkretisieren und ausweiten, sodass regelmäßige Kontrollen der Prozesse des TCMS und unabhängige Kontrollen durchgeführt werden. Die Kontrollen sollten verbindlich geregelt werden. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollten, z.B. in einem Kontrollplan, dokumentiert werden.	92

3. Informationstechnik

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des **Kreises Soest** 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 Soest** wendet für die IT-Ausstattung seiner Arbeitsplätze vergleichsweise hohe Kosten auf. Diesen stehen jedoch gute bis sehr gute Ergebnisse in der IT-Sicherheit und der digitalen Transformation der Verwaltung gegenüber.

Den größten Teil seiner IT-Leistungen und den daraus resultierenden Kosten kann der Kreis direkt beeinflussen. Dies gilt für IT-Leistungen externer Anbieter oder des eigenen Personals. Für die Abnahme von Leistungen des Zweckverbands Südwestfalen-IT (SIT) gilt dies jedoch nur eingeschränkt. Derzeit kann der Kreis über die Angemessenheit von Leistungen des Hauptdienstleisters SIT sowie die damit verbundenen Kosten schwer urteilen. Hier sollte der Kreis weiterhin seine satzungsgemäßen Einflussmöglichkeiten beim Zweckverband nutzen, um die eigenen Interessen durchzusetzen. Dies gilt insbesondere für das Abrechnungssystem des Zweckverbands. Denn Abrechnungen der SIT enthalten überwiegend pauschalisierte Positionen. Hier sollte der Kreis Soest beim Zweckverband einfordern, dass die Leistungen verursachungsgerechter und mit größerer Kostentransparenz abgerechnet werden.

Für die nachhaltige Verwaltungsdigitalisierung beim Kreis Soest ist von Vorteil, dass er bereits auf eine übergreifende Strategie zurückgreifen kann. In dieser sind auch Elemente der strategischen IT-Ausrichtung enthalten. Trotz der insgesamt guten Steuerungsmechanismen sollte der Kreis Soest noch seine IT-Ausrichtung schärfen und damit die interne IT-Steuerung weiter ausbauen. Idealerweise in Form einer IT-Strategie, die sich insbesondere an den übergeordneten Digitalisierungszielen der Verwaltung ausrichtet.

Bei der konkreten Umsetzung von Digitalisierungsmaßnahmen und -Projekten ist der Kreis Soest auf einem vergleichsweise sehr 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 den vielen Vorteilen seiner elektronischen Rechnungsbearbeitung. Trotzdem bestehen auch für den Kreis Soest noch konkrete Verbesserungsmöglichkeiten, wenn auch vergleichsweise wenige.

Wesentlich für eine nachhaltige und erfolgreiche digitale Transformation ist auch beim Kreis Soest ein vorgeschaltetes sowie systematisches Prozessmanagement. Der Kreis ist auch hier im interkommunalen Vergleich weit vorangekommen, trotz einer bislang eher nicht zu hohen Ausstattung mit zentralen Stellen im Prozessmanagement.

Bei der IT-Sicherheit liegt der Kreis Soest insgesamt im Mittelfeld der Vergleichskommunen. Optimierungsmöglichkeiten bestehen neben technischen Maßnahmen vor allem im Sicherheitsmanagement. Dies hat der Kreis jedoch erkannt und entsprechende Verbesserungen angestoßen und teilweise bereits umgesetzt. Beim Punkt der Sicherheitsorganisation erreicht der Kreis Soest eine äußerst gute Position.

Die Rahmenbedingungen in der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises Soest bieten im interkommunalen viele Chancen, um zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT beizutragen. Der Kreis sollte seine bisherigen Optimierungsbemühungen in der örtlichen IT-Prüfung fortführen und daneben am Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit festhalten.

Bei der Digitalisierung seiner Schulen hat der Kreis Soest bis auf wenige Ausnahmen sehr gute Rahmenbedingungen geschaffen.

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:

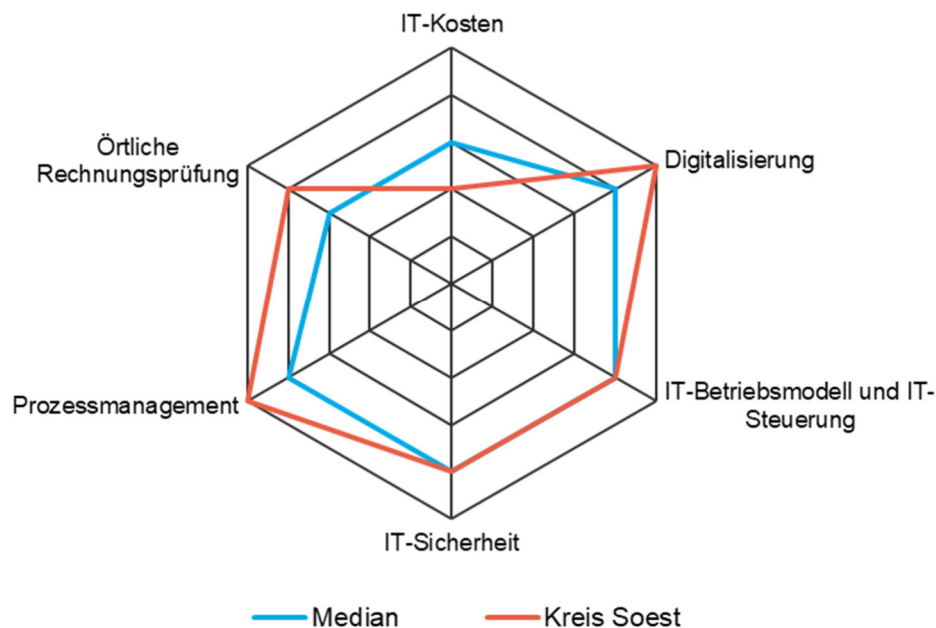
- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und -Kosten das Ergebnis eines zielgerichteten Steuerungsprozesses?
- **IT-Kosten:** Wie hoch ist der Ressourceneinsatz für die IT-Leistungen in der Kernverwaltung?
- **Digitalisierung:** Wie weit ist die digitale Transformation 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 Soest**. Innenliegende Werte bedeuten eine schwache Ausprägung bzw. hohe Kosten, außenliegende Werte eine starke Ausprägung bzw. niedrige Kosten. Der Median gibt die Werte wieder, den mindestens die Hälfte der Vergleichskreise erreichen.

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

IT-Profil im interkommunalen Vergleich



- ➔ Das IT-Profil des Kreises Soest ist bei hohen Kosten insgesamt stark ausgeprägt.

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

Im Gegensatz zu seiner eigenverantwortlich bereitgestellten sowie anderweitig beschafften IT kann der Kreis Soest auf Leistungen und Kosten der SIT lediglich einen begrenzten Einfluss ausüben. Innerhalb des hybriden IT-Betriebsmodells schöpft der Kreis die theoretischen Steuerungsmöglichkeiten in der Praxis jedoch vergleichsweise gut 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.*

Knapp ein Fünftel der von der gpaNRW betrachteten IT-Gesamtkosten sowie etwas über die Hälfte der IT-Sachkosten resultieren beim **Kreis Soest** aus der Abnahme von Leistungen des Zweckverbands SIT.

Dieser ist Anfang 2018 aus einem Zusammenschluss der bisherigen Zweckverbände KDZ Citkomm sowie KDZ Westfalen-Süd hervorgegangen. Neben dem Hochsauerlandkreis und dem Märkischen Kreis war der Kreis Soest bis 2018 Mitglied der Citkomm. Seitens der KDZ sind die Kreise Olpe und Siegen-Wittgenstein 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 den Kreis Soest insbesondere die zentralen kommunalen Fachanwendungen wie beispielsweise das Finanzwesen zur Verfügung. Demgegenüber liegen viele operative IT-

Aufgaben des Kreises Soest bei der Abteilung „IT und Verwaltungsdigitalisierung (10)“ selbst, die direkt der Landrätin zugeordnet ist.

Hier greift der Kreis Soest nach Bedarf auch auf Leistungen von weiteren externen IT-Dienstleistern, beispielsweise beim Netz und der Hardwareausstattung, zurück. Dies betrifft auch die technische Betreuung der Hard- und Software für die Ausstattung der Verwaltungsarbeitsplätze mit IT sowie einige kommunale Fachanwendungen.

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

- Gemäß Satzung vertritt der Kreis Soest im Rahmen der Stimmrechte seine Interessen gegenüber der SIT in den zweckverbandstypischen Organen Verbandsversammlung und Verwaltungsrat. Die Landrätin des Kreises Soest ist zudem Vorsitzende der Verbandsversammlung. Außerdem ist die operative IT des Kreises Soest 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 Soest die strategische Ausrichtung der SIT grundsätzlich mit.
- Der Kreis Soest 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 Soest 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 „kundenspezifisches Projektbudget“ (ehemals Kontokorrent) eingezahlt wird. Die Höhe des Betrags kann seitens des Kreises nicht gesteuert werden.
- Das Abrechnungssystem der SIT macht dem Kreis Soest 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 ebenfalls der Fall ist, wäre auch das Interesse des Kreises Soest an einer höheren Transparenz aufgrund seiner Eigentümerstellung berechtigt.

Damit sind die Möglichkeiten der IT-Steuerung seitens des Kreises Soest 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 Soest 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 aus Sicht der gpaNRW nach tatsächlicher Inanspruchnahme grundsätzlich vorteilhaft. Bei reinen Infrastrukturleistungen, wie z.B. dem Netzbetrieb, bietet sich eine pauschale Abrechnung für die Mitglieder des Zweckverbands allerdings weiterhin an.

Das überwiegend einwohnerbasierte Abrechnungssystem der SIT begünstigt außerdem diejenigen 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 Soest, da dieser mit seiner Zahl an IT-Standardarbeitsplätzen im Mittelfeld liegt.

Neben den Rahmenbedingungen des Zweckverbands hängen die Steuerungsmöglichkeiten für eine wirtschaftliche, sichere und sachgerecht ausgerichtete IT aber auch von den internen Gegebenheiten beim Kreis Soest 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 Soest an dieser Stelle auch eine sehr große Flexibilität, um seine IT-Leistungen bedarfsgerecht bereitzustellen bzw. zu beziehen. Gleichzeitig ist der Kreis Soest in der Lage seine IT-Kosten durch Veränderungen im Produkt- bzw. Leistungsportfolio direkt zu beeinflussen.

Vorteilhaft ist diesbezüglich, dass der Kreis Soest bereits auf eine formalisierte und übergreifende Gesamtstrategie zur Digitalisierung in Form einer „E-Government-Strategie“ zurückgreifen kann. Aus dieser ergeben sich auch Teilstrategien für die operative IT. Das systematische Bindeglied zwischen der übergeordneten Digitalisierungsstrategie und der operativen IT in Form einer formalisierten IT-Strategie steht jedoch noch aus. Allerdings sind die folgenden Aspekte erwähnenswert, was die zielorientierte Steuerung der IT sowie die Steuerungsunterstützung beim Kreis Soest angeht:

- Zwischen IT und Verwaltungsorganisation besteht eine sehr enge und häufig anzutreffende aufbauorganisatorische Verbindung durch eine gemeinsame Ansiedlung in einer Abteilung. Dies begünstigt erfahrungsgemäß einen geregelten und schnellen Informationsfluss zwischen diesen beiden wichtigen Querschnittsbereichen. Zusätzlich sorgen verbindliche Prozesse dafür, dass die Kooperation zwischen Organisation und IT systematisch erfolgt. Dies ist auch ein Ergebnis der in 2019 umgesetzten organisatorischen Restrukturierung, als die IT und die Verwaltungsorganisation zu einer Abteilung zusammengefasst wurden. Dabei sorgt auch der CDO im Büro der Landrätin konsequent dafür,

dass die beiden Bereiche sowie die Fachabteilungen systematisch miteinander kooperieren. Die operative IT versteht ihre Rolle hierbei klar als interner Auftragnehmer. Die Kerngedanken von ITIL⁷ sind hier die Basis für die konsequente Serviceausrichtung der IT.

- Die Kommunikation mit der Verwaltungsspitze ist durch wöchentliche direkte Abstimmungen zwischen der Landrätin und der Leiterin der Abteilung „IT und Verwaltungsdigitalisierung“ abgesichert. Darüber hinaus erfolgen themenbezogene Einladungen in den Verwaltungsvorstand. Außerdem findet ein regelmäßiger Austausch zu Digitalisierungsthemen mit dem CDO und weiteren Beteiligten alle 14 Tage statt.
- Steuerungsrelevante IT-Kosten- und Sicherheitsinformationen werden beim Kreis Soest seitens der Verwaltungsspitze aktiv und regelmäßig angefordert bzw. abgerufen. Darüber hinaus sind Service-Level-Agreements (SLA)⁸ geplant, die ein strukturiertes Berichtswesen ermöglichen sollen. Ein erstes SLA zwischen Landrätin und IT-Servicedesk ist bereits seit Juli 2022 aktiv. Entsprechende Quartalsberichte werden bereits gefertigt und zeitnah um regelmäßige Statusberichte z.B. zur IT-Sicherheit ergänzt.
- Einheitliche Ausstattungsstandards, nach denen interne Kunden ihren IT-Bedarf, insbesondere Hardware, decken können, existieren bereits. Zudem ist beim Kreis Soest beabsichtigt, dass über die interne Leistungsverrechnung (ILV) hinaus, die Fachabteilungen abnahmescharf über deren verursachte IT-Kosten seitens der zentralen IT informiert werden. Hierfür wird bereits jetzt auf entsprechende interne Kostenstellen und Kostenträger gebucht, während die Budgetverantwortung zentral bestehen bleibt.
- Der Kreis Soest prüft im Rahmen von „Make-or-buy“-Entscheidungen regelmäßig die Selbstwahrnehmung von konkreten IT-Services. Daraus folgt, dass beispielsweise Netzleistungen und Standardhardware nicht vom Hauptdienstleister abgenommen werden. Nach eigenen Angaben hat der Kreis Soest hierdurch an Schnelligkeit und Flexibilität gewonnen. Zwangsläufig erfolgt die Beschaffung von Standardhardware für den Kreis Soest nicht über das E-Procurement-Produkt der SIT mit Warenkorbfunktionen und vorgeschaltetem Rahmenvertrag.
- Fehlende, explizit eingerichtete Stellenanteile erschweren es dem Kreis Soest jedoch noch bestimmte Aufgaben des Lizenzmanagements systematisch wahrzunehmen. Ein Abgleich zwischen beschafften und tatsächlich im Einsatz befindlichen Lizenzen findet damit nicht regelmäßig, sondern eher bedarfsweise statt. Nach eigenen Angaben soll das Lizenzmanagement auch in 2023 personell und softwareunterstützt ausgebaut werden. Damit soll auch sichergestellt werden, dass Informationen über nicht mehr benötigte oder ungenutzte Lizenzen zum zentralen Lizenzmanagement gelangen.
- Störungen bzw. Störfälle beim Einsatz von IT werden beim Kreis Soest systematisch erfasst und überwiegend durchgängig dokumentiert sowie routiniert ausgewertet.

In der Praxis schöpft der Kreis Soest damit die theoretischen Steuerungsmöglichkeiten seines hybriden Betriebsmodells, trotz fehlender IT-Strategie, bereits vergleichsweise gut aus.

⁷ Best-Practice-Leitfaden und weit verbreiteter Standard im IT-Service-Management

⁸ Dienstgütevereinbarung zwischen Auftraggeber und IT-Dienstleister.

→ Empfehlung

Der Kreis Soest 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 durch eine formalisierte 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.

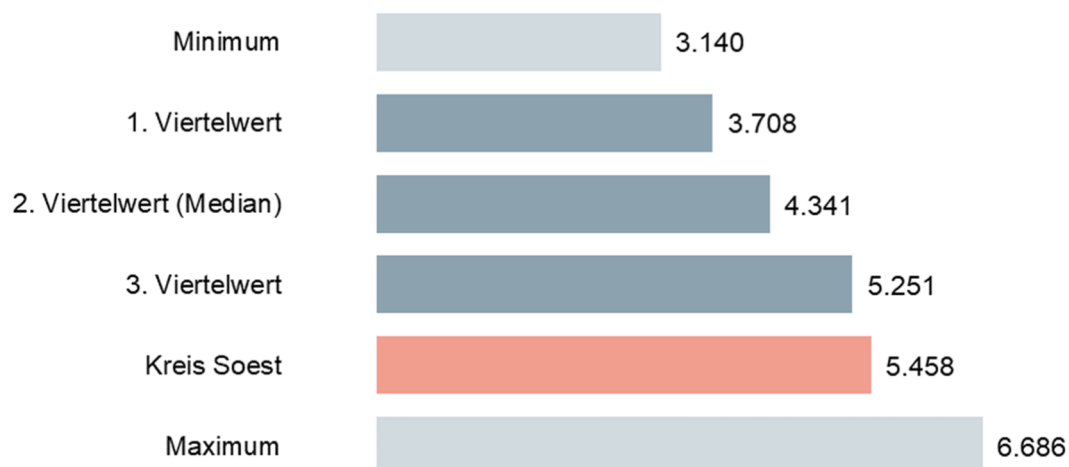
→ Feststellung

Die IT-Kosten beim Kreis Soest sind im interkommunalen Vergleich hoch. Einerseits sind sie durch den Fortschritt bei der Digitalisierung der Verwaltung und die dafür erforderliche IT-Sicherheit begründet. Andererseits spielen die Kosten des Hauptdienstleisters eine Rolle, insbesondere bei den kommunalen Fachanwendungen.

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 Soest** 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:



Mehr als drei Viertel der geprüften Kreise stellen die IT zu niedrigeren Kosten als der Kreis Soest zur Verfügung. Um einzuschätzen, inwiefern das dargestellte Ergebnis den IT-Leistungen des Kreises Soest tatsächlich gerecht wird, ist es erforderlich, nachstehende Vergleichsgrößen ergänzend mit zu betrachten:

- IT-Endgeräte:

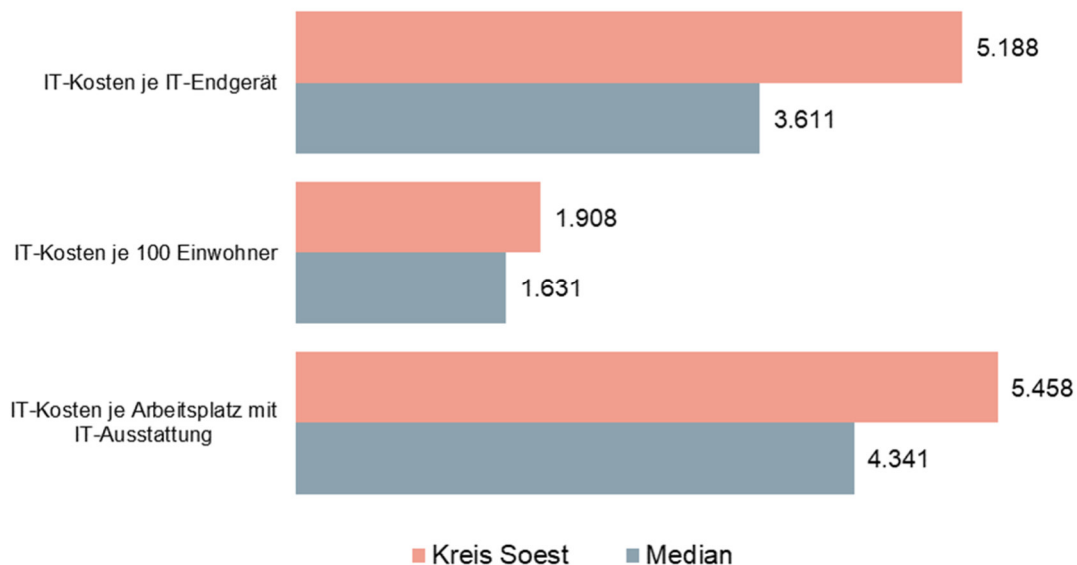
Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität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

- Einwohner:

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

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

IT-Kosten in alternativen Bezugsgrößen in Euro 2020



Die Kennzahlen des Kreises Soest weisen im Einwohnerbezug eine etwas andere Tendenz auf als beim Bezug auf Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung oder Endgeräte. Es zeigt sich, dass die Kosten im Einwohnerbezug weniger hoch sind als bei den Endgeräten oder Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung. Dies ist darin begründet, dass die Bezugsgrößen unterschiedlich stark ausgeprägt sind:

- Der Kreis Soest stattet innerhalb der Kernverwaltung unauffällig viele Arbeitsplätze mit IT aus. Der Kreis Soest stellt mit 34,96 IT-Standardarbeitsplätzen je 10.000 Einwohner den Median.
- Für diese Arbeitsplätze stellt der Kreis Soest auffällig wenige IT-Endgeräte bereit. Auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung entfallen lediglich 1,05 IT-Endgeräte. Es gibt nur vier Kreise, die noch weniger Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz im Einsatz haben. Der Kreis Soest hat es auch aufgrund seiner strategischen Ausrichtung bei Themen wie New Work⁹ und Desktop-as-a-Service¹⁰ sowie Bring-your-own-device¹¹ geschafft, dass vergleichsweise wenig Doppelausstattung im Einsatz ist.

IT-Kosten steigen oder fallen aber 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.

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

⁹ Hier: Durch die Digitalisierung geprägter Wandel der Arbeit in der öffentlichen Verwaltung.

¹⁰ Damit können Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von unterschiedlichen Geräten aus auf die Systeme des Kreises zugreifen.

¹¹ Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können über abgesicherte Strukturen mit privaten Geräten auf die Systeme des Kreises zugreifen.

IT-Kostenbestandteile in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Kreis Soest	19,26	77,29	3,45
Interkommunaler Durchschnitt	22,33	73,72	3,95

Der Kreis Soest 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 Soest 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 Soest stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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

Kostenarten	Kreis Soest	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Personalkosten	1.053	780	924	1.145	31
Sachkosten	4.224	2.793	3.214	3.994	31

Während die Personalkosten etwas über dem Median liegen sind die Sachkosten beim Kreis Soest höher als bei drei Viertel der geprüften Kreise.

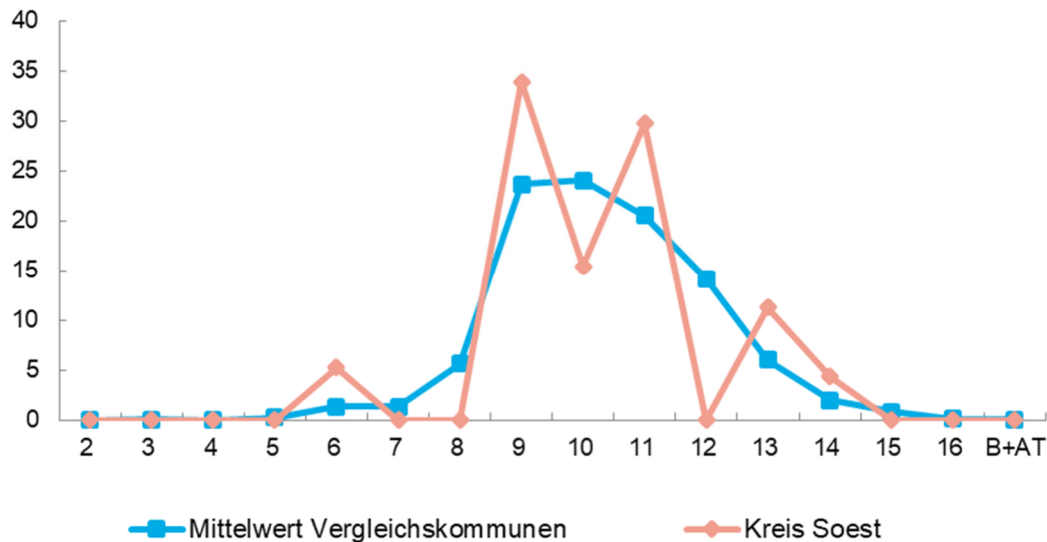
Ob die Personalkosten angemessen sind, hängt von der Anzahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie deren Vergütung- bzw. Besoldung ab.

Die quantitative Personalausstattung des Kreises Soest ist im interkommunalen Vergleich nicht zu gering. So entfallen auf eine IT-Vollzeit-Stelle rein rechnerisch 72,11 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 Soest weniger Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung als die überwiegende Zahl der geprüften Kreise. Dies gilt übrigens auch für die Anzahl der IT-Endgeräte. Die quantitative Personalausstattung lässt sich jedoch insbesondere dadurch begründen, dass bei den oben genannten neuen Arbeitsweisen im Hintergrund für adäquate Sicherheitsstrukturen gesorgt werden muss. Dies kann bei dem im Kreis Soest bestehenden Betriebsmodell nicht nur durch Sachmittel sondern vor allem mithilfe von IT-Personal sichergestellt werden. Auch deshalb wurden im Laufe des Jahres 2020 zusätzliche Stellen in der Abteilung IT und Verwaltungsdigitalisierung eingerichtet. Zudem ist, wie weiter unten ausgeführt, das Niveau bei der IT-Sicherheit im Kreis Soest bereits hoch. Gemäß dem Grundsatz, dass Sicherheit kostet, sind auch hier Gründe für die personelle Situation zu suchen.

Nachstehend vergleicht die gpaNRW die IT-Entgelt- und Besoldungsstruktur des Kreises Soest mit dem durchschnittlichen Niveau aller geprüften Kreise. Zur vereinfachten Darstellung haben wir die in der Wertigkeit vergleichbaren Entgelt- und Besoldungsgruppen jeweils zusammengefasst. Aufgrund der unterschiedlichen Betriebsmodelle und den damit verbundenen unterschied-

lichen 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 Soest weicht etwas vom Durchschnitt der Kreise ab. Es konzentriert sich bei den Besoldungs- und Vergütungsgruppen E / A 9 und E / A 11 und ist damit insgesamt aber unauffällig.

- Die Personalkosten beim Kreis Soest resultieren aus einer erhöhten aber begründeten personellen Ausstattung und einem unauffälligen Besoldungs- und Entgeltniveau.

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 Um-lage, 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 Soest** machen rund 44 Prozent seiner gesamten IT-Kosten aus.

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

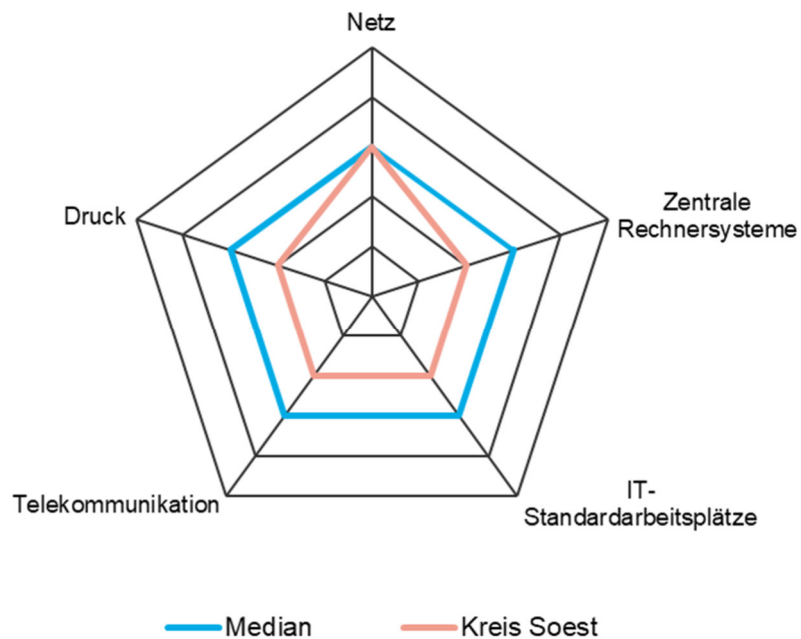
Kosten IT-Grunddienste je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020



Die Kosten des Kreises Soest für die Bereitstellung seiner IT-Grunddienste liegen bei 2.414 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. 19 der geprüften Kreise weisen geringere Kosten als der Kreis Soest auf.

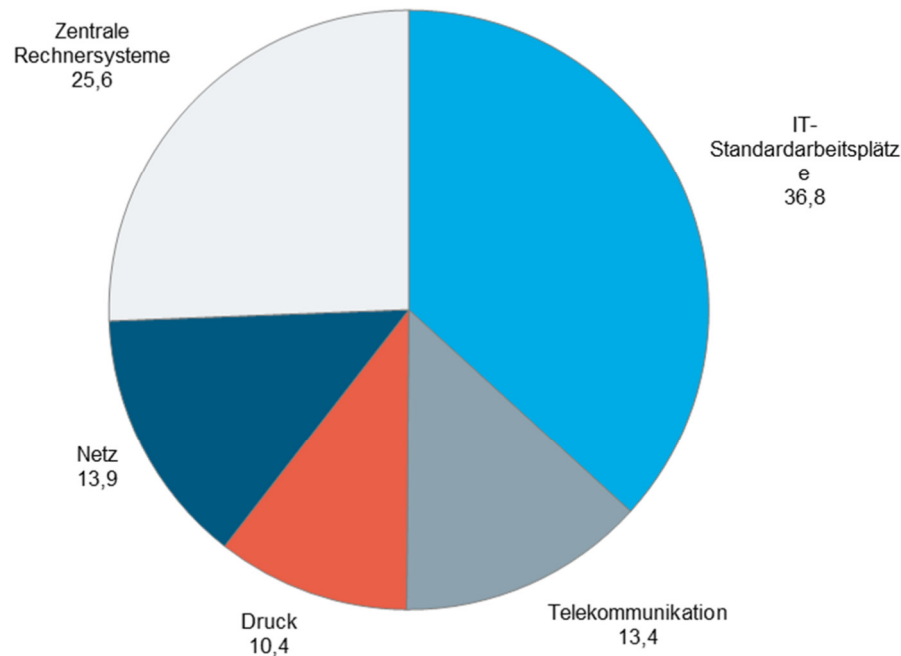
Das nachstehende Netzdiagramm stellt die Kostensituation für den Kreis Soest in den einzelnen Leistungsfeldern innerhalb der IT-Grunddienste dar. Die Lesart ist ebenso wie in Kapitel 3.3 dargestellt.

Kostensituation in den Leistungsfeldern der IT-Grunddienste 2020



Bis auf die Netzkosten sind alle Leistungsfelder mit ihren Kosten über dem Median. Die nachfolgende Grafik gibt Aufschluss darüber, wie stark der Einfluss der vorgenannten Leistungsfelder auf die Kostensituation innerhalb der IT-Grunddienste des Kreises Soest ist.

Kostenverteilung innerhalb der IT-Grunddienste in Prozent 2020



Die Leistungsfelder IT-Standardarbeitsplätze, Zentrale Rechnersysteme und Telekommunikation beeinträchtigen das Kostenergebnis mit fast 76 Prozent maßgeblich. In diesen Kosten sind kaum Leistungen der SIT enthalten. Somit sind die Gründe für die Höhe beim Kreis Soest selbst zu suchen. Die Kosten der belastenden Leistungsfelder werden im Folgenden näher betrachtet:

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

Leistungsfelder	Kreis Soest	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
IT-Standardarbeitsplätze	1.030	610	934	1.053	29
Zentrale Rechnersysteme	657	320	425	610	29
Telekommunikation	374	234	300	405	29

Mit der strategischen Ausrichtung des Kreises Soest hin zum mobilen Arbeiten, auch mit privaten IT-Endgeräten, gehen erhöhte Anforderungen an die IT-Sicherheit einher. Damit steigen die Anforderungen an Technik und Organisation für die eingesetzten Systeme. Entsprechend wurde und wird die zugrundeliegende Infrastruktur weiter ausgebaut. Dies verursacht für den Kreis Soest erhöhte IT-Kosten, bei den Sachkosten insbesondere erhöhte Abschreibungswerte. Den erhöhten Gesamtkosten steht jedoch ein vergleichsweise gutes IT-Sicherheitsniveau gegenüber, siehe weiter unten im Kapitel „IT-Sicherheit“. Daher leitet die gpaNRW aus den erhöhten Kosten für dieses Leistungsfeld keinen zwingenden Handlungsbedarf ab.

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 Soest** machen einen Anteil von rund 56 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 Soest liegen je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung bei 3.044 Euro und damit weit über dem dritten Viertelwert. 86 Prozent der Kosten für Fachanwendungen resultieren aus Sachkosten. Diese sind maßgeblich durch die abgerechneten Leistungen des Zweckverbands SIT geprägt.

Wie bereits oben dargelegt werden die Fachanwendungskosten sehr durch das überwiegend einwohnerbasierte Abrechnungssystem der SIT beeinflusst. Über zwei Drittel der SIT-Kosten entfallen beim Kreis Soest allein auf die Verbandsumlage, die überwiegend aus fixen Gemein- und Overheadkosten besteht. Der Kreis Soest trägt damit, wie auch die anderen ehemaligen Mitgliedskreise des Zweckverbands Citkomm, trotz verhältnismäßig geringer Abnahme von SIT-Leistungen anteilmäßig mehr Umlage als z.B. die ehemaligen Kreise der kdz. Hier liegt der Anteil der Verbandsumlage aufgrund der insgesamt höheren Abnahme von SIT-Leistungen bei lediglich einem Drittel. Es besteht für den Kreis Soest 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 Soest nicht abschließend geurteilt werden.

Inwiefern die eingesetzten IT-Ressourcen die verwaltungsweiten Kernprozesse des Kreises Soest tatsächlich unterstützen, kann die gpaNRW an dieser Stelle nicht abschließend bewerten. Allerdings deuten die insgesamt positiven Ergebnisse in den nachfolgenden Kapiteln darauf hin, dass der Kreis Soest die digitale Transformation seiner Verwaltung erfolgreich mit IT vorantreiben konnte und kann. Fraglich ist jedoch, ob dies, anders als bei der Digitalisierung der Arbeitsplätze, bei der Digitalisierung der Kernprozesse nicht auch zu geringeren IT-Kosten erfolgen könnte. Je höher die Fachanwendungskosten ausfallen, desto größer ist aus Sicht der gpaNRW der Bedarf, diesen Nutzen nachzuweisen. Damit der Kreis diese Bewertung selbst vornehmen kann, sind zunächst systematische Prozessbetrachtungen erforderlich. Hier ist der Kreis Soest bereits weit vorangeschritten. Auf der anderen Seite sollte der Kreis Soest aufgrund des großen

Kostenanteils der SIT-Leistungen, beispielsweise in einer, bereits oben empfohlenen, IT-Strategie insbesondere sein Betriebsmodell bewerten und über grundsätzliche „make-or-buy“-Aspekte entscheiden.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte die hohen Fachanwendungskosten durch entsprechende gegenüberstehende Leistungen rechtfertigen können und die strategische Ausrichtung seines Betriebsmodells überprüfen.

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.

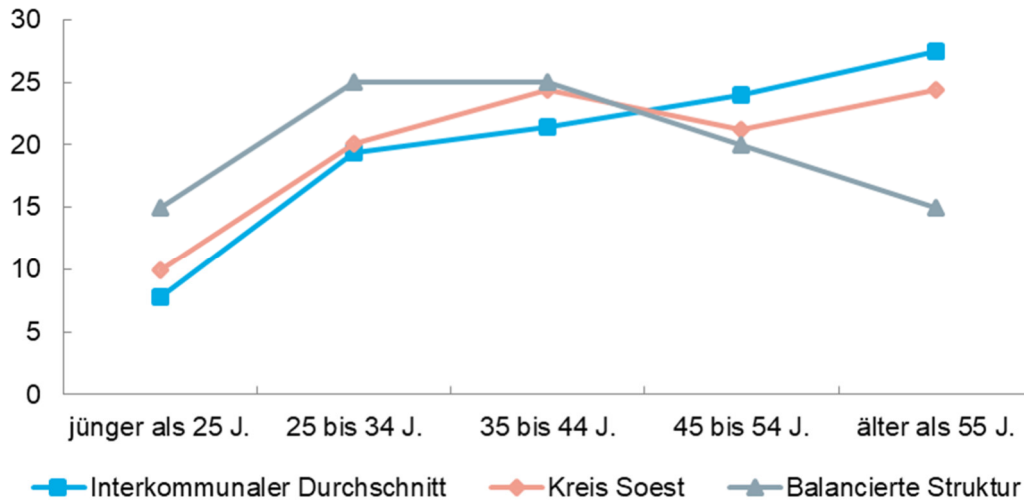
3.3.3.1 Demografische Ausgangslage

Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)¹² 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 Soest** der balancierten Altersstruktur sowie der durchschnittlichen Altersstruktur der Kreise gegenüber.

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

¹² 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

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung in Prozent 2021



- Die Altersstruktur der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beim Kreis Soest ist ähnlich risikobehaftet wie bei den meisten der geprüften Kreise. Deshalb gibt die Situation einen zusätzlichen Anlass die Digitalisierung innerhalb der Kreisverwaltung voranzutreiben.

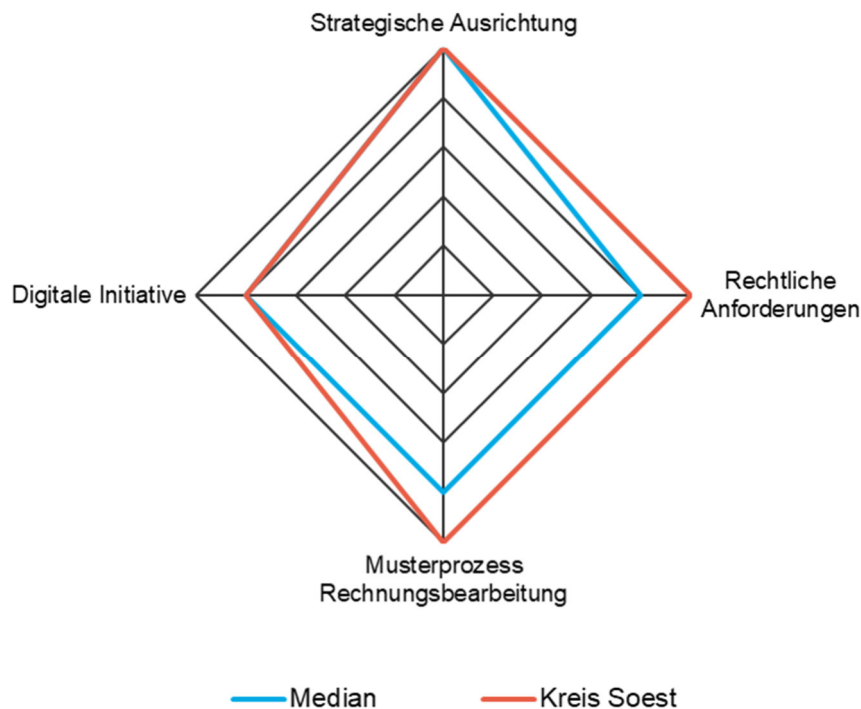
3.3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

Stand der Digitalisierung 2022



- ➔ Der Kreis Soest ist bei der digitalen Transformation insgesamt sehr weit. Es gibt vergleichsweise wenige Punkte, bei denen sich der Kreis weiter verbessern kann. Diese betreffen überwiegend Aspekte, die auch beim größten Teil der anderen geprüften Kreise optimiert werden können.

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.

- ➔ Die Steuerung der digitalen Transformation beim Kreis Soest findet auf Basis einer sehr guten Grundlage statt. Damit sind die Chancen für eine bedarfsgerechte digitale Transformation beim Kreis sehr groß.

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.*

Beim **Kreis Soest** ist die Verantwortung für die digitale Transformation bei der Landrätin verortet. Für die konkrete Umsetzung ist der Chief Digital Officer (CDO) im Büro der Landrätin zuständig, der mit hinreichenden Weisungsrechten innerhalb der Verwaltung ausgestattet worden ist. Eine enge Verzahnung mit dem strategischen Geschäftsprozessmanagement, der Organisation und der IT des Kreises Soest ist gegeben.

Die aktuelle E-Government-Strategie des Kreises Soest nimmt die Handlungserfordernisse in den Blick, die sich aus strategischen Themen wie z.B. dem demografischen Wandel ergeben. Darüber hinaus wirken sich die Inhalte und Ziele des Zukunftskonzepts und der Nachhaltigkeitsstrategie des Kreises Soest auf die strategische Ausrichtung bei der digitalen Transformation aus. Dabei werden die strategischen Ziele, die Handlungsfelder sowie die operativen Ziele und konkreten Maßnahmen jährlich überprüft und aktualisiert.

Beim Kreis Soest haben viele weitere strategische Aspekte einen großen Einfluss auf Digitalisierungs- und damit IT-Vorhaben. Insgesamt hebt sich der Kreis damit interkommunal gesehen hervor, wobei insbesondere die folgenden Punkte erwähnenswert sind:

- Der Kreis Soest ist Teil der „Digitalen Modellregion Soest“. Mit der Leitkommune Stadt Soest und den beteiligten Städten Iserlohn und Lippstadt gehört der Kreis zu einer der fünf digitalen Modellregionen in NRW. Die Kommunen im Kreis Soest haben sich außerdem im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit im Jahr 2021 dazu entschlossen, einheitliche digitale Verfahrensabläufe einzurichten. Das Projekt wird zum größten Teil über Fördermittel finanziert, wobei der Kreis Unterstützung durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) erhält. Ziele sind unter anderem ein besserer Austausch, eine einfachere Unterstützung bei personellen Engpässen sowie die Steigerung der Effizienz in den einzelnen Kommunen beispielsweise bei der Software und dessen Administration. Das Projekt wirkt unterstützend auf die Aspekte der Digitalen Modellregion.
- Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird beim Kreis Soest auch durch Angebote zur Telearbeit, Homeoffice, Mobiles Arbeiten etc. konkretisiert. Hier hat sich der Kreis Soest zum "Familienfreundlichen Unternehmen" zertifizieren lassen. Außerdem wird das sogenannte „New Work Konzept“ mit Aspekten des mobilen Arbeitens, Desksharing und agilen Arbeitsmethoden umgesetzt. Bereits in den 1990er Jahren hat der Kreis erste Modellprojekte zum mobilen Arbeiten bzw. damals noch Telearbeit durchgeführt. Mittlerweile gilt bei der Nutzung eines mobilen Arbeitsplatzes aus privaten/familiären Gründen das Prinzip „Bring Your Own Device“.
- Der Kreis Soest hat für sich erkannt, dass die digitale Transformation auch die Arbeitsweise in seiner Verwaltung verändert. Deshalb hat er unter dem Dach der Initiative Neue

Qualität der Arbeit (INQA) einen Experimentierraum eingerichtet, um innovative Arbeitskonzepte und agile Arbeitsmethoden ausprobieren zu können. Mit dem Projekt „AgilKom“ werden unter Beteiligung des Kreises Soest konkrete Lösungsansätze für die anstehenden Veränderungsprozesse entwickelt. Bei der Kreisverwaltung Soest soll darauf aufbauend ein neues Konzept zur Führung und Führungskultur entstehen. Dabei erhofft sich der Kreis, dass das Potenzial der Digitalisierung genutzt werden kann, um die Flexibilität und Effizienz in seiner Verwaltung weiter zu erhöhen.

- Der Kreis Soest ist bereits seit 2001 nach DIN EN ISO 9001 für sein Qualitätsmanagement-System zertifiziert. Dies wirkt sich beispielsweise auf Bearbeitungszeiten oder in der Umsetzung von Digitalisierungsprojekten sowie beim Prozessmanagement aus.
- In 2019 wurde die Rahmenvereinbarung zur „Gestaltung des Digitalen Wandels“ von der Landrätin in Kraft gesetzt. Enthalten sind wichtige Grundsätze für die sich verändernde Arbeitsumgebung beispielsweise durch optimierte und digitalisierte Prozesse.
- Bei der KGSt nimmt der Kreis Soest am Vergleichsring zur Digitalisierung bei Kreisen und Landkreisen regelmäßig teil. Aus dem interkommunalen Netzwerk kann der Kreis Soest neue Impulse aus der vergleichenden Betrachtung mit anderen gewinnen und stellt sich zudem selbstkritisch dem Vergleich.

Vor diesem Hintergrund nimmt der Kreis Soest seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter frühzeitig und systematisch auf den Weg der digitalen Transformation mit. Neben dem CDO informieren digitale Lotsen, Digitalisierungsgruppen und projektbezogene Arbeitsgruppen über laufende Projekte. Dabei hilft ihnen das zentrale Projektmonitoring. Im Intranet werden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zudem laufend informiert und bei Einführung neuer Software oder Fachverfahren wird bedarfsgerecht geschult.

3.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

➔ Feststellung

Der Kreis Soest kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Das Online-Angebot des Kreises ist zudem bereits sehr groß.

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

- **Elektronischer Zugang:** Ein Kreis sollte einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet und die Zugangswege veröffentlicht haben. Er muss eine Verschlüsselung anbieten und elektronische Dokumente hierüber empfangen können.
- **De-Mail:** Ein Kreis sollte einen De-Mail Zugang eröffnet haben.
- **Online-Angebot:** Ein Kreis sollte auf seiner Homepage einen Großteil seiner Dienstleistungen als Online-Service oder Formular elektronisch bereitstellen.
- **E-Payment:** Ein Kreis sollte elektronische Bezahlungsmöglichkeiten anbieten.

- **Elektronische Rechnungen:** Ein Kreis sollte Rechnungen im XRechnung-Format empfangen und verarbeiten können.
- **„Roadmap“ OZG:** Ein Kreis sollte einen Fahrplan für die zielgerichtete Umsetzung des OZG besitzen.

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

Der Kreis Soest 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. Beim Kreis Soest bestehen wenige Möglichkeiten, der Intention des Gesetzgebers noch besser gerecht zu werden.

Dies betrifft in erster Linie den Ausbau der online angebotenen Leistungen. Der Kreis Soest 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 Soest 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 Soest einen Meilenstein erreicht und setzt einige OZG-Leistungen im Service-Portal mithilfe der Lösung der SIT um. Dieses Angebot weitet der Kreis kontinuierlich aus. Sofern Leistungen gebührenpflichtig sind, werden damit direkt ePayment-Bezahlungsfunktionen mithilfe der SIT verknüpft.

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 Beteiligten. 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 Soest letztendlich eigenständig digitalisieren muss. Über eine solche detaillierte Roadmap verfügt der Kreis Soest bewusst noch nicht. Nur wenige Kreise haben bisher ihren eigenen Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG vollständig und verbindlich beschrieben. Allerdings erfolgt die Umsetzung der OZG-Vorgaben beim Kreis Soest über verschiedene Projekt- bzw. Maßnahmenpläne. Zudem hat der Kreis für sich die Priorität gesetzt, zunächst zu allen OZG-Leistungen des Kreises einen digitalen Zugang zu ermöglichen. Dabei werden bereits mögliche End-to-End-Prozesse und die Einbindung der E-Akte berücksichtigt. Eine weitere Festlegung des Kreises ist, dass die Anbindung der Internetseite und des Serviceportals an den Portalverbund.NRW forciert werden soll, um die Suche nach Verwaltungsservices des Kreises Soest zu vereinfachen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte weiterhin und systematisch darauf hinarbeiten, für noch mehr Antragsverfahren strukturierte und vollständige Datensätze zu erhalten zwecks medienbruchfreier interner Weiterverarbeitung.

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 Soest profitiert bereits sehr von den Vorteilen seiner digitalen Rechnungsbearbeitung.

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

Anforderung	Status des Kreises Soest	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
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 Soest hat sich der elektronische Rechnungsworkflow mittlerweile bis auf wenige Ausnahmen verwaltungsweit etabliert. Dies bietet einen Mehrwert im Bearbeitungsablauf gegenüber der bisherigen analogen Bearbeitung. Ein automatisierter Abgleich zwischen Rechnungs- und Auftragsdaten erfolgt noch nicht. Damit verzichtet der Kreis Soest derzeit auf eine Schnittstelle zum Bestellwesen und einen automatisierten Abgleich zwischen gebuchter Bestellung und Eingangsrechnung. Allerdings führen diesen automatisierten Datenabgleich bisher nur äußerst wenige Kreise durch.

→ Empfehlung

Der Kreis Soest sollte den automatischen Abgleich zwischen Rechnungs- und Auftragsdaten nutzen, um die Sachbearbeitung von weiteren manuellen Tätigkeiten zu entlasten.

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 Soest 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.

Die technischen Voraussetzungen für ein verwaltungsweites Dokumentenmanagement beim **Kreis Soest** liegen bereits vor. Auf dieser Basis erfolgt die elektronische Aktenführung, die mittels eines Rollout-Plans schrittweise für die Gesamtverwaltung eingeführt wird. Hauptsächlich werden in den Abteilungen die Fachverfahren als zunächst führendes System eingesetzt und die betreffenden Daten mit einer Schnittstelle an das zentrale DMS des Kreises übergeben.

Außerdem bietet der Kreis Soest bereits einige interne und externe Leistungen völlig medienbruchfrei an. Beispielsweise ist der Digitalisierungssachstand in der Bauaufsicht sehr weit. So gehört der Kreis Soest zu den wenigen Kreisen in NRW, die die Möglichkeiten der digitalen Bauaufsicht bereits zu einem großen Teil ausschöpfen.

Weitere Einzelheiten zur Digitalisierung in den Abteilungen finden sich in den fachlichen Berichtsteilen der unterschiedlichen 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.

➔ Feststellung

Der Kreis Soest hat sehr gute Rahmenbedingungen für ein systematisches Prozessmanagement etabliert, trotz eines bislang eher sparsamen Einsatzes von zentralem Personal.

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)¹³ 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 Soest** 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 Soest	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Strategische Vorgaben	erfüllt	7 von 31
Personalausstattung	teilweise 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	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

¹³ 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.

in der Einführung befinden, erfüllen sie derzeit oftmals nur Teilanforderungen. Der Kreis Soest kann demgegenüber bereits durch günstige Rahmenbedingungen punkten, die er in der letzten Zeit bewusst für sich geschaffen hat.

Der Kreis hat insbesondere früh erkannt, dass seine Digitalisierung auf vorab optimierten Prozessen aufsetzen muss. Strategischer Rahmen ist die regelmäßige Zertifizierung nach der DIN ISO 9001, die die Kreisverwaltung Soest seit 2001 als einziger Kreis flächendeckend durchführt. Das aktuelle Zertifikat ist bis Juni 2025 gültig. Im Rahmen der QM-Audits werden die Prozesse beim Kreis durchgehend überprüft. Somit ist die laufende Optimierung und Innovation bei den Geschäftsprozessen innerhalb der Kreisverwaltung strategisch fest verankert.

Das zentrale Prozessmanagement ist in der Abteilung IT und Verwaltungsdigitalisierung im Sachgebiet Organisation verortet. Darüber hinaus gibt es in den einzelnen Dezernaten dezentrale QM-Beauftragte. In der Regel finden dezentral Prozessdokumentationen und Anpassungen anlassbezogen statt. Prozessanalysen finden dagegen eher in Organisations- und Digitalisierungsprojekten statt. Für die QM-Prozesse besteht beim Kreis Soest eine Modellierungsrichtlinie, die bei Prozessaufnahmen als Rahmen dient.

Beim Kreis Soest existiert eine Prozesslandkarte mit den Kernprozessen der Abteilungen. Dabei wird der Kreis durch eine im kommunalen Raum verbreitete Software unterstützt. Zukünftig sollen in einem internen Prozessportal alle relevanten Dokumente hinterlegt werden. Langfristiges Ziel ist hier auch die Aufnahme von Stütz- und Steuerungsprozessen sowie in Zukunft eine etwaige Stellenbemessung über das Prozessportal.

Für zentrale Aufgaben des Prozessmanagements stehen maximal zwei Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Die meisten der geprüften Kreise, die ähnlich viele zentrale Stellenanteile gemeldet haben, geben an, dass damit ein nachhaltiges Prozessmanagement erschwert wird. Auch aus Sicht des Kreises Soest sind die verfügbaren Ressourcen für ein dauerhaftes und verwaltungsweites Prozessmanagement noch nicht ausreichend.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte für ein dauerhaftes und verwaltungsweites Prozessmanagement seine bisherige personelle Ausstattung kritisch hinterfragen.

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 liegt beim Kreis Soest insgesamt im Mittelfeld. Optimierungsmöglichkeiten bestehen neben technischen Maßnahmen vor allem im Sicherheitsmanagement. Dies hat der Kreis bereits erkannt und entsprechende Verbesserungen angestoßen. Demgegenüber erreicht der Kreis Soest eine äußerst gute Position bei der Sicherheitsorganisation.

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 Soest** erfüllt sind.

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

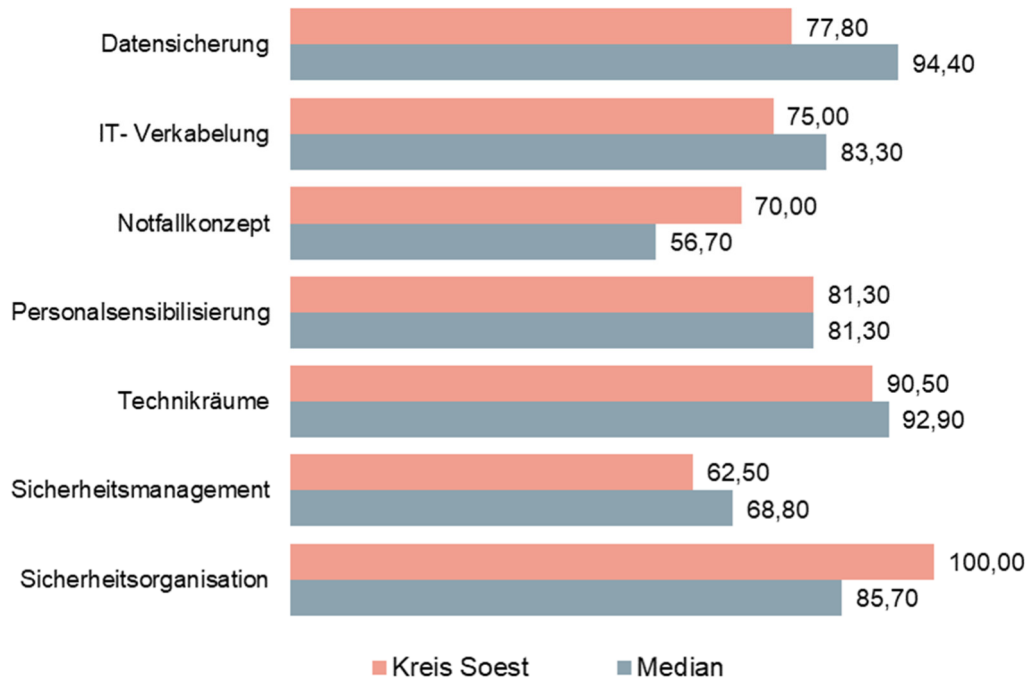
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Mit den umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt der Kreis Soest im interkommunalen Vergleich eine Position im mittleren Bereich ein. Der mit dieser Prüfung festgestellte Gesamterfüllungsgrad beträgt 80,0 Prozent, der Median liegt derzeit bei 80,60 Prozent.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Der Kreis Soest kann, im Gegensatz zu den meisten der geprüften Kreise, bereits sehr bei organisatorischen und konzeptionellen Aspekten der IT-Sicherheit punkten. Daneben bestehen Möglichkeiten, sich in technischen Punkten weiter zu optimieren. Diese hat der Kreis jedoch bereits im Blick und entsprechende Optimierungsmaßnahmen sind bereits initiiert. Allerdings hat sich der Kreis Soest insgesamt seit der letzten überörtlichen IT-Prüfung durch die gpaNRW bei seiner IT-Sicherheit positiv weiterentwickelt. Dies ist insbesondere auch das Ergebnis der in 2019 umgesetzten organisatorischen Restrukturierung der IT und Verwaltungsorganisation in einer Abteilung sowie nachfolgender Stellenbesetzungen im IT-Service des Kreises.

Das insgesamt gute Sicherheitsniveau beim Kreis Soest wird teilweise 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. Allerdings sind insbesondere die folgenden Aspekte in eigener Verantwortung des Kreises Soest nennenswert, was die Thematik der IT-Sicherheit angeht:

- Anfang 2023 wurde die Stelle des Informationssicherheitsbeauftragten¹⁴ (ISB) neu besetzt. Der Fokus hat sich vom bisherigen Verwaltungshintergrund hin zur akademischen Qualifikation als Informatiker geändert.
- Dies gilt auch für das Business Continuity Management¹⁵ (BCM), für das Ende 2022 erstmals Stellenanteile eingerichtet wurden.

¹⁴ Insbesondere zuständig für die Verbesserung der Informationssicherheit, insbesondere Beratung der Verwaltungsspitze durch Berichte etc..

¹⁵ Ganzheitliche Abläufe, um Unterbrechungen der IT zu minimieren

- Der Kreis Soest strebt mittelfristig für seinen Informationsverbund eine Zertifizierung gemäß BSI-Grundschutz¹⁶ für seine IT an. Dieses Ziel wurde von der Behördenleitung strategisch beschlossen.

Der IT-Service des Kreises nimmt zudem unter Berücksichtigung von externen Meldungen laufend eine Einschätzung vor, welche sicherheitstechnischen Probleme auf die Kreisverwaltung zukommen könnten. Weiter erfolgen regelmäßige Informationen durch den Informationssicherheitsbeauftragten, z.B. durch direkte Ansprachen in den Abteilungen. Zudem ist von allen Mitarbeitenden der Kreisverwaltung das Sicherheitstraining (BITS) einmal im Jahr verpflichtend zu absolvieren.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte die angestoßenen Maßnahmen zur weiteren Optimierung seiner IT-Sicherheit fortführen, auch um die strategisch angestrebte Zertifizierung gemäß BSI-Grundschutz zu erreichen.

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“.

¹⁶ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, damit könnte der Kreis Soest die Informationssicherheit seines Managementsystems nachweisen

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 Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung mit Bezug zur IT sind beim Kreis Soest insgesamt bereits vergleichsweise gut.

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

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

Das Prüfungsamt des **Kreises Soest** 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 Soest 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	Ja	16 von 31
Rollen- und Berechtigungskonzepte	Ja	22 von 31
Anwendungslizenzen	Nein	9 von 31
Weitergehende Aspekte der Informationssicherheit (Technisch organisatorische Regelungen und Maßnahmen, Schutzbedarf der eingesetzten IT-Systeme und Infrastrukturräume, Notfallvorsorge)	Ja	13 von 31

Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Soest hat in den letzten fünf Jahren etwas mehr Prüfhandlungen im Zusammenhang mit der Informationstechnik durchführen können als die meisten Vergleichskreise. Und dies trotz einer vorübergehenden Phase, in der die zuständige Stelle nicht personal ausgefüllt werden konnte.

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

Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Soest sichert die verpflichtenden Prüfhandlungen ab. Dies resultiert auch 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 die von der SIT beschafften und relevanten Programme einschließlich wesentlicher Programmänderungen übernommen.

Die übrigen oben aufgeführten Prüf Aspekte haben auch ohne eine unmittelbare gesetzliche Verpflichtung eine praktische Relevanz. Sie können wesentlich dazu beitragen, die IT der Kommune sicher und die zugrundeliegenden Prozesse effizienter zu machen. Dabei ist die Auflistung keinesfalls abschließend. Die meisten der Prüf Aspekte lassen sich zudem indirekt aus gesetzlichen Prüfaufträgen ableiten. Dazu zählen insbesondere die in § 104 GO NRW verankerten Aufgaben, wie die Prüfung der Wirksamkeit interner Kontrollen im Rahmen des internen Kontrollsystems, die laufende Prüfung der Vorgänge in der Finanzbuchhaltung zur Vorbereitung der Prüfung des Jahresabschlusses sowie die Prüfung der Zweckmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung.

Im Hinblick auf diese Prüf Aspekte ist der Kreis Soest gut aufgestellt. Gleichwohl besteht Potenzial, Prüfhandlungen zu vertiefen und auszuweiten, um IT-Sicherheitsrisiken weiter zu reduzieren sowie die zunehmend digital ablaufenden Verwaltungsprozesse transparent zu machen und abzusichern. Für die örtliche IT-Prüfung kann der Kreis Soest dabei auf weniger als eine Vollzeit-Stelle zurückgreifen. Damit besitzt der Kreis eine durchschnittliche personelle Grundlage mit der er einen grundsätzlich systematischen und risikoorientierten Prüfungsansatz verfolgen kann. Dabei ist die für die Prüfungen zuständige Person vom Fach und besitzt tiefe IT-Kenntnisse. Weitere Personen in der örtlichen Rechnungsprüfung sollen zudem Schulungen für Themen der IT-Prüfung erhalten. Der Kreis Soest strebt damit langfristig ein beratend-begleitendes Konzept an, anders als eine ausschließlich vergangenheitsorientierte IT-Prüfung.

Die Prüfhandlungen, bei denen die IT nicht selbst im Fokus steht, führt der Kreis Soest bereits mit IT-Unterstützung durch. Dazu gehören auch Massendatenanalysen mittels eines verbreiteten Fachverfahrens. Damit ist der Kreis auch hier bereits auf einem guten Weg.

Zudem ist der Kreis Soest sehr in der Netzwerkarbeit mit seinem Rechenzentrum SIT sowie anderen Kommunen engagiert. Dabei hat er stets die Optimierung der örtlichen IT-Prüfung mithilfe von interkommunaler Zusammenarbeit im Blick. Die gpaNRW begrüßt die Bemühungen des Kreises Soest für den Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit. Viele Kommunen können die für IT-Prüfungen erforderlichen Personalressourcen und Qualifikationen nicht selbst bereitstellen. Insofern könnte der Kreis Soest hier perspektivisch durch seine Fachkompetenz einen Mehrwert schaffen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte seine Bemühungen zur Optimierung der örtlichen IT-Prüfung fortführen und insbesondere weiter am Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit festhalten.

3.4 IT an Schulen

Die Digitalisierung der Schulen in NRW besitzt heute eine höhere Priorität als je zuvor. Die Corona-Pandemie hat den diesbezüglichen Nachholbedarf in der landesweiten Schullandschaft deutlich aufgezeigt. Das digital gestützte Lernen und Lehren zählt für viele Schulen während

der Pandemie zu den größten Herausforderungen. Eine bedarfsgerechte und funktionierende technische Infrastruktur stehen dabei im Fokus.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

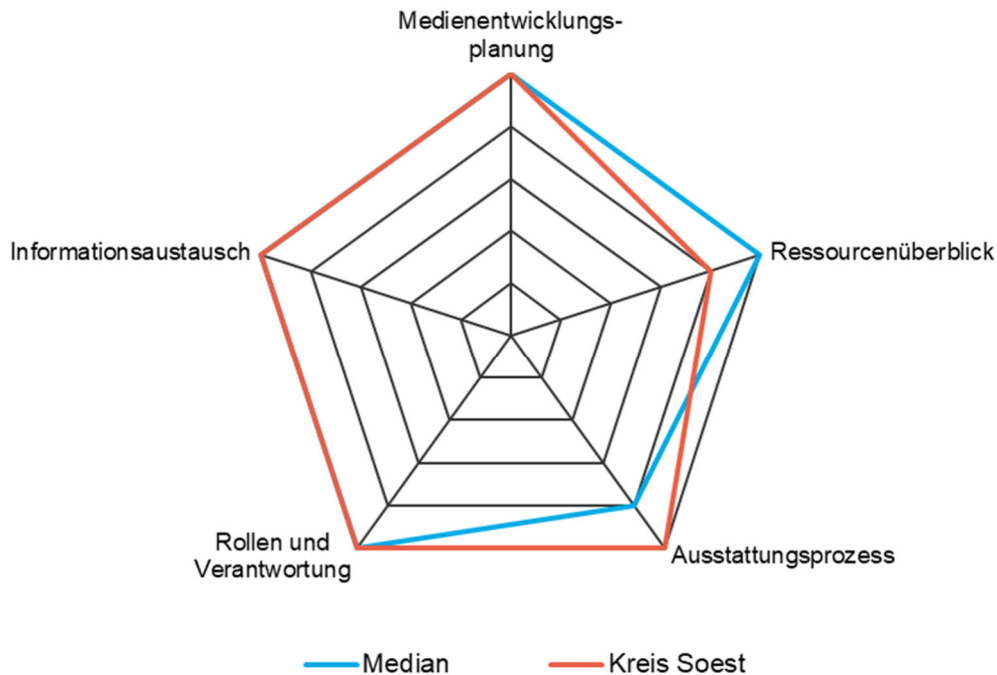
- ➔ Der Kreis Soest hat insgesamt gute Rahmenbedingungen für die Digitalisierung seiner Schulen etabliert.

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

Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen 2022



- ➔ Der Kreis Soest hat, bis auf wenige Ausnahmen, insgesamt stark ausgeprägte Rahmenbedingungen für die Digitalisierung seiner Schulen etabliert.

IT-Bedarfe und -Beschaffungen für die Schulen werden beim Kreis Soest an zentraler Stelle in der Abteilung Schule, Bildung und Integration koordiniert. Hier wird unter anderem der Second-Level-Support und die Steuerung der Dienstleister wahrgenommen.

Es besteht, bis auf wenige Ausnahmen, ein weitestgehend vollständiger und zentraler Überblick über die schulübergreifenden IT-Kosten und IT-Mengen in den Schulen des Kreises. Als strategischer Planungsrahmen dient der Medienentwicklungsplan, in dem unter anderem Muster-räume als Planungshilfe definiert wurden.

Der Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen des Kreises von der Bedarfsmeldung bis zur Bezahlung und Einrichtung ist verbindlich geregelt. Der Kreis Soest stellt zudem in regelmäßigen Abstimmungsgesprächen mit den Schulen sicher, dass die Digitalisierung der Schulen gemäß strategischer Planung umgesetzt wird. Für die Koordinierung der entsprechenden Tätigkeiten und Maßnahmen sind mittlerweile zwei Vollzeit-Stellen in der Abteilung Schule, Bildung und Integration verfügbar.

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	Im Gegensatz zu seiner eigenverantwortlich bereitgestellten sowie anderweitig beschafften IT kann der Kreis Soest auf Leistungen und Kosten der SIT lediglich einen begrenzten Einfluss ausüben. Innerhalb des hybriden IT-Betriebsmodells schöpft der Kreis die theoretischen Steuerungsmöglichkeiten in der Praxis jedoch vergleichsweise gut aus.	98	E1	Der Kreis Soest 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 durch eine formalisierte IT-Strategie abrunden.	102
F2	Die IT-Kosten beim Kreis Soest sind im interkommunalen Vergleich hoch. Einerseits sind sie durch den Fortschritt bei der Digitalisierung der Verwaltung und die dafür erforderliche IT-Sicherheit begründet. Andererseits spielen die Kosten des Hauptdienstleisters eine Rolle, insbesondere bei den kommunalen Fachanwendungen.	102	E2	Der Kreis Soest sollte die hohen Fachanwendungskosten durch entsprechende gegenüberstehende Leistungen rechtfertigen können und die strategische Ausrichtung seines Betriebsmodells überprüfen.	111
F3	Der Kreis Soest kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Das Online-Angebot des Kreises ist zudem bereits sehr groß.	116	E3	Der Kreis Soest sollte weiterhin und systematisch darauf hinarbeiten, für noch mehr Antragsverfahren strukturierte und vollständige Datensätze zu erhalten zwecks medienbruchfreier interner Weiterverarbeitung.	118
F4	Der Kreis Soest profitiert bereits sehr von den Vorteilen seiner digitalen Rechnungsbearbeitung.	118	E4	Der Kreis Soest sollte den automatischen Abgleich zwischen Rechnungs- und Auftragsdaten nutzen, um die Sachbearbeitung von weiteren manuellen Tätigkeiten zu entlasten.	120
F5	Der Kreis Soest hat sehr gute Rahmenbedingungen für ein systematisches Prozessmanagement etabliert, trotz eines bislang eher sparsamen Einsatzes von zentralem Personal.	121	E5	Der Kreis Soest sollte für ein dauerhaftes und verwaltungsweites Prozessmanagement seine bisherige personelle Ausstattung kritisch hinterfragen.	123
F6	Der Gesamterfüllungsgrad der IT-Sicherheit liegt beim Kreis Soest insgesamt im Mittelfeld. Optimierungsmöglichkeiten bestehen neben technischen Maßnahmen vor allem im Sicherheitsmanagement. Dies hat der Kreis bereits er-	124	E6	Der Kreis Soest sollte die angestoßenen Maßnahmen zur weiteren Optimierung seiner IT-Sicherheit fortführen, auch um die strategisch angestrebte Zertifizierung gemäß BSI-Grundschutz zu erreichen.	126

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
	kannt und entsprechende Verbesserungen angestoßen. Demgegenüber erreicht der Kreis Soest eine äußerst gute Position bei der Sicherheitsorganisation.				
F7	Die Rahmenbedingungen für die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung mit Bezug zur IT sind beim Kreis Soest insgesamt bereits vergleichsweise gut.	127	E7	Der Kreis Soest sollte seine Bemühungen zur Optimierung der örtlichen IT-Prüfung fortführen und insbesondere weiter am Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit festhalten.	129

4. Hilfe zur Erziehung

4.1 Managementübersicht

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

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

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

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

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

Hilfe zur Erziehung

Der Kreis Soest erreicht im Jahr 2020 einen überdurchschnittlich hohen Fehlbetrag für Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Der absolute Fehlbetrag liegt bei rund 25 Mio. Euro.

Der Fehlbetrag wird vor allem durch die hohen Transferaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung geprägt. Hier fließen insbesondere die Aufwendungen für die Leistungserbringung der Hilfen durch die freien Träger ein. Der Kreis Soest hat, bedingt durch einen hohen Anteil ambulanter Hilfen, niedrigere fallbezogene Aufwendungen als die meisten anderen Kreise. Aufgrund des hohen Fallaufkommens (Falldichte) sind die einwohnerbezogenen Aufwendungen des Kreises Soest jedoch überdurchschnittlich hoch.

Der Kreis Soest gehört zu dem Viertel der Kreise mit dem höchsten Anteil ambulanter Hilfefälle. Grundsätzlich sind ambulante Hilfen deutlich günstiger als stationäre Hilfen. Der positive Effekt auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung relativiert sich aber durch die hohe Falldichte und damit hohe Aufwendungen für die ambulanten Hilfen.

Im ambulanten Bereich wirken sich insbesondere die Sozialpädagogischen Familienhilfen nach § 31 sowie die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII belastend auf den Fehlbetrag aus. Im Bereich der Eingliederungshilfen sind die Hilfefälle für die Integrationshelfer in den betrachteten Jahren stark angestiegen. Der Kreis Soest hat hier bereits 2021 den Handlungsbedarf erkannt und Maßnahmen zur Gegensteuerung eingeleitet.

Im präventiven Bereich verfügt der Kreis Soest über ein breites Angebot an präventiven Maßnahmen und niedrigschwelligen Angeboten. Langfristig plant der Kreis den Aufbau einer lückenlosen kommunalen Präventionskette.

Ein produktorientiertes Finanzcontrolling mit aussagefähigen und steuerungsrelevanten Kennzahlen, die auch eine Steuerung unter wirtschaftlichen Aspekten ermöglichen, hat der Kreis Soest bislang teilweise umgesetzt. Das Finanzcontrolling sollte, auch im Hinblick auf die vergleichsweise ungünstigen Kennzahlenwerte, weiter ausgebaut werden. Hierzu können z.B. die Kennzahlen dieses Prüfberichtes fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet und im Berichtswesen dargestellt werden. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollten genutzt werden, um weitere konkrete Maßnahmen zur Reduzierung von Aufwendungen und Fallzahlen zu entwickeln.

Im Rahmen des Fachcontrollings werden die Wirksamkeit und auch die qualitative Zielerreichung bewertet. Fallübergreifende Auswertungen zur Zielerreichung und Wirksamkeit der Hilfen erfolgen bislang nicht. Es sollten die Bewertungen der Zielerreichung aus den einzelnen Hilfefällen an einer Stelle zusammengeführt und ausgewertet werden. Es könnte ein übergreifender Zielerreichungsgrad ermittelt und Auswertungen, zum Beispiel nach Trägern differenziert erfolgen. Auch Abbruchquoten könnten dargestellt und analysiert werden. Die gewonnenen Erkenntnisse sollten in einem Controllingbericht zusammenfließen. Im Hinblick auf den vergleichsweise hohen Fehlbetrag sollten die Auswertungen zu Steuerungszwecken genutzt werden.

Positiv hervorzuheben ist, dass der Kreis Soest für den Arbeitsbereich Hilfe zur Erziehung die Prozesse, Abläufe und Standards für den Regionalen Sozialdienst und die Wirtschaftliche Jugendhilfe übersichtlich in Handbüchern hinterlegt hat. Langfristig wird außerdem die Einführung einer vollständigen E-Akte angestrebt.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3 Strukturen

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

Strukturen im Kreis Soest 2020

Kreis Soest	
Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	161.676
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	33.232
Anzahl vom Kreisjugendamt betreute Kommunen	11
Anzahl Kommunen im Kreis	14
Gebietsfläche des Kreises in ha	132.864

Strukturen der Kreise mit Kreisjugendamt in NRW 2020

	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	161.676	52.975	100.926	140.251	160.480	246.398	27
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	33.232	10.788	20.367	29.008	33.942	53.940	27
Anzahl vom Kreisjugendamt betreute Kommunen	11	3	7	9	11	20	27
Anzahl Kommunen im Kreis	14	7	10	11	15	24	27
Gebietsfläche des Kreises in ha	132.864	43.732	70.952	111.204	124.651	196.017	27

Dem **Kreis Soest** gehören insgesamt 14 kreisangehörige Kommunen an. Der Zuständigkeitsbereich des Jugendamtes des Kreises Soest umfasst elf kreisangehörige Kommunen. Die Städte Lippstadt, Soest und Warstein haben ein eigenes Jugendamt. Der Kreis Soest positioniert sich bei der Anzahl der vom Kreisjugendamt betreuten Kommunen im interkommunalen Vergleich zwischen dem Median und dem dritten Viertelwert.

Mit einer Gebietsfläche von rund 133.000 ha gehört der Kreis Soest im interkommunalen Vergleich zu dem Viertel der Kreise mit der größten Gebietsfläche. Grundsätzlich kann sich eine sehr große oder sehr kleine Gebietsfläche im Zusammenhang mit der Anzahl und Lage der betreuten Kommunen auch auf die Steuerung der Hilfe zur Erziehung auswirken. Es gibt mögliche Auswirkungen auf die Organisation, die Steuerung der präventiven Angebote und der Hilfefälle sowie auf den Personaleinsatz. In Kreisen mit großer Gebietsfläche sind die Anfahrtswege bei zentraler Unterbringung des ASD für die Fachkräfte, für die Leistungserbringenden sowie für die Familien länger. Dem kann ggf. organisatorisch mit dezentraler Unterbringung des ASD begegnet werden. Eine Belastung für ein Kreisjugendamt kann auch vorliegen, wenn ein Kreis nur für

wenige Kommunen als Kreisjugendamt zuständig ist und diese zusätzlich weit voneinander entfernt liegen. Die Steuerung der Hilfen und der präventiven Angebote wird durch die Gebietsfläche beeinflusst, da bei großen Flächen häufiger auch heterogene Strukturen anzutreffen sind.

Der Kreis Soest weist eine größere Gebietsfläche als 75 Prozent der anderen Kreise auf. Möglichen Auswirkungen auf die Jugendhilfe durch die Fläche des Kreises und der Lage der Kommunen begegnet der Kreis damit, dass der Regionale Sozialdienst (RSD) des Kreisjugendamtes mindestens einmal wöchentlich Sprechstunden in den elf Kommunen anbietet, die im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes liegen.

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 Soest stellen sich im interkommunalen Vergleich folgendermaßen dar:

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen im Jahr 2020

Kennzahlen	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent *	20,55	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**	1,90	1,00	1,70	2,20	2,55	4,30	27
Anteil Alleinerziehende an den Bedarfsgemeinschaften SGB II in Prozent**	19,28	16,66	17,96	19,06	19,86	22,25	27
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent**	5,31	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 Soest insgesamt.

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

Der Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung ist im Kreis Soest leicht höher als in den meisten anderen Kreisen. Dies kann rechnerisch sich leicht begünstigend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht auswirken.

Jugendarbeitslosenquote

Die Jugendarbeitslosenquote im Kreis Soest ist mit 1,90 Prozent im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Die unterdurchschnittliche Jugendarbeitslosigkeit kann sich positiv 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 Soest überdurchschnittlich hoch. Dies kann einen negativen Einfluss auf die Hilfen zur Erziehung haben.

Die gpaNRW konnte in ihren Jugendprüfungen bislang keinen direkten Zusammenhang zwischen soziostrukturellen Rahmenbedingungen und dem Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahren feststellen. Dennoch können die soziostrukturellen Rahmenbedingungen Einfluss auf die Hilfe zur Erziehung nehmen. So sieht beispielsweise der Arbeitskreis Jugend (AKJ) der TU Dortmund, in seinem auf Basis der Daten des Jahres 2017 verfassten HzE-Bericht 2019, einen Zusammenhang zwischen dem Bezug von Transferleistungen und der Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfe zur Erziehung¹⁷.

Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent

Im Kreis Soest gibt es mehr Schulabgänger der allgemeinbildenden Schulen ohne Abschluss als in den meisten anderen Kreisen in Nordrhein-Westfalen. Dies kann sich belastend auf die Hilfen zur Erziehung auswirken.

Jugendamtstyp und Belastungsklasse

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Der Kreis Soest ist dem Jugendamtstyp drei und der Belastungsklasse vier nach der Statistik der AKJ TU Dortmund¹⁸ zugeordnet. Damit gehört der Kreis Soest in NRW zu den Kreisen mit einer sehr geringen Kinderarmut. Dies kann eine Entlastung für den Bedarf an Hilfen zur Erziehung bedeuten.

¹⁷ LWL: HzE Bericht 2019, S. 7, HzE-Bericht 2019, Stand 05. September 2020

¹⁸ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

4.3.1 Umgang mit den Strukturen

→ Feststellung

Der Kreis Soest hat bislang kein sozialräumliches Monitoring etabliert.

Dem **Kreis Soest** sind die Strukturen grundsätzlich bekannt. Es erfolgen allerdings hierzu keine regelmäßigen Auswertungen. Nach Angaben des Jugendamtes werden bei der Erstellung des Jugendförderplanes strukturelle Daten aufbereitet und miteinbezogen und es fließen Daten zu den Schulbezirken und den Sozialräumen ein. Der aktuelle Jugendförderplan liegt für den Zeitraum von 2021 bis 2025 vor.

Ein Sozialmonitoring oder regelmäßige Sozialraumauswertungen- und Planung hat der Kreis Soest bislang nicht etabliert. Nach Aussage des Kreisjugendamtes erfolgen punktuelle sozialraumbezogene Auswertungen im Bedarfsfalle oder auf Wunsch einzelner Kommunen im Zuständigkeitsbereich.

Nach Auskunft des Kreises Soest gibt es keine besonders auffälligen Quartiere innerhalb des Zuständigkeitsbereiches des Kreis Jugendamtes. Ein leicht erhöhter Bedarf an erzieherischen Hilfen ergibt sich nach Auskunft des Jugendamtes in Werl. Dort finden sich in einem bestimmten Quartier vermehrt Familien, die aus Ballungszentren zugezogen sind und bereits seit längerer Zeit Hilfen zur Erziehung in Anspruch nehmen.

Um hier gegenzusteuern setzt der Kreis Soest auf eine frühzeitige Prävention. Ein Baustein davon ist z.B. das Café Kinderwagen in Werl. Weitere Ausführungen zu den präventiven Angeboten folgen im nächsten Kapitel.

→ Empfehlung

Der Kreis Soest sollte mittelfristig ein sozialräumliches Monitoring, auch heruntergebrochen für die einzelnen Kommunen im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes, erstellen.

4.3.2 Präventive Angebote

Ein direkter Zusammenhang zwischen präventiven Angeboten und dem Umfang an Leistungen für Hilfe zur Erziehung ist weder messbar noch nachweisbar. Dennoch können präventive Angebote und eine Netzwerkarbeit einen positiven Einfluss auf die Lebensbedingungen, das Aufwachsen und die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen haben.

→ Feststellung

Der Kreis Soest hat bereits einige wichtige präventive Maßnahmen etabliert. Langfristig plant der Kreis den Aufbau einer lückenlosen kommunalen Präventionskette.

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 Soest** hat bereits viele präventive Angebote etabliert. Es gibt das Netzwerk „Frühe Hilfen“. Neugeborene Kinder im Kreis Soest werden durch das "Team Willkommen!" persönlich begrüßt und willkommen geheißen. Innerhalb der ersten zwölf Wochen nach der Geburt meldet sich der Begrüßungsdienst bei den Familien an. Bei einem persönlichen Besuch überreichen

die Fachkräfte, bestehend aus kompetenten Krankenschwestern und Hebammen, dann ein Willkommensgeschenk. Sie stehen für Fragen rund um das Thema Baby und die veränderte Familiensituation zur Verfügung.

Darüber hinaus steht seit Dezember 2020 werdenden Eltern und Familien mit kleinen Kindern ein digitaler Familienwegweiser zur Verfügung. Der Wegweiser ist ein gemeinsames Projekt des Kreisjugendamtes Soest und der Jugendämter der Städte Lippstadt, Soest und Warstein und wird durch das Land Nordrhein-Westfalen gefördert.

Es gibt im Kreis Soest zusätzlich das Programm „e:du - Eltern und du“. Dies ist ein Lern- /Förderprogramm für Kinder im Alter von sechs Monaten bis zum dritten Lebensjahr. Die Familien werden in ihrer häuslichen Umgebung aufgesucht. Das Programm beschäftigt sich mit den Themen z.B. Bindung, Reaktionen eines Babys in der Interaktion mit seinen Eltern. Es wirkt sich positiv auf die Entwicklung des Kindes und die Eltern - Kind- Beziehung aus.

Weiter gibt es das Programm „BEAGEL“ - Begleitung von Anfang an durch Gesundheitsförderung und Lebensweltorientierung. Dabei handelt es sich um ein überregionales und rechtskreisübergreifendes Modellprojekt für (werdende) Eltern rund um die Geburt. Dabei wirken das Klinikum Hochsauerland, das Gesundheitsamt des Hochsauerlandkreises und des Kreises Soest, die Fachmediziner für Geburtshilfe und für Kinder- und Jugendmedizin sowie die Jugendämter der Stadt Arnsberg, Stadt Sundern, des Hochsauerlandkreises und des Kreis Soest mit. Kommunal sowie regional soll damit ein systematischer und niederschwelliger Zugang zu allen Familien geschaffen werden, um frühzeitig veränderte Lebenssituationen zu besprechen und gesundheitliche sowie familiäre Ressourcen bewusst zu machen. Die gpaNRW befürwortet die interkommunale Zusammenarbeit auf diesem Gebiet. Hierdurch entstehen Synergie- und Lerneffekte für alle Beteiligten.

In Werl gibt es daneben noch das Café Kinderwagen für alle werdenden Eltern sowie Mütter und Väter von Säuglingen und Kleinkindern aus Werl und Umgebung. In lockerer Atmosphäre gibt es Gelegenheit Kontakte zu knüpfen, sich untereinander auszutauschen, Information und Beratung einzuholen und die Kinder gemeinsam spielen zu lassen.

Die zahlreichen niederschwelligen Angebote ermöglichen eine frühzeitige Erkennung von Problemlagen und bieten damit die Chance frühzeitig möglichen negativen Entwicklungen mit niederschwelligen Angeboten entgegenzuwirken.

Der Kreis Soest hat sich als ein strategisches Ziel gesetzt, dass Kinder und Jugendliche in einer lückenlosen kommunalen Präventionskette betreut werden. Der Kreis Soest ist außerdem dem Projekt Kinderstark NRW beigetreten. Zur Umsetzung der kommunalen Präventionskette hat der Kreis eine Steuerungs- und Planungsgruppe eingerichtet.

Zusätzlich haben die vier Jugendämter im Kreisgebiet Soest (Kreis Soest, Städte Soest, Warstein und Lippstadt) gemeinsame Handlungsempfehlungen zur Umsetzung der Bestimmungen des Bundeskinderschutzgesetzes und zum Aufbau von Netzwerkstrukturen im Kreisgebiet Soest erarbeitet. Ziel ist eine vergleichbare Qualität der Angebote, eine verbesserte Ressourcenauslastung und einen bestmöglichen Wissenstransfer innerhalb des Kreisgebietes Soest zu entwickeln.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte die lückenlose kommunale Präventionskette von der Geburt bis zum Übergang Schule/ Beruf wie geplant umsetzen.

4.4 Organisation und Steuerung

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

4.4.1 Organisation

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

Das Jugendamt -Abteilung 51 Jugend und Familie - des **Kreises Soest** ist dem Dezernat 05 Jugend, Bildung und Soziales zugeordnet und gliedert sich in die folgenden Sachgebiete:

- Sachgebiet 51 01 Verwaltung
- Sachgebiet 51 02 Soziale Dienste
- Sachgebiet 51 03 Finanzielle Förderung und ökonomische Sicherung
- Sachgebiet 51 04 Familienpolitische Förderung und Abrechnung
- Sachgebiet 51 05 Frühkindliche Bildung und Betreuung
- Sachgebiet 51 06 Besondere Soziale Dienste.

Zusätzlich ist eine Stabstelle Jugendhilfeplanung in der Abteilung 51 Jugend und Familie angesiedelt.

Der Allgemeine Soziale Dienst wird beim Jugendamt des Kreises Soest als sogenannter Regionale Sozialdienst (RSD) bezeichnet und ist im Sachgebiet 51 02 Soziale Dienste verortet. Der RSD ist in drei Fachdienste mit Sozialraumzuordnung nach Kommunen aufgegliedert. Der RSD ist grundsätzlich zentral im Kreishaus untergebracht. Mindestens einmal wöchentlich bietet der RSD Sprechstunden in den elf Kommunen an, die im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes liegen. Dem Sachgebiet 51 01 sind die Bereiche Haushalt und Controlling, Vertrags- und Rechtsangelegenheiten, sowie Administration Prosoz zugeordnet.

Als sogenannter Spezialdienst ist u.a. der Pflegekinderdienst eingerichtet. Dieser ist im Sachgebiet 51 06 Besondere Soziale Dienste angesiedelt.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) ist ebenfalls zentral im Kreisgebäude untergebracht und im Sachgebiet 51 04 Familienpolitische Förderung und Abrechnung verortet. Sie nimmt u.a. die Bewilligung und Zahlbarmachung von Hilfen vor und macht Kostenerstattungen geltend.

Es finden regelmäßige Teamsitzungen zwischen den Fachdienstleitungen des RSD und den Fachkräften statt. Dazu gibt es wöchentliche Fachdienstbesprechungen mit der Sachgebietsleitung sowie einmal im Monat eine Besprechung mit der Abteilungsleitung.

4.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

➔ Feststellung

Der Kreis Soest hat seine Strategie mit darauf ausgerichteten Zielen und Maßnahmen für die Hilfen zur Erziehung noch nicht vollständig entwickelt. Aber im Rahmen des Zukunftskonzeptes 2020 sowie mit dem Nachhaltigkeitsreport bereits einige wichtige Bausteine einer Gesamtstrategie implementiert.

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 Soest** hat seine Strategie und darauf ausgerichtete Ziele und Maßnahmen in den Hilfen zur Erziehung noch nicht vollständig entwickelt. Eine Gesamtstrategie mit Zielen und Maßnahmen ermöglicht eine zielgerichtete Gesamtsteuerung der Hilfen zur Erziehung. Anhand der auf die Gesamtstrategie ausgerichteten Ziele kann durch Kennzahlen ein Zielerreichungsgrad ermittelt werden. Maßnahmen können angepasst oder neu entwickelt werden.

Der Kreis Soest hat im Jahr 2010 erstmalig das sogenannte Zukunftskonzept 2020 durch den Kreistag verabschiedet. Dieses Konzept beinhaltet folgende sieben strategische Ziele:

- Familien in allen Lebenslagen unterstützen.
- Wissen für ein lebenslanges Lernen entwickeln, fördern und bewahren.
- Die Vielfalt der Gesellschaft als Chance nutzen.
- Den Wirtschaftsstandort Kreis Soest vernetzen und stärken.
- Gesund und sicher leben.
- Die Umwelt für kommende Generationen nachhaltig bewahren.
- Ressourcen generationengerecht einsetzen.

Auf der zweiten Ebene sind den strategischen Zielen jeweils Handlungsfelder zugeordnet, die verdeutlichen, wo oder in welchen Bereichen und mit welcher Intensität die Kreisverwaltung handeln will.

Auf der dritten Ebene wurden heruntergebrochen die Ziele gebildet, die verdeutlichen sollen, was in den einzelnen Handlungsfeldern bewirkt werden soll.

Für den Jugendhilfeausschuss wurden folgende operative Ziele festgelegt.

- Das Betreuungsangebot für Kinder im Alter von 0-6 Jahren ist bedarfsgerecht.
- Die Handlungsschwerpunkte des Kinder- und Jugendförderplans sind umgesetzt.
- Die Anforderungen des BKiSchG sind bis 2020 erfüllt.
- Die Rechte von Kindern und Jugendlichen im Rahmen des SGB VIII sind gesichert.
- Ein System „Frühe Hilfen“ ist aufgebaut.
- Inklusion: Familien mit Kindern mit Behinderung erhalten die bestmögliche Unterstützung.

Auch wurden zu den genannten operativen Zielen bereits Kennzahlen und zum Teil Zielwerte abgebildet. Bei den Kennzahlen zum operativen Ziel „die Rechte von Kindern und Jugendlichen im Rahmen des SGB VIII sind gesichert“ handelt es sich um eine Auflistung von tatsächlichen Fallzahlen, z.B. zur Anzahl der Hilfeplangespräche oder Anzahl der Rückführungen aus der stationären Jugendhilfe. Zielwerte sind bei diesem operativen Ziel nicht gegeben.

Nach Angaben des Kreisjugendamtes wird das Zukunftskonzept aktuell durch einen Nachhaltigkeitsreport abgelöst. Der Prozess dauert noch an.

Das Kreisjugendamt hat dabei bereits zwei strategische Ziele festgelegt:

- Kinder- und Jugendliche werden in einer lückenlosen kommunalen Präventionskette betreut.
- Junge Menschen werden an der politischen Entscheidungsfindung analog und digital beteiligt.

Wie bereits im Kapitel 4.3.2 beschrieben, plant der Kreis Soest den Aufbau einer lückenlosen kommunalen Präventionskette, zu deren Umsetzung eine Steuerungs- und Planungsgruppe eingerichtet wurde. Nach Angaben des Kreisjugendamtes soll damit erreicht werden, dass die Anzahl der notwendig werdenden Hilfen zur Erziehung verringert werden können.

Außerdem möchte der Kreis Soest eine digitale Plattform zur Beteiligung von jungen Menschen schaffen. In diesem Zusammenhang soll mit den jungen Menschen erarbeitet werden, wie sie sich eine zukünftige politische Beteiligung vorstellen können. Der Kreis Soest möchte die Vorstellung der jungen Menschen zur politischen Beteiligung diskutieren und gemeinsam mit den jungen Menschen eine Beteiligungsstrategie für den Kreis Soest erarbeiten.

An dieser Stelle wird deutlich, dass sich der Kreis Soest bereits mit einer strategischen Ausrichtung der erzieherischen Hilfen auseinandergesetzt hat. Im Prozess der Entwicklung des Nachhaltigkeitsreports und den daraus abgeleiteten Maßnahmen sollten auch wirtschaftliche Faktoren berücksichtigt werden um aufzuzeigen, welche Ressourcen erforderlich sind, um das vereinbarte Ziel und die gewünschten Wirkungen zu erreichen. Im Rahmen der Gesamtsteuerung könnte durch Kennzahlen und dazugehörigen definierten Zielwerten die Wirksamkeit der Maßnahmen beurteilt werden sowie ggf. weitere ergänzende Maßnahmen entwickelt werden.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte den bereits begonnen Prozess des Nachhaltigkeitsreports weiter vorantreiben und zu einer Gesamtstrategie für den Bereich der erzieherischen Hilfen ausbauen.

4.4.3 Finanzcontrolling

➔ **Feststellung**

Der Kreis Soest hat bereits einige Instrumente für ein transparentes und zielorientiertes Finanzcontrolling geschaffen.

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 Jugendamtes des **Kreises Soest** ist im Sachgebiet Verwaltung angesiedelt. Im Rahmen des Controllings werden Monatsberichte erstellt, die einen Soll- Ist- Abgleich der stationären, teilstationären, ambulanten und sonstigen Hilfen anhand von Diagrammen veranschaulichen. Ebenfalls wird mit Hilfe von Diagrammen die Fallzahlenentwicklung dargestellt sowie die Anzahl der laufenden und beendeten Fälle und die Laufzeiten der beendeten Fälle. Für den Bereich der Heimerziehung werden zusätzlich kritische Laufzeiten über 33 Monate sowie die Altersstruktur bei Fortschreibung der Hilfen nach § 34 SGB VIII graphisch dargestellt. Daneben sind außerdem Auswertungen zu Meldungen bei Kindwohlgefährdungen und Zugänge sowie laufende Inobhutnahmen und Pflegeverhältnisse enthalten.

Pro Quartal stellt zudem das Jugendamt einen Gesamtcontrolling-Bericht zusammen. Heruntergebrochen auf die einzelnen Städte und Gemeinden erfolgt jedoch keine Auswertung der Fallzahlen und Aufwendungen. Die Berichte dienen derzeit nur für interne Zwecke im Rahmen der Budgetüberwachung und um Fallzahlen- und Kostenabweichungen aufzuzeigen.

Der Kreis Soest beteiligt sich an dem IB-NRW Vergleichsring der GeBit. Die dort erhobenen steuerungsrelevanten Kennzahlen ermöglichen eine Einordnung der Fallzahlen und Leistungen des Kreisjugendamtes. Nach Angaben des Kreisjugendamtes konnte eine zielorientierte Steuerung bisher jedoch nur teilweise umgesetzt werden.

Im Haushaltsplan des Kreises Soest sind zudem Erläuterungen zu Kostentwicklung der erzieherischen Hilfen und zu einzelnen Hilfearten, auch im Zeitverlauf enthalten. Weiter werden im Haushaltsplan Grundzahlen, wie die Angabe der Anzahl ambulanter und stationärer Hilfefälle

bis hin zu den Fallzahlen einzelner Hilfearten dargestellt. Es werden im Rahmen der Budgetüberwachung die Finanzdaten und Fallzahlen ausgewertet, ohne jedoch an dieser Stelle diese Daten zu klassischen Kennzahlen zusammenzuführen. Ein produktorientiertes Finanzcontrolling mit aussagefähigen und steuerungsrelevanten Kennzahlen, die auch eine Steuerung unter wirtschaftlichen Aspekten ermöglichen, sollte weiter ausgebaut werden.

Die Quartalsberichte sowie die Erfassung der Hilfefälle und Aufwendungen bilden einen Einstieg zur Steuerung und zur Abweichungsanalyse. Darüber hinaus kann die Bildung von Kennzahlen die Steuerung noch weiter verbessern. Hierzu sollten zusätzlich steuerungsrelevante Kennzahlen gebildet und regelmäßig ausgewertet werden. Denkbar sind Kennzahlen zu den Aufwendungen HZE je Hilfefall und je Einwohner unter 21 Jahre sowie Aufwendungen je Hilfefall für einzelne Hilfearten. Auch die Entwicklung der Anzahl der Hilfefälle bezogen auf die Einwohner unter 21 Jahre oder des Anteils ambulanter Hilfen kann wichtige Steuerungsinformationen liefern. Durch regelmäßige Auswertungen von steuerungsrelevanten Kennzahlen sind von der Planung abweichende negative Entwicklungen ebenso wie die Wirksamkeit getroffener Maßnahmen schneller auszumachen. Diese Entwicklungen können dann analysiert, in einem Berichtswesen aufbereitet und zusammengefasst werden und als Grundlage zur Gegensteuerung oder Entwicklung zusätzlicher Maßnahmen dienen.

➔ **Empfehlung**

Das Jugendamt des Kreises Soest sollte das Finanzcontrolling noch weiter ausbauen. Hierzu können z.B. die Kennzahlen dieses Prüfberichtes fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet und im Berichtswesen dargestellt werden. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollten genutzt werden, um konkrete Maßnahmen zur Reduzierung von Aufwendungen und Fallzahlen zu entwickeln.

4.4.4 Fachcontrolling

➔ **Feststellung**

Das Kreisjugendamt bewertet die Zielerreichung der Hilfen im Einzelfall mit allen Beteiligten. Ein fallübergreifendes Bewertungsverfahren zur Wirksamkeit und Zielerreichung gibt es 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 im **Kreis Soest** wird durch das Sachgebiet Verwaltung und die Stabstelle Jugendhilfeplanung wahrgenommen. Beim Hilfeplangespräch werden konkrete Ziele der Hilfe festgelegt. Im Vorfeld der Fortschreibung des Hilfeplanes wird ein Bericht durch den Leistungsanbieter zur Zielerreichung erstellt. Der Bericht erfolgt nicht aufgrund eines einheitlichen Vordruckes. Fallbezogen werden die Wirksamkeit und auch die qualitative Zielerreichung mit allen Beteiligten bei der Hilfeplanfortschreibung und auch bei Beendigung der Hilfen bewertet. Laufzeiten werden bereits für einzelne Hilfearten, wie z.B. der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII erhoben.

Fallübergreifende Auswertungen im Rahmen des Fachcontrollings zur Zielerreichung und Wirksamkeit der Hilfen erfolgen nicht. Nach Aussage des Kreisjugendamtes werden Auswertungen

zu einzelnen Anbietern bei Bedarf durchgeführt, dies betrifft insbesondere die Laufzeiten sowie die durchschnittlichen FLS der ambulanten Hilfen.

Das Kreisjugendamt plant im Rahmen einer Erweiterung des eigensetzten Fachverfahrens, künftig Auswertungen zur Anzahl der geleisteten Fachleistungsstunden- und Kosten je Träger regelmäßig zu erstellen.

Im Rahmen des Fachcontrollings sollte auch die fallübergreifende qualitative Zielerreichung überprüft werden. Es sollten die Bewertungen der Zielerreichung aus den einzelnen Hilfefällen an einer Stelle zusammengeführt und ausgewertet werden. Es könnte ein übergreifender Zielerreichungsgrad ermittelt werden und Auswertungen zum Beispiel nach Trägern differenziert erstellt werden. Auch Abbruchquoten könnten dargestellt und analysiert werden. Durch diese übergreifenden Auswertungen werden die Ergebnisse und Wirkungen transparent. Es können sowohl die Wirkungen der bereits erfolgten Maßnahmen beurteilt werden als auch weitere Maßnahmen entwickelt werden. Hieraus könnten Fachcontrollingberichte entstehen, die mit dem Finanzcontrollingbericht zusammengeführt werden sollten.

➔ **Empfehlung**

Das Kreisjugendamt sollte Auswertungen zur Wirksamkeit und Zielerreichung fallübergreifend vornehmen. Diese sollten träger- und hilfeartbezogen erfolgen. Außerdem sollten, wie geplant, die Anzahl der Fachleistungsstunden- und Kosten je Träger ausgewertet und analysiert werden. Die gewonnenen Erkenntnisse sollten in einem Controllingbericht zusammengeführt werden. Im Hinblick auf den vergleichsweise hohen Fehlbetrag sollten die Auswertungen zu Steuerungszwecken genutzt werden.

4.5 Verfahrensstandards

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

4.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

- ➔ Der Kreis Soest hat für den Arbeitsbereich Hilfe zur Erziehung die Prozesse, Abläufe und Standards übersichtlich in Handbüchern für den RSD und die WiJu hinterlegt. Die Prozesse und zu verwendenden Vordrucke sind vollständig in der Jugendamtssoftware hinterlegt. Positiv bewertet die gpaNRW die Planung der Einführung einer vollständigen elektronischen Aktenführung.

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.

Im Jugendamt des **Kreises Soest** sind Prozess- und Qualitätsstandards für die tägliche Arbeit vorhanden. In einem Qualitätshandbuch werden für den RSD Standards, Prozesse und Abläufe dargestellt. Ebenfalls sind die jeweils benötigten Vordrucke und Instrumente sowie Zuständig-

keiten, Fristen und auch der benötigte Zeitbedarf festgehalten. Zusätzlich wird anhand von Ablaufdiagrammen übersichtlich veranschaulicht, aus welchen Teilprozessen sich die Kernprozesse zusammensetzen.

Neben dem Qualitätshandbuch für den RSD hat der Kreis Soest auch für den Bereich der WiJu ein Qualitätshandbuch mit den entsprechenden Prozessen und Arbeitsabläufen erstellt.

Das Qualitätshandbuch wurde auf Basis einer Organisationsuntersuchung im Jahr 2018/2019 im Zusammenwirken mit einer externen Beratung und Fach- und Führungskräften des RSD erstellt. Das Qualitätshandbuch wird kontinuierlich aktualisiert.

Die standardisierte und mit zusätzlichen Ablaufdiagrammen dargestellte Beschreibung der Prozessabläufe und Arbeitsschritte für die verschiedenen Bereiche im Jugendamt bietet eine gute Grundlage für eine strukturierte und rechtssichere Arbeitsweise.

Aufbauend auf der verschriftlichten Prozessstruktur im Qualitätshandbuch, sind die Standards und Prozessabläufe seit Mai 2022 in der eingesetzten Fachsoftware im Kreisjugendamt eingearbeitet. Auch die verwendeten Vordrucke sind dort hinterlegt. Damit ist auch der Entscheidungsprozess zur Einrichtung einer Hilfe über die eingesetzte Software abgebildet. Wenn die Standards und Prozesse bei der Bearbeitung nicht eingehalten werden, kann der Fall im System nicht weiterbearbeitet werden. Alle Prozesse und Entscheidungen sind nachvollziehbar im System zu sehen, so dass auch eine Vertretung durch Kolleginnen und Kollegen oder eine Kontrolle durch die/den Vorgesetzte/n problemlos möglich sind. Das Verfahren kann online vor Ort genutzt werden. Langfristig wird die Einführung einer vollständigen E-Akte angestrebt.

4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

- ➔ Der Kreis Soest hat in dem Qualitätshandbuch des RSD alle wichtigen Abläufe, Prozesse, Zuständigkeiten und Fristen transparent und nachvollziehbar geregelt. 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.*
- *Das Jugendamt berät und informiert die Personensorgeberechtigten und Minderjährigen/Volljährigen.*
- *Die fallverantwortliche Fachkraft schätzt den erzieherischen Bedarf ein und ermittelt eine geeignete Hilfe sowie einen passenden Leistungserbringer.*

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

Im Qualitätshandbuch des RSD des **Kreises Soest** sind die Verfahrensstandards des Hilfeplanverfahren klar und verbindlich geregelt.

Als erster Schritt wird in der Falleingangsphase geprüft, ob ein Hilfeplanverfahren eingeleitet wird oder ob andere Maßnahmen zielführend sind. Dazu gehört eine Zuständigkeitsprüfung und eine Kontaktaufnahme zu den Leistungsempfängern und ggf. anderen Institutionen und Beteiligten um die aktuelle Situation zu erfassen. Ggf. erfolgt eine Weiterleitung an Dritte, die Einleitung eines Verfahrens einer möglichen Kindeswohlgefährdung oder es werden weitere Beratungen durchgeführt.

Im Anschluss an die Bedarfsermittlung folgt die Entscheidungsphase. Es finden regelmäßig wöchentlich sogenannte kollegiale Fachgespräche statt. Vor dem kollegialen Fachgespräch wird durch die fallführende Fachkraft eine sozialpädagogische Bewertung und Anamnese durchgeführt. Die fallführende Fachkraft erstellt einen entsprechenden Hilfevorschlag und ermittelt dazu auch einen passenden Leistungserbringer. Die Entscheidung über die Hilfe wird mehrheitlich getroffen. Kann keine Einigkeit erzielt werden, entscheidet die Fachdienstleitung.

An dem kollegialen Fachgespräch nehmen mindestens zwei Fachkräfte des RSD und die Fachdienstleitung teil. Die Abteilungsleitung nimmt außerdem ab einem Tagessatz von mehr als 190 Euro teil.

Nach Angaben des Jugendamtes nimmt die WiJu bisher nicht an den kollegialen Fachgesprächen teil. Es ist beabsichtigt, dass die WiJu künftig in Fällen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und bei den jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII teilnehmen soll. Ansonsten bekommt die WiJu die notwendigen Unterlagen vorgelegt.

Im Anschluss werden alle Beteiligten informiert und der Hilfeplanprozess beginnt. Der Bewilligungsbescheid wird durch die WiJu erstellt.

Es folgt das erste Hilfeplangespräch. Wesentliche Inhalte sind die festzulegenden Ziele der Hilfe. Die Zielformulierung erfolgt anhand von SMART-Kriterien¹⁹. Die Hilfeplanfortschreibung findet regulär alle sechs Monate statt, die erste Hilfeplanfortschreibung bereits nach spätestens zwölf Wochen. Bei der Hilfeplanfortschreibung sind fünf Leitzeile in folgenden Kategorien benannt:

- Wiederherstellung der Erziehungsfähigkeit,
- Beheimatung,
- Rückführung,
- Verselbstständigung und
- Persönlichkeitsentwicklung des jungen Menschen.

Diese Leitziele sind mit Maßnahmen oder auch Feinzielen genannt, im individuellen Einzelfall weiter vertieft. Die Träger sind verpflichtet, im Vorfeld der Hilfeplanfortschreibung einen Bericht bezogen auf die Wirksamkeit der Hilfe und die Zielerreichung zu erstellen. Diese Berichte erfolgen nicht auf der Grundlage einheitlicher Vordrucke. Jeder Träger gestaltet die Berichte individuell.

Wird eine ambulante Hilfe voraussichtlich länger als 24 Monate andauern, ist bereits nach dem 18. Monat die Hilfe im kollegialen Fachgespräch zu beraten und die Hilfe kritisch zu hinterfragen. Diese Regelung hat das Kreisjugendamt auch in seinem Qualitätshandbuch des RSD verschriftlicht.

Ein klassisches Rückführungs- oder Verselbständigungskonzept ist nicht vorhanden. Mögliche Rückkehroptionen oder eine mögliche Verselbständigung wird im Einzelfall individuell behandelt und besprochen. Rückkehroptionen oder eine mögliche Verselbständigung sind nach Aussage des Jugendamtes regelmäßig Gegenstand von Hilfeplangesprächen und abhängig von den Ressourcen und Grenzen des jeweiligen Kindes/Jugendlichen/jungen Volljährigen sowie des jeweiligen Herkunftssystems.

4.5.1.2 Fallsteuerung

➔ Feststellung

Das Jugendamt des Kreises Soest verfügt über eine strukturierte fachliche Zugangssteuerung. Aus Sicht der gpaNRW gibt es noch Optimierungsmöglichkeiten.

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.*

¹⁹ Kommunalwiki, Definition SMART-Kriterien, <http://kommunalwiki.boell.de/index.php/SMART-Ziele>, Stand 04.02.2022

- *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 Soest** sieht im Qualitätshandbuch eine Bearbeitung der Fälle anhand standardisierter und verbindlicher Prozesse vor. Die Prozesse sind in Kern- und Teilprozesse gegliedert. Abläufe, Zuständigkeiten und zu verwendende Formulare sind hinterlegt.

Es existiert eine fachliche Zugangssteuerung in Form des Kernprozesses „Eingang und Klärung“. Hier wird durch intensive Kontakte geklärt, ob an eine andere Stelle vermittelt wird, eine Beratung oder eine andere niederschwellige Unterstützung ausreicht. Es wird ermittelt, ob ein Bedarf für Hilfen zur Erziehung oder möglicherweise sogar eine Kindeswohlgefährdung gegeben ist. Je nach Ergebnis der Diagnose wird der entsprechende Kernprozess weitergeführt. Wenn ein Bedarf an Hilfen zur Erziehung besteht, wird der notwendige Bedarf sowie die geeignete und notwendige Hilfe ermittelt und der Kernprozess „Hilfeplanverfahren“ entsprechend der Verfahrensstandards durchgeführt.

Wie bereits im Kapitel zuvor beschrieben, nimmt die WiJu bisher nicht an den kollegialen Fachgesprächen teil. Künftig ist beabsichtigt, dass die WiJu in Fällen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und bei den jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII an den Fachgesprächen teilnimmt. Die WiJu prüft die Zuständigkeit nur bei schwierigeren Fallkonstellationen. Zunächst ist vorgesehen, dass die RSD-Kräfte selbst die Prüfung der Zuständigkeit durchführen. Es besteht ein enger Kontakt und eine Abstimmung zwischen RSD und WiJu. Der RSD informiert die WiJu über Änderungen in den Fällen.

Die Einhaltung der im Hilfeplan festgelegten Zielvereinbarungen ist Aufgabe der steuernden Fachkraft des Jugendamtes im Zusammenwirken mit Leistungserbringer und Hilfeadressaten. Zur Vorbereitung auf das Hilfeplangespräch muss ein Bericht des Leistungserbringers vorgelegt werden, der den Hilfeverlauf und die Zielerreichung schildert. Wie bereits zuvor beschrieben, verwenden die Leistungserbringer dafür eigene Vorlagen.

Der Kreis Soest verfügt für den ambulanten und stationären Bereich über ein Anbieterverzeichnis. Das Anbieterverzeichnis ist im Fachverfahren hinterlegt. Darin sind die Kosten und Leistungen der Anbieter enthalten, aber keine Erfahrungswerte.

Laufzeitenbegrenzungen oder Obergrenzen für Fachleistungsstunden sind ein Steuerungsinstrument eines Jugendamtes um die Hilfen auf das notwendige Maß zu reduzieren.

Wie bereits im Kapitel zuvor beschrieben, ist bei ambulanten Hilfen, die voraussichtlich länger als 24 Monate andauern, nach dem 18. Monat ein kollegiales Fachgespräch vorgesehen um die Hilfe zu beraten und die Hilfe kritisch zu hinterfragen.

Weitergehende Regelungen zu Laufzeiten oder Fachleistungsstunden sind im Jugendamt des Kreises Soest nicht vorgesehen. Nach Auskunft des Jugendamtes wird auf eine Reduzierung der Fachleistungsstunden durch das Jugendamt hingewirkt. Wöchentliche Fachleistungsstunden werden einzelfallbezogenen festgelegt. Eine allgemeingültig definierte Obergrenze von Fachleistungsstunden gibt es nicht. Um auch die wirtschaftlichen Aspekte stärker zu berücksichtigen, sollte das Qualitätshandbuch um ein definiertes Maß an Fachleistungsstunden ergänzt werden. Diese definierte Obergrenze von Fachleistungsstunden kann bei Bedarf im Einzelfall überschritten werden. Die Obergrenze soll dazu dienen, beim Überschreiten einer gewissen Anzahl von Fachleistungsstunden, die gewählte Hilfe noch einmal zu hinterfragen und gemeinsam im kollegialen Fachgespräch zu beraten.

➔ **Empfehlung**

Das Handbuch des RSD sollte wirtschaftliche Aspekte stärker hervorheben. So sollte zum Beispiel ein definiertes Maß an Fachleistungsstunden ergänzt werden.

Auswirkungen der Corona Pandemie

Mit Beginn der Corona Pandemie musste sich das Jugendamt des Kreises Soest, wie viele andere Jugendämter auch, einigen Herausforderungen stellen. Um eine Ansteckung und Ausbreitung des Virus unter den Mitarbeitern und damit verbundene krankheitsbedingte Ausfälle zu verhindern, erfolgte der Dienst im Schichtmodell. Konkret bedeutete dies, dass eine Hälfte der Mitarbeitenden in den Büros vor Ort war und die andere Hälfte über das mobile Arbeiten die Tätigkeiten wahrgenommen hat. Trotz kleinerer anfänglicher technischer Schwierigkeiten konnte das mobile Arbeiten nach Angabe des Kreises Soest recht gut umgesetzt werden.

Für die Fachkräfte konnten frühzeitig Impfangebote realisiert werden. Außerdem wurden Masken und Corona-Schnelltests zur Verfügung gestellt. Notwendige Inaugenscheinnahmen wurden ausnahmslos umgesetzt. Auch notwendige persönliche Kontakte wurden möglichst mit Abstand und Schutzausrüstung sowie im Freien oder in großen Räumen durchgeführt. Soweit es fachlich vertretbar war, wurden die Kontakte auch über digitale Medien gestaltet. Dabei wurden die fachlich inhaltlichen Standards der Hilfeplangespräche eingehalten.

Wie bereits beschrieben, ist die elektronische Aktenführung ein Ziel des Kreisjugendamtes Soest, aber noch nicht umgesetzt. Daher mussten die Fachkräfte zum Teil die jeweiligen Fallakten zur weiteren Fallbearbeitung mit nach Hause nehmen.

Nach Einschätzung des Kreisjugendamtes ist während der Pandemie die Zahl der Meldungen von Kindeswohlgefährdungen nicht merklich gestiegen. Allerdings hat das Kreisjugendamt beobachtet, dass die Anzahl der betroffenen Kinder pro Meldung stark gestiegen ist.

4.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

- ➔ Die Wirtschaftliche Jugendhilfe des Jugendamtes des Kreises Soest prüft Kostenerstattungsansprüche für alle Hilfeplanfälle. Für den Bereich der WiJu wurden ebenfalls Prozessschritte und Verfahrensstandards in einem Qualitätshandbuch verschriftlicht.

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

Im Jugendamt des **Kreises Soest** erfolgt die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen durch die WiJu. Mögliche Kostenerstattungsansprüche werden grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle geprüft.

Bei der Gewährung von Hilfen zur Erziehung bedarf es einer reibungslosen Kommunikation zwischen dem RSD und der WiJu. Nur so kann ein fehlerfreier Ablauf, sowohl bei der Leistungserbringung aber auch bei der Refinanzierung sichergestellt werden.

Auch für den Aufgabenbereich der WiJu gibt es ein eigenes Qualitätshandbuch. Wie auch im Qualitätshandbuch für den RSD werden auch für die WiJu Standards, Prozesse und Abläufe dargestellt. Zusätzlich wird anhand von Ablaufdiagrammen übersichtlich veranschaulicht, aus welchen Teilprozessen sich die Kernprozesse zusammensetzen.

4.5.2 Prozesskontrollen

➔ Feststellung

Es finden prozessintegrierte Kontrollen durch die Fachsoftware und im Rahmen der kollegialen Fachgespräche statt. Prozessunabhängige Kontrollen erfolgen nicht.

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

Prozessintegrierte Kontrollen finden im Jugendamt des **Kreises Soest** in erster Linie über das Fachverfahren, die Verfahrensstandards und die zu verwendenden Vordrucke statt.

Der Kreis Soest hat die Kern- und Teilprozesse des Qualitätshandbuches im eingesetzten Fachverfahren implementiert und auch alle Vordrucke dort hinterlegt. Damit ist ein einheitlicher Workflow für die Sachbearbeitung im Fachverfahren abgebildet. Das Vier-Augen-Prinzip wird in jedem Fall durch das kollegiale Fachgespräch gewährleistet. Zudem findet jährlich eine Überprüfung der Fallakten statt. Dazu müssen die Fachkräfte des RSD die Akten zum Stichtag

30. April für ihre jeweiligen Hilfefälle prüfen und entsprechend vermerken, ob die Akten ordnungsgemäß geführt sind. Sollten die Akten nicht „auf Stand“ sein, müssen die Fachkräfte ihrer direkten Führungskraft (Fachdienstleitung) mitteilen, bis wann sie die Akten „auf Stand“ bearbeitet haben. Dies wird durch die Fachdienstleitungen überprüft. Die finale Prüfung wird an die Sachgebietsleitung gesendet und abschließend erhält die Abteilungsleitung die Bearbeitungsstände.

Zusätzliche prozessunabhängige Kontrollen finden nach Aussage des Kreisjugendamtes bisher nicht statt. Um eine rechtmäßige Aufgabenerledigung und die Einhaltung der Verfahrensstandards 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 RSD als auch in der WiJu erfolgen und schriftlich dokumentiert werden. Das Jugendamt des Kreises Soest sollte schriftliche Verfahrensstandards für diese Kontrollen und Checklisten dazu erstellen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte regelmäßig stichprobenhafte, prozessunabhängige Kontrollen für den RSD und die WiJu installieren und dokumentieren.

4.6 Personaleinsatz

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

- ➔ Der Kreis Soest hat für den RSD und die WiJu eine Personalbemessung durchgeführt. Es ist eine regelmäßige Fortschreibung der Personalbemessung vorgesehen.

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.

Für den RSD und WiJu des **Kreises Soest** besteht eine Personalbemessung auf Grundlage der Prozessstruktur des Qualitätshandbuchs, welches im Rahmen einer Organisationsentwicklung mit einem beauftragten Institut im Jahre 2018/2019 entwickelt wurde. Eine Fortschreibung der Personalbemessung ist durch ein ergänzendes Tool zur Fachsoftware möglich. Es ist geplant, die Personalbemessung künftig in einem regelmäßigen, noch nicht festgelegten Turnus, durchzuführen. Ergebnis der Personalbemessung war eine Stellenaufstockung in der WiJu um 0,5 Stellenanteil und im RSD um insgesamt neun Vollzeit-Stellen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass bereits sechs der neun Stellen im Rahmen von außerplanmäßigen Stellenbesetzungen tatsächlich im RSD eingesetzt waren. Zum Zeitpunkt der Berichterstellung ist noch eine Stelle im RSD vakant, die übrigen Stellenbesetzungsverfahren sind abgeschlossen.

Eine Wiederbesetzungssperre für offene Stellen gibt es beim Kreis Soest nicht. Springerstellen sind im Jugendamt des Kreises Soest bisher nicht eingerichtet. Um der Fluktuation im RSD zu begegnen, hat der Kreis eine dauerhafte Stellenausschreibung für den Bereich des RSD einge-

richtet. Zudem werden bereits seit 2015 jährlich zwei Bachelor of Arts dual ausgebildet. Zusätzlich bietet der Kreis das einjährige Traineeprogramm im Bereich Jugend und Familie der Kreisverwaltung Soest an.

- ➔ Der Kreis Soest hat ein eigenes Einarbeitungskonzept für die Fachkräfte im RSD entwickelt. Dies bewertet die gpaNRW positiv.

Der Kreis bietet den Fachkräften im Jugendamt Inhouse-Schulungen zu verschiedenen Themen an, um die wesentlichen Dinge der inhaltlichen Arbeit im RSD zu erlernen. Um die neuen Fachkräfte beim Kreisjugendamt Soest auf die anspruchsvolle Aufgabe des RSD vorzubereiten, hat der Kreis außerdem ein Einarbeitungskonzept entwickelt.

Folgende Leitziele werden mit dem Einarbeitungskonzept verfolgt:

- Die Fachkraft ist in einem Zeitraum von acht Wochen auf die Arbeit im RSD fachlich gut vorbereitet und übernimmt nach einem Ablauf von sechs Monaten eigenständig einen Bezirk.
- Die Fachkraft entwickelt Freude an der Arbeit im RSD.
- Die Fachkraft kennt ihre Kompetenzen.

Im Rahmen der Einarbeitung werden die neuen Fachkräfte durch eine erfahrene Fachkraft, einen sogenannten Paten, intensiv unterstützt.

Personaleinsatz 2020

Kennzahlen	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	32	16	27	32	37	52	25
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	233	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. Wie bereits im Kapitel 4.4.1 erläutert, wird der Allgemeine Soziale Dienst im Jugendamt des Kreises Soest als sogenannter Regionaler Sozialdienst (RSD) bezeichnet. Der Personalrichtwert ist ein Erfahrungswert aus vorausgegangenen überörtlichen Prüfungen. Dieser liegt bei 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung des ASD im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

Wie bereits zuvor beschrieben, hat der Kreis Soest für den RSD eine Stellenbemessung durchgeführt. Im Vergleichsjahr 2020 waren 36,87 Stellen im RSD tatsächlich besetzt. Auch die Spezialdienste sind in diesen Stellen enthalten. Bezogen auf die rund 1.165 Hilfefälle im Jahresdurchschnitt bearbeitet eine Vollzeit-Stelle demnach 32 Hilfeplanfälle. Damit bildet der Kreis Soest im interkommunalen Vergleich den Median ab.

4.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

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

➔ Feststellung

Der Kreis Soest gehört im Betrachtungszeitraum zu dem Viertel der Kreise mit den meisten Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle in der WiJu.

Im Jahr 2020 waren fünf Vollzeit-Stellen im Einsatz, die rund 1.165 Hilfeplanfälle bearbeitet haben. Auf eine Vollzeit-Stelle fielen demnach rund 233 Hilfeplanfälle. Damit gehört der Kreis Soest im interkommunalen Vergleich zu den 25 Prozent der Kreise mit den meisten Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle. Der gpa-Richtwert von 140 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle wird ebenfalls weit überschritten. Auch für den Bereich der WiJu hat der Kreis Soest eine Stellenbemessung durchgeführt. Danach ergibt sich ein Stellenbedarf von zusätzlich 0,5 Vollzeit-Stellen. Berücksichtigt man diese Stellenaufstockung, so ergibt sich ein Verhältnis in 2020 von 5,5 Vollzeit-Stellen zu 1.165 Hilfefällen. Im Ergebnis hat eine Vollzeit-Stelle 212 Fälle zu bearbeiten. Damit positioniert sich der Kreis Soest im interkommunalen Vergleich noch immer über dem dritten Viertelwert.

➔ Empfehlung

Der Kreis Soest sollte den Stellenbedarf in der WiJu erneut in den Blick nehmen und die Stellenbemessung in regelmäßigen Abständen fortschreiben.

4.7 Leistungsgewährung

4.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- ➔ Der Fehlbetrag für die Hilfen zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre des Kreises Soest ist überdurchschnittlich hoch. Ursächlich dafür sind eine hohe Falldichte sowie die damit verbundenen hohen einwohnerbezogenen Aufwendungen.

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

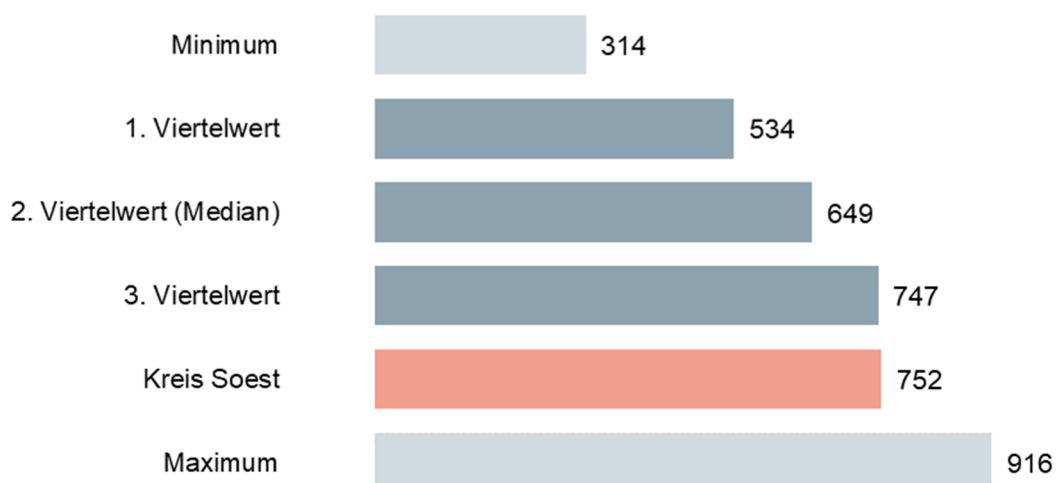
Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert. Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis des Produktes 06.51.20 „Erzieherische Hilfen“ des Haushaltsplanes des **Kreises Soest** 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 Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung liegt im Jahr 2019 bei rund 22 Mio. Euro. In 2020 steigt der Fehlbetrag auf rund 25 Mio. Euro an und im Jahr 2021 um weitere 2 Mio. Euro auf rund 27 Mio. Euro. Auf der Aufwandsseite wird der Fehlbetrag im Vergleichsjahr 2020 vor allem durch die Transferaufwendungen von rund 28 Mio. Euro beeinflusst. Diese beinhalten insbesondere die Aufwendungen für die Leistungserbringung der Hilfen durch die Träger.

Bezogen auf die Altersgruppe der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren, 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

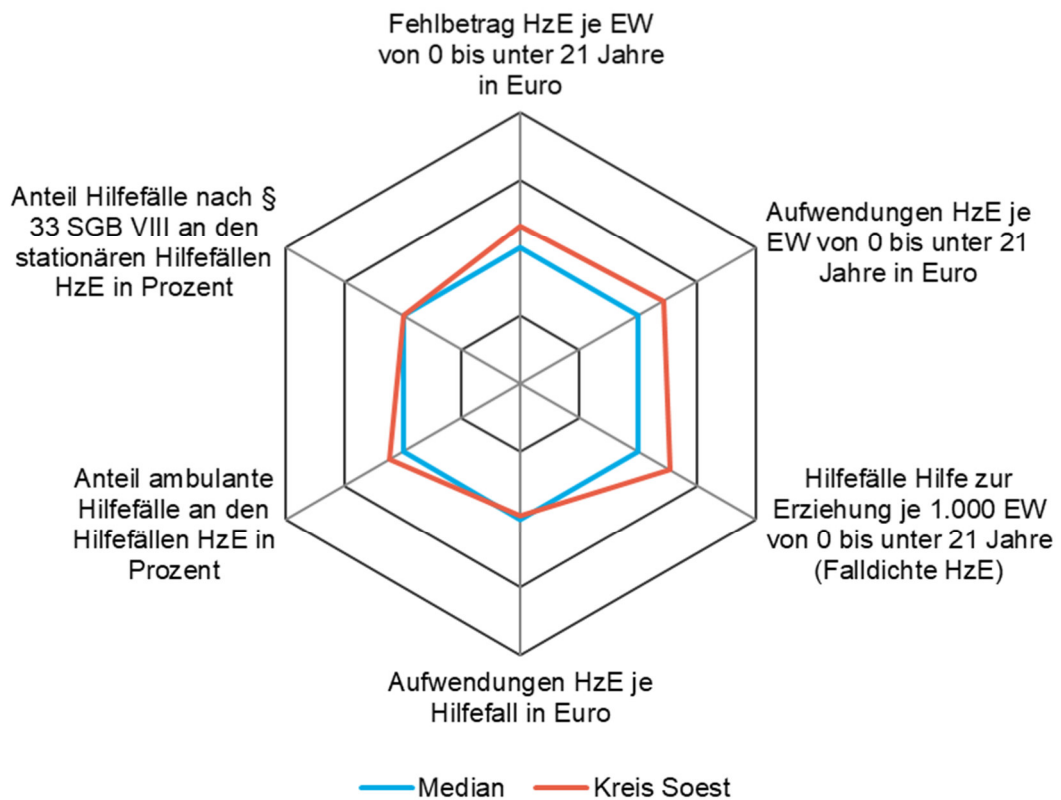
2017	2018	2019	2020	2021
638	550	661	752	827

Bei Betrachtung der Zeitreihe wird deutlich, dass der Fehlbetrag ab 2018 kontinuierlich angestiegen ist. Diese Entwicklung entspricht dem allgemeinen Trend in vielen Kreisen und Kommunen in NRW.

Im Jahr 2018 ist der Fehlbetrag niedriger, weil die Kostenerstattungen der Jahre 2016 und 2017 für die unbegleiteten minderjährigen Ausländer im Jahr 2018 zugeflossen sind. Die erhöhten Erträge wirken somit begünstigend auf den Fehlbetrag im Jahr 2018.

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2020



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

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

Auf die „Aufwendungen HZE je Hilfefall in Euro“ wirken sich wiederum der „Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HZE in Prozent“ und der „Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen in Prozent“ aus. Die Kennzahl „Hilfefälle HZE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HZE)“ ist in erheblichem Maße von den Steuerungsleistungen des Jugendamtes abhängig.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

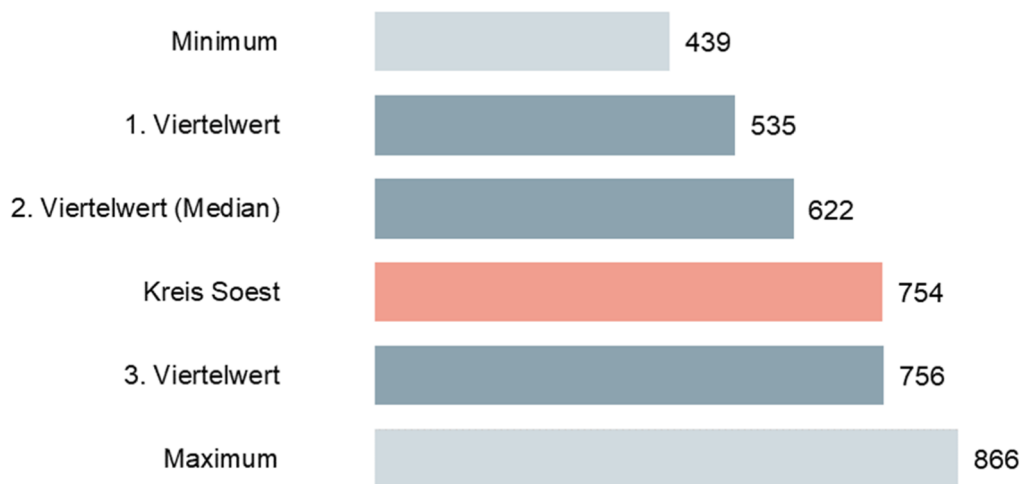
4.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

- ➔ Der Kreis Soest hat, bedingt durch einen hohen Anteil ambulanter Hilfen, niedrigere fallbezogene Aufwendungen als die meisten anderen Kreise. Aufgrund des hohen Fallaufkommens sind die einwohnerbezogenen Aufwendungen des Kreises Soest jedoch überdurchschnittlich hoch.

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.

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:



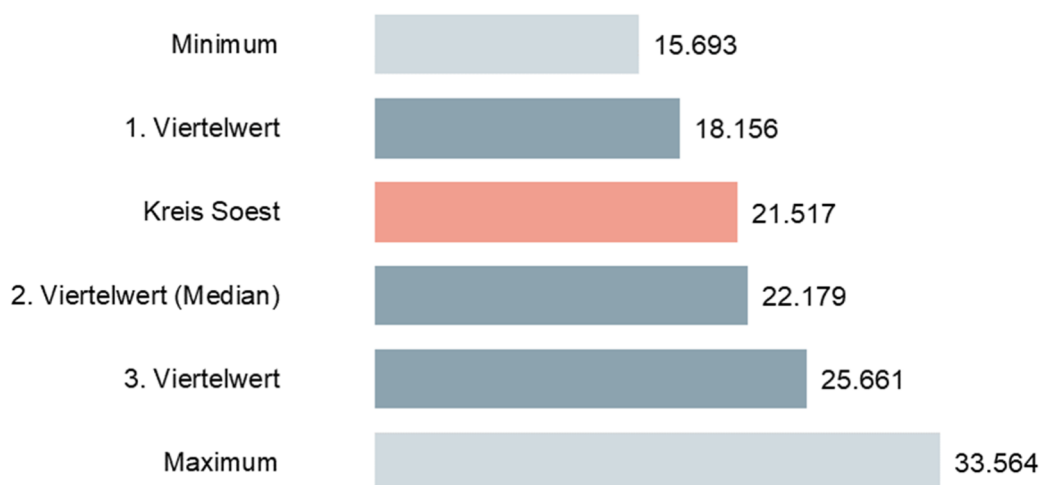
Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro Kreis Soest in Euro

2017	2018	2019	2020	2021
649	684	734	754	830

Die einwohnerbezogenen Aufwendungen steigen jährlich kontinuierlich an. Im interkommunalen Vergleich gehört der **Kreis Soest** im Jahr 2020 zur Hälfte der Kommunen mit den höheren 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, die sich wie folgt verteilen:



Im Gegensatz zu den einwohnerbezogenen Aufwendungen, sind die Aufwendungen je Helfefall vergleichsweise niedrig. Der Kreis Soest gehört hier zu den 50 Prozent der Kreise mit den geringeren fallbezogenen Aufwendungen. Ursächlich für diese unterschiedliche Positionierung der einwohner- und fallbezogenen Aufwendungen des Kreises Soest ist die vergleichsweise hohe Falldichte verbunden mit einem hohen Anteil an kostengünstigeren ambulanten Hilfen.

Ambulante und stationäre Aufwendungen HzE in Euro 2020

Kennzahlen	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	11.700	5.803	8.650	9.749	12.526	15.298	26
Ambulante Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	254	77,76	125	169	217	293	27
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung ambulant je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE ambulant)	21,67	6,25	12,61	15,05	21,46	26,68	26
Stationäre Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	37.413	25.299	34.130	38.408	42.063	50.312	27
Stationäre Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	501	265	424	495	524	638	27
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung stationär je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE stationär)	13,38	8,09	10,30	12,44	14,92	18,26	27

Betrachtet man die Aufwendungen differenziert für den ambulanten und stationären Bereich wird deutlich, dass die einwohnerbezogenen ambulanten Aufwendungen im interkommunalen Vergleich über dem dritten Viertelwert liegen. Nur ein Kreis weist höhere einwohnerbezogene ambulante Aufwendungen aus. Dies spiegelt sich in der Falldichte wieder. Auch bezogen auf die Falldichte für die ambulanten Hilfen gehört der Kreis Soest zu dem Viertel der Kreise mit der höchsten Falldichte.

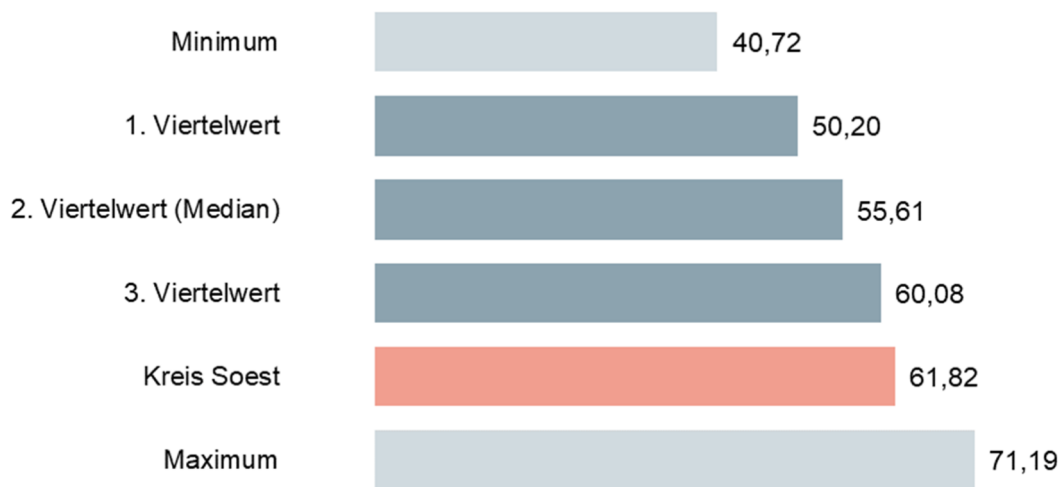
Ebenfalls sind die stationären einwohnerbezogenen Aufwendungen, wie auch die Falldichte der stationären Hilfen, höher als der Median.

Die fallbezogenen ambulanten Aufwendungen des Kreises Soest sind ebenfalls überdurchschnittlich hoch. Im stationären Bereich gehört der Kreis Soest dagegen zur Hälfte der Kreise mit den niedrigen Aufwendungen je Hilfefall.

4.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- ➔ Der Kreis Soest hat einen sehr hohen Anteil ambulanter Hilfefälle. Der positive Effekt auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung relativiert sich durch eine hohe Falldichte sowie hohe Aufwendungen für die ambulanten Hilfen.

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 des **Kreises Soest** ist im interkommunalen Vergleich hoch. Lediglich drei weitere Kreise weisen einen höheren Anteil an ambulanten Hilfefällen auf. Im Jahr 2020 waren von den insgesamt 1.165 Hilfeplanfällen des Kreises Soest rund 720 ambulante Hilfen. Im Jahr 2021 steigt der Anteil der ambulanten Hilfefälle mit rund 65 Prozent noch weiter an.

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

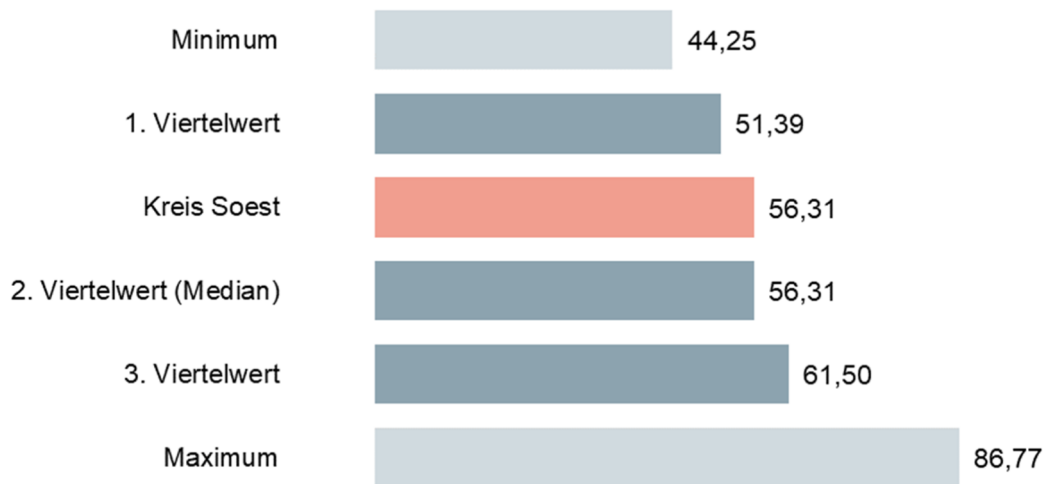
im Kontext mit der Falldichte (siehe 4.7.1.4 Falldichte) erfolgen. Ist diese vergleichsweise hoch, sollte das Jugendamt gegensteuern.

Die überdurchschnittlich hohe Falldichte verbunden mit den hohen Aufwendungen je ambulan-tem Hilfsfall relativieren die grundsätzlich positiven Auswirkungen eines hohen Anteils ambulan-ter Hilfen auf den Fehlbetrag.

4.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- ➔ Der Kreis Soest bildet bezogen auf den Anteil der Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfen im Jahr 2020 den Median im interkommunalen Vergleich ab.

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:



Der **Kreis Soest** bildet bezogen auf den Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfen im Jahr 2020 den Median im interkommunalen Vergleich ab.

Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE Kreis Soest in Prozent

2017	2018	2019	2020	2021
45,84	50,13	52,71	56,31	55,50

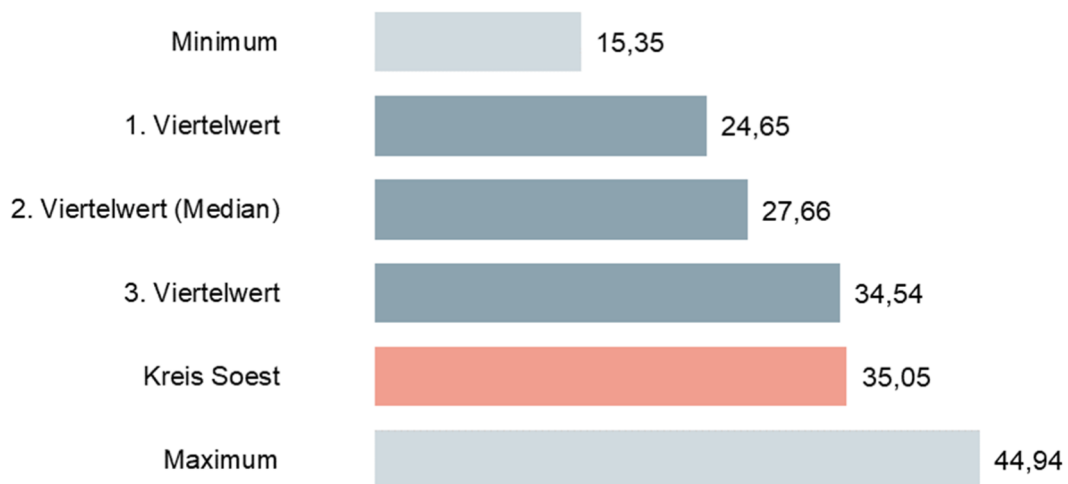
Mit Blick auf die Entwicklung des Anteils der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen wird deutlich, dass der Anteil in den Vorjahren deutlich unter dem Median lag. Auch im Jahr 2021 zeigt sich eine rückläufige Tendenz der Vollzeitpflegefälle.

Vertiefende Ausführungen erfolgen im Kapitel 4.7.2.3 „Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII – Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII“.

4.7.1.4 Falldichte HzE

- ➔ Der Kreis Soest gehört im interkommunalen Vergleich zu dem Viertel der Kreise mit dem größten Fallaufkommen. Das wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus.

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 Soest** mit 35,05 Hilfefällen je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren sehr hoch. Im interkommunalen Vergleich gehört der Kreis Soest damit zu den 25 Prozent der Kreise mit den höchsten Fallaufkommen.

Entwicklung im Zeitreihenvergleich Kreis Soest

2017	2018	2019	2020	2021
27,55	29,92	31,39	35,05	39,40

Mit Blick auf die Entwicklung der Falldichte zeigt sich, dass das Fallaufkommen jährlich ansteigt. In 2021 ist die Falldichte des Kreises Soest nochmal deutlich auf 39,40 Hilfefälle je 1.000 Einwohner unter 21 Jahren angestiegen.

Entwicklung der Hilfefälle Kreis Soest

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Ambulante Hilfefälle	442	531	602	720	840
Stationäre Hilfefälle	500	482	449	445	452
Hilfefälle gesamt	942	1.013	1.050	1.165	1.292

Bei Betrachtung der Entwicklung der Hilfefälle zeigt sich, dass die Hilfefälle insgesamt zunehmen, aber auch eine Verschiebung des Fallaufkommens erfolgt. Die stationären Hilfen sind, bei wachsenden ambulanten Hilfen, bis 2020 tendenziell rückläufig. Die ambulanten Hilfefälle haben sich von 2017 bis 2021 fast verdoppelt.

Zur weiteren Analyse stellt die gpaNRW die Fallzahlen der einzelnen Hilfearten für die einzelnen Jahre differenziert dar:

Entwicklung der Hilfeplanfälle Kreis Soest

	2017	2018	2019	2020	2021
Flex. amb. Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	7	9	9	16	27
Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII	40	48	65	87	88
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII	156	193	210	251	294
Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	45	49	45	51	57
Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant	165	183	209	254	310
davon Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant für Integrationshelfer	101	122	138	164	205
ambulante Hilfen für Junge Volljährige § 41 SGB VIII	30	49	62	62	63
ambulante Hilfefälle gesamt	442	531	602	720	840
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	208	220	222	237	234
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	185	155	150	135	143

	2017	2018	2019	2020	2021
Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII stationär	19	19	12	14	14
Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII stationär	85	86	63	57	61
davon Hilfen für Junge Volljährige in Vollzeitpflege	21	22	14	14	17
davon Hilfen für Junge Volljährige in Heimerziehung	59	59	40	35	33
davon Hilfen für Junge Volljährige in stationärer Eingliederungshilfe	4	5	8	7	9
stationäre Hilfefälle gesamt	500	482	449	445	452
Hilfefälle gesamt	942	1.013	1.050	1.165	1.292

Im ambulanten Bereich sind die Sozialpädagogischen Familienhilfen nach § 31 SGB VIII sowie die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII deutlich gestiegen. Die ambulanten Eingliederungshilfen haben sich im Bereich der Integrationshelfer von 2017 nach 2021 sogar verdoppelt. Im stationären Bereich sind die Hilfefälle in Vollzeitpflege leicht gestiegen und die Hilfefälle in der Heimunterbringung tendenziell gesunken. Im Jahr 2021 kehrt sich diese positive Entwicklung aber wieder um, da die Vollzeitpflegefälle sinken und die Heimerziehung ansteigt.

Bezogen auf die Fallzahlen liegt der Schwerpunkt der Aufgabenwahrnehmung im Kreis Soest in 2020 im stationären Bereich bei der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII sowie der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII. Im ambulanten Bereich liegt der Schwerpunkt bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII gefolgt von der Sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII.

Weitere Erläuterungen zu den einzelnen Hilfen finden sich in den nachfolgenden Kapiteln.

4.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Die rund 1.165 Hilfeplanfälle des **Kreises Soest** 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	0,80
Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII	3,19
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII	9,26
Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	5,80
Vollzeitpflege gem. § 33 SGB VIII	15,17
Heimerziehung gem. § 34 SGB VIII	35,88
Eingliederungshilfe gem. § 35a SGB VIII	15,36
davon ambulant gem. § 35a SGB VIII	78,94
davon stationär gem. § 35a SGB VIII	21,06
Hilfe junge Volljährige gem. § 41 SGB VIII gesamt	13,32
davon Hilfe junge Volljährige gem. § 41 SGB VIII ambulant	18,29
davon Hilfe junge Volljährige gem. § 41 SGB VIII stationär	81,71

Die größten Aufwandspositionen finden sich insbesondere im Bereich der Heimerziehung und Eingliederungshilfe, gefolgt von der Vollzeitpflege und den Hilfen für die jungen Volljährigen.

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.

Der **Kreis Soest** wendete 2020 rund 202.000 Euro für insgesamt 16 Hilfeplanfälle auf. Dies entspricht einem Anteil von 0,80 Prozent der gesamten Transferaufwendungen für die erzieherischen Hilfen.

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

Kennzahl	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfeplanfall in Euro	12.376	2.779	6.735	8.326	10.571	14.556	24
Ambulante Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	6,07	0,21	4,48	8,32	29,45	68,43	25

Kennzahl	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfefälle § 27 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII)	0,49	0,04	0,49	1,14	2,98	13,29	24

Die fallbezogenen Aufwendungen für die erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII des Kreises Soest sind höher als bei 75 Prozent aller Kreise. Die einwohnerbezogenen Aufwendungen hingegen sind unterdurchschnittlich. Dies korrespondiert mit der niedrigen Falldichte.

Im Rahmen dieser Prüfung spielen die erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII eine eher untergeordnete Rolle.

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

Die einwohnerbezogenen Aufwendungen sowie die Falldichte für die Sozialpädagogischen Familienhilfen des Kreises Soest sind im interkommunalen Vergleich hoch.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	9.266	5.966	7.663	9.446	11.276	14.032	26
Ambulante Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	69,85	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)	7,54	0,32	2,84	4,98	6,94	11,92	26

Der **Kreis Soest** hat im Jahr 2020 rund 2,3 Mio. Euro für 251 Hilfefälle aufgebracht. In 2021 sind die Aufwendungen auf rund 2,5 Mio. Euro und 294 Hilfefälle angestiegen.

Die Hilfen für der Sozialpädagogischen Familienhilfen werden ausschließlich durch freie Träger erbracht.

Die fallbezogenen Aufwendungen für die Sozialpädagogische Familienhilfe sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Bezogen auf die Einwohner unter 21 Jahre, gehört der Kreis Soest jedoch zur Hälfte der Kreise mit den höheren Aufwendungen. Dies spiegelt sich auch in der Falldichte wider. Die Falldichte ist im interkommunalen Vergleich ebenfalls überdurchschnittlich hoch. 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 44 Prozent hoch. Im interkommunalen Vergleich gehört der Kreis Soest damit zur Hälfte der Kreise mit den längsten Betreuungsdauern.

Wie bereits im Kapitel 4.5.1.2 zur Fallsteuerung erläutert, ist bei ambulanten Hilfen, die voraussichtlich länger als 24 Monate andauern, nach dem 18. Monat ein kollegiales Fachgespräch vorgesehen um die Hilfe zu beraten und die Hilfe kritisch zu hinterfragen. Um den langen Laufzeiten gegenzusteuern, hat das Jugendamt des Kreises Soest darüber hinaus alle Hilfeplanfälle mit einer Laufzeit von über 36 Monaten noch einmal intensiv überprüft und reflektiert. Nach eigenen Angaben konnte dadurch bereits ein Rückgang von Fällen mit Laufzeiten über drei Jahre hinaus verringert werden.

Weitere Regelungen zu Obergrenzen von Fachleistungsstunden für einzelne Hilfearten gibt es nicht.

Das Kreisjugendamt sollte auch eine definierte Obergrenze für Fachleistungsstunden einführen und schriftlich fixieren. Diese definierten Obergrenzen für Laufzeiten und Fachleistungsstunden sollen nicht als absolute Grenzen verstanden werden. Vielmehr können sie der fallführenden Fachkraft eine Hilfestellung geben und beim Überschreiten der Laufzeiten und Fachleistungsstunden Anlass geben, die gewählte Hilfeform noch einmal intensiv gemeinsam mit dem Team zu reflektieren und zu beraten.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte im Rahmen der Steuerung eine definierte Obergrenze von Fachleistungsstunden für die Hilfen nach § 31 SGB VIII verschriftlichen. Im Hinblick auf die hohe Falldichte sollte der Kreis die Laufzeiten weiterhin regelmäßig auswerten und die bereits begonnen Gegensteuerungsmaßnahmen weiter vertiefen.

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 Kostenersatzanspruch nach § 86 Abs. 6 i.V.m. § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

- Der Kreis Soest hat auch die Arbeitsabläufe und Prozesse für den eigenen Pflegekinderdienst in einem Qualitätshandbuch verschriftlicht. Dies bewertet die gpaNRW positiv.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahl	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	16.061	11.351	14.695	17.582	20.173	23.980	27
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	114	59,25	101	111	124	213	27
Hilfefälle § 33 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 33 SGB VIII)	7,12	4,28	5,15	5,72	7,84	11,60	27

Der **Kreis Soest** wendet 2020 im Rahmen der Vollzeitpflege rund 3,8 Mio. Euro für insgesamt 237 Hilfeplanfälle auf. Hieraus ergeben sich Aufwendungen je Hilfefall von 16.061 Euro. Damit gehört der Kreis Soest zu den 50 Prozent der Kreise mit den niedrigeren Aufwendungen je Vollzeitpflegefall. Im Jahr 2021 steigen die Aufwendungen leicht auf rund 3,9 Mio. Euro an, bei 234 Hilfefällen. Die einwohnerbezogenen Aufwendungen, wie auch die Falldichte der Vollzeitpflegefälle, liegen im interkommunalen Vergleich in 2020 über dem Median. Wie bereits im Kapitel 4.7.1.3 beschrieben bildet der Anteil an Vollzeitpflegefällen, gemessen an den stationären Hilfefällen, den Median ab.

Der Kreis Soest hat einen eigenen Pflegekinderdienst (PKD) eingerichtet. Der PKD des Kreises Soest nimmt die Eignungsprüfung, Qualifizierung, Fortbildung, Vermittlung und Beratung von Bereitschaftspflegeeltern wahr.

Die Akquise und Werbung von neuen Pflegeeltern erfolgt ebenfalls durch den eigenen PKD. Im Rahmen der Akquise werden Pressebeiträge im Radio und in der Zeitung veröffentlicht. In Zusammenarbeit mit der Stadt Soest wurde außerdem ein Flyer zur Information und Akquise neuer Pflegefamilien entwickelt.

Der Kreis Soest hat auch für den Aufgabenbereich des PKD ein eigenes Qualitätshandbuch aufgestellt. Darin sind die Verfahrensstandards und Abläufe beschrieben.

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 Soest weist erhöhte einwohnerbezogene Aufwendungen sowie eine erhöhte Falldichte im Bereich der Heimerziehung auf. Der Kreis hat sich bereits mit dem Thema der Rückführungsarbeit auseinandergesetzt.

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

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

Kennzahlen	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Aufwendungen nach § 34 SGB VIII an den Aufwendungen HZE in Prozent	35,88	19,30	33,60	39,08	45,84	65,93	27
Stationäre Aufwendungen § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	66.404	55.460	64.454	67.079	73.543	87.757	27
Stationäre Aufwendungen nach §34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	271	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)	4,08	1,07	3,08	3,86	4,55	5,79	27

Der Kreis Soest hatte im Jahr 2020 Aufwendungen in Höhe von rund 9 Mio. Euro für 135 Hilfefälle. Die Aufwendungen je Hilfefall liegen mit 66.404 Euro unter dem Median. Im Jahr 2021 lagen die Aufwendungen bei rund 9,8 Mio. Euro für 143 Hilfeplanfälle. Die Falldichte für die Heimerziehung des Kreises Soest ist überdurchschnittlich hoch. Dies spiegelt sich auch in den einwohnerbezogenen Aufwendungen wider. Je Einwohner der Altersklasse 0 bis unter 21 Jahren entstehen Aufwendungen von 271 Euro. Im interkommunalen Vergleich gehört der Kreis Soest zur Hälfte der Kreise mit hohen einwohnerbezogenen Aufwendungen.

Entwicklung der Hilfen nach § 34 SGB VIII Kreis Soest

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	290	256	290	271	299
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	53.626	55.853	64.578	66.404	68.835

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	5,42	4,58	4,49	4,08	4,35

Seit 2017 sind die fallbezogenen Aufwendungen in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen. Die Falldichte dagegen ist bis 2020 rückläufig. Ursächlich für das rückläufige Fallaufkommen ist der sukzessive Rückgang der unbegleiteten minderjährigen Ausländer (UMA). In 2017 waren noch 61 UMA in der Heimerziehung untergebracht, im Jahr 2020 waren es nur noch acht Fälle. Auch im Jahr 2021 waren es noch acht UMA-Fälle bei insgesamt gestiegenen Fallzahlen in der Heimunterbringung. Bei Betrachtung der Zeitreihe sind in 2021 sowohl die einwohner- als auch die fallbezogenen Aufwendungen für die Heimerziehung auf dem höchsten Stand.

Im Jahr 2020 ist die Falldichte im interkommunalen Vergleich leicht überdurchschnittlich. Die Falldichte wird neben dem Fallaufkommen auch von den Laufzeiten der Hilfe beeinflusst. Bei Betrachtung der Laufzeiten für die Heimerziehung zeigen sich im interkommunalen Vergleich keine Auffälligkeiten.

Bei der Entscheidung welche Einrichtung gewählt wird, wird nach Aussage des Kreisjugendamtes möglichst auch die Ortsnähe berücksichtigt, so dass eine gute Erreichbarkeit und ein enger Kontakt zur zuständigen Fachkraft des Kreisjugendamtes möglich sind.

Wie bereits im Kapitel 4.5.1.1 beschrieben, erfolgt die erste Hilfeplanfortschreibung bereits nach spätestens zwölf Wochen. Regulär nach sechs Monaten.

Durch eine intensive Verselbständigungs- und Rückführungsarbeit können Fallzahlen und Laufzeiten positiv beeinflusst werden. Nach Aussage des Kreisjugendamtes wird die jeweilige Rückführungsoption in jedem Einzelfall im Rahmen der Hilfeplanung im Zusammenwirken der zuständigen Fachkraft und dem kollegialen Fachgespräch reflektiert. Nach eigenen Angaben des Kreisjugendamtes wurde in der Vergangenheit bereits ein Konzept zur Rückführung im Jahr 2015 erarbeitet. Allerdings wurde dieses nicht gelebt und angewandt. Der Kreis Soest könnte das bereits erarbeitete Rückführungskonzept als Grundlage nutzen und weiterausbauen sowie aktualisieren. Zusätzlich sollte der Kreis Soest regelmäßig die tatsächlich erfolgten Rückführungen auswerten, um messen und überprüfen zu können, ob sich die zuvor beschriebenen Maßnahmen positiv auf die Rückführung auswirken.

→ Empfehlung

Der Kreis sollte das bereits vorhandene Rückführungskonzept überarbeiten und aktualisieren und in der praktischen Fallbearbeitung anwenden. Erfolgte Rückführungen sollten zukünftig ausgewertet werden um die Ergebnisse der Rückführungsarbeit transparent zu machen. Die Ergebnisse könnten Bestandteil eines zukünftigen Controllingberichtes sein.

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

Der Kreis Soest hat ein hohes Fallaufkommen im Bereich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Dies führt zu hohen einwohnerbezogenen Aufwendungen und belastet den Fehlbetrag der erzieherischen Hilfen. Der Kreis Soest hat den Handlungsbedarf bereits im Jahr 2021 erkannt.

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

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

Kennzahlen	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	116	23,85	54,07	88,67	116	188	27
Aufwendungen § 35 a SGB VIII je Hilfefall in Euro	14.372	6.240	13.963	16.655	18.709	28.180	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	11.972	5.818	10.009	11.273	13.799	22.252	27
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	57.869	20.039	61.001	72.051	84.216	108.359	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	15.279	9.526	13.174	15.433	20.450	31.556	24
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	64,49	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	k.A.	0,64	2,79	13,96	25,36	64,47	14
Hilfefälle § 35a SGB VII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VII)	8,06	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	4,93	0,30	1,54	2,11	3,00	6,72	26

Kennzahlen	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB VIII Integrationshelfer/ Schulbegleitung)							

Im Jahr 2020 hat der Kreis Soest insgesamt rund 3,9 Mio. Euro für 268 Hilfefälle aufgebracht. In 2021 sind die Aufwendungen auf rund 4,4 Mio. Euro bei 325 Hilfefällen weiter angestiegen.

Wie bereits beschrieben, machen die Aufwendungen für Eingliederungshilfe insgesamt 15,36 Prozent der gesamten Aufwendungen HzE aus. Damit ist der Anteil der Aufwendungen für die Eingliederungshilfe im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich hoch. Die fallbezogenen Aufwendungen sind vergleichsweise niedrig. Die einwohnerbezogenen Aufwendungen bilden jedoch im interkommunalen Vergleich den dritten Viertelwert. Dies spiegelt sich auch in der Falldichte wieder. Hier gehört der Kreis Soest im interkommunalen Vergleich zu den 25 Prozent der Kreise mit dem größten Fallaufkommen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII.

Die ambulanten Aufwendungen werden im Jugendamt des Kreises Soest differenziert verbucht. So können die Leistungen für Integrationshelfer differenziert ausgewertet werden. Dies ist unter Steuerungsaspekten positiv zu bewerten. Die Aufwendungen je Hilfefall für die Integrationshelfer des Kreises Soest liegen leicht unter dem Median. Bezogen auf die Falldichte für die Integrationshelfer gehört der Kreis Soest jedoch zu den 25 Prozent der Kreise mit dem höchsten Fallaufkommen. Dies wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag der erzieherischen Hilfen aus.

Der Kreis Soest hält die abgelehnten Anträge auf ambulante oder stationäre Hilfen nach § 35a SGB VIII bislang nicht nach. Um abbilden zu können ob und in welchem Umfang Anträge auf Eingliederungshilfe abgelehnt werden, sollte der Kreis auch diese Daten erfassen und zu Steuerungszwecken nutzen. Nach Angaben des Kreisjugendamtes werden die Daten inzwischen erhoben und zu Steuerungszwecken genutzt.

Entwicklung der Hilfeplanfälle nach § 35a SGB VIII Kreis Soest

	2017	2018	2019	2020	2021
Ambulante Hilfefälle gesamt	165	183	209	254	311
davon Hilfefälle § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitungen	101	122	138	164	205
Stationäre Hilfefälle	18	19	12	14	14
Hilfefälle gesamt	183	202	221	268	325

Mit Blick auf die Entwicklung der Fallzahlen wird deutlich, dass die Fallzahlen im ambulanten Bereich, insbesondere bei den Hilfen für die Integrationshelfer, kontinuierlich ansteigen. Von 2017 bis 2021 haben sich die Fallzahlen sogar mehr als verdoppelt.

Entwicklungen der Aufwendungen für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII Kreis Soest

	2017	2018	2019	2020	2021
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	104	113	115	116	133
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	19.458	18.967	17.474	14.372	13.433
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	13.149	13.566	13.059	11.972	11.135
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	16.729	16.745	16.402	15.279	13.873
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	61,11	66,60	65,99	64,49	65,96
Hilfefälle § 35a SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII)	5,36	5,97	6,61	8,06	9,90
Hilfefälle Integrationshelfer/ Schulbegleitung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte Integrationshelfer/ Schulbegleitung)	2,94	3,59	4,13	4,93	6,25

Betrachtet man die Entwicklung der Aufwendungen für die Eingliederungshilfe zeigt sich, dass die fallbezogenen Aufwendungen bis 2021 kontinuierlich sinken. Auch im ambulanten Bereich und konkret bei den Aufwendungen für die Integrationshelfer zeigt sich ein Rückgang der fallbezogenen Aufwendungen. Ursächlich hierfür ist, dass die tatsächlich gewährten ambulante Fachleistungsstunden je ambulantem Hilfefall ebenfalls seit 2017 kontinuierlich zurückgegangen sind.

Insgesamt steigen die einwohnerbezogenen Aufwendungen jedoch jährlich an. Dies korrespondiert mit der Falldichte, auch diese steigt jährlich an.

Losgelöst von den ambulanten Eingliederungshilfen der Integrationshelfer, hat der Kreis Soest im Schuljahr 2018/19 das Projekt „Systemische Schullassistenten im Kreis Soest“ gestartet. Dabei wird der Kreis durch die Uni Bielefeld unterstützt und begleitet. Ziele des Projektes sind:

- Kinder mit ihren Fähigkeiten und Ressourcen in den Fokus zu stellen,
- multiprofessionelle Unterstützungssysteme in Bündelung der vorhandenen Ressourcen von Lehrkräften, Schulsozialarbeit, Schullassistenten (und ggf. anderen Kooperationspartnern) entstehen und arbeiten zu lassen,

- Schule auf dem Weg zur inklusiven Bildung zu unterstützen und
- Einzelfallhilfen zu systemischer Schulassistenz umzusteuern.

Die Schulassistenzen sollen als Ansprechpersonen und Begleitung für alle Schülerinnen und Schüler dienen und hauptsächlich Kinder ohne ermittelten Leistungsanspruch für eine Eingliederungshilfe unterstützen.

Ob der Einsatz der Systemischen Schulassistenz einen Einfluss auf die Aufwendungen und Fallzahlen im Bereich der Integrationshelfer hat, kann im Rahmen der Berichterstellung durch die gpaNRW nicht ermittelt werden. Es wird aber deutlich, dass der Kreis Soest das Gesamtsystem der zusätzlichen Förderbedarfe an den Schulen intensiv in den Blick nimmt und zusätzliche Einflussmöglichkeiten schaffen möchte. Dennoch sind die Fallzahlen für die Eingliederungshilfe in den betrachteten Jahren überdurchschnittlich hoch.

Einen Spezialdienst für den Bereich der Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII hat der Kreis Soest bisher nicht eingerichtet. Das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG), das die Zusammenführung der Zuständigkeiten für die Gewährung von Leistungen der Eingliederungshilfe für junge Menschen mit und ohne Behinderungen in der Kinder- und Jugendhilfe regelt, sieht ab dem 1. Januar 2024 die Einführung der Funktion eines Verfahrenslotsen vor. Nach eigenen Angaben des Kreisjugendamtes stehen im Hinblick auf den künftigen Einsatz von Verfahrenslotsen dahingehende Überlegungen im Raum, eine Spezialisierung von Fachkräften voranzutreiben.

Der Kreis Soest hat aber den Handlungsbedarf erkannt und im Laufe des Jahres 2021 eine sogenannte Sprechstunde für die Hilfen nach § 35a SGB VIII eingerichtet. Die zuständige Fachkraft des RSD kann sich zu dieser Sprechstunde anmelden um gemeinsam im Gremium den konkreten Einzelfall zu besprechen und zu reflektieren. An der Sprechstunde nehmen dann die fallführende Fachkraft des RSD, eine Vertretung der WiJu, die Fachdienstleitung sowie eine Fachkraft aus dem Bereich der Rechtsangelegenheiten teil. Dieses neueingerichtete Gremium tagt regelmäßig einmal wöchentlich um die Hilfefälle nach § 35a SGB VIII gemeinsam zu prüfen und zu beraten. Nach Angaben des Kreisjugendamtes konnten dadurch seit Sommer 2022 bereits einige Anträge auf Eingliederungshilfe abgelehnt werden.

Die gpaNRW befürwortet grundsätzlich eine entsprechende Spezialisierung, auch vor dem Hintergrund der steigenden Fallzahlen und 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 eine Spezialisierung eine einheitliche Bearbeitung der Fälle. Mit der Einrichtung der oben beschriebenen Sprechstunde hat der Kreis Soest eine geeignete Möglichkeit gefunden, die Hilfefälle nach § 35a SGB VIII in einem Gremium gemeinsam zu reflektieren. Um dem hohen Fallaufkommen und den damit verbundenen hohen Aufwendungen für die Eingliederungshilfe zu begegnen, sollten aus Sicht der gpaNRW grundsätzlich zumindest alle Neufälle die Beratung in der Sprechstunde zwangsläufig durchlaufen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII insbesondere im ambulanten Bereich noch stärker fokussieren und das beschriebene Gremium der Sprechstunde in den Workflow der Hilfen nach § 35a SGB VIII als festen Bestandteil aufnehmen.

4.7.2.6 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

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

➔ Feststellung

Die einwohner- und fallbezogenen Aufwendungen für die Hilfen der jungen Volljährigen des Kreises Soest sind hoch. Auch das Fallaufkommen ist höher als bei den meisten anderen Kreisen.

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

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 18 bis unter 21 Jahre in Euro	642	123	436	514	620	1.033	27
Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	28.039	15.338	22.376	27.665	31.148	60.018	26
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	10,22	4,09	8,56	10,29	12,15	15,99	26
Anteil ambulanter Hilfefälle nach § 41 in Prozent an den Hilfefällen nach § 41 in Prozent	51,90	18,97	33,03	44,19	50,52	70,10	27
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII für Eingliederungshilfe an den ambulanten Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent	24,97	4,73	17,49	30,07	44,43	95,65	26
Ambulante Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	9.882	2.888	6.362	7.2667	9.714	13.330	26
Stationäre Aufwendungen § 41	47.628	25.121	36.961	40.688	47.952	73.091	26

Kennzahlen	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB VIII je Hilfefall in Euro							
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	15.471	10.203	12.824	15.564	19.956	36.133	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	52.377	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)	22,90	5,12	14,50	17,28	22,92	33,50	27
Hilfefälle § 41 SGB VII ambulant je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VII ambulant)	11,88	1,05	6,30	7,11	9,72	18,25	27
Hilfefälle § 41 SGB VII stationär je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VII stationär)	11,01	2,65	8,09	11,01	13,45	21,95	27

Im Jahr 2020 sind dem Kreis Soest Aufwendungen in Höhe von rund 3,3 Mio. Euro für rund 119 Hilfefälle entstanden. In 2021 sind die Aufwendungen bei 124 Hilfefällen auf 3,7 Mio. Euro angestiegen.

Die fallbezogenen Aufwendungen liegen im interkommunalen Vergleich über dem Median. Bei den einwohnerbezogenen Aufwendungen gehört der Kreis Soest sogar zu den 25 Prozent der Kreise mit den höchsten Aufwendungen. Dies spiegelt sich auch in der Falldichte wider. Auch diese liegt im interkommunalen Vergleich nahe am dritten Viertelwert.

Der Anteil der ambulanten Hilfefälle ist mit rund 52 Prozent vergleichsweise hoch. Im Gegensatz zu den Hilfen für die Minderjährigen, ist dabei der Anteil für die Eingliederungshilfe mit rund 25 Prozent vergleichsweise niedrig und spielt im Bereich der jungen Volljährigen eine eher untergeordnete Rolle.

Die fallbezogenen ambulanten Aufwendungen für die jungen Volljährigen des Kreises Soest liegen im interkommunalen Vergleich über dem dritten Viertelwert, ebenso wie die Falldichte für die ambulanten Hilfen.

Auch die stationären Aufwendungen je Helfefall sind überdurchschnittlich hoch. Hier wirken sich insbesondere die Aufwendungen für die Heimunterbringungen der jungen Volljährigen aus, die mit 52.377 Euro im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich hoch sind. Ebenso sind die Laufzeiten für die stationären Hilfen der jungen Volljährigen im Kreis Soest überdurchschnittlich hoch. Die hohen stationären und ambulanten Aufwendungen der jungen Volljährigen wirken sich negativ auf die Aufwendungen der erzieherischen Hilfen insgesamt und damit auch negativ auf den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung aus.

Für die Hilfen der jungen Volljährigen sind ebenfalls die Standards und Prozessbeschreibungen im Qualitätshandbuch des RSD abgebildet. Die Hilfeplanfortschreibung erfolgt regulär alle sechs Monate. Ein Verselbständigungskonzept hat der Kreis Soest bislang nicht verschriftlicht.

Um eine Verselbständigung frühzeitig zu fördern, gibt es im Kreis Soest die Jugendberufshilfe. Sie richtet sich an junge Menschen bis zum 27. Lebensjahr, denen im Anschluss an die Schule ein unmittelbarer Übergang in ein Ausbildungs- oder Beschäftigungsverhältnis nicht gelingt. Dabei werden den Jugendlichen Unterstützungsmöglichkeiten angeboten, um die schulische und berufliche Integration in die Arbeitswelt zu fördern.

→ Empfehlung

Der Kreis Soest sollte die Hilfen der jungen Volljährigen stärker in den Blick nehmen und dazu Aufwendungen, Laufzeiten und Fachleistungsstunden analysieren. Zusätzlich sollte der Kreis eigene Standards zur Verselbständigung verschriftlichen.

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.

Der **Kreis Soest** wendete im Jahr 2020 rund 880.000 Euro für 43 Helfefälle für UMA auf. Davon waren 22 ambulante und 21 stationäre Helfefälle. In 2021 waren es nur noch rund 640.00 Euro für 25 Helfefälle. Davon entfielen zehn Helfefälle auf den ambulanten Bereich und 15 auf den stationären Bereich.

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

Kennzahlen	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen HzE je Helfefall für UMA in Euro	20.225	20.193	31.677	37.025	43.992	76.477	27
Anteil Helfefälle UMA an den Helfefällen HzE in Prozent	3,73	1,82	3,10	4,41	5,53	8,94	26
Helfefälle Hilfe zur Erziehung für UMA je	1,31	0,45	0,97	1,24	1,48	2,39	27

Kennzahlen	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.000 EW von 0 bis unter 18 Jahre (Falldichte HzE für UMA)							

Die Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro des Kreises Soest sind vergleichsweise niedrig. In 2020 haben mehr als 75 Prozent der Kreise höhere fallbezogene Aufwendungen. Hinsichtlich des Anteils der Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE positioniert sich der Kreis Soest im interkommunalen Vergleich unter dem Median. Die Falldichte ist dagegen überdurchschnittlich hoch.

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	Der Kreis Soest hat bislang kein sozialräumliches Monitoring etabliert.	141	E1	Der Kreis Soest sollte mittelfristig ein sozialräumliches Monitoring, auch heruntergebrochen für die einzelnen Kommunen im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes, erstellen.	141
F2	Der Kreis Soest hat bereits einige wichtige präventive Maßnahmen etabliert. Langfristig plant der Kreis den Aufbau einer lückenlosen kommunalen Präventionskette.	141	E2	Der Kreis Soest sollte die lückenlose kommunale Präventionskette von der Geburt bis zum Übergang Schule/ Beruf wie geplant umsetzen.	143
Organisation und Steuerung					
F3	Der Kreis Soest hat seine Strategie mit darauf ausgerichteten Zielen und Maßnahmen für die Hilfen zur Erziehung noch nicht vollständig entwickelt. Aber im Rahmen des Zukunftskonzeptes 2020 sowie mit dem Nachhaltigkeitsreport bereits einige wichtige Bausteine einer Gesamtstrategie implementiert.	144	E3	Der Kreis Soest sollte den bereits begonnen Prozess des Nachhaltigkeitsreports weiter vorantreiben und zu einer Gesamtstrategie für den Bereich der erzieherischen Hilfen ausbauen.	146
F4	Der Kreis Soest hat bereits einige Instrumente für ein transparentes und zielorientiertes Finanzcontrolling geschaffen.	146	E4	Das Jugendamt des Kreises Soest sollte das Finanzcontrolling noch weiter ausbauen. Hierzu können z.B. die Kennzahlen dieses Prüfberichtes fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet und im Berichtswesen dargestellt werden. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollten genutzt werden, um konkrete Maßnahmen zur Reduzierung von Aufwendungen und Fallzahlen zu entwickeln.	147
F5	Das Kreisjugendamt bewertet die Zielerreichung der Hilfen im Einzelfall mit allen Beteiligten. Ein fallübergreifendes Bewertungsverfahren zur Wirksamkeit und Zielerreichung gibt es bislang nicht.	147	E5	Das Kreisjugendamt sollte Auswertungen zur Wirksamkeit und Zielerreichung fallübergreifend vornehmen. Diese sollten träger- und hilfearbeitbezogen erfolgen. Außerdem sollten, wie geplant, die Anzahl der Fachleistungsstunden- und Kosten je Träger ausgewertet und analysiert werden.	148

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				Die gewonnenen Erkenntnisse sollten in einem Controllingbericht zusammengeführt werden. Im Hinblick auf den vergleichsweise hohen Fehlbetrag sollten die Auswertungen zu Steuerungszwecken genutzt werden.	
Verfahrensstandards					
F6	Das Jugendamt des Kreises Soest verfügt über eine strukturierte fachliche Zugangssteuerung. Aus Sicht der gpaNRW gibt es noch Optimierungsmöglichkeiten.	151	E6	Das Handbuch des RSD sollte wirtschaftliche Aspekte stärker hervorheben. So sollte zum Beispiel ein definiertes Maß an Fachleistungsstunden ergänzt werden.	153
F7	Es finden prozessintegrierte Kontrollen durch die Fachsoftware und im Rahmen der kollegialen Fachgespräche statt. Prozessunabhängige Kontrollen erfolgen nicht.	154	E7	Der Kreis Soest sollte regelmäßig stichprobenhafte, prozessunabhängige Kontrollen für den RSD und die WiJu installieren und dokumentieren.	155
Personaleinsatz					
F8	Der Kreis Soest gehört im Betrachtungszeitraum zu dem Viertel der Kreise mit den meisten Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle in der WiJu.	157	E8	Der Kreis Soest sollte den Stellenbedarf in der WiJu erneut in den Blick nehmen und die Stellenbemessung in regelmäßigen Abständen fort-schreiben.	157
Leistungsgewährung					
F9	Die einwohnerbezogenen Aufwendungen sowie die Falldichte für die Sozialpädagogischen Familienhilfen des Kreises Soest sind im interkommunalen Vergleich hoch.	170	E9	Der Kreis Soest sollte im Rahmen der Steuerung eine definierte Obergrenze von Fachleistungsstunden für die Hilfen nach § 31 SGB VIII verschriftlichen. Im Hinblick auf die hohe Falldichte sollte der Kreis die Laufzeiten weiterhin regelmäßig auswerten und die bereits begonnen Gegensteuerungsmaßnahmen weiter vertiefen.	171
F10	Der Kreis Soest weist erhöhte einwohnerbezogene Aufwendungen sowie eine erhöhte Fall-dichte im Bereich der Heimerziehung auf. Der Kreis hat sich bereits mit dem Thema der Rückführungsarbeit auseinandergesetzt.	173	E10	Der Kreis sollte das bereits vorhandene Rückführungskonzept überarbeiten und aktualisieren und in der praktischen Fallbearbeitung anwenden. Erfolgte Rückführungen sollten zukünftig ausgewertet werden um die Ergebnisse der Rückführungsarbeit transparent zu machen. Die Ergebnisse könnten Bestandteil eines zukünftigen Controllingberichtes sein.	174
F11	Der Kreis Soest hat ein hohes Fallaufkommen im Bereich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Dies führt zu hohen einwohnerbezogenen Aufwendungen und belastet den Fehlbetrag der erzieherischen Hilfen. Der Kreis Soest hat den Handlungsbedarf bereits im Jahr 2021 erkannt.	175	E11	Der Kreis Soest sollte die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII insbesondere im ambulanten Bereich noch stärker fokussieren und das beschriebene Gremium der Sprechstunde in den Workflow der Hilfen nach § 35a SGB VIII als festen Bestandteil aufnehmen.	178

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F12	Die einwohner- und fallbezogenen Aufwendungen für die Hilfen der jungen Volljährigen des Kreises Soest sind hoch. Auch das Fallaufkommen ist höher als bei den meisten anderen Kreisen.	179	E12	Der Kreis Soest sollte die Hilfen der jungen Volljährigen stärker in den Blick nehmen und dazu Aufwendungen, Laufzeiten und Fachleistungsstunden analysieren. Zusätzlich sollte der Kreis eigene Standards zur Verselbständigung verschriftlichen.	181

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Einwohner gesamt	161.366	161.483	161.699	161.676	161.497
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	28.158	28.011	27.872	28.031	27.782
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	34.187	33.855	33.456	33.232	32.789

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro					
Aufwendungen HzE in Euro	22.199.833	23.173.574	24.559.191	25.062.961	27.218.567
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	649	684	734	754	830
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	23.571	22.877	23.382	21.517	21.071
Ambulante Aufwendungen HzE in Euro	5.151.809	6.386.088	7.281.715	8.425.802	9.309.512
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	11.649	12.020	12.104	11.700	11.085
Stationäre Aufwendungen HzE in Euro	17.048.024	16.787.486	17.277.476	16.637.159	17.909.055
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	34.125	34.854	38.502	37.413	39.627

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Falldichte HzE					
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	27,55	29,92	31,39	35,05	39,40
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent					
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	46,96	52,45	57,28	61,82	65,01
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent					
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	45,84	50,13	52,71	56,31	55,50

Tabelle 4: Hilfen zur Erziehung §§ 27 ff. SGB VIII

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII					
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	102.963	148.992	180.367	201.610	164.028
Hilfefälle	7	9	9	16	28
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII					
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	1.333.400	1.767.002	2.022.551	2.321.288	2.539.070
Hilfefälle	156	193	210	251	294
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII					
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	1.102.894	1.243.088	1.176.353	1.453.923	1.654.864
Hilfefälle	45	49	45	51	57
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII					

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	2.899.796	3.137.607	3.288.184	3.802.410	3.944.684
Hilfefälle	208	220	222	237	234
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII					
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	9.930.482	8.662.758	9.704.714	8.993.112	9.809.676
Hilfefälle	185	155	150	135	143
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII					
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	69.417	42.032	132.276	302.746	262.802
Hilfefälle	3	1	1	1	1
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII					
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	3.565.355	3.831.077	3.863.931	3.850.341	4.359.839
Hilfefälle	183	202	221	268	325
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII					
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	2.925.864	4.043.472	3.623.858	3.338.853	3.732.988
Hilfefälle	115	136	125	119	124
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VII)	19,09	23,19	22,44	22,90	24,84
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer					
Aufwendungen für UMA in Euro	4.542.577	3.219.240	1.751.148	878.368	642.419
Hilfefälle	149	116	68	43	25

5. Hilfe zur Pflege

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Soest 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. Die **Altersstruktur** im Kreis Soest ist im Vergleich zu den anderen Kreisen aktuell unauffällig. Auch die vergleichsweise guten **soziostrukturellen Rahmenbedingungen** tragen zu einer Entlastung des Kreises bei der Sicherstellung einer bedarfsgerechten und wirtschaftlichen pflegerischen Versorgung bei. Allerdings können überdurchschnittlich viele Pflegebedürftige im Kreis Soest ihre Pflege nicht aus eigenen Mitteln und den Leistungen der Pflegeversicherung sicherstellen. Außerdem 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 muss sich daher auf die durch den demografischen Wandel bevorstehenden Veränderungen strategisch und operativ einstellen. Der Kreis Soest berücksichtigt die strukturellen Gegebenheiten bereits in der Pflegebedarfsplanung und im Zukunftskonzept 2020. Eine **strategische und integrierte Sozialplanung** könnte den Kreis bei der Steuerung und Entwicklung von Gegenmaßnahmen noch weiter unterstützen.

Wenn die steigenden Pflegebedarfe nicht durch eigene Mittel und die Leistungen der Pflegeversicherung gedeckt werden können, wird das auch zu steigenden **Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege** führen. In 2020 sind die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher im Kreis Soest durchschnittlich. Auch die **Transferaufwendungen stationär je Leistungsbezieher stationär** sind durchschnittlich. Bei den **ambulanten Transferaufwendungen je Leistungsbezieher ambulant** hat der Kreis Soest aktuell sogar die niedrigsten Aufwendungen aller Kreise. 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. Im Kreis Soest gibt es aktuell noch wenige Leistungsbezieher in Wohngemeinschaften, das wirkt sich somit entlastend auf die Transferaufwendungen der ambulanten Hilfe zur Pflege aus. Außerdem achtet der Kreis darauf, dass eine Unterbringung in einer ambulanten Wohngemeinschaft nicht teurer sein darf als eine vollstationäre Unterbringung in einer Pflegeeinrichtung.

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 Soest sind die **Erträge** in der Folge stark zurückgegangen. In 2020 erzielt der Kreis dennoch vergleichsweise hohe Erträge aus Unterhalt je Leistungsbezieher. 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. Hier erzielt der Kreis Soest im interkommunalen Vergleich ebenfalls sehr hohe Erträge. Die konsequente Verfolgung des Nachranggrundsatzes in der Sozialhilfe nach § 2 SGB XII durch spezialisierte Fachkräfte zahlt sich somit aus.

Die vorhandenen Organisationsstrukturen bieten eine sehr 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 Soest bereits gut aufgestellt. Das **Finanz- und Fachcontrolling** im Bereich der Hilfe zur Pflege ist beim Kreis Soest ebenfalls sehr gut ausgeprägt. Unter anderem nutzt der Kreis zur Steuerung ein Ziel- und Kennzahlensystem. Hier spiegelt sich bspw. auch der Grundsatz „ambulant vor stationär“ wider. Der Kreis Soest unterstützt diesen Grundsatz insbesondere durch den Einsatz von Pflegefachkräften in der Leistungsgewährung sowie der Vorhaltung und Finanzierung von verschiedenen Beratungsangeboten. Hierzu zählen die eigene Pflegeberatung, die Pflegeberater und -beraterinnen in den kreisangehörigen Kommunen sowie die Wohnberatung durch die Caritas. Die Pflege- und Wohnberatung hat als erste Anlaufstelle für Pflegebedürftige und deren Angehörige eine wichtige Funktion. An dieser Stelle haben die Kreise auch die Möglichkeit Pflegebedürftige zu erreichen, die häuslich versorgt werden und keine Leistungen nach dem SGB XII beziehen. Der Kreis Soest arbeitet deshalb zusammen mit dem Märkischen Kreis an neuen digitalen und ortsunabhängigen Zugängen zur Pflegeberatung. Aufgrund der Bedeutung der Pflegeberatung für eine qualifizierte Zugangssteuerung mit dem Fokus auf eine ambulante Versorgung bewertet die gpaNRW das gemeinsame Projekt sehr positiv.

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 NRW²⁰),
- 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

- Aktuell ist die Altersstruktur der Bevölkerung im Kreis Soest unauffällig. Zukünftig wird der Anteil der älteren Bevölkerung steigen und der Anteil an potenziellen Pflegepersonen sinken. Diese Entwicklung wird sich belastend auf die pflegerische Versorgung und damit auch auf die Hilfe zur Pflege auswirken.
- **Feststellung**
Der Kreis Soest bezieht die strukturellen Gegebenheiten in seine Planungen ein. Eine strategische und integrierte Sozialplanung gibt es bislang nicht.

²⁰ 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)

Die Bedeutung der Hilfe zur Pflege nimmt wegen der wachsenden Alterung der Gesellschaft zu. Mit zunehmendem Alter steigt die Wahrscheinlichkeit pflegebedürftig zu sein.

Neben der demografischen Entwicklung wirken sich die gesellschaftlichen Entwicklungen auf die Art der Leistung, die Betreuung und die Unterbringung in der Hilfe zur Pflege aus. Der Anteil der ausschließlich durch Familienangehörige versorgten pflegebedürftigen Menschen wird mittel- bis langfristig weiter abnehmen. Einige der Gründe hierfür sind:

- Die Anzahl älterer Menschen nimmt tatsächlich und prozentual zu.
- Der Anteil älterer Menschen ohne familiären Hintergrund steigt.
- Die Familienstrukturen sind anders als früher (weniger Kinder, räumliche Entfernung).
- Pflegebedürftige können durch professionelle Unterstützung länger in ihren Wohnungen bleiben.
- Der Anteil dementer oder hochbetagter Pflegebedürftiger wächst.
- Die unterschiedliche Angebotsstruktur der Träger wirkt sich auf die Art der Versorgung der pflegebedürftigen Menschen aus.

Bevölkerungsstruktur 2020²¹

Kennzahl	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	30,85	27,52	30,51	30,78	31,33	32,30	31
Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	14,67	12,70	14,57	14,97	15,41	16,29	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	6,91	5,67	6,48	6,91	7,35	7,88	31

Im **Kreis Soest** sind die Anteile an Einwohner und Einwohnerinnen ab 45 bis unter 65 Jahre und über 80 Jahren durchschnittlich. Bei dem Anteil Einwohnerinnen und Einwohner ab 65 bis unter 80 Jahre gehört der Kreis zu der Hälfte der Kreise mit den niedrigeren Anteilen. Bezogen auf die Hilfe zur Pflege ist die Altersstruktur der Einwohner und Einwohnerinnen im Kreis Soest aktuell unauffällig.

²¹ Stand zum 31.Dezember 2019; Quelle: IT.NRW

Gemäß den Prognosen von IT.NRW wird die Bevölkerung des Kreises Soest in der Altersgruppe der über 65-Jährigen von 2018 bis 2040 um rund 43 Prozent zunehmen.²² Mit steigendem Alter steigt auch das Risiko der Pflegebedürftigkeit. Insbesondere 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 sind.²³ Eine zunehmende Alterung in der Bevölkerung bedeutet folglich auch einen erhöhten Bedarf an (vor-)pflegerischen Angeboten. Die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner von 18 bis unter 65 Jahre wird im Kreis Soest zeitgleich um rund 18 Prozent sinken.²⁴ Damit wird der Bedarf an Pflegeleistungen auch im Kreis Soest zukünftig steigen und parallel dazu die Anzahl potenzieller Pflegepersonen wie z. B. Angehörige, Nachbarn, usw. abnehmen. 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.

Vor dem Hintergrund der dargestellten Entwicklungen wird die Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgung in der Pflege und deren Finanzierung auch den Kreis Soest in den nächsten Jahren vor Herausforderungen stellen. Der Kreis sollte deshalb 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, soziostrukturelle Rahmenbedingungen und gesetzliche Entwicklungen. Der Fokus liegt deshalb insbesondere auf präventiven vorpflegerischen Angeboten und Maßnahmen. Der Kreis Soest bezieht die strukturellen Gegebenheiten unter anderem in die Pflegebedarfsplanung ein. Diese zeigt beispielsweise die Altersentwicklung in der Bevölkerung und die Entwicklung der Empfänger von Leistungen nach dem SGB XI im Kreisgebiet auf. Den demographischen Wandel greift der Kreis Soest außerdem in der Nachhaltigkeitsstrategie Kreis Soest 2030 auf. Diese ist eine Fortführung des Zukunftskonzepts 2020 und soll rechtzeitig die notwendigen Weichen in den Handlungsfeldern Familie, Wirtschaft, Umwelt, Gesundheit und Bildung stellen, um den Auswirkungen des demographischen Wandels erfolgreich zu begegnen. Die Umsetzung geschieht jährlich mit dem Haushalt. Der Kreis Soest stellt sich somit auf die durch den demographischen Wandel bevorstehenden Veränderungen ein und berücksichtigt diese in seinen Planungen. Weitere Ausführungen zur Steuerung des Kreises folgen im Kapitel 5.5 Steuerung und Controlling.

Eine strategische und integrierte Sozialplanung nutzt der Kreis Soest allerdings noch nicht. Eine Einführung ist aktuell auch nicht geplant. Die Abteilung Soziales des Kreises sieht aber beispielsweise in den vielfältigen Beziehungen zwischen den Bereichen Jugend, Schule, Bildung, Gesundheit, usw. viele Anknüpfungspunkte für eine Sozialplanung. Ziel von Sozialplanung ist es, Teilhabechancen zu erhöhen und gleichwertige Lebensverhältnisse vor Ort herzustellen. Mit

²² IT.NRW - Kommunalprofil Kreis Soest (<https://www.it.nrw/sites/default/files/kommunalprofile/I05974.pdf>)

²³ Vgl. Deutsches Institut für angewandte Pflegeforschung e. v., Pflegethermometer 2018, Seite 21 (https://www.dip.de/fileadmin/data/pdf/Pflege_Thermometer_2018.pdf)

²⁴ IT.NRW - Kommunalprofil Kreis Soest (<https://www.it.nrw/sites/default/files/kommunalprofile/I05974.pdf>)

einer strategischen und integrierten Sozialplanung kann eine Kommune soziale Entwicklungen sowie sich abzeichnende Problemlagen frühzeitig erkennen und geeignete Gegenmaßnahmen entwickeln.²⁵ Sie ist damit Steuerungsunterstützung für Politik und Verwaltung bei der bedarfsgerechten, sozialräumlichen Weiterentwicklung von sozialer Infrastruktur. Zu den von Sozialplanung umfassten Themenfeldern gehört auch die Altenhilfe. Erste Datengrundlagen sind in der örtlichen Pflegeplanung deshalb schon vorhanden. Sozialplanung kann der Armutsprävention und Armutsfolgenbekämpfung, gerade auch im Alter, dienen. Vor diesem Hintergrund stellt das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS) über den Projektauftrag „Zusammen im Quartier – Sozialplanung initiieren, weiterentwickeln und stärken“ Fördermittel für die Initiierung und den Ausbau integrierter, strategischer Sozialplanungsprozesse für die Jahre 2022 bis 2024 zur Verfügung.²⁶ Oftmals findet eine Sozialplanung bei den kreisangehörigen Kommunen statt. Allerdings können gerade kleine kreisangehörige Kommunen das Thema Sozialplanung zumeist nicht allein vollumfänglich besetzen. Im Kreis Soest gibt es überwiegend kleine kreisangehörige Kommunen. Dem Kreis kommt folglich eine zentrale Rolle als Planungsinstanz zu. Der Kreis Soest kann an dieser Stelle eine Bündelungs- und Koordinierungsfunktion übernehmen und damit die kreisweite Vernetzung der Kommunen, freien Trägern und ehrenamtlichen Initiativen sichern.²⁷

➔ Empfehlung

Vor dem Hintergrund der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung und daraus erwachsenden Belastungen sollte der Kreis die Implementierung einer strategischen und integrierten Sozialplanung prüfen.

5.4 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

5.4.1 Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

- ➔ Der Kreis Soest hat in 2020 einen Fehlbetrag Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher von 24.062 Euro. Der Fehlbetrag ist von 2017 bis 2020 kontinuierlich gestiegen.

Der Fehlbetrag stellt den Ressourcenverbrauch für die Pflichtaufgabe dar, der je nach Buchungspraxis in den Kreisen unterschiedlich ausfallen kann. Unterschiede gibt es auch bei der Organisation der Aufgabenerfüllung, beispielsweise bei der Durchführung der Pflege- und Wohnberatung. Der **Kreis Soest** setzt für die Pflegeberatung auch eigenes Personal ein. Darüber hinaus wird sie von Pflegeberatern und -beraterinnen in den kreisangehörigen Kommunen durchgeführt. Die Wohnberatung erfolgt in Kooperation mit dem Caritas-Verband. Andere Kreise haben die Pflege- und Wohnberatung vollständig an externe Träger vergeben oder die kreisangehörigen Kommunen führen diese vollumfänglich selbst durch. Zum Teil setzen die Kreise aber auch ausschließlich eigenes Personal für die Pflege- und Wohnberatung ein. Diese unterschiedlichen Organisationsstrukturen haben ebenfalls Auswirkungen auf den Fehlbetrag.

²⁵ Vgl. Sozialplanung als Instrument der Kommunalverwaltung in Nordrhein-Westfalen. Eine Strukturanalyse in den Städten und Kreisen.; Seite 6; Herausgeber: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen

²⁶ <https://www.mags.nrw/armutsbekaempfung-und-sozialplanung>

²⁷ Vgl. Moderne Sozialplanung. Ein Handbuch für Kommunen.; Seite 76; Herausgeber: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen

Außerdem gibt es im Kreis Soest keine Delegation der Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege auf die kreisangehörigen Kommunen. Diese wird somit vollständig von eigenen Fachkräften übernommen.

Fehlbetrag Hilfe zur Pflege 2020

Kennzahl	Kreis Soest
Fehlbetrag HzP je EW ab 65 Jahre in Euro	398
Fehlbetrag HzP je Leistungsbezieher in Euro	24.062

Der Fehlbetrag Hilfe zur Pflege des Kreises Soest ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis der Produkte „05.50.13 – Rechtsangelegenheiten und Unterhalt“, „05.05.30 – Hilfe zur Pflege“ und „05.50.70 – Pflegeplanung und Alter“ des Haushaltsplans gleichzusetzen. Die Abteilung Soziales 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 11,9 Mio. Euro. Davon entfallen rund 11,5 Mio. Euro auf die stationäre Hilfe zur Pflege.

Positive Auswirkungen auf den Fehlbetrag haben die Erträge einer Kommune. Hierzu zählen für das Produkt Hilfe zur Pflege beispielsweise die Erträge aus der Unterhaltsheranziehung sowie Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen. Diese belaufen sich im Jahr 2020 auf rund 445.000 Euro.

Entwicklung Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021
Ordentliche Erträge HzP in Euro	2.476.437	1.990.833	2.140.318	3.029.854	2.408.941
Ordentliche Aufwendungen HzP in Euro	23.920.197	24.708.054	26.255.338	28.929.024	29.467.121
Fehlbetrag HzP je Einwohner ab 65 Jahre in Euro	343	359	376	398	410
Fehlbetrag HzP je Leistungsbezieher in Euro	18.809	21.639	23.454	24.062	23.884

Der auf die Leistungsbezieher bezogene Fehlbetrag ist von 2017 bis 2020 um rund 28 Prozent gestiegen. Zeitgleich hat sich auch der einwohnerbezogene Fehlbetrag um rund 16 Prozent erhöht. In diesem Zeitraum sind die ordentlichen Erträge weniger deutlich angestiegen als die ordentlichen Aufwendungen. Von 2020 auf 2021 ist der Fehlbetrag je Leistungsbezieher geringfügig gesunken. Das hängt mit einem deutlichen Anstieg der Leistungsbezieher und damit der Bezugsgröße zusammen. Ansonsten sind die ordentlichen Aufwendungen erneut gestiegen und die ordentlichen Erträge gesunken. Der einwohnerbezogene Fehlbetrag hat sich deshalb weiter

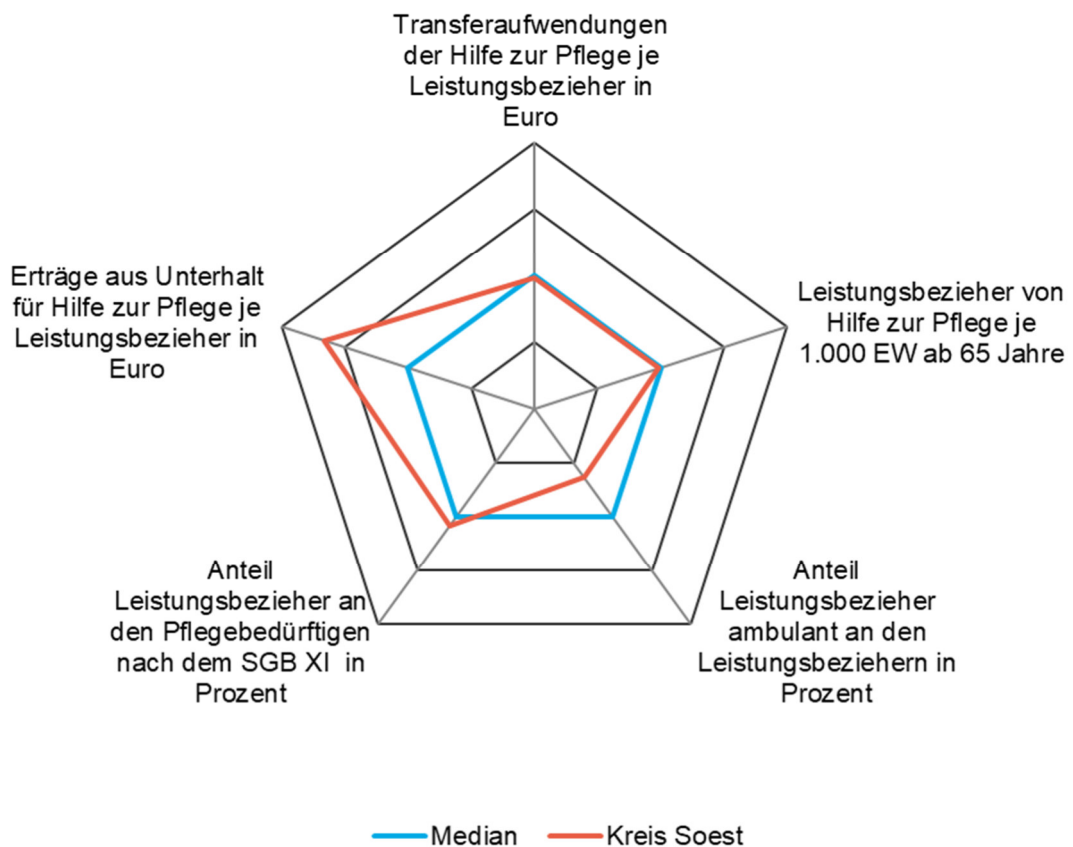
erhöht. Weitere Analysen zu den Aufwendungen und Erträgen folgen in den Kapiteln 5.4.2.3 Aufwendungen Hilfe zur Pflege und 5.4.2.5 Erträge Hilfe zur Pflege.

5.4.2 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Der Fehlbetrag wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Hierzu zählen beispielsweise die Leistungsdichte, die Aufwendungen je Leistungsbezieher und die ambulante Quote.

Mit Hilfe geeigneter Steuerungsmaßnahmen sollte der Kreis den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung so niedrig wie möglich halten. Geeignete Steuerungsmaßnahmen umfassen beispielsweise eine gute Zugangssteuerung, präventive Maßnahmen und beratende Angebote sowie die Beachtung des Nachrangprinzips der Sozialhilfe.

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege 2020



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung des **Kreises Soest** im Verhältnis zum Index dar. Dabei bildet ein Wert des Kreises Soest 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.

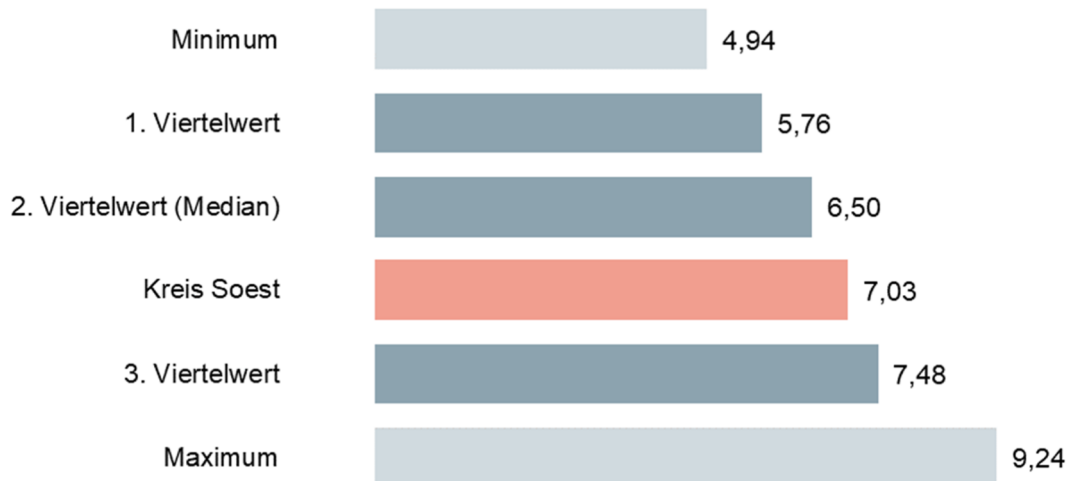
Die Entwicklung der einzelnen Einflussfaktoren wird in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2021 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

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

- Der Kreis Soest hat trotz vergleichsweise positiver soziostruktureller Rahmenbedingungen in 2020 einen überdurchschnittlichen Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI.

Leistungen der Pflegeversicherung sind im SGB XI geregelt. Diese haben Vorrang gegenüber den Leistungen des SGB XII. Das SGB XII tritt für Leistungen ein, die das SGB XI nicht abdeckt. Die Leistungsbezieher des SGB XII erhalten in der Regel auch Leistungen nach dem SGB XI. Eine Ausnahme stellen lediglich die nicht-versicherten Personen dar. Die Kennzahl „Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent“ stellt die Anzahl der SGB XI-Empfänger und Empfängerinnen ins Verhältnis zu den Leistungsbeziehern, die SGB XII-Leistungen erhalten.

Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent 2020



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

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



Der Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI ist im **Kreis Soest** überdurchschnittlich. Inwieweit nicht-pflegeversicherte Leistungsbezieher das Ergebnis

des Kreises beeinflussen, ist nicht bekannt. Es ist aber davon auszugehen, dass dieser Personenkreis aufgrund der grundsätzlichen Versicherungspflicht nur eine untergeordnete Rolle spielt. Damit liegt die Anzahl der pflegebedürftigen Menschen im Kreisgebiet, die ihre Pflege nicht durch eigene Mittel und die Leistungen der Pflegeversicherung sicherstellen können, über dem Durchschnitt aller Kreise im Vergleich.

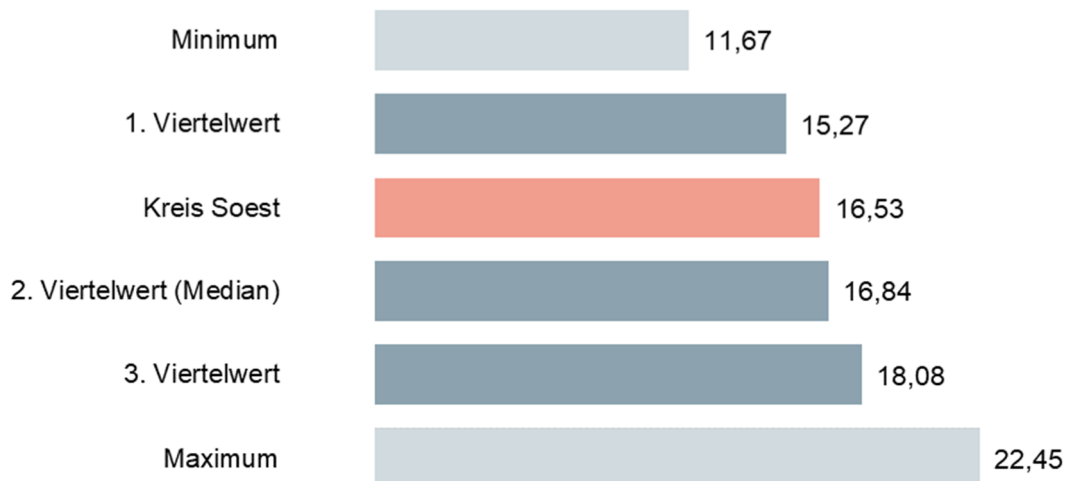
Inwieweit heute und auch zukünftig Pflegebedürftige Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII sowie Pflegegeld nach dem APG NRW in Anspruch nehmen müssen, hängt auch von den soziostrukturellen Rahmenbedingungen des Kreises ab. Indikatoren hierfür sind beispielsweise die Anzahl der Bezieher von existenzsichernden Leistungen und wirtschaftliche Strukturmerkmale wie die Kaufkraft der Einwohner und Einwohnerinnen. Der Kreis Soest hat eine niedrige SGB II-Quote und auch bei den wirtschaftlichen Faktoren zeigen sich positive Abweichungen von den Durchschnittswerten aller Kreise. Der überdurchschnittliche Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI im Kreis Soest ist somit nicht auf ungünstige soziostrukturellen Rahmenbedingungen zurückzuführen. Der hohe Anteil kann sich aber negativ auf die Leistungsdichte auswirken, welche nachfolgend näher analysiert wird.

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 Soest leicht unterdurchschnittlich. Diese ist seit 2017 gesunken.

Die gpaNRW definiert die Leistungsdichte als Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre.

Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 EW ab 65 Jahre 2020



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



Entwicklung der Leistungsdichte

	2017	2018	2019	2020	2021
Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege	1.140	1.050	1.028	1.076	1.133
EW ab 65 Jahre	62.582	63.280	64.054	65.124	65.981
Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 EW ab 65 Jahre (Leistungsdichte)	18,22	16,59	16,05	16,53	17,17

Der **Kreis Soest** hat in 2020 eine leicht unterdurchschnittliche Leistungsdichte und gehört damit zu der Hälfte der Kreise mit den niedrigeren einwohnerbezogenen Fallzahlen. Die Leistungsdichte ist von 2017 bis 2019 um rund zwölf Prozent gesunken. Diese Entwicklung ist auf einen Rückgang der Bezieher von Leistungen der ambulanten Hilfe zur Pflege zurückzuführen. 2017 waren es im Kreis Soest noch 131 Bezieher und Bezieherinnen von ambulanter Hilfe zur Pflege, in 2020 sind es noch 72. Der Rückgang hängt insbesondere mit den Pflegestärkungsgesetzen und den damit verbundenen höheren Leistungen der Pflegeversicherung zusammen. Die Anzahl der Pflegebedürftigen, die den ambulanten pflegerischen Bedarf mit den Leistungen der Pflegeversicherung vollständig decken können, ist dadurch gestiegen. Seit 2019 steigt die Leistungsdichte wieder. Das hängt maßgeblich mit einem Anstieg der Leistungsbezieher in Einrichtungen zusammen. In 2021 ist die Leistungsdichte aber nach wie vor rund sechs Prozent niedriger als in 2017.

Leistungsdichte Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre	1,15	0,73	1,55	1,81	2,62	6,31	28
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre	15,38	9,11	13,66	14,89	16,04	19,51	29

Differenziert nach ambulanter und stationärer Hilfestellung hat der Kreis Soest sehr wenige Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege ambulant je 1.000 Einwohner und Einwohnerinnen ab 65

Jahre. Mehr als 75 Prozent der Kreise haben eine höhere Leistungsdichte Hilfe zur Pflege ambulant. Dieses Ergebnis korrespondiert mit der sehr niedrigen ambulanten Quote.²⁸ Die Leistungsdichte stationär ist im Kreis Soest leicht überdurchschnittlich.

Die Leistungsdichte wird insbesondere durch folgende Faktoren beeinflusst:

- Bevölkerungsstruktur,
- soziostrukturelle Rahmenbedingungen,
- gesetzliche Entwicklungen,
- Kosten der Pflege und
- Steuerungsleistungen des Kreises.

Wie zuvor bereits ausgeführt sind die Bevölkerungsstruktur durchschnittlich²⁹ und die soziostrukturellen Rahmenbedingungen vergleichsweise positiv ausgeprägt³⁰. Das wirkt sich entlastend auf die Falldichte aus. Negativ wirkt sich hingegen aus, dass überdurchschnittlich viele Pflegebedürftige die Pflege nicht aus eigenen Mitteln und den Leistungen der Pflegeversicherung sicherstellen können³¹. Auf die Steuerung der Hilfe zur Pflege durch den Kreis wird im weiteren Berichtsverlauf noch eingegangen.

5.4.2.3 Aufwendungen Hilfe zur Pflege

- ➔ Die Aufwendungen für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher im Kreis Soest sind unterdurchschnittlich. Die Transferaufwendungen stationär je Leistungsbezieher stationär sind durchschnittlich. Die Transferaufwendungen ambulant je Leistungsbezieher ambulant sind die niedrigsten im interkommunalen Vergleich.

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.

²⁸ s. Kapitel 5.4.2.4 Ambulante Quote

²⁹ s. Kapitel 5.3 Demografische Entwicklung

³⁰ s. Kapitel 5.4.2.1 Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent

³¹ s. Kapitel 5.4.2.1 Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2020



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



Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	5.723	5.723	7.861	9.220	10.816	14.100	28
Transferaufwendungen HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	11.447	9.525	11.030	11.447	12.221	13.332	27

Der **Kreis Soest** hat in 2020 durchschnittliche Aufwendungen für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher. Differenziert nach ambulanten und stationären Aufwendungen hat der Kreis Soest die niedrigsten Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege ambulant je Leistungsbezieher ambulant. 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 Leistungsbezieher in Wohngemeinschaften wirkt sich somit belastend auf die Aufwendungen ambulant je Leistungsbezieher ambulant aus. Nach den Angaben der Abteilung Soziales wohnen in 2021 rund 15 Prozent der Leistungsbezieher von ambulanter Hilfe zur Pflege im Kreis Soest in einer Wohngemeinschaft. Dieser Anteil ist seit Jahren relativ konstant. Im Vergleich zu anderen Kreisen ist der Anteil an Leistungsbezieher in Wohngemeinschaften im Kreis Soest somit noch gering. Grundsätzlich gibt es nach den Aussagen der Abteilung Soziales im Kreis Soest eine hohe Nachfrage nach Pflege Wohngemeinschaften, allerdings handelt es sich bei den Bewohnerinnen und Bewohnern überwiegend um Selbstzahler. In der Mehrheit der Fälle wird somit keine ergänzende Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII geleistet. Das wirkt sich entlastend auf die Transferaufwendungen ambulant je Leistungsbezieher ambulant aus. Darüber hinaus hat die Abteilung Soziales angeführt, dass bei den Leistungsbezieher in Wohngemeinschaften ggfs. keine vollständige Übernahme aller Kosten aus Mitteln der Sozialhilfe erfolgt. Vielmehr darf eine Unterbringung in einer Wohngemeinschaft nicht teurer sein als eine vollstationäre Unterbringung in einer Pflegeeinrichtung.

Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass die Möglichkeit der selbstverantworteten Wohngemeinschaften deutlich häufiger genutzt wird als die der anbieterverantworteten Wohngemeinschaften. Tatsächlich sind die Mehrheit der Wohngemeinschaften aber anbieterverantwortet. Das ist auch im Kreis Soest der Fall. Zum Stichtag 31. Dezember 2019 gibt es im Kreis Soest 23 anbieterverantwortete Wohngemeinschaften und nur zwei Wohngemeinschaften in Selbstverantwortung. Die Pflege in einer Wohngemeinschaft ist grundsätzlich der ambulanten Hilfe zur Pflege zuzurechnen. Anbieterverantwortete Wohngemeinschaften sind in vielerlei Hinsicht aber vergleichbar mit vollstationären Pflegeeinrichtungen. Für die Kommunen fehlt dadurch eine eindeutige gesetzliche Regelung zu den anbieterverantworteten Wohngemeinschaften, um den Grundsatz des selbstbestimmten Wohnens in der Sozialhilfe rechtmäßig umzusetzen. 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. Zudem sind entsprechende vertragliche Vereinbarungen mit den Leistungsanbietern zu schließen. Auch hier zeigen sich in den Kreisen unterschiedliche Vorgehensweisen. Im Kreis Soest haben aktuell sechs anbieterverantwortete Wohngemeinschaften eine Vereinbarung mit dem Kreis Soest abgeschlossen. Diese besteht aus einer Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarung. Sie dient der Sicherstellung und Entwicklung von Qualität in der pflegerischen Versorgung der Bewohner und Bewohnerinnen.

Die stationären Aufwendungen je Leistungsbezieher stationär sind im Kreis Soest durchschnittlich. 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 Soest ist mit 833 Euro unterdurchschnittlich. Auch die Kosten für Unterkunft und Verpflegung sind im Kreis Soest unterdurchschnittlich.

Insgesamt beträgt die durchschnittliche monatliche Zuzahlung für eine vollstationäre Unterbringung im Kreis Soest 1.805 Euro. Der Durchschnitt aller Kreise liegt bei 1.976 Euro.³² Das Preisniveau der Einrichtungen im Kreis Soest ist somit unterdurchschnittlich. Das wirkt sich entlastend auf die v. g. Kennzahl aus, weil in der Regel die Mehrheit der Leistungsbezieher in einer Pflegeeinrichtung im Kreisgebiet gepflegt wird. Entlastend wirken sich grundsätzlich auch die bereits dargestellten soziostrukturellen Rahmenbedingungen aus. Aufgrund der vermutlich höheren Einkommenseinsätze der Leistungsbeziehenden ist davon auszugehen, dass der Kreis Soest vergleichsweise niedrige Zuzahlungen zu leisten hat.

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. Der Kreis Soest hat für das Haushaltsjahr 2022 deshalb eine Entlastung eingeplant. Tatsächlich sind nach den Angaben der Abteilung Soziales die Transferaufwendungen für Hilfe zur Pflege in den ersten Monaten des Jahres auch deutlich geringer ausgefallen als beispielsweise im Vorjahr. Allerdings müssen alle ambulanten und stationären Anbieter in der Pflege ihren Beschäftigten ab 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. Der Kreis Soest geht davon aus, dass die Entgelte langfristig wieder steigen werden und die Entlastung der Sozialhilfeträger somit nur vorübergehend besteht.

Neben den dargestellten Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege stationär haben die Leistungsbezieher in der Regel auch einen Anspruch auf Pflegegeld nach dem APG NRW. Zudem kann Pflegegeld auch von Pflegebedürftigen in Anspruch genommen werden, die ansonsten die Unterbringungskosten selbst tragen.

³² 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 Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld in Euro	k. A.	6.287	6.777	7.419	7.791	8.220	27
Aufwendungen für Pflegewohngeld je EW ab 65 Jahre in Euro	141	77,78	115	127	142	173	30

Der Kreis Soest konnte die Leistungsbezieher Pflegewohngeld nicht vollständig beziffern. Deshalb wird bei der Kennzahl Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld informativ das Ergebnis der anderen Kreise dargestellt. Bezogen auf die Einwohner ab 65 Jahre hat der Kreis hohe Aufwendungen für Pflegewohngeld nach dem APG NRW. Die Abteilung Soziales hat hierzu ausgeführt, dass es in den Einrichtungen im Kreisgebiet in den letzten Jahren sehr viele Investitionen und damit verbundene Baumaßnahmen gab. Teilweise gab es auch Ersatzneubauen. Diese Maßnahmen haben zu einem starken Anstieg der Aufwendungen für Pflegewohngeld geführt. Die nachfolgend dargestellte Entwicklung der Aufwendungen für Pflegewohngeld je Einwohner und Einwohnerin ab 65 Jahre bestätigt das.

Entwicklung der Aufwendungen für Pflegewohngeld je EW ab 65 Jahre in Euro

2017	2018	2019	2020	2021
129	132	139	141	139

Die Höhe des Pflegewohngeldes ist durch die Kreise aufgrund gesetzlicher Vorgaben nur bedingt steuerbar. Die ambulanten Versorgungsmöglichkeiten spielen hier erneut eine wichtige Rolle. Weniger stationäre Unterbringungen bedingen auch geringe Aufwendungen beim Pflegewohngeld.

Im Kreis Soest gibt es aktuell sieben Pflegeeinrichtungen, die keine Pflegewohngeld-Förderung nach dem APG NRW erhalten. Der Kreis übernimmt für Leistungsbezieher in diesen Einrichtungen die gesondert berechenbaren Investitionskosten auf Basis einer Vereinbarung nach § 75 SGB XII aus Mitteln der Sozialhilfe. Drei Einrichtungen verzichten seit 2018 zur Verlängerung der Frist für die Umsetzung der Einzelzimmerquote auf die Investitionskostenförderung. Die vier weiteren Einrichtungen sind in 2021 aufgrund der Umstellung der Investitionskosten-Förderung von Pflegeeinrichtungen im Mietmodell hinzugekommen. Der Verzicht dieser Einrichtungen betrifft somit nicht das interkommunale Vergleichsjahr 2020. Darüber hinaus hat die Abteilung angegeben, dass nur ein kleiner Anteil an Leistungsbeziehern in diesen Pflegeeinrichtungen betreut wird. Die Verschiebung von Pflegewohngeld zu Lasten der Sozialhilfe ist im Kreis Soest somit aktuell noch gering.

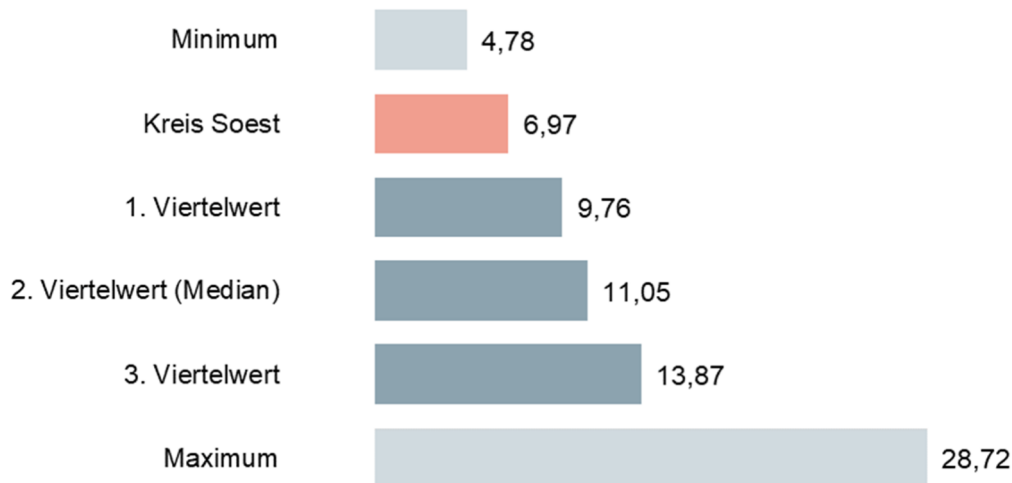
5.4.2.4 Ambulante Quote

- Der Kreis Soest hat in 2020 einen sehr niedrigen Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbeziehern insgesamt. Dennoch steht der längere Verbleib der Pflegebedürftigen in der Häuslichkeit und damit der Grundsatz „ambulant vor stationär“ im Fokus des Kreises.

Die zunehmende Versorgung und Teilhabe von pflegebedürftigen Menschen in der vertrauten Umgebung spiegelt den Wunsch der Betroffenen und deren Angehörigen wider. Die Pflege im häuslichen Umfeld und die Bedarfsdeckung im Sinne einer passgenauen Hilfe stehen dabei im Vordergrund. Sie ist der stationären Unterbringung in einem Pflegeheim aus sozialen und auch aus finanziellen Aspekten vorzuziehen.

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:



Aufgrund der positiven Auswirkungen auf den Fehlbetrag ist grundsätzlich ein hoher Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Leistungsdichte erstrebenswert. Der **Kreis Soest** hat eine leicht unterdurchschnittliche Leistungsdichte.³³ Die ambulante Quote des Kreises Soest

³³ s. Kapitel 5.4.2.2 Leistungsdichte

ist sehr niedrig. Mehr als 75 Prozent der anderen Kreise haben einen höheren Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbezieher insgesamt. Eine hohe ambulante Quote trägt zum einem dem Vorrang ambulanter Hilfeleistungen aus § 13 Abs. 1 S. 2 SGB XII Rechnung und zum anderen sind stationäre Hilfen in der Regel kostenintensiver als ambulante Hilfen. Ein hoher Anteil an ambulanten Hilfen kann sich somit entlastend auf die Aufwendungen und damit auch auf den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher auswirken. Die Aufwendungen je Leistungsbezieher sind im Kreis Soest durchschnittlich.³⁴ Aufgrund der gesetzlichen Änderungen ist die ambulante Quote aber kein Indikator mehr für die präventive Steuerungsleistung des Kreises und lässt sich nicht mit vorangegangenen Prüfungen der gpaNRW vergleichen. In der letzten Prüfung 2011 Hilfe zur Pflege ist für das Vergleichsjahr 2009 noch eine ambulante Quote von 17,2 Prozent erreicht worden.

Nach den Feststellungen des Kreises Soest liegt der Anteil an ambulanten Hilfen bezogen auf alle Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in 2017 bei rund 78 Prozent. Diese sogenannte Selbsthilfequote ist damit deutlich höher als die hier dargestellte ambulante Quote bei den Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII. Im Bereich der ambulanten Pflege können damit viele Pflegebedürftige im Kreis Soest die Kosten der Pflege aus eigenen Mitteln decken und erhalten deshalb keine (ergänzenden) Leistungen nach dem SGB XII. Das hängt auch mit den bereits dargestellten soziostrukturellen Rahmenbedingungen zusammen. Damit kommt es im Kreis Soest vielfach erst bei einer vollstationären Aufnahme zu einer Gewährung von Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII. Der Kreis Soest 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.

Entwicklung der Ambulanten Quote in Prozent

2017	2018	2019	2020	2021
16,05	11,43	8,56	6,97	6,80

Die Ambulante Quote ist von 2017 bis 2021 um rund 58 Prozent gesunken. Das hängt wie bereits dargestellt 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 verringert. Der Kreis Soest hat außerdem ausgeführt, dass auch die gezielte Pflegeberatung zu einem Rückgang der Leistungsbezieher mit ambulanter Hilfe zur Pflege geführt hat. Nach den Darstellungen konnte durch die intensivierte Beratung erreicht werden, dass viele Pflegebedürftigen ihre Pflege durch eigene Mittel und insbesondere auch den höheren Leistungen der Pflegeversicherung, selbst sicherstellen. Beim Kreis Soest ist darüber hinaus die Anzahl der Leistungsbezieher in Einrichtungen von 943 in 2017 auf 1.047 in 2021 gestiegen. Das hat ebenfalls zu einer Senkung der ambulanten Quote geführt.

Eine umfassende Zugangssteuerung mit dem Fokus auf eine ambulante Versorgung ist auch weiterhin ein wichtiger Faktor für eine hohe ambulante Quote. Dazu zählen ein gutes Angebot

³⁴ s. Kapitel 5.4.2.2 Aufwendungen Hilfe zur Pflege

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 Soest lebt nach eigenen Aussagen schon seit vielen Jahren den Grundsatz „ambulant vor stationär“. Bereits 2012 hat der Kreis ein Konzept für die Pflegeberatung des Kreises Soest aufgestellt. Ein zentraler Anknüpfungspunkt war die Überprüfung der Heimnotwendigkeit durch Pflegefachkräfte und somit Unterstützung der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege stationär. Eine ambulante Pflege kommt gerade bei Pflegebedürftigen mit einem geringen Pflegebedarf und somit einer Einstufung in bspw. den Pflegegrad 2 in Betracht. Der Kreis Soest führt deshalb eine Überprüfung der Heimnotwendigkeit bis einschließlich Pflegegrad 2 durch. Die Analyse der Pflegeeinstufung der Leistungsbezieher in vollstationärer Dauerpflege zeigt, dass im Kreis Soest tatsächlich die überwiegende Mehrheit der Pflegebedürftigen in Einrichtungen in den Pflegegraden 3 bis 5 eingestuft ist und somit einen höheren bis sehr hohen Pflegebedarf hat.

Seit 2017 unterstützen die Pflegefachkräfte auch die Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege ambulant. Der Einsatz von Pflegefachkräften für die Pflegeberatung sowie Unterstützung der Leistungssachbearbeitung wird im weiteren Berichtsverlauf noch detaillierter thematisiert.

5.4.2.5 Erträge Hilfe zur Pflege

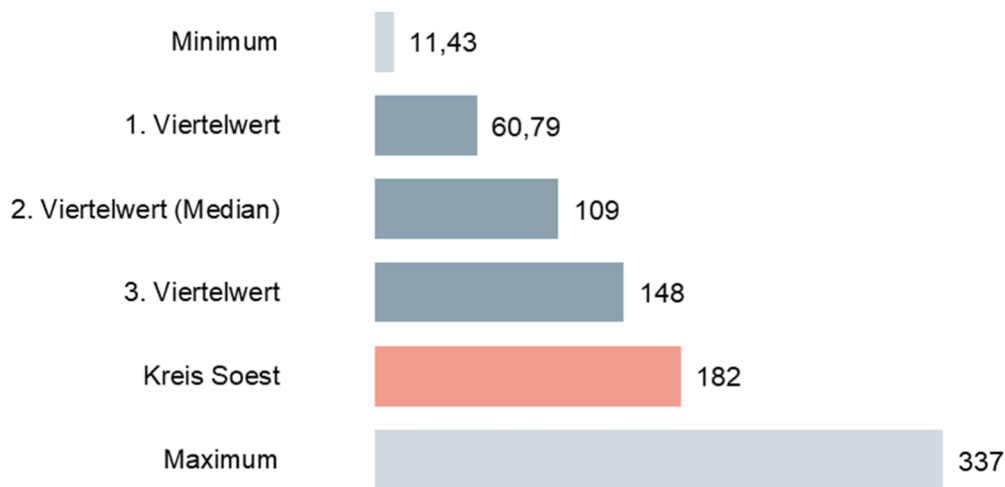
- ➔ Der Kreis Soest hat sehr hohe Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Leistungsansprüchen je Leistungsbezieher. Auch die Erträge aus der Unterhaltsheranziehung sind sehr hoch. Der Einsatz von spezialisierten Fachkräften für die Bearbeitung der vorrangigen Ansprüche zahlt sich folglich aus.

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.

Erträge aus Unterhalt für HzP je Leistungsbezieher in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Erträge aus Unterhalt für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro 2020

Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
195	15,26	72,70	121	165	382	23

Der **Kreis Soest** hat in 2020 sehr hohe Erträge aus Unterhalt je Leistungsbezieher. Mehr als 75 Prozent der Kreise im interkommunalen Vergleich haben niedrigere Erträge. Die Differenzierung zeigt, dass diese Erträge ausschließlich aus der Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Zusammenhang mit der stationären Hilfe zur Pflege generiert werden. Bei der Kennzahl Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege stationär je Leistungsbezieher stationär gehört der Kreis Soest ebenfalls zu dem Viertel der Kreise mit den höchsten Erträgen.

Der Kreis verzichtet bereits seit Jahren auf die Heranziehung von pflegenden Angehörigen. Die Abteilung Soziales hat hierzu ausgeführt, dass damit die Pflegebereitschaft erhalten und in der Folge Heimaufnahmen vermieden werden sollen. 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 unzumutbare Härte im Sinne des § 94 Abs. 3 Nr. 2

SGB XII dar, wenn das Kind erhebliche Leistungen zur häuslichen Pflege erbringt.³⁵ 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 dort nicht durchgeführt. Dies ist kritisch zu beurteilen und nicht gesetzeskonform.

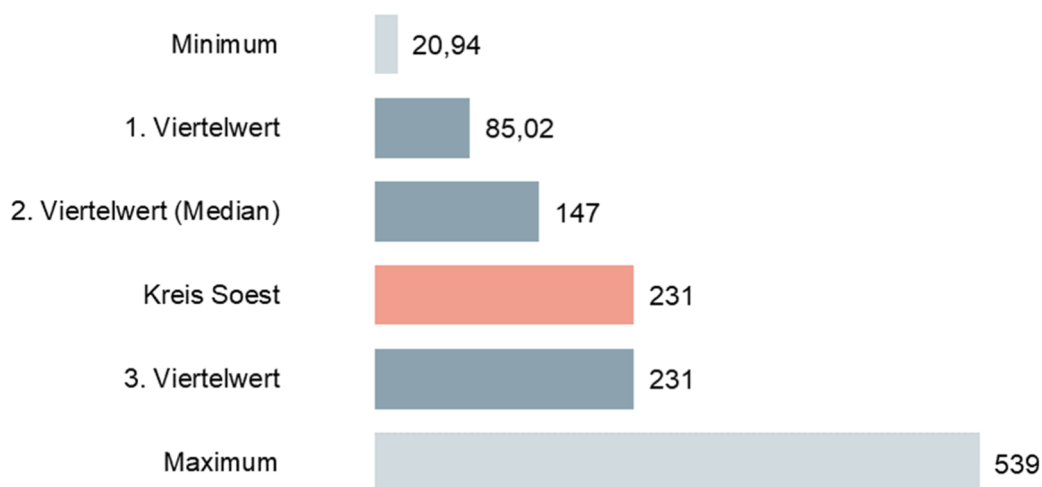
Entwicklung Erträge Unterhalt für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro

2017	2018	2019	2020	2021
618	498	464	195	92,11

Durch die Gesetzesänderungen sind die Erträge für Unterhalt deutlich zurückgegangen. Die Zeitreihe zeigt, dass die auf die Leistungsbezieher bezogenen Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege stationär von 2019 bis 2021 um rund 80 Prozent gesunken sind.

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.

Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP je Leistungsbezieher in Euro



³⁵ OLG Oldenburg, Urteil vom 14. Januar 2010, 14 UF 134/09 (<https://www.rechtsprechung.niedersachsen.de>)

In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Soest	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	249	11,89	81,99	142	250	410	19

Die Erträge aus der Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen sind im Kreis Soest ebenfalls sehr hoch. Der Kreis Soest gehört zu dem Viertel der Kreise mit den höchsten Erträgen je Leistungsbezieher. Die Differenzierung zeigt, dass auch diese Erträge ausschließlich aus der Geltendmachung von Ansprüchen im Zusammenhang mit der stationären Hilfe zur Pflege generiert werden. Auch in der ambulanten Pflege prüft der Kreis das Vorliegen von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen. Erträge konnten hier aber nicht generiert werden.

Haben leistungsberechtigte Personen vorrangige Zahlungsansprüche oder geldwerte Ansprüche gegen Dritte, gewährt der Kreis Soest, bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen, die beantragte Leistung und leitet den Anspruch gem. § 93 SGB XII auf sich über. 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. Der Kreis Soest setzt deshalb für die Überleitung und Verfolgung dieser Ansprüche spezialisierte Fachkräfte ein. Die im Vergleich sehr hohen Erträge aus der Verfolgung von Unterhalt und sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen bestätigen den Erfolg dieser Spezialisierung. Insgesamt wirkt sich die konsequente Verfolgung von vorrangigen Ansprüchen beim Kreis Soest positiv auf die Erträge Hilfe zur Pflege und damit auch den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege aus. Wie die Aufgabe Hilfe zur Pflege insgesamt organisiert ist und das Personal eingesetzt wird, betrachten wir vertieft im nächsten Kapitel.

5.4.3 Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

- ➔ Der Kreis Soest hat durch die vorhandenen Organisationsstrukturen eine sehr gute Grundlage für die effektive Wahrnehmung der Aufgabe Hilfe zur Pflege geschaffen.

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 Soest organisatorisch der Abteilung Soziales und damit dem übergeordneten Dezernat 05 Jugend, Bildung und Soziales zugeordnet. Die Abteilung ist auch für Schwerbehindertenangelegenheiten, Pflegeplanung, Aufgaben nach dem WTG und weitere Bereiche zuständig. Die vom Kreis angebotene Pflegeberatung ist ebenfalls in der Abteilung Soziales angesiedelt.

Alle Fachkräfte der Abteilung sind zentral im Kreishaus des Kreises Soest in Soest untergebracht. Beim Kreis Soest gibt es eine ganzheitliche Sachbearbeitung in der Leistungsgewährung. Das bedeutet, dass alle Fachkräfte sowohl ambulante als auch stationäre Hilfe zur Pflege inklusive Pflegegeld bearbeiten.

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 Soest nutzt als Grundlage für die Stellenbeschreibungen einen Arbeitsverteilungsplan, in dem die Aufgaben auf einzelne Stellen verteilt werden. Dieser wird laufend aktualisiert. Außerdem hat der Kreis Soest für die Leistungsgewährung grafische Ablaufpläne, Arbeitshilfen und ein internes WIKI entwickelt. Die Arbeitshilfen, z. B. „Arbeitshilfe 1 Entscheidung über den Antrag – vollstationäre Pflege“ geben einen umfangreichen Überblick über die einzelnen Schritte des Prozesses. Die vorgenannte Arbeitshilfe enthält bspw. Informationen zu den folgenden Punkten:

- Eingangsbestätigung, fehlende Unterlagen,
- Heimnotwendigkeit prüfen,
- Einkommens- und Vermögenseinsatz,
- Bedarf an Grundsicherung bzw. Hilfe zum Lebensunterhalt,
- Prüfung des Anspruchs auf Hilfe zum Lebensunterhalt,
- Prüfung der Kranken- und Pflegeversicherung und
- Bewilligung/Ablehnung von Sozialhilfeleistungen.

Die ergänzenden Ablaufpläne, z. B. „QM50-05.50.30-2 Antrag auf Hilfe zur Pflege in Einrichtungen bearbeiten“ tragen dazu bei, das Verständnis für die Abfolge der einzelnen Schritte, deren Nachvollziehbarkeit und Schnittstellen, zu verbessern. Sie machen das Verfahren außerdem transparenter und erleichtern neuen Fachkräften die Orientierung. Zusätzlich hat die Abteilung Soziales ein WIKI etabliert. Hierbei handelt es sich um eine interne Wissensdatenbank, die zu allen relevanten Prozessen detaillierte Informationen enthält und laufend gepflegt wird. Die Abteilung Soziales hat durch die genannten Standards eine sehr gute Basis für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung geschaffen.

➔ **Feststellung**

Der Kreis Soest ist hinsichtlich der Digitalisierung gut aufgestellt. Die Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege nutzt bereits seit 2015 eine elektronische Akte. Lediglich die außerhalb des Fachverfahrens erzeugten Postausgänge müssen aktuell noch ausgedruckt und manuell verschickt werden.

Die Abteilung Soziales ist auch hinsichtlich der Digitalisierung und dem Onlinezugangsgesetz (OZG) gut aufgestellt. Unter anderem hat die Abteilung für die Bereiche Hilfe zur Pflege sowie Rechtsangelegenheiten/Unterhalt bereits im September 2015 die elektronische Akte eingeführt. Alle Posteingänge werden zentral in der Poststelle gescannt und dann auf die einzelnen Fachkräfte bzw. das zuständige Sachgebiet verteilt. Der Posteingang kann von den Fachkräften in das Dokumentenmanagementsystem (DMS) verschoben und dort elektronisch weiterbearbeitet werden. Auch die Dokumente aus der Fachsoftware der Leistungssachbearbeitung können über eine Schnittstelle im DMS abgelegt werden. Eine Papierakte gibt es im Bereich der Hilfe zur Pflege deshalb nur noch bei Darlehensfällen. Aktuell müssen Postausgänge, die außerhalb des Fachverfahrens erstellt werden, allerdings noch ausgedruckt und auf dem herkömmlichen Postweg versandt werden. Für die Leistungsbescheide aus der Fachsoftware hat der Kreis bereits einen zentralen Versand über ein Rechenzentrum umgesetzt.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte in konsequenter Fortführung der digitalen Verwaltungsprozesse prüfen, ob auch die außerhalb des Fachverfahrens erstellten Postausgänge zukünftig automatisiert versandt werden können.

Die Fachkräfte haben durch die Einführung der elektronischen Aktenführung auch im Homeoffice Zugriff auf alle Aktenvorgänge. Aufgrund von persönlichen Risikofaktoren haben einige Fachkräfte während der Corona-Pandemie ausschließlich im Homeoffice gearbeitet. Die anderen Fachkräfte wurden in zwei Teams aufgeteilt, die wechselseitig die Büros im Kreishaus genutzt haben. Nach den Aussagen der Abteilung hat sich die frühzeitige Einführung der elektronischen Akte hier ausgezahlt. Darüber hinaus hat die E-Akte auch Vertretungssituationen deutlich verbessert. Der Kreis Soest hat somit insgesamt 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 Soest stellt über das kreiseigene Serviceportal bereits Antragsformulare digital zur Verfügung, unter anderem auch den Grundantrag Hilfe zur Pflege. Die Antragsformulare können nach einer einmaligen Registrierung online ausgefüllt und an die Kreisverwaltung übermittelt werden. Der Kreis Soest hat die digitalen Neuanträge mit der elektronischen Akte verknüpft, indem die Anträge aus dem elektronischen Posteingang manuell in das DMS übertragen werden. Die gpaNRW bewertet die Umsetzung von digitaler Sachbearbeitung im Kreis Soest sehr positiv.

5.4.3.1 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 Soest** 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.

5.4.4 Personaleinsatz Hilfe zur Pflege

- ➔ Der Kreis Soest führt jährlich eine Personalbedarfsplanung durch, in der absehbare Fluktuationen berücksichtigt werden. Soll und Ist der Personalausstattung in der Abteilung Soziales stimmen nach eigenen Aussagen aktuell überein.

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 Soest** führt zu jedem neuen Haushaltsjahr eine Personalbedarfsplanung durch. Planbare Fluktuationen wie Renteneintritte, Elternzeitrückkehrer/innen, Altersteilzeit, etc. fließen in die Planungen ein. Nach den Angaben der Abteilung Soziales besteht aktuell eine Übereinstimmung zwischen Soll und Ist der Personalausstattung. Während und aufgrund der Corona Pandemie kam es aber zeitweise zu personellen Vakanzen im Fachbereich. Insgesamt 13 Fachkräfte aus der Abteilung Soziales wurden unter anderem für die Kontaktnachverfolgung und Besetzung der Corona-Hotline 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. Die Abteilung Soziales überprüft regelmäßig selbst die Personalausstattung und Fallverteilung in der Leistungsgewährung, z. B. bei Personalabgängen. Im Rahmen einer Organisationsuntersuchung hat der Kreis Soest im Jahr 2018 als Richtwert für die Leistungssachbearbeitung rund 140 bis 150 laufende Fälle je Vollzeit-Stelle ermittelt. Dieser ist auch nach wie vor Grundlage für die Personalbemessung. Die Fälle sind nach Buchstaben auf die einzelnen Fachkräfte verteilt. Bei Bedarf gibt es eine Umverteilung.

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.

5.4.4.1 Personaleinsatz Leistungsgewährung

Der **Kreis Soest** setzt in 2020 insgesamt zehn Vollzeit-Stellen für die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege ein. 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 Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher ambulant je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung ambulant	k. A.	59	86	91	109	246	16
Leistungsbezieher stationär je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung stationär	k. A.	88	127	149	172	202	23

Eine Unterscheidung hinsichtlich der Sachbearbeitung ambulant und Sachbearbeitung stationär gibt es beim Kreis Soest nicht. Bei allen Arbeitsplätzen handelt es sich wie bereits dargestellt um Mischarbeitsplätze. Lediglich für die Bearbeitung von Darlehensfällen setzt der Kreis spezialisierte Fachkräfte ein. Bezieht man alle in der Sachbearbeitung eingesetzten Vollzeit-Stellen auf die Gesamtzahl der Leistungsbezieher in Höhe von rund 1.455, ist eine Vollzeit-Stelle in der Sachbearbeitung für rund 146 Leistungsbezieher zuständig. Damit erzielt der Kreis Soest ein überdurchschnittliches Ergebnis. Der interkommunale Vergleich dient als Orientierung für die Personalausstattung in der Leistungsgewährung. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen. Der Kreis Soest hat in 2018 eine Organisationsuntersuchung und Personalbedarfsbemessung für die Hilfe zur Pflege durchgeführt. Dieses ist auch aktuell noch Maßstab für die Personalbemessung.

→ Feststellung

Pflegefachkräfte unterstützen die Leistungssachbearbeitung mit ihrer fachlichen Expertise und tragen damit entscheidend zur Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ bei. Die Zusammenarbeit mit den Krankenhäusern über das Entlassmanagement ist noch ausbaufähig.

Vollzeit-Stellen Pflegefachkräfte je 10.000 EW ab 65 Jahre

Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,25	0,00	0,11	0,21	0,27	0,71	26

Der Kreis Soest setzt in der Leistungsgewährung auch Pflegefachkräfte ein. Der Stellenumfang in 2020 beläuft sich auf 1,62 Vollzeit-Stellen. Die Pflegefachkräfte sind unter anderem für die Bedarfsfeststellung in der ambulanten Hilfe zur Pflege und die Prüfung der Heimnotwendigkeit zuständig. Bei Rückfragen zu Rechnungen von ambulanten Pflegediensten greifen die Sachbearbeiter Hilfe zur Pflege ebenfalls auf das Fachwissen der Pflegefachkräfte zurück. Die Pflegefachkräfte sind folglich eine wichtige Unterstützung der Leistungssachbearbeitung und arbeiten eng mit dieser zusammen. Die Pflegefachkräfte sind auch in der Pflegeberatung tätig und füllen damit die Schnittstelle zwischen Leistungssachbearbeitung und Pflegeberatung personell aus. Mit dem Einsatz der Pflegefachkräfte trägt der Kreis dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ Rechnung und hält die notwendige Expertise für eine qualifizierte Bedarfsermittlung nach § 63a SGB XIII vor.

Bei Antragstellern mit einer Pflegeeinstufung bis einschließlich Pflegegrad 2 führen die Pflegefachkräfte bei einer angestrebten vollstationären Unterbringung stets eine Prüfung der Heimnotwendigkeit durch. Hierbei prüfen die Fachkräfte insbesondere ob bereits alle ambulanten Unterstützungsmaßnahmen ausgeschöpft wurden. Dieses Verfahren hat sich nach den Aussagen der Abteilung Soziales etabliert. Bei fehlender Heimnotwendigkeit lehnt der Kreis Soest die Gewährung von Hilfe zur Pflege ab. Der Kreis Soest arbeitet an dieser Stelle eng mit den Pflegeeinrichtungen zusammen, die im Zweifelsfall bereits von sich aus eine Abklärung in die Wege leiten.

Die Aufnahme in einer vollstationären Einrichtung ist zumeist Folge eines Krankenaufenthaltes der Hilfebedürftigen. Es ist daher wichtig, dass der Kreis Soest 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 der Abteilung Soziales gibt es über die WTG-Behörde einen Austausch mit den Krankenhäusern. In Regionalgruppen sind die Krankenhäuser und Einrichtungen vertreten, die miteinander kooperieren. Außerdem gibt es eine Zusammenarbeit zwischen der Pflegeberatung und den Sozialdiensten der Krankenhäuser. Eine eigenständige Plattform für einen regelmäßigen Austausch gibt es hier aber nicht. Der Informationsaustausch zwischen dem Kreis und den Krankenhäusern im Rahmen des Entlassmanagements könnte auch nach den Angaben der Abteilung Soziales deshalb noch verbessert werden. Pflegeüberleitungsbögen sind daher auch ein Thema im Rahmen des Projekts „digitale Pflegeberatung“. So soll zukünftig eine digitale Übermittlung an den Kreis Soest ermöglicht werden.

→ Empfehlung

Der Kreis Soest sollte die Zusammenarbeit mit den Krankenhäusern im Rahmen des Entlassmanagements noch intensivieren. Vorgaben bezüglich der Entlassung von pflegebedürftigen Menschen sowie die digitale Übermittlung von Pflegeüberleitungsbögen könnten das Verfahren verbessern. Der Kreis erhält somit die Möglichkeit Betroffene rechtzeitig zu beraten und kann so ggfs. den Verbleib in der Häuslichkeit sicherstellen.

5.4.4.2 Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung

- Der Kreis Soest setzt für die Unterhaltsheranziehung spezialisierte Fachkräfte ein. Diese sind auch für die Überleitung und Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen zuständig. Der Kreis hat den Personaleinsatz aufgrund des Angehörigenentlastungsgesetzes reduziert.

Der **Kreis Soest** setzt in 2020 2,60 Vollzeit-Stellen für die Unterhaltsheranziehung und die Überleitung sowie Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen ein. Eine Aufteilung der Stellenanteile auf die einzelnen Aufgabenbereiche gibt es nicht. Ein Vergleich des Personaleinsatzes mit den anderen Kreisen ist daher nicht möglich. Informatorisch werden nachfolgend die Ergebnisse der anderen Kreise dargestellt.

Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung 2020

Kennzahl	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle	k. A.	8	33	60	192	456	13

Das Unterhaltsrecht erfordert ein hohes Fachwissen und unterliegt regelmäßigen rechtlichen Änderungen. Der Kreis Soest hat sich deshalb für den Einsatz von spezialisierten Fachkräften in der Unterhaltssachbearbeitung entschieden. So wird gewährleistet, dass die komplexe Rechtssystematik entsprechende Berücksichtigung findet. In den Vorjahren lag der Personaleinsatz für die beiden Aufgabenbereiche Unterhalt und sonstige privatrechtliche Ansprüche noch bei bis zu drei Vollzeit-Stellen. Die Stellenanteile wurden aufgrund des Angehörigenentlastungsgesetzes reduziert. Aktuell setzt der Kreis noch zwei Vollzeit-Stellen ein. Der Kreis Soest gehört zu den Kreisen mit den höchsten Erträgen aus Unterhalt und sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen.³⁶ Das zeigt, dass der Kreis Soest mit der spezialisierten Bearbeitung erfolgreich 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 Unterhaltspflichtigen zulassen. Der Kreis Soest hat im Sozialhilfeantrag deshalb eine Abfrage zur Berufstätigkeit und dem voraussichtlichen Jahreseinkommen der Unterhaltsverpflichteten aufgenommen. Nach den Angaben des Kreises gibt es in den ausgefüllten Anträgen zumeist fundierte Angaben für eine weitere Prüfung. Teilweise werden direkt die Steuerbescheide mitversandt. Die Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege trifft, gegebenenfalls nach weiterer Recherche, die Vorauswahl, ob eine weitere Prüfung erfolgen soll. Die Versendung der Rechtswahrungsanzeige sowie eigentliche Prüfung liegt in der Zuständigkeit der Sachbearbeitung Unterhalt.

³⁶ s. Kapitel 5.4.2.5 Erträge Hilfe zur Pflege

Unterhaltsansprüche für Zeiträume der Hilfestellung bis einschließlich Dezember 2019 können auch nach dem 01. Januar 2020 noch geltend gemacht werden. Beim Kreis Soest gibt es im Bereich Unterhalt keine Rückstände. Alle Unterhaltsansprüche für den Zeitraum der Hilfestellung bis 31. Dezember 2019 sind mittlerweile bearbeitet und geltend gemacht worden.

5.4.5 Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde

- ➔ Mit einer guten und angemessenen Personalausstattung schafft der Kreis Soest die Grundlage für eine qualitative Aufgabenwahrnehmung und wird der zunehmenden Bedeutung der WTG-Behörde gerecht. Die WTG-Behörde ist zukünftig für weitere Aufgaben zuständig, die in den Arbeitsabläufen zu berücksichtigen sind.

Die WTG-Behörde des Kreises ist nach dem Wohn- und Teilhabegesetz (WTG) und seiner Durchführungsverordnung (WTG-DVO) verpflichtet, eine behördliche Qualitätssicherung durchzuführen. Hierzu wird die Einhaltung der ordnungsrechtlichen Standards sowohl für Angebote zur Pflege und Betreuung älterer Menschen als auch für Menschen mit Behinderungen geprüft. Dazu zählen die Einhaltung von Mindeststandards bei der personellen Ausstattung, bei den Anforderungen an das Fachpersonal, bei den Regelungen über die Wohnqualität in den Angeboten und bei der Mitwirkung und Mitbestimmung der Nutzerinnen und Nutzer. Werden Mängel festgestellt, soll die WTG-Behörde zunächst über die Möglichkeiten zur Abstellung dieser Mängel beraten. Soweit Mängel oder deren Ursachen nicht abgestellt werden, soll die WTG-Behörde Anordnungen erlassen, die bis hin zur Untersagung des Betriebes des Wohn- und Betreuungsangebotes reichen können. Hierzu bedarf es einer angemessenen qualitativen und quantitativen Personalausstattung.

Im **Kreis Soest** sind in 2020 4,17 Vollzeit-Stellen in der WTG-Behörde tätig. Die Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen im Kreisgebiet beläuft sich auf 113 Einrichtungen. In den Angaben sind die Stellenanteile sowie die zu prüfenden Einrichtungen der Eingliederungshilfe enthalten.

Stellenausstattung WTG-Behörde 2020

Kennzahl	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen WTG-Behörde je 10.000 EW über 65 Jahre	0,64	0,28	0,46	0,53	0,64	0,82	30
Einrichtungen je Vollzeit-Stellen WTG-Behörde	27	16	28	34	45	60	30

Der Kreis Soest gehört bei den Vollzeit-Stellen WTG-Behörde je 10.000 Einwohner und Einwohnerinnen über 65 Jahre zu dem Viertel der Kreise mit dem einwohnerbezogen höchsten Personaleinsatz in der WTG-Behörde. Dieses Ergebnis korrespondiert auch mit der Kennzahl Einrichtungen je Vollzeit-Stelle WTG-Behörde. Hier gehört der Kreis Soest zu dem Viertel der Kreise mit der geringsten Anzahl an zu prüfenden Einrichtungen je Vollzeit-Stelle. Die WTG-Behörde ist für den Schutz von Rechten, Interessen und Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer von Wohn- und Betreuungsangeboten zuständig. Außerdem soll sie 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 gute Personalausstattung in der WTG-Behörde trägt diesem Umstand Rechnung und sichert eine qualitative Aufgabenwahrnehmung. Außerdem wird durch die Anpassung des WTG in 2023 der Gewaltschutz in den Wohneinrichtungen gestärkt. 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 Arbeits- und damit auch Personalaufwand führen werden.

Die WTG-Behörde ist beim Kreis Soest in der Abteilung Soziales angesiedelt. Konkret ist sie dem Sachgebiet Pflegeplanung und Alter zugeordnet. Neben Verwaltungsfachkräften sind in der WTG-Behörde auch Fachkräfte anderer Professionen im Einsatz. Hierzu zählen Krankenschwestern und eine Pflegefachkraft. Diese unterstützen die Verwaltungsfachkräfte insbesondere bei allen pflegefachlichen Fragen im Zusammenhang mit Regelprüfungen und Beschwerden. Die WTG-Behörde des Kreises Soest ist damit multiprofessionell aufgestellt. Auch das unterstützt eine qualitative Aufgabenwahrnehmung. Die WTG-Behörde führt die Regelprüfungen somit eigenständig durch. Eine Beteiligung der Abteilung Gesundheit ist grundsätzlich nicht notwendig. Während der Corona Pandemie gab es aber eine intensive Zusammenarbeit mit der Abteilung. Unter anderem gab es gemeinsame Informationsschreiben an die Einrichtungen und die WTG-Behörde hat Aufgaben der Abteilung Gesundheit zu deren Entlastung übernommen. Außer in solchen Sonderfällen wie der Corona Pandemie oder besonderen Krankheitsfällen in den Einrichtungen gibt es aber wenig Schnittstellen zum Gesundheitsamt. Gemeinsame Prüfungen kommen aber in Betracht, wenn z. B. Hygienemängel bestehen. Auch zum Aufgabengebiet Hilfe zur Pflege gibt es nur wenige Schnittstellen. In seltenen Fällen informieren die Fachkräfte Hilfe zur Pflege beispielsweise die WTG-Behörde über Beschwerden oder die WTG-Behörde informiert zu Aufnahmestopps.

Der Kreis Soest hat mit den zuständigen Verbänden der Kranken- und Pflegeversicherungen eine Vereinbarung über die Koordination ihrer Prüftätigkeiten abgeschlossen. Bei erheblichen Mängeln im Rahmen der Qualitätsprüfungen wird die WTG-Behörde des Kreises Soest deshalb umgehend informiert. Darüber hinaus gibt es z. B. einen Austausch der jeweiligen Prüfberichte. Nach den Angaben der WTG-Behörde gibt es insbesondere mit dem Medizinischen Dienst (MD) eine gute Zusammenarbeit. Unter anderem gibt es einen gegenseitigen Austausch zu Feststellungen aus den durchgeführten Prüfungen und getroffenen Anordnungen. Auch gemeinsame Prüfungen mit dem MD hat der Kreis in der Vergangenheit bereits durchgeführt. Die Erfahrungen hinsichtlich der gemeinschaftlichen Durchführung sind allerdings gemischt. Teilweise konnte eine gute Aufgabenteilung mit dem MD erreicht werden, teilweise wurden gerade kleine Einrichtungen aber auch zu stark personell belastet. Die WTG-Behörde des Kreises Soest entscheidet daher im Einzelfall, ob eine gemeinsame Prüfung mit dem MD sinnvoll ist.

Schwerpunkt der WTG-Behörde beim Kreis Soest sind die ordnungsrechtlichen Aspekte der Heimaufsicht. Die Beratung der Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen ist grundsätzlich der Pflegeberatung zugeordnet. Dennoch sind Beratungen von Angehörigen, gesetzlichen Betreuungspersonen, Bewohnern und Bewohnerinnen, usw. ein wichtiger Bestandteil der Aufgabenwahrnehmung durch die WTG-Behörde, z. B. bei Beschwerden. Genauso ist die WTG-Behörde

für die Beratung der Einrichtungen im Rahmen der Regelprüfung oder bspw. bei Fragestellungen zur Umsetzung von rechtlichen Vorgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie zuständig. In der Corona-Pandemie haben diese Beratungstätigkeiten deutlich zugenommen. Gerade in den ersten Monaten kam es zu einer hohen Zahl an telefonischen Anfragen durch die Einrichtungen. Die WTG-Behörde hat außerdem in Absprache mit der Abteilung Gesundheit zeitweise eine Rufbereitschaft sowie die Kontrolle von E-Mails an den Wochenenden eingerichtet. Die WTG-Behörde im Kreis Soest ist außerdem an den Bauberatungen für Neu- und Umbauten der Einrichtungen beteiligt.

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. Davon wird auch beim Kreis Soest in der Regel Gebrauch gemacht. Die Mehrzahl der Einrichtungen wird somit alle zwei Jahre überprüft. Die Kreisverwaltung Soest verfügt seit vielen Jahren über ein zertifiziertes Qualitätsmanagement-System. In diesem Rahmen wurden auch für die WTG-Behörde verschiedene Ablaufpläne und Checklisten zu bspw. den Regelprüfungen entwickelt. Die WTG-Behörde hat die Regelprüfungen während der Corona Pandemie von Mitte März 2020 bis Ende Juni 2020 vollständig ausgesetzt. Die WTG-Behörde hat in dieser Zeit auf einen Onlinefragebogen und die Prüfung von vorzulegenden Unterlagen zurückgegriffen, wenn Vororttermine nicht möglich waren.

Nach den Darstellungen der WTG-Behörde ist die Anzahl an anlassbezogenen Prüfungen seit Jahren relativ konstant. Diese gehen in der Regel auf Beschwerden zurück. Die Anzahl der Beschwerden ist ebenfalls seit Jahren konstant. Einen Anstieg aufgrund der Corona-Pandemie gab es nicht. Die Mehrheit der Beschwerden äußern Angehörige oder Betreuungspersonen. Zunehmend gibt es aber auch Beschwerden von ehemaligen Fachkräften. Die WTG-Behörde führt das auf die personelle Ausstattung in den Einrichtungen zurück. Diese hat sich nach Aussage des Kreises aufgrund des Fachkräftemangels spürbar verschlechtert. Die bei der WTG-Behörde eingehenden Beschwerden sind daher häufig auf personelle Probleme in den Einrichtungen zurückzuführen.

5.5 Steuerung und Controlling

5.5.1 Pflegeinfrastruktur

5.5.1.1 Pflegelandschaft

➔ Der Kreis Soest bringt sich aktiv in die Ausgestaltung der Pflegeinfrastruktur ein und unterstützt die Vernetzung der pflegerelevanten Akteure.

➔ **Feststellung**

Das Angebot an stationären Pflegeplätzen ist im Kreis Soest sowohl bei der vollstationären Dauerpflege als auch bei der Kurzzeit- und Tagespflege stark ausgeprägt. Bedarf besteht bei der solitären Kurzzeitpflege.

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.

Gem. § 7 Abs. 1 APG NRW umfasst die örtliche Pflegeplanung der Kreise und kreisfreien Städte die Bestandsaufnahme der Angebote, die Feststellung, ob qualitativ und quantitativ ausreichend Angebote zur Verfügung stehen und die Klärung der Frage, ob und gegebenenfalls welche Maßnahmen zur Herstellung, Sicherung oder Weiterentwicklung von Angeboten erforderlich ist. Neben Wohn- und Pflegeformen bildet die örtliche Pflegeplanung auch komplementäre Hilfen, zielgruppenspezifische Angebotsformen wie persönliche Assistenz und die Weiterentwicklung der örtlichen Infrastruktur ab. Außerdem sind Aspekte der Teilhabe einer altengerechten Quartiersentwicklung zur Sicherung eines würdevollen, inklusiven und selbstbestimmten Lebens, bürgerschaftliches Engagement und das Gesundheitswesen zu berücksichtigen.

Alle zwei Jahre führt der **Kreis Soest** im Sinne des § 7 APG NRW eine Bestandsaufnahme und Bewertung der pflegerischen Situation durch. Die Zuständigkeit für die Fortschreibung in den gesetzlich vorgeschriebenen Intervallen liegt im Sachgebiet 50 04 Pflegeplanung und Alter. Die letzte Fortschreibung ist in 2021 erfolgt. Der Kreis hat sich gegen eine verbindliche Bedarfsplanung nach § 7 Abs. 6 APG NRW entschieden. Die Abteilung Soziales hat hierzu ausgeführt, dass eine Abschreckung von Investoren grundsätzlich vermieden werden soll. Vielmehr versucht der Kreis über intensive Beratungen die Versorgungssituation aufzuzeigen, ggfs. weitere Investoren zu gewinnen bzw. die vorhandenen Anbieter von der Einrichtung weiterer benötigter Angebote zu überzeugen.

Die örtliche Planung für Alter und Pflege umfasst unter anderem folgende Bereiche:

- Ambulante Pflege,
- Gast- und vollstationäre Einrichtungen,
- Wohnen im Alter und
- Angebote zur Unterstützung im Haushalt.

Sie gibt damit einen guten Überblick über die Versorgung von pflegebedürftigen Menschen im Kreis Soest. Die kreisangehörigen Kommunen bindet der Kreis unter anderem über ein Stellungnahmeverfahren in die Pflegebedarfsplanung ein. Außerdem sind diese vielfach in der Konferenz Alter und Pflege vertreten und bringen sich somit auch selbst direkt in die Planung ein. Statistische Grundlagen für die Pflegebedarfsplanung sind unter anderem die Pflegestatistik SGB XI, die Einwohner- und Prognosedaten von IT.NRW sowie eigene Berechnungen. Für die Prognose der zukünftig zu erwartenden Pflegebedürftigen nutzt der Kreis sogenannte Pflegequoten. Die Pflegequoten beschreiben den prozentualen Anteil der Pflegebedürftigen an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe. Bezogen auf die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung kann der Kreis so eine Schätzung der zukünftig zu erwartenden Pflegebedürftigen vornehmen. Der Kreis berücksichtigt in der Pflegebedarfsplanung auch die Entwicklung auf Landesebene und bezieht diese in die Analyse ein.

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 und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2020

Kennzahl	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	11,85	7,16	8,65	10,07	11,07	12,62	30
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	54,90	36,10	40,60	45,95	50,83	57,51	30
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	4,81	1,96	3,91	4,67	5,45	8,21	30
Solitäre Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	0,21	0,00	0,20	0,39	0,71	1,33	31
Tagespflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	6,03	2,70	4,07	4,65	6,04	9,19	31

In 2020 stehen im **Kreis Soest** insgesamt 3.575 Plätze in 46 vollstationären Pflegeeinrichtungen zur Verfügung. Damit gibt es im Kreis Soest bezogen auf alle Einwohner eine hohe Zahl an stationären Pflegeplätzen. Auch auf die Einwohner ab 65 Jahre bezogen ist das Angebot vergleichsweise stark ausgeprägt. Dieses Ergebnis deckt sich mit der Einschätzung der Abteilung Soziales und findet sich so auch in der örtlichen Planung Pflege und Alter wider. Eine überdurchschnittliche Pflegeplatzdichte wird insbesondere in Kreisen mit Kurstandorten beobachtet. Der Kreis Soest hat mit Bad Sassendorf, dem Stadtteil Bad Westernkotten der Stadt Erwitte und dem Stadtteil Bad Waldliesborn der Stadt Lippstadt drei Kurstandorte im Kreisgebiet. Tatsächlich gehören die Städte Lippstadt und Bad Sassendorf laut der Pflegebedarfsplanung zu den Kommunen mit den höchsten Pflegeplatzdichten im Kreisgebiet. Die hohe Pflegeplatzdichte lässt darauf schließen, dass es aktuell keinen Bedarf an weiteren vollstationären Pflegeeinrichtungen im Kreis Soest gibt. Allein die hohe 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. Zum Stichtag 31. Dezember 2019 gab es im Kreis Soest insgesamt 242 freie Plätze in der vollstationären Dauerpflege. Allerdings ist die Versorgungsdichte in den einzelnen Kommunen des Kreises teilweise sehr unterschiedlich ausgeprägt. Nach der Analyse des Kreises gibt es deshalb in einigen Kommunen eine Über- und in anderen hingegen eine Unterversorgung mit stationären Pflegeplätzen. So gibt es trotz der hohen Pflegeplatzdichte in einigen Pflegeeinrichtungen eine hohe Nachfrage und lange Wartelisten. Eine besondere Herausforderung des Kreises ist es deshalb, eine ausgeglichene Versorgungsstruktur in den strukturell unterschiedlichen kreisangehörigen Kommunen zu schaffen. Insgesamt kommt der Kreis Soest aber zu dem Schluss, dass das Angebot an stationären Pflegeplätzen im Kreisgebiet aktuell auskömmlich ist. Es sollte allerdings auch keine

Reduzierung des Angebots geben. Ein Bedarf an weiteren vollstationären Einrichtungen besteht demnach zurzeit nicht. Die Abteilung Soziales hat hierzu ergänzend ausgeführt, dass die Einrichtungen im Kreisgebiet aktuell allerdings nur einen Teil der verfügbaren Plätze auf dem freien Markt anbieten können. Dies hängt im Wesentlichen mit dem vorherrschenden Fachkräftemangel zusammen. Viele Einrichtungen können aufgrund des Personalmangels nur einen Teil ihrer Platzkapazitäten tatsächlich auch zur Verfügung stellen. Der Kreis Soest geht davon aus, dass sich dieses Problem in den nächsten Jahren noch weiter verschärfen wird. Das hängt auch mit der Altersstruktur der Mitarbeitenden in der Pflege zusammen. Im Kreis Soest sind mit rund 31 Prozent die Mehrheit der Pflegefachkräfte in vollstationären Pflegeeinrichtungen zwischen 51 und 60 Jahre alt. Diese werden damit in den nächsten 15 Jahren aus der Pflege ausscheiden. Der Neubau von vollstationären Pflegeeinrichtungen würde den Fachkräftemangel in den bestehenden Einrichtungen aber nur verstärken. Deshalb berücksichtigt der Kreis bei der Bedarfsplanung alle theoretisch zur Verfügung stehenden Plätze.

Bei den alternativen stationären Versorgungsformen wie der Tages- und Kurzzeitpflege gehört der Kreis Soest bei den Kurzzeitpflegeplätzen je 1.000 Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 Jahre zu der Hälfte der Kreise mit dem höheren Platzangebot. Allerdings gibt es im Vergleichsjahr 2020 nur eine solitäre Kurzzeitpflegeeinrichtung. Bei der Kennzahl „solitäre Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre“ erzielt der Kreis deshalb ein niedriges Ergebnis im interkommunalen Vergleich. Die solitäre Kurzzeitpflegeeinrichtung wurde zum 30. September 2021 geschlossen. Damit gibt es im Kreis Soest aktuell keine solitäre Kurzzeitpflegeeinrichtung mehr. Bei der überwiegenden Mehrheit der Kurzzeitpflegeplätze im Kreis Soest handelt es sich somit um eingestreute Kurzzeitpflegeplätze. Bei diesen Plätzen besteht die Gefahr, dass sie zu Dauerpflegeplätzen umfunktioniert werden. Diese Plätze sind somit nicht verlässlich planbar. Auch der Pflegebericht stellt fest, dass sich die Unterbringung von Pflegebedürftigen nach einem stationären Krankenhausaufenthalt in einer Kurzzeitpflege-Einrichtung schwierig gestalten kann und teilweise im Kreisgebiet kein Platz zur Verfügung steht. Das hängt auch damit zusammen, dass ein genauer Überlebenszeitraum aus dem Krankenhaus oftmals zunächst unklar ist. Eine Kurzzeitpflege kommt auch in akuten Krisensituationen als Unterstützung der häuslichen Pflege in Betracht, bspw. bei einem krankheitsbedingten Ausfall oder seelischer Überforderung der Pflegeperson sowie einer vorübergehenden Verschlechterung des Gesundheitszustandes der pflegebedürftigen Person. Sie kann damit entscheidend zur Sicherung einer häuslichen Pflegesituation beitragen. Der Kreis Soest sollte daher weiterhin auf die Schaffung neuer Angebote im Bereich solitärer Kurzzeitpflege hinwirken. Das Angebot an Tagespflegeplätzen im Kreis Soest ist vergleichsweise stark ausgeprägt. Dennoch besteht laut Pflegebedarfsplanung ein hoher Auslastungsgrad. Der Kreis Soest plant daher den Ausbau der Tagespflege weiter voranzutreiben. Zielsetzung ist eine bessere räumliche Verteilung der Angebote sowie die Sicherstellung einer wohnortnahen Versorgung und Schaffung ausreichender Wahlmöglichkeiten.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte seine Bemühungen weiterführen und im Zusammenwirken mit den Trägern sowie den kreisangehörigen Kommunen den bedarfsgerechten Ausbau der pflegerischen Versorgung im Kreisgebiet anstreben.

Eine „gelingende“ Pflegeinfrastruktur erfordert nicht nur eine bedarfsgerechte Bandbreite an (vor)pflegerischen Angeboten, sondern insbesondere auch Kooperation und Vernetzung zwischen allen pflegerelevanten Akteuren. Diese wird im Kreis Soest unter anderem durch die Konferenz Alter und Pflege gewährleistet. Sie findet zwei Mal jährlich statt. Teilnehmer sind bspw. vollstationäre Pflegeeinrichtungen, ambulante Pflegedienste, Seniorenbeiräte, Ärzte,

Krankenhäuser, Vertreter der Politik und Verwaltung, Pflegekassen und der MD. Darüber hinaus beschäftigen sich noch weitere Arbeitsgruppen/Arbeitskreise mit dem Thema Pflege- und Altenhilfe. Ein Beispiel ist hier die Arbeitsgruppe Pflege. Diese beschäftigt sich mit aktuellen Fragen rund um die Zukunft und Weiterentwicklung der Pflege im Kreis Soest. Unter anderem arbeitet die Arbeitsgruppe an Maßnahmen zur Bekämpfung des Fachkräftemangels. In der Pflegebedarfsplanung stellt der Kreis Soest fest, dass auch eine hohe Abbruchquote bei den Auszubildenden zu einem Rückgang des Pflegenachwuchses führt. Ein Ansatzpunkt der Arbeitsgruppe Pflege ist es daher, die Pflegeausbildung zu stärken und damit den Anteil an erfolgreichen Abschlüssen zu erhöhen. Angedacht sind hier Maßnahmen wie bspw. Ausbildungsförderprogramme oder der Einsatz von Fachkräften der Sozialarbeit an den Pflegeschulen. Auf Ebene der Bezirksregierung Arnsberg gibt es außerdem einen Arbeitskreis der Sozial- und Pflegeplaner, an dem der Kreis Soest aktiv beteiligt ist. Dieser hat unter anderem einheitliche Kennzahlen zum Tagespflegeangebote definiert, welche der Kreis auch in der Pflegebedarfsplanung heranzieht. Im vom Kreis Soest angebotenen Themenforum „Aktiv im Alter“ haben die kreisangehörigen Kommunen außerdem drei bis vier Mal im Jahr die Möglichkeit sich zu den Aktivitäten im Kontext „Seniorenbelange“ auszutauschen. Der Kreis Soest unterstützt damit die Vernetzung der relevanten Akteure und bringt sich aktiv in die Ausgestaltung der Pflegeinfrastruktur ein.

5.5.1.2 Pflege- und Wohnberatung

- ➔ Im Kreis Soest wird die Pflegeberatung durch eigene Fachkräfte sowie Pflegeberater und –beraterinnen in den kreisangehörigen Kommunen durchgeführt. Die Wohnberatung erfolgt in Kooperation mit einem freien Träger. Die Beratungsangebote sind gut miteinander vernetzt und tragen maßgeblich zur Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ bei.
- ➔ Über das Förderprojekt „Digitale Pflegeberatung“ arbeiten der Kreis Soest und der Märkische Kreis gemeinsam an neuen digitalen und ortsunabhängigen Zugängen zur Pflegeberatung. Die Zielsetzung des Projekts sowie die bereits umgesetzten Maßnahmen bewertet die gpaNRW sehr positiv.

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 Soest** setzt im Jahr 2020 für die Pflegeberatung eigenes Personal

mit einem Stellumfang von 0,83 Vollzeit-Stellen ein. Das Personal ist dem Sachgebiet 50 04 Pflegeplanung und Alter der Abteilung Soziales zugeordnet. Darüber hinaus übernimmt der Kreis die Finanzierung der Pflegeberatung vor Ort. Hierfür sind in den kreisangehörigen Kommunen insgesamt fünf Pflegeberater und -beraterinnen im Einsatz. Die Wohnberatung führt der Caritasverband im Kreis Soest durch. Diese wird für die Aufgabenwahrnehmung ebenfalls finanziell durch den Kreis Soest unterstützt. Die Pflege- und Wohnberatung im Kreis Soest ist somit zentral wie dezentral organisiert. Das hat sich nach den Angaben der Abteilung 50 bewährt. Bereits 1997 wurde die trägerunabhängige Pflegeberatung installiert. Durch den, zumeist auch langjährigen, Einsatz vor Ort sind die Pflegeberaterinnen und -berater in den Kommunen gut vernetzt und spezialisiert auf die Angebotsstrukturen in den jeweiligen Kommunen. Die zentrale Pflegeberatung durch eigene Fachkräfte ergänzt das Angebot und steht insbesondere bei pflegefachlichen Fragen als Anlaufstelle zur Verfügung. Die Wohnberatung durch die Caritas rundet das Beratungsangebot ab. Es besteht nach den Angaben der Abteilung eine enge Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Bausteinen der Pflege- und Wohnberatung sowie im Zusammenspiel mit der Leistungssachbearbeitung. Diese Vernetzung ist wichtig, um die Bündelung von Ressourcen zu unterstützen und die Qualität der Beratung zu steigern.

Die Pflegeberatung berät insbesondere pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen. Die Beratungen erfolgen persönlich, per Mail, digital oder telefonisch. Vielfach findet eine aufsuchende Beratung in Form von Hausbesuchen statt. Aber auch Besuche in den Pflegeeinrichtungen gehören zum Aufgabenumfang der Pflegeberatung. Zielsetzung der Pflegeberatung ist es, den betroffenen Menschen Orientierung und Hilfe bei der bedarfsgerechten Auswahl von Angeboten und Dienstleistungen zu bieten. Der Fokus liegt dabei auf einem Verbleib in der gewohnten häuslichen Umgebung, um den betroffenen Personen ein möglichst selbstständiges und weitgehend selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. Die Pflegeberatung ist aber auch für die Erreichung von Menschen vor Eintritt der Pflegebedürftigkeit zuständig. Damit das Potenzial der Pflege- und Wohnberatung voll ausgeschöpft werden kann, ist deshalb entscheidend, dass alle betroffenen Menschen über das bestehende Beratungsangebot informiert werden. Das kann z. B. über Broschüren und Internetangebote erfolgen. Informationen zu den Angeboten der Pflegeberatung sind bspw. online auf der Website des Kreises Soest³⁷ verfügbar. Die Website des Kreises ist gemäß der BITV des Landes NRW (Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung) und der EU-Richtlinie 2016/2102 zur Barrierefreiheit von Websites und mobilen Anwendungen gestaltet.³⁸ Die Website kann deshalb bspw. vorgelesen oder der Text vergrößert werden. Auch die Internetauftritte der kreisangehörigen Kommunen informieren selbst über das Beratungsangebot oder verweisen auf die Website des Kreises. Das Angebot ist ebenfalls im „Seniorenwegweiser für Seniorinnen und Senioren im Kreis Soest“ enthalten. Außerdem gibt es einen Flyer mit den wichtigsten Informationen in verschiedenen Sprachen.

Im Förderprojekt „Digitale Pflegeberatung“, das der Kreis Soest zusammen mit dem Märkischen Kreis durchführt, nimmt der Kreis die pflegenden Angehörigen besonders in den Blick. Insbesondere geht es in diesem Zusammenhang um die Beratung auch außerhalb von Sprechzeiten, welche gerade für berufstätige Angehörige entscheidend ist. Außerdem soll der Zugang zu den Beratungsleistungen der Pflegeberatung durch digitale Angebote vereinfacht bzw. sinnvoll ergänzt werden. Ratsuchende haben beispielsweise die Möglichkeit in einem moderierten Chat

³⁷ [Pflegeberatung: Pflegeatlas \(kreis-soest.de\)](https://www.kreis-soest.de/pflegeberatung/pflegeatlas)

³⁸ [Barrierefreiheit: Pflegeatlas \(kreis-soest.de\)](https://www.kreis-soest.de/barrierefreiheit/pflegeatlas)

der Pflegeberatung Fragen zum Thema Pflege zu stellen oder Online-Beratungstermine zu buchen. Ein Chatbot beantwortet rund um die Uhr Fragen rund um das Thema Pflege und ist in mehreren Sprachen verfügbar.³⁹ Außerdem stellt der Kreis Soest auf seiner Internetseite Videos zum Thema Pflege und einen Ratgeber für pflegende Angehörige und Pflegebedürftige zur Verfügung. Die Pflegeberaterinnen und Pflegeberater des Kreises Soest informieren außerdem über einen Podcast rund um das Thema Pflege. Insgesamt hat der Kreis Soest damit bereits ein vielfältiges Portfolio an digitalen Zugängen zur Pflegeberatung geschaffen, die nicht an Öffnungszeiten gebunden sind bzw. auch Personen zur Verfügung stehen, die nicht in der Nähe der Pflegeberatung wohnen oder aus anderen Gründen keinen persönlichen Termin wahrnehmen können. Das bewertet die gpaNRW sehr positiv.

Für pflegende Angehörige wird außerdem aktuell eine Selbsthilfestruktur aufgebaut. Hierfür hat die Stadt Geseke ein Projekt initiiert, an dem auch der Kreis beteiligt ist. Die pflegenden Angehörigen sollen beispielsweise über eine Selbsthilfegruppe gestärkt und auf deren Probleme vertieft eingegangen werden.

Der Kreis Soest nutzt für die Dokumentation der Beratungen bereits eine Fachsoftware. Aktuell erfolgt die Umstellung auf ein anderes Softwareprodukt, welches der Fachsoftware der Leistungsgewährung angegliedert ist. Eine elektronische Dokumentation erleichtert grundsätzlich die Erstellung von Auswertungen und Statistiken. Der Kreis kann so bspw. 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. weitere Angebote initiieren. Außerdem kann der Kreis Beratungsinhalte, Fallverläufe und damit auch die Effektivität der Wohnberatung mithilfe einer Softwareunterstützung leichter evaluieren. Der Einsatz einer Fachsoftware in der Pflegeberatung ist damit als sehr sinnvoll einzustufen.

Die Wohnberatung im Kreis Soest informiert über alle Möglichkeiten des barrierefreien Wohnens und der individuellen Wohnungsanpassung. Das Beratungsangebot wird durch den Kreis Soest im Zusammenarbeit mit dem Caritas Verband seit 1999 zur Verfügung gestellt. Die Beratungen umfassen z. B. eine Analyse der Wohnsituation durch einen Hausbesuch sowie ggfs. die Beantragung von Zuschüssen bei der Pflegeversicherung. Nach den Erfahrungen der Wohnberatungsstelle lassen sich die meisten Wohnungen an neue Bedürfnisse anpassen. Das kann entscheidend dazu beitragen, die häusliche Pflege zu stabilisieren bzw. zu ermöglichen und ist damit ein wichtiger Baustein im Kontext des Grundsatzes „ambulant vor stationär“.

Die Beratungsangebote im Kreis Soest sind damit insgesamt gut aufgestellt, stärken die ambulante Versorgung und ermöglichen ein möglichst selbstbestimmtes Leben anhand der vorhandenen Angebotsstruktur.

³⁹ [Chatbot beantwortet Fragen rund um die Pflege: Pflegeatlas \(kreis-soest.de\)](https://www.kreis-soest.de/hilfe-zur-pflege/pflegeatlas)

5.5.2 Finanz- und Fachcontrolling

➔ Das Fach- und Finanzcontrolling ist beim Kreis Soest sehr gut ausgeprägt.

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 begrenzt möglich.

Das Finanzcontrolling beim **Kreis Soest** ist sowohl dezentral in den einzelnen Abteilungen als auch zentral in der Abteilung Finanzen angesiedelt. In der Abteilung Soziales ist zunächst eine sogenannte Rechnungsstelle für das Finanzcontrolling zuständig. Hier wird die Aufstellung, Ausführung und Abrechnung des Haushalts der Abteilung 50 federführend koordiniert. Außerdem stellt diese Stelle die Vernetzung mit dem zentralen Finanzcontrolling sicher. Regelmäßige Controllingberichte für die Politik stellt das zentrale Controlling zur Verfügung. Die einzelnen Abteilungen sind für die entsprechende Zuarbeit erforderlich. Unter anderem gehört hierzu die Anpassung der Prognosen zu fünf Berichtsterminen im Jahr. Der Kreis Soest nutzt hierfür eine Fachsoftware. Dieses bildet unter anderem die unterjährigen, jährigen und mehrjährigen Berichtswesen mit Prognosen und Kommentaren ab. Das System hat Zugriff auf den tagesaktuellen Anordnungsstand und stellt neben dem Haushalt und der Haushaltsplanung auch Kennzahlen und Ziele dar. Der Kreis Soest verfügt damit über ein einheitliches Steuerungswerkzeug für die gesamte Kreisverwaltung. Der Kreis hat die Grundsätze des Controllings außerdem verbindlich im Qualitätsmanagement-Handbuch der Kreisverwaltung Soest festgelegt.

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. Die Sachgebietsleitungen sowie die Abteilungsleitung sind für die Zusammenführung von Fach- und Finanzcontrolling verantwortlich. Neben der Überprüfung der Zielerreichung analysiert die Abteilung regelmäßig weitere Daten. Hierzu zählen beispielsweise die Anzahl und

Inhalte der Beratungen durch die Pflegeberatung, offene Neufälle in der Leistungssachbearbeitung oder die Anzahl der Unterhaltspflichtigen und sonstigen privatrechtlichen Ansprüche.

Der Kreis Soest hat ein zentrales Leitbild mit übergeordneten globalen Zielen. Hierzu zählen beispielsweise die Digitalisierung sowie die Kunden- und Mitarbeiterorientierung. Diese globalen Ziele sind Grundlage und Maßstab für das Verwaltungshandeln. Ausgehend von diesem Leitbild hat der Kreis ein Qualitätsmanagement-System entwickelt, das seit 2001 durchgehend nach der DIN EN ISO 9001 zertifiziert ist. Die Kreisverwaltung Soest ist aktuell als einzige öffentliche Verwaltung bundesweit flächendeckend nach DIN EN ISO 9001 zertifiziert. Die globalen Ziele konkretisiert der Kreis jährlich im Haushaltsplan und bricht diese bis auf die Produktebene herunter. Für das Produkt 05.50.30 – Hilfe zur Pflege sind im Haushaltsplan 2022 beispielsweise folgende Ziele formuliert:

- Sicherstellung der vollstationären Heimunterbringungskosten,
- Sicherstellung der Heimunterbringungskosten durch Teilsozialleistung Pflegegeld (zu Lasten des Kreises),
- Zielorientierte und individuelle Pflegeberatung und
- Sicherstellung der häuslichen Versorgung pflegebedürftiger Menschen.

Die Zielerreichung wird mithilfe von Grund- und Kennzahlen überprüft. Grundzahlen sind die im Haushaltsplan als Ressourcen/Strukturdaten bezeichneten Daten. Hierzu zählt beispielsweise die Anzahl Einwohner ab 65 Jahre und die Anzahl der Fälle Hilfe zur Pflege. Zu den Kennzahlen gehört zum Beispiel der Anteil ambulanter Hilfe an der Hilfe zur Pflege insgesamt. Der Kreis Soest bricht das Zielsystem außerdem bis auf die einzelnen Beschäftigten herunter. Dementsprechend trifft der Kreis mit allen Beschäftigten Zielvereinbarungen, die sich an den globalen Zielen ausrichten. Die Zielerreichung wird auch hier regelmäßig evaluiert. Ggfs. werden Ziele angepasst oder Maßnahmen zur Zielerreichung vereinbart.

Der Kreis Soest hat somit sehr gute Grundlagen für das Finanz- und Fachcontrolling als Ausgangspunkt für die Steuerung der Hilfe zur Pflege geschaffen.

5.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - [Hilfe zur Pflege]

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Demografische Entwicklung					
F1	Der Kreis Soest bezieht die strukturellen Gegebenheiten in seine Planungen ein. Eine strategische und integrierte Sozialplanung gibt es bislang nicht.	190	E1	Vor dem Hintergrund der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung und daraus erwachsenden Belastungen sollte der Kreis die Implementierung einer strategischen und integrierten Sozialplanung prüfen.	193
Fehlbetrag und Einflussfaktoren					
F2	Der Kreis Soest ist hinsichtlich der Digitalisierung gut aufgestellt. Die Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege nutzt bereits seit 2015 eine elektronische Akte. Lediglich die außerhalb des Fachverfahrens erzeugten Postausgänge müssen aktuell noch ausgedruckt und manuell verschickt werden.	212	E2	Der Kreis Soest sollte in konsequenter Fortführung der digitalen Verwaltungsprozesse prüfen, ob auch die außerhalb des Fachverfahrens erstellten Postausgänge zukünftig automatisiert versandt werden können.	212
F3	Pflegefachkräfte unterstützen die Leistungssachbearbeitung mit ihrer fachlichen Expertise und tragen damit entscheidend zur Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ bei. Die Zusammenarbeit mit den Krankenhäusern über das Entlassmanagement ist noch ausbaufähig.	214	E3	Der Kreis Soest sollte die Zusammenarbeit mit den Krankenhäusern im Rahmen des Entlassmanagements noch intensivieren. Vorgaben bezüglich der Entlassung von pflegebedürftigen Menschen sowie die digitale Übermittlung von Pflegeüberleitungsbögen könnten das Verfahren verbessern. Der Kreis erhält somit die Möglichkeit Betroffene rechtzeitig zu beraten und kann so ggfs. den Verbleib in der Häuslichkeit sicherstellen.	215
Steuerung und Controlling					
F4	Das Angebot an stationären Pflegeplätzen ist im Kreis Soest sowohl bei der vollstationären Dauerpflege als auch bei der Kurzzeit- und Tagespflege stark ausgeprägt. Bedarf besteht bei der solitären Kurzzeitpflege.	219	E4	Der Kreis Soest sollte seine Bemühungen weiterführen und im Zusammenwirken mit den Trägern sowie den kreisangehörigen Kommunen den bedarfsgerechten Ausbau der pflegerischen Versorgung im Kreisgebiet anstreben.	222

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Einwohner	301.655	301.693	301.902	301.785	301.016
Einwohner 45 bis unter 65 Jahre	94.413	94.300	93.975	93.097	92.323
Einwohner 65 bis unter 80 Jahre	44.432	44.338	44.265	44.261	44.207
Einwohner ab 80 Jahre	18.150	18.942	19.789	20.863	21.774

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	183	120	88	75	77
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	957	930	940	1.001	1.056
Summe	1.140	1.050	1.028	1.076	1.133
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2					
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	558.983	540.629	426.219	429.191	503.570
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Euro	8.348.512	8.868.696	10.091.581	11.461.925	13.129.715

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Summe in Euro	8.907.496	9.409.326	10.517.800	11.891.116	13.633.285
Erträge aus Unterhaltsheranziehung und aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen					
Erträge aus Unterhaltsheranziehung außerhalb von Einrichtungen in Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Einrichtungen in Euro	591.503	462.726	435.853	195.693	97.260
Summe Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	591.503	462.726	435.853	195.693	97.260
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen außerhalb von Einrichtungen in Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Einrichtungen in Euro	k. A.	k. A.	253.075	248.949	457.339
Summe Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Euro	k. A.	k. A.	253.075	248.949	457.339

6. Bauaufsicht

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Soest 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 Bauaufsicht des **Kreises Soest** ist insgesamt in allen von der gpaNRW betrachteten Bereichen gut aufgestellt. Nur in wenigen einzelnen Punkten haben wir Verbesserungsvorschläge.

Der Kreis hält die gesetzlich vorgegebenen Fristen zur Antragsbearbeitung ein. Die Vorgaben und Regelungen unterstützen die Sachbearbeitenden bei der rechtmäßigen Bearbeitung der Anträge und dienen der Korruptionsprävention. Die untere Bauaufsicht hat eindeutige Regelungen zu Entscheidungsbefugnissen erlassen. Bauanträge werden maßgeblich digital bearbeitet. Lediglich die Gebühr für die Nachforderung von Unterlagen wird noch nicht zum gesetzlich vorgegebenen Zeitpunkt festgesetzt. Der Kreis Soest sollte diese Gebühr künftig, wie vom Gesetzgeber vorgesehen, erheben.

Der Prozess im Baugenehmigungsverfahren ist klar strukturiert und ermöglicht eine zügige Abwicklung des Verfahrens. Die digitalisierte Bearbeitung des Baugenehmigungsverfahrens ist weitgehend umgesetzt. In einigen Punkten besteht aber noch Optimierungspotential. So ist beispielsweise das Vier-Augen-Prinzip im Arbeitsprozess noch nicht digital abgebildet. Der Kreis Soest sollte künftig sämtliche Arbeitsschritte in der Fachsoftware digital abbilden. Die Mitzeichnung der Entscheidungen dient der Rechtssicherheit und der Korruptionsprävention und sollte zur Vermeidung von Medienbrüchen ebenfalls digital abgebildet werden.

Altakten sind im Kreis Soest nur in Papierform vorhanden. Eine generelle Digitalisierung des Bauaktenarchives ist bislang nicht vorgesehen. Um eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung der Sachbearbeitung technisch zu ermöglichen, sollten langfristig sukzessive alle Altakten digitalisiert werden. Eine digitale Akte erlaubt schnellere Zugriffsmöglichkeiten auf Informationen und ermöglicht auch eine Sachbearbeitung aus dem Homeoffice heraus. Darüber hinaus reduziert sich der Aufwand der Bauaufsicht bei der Akteneinsicht.

Die Fallbelastung je Vollzeit-Stelle im Jahr 2020 ist in der Bauaufsicht des Kreises Soest hoch. Sowohl im Vorjahr als auch 2021 liegt das Arbeitsaufkommen auf einem gleichbleibend hohen

Niveau. Das ist maßgeblich auf die hohe Anzahl an förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden zurückzuführen. Die Bauaufsicht erteilt mehr Bescheide als viele andere Kreise. Der Anteil der unerledigten Bauanträge ist im Betrachtungszeitraum unterdurchschnittlich. Um eine dauerhafte Überlastung seiner Beschäftigten zu vermeiden, sollte der Kreis Soest die Entwicklung der Antragszahlen in Relation zum eingesetzten Personal weiterhin regelmäßig analysieren und bei dauerhaft hohen Werten steuernd eingreifen.

Der Kreis Soest bietet auf seiner Homepage umfangreiche Möglichkeiten, sich zum Thema Bauen zu informieren. Der Anteil der unvollständig eingereichten Anträge ist durchschnittlich. Vergleichsweise wenige Anträge werden zurückgenommen. Der Anteil der abgelehnten Anträge ist hoch. Das ist vor allem auf den konsequenten Umgang der Bauaufsicht mit nicht genehmigungsfähigen Anträgen zurückzuführen.

Die Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsverfahren sind kurz. Die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge sind die kürzesten aller Kreise. Der Drei-Jahres-Vergleich bestätigt das gleichbleibend gute Niveau.

Der Kreis Soest hat neben allgemeinen auch konkrete Ziele für die Bauaufsicht formuliert. Zur Steuerung erfasst die Bauaufsicht umfangreiche Daten zu Antragszahlen und Laufzeiten. Der jährliche Geschäftsbericht gibt einen umfassenden Einblick und dient der Transparenz.

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 Soest 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.

Der **Kreis Soest** ist als untere Bauaufsichtsbehörde für das gesamte Kreisgebiet mit Ausnahme der Städte Lippstadt, Soest, Warstein und Werl zuständig. Zu den Aufgaben der Bauaufsicht zählen insbesondere die Durchführung von Bauvoranfrage- und Baugenehmigungsverfahren, die Bauberatung, die bau- und planungsrechtliche Prüfung, die Baukontrolle und die wiederkehrenden Prüfungen. Wie oben beschrieben befasst die gpaNRW sich in dieser überörtlichen Prüfung mit den Baugenehmigungen. Daneben beziehen wir auch die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide mit ein. Gegenstand der Prüfung sind dabei nur Aufgaben, die der Kreis Soest als untere Bauaufsichtsbehörde erledigt.

Alle Kennzahlen werden in Bezug auf die beschriebenen Aufgaben und die zehn Kommunen ermittelt, für die der Kreis Soest als untere Bauaufsicht zuständig ist. Demnach berücksichtigen wir für 2020 eine Gebietsfläche von rund 895 qkm und 130.909 Einwohner. Mit einer Bevölkerungsdichte von 227 Einwohnern je qkm ist der Kreis Soest verhältnismäßig gering besiedelt.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW*	72	46	62	66	79	101	27
Fälle je qkm*	1,05	0,74	0,96	1,22	1,60	3,87	27
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	92,33	86,87	90,67	91,97	95,13	100	19

Kennzahlen	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	7,67	0,00	4,88	8,03	9,34	13,13	19

* Bezogen auf die Einwohner und Flächen der Kommunen, für die der Kreis als untere Bauaufsichtsbehörde tätig wird.

Die Anzahl der Bauanträge ist bezogen auf die Einwohnerzahl überdurchschnittlich. Den weitestgrößten Teil der Anträge stellen Genehmigungen im einfachen Verfahren dar. Im Kreis Soest liegt der Anteil dieser einfachen Verfahren mit gut 92 Prozent leicht über dem interkommunalen Durchschnitt.

Die gpaNRW hat für die Prüfung die Grundzahlen aus den Jahren 2019 und 2020 abgefragt. In diesem Zeitraum ist die Anzahl der Bauanträge um 20 Prozent gestiegen. Der Kreis Soest konnte uns zusätzlich auch die Zahlen für 2021 zur Verfügung stellen. Demnach werden die Fallzahlen aus 2020 auch 2021 erreicht.

Entwicklung der Fallzahlen für den Kreis Soest

Grundzahlen	2019	2020	2021
Vorbescheide	108	131	109
Bauanträge	778	939	938
Davon Bauanträge im einfachen Verfahren	684	867	848
Davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	94	72	90

Der Kreis Soest gibt dazu an, dass die Antragszahlen in der Bauaufsicht 2019 im Vergleich zu den Vorjahren um 15 Prozent zurückgegangen sind. Dieser Antragsrückgang sei so auch bei den anderen Städten mit eigener Bauaufsicht im Kreis Soest festzustellen. Die Antragszahlen seit 2020 haben sich dann wieder auf einem höheren Level normalisiert.

Mittelfristig hat der Kreis Soest eine positive Konjunkturerwartung. Ob sich dies auch in den Antragszahlen der Kreisverwaltung niederschlagen wird, bleibt abzuwarten. Der Kreis geht davon aus, dass das Antragsvolumen zunächst auf dem gleichen Niveau bleiben wird.

6.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Der Kreis Soest hält die gesetzlichen Fristen zur Antragsbearbeitung ein. Die internen Regelungen unterstützen die rechtmäßige Bearbeitung und dienen der Korruptionsprävention. Die Gebühr für die Nachforderung von Unterlagen wird nicht zum gesetzlich vorgegebenen Zeitpunkt festgesetzt.

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.

Nach § 71 Abs. 1 BauO NRW hat die Bauaufsichtsbehörde innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Bauantrags u.a. zu prüfen, ob der Bauantrag vollständig eingereicht wurde. Der **Kreis Soest** hält diese Frist nach eigener Einschätzung ein. Lediglich bei kurzfristigen Personalausfällen und Arbeitsspitzen kann es zu einer Überschreitung dieser Frist kommen.

Die Bauaufsichtsbehörde hat über den Bauantrag innerhalb einer Frist von sechs Wochen nach Eingang des Antrags zu entscheiden,

- wenn das Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes im Sinne des § 30 Abs. 1 oder § 30 Abs. 2 des Baugesetzbuches liegt, oder
- für das Bauvorhaben ein Vorbescheid (§ 71) erteilt worden ist, in dem über die Zulässigkeit des Vorhabens auf dem Grundstück, die Bebaubarkeit des Grundstücks, die Zugänge auf dem Grundstück sowie über die Abstandflächen entschieden wurde.

Die sechswöchige Frist hält der Kreis Soest in der Regel ein. Die von der gpaNRW erhobenen Laufzeiten der Genehmigungsverfahren stützen die Selbsteinschätzung des Kreises. Eine weitergehende Betrachtung nehmen wir im Kapitel „Dauer der Genehmigungsverfahren“ vor. Die Möglichkeit zur Verlängerung der Frist wird von der unteren Bauaufsicht in der Regel nicht in Anspruch genommen.

Die Beteiligung von Angrenzern führt der Kreis Soest gemäß § 72 BauO NRW immer dann durch, wenn zu erwarten ist, dass öffentlich-rechtlich geschützte nachbarliche Belange berührt werden. Häufig sind diese Fragen aber schon im Vorfeld geklärt. Sofern die Antragsteller die Angrenzer noch nicht beteiligt haben, wird dies im Rahmen der Abweichungsprüfung erledigt.

Die Überwachung des Baubeginns und des Erlöschens von Baugenehmigungen gemäß § 75 BauO NRW ist im Kreis Soest Aufgabe der Baukontrolleure. Im Betrachtungszeitraum sind die vorgesehenen zwei Stellen unbesetzt. Die Aufgaben der Bauüberwachung werden zum Prüfungszeitpunkt daher teilweise durch die technischen Sachbearbeitenden übernommen. Die interne Vorgabe, jeden Antrag mindestens einmal vor Ort zu kontrollieren wird nach Einschätzung des Kreises aktuell nur in einem Drittel der Fälle eingehalten. Hierzu führt die untere Bauaufsicht eine Statistik, die jährlich ausgewertet wird. Nach Einschätzung der Bauaufsicht besteht in der Bauüberwachung zum Prüfungszeitpunkt noch Verbesserungspotential. Inzwischen konnten die vakanten Stellen nachbesetzt werden, sodass die Bauüberwachung wieder forciert werden kann.

In der Bauaufsicht wird über Genehmigungen entschieden. Damit zählt diese Aufgabe zu den korruptionsgefährdeten Bereichen entsprechend § 19 Absatz 2 Satz 2 KorruptionsbG⁴⁰: „Korruptionsgefährdete Bereiche sind insbesondere dort anzunehmen, wo [...] auf Genehmigungen,

⁴⁰ Ab 01. Juni 2022 findet sich diese Regelung in § 10 Absatz 2 Satz 2 des Gesetzes zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

Gebote oder Verbote Einfluss genommen werden kann.“ Die Entscheidung über eine Genehmigung soll daher gemäß § 20 KorruptionsbG⁴¹ von mindestens zwei Personen innerhalb der öffentlichen Stelle getroffen werden.

In der Bauaufsicht des Kreises Soest gilt das Prinzip der ganzheitlichen Sachbearbeitung. Neben den oben beschriebenen Abstimmungsvorgängen sind die Sachbearbeitenden für das gesamte Verfahren verantwortlich. Von den sechs Sachbearbeitenden bearbeiten zwei die Anträge für große Sonderbauten. Die verbleibenden vier Sachbearbeitenden bearbeiten die Anträge im einfachen Verfahren. Die Sachbearbeitenden sind für die jeweiligen Verfahren zeichnungsberechtigt. Obschon die Sachbearbeitenden als Ansprechpartner für bestimmte Bauaufsichtsbezirke fungieren, werden die Bauanträge nach einem Zufallsprinzip auf die Sachbearbeitenden verteilt. Das wird im Sinne der Korruptionsprävention positiv bewertet.

Darüber hinaus hat die Bauaufsicht für alle Befreiungen, Abweichungen und für Bauvorhaben im Außenbereich ein Vier-Augen-Prinzip eingeführt. Entscheidungen für diese Verfahren sind mit dem Abteilungsleiter oder seinem Vertreter beziehungsweise dem Sachgebietsleiter oder dessen Vertreter abzustimmen. Das Vier-Augen-Prinzip wird damit eingehalten.

Die einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen stellt die untere Bauaufsicht über ein abgestimmtes einheitliches Vorgehen sicher. In regelmäßigen Besprechungen werden aktuelle Fälle gemeinsam besprochen. Damit sind die Sachbearbeitenden auf gleichem Informationsstand. Das unterstützt einheitliche Ermessensentscheidungen. Die Entscheidungen werden in der Bauakte dokumentiert und sind über die Fachsoftware jederzeit recherchierbar. Dadurch sind einheitliche Ermessensentscheidungen weitgehend sichergestellt.

Bei der Erhebung von Gebühren orientiert sich der Kreis Soest an den entsprechenden Tarifstellen der Allg. Verwaltungsgebührenordnung zur Bauordnung NRW in Verbindung mit einem eigenen Gebührenrahmen. Diesen hat der Kreis Soest zum Prüfungszeitpunkt gerade aktualisiert. Den Gebührenrahmen gleicht der Kreis Soest mit anderen Kreisen und Städten ab. Für die jetzt aktualisierten Gebühren steht diese Abstimmung noch aus. Die Rahmengebühren schöpft der Kreis weitgehend aus. Die Gebühreneinnahmen überwacht die untere Bauaufsicht und wertet sie für ihren Geschäftsbericht regelmäßig aus. Sie lagen für Baugenehmigungen etwa 10 Prozent unter den Einnahmen des Vorjahres. Der Aufwandsdeckungsgrad wird für die einzelnen Bereiche im Haushaltsplan abgebildet. Für die Baugenehmigungsverfahren liegt er 2020 bei gut 79 Prozent. Für die Folgejahre plant der Kreis Soest mit einer sinkenden Aufwandsdeckung.

Der Kreis erhebt die vom Gesetzgeber vorgesehenen Gebühren für die Nachforderung von Unterlagen, allerdings erst mit dem Eintreten der Rücknahmefiktion. Zwar tritt die Fiktion nach Angaben der unteren Bauaufsicht in der Praxis nur sehr vereinzelt ein, weil die meisten Antragstellenden die geforderten Unterlagen innerhalb der Frist vorlegen. Das praktizierte Vorgehen ist vom Gesetzgeber aber nicht vorgesehen.

⁴¹ Ab 01. Juni 2022 findet sich diese Regelung in § 11 Satz 2 KorruptionsbG

Bei der Frist setzt die Bauaufsicht strenge Maßstäbe in allen Angelegenheiten, die das Architekturbüro als Entwurfsverfasserin betreffen (Entwürfe, Zeichnungen etc.) an. Sofern externe Gutachten erforderlich sind, wird die Frist eher großzügig bemessen, weil diese erfahrungsgemäß einen gewissen Vorlauf benötigen.

Mit der Anpassung der Landesbauordnung wurde die sogenannte „Rücknahmefiktion“ des § 71 Abs. 1 BauO NRW eingeführt. Bei der Nachforderung von Unterlagen handelt es sich um einen feststellenden Verwaltungsakt. Dieser knüpft an das Verstreichen der mit der Nachbesserungsaufforderung verbundenen Frist unmittelbar eine nachteilige Rechtsfolge. Denn die Rücknahme tritt allein durch Fristablauf durch die gesetzlich angeordnete Rücknahme-Fiktion ein. Die Regelung soll nach den Intentionen des Gesetzgebers das Verfahren klar und vollzugsfreundlich machen und dem Grundgedanken der verstärkten Eigenverantwortung der Bauherrin oder des Bauherrn dienen. Damit einher geht eine Entlastung der Bauaufsichtsbehörden durch den Fortfall unnötiger wiederholender Nachforderungen. Liegen die geforderten Unterlagen zum Ablauf der Frist nicht vor, gilt der Antrag als zurückgenommen. Eine Fristverlängerung ist vom Gesetzgeber an dieser Stelle nicht vorgesehen. Lediglich aufgrund einer veränderten Sachlage kommt das Setzen einer neuen Frist in Betracht.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte bereits mit der Nachforderung der Unterlagen die vom Gesetzgeber vorgesehene Gebühr erheben.

Der Kreis erklärt hierzu, die gesetzlichen Vorgaben künftig einzuhalten und die Gebühr mit der Anforderung der Unterlagen zu erheben.

Wird für den Antrag nach Vervollständigung oder Mängelbehebung eine Genehmigung oder ein Vorbescheid erteilt, wird diese Gebühr zu 50 Prozent auf die Gebühr, die für die Entscheidung über den Antrag erhoben wird, angerechnet. Insoweit hätte der Kreis für seinen Mehraufwand die anderen 50 Prozent entsprechend als Mehrerlös. Durch die oben beschriebene Praxis der Gebührenfestsetzung erst mit dem Eintritt der Rücknahmefiktion entgehen dem Kreis Soest diese Gebühren.

6.3.3 Geschäftsprozesse

- ➔ Die untere Bauaufsicht hat eindeutige Regelungen zu Entscheidungsbefugnissen erlassen. Bauanträge werden maßgeblich digital bearbeitet.

Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte und Verantwortlichkeiten festlegen

Im **Kreis Soest** gehört die untere Bauaufsicht zum Sachgebiet „Bauaufsicht und Brandschutz“. Dieses bildet zusammen mit der Stabsstelle „Sonderaufgaben Immissionsschutz und Rechtsangelegenheiten“ und den Sachgebieten „Bauverwaltung“ und „Immissionsschutz“ die Abteilung 63 „Bauen und Immissionsschutz“. In der Abteilung 63 sind die Aufgaben der unteren und oberen Bauaufsicht, der unteren Immissionsschutzbehörde, der oberen Denkmalbehörde und der Brandschutzdienststelle gebündelt. In drei Sachgebieten arbeiten insgesamt 33 Mitarbeiterin-

nen und Mitarbeiter. Hauptaufgabe der Abteilung ist es, Baugenehmigungen und Genehmigungen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz zu erteilen. Die Abteilung 63 gehört zum Dezernat „Ordnung, Bau, Immobilien, Kfz und Straßen“.

Das Kreisgebiet ist in sechs Bauaufsichtsbezirke unterteilt, die bestimmten Sachbearbeitenden zugeordnet sind.

Der Digitalisierungsgrad in der Bauordnung ist hoch. Zur Bearbeitung der Anträge setzt der Kreis Soest eine Fachsoftware ein. Die Bauaufsicht bearbeitet die Bauanträge vollständig in und mit der Fachsoftware. Zur Bearbeitung der Anträge verwendet die Bauaufsicht digitale Checklisten, mit denen die Sachbearbeitenden durch den Bearbeitungsprozess geführt werden. Die Sachbearbeitenden arbeiten die einzelnen Schritte nacheinander ab.

Trotz der digitalen Bearbeitung der Vorgänge führt die untere Bauaufsicht die maßgebliche Akte in den Genehmigungsverfahren noch in Papierform. Die Fachsoftware unterstützt die Sachbearbeitenden dabei weitgehend in der Bearbeitung der Genehmigungsverfahren. Digital verfügbare Unterlagen speichert der Kreis unmittelbar in der digitalen Akte. Die Beteiligungen der internen und externen Stellen erfolgt digitalisiert. Trotz der weitgehenden Digitalisierung des Bearbeitungsprozesses führt die Bauaufsicht parallel zum digitalen Vorgang eine Papierakte. Das ist deshalb erforderlich, weil der Außendienst noch nicht mit mobilen Endgeräten ausgestattet ist. Für die Kontrollen vor Ort sind daher nach wie vor Papierunterlagen erforderlich.

Die Arbeitsprozesse des Außendienstes sind nicht Gegenstand dieser überörtlichen Prüfung. Der Kreis Soest sollte nach Auffassung der gpaNRW aber möglichst einen Medienbruch im Bearbeitungsprozess vermeiden und künftig eine digitalisierte Bearbeitung durch den Außendienst anstreben.

Neben einem möglichst digitalen Workflow und Regelungen zu den Verantwortungsbereichen sollte in jeder Verwaltung schriftlich geregelt sein, wer welche Entscheidungs- und Zeichnungsbefugnisse hat. Das erhöht die Handlungssicherheit und dient damit sowohl der Rechtssicherheit als auch der Korruptionsprävention.

In der Abteilung 63 sind die Aufgaben der Beschäftigten in einem Arbeitsverteilungsplan zugeordnet. Daneben sorgen interne Regelungen und Verfügungen für Rechtssicherheit und eine einheitliche und rechtssichere Bearbeitung. Damit wird auch die Einhaltung des Vieraugenprinzips sichergestellt.

Der Kreis Soest ist mit dem RAL-Gütezeichen „Mittelstandsorientierte Kommunalverwaltung“ zertifiziert. In der Unteren Bauaufsicht sind dafür die Gütekriterien

- B „Erste Informationen zum Verfahren“,
- D „Bearbeitungszeit von Baugenehmigungen“ und
- I „Verlässlichkeit von Baugenehmigungen“

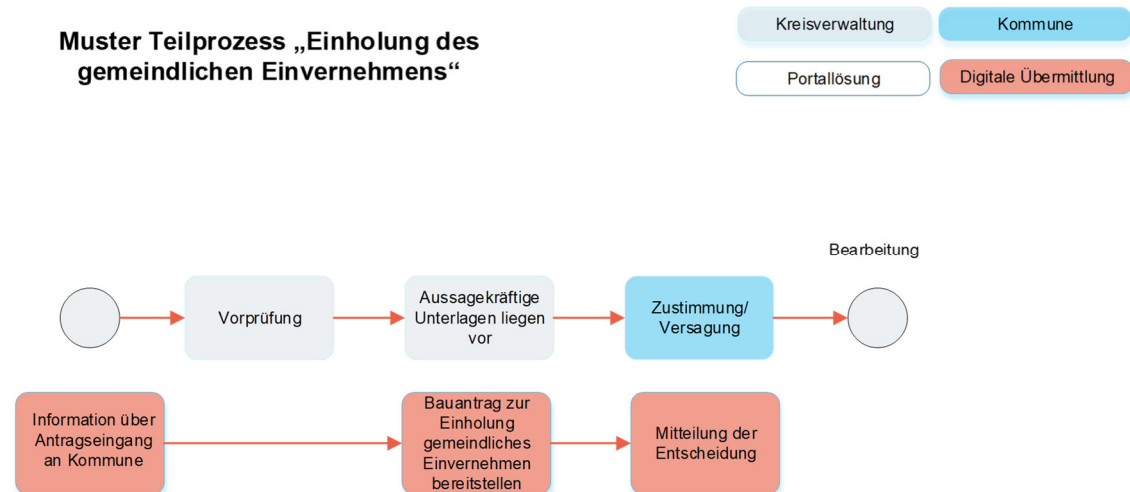
definiert worden. Mit den Regelungen soll die verlässliche zeitnahe Bearbeitung gewerblicher Anfragen und Bauvorhaben sichergestellt werden. Nach Angaben des Kreises kann die untere Bauaufsicht diese Zielvorgaben insgesamt einhalten. Die dafür geschaffenen Vorgaben, Regelungen und Prozessabläufe wirken sich nicht nur auf die Bearbeitung der gewerblichen Anträge

aus. Sie sind grundsätzlich geeignet, sich auch auf die Prozessabläufe und damit die Bearbeitungszeiten der privaten Baugenehmigungsverfahren positiv auszuwirken. Andererseits kann es auch Wechselwirkungen dergestalt geben, dass durch die starke Fokussierung auf die gewerblichen Anträge die Bearbeitung der privaten Anträge nur noch nachrangig erfolgt. Dadurch könnten sich z.B. die Laufzeiten der einfachen Verfahren sogar verlängern. Für den Kreis Soest gibt es nach den uns vorliegenden Werten keinen Hinweis auf eine solche Korrelation. Wir verweisen dazu auf unsere Ausführungen im Kapitel „Dauer der Genehmigungsverfahren“

6.3.4 Schnittstellen

- Der Prozess im Baugenehmigungsverfahren ist klar strukturiert und ermöglicht eine zügige Abwicklung des Verfahrens.

Schnittstellen zu anderen Behörden und Dienststellen sollte ein Kreis auf das notwendige Maß beschränken. Beteiligungen sowie das Einholen des gemeindlichen Einvernehmens sollten in möglichst kurzer Zeit abgeschlossen sein, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert.



Die Bauaufsicht des **Kreises Soest** startet 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. In einigen Fällen wird dem Bauantrag schon das gemeindliche Einvernehmen beim Antragsseingang beigelegt. Durch die digitale Bearbeitung stehen genügend Unterlagen für die Einholung der Stellungnahmen zur Verfügung und müssen nicht vervielfältigt oder nachgefordert werden.

Die Überwachung der gesetzlichen Fristen gem. § 71 Abs. 2 BauO NRW erfolgt durch die technische Sachbearbeitung. Im Regelfall kommen die Unterlagen rechtzeitig vor Ablauf der Frist zum Kreis zurück. Die Bauaufsicht wägt vor Ablauf der Zweimonatsfrist ab, ob bei fortgeschrittener Genehmigungsfähigkeit die entsprechende Stelle noch einmal im Sinne der Bürgerfreundlichkeit kontaktiert wird. Ansonsten tritt nach Ablauf der Frist die gesetzliche Regelung zur Einvernehmensfiktion (§36 Abs. 2 BauGB) in Kraft.

Das in der Bauaufsicht eingesetzte Fachverfahren unterstützt das Beteiligungsverfahren. Die digitale Bearbeitung in der Fachsoftware ermöglicht es, die Fristen für die Beteiligungen sofort

zu hinterlegen. Über die Prozesssteuerung sind die beteiligten internen (Fachämter) und externen Stellen (Kommunen, Bezirksregierung, andere Behörden) weitestgehend mit einbezogen. Diese Möglichkeit nutzt der Kreis Soest umfänglich, um auch den Prozess der "Einholung des gemeindlichen Einvernehmens" zu beschleunigen.

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.

Der Kreis Soest kann die Anzahl der intern und extern eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen grundsätzlich mit Hilfe der eingesetzten Software auswerten. In vielen Fällen sind jedoch Mehrfachbeteiligungen einzelner Stellen erforderlich, weil im Genehmigungsverfahren neue Unterlagen vorgelegt werden. Diese Beteiligungen werden in der Software ebenfalls erfasst und können für unseren Vergleich nicht herausgefiltert werden. Die vom Kreis Soest gelieferten Werte zu den eingeholten Stellungnahmen können daher nicht valide mit anderen Kreisen verglichen werden.

Der nachfolgend aufgeführte interkommunale Vergleich dient daher nur der Information.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	k.A.	1,83	2,27	2,41	3,14	5,19	24
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	k.A.	0,62	0,89	1,13	1,43	3,74	20
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	k.A.	0,79	1,20	1,34	1,54	2,49	20

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.

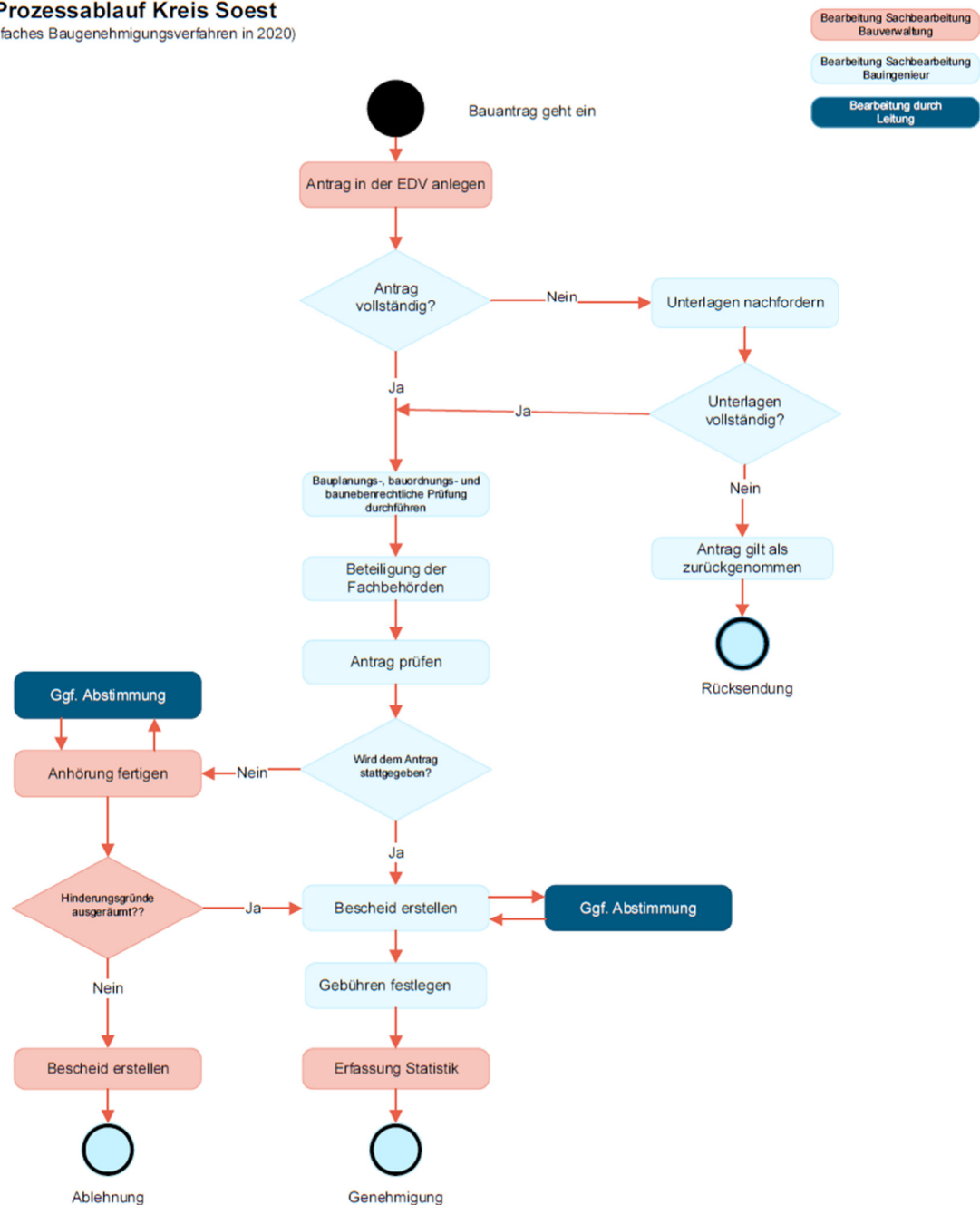
- ➔ Der Prozess im Baugenehmigungsverfahren ist klar strukturiert und ermöglicht eine zügige Abwicklung des Verfahrens.

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.

Im **Kreis Soest** ist ein einheitlicher Prozessablauf der Genehmigungsverfahren systemisch sichergestellt. Zusammen mit der Bauaufsicht ist der nachfolgend eingefügte Prozessablauf des einfachen Genehmigungsverfahrens abgebildet worden. Die einzelnen Bearbeitungsschritte sind nach ihrer Chronologie geordnet. Zudem wird dargestellt, wer welchen Arbeitsschritt vornimmt. Die untere Bauaufsicht bearbeitet die Anträge mit Hilfe einer Fachsoftware vollständig digital. Analog eingehende Anträge werden zu Beginn des Bearbeitungsprozesses digitalisiert und in den einheitlichen Arbeitsablauf übernommen. Die Kommunikation mit internen und externen Stellen ist digitalisiert. Nachfolgend ist der Prozessablauf für digital eingehende Anträge abgebildet. Lediglich der Bescheid wird noch in Papierform versandt.

Prozessablauf Kreis Soest

(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)



Eingehende Anträge werden im ersten Schritt durch die Mitarbeitenden der Bauverwaltung erfasst. In Papierform eingehende Anträge werden gescannt und digital übernommen. Die Sachbearbeitenden sind für festgelegte Kommunen zuständig. Die eingehenden Anträge werden den Sachbearbeitenden der Reihe nach und damit in einem gewissen Zufallsprinzip zugeordnet.

Die Sachbearbeitenden prüfen den Antrag zunächst auf Vollständigkeit und Plausibilität. Bei dieser materiellen Prüfung wird die planungsrechtliche Zulässigkeit des Bauvorhabens vorläufig

geprüft. Sofern der Antrag nicht vollständig ist, weil Unterlagen fehlen, fordern die Sachbearbeitenden diese an. Sie setzen eine Frist zur Vorlage der Unterlagen, verbunden mit dem Hinweis auf die Rücknahmefiktion bei Nicht-Einhaltung der Frist. Mit der Nachforderung ist eine Gebühr für die Vorprüfung der Unterlagen zu erheben. Der Kreis Soest erhebt diese Gebühr erst mit Eintritt der Rücknahmefiktion. Hierzu verweisen wir auf unsere Ausführungen im Kapitel „Rechtsmäßigkeit“.

Haben die Antragstellenden die geforderten Unterlagen nicht innerhalb der gesetzten Frist eingereicht, stellen die Sachbearbeitenden die Rücknahmefiktion fest und versenden eine entsprechende Mitteilung an die Entwurfsverfassenden.

Sind die Unterlagen plausibel und vollständig erhalten die Antragstellenden eine Eingangsbestätigung mit der sie die Zugangsdaten für das Online-Portal erhalten. An der Statusampel können sie den Fortschritt des Bauantrags ablesen. Im Rahmen der planungs- und bauordnungsrechtlichen Prüfung beteiligen die Sachbearbeitenden interne und externe Stellen sowie die zuständige Kommune und holen im Bedarfsfall deren Einvernehmen ein. Der Kreis Soest hat das Beteiligungsverfahren vollständig digitalisiert.

Ist das gemeindliche Einvernehmen nicht erforderlich, werden die Gemeinden dennoch über den Bauantrag informiert. Auch wenn das gemeindliche Einvernehmen nicht erforderlich ist müssen diese beteiligt werden, um die Sicherungsinstrumente der Bauleitplanung (§ 14 Veränderungssperre, § 15 Zurückstellung von Baugesuchen) einsetzen zu können. Aufgrund der digitalen Kommunikation bedeutet dies für den Kreis keinen Mehraufwand. Nachdem die Stellungnahmen der beteiligten Stellen vorliegen, bewertet die Sachbearbeitung diese und nimmt die abschließende planungs- und bauordnungsrechtliche Prüfung vor.

Sofern ein Antrag vollständig aber nicht genehmigungsfähig ist und nicht zurückgenommen wird, wird der Vorgang der Sachbearbeitung in der Verwaltung übergeben. Durch den Wechsel von technischer Sachbearbeitung zur Verwaltungssachbearbeitung wird das Vier-Augen-Prinzip eingehalten. Zusätzlich stimmt sich letztgenannte bei Bedarf mit den Vorgesetzten ab und hört die Antragsteller zum Sachverhalt an. Können die Hinderungsgründe durch die Anhörung ausgeräumt werden, wird der Antrag wie nachfolgend beschrieben von der technischen Sachbearbeitung weiterbearbeitet. Können die Hinderungsgründe nicht ausgeräumt werden, erstellen die Sachbearbeitenden der Verwaltung den Ablehnungsbescheid und den Gebührenbescheid und versenden ihn. Nehmen Antragstellende den Antrag nach der Anhörung zurück, berechnet die Bauverwaltung die Gebühren, erstellt den Bescheid mit einem Mitteilungsschreiben und übermittelt den Gebührenbescheid an den Antragsteller.

Ist das beantragte Bauvorhaben genehmigungsfähig, formuliert die technische Sachbearbeitung die Genehmigung mit evtl. Auflagen und berechnet die Gebühren. Abweichungen, Ausnahmen und Befreiungen sind gemäß den internen Vorgaben der Bauaufsicht immer mit den Vorgesetzten abzustimmen. Auch die sonstigen Bauvorhaben im Außenbereich werden mit den Vorgesetzten abgestimmt. Dadurch werden diese Entscheidungen im Vier-Augen-Prinzip getroffen. Die Kriterien für die jeweiligen Entscheidungen dokumentiert die Sachbearbeitung im Vorgang. Sie sind damit auch für eine spätere Prüfung oder der Recherche zugänglich. Baugenehmigungsverfahren für die gemäß den internen Vorgaben keine generelle Abstimmungspflicht besteht, werden stichprobenweise durch die Vorgesetzten geprüft. Pandemiebedingt sind diese stichprobenweisen Kontrollen im Betrachtungszeitraum jedoch nicht erfolgt. Die Bauaufsicht

plant die Wiederaufnahme der Kontrollen, sobald sich die Arbeitssituation wieder normalisiert hat.

Mehr als 80 Prozent der Bauanträge gehen nach Angaben des Kreises Soest bislang noch in Papierform ein. Die technische Sachbearbeitung versendet den Genehmigungs- und den Gebührenbescheid in diesen Fällen bislang ebenfalls noch in Papierform. Grundsätzlich wird für jeden Antrag, auch wenn er in Papierform eingereicht wurde, zunächst eine digitale Genehmigung erstellt. Bei diesen und in den Fällen in denen keine digitale Signatur bei den Antragstellenden vorhanden ist, wird die Genehmigung jedoch in Papierform versandt. Die beteiligten Stellen und die Kommunen bekommen eine digitale Version der Genehmigung.

Zum Abschluss des Vorganges erfassen die Sachbearbeitenden den Vorgang statistisch und schließen ihn damit ab.

In der Realisierung des Bauvorhabens sind weitere Arbeitsschritte im Zusammenhang mit der Baubeginnanzeige, der Rohbaufertigstellung, der Fertigstellung etc. erforderlich, die wir an dieser Stelle nicht weiter betrachten. Die Wiedervorlagetermine hierzu legt die technische Sachbearbeitung in der Fachsoftware fest.

6.3.6 Digitalisierung

→ Feststellung

Die digitalisierte Bearbeitung des Baugenehmigungsverfahrens ist im Kreis Soest weitgehend umgesetzt. Altakten sind nur in Papierform vorhanden. Eine generelle Digitalisierung des Bauaktenarchives ist nicht vorgesehen.

Die Bauanträge sollte ein Kreis elektronisch annehmen, abschließend elektronisch bearbeiten und ebenso archivieren. Hierbei sollte er die folgenden wesentlichen Aspekte für das Baugenehmigungsverfahren bereits umgesetzt oder zumindest mit der Umsetzung begonnen haben:

- *Ein Kreis kann Bauanträge digital über eine Plattform annehmen. Der Antragsvordruck wird dabei automatisch in die Fachsoftware übernommen.*
- *Ein Kreis scannt Bauanträge in Papierform zu Beginn des Prozesses ein und bearbeitet sie in Folge ausschließlich in digitaler Form.*
- *Ein Kreis kann sämtliche schriftlichen Kontakte mit dem Bauvorlagenberechtigten sowie dem Antragsteller über die Plattform abwickeln.*
- *Ein Kreis führt die Prozesse des gemeindlichen Einvernehmens sowie die Beteiligung interner und externer Dienststellen ausschließlich in elektronischer Form durch.*
- *Ein Kreis verfügt über ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem zur Ablage von elektronischen Bauakten. Altakten werden eingescannt und ebenfalls elektronisch archiviert.*

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigun-

gen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 in digitaler Form angenommen werden müssen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet und inzwischen über das Bauportal.NRW die digitale Antragsstellung für Bauanträge im einfachen Baugenehmigungsverfahren ermöglicht.

In den Prozess bezieht das MHKBG⁴² auch die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert und
- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Im Dezember 2020 informierte das Land die Kommunen über den Start des Bauportals NRW, u. a. mit einer Handreichung zum Bauportal. Die digitale Einreichung des gesamten Bauantrages mit seinen Anlagen muss bis zum 31. Dezember 2022 möglich sein, diese Verpflichtung gibt das Onlinezugangsgesetz (OZG) Bund und Länder vor. Ziel sollte es sein, auch die Bearbeitung des Antragsverfahren vollumfänglich digital abzuwickeln.

Die untere Bauaufsicht des **Kreises Soest** kann Anträge digital entgegennehmen. Sie verwendet dazu eine Portallösung, welche die Antragstellenden über das „integrierte Bauportal“ auf der Homepage des Kreises erreichen können. Der Kreis Soest bietet über dieses Bauportal die Möglichkeit den Bauantrag "online" zu stellen und über das Internet den Bearbeitungsstand auch in Papierform gestellter Bauanträge abzufragen. Anträge die in Papierform eingehen, scannt der Kreis beim Eingang und bearbeitet sie digital. Die Beteiligung der Fachbehörden findet ebenfalls über das Integrierte Bauportal statt. Alle Antragsteller bekommen mit der Eingangsbestätigung die Zugangsdaten für die Online-Auskunft. Sie können an der "Digitalen Status Ampel (DSA)" wie bei einer normalen Ampel - von Rot nach Grün - den Bearbeitungsstand ihres Bauantrags auch außerhalb der Öffnungszeiten ablesen und erhalten Informationen über die verantwortlichen Sachbearbeitenden, die Chronologie des Antrages, die Behördenbeteiligung und die digital vorliegenden Elemente des Bauantrages. Zusätzlich besteht die Möglichkeit über das Internet interaktiv den Baubeginn und die Rohbau- und Schlussbesichtigung anzuzeigen. Die damit in der Bauaufsicht geschaffenen Möglichkeiten gehen über die derzeitigen Möglichkeiten des Bauportals hinaus. Nach Einschätzung der Bauaufsicht gehen aber nur etwa 16 Prozent der Anträge digital ein.

Die untere Bauaufsicht bearbeitet die Bauanträge bis zur Entscheidung über die Genehmigungsfähigkeit digital. Die verwendete Fachsoftware ist an die Bedürfnisse angepasst. Es gibt Textbausteine für die Kommunikation mit den Antragstellenden. Im Bearbeitungsprozess bietet die Software die Möglichkeit, Bearbeitungsstopps zu setzen um ggf. erforderliche Entscheidungen anderer Stellen einzuholen. Die intern vorgesehenen Mitzeichnung zur Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips ist in der Fachsoftware allerdings nicht abgebildet. Sie wird über die Papierakte

⁴² Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen; seit 2022 Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBD)

dokumentiert. Zur Überwachung der Fristen verfügt die Fachsoftware über ein Wiedervorlage-system, das auch Einträge in Outlook erlaubt. Die Wiedervorlage der Papierakten aus der Registratur erfolgt noch analog.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte sämtliche Arbeitsschritte in der Fachsoftware digital abbilden. Die Mitzeichnung der Entscheidungen dient der Rechtssicherheit und der Korruptionsprävention, und sollte zur Vermeidung von Medienbrüchen ebenfalls digital abgebildet werden.

Neben der digitalen Bearbeitung der Bauanträge führt der Kreis Soest die Akte zusätzlich in Papierform. In Papierform eingegangene Anträge werden auch mit einer Genehmigung in Papierform beschieden. Die Papierakte führt der Kreis Soest vornehmlich für den Außendienst, dessen Tätigkeiten noch nicht digitalisiert sind. Eine mobile digitale Lösung setzt der Kreis bislang nicht um. Diese könnte die parallele Führung der Papierakte ersetzen. Inzwischen sind die technischen Voraussetzungen für eine digitale mobile Bearbeitung geschaffen worden. Damit entfällt zukünftig ein Grund für die bisher praktizierte Vorhaltung einer Papierakte. Der Kreis Soest strebt eine vollständig digitale Bearbeitung für die Zukunft an.

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 Soest vorhanden. In der Fachsoftware werden die Aktenzeichen der einzelnen Vorgänge geführt. Durch die digitalisierte Bearbeitung kann jederzeit auf den Vorgang in der Fachsoftware zugegriffen werden.

Sobald das Bauvorhaben abgeschlossen ist, wird die Bauakte inklusive der Nebenakte des Baukontrolleurs in das Dokumenten-Managementsystem der Kreisverwaltung übernommen und dort digital archiviert. Die Bauakten sind dann grundsätzlich für alle Stellen innerhalb des Kreises verfügbar. Siehe hierzu auch die Ausführungen im Teilbericht „Informationstechnik“.

➔ **Empfehlung**

Um eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung der Sachbearbeitung technisch zu ermöglichen, sollten langfristig sukzessive alle Altakten digitalisiert werden. Eine digitale Akte erlaubt schnellere Zugriffsmöglichkeiten auf Informationen und ermöglicht auch eine Sachbearbeitung aus dem Homeoffice heraus. Darüber hinaus reduziert sich der Aufwand der Bauaufsicht bei der Akteneinsicht externer Beteiligten.

Wir haben in 27 Kreisen den Stand der Digitalisierung in der Bauaufsicht zum Stichtag 30. April 2022 erfasst. Nachfolgende Auswertung gibt einen Überblick über die derzeitige Situation.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen Digitalisierung zum 30.04.2022

Anforderung	Status des Kreises Soest	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Bauanträge können digital über eine Plattform angenommen werden.	ja	9
Bauvorlagenberechtigte können über die Plattform Vordrucke ausfüllen und Unterlagen hochladen.	ja	8
Es erfolgt eine automatische Übernahme aus dem Antragsvordruck in die Fachsoftware."	ja	5

Anforderung	Status des Kreises Soest	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Anträge in Papierform werden zu Beginn des Prozesses eingescannt.	ja	11
Im Anschluss erfolgt eine elektronische Bearbeitung in der Fachsoftware (Verzicht auf Papierakte).	ja	9
Schriftverkehr sowie die Anforderung fehlender Unterlagen erfolgt in elektronischer Form.	ja	11
Musterschreiben sind in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	25
Die Beteiligung von internen und externen Stellen erfolgt elektronisch über die Plattform.	ja	10
Die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens erfolgt elektronisch über die Plattform.	ja	9
Die Überwachung von Fristen erfolgt mithilfe der Fachsoftware.	ja	25
Es sind verbindliche Prozessschritte in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	20
Die Festlegung der Gebührenhöhe wird durch die Fachsoftware unterstützt.	ja	24
Aktuelle Bauakten werden elektronisch archiviert.	nein ⁴³	15
Es gibt ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem (alternativ: Aktenplan) anhand dessen Vorgänge abgelegt und z. B. auch von Vertretungskräften einfach aufgefunden werden können.	ja	25
Altakten werden eingescannt und elektronisch archiviert.	nein	20

6.3.7 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn der Kreis es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigungsbearbeitung zugeordnet hat. Dies beinhaltet auch das Personal, das die förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet oder Bauberatungen durchführt. Diese aufgabenorientierte Personalerfassung macht die Daten vergleichbar.

→ Feststellung

Die Fallbelastung je Vollzeit-Stelle im Jahr 2020 ist hoch. Die Bauaufsicht erteilt mehr Bescheide als viele andere Kreise. Der Anteil der unerledigten Bauanträge liegt unter dem Durchschnitt.

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

⁴³ Die laufenden Vorgänge werden nach der Entscheidung im Dokumentenmanagementsystem gespeichert.

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.

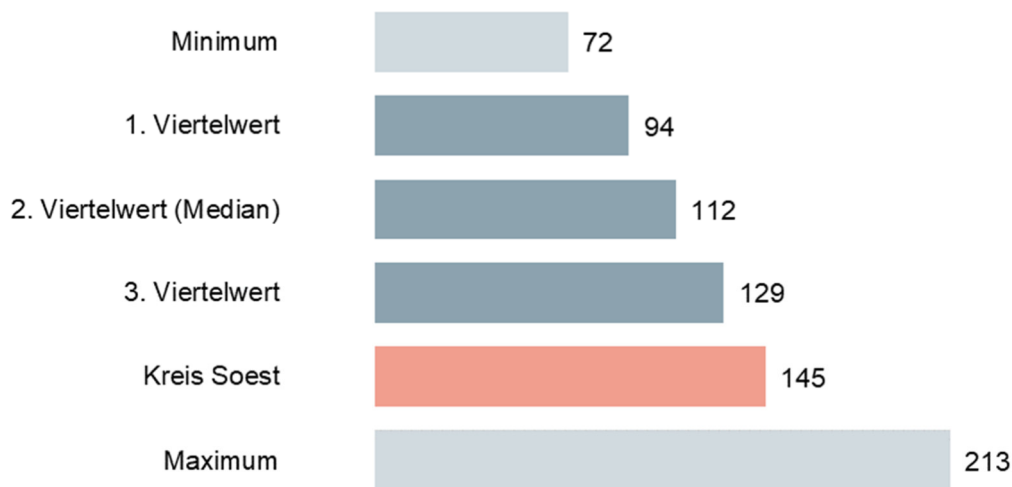
Alle Tätigkeiten, die im Zusammenhang mit der Bearbeitung eines Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung berücksichtigt. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben der Bauaufsicht/ Bauordnung wie beispielsweise den Denkmalschutz oder bauordnungsbehördliche Angelegenheiten sind bei allen Kreisen nicht mit eingeflossen.

Der **Kreis Soest** hat für das Jahr 2020 insgesamt 7,87 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,29 Vollzeit-Stellen für den Overhead hierfür angegeben, die in die Auswertungen eingeflossen sind.

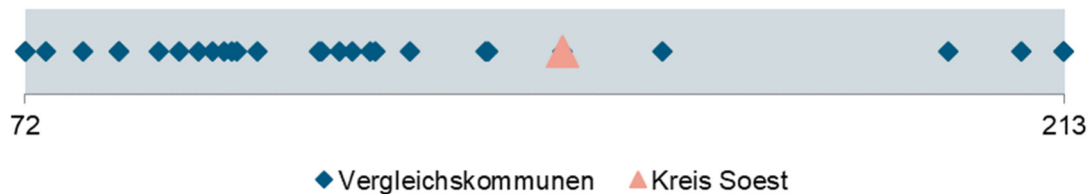
Die Bauaufsicht im Kreis Soest setzt zur Sachbearbeitung qualifizierte Fachkräfte, z. B. Architekt/in, Bauingenieur/in, Verwaltungswirt/in, Verwaltungsfachangestellte oder Bachelor of Laws, ein. Die technischen Mitarbeitenden besitzen langjährige Berufserfahrung in ihrem Einsatzgebiet. Die Stellenbesetzung wird mit der Dezernatsführung und der Personalverwaltung abgestimmt. Abgesehen von zeitlichen Verzögerungen durch Personalwechsel etc. ist die formale Stellenausstattung der Soll- und Ist-Stellen nach Angaben der Bauaufsicht ausreichend.

Da eine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/Vorbescheide“ nicht allen Kreisen möglich ist, stellt die gpaNRW als zusammenfassende Kennzahl die zentrale Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ dar.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



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



Im Kreis Soest wurden 2020 insgesamt 1.141 Bauanträge und Bauvoranfragen eingereicht. Bei den zugrunde gelegten 7,87 Stellen in der Bauaufsicht kommen somit rechnerisch 145 zu bearbeitende Fälle auf eine Vollzeitkraft. Der Kreis Soest hat damit den fünft höchsten Wert aller Kreise.

Für 2019 errechnet sich bei 939 Bauanträge und Bauvoranfragen und 7,4 Stellen eine Arbeitsbelastung von 127 Fällen je Vollzeit-Stelle. 2019 stellt der Kreis Soest damit den sechsthöchsten Wert. Der Kreis Soest konnte uns auch die Daten für 2021 zur Verfügung stellen. Demnach liegt das Fallaufkommen für 2021 bei 141 Fällen je Vollzeit-Stelle. Das Arbeitsaufkommen liegt somit im auf einem gleichbleibend hohen Niveau.

→ Empfehlung

Um eine dauerhafte Überlastung seiner Beschäftigten zu vermeiden, sollte der Kreis Soest die Entwicklung der Antragszahlen in Relation zum eingesetzten Personal weiterhin regelmäßig analysieren und bei dauerhaft hohen Werten steuernd eingreifen.

Zur weiteren Analyse beziehen wir nachfolgende Kennzahlen mit ein:

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020

Kennzahlen	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	253	69	107	135	156	253	17
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	164	0	61	69	111	237	17

Neben den hohen Fallzahlen über alle Antragsarten hinweg sind vor allem die isoliert betrachteten Kennzahlen der Bauaufsicht für die Bauvoranfragen und Vorbescheide hoch. Die hohen Fallzahlen in diesem Bereich sind maßgeblich für das Fallaufkommen insgesamt verantwortlich. Im Kreis Soest müssen je Vollzeit-Stelle deutlich mehr förmliche Bauvoranfragen und Anträge auf Vorbescheide bearbeitet werden als in anderen Kreisen. Die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung“ ist dagegen durchschnittlich. Im Betrachtungsjahr 2019 weisen die Kennzahlen ähnliche Werte und Positionierungen im interkommunalen Vergleich auf.

Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung (ohne Bauberatung)	133	93	106	133	147	243	17
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	138	56	77	93	108	191	27
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in %	24,28	7,51	19,30	25,40	32,84	50,42	19

Die Anzahl der Bescheide die Vollzeit-Stelle liegt mit 138 Fällen über dem dritten Viertelwert. Der Kreis Soest erlässt damit mehr Bescheide als Dreiviertel der Vergleichskreise. 2020 stellt er damit den vierthöchsten Wert. Auch hier steht der hohe Wert im Zusammenhang mit der hohen Anzahl an Anträgen auf Vorbescheid. Der unterschiedlich hohe Bearbeitungsaufwand zwischen Baugenehmigungsverfahren und der Bearbeitung von Anträgen auf Vorbescheid muss bei der Einordnung der insgesamt hohen Fallzahlen berücksichtigt werden.

6.3.8 Bauberatung

- Der Kreis Soest bietet auf seiner Homepage umfangreiche Möglichkeiten, sich zum Thema Bauen zu informieren. Der Anteil der unvollständig eingereichten Anträge ist durchschnittlich. Vergleichsweise wenige Anträge werden zurückgenommen. Der Anteil der abgelehnten Anträge ist hoch.

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.

Zurückgenommene, abgelehnte und unvollständige Bauanträge 2020

Kennzahlen	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent	5,01	2,58	4,20	6,09	9,22	17,35	26
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in Prozent	1,56	0,22	0,64	1,09	1,56	4,63	27
Anteil unvollständig eingegangene Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent	73,48	19,98	62,03	73,96	80,07	91,96	25

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. 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.

Die Bauaufsicht des **Kreises Soest** hat im Jahr 2020 weniger zurückgenommene Bauanträge zu verzeichnen, als die Hälfte der anderen Kreise. Der Anteil der abgelehnten Anträge ist dagegen vergleichsweise hoch. Das ist vor allem auf den konsequenten Umgang der Bauaufsicht mit nicht genehmigungsfähigen Anträgen zurückzuführen. Die Bauaufsicht lehnt solche Anträge nach Möglichkeit konsequent ab. Die diesbezüglichen Klagen haben nach Aussage des Kreises in der Regel wenig Aussicht auf Erfolg.

Der Anteil der unvollständig eingegangenen Bauanträge ist durchschnittlich hoch. Die Bearbeitung von unvollständigen und mangelhaften Anträgen bindet 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.

Der Kreis Soest hat auf seiner Homepage viele Informationen mit hohem Informationsgehalt zum Thema Bauen hinterlegt. Den Bauinteressierten stehen in übersichtlicher Form Informationen zu beinahe allen Fragen rund um das Thema Bauen und Online-Formulare zur Verfügung. Die Handhabung ist auch für nicht fachkundige Bürgerinnen und Bürger intuitiv. Der Internetauftritt zum Thema Bauen ist mit vielen (Fach-) Informationen, FAQ's, Verlinkungen zu weiterführenden Informationen und pdf-Dokumenten gut aufgestellt. Dem Bürger werden damit umfassende Erläuterungen, Informationen und Hintergrundinformationen zur Verfügung gestellt.

Bebauungspläne und Flächennutzungspläne sind auf der Homepage des Kreises weder abgebildet noch mit denen der kreisangehörigen Kommunen verknüpft. Im Geoinformationsdienst des Katasteramtes sind vorhandene Informationen dazu erhältlich. Grundsätzlich sind die Kommunen aber noch nicht so aufgestellt, dass sie flächendeckend über digitalisierte Bebauungspläne verfügen. Solange die erforderlichen Vorarbeiten hierzu nicht erfolgt sind, sieht der Kreis keine Möglichkeit diese Informationen digital vorzuhalten.

Wir haben in allen Kreisen den Personaleinsatz in der Bauberatung abgefragt. Im Kreis Soest wird die persönliche Bauberatung von den Sachbearbeitenden der Bauaufsicht durchgeführt, welche auch die Anträge bearbeiten. Den spezifischen Personaleinsatz in der Bauberatung erfasst der Kreis nicht.

Wir konnten in 18 Kreisen Daten zum Personaleinsatz in der Bauberatung erheben. Der Anteil der Bauberatung an der Sachbearbeitung verteilt sich wie folgt:

Anteil der Vollzeit-Stellen Bauberatung an den Vollzeit-Stellen Bauaufsicht 2020



Wie beschrieben, erfolgt die Bauberatung durch die jeweils zuständigen Sachbearbeitenden. Sie stehen Bauwilligen, Investoren und Architekten für Auskünfte über planungs- und ordnungsrechtliche Grundlagen zur Verfügung. Eine persönliche Beratung ist zu den normalen Öffnungszeiten nach Terminabsprache möglich. Bis 2019 gab es im Kreis Soest eine zentrale Stelle für die Bauberatung. Diese wurde im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie abgeschafft. Als zentrale Anlaufstelle für Bürgerinnen und Bürger dienen derzeit die Beratungsbüros im Eingang des Kreishauses. Architekturbüros schicken ihre Anfragen in der Regel auf digitalem Wege und werden telefonisch beraten.

Nach Angaben des Kreises ist der Beratungsvorgang durch die organisatorische Veränderung nun wesentlich strukturierter und für die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter einfacher in den Arbeitsalltag zu integrieren. Unter anderem werden die Beschäftigten weniger in den normalen Arbeitsabläufen unterbrochen. Allerdings nimmt die Bauberatung in der Antragsberatung nach Auffassung der Bauaufsicht einen immer größeren Raum ein. Der Kreis Soest möchte die Bauberatung auch zukünftig dezentral durch die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchführen.

Die Beratungsangebote in den kreisangehörigen Kommunen sind heterogen. Einige Kommunen bieten diese Serviceleistung an, andere Verweisen in der Regel auf den Kreis. Bei komplexeren Anfragen erfolgt in der Regel eine telefonische Abstimmung zwischen den kreisangehörigen Kommunen und der Bauaufsicht.

6.3.9 Dauer der Genehmigungsverfahren

- ➔ Die Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsverfahren sind kurz. Die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge sind die kürzesten aller Kreise. Der Drei-Jahres-Vergleich bestätigt das gleichbleibend gute Niveau.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ein Kreis ab dem 01. Januar 2019⁴⁴ 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:

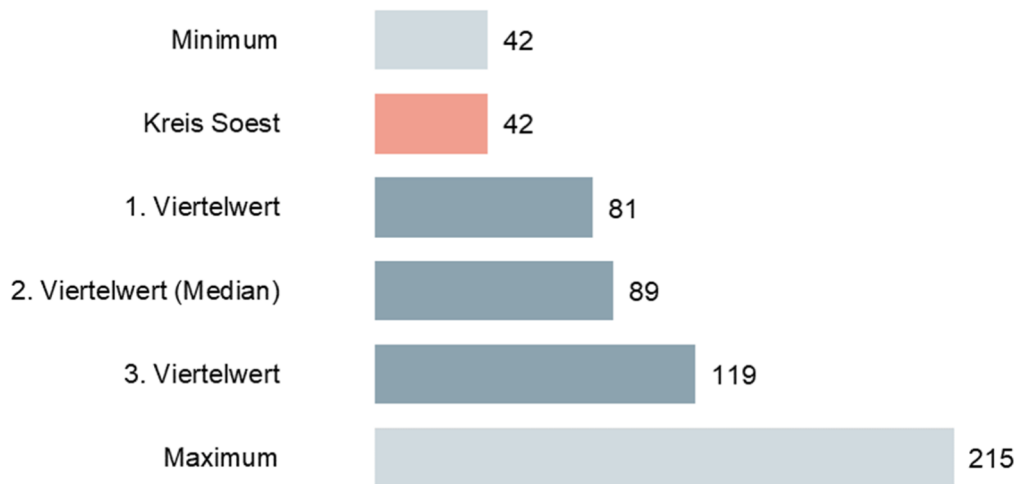
- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Da wir die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachten, fließen zurückgenommene Anträge bei der Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

Der **Kreis Soest** erfasst sowohl die Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsverfahren, als auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge. Die Gesamtlaufzeiten der einfachen Genehmigungsverfahren stellen in unserem interkommunalen Vergleich die kürzesten Laufzeiten aller Kreise dar. Bei den normalen Genehmigungsverfahren liegen die Laufzeiten im zweiten Quartil. Mehr als die Hälfte der Vergleichskreis hat somit längere Gesamtlaufzeiten als der Kreis Soest.

⁴⁴Landesbauordnung (BauO NRW 2018) Stand: 01.01.2019.

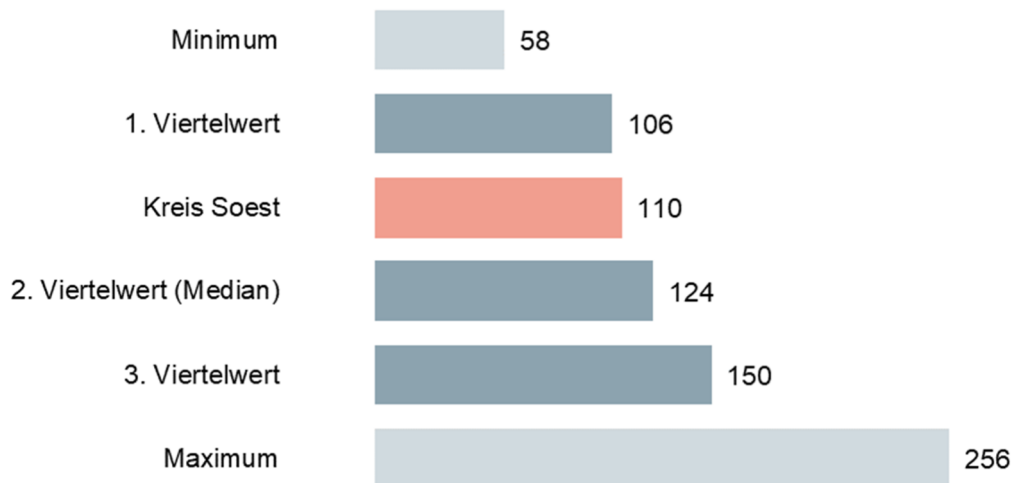
Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



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:



Neben der Gesamtlaufzeit hat die gpaNRW auch die Laufzeit der Bauanträge erhoben. Sie unterscheidet sich von der Gesamtlaufzeit darin, dass lediglich der Zeitraum ab Vorlage des vollständigen Antrags bis zur Bescheidung berücksichtigt wird. Die Gegenüberstellung der Gesamtlaufzeit zu der Laufzeit ab Vollständigkeit verdeutlicht in der Regel den Zeitraum, der für die Vervollständigung von Anträgen aufgewandt wird. Das bedeutet ggf., dass sich die Bediensteten mehrfach in einen Sachverhalt neu einarbeiten müssen, da von der ersten Prüfung bis zur Vervollständigung des Antrages einige Zeit vergangen ist. Dieser Umstand verbraucht zusätzliche Personalressourcen.

Der Kreis Soest erfasst den Zeitpunkt, ab dem die Unterlagen vollständig vorliegen mithilfe seiner Fachsoftware. Die Mehrzahl der Kreise konnte keine Angaben zu den Laufzeiten ab Vollständigkeit machen. Die zur Verfügung stehenden Werte lassen dennoch eine statistisch verlässliche Einordnung zu. Nachfolgend bilden wir die erhobenen Laufzeiten daher zur Information ab:

Laufzeiten von Bauanträgen 2020

Kennzahlen	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeiten von Bauanträgen (normales Verfahren)	20	20	37	45	46	77	11
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Verfahren)	19	19	41	55	60	86	13

Die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Bauanträge sind im Kreis Soest sowohl bei den einfachen als auch bei den normalen Verfahren die kürzesten aller erfassten Kreise. Der Vergleich mit den Gesamtlaufzeiten verdeutlicht, dass die Antragstellenden in den einfachen Verfahren nur knapp zwei Wochen für die Vervollständigung der Unterlagen benötigen. Die sehr kurze Bearbeitungszeit bei den einfachen Verfahren belegt zudem die effiziente Arbeitsweise der Bauaufsicht im Kreis Soest.

Die kurzen Laufzeiten sind nach unserer Einschätzung unter anderem auf die große Erfahrung und Routine der Beschäftigten zurückzuführen. Begünstigend kann sich aber auch eine geringere Komplexität der Bauanträge auswirken. Die hohe Zahl an förmlichen Bauvoranfragen und Anträgen auf Vorbescheid⁴⁵ lässt darauf schließen, dass in vielen Fällen die planungsrechtli-

⁴⁵ siehe hierzu die Ausführungen im Kapitel 1.3.7 Personaleinsatz

chen Aspekte oder andere komplexere Sachverhalte bereits vor dem Einreichen eines Bauantrages abgeklärt wurden. Die unterdurchschnittliche Anzahl an unerledigten Antragsverfahren spricht im Zusammenhang mit den kurzen Laufzeiten ebenfalls für eine effektive Organisation der Arbeitsabläufe in der Bauaufsicht.

Neben den kurzen Gesamtlaufzeiten der einfachen Genehmigungsverfahren sind die 2020 erheblich längeren Laufzeiten der normalen Genehmigungsverfahren auffällig. In den normalen Genehmigungsverfahren sind vielfach weitere Gutachten erforderlich, die in der Regel längere Zeit zur Erstellung benötigen. Hat mit Blick auf die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge hier ist hierzu festzustellen, dass die längere Gesamtlaufzeit nicht auf die Bearbeitungszeit der Bauaufsicht zurückzuführen ist. Wir konnten im Kreis Soest Daten zu den Laufzeiten der Jahre 2019 bis 2021 erheben.

Gesamtlaufzeiten und Laufzeiten im Kreis Soest 2019 bis 2020

Kennzahlen	2019	2020	2021
Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	69	42	55
Laufzeiten von Bauanträgen (einfaches Verfahren)	19	19	16
Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	118	110	74
Laufzeit von Bauanträgen (normales Verfahren)	33	20	19

Der Zeitreihenvergleich belegt, dass die Gesamtlaufzeiten und Laufzeiten der Bauanträge im Kreis Soest auf einem gleichbleibend guten Niveau liegen. Die auffällige Gesamtlaufzeit der normalen Genehmigungsverfahren hat sich im Drei-Jahres-Vergleich dabei um gut sechs Wochen verkürzt.

6.3.10 Transparenz und Steuerung

- Der Kreis Soest hat neben allgemeinen auch konkrete Ziele für die Bauaufsicht formuliert. Zur Steuerung erfasst die Bauaufsicht umfangreiche Daten zu Antragszahlen und Laufzeiten. Der jährliche Geschäftsbericht gibt einen umfassenden Einblick und dient der Transparenz.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte ein Kreis Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte der Kreis über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Der **Kreis Soest** bildet im Haushalt unter dem Produkt „Bauen und Immissionsschutz“ zwei Ziele und Kennzahlen ab.

- Ziel 1:
Entscheidung über Bauanträge als mittelstandsorientierte Kommunalverwaltung:

Mind. 90 Prozent der Gesamtzahl der Fälle müssen innerhalb von sieben Arbeitstagen die erste Rückmeldung erhalten

- Ziel 2:
Entscheidung über Bauanträge als mittelstandsorientierte Kommunalverwaltung:
Mind. 85 Prozent der Gesamtzahl der bearbeitungsfähigen Bauanträge müssen innerhalb von insgesamt 47 Arbeitstagen entschieden sein.

Neben den RAL-Anträge als mittelstandsorientierte Kommunalverwaltung führt der Kreis Soest aber auch ein ausführliches Berichtswesen für die übrigen Aufgaben der Abteilung 63 „Bauen und Immissionsschutz“.

In einem jährlichen Geschäftsbericht der Abteilung 63 sind

- Aufgaben der Abteilung,
- wesentliche Ereignisse des Jahres,
- personelle und organisatorische Veränderungen,
- Entwicklungen in den Sachgebieten,
- strategische Ziele der Abteilung sowie
- die Entwicklung bestimmter Fallzahlen und Kennzahlen

abgebildet.

Der Geschäftsbericht für das Jahr 2020 liegt uns vor. Darin sind folgende Fallzahlen von 2015 bis 2020 mit Informationsgehalt zur Bauaufsicht abgebildet:

- Entwicklung des Personalbestands auf Vollzeitstellen hochgerechnet, Stand: 31.Dezember 2020
- Entwicklung der Fallzahlen Bauen und Brandschutz (Eingänge)
- Entwicklung der Bearbeitungszeiten in Kalendertagen Bauaufsicht
- Entwicklung der Gebühreneinnahmen

Zudem bildet der Geschäftsbericht die Kennzahlen 2015 bis 2020 ab.

- Entwicklung der Fallzahlen (Output Kerngeschäft) pro Mitarbeiter/in
- Entwicklung der Gebühreneinnahmen pro Mitarbeiter/in

Sowohl die Fallzahlen als auch die Kennzahlen erfasst die Bauaufsicht deutlich detaillierter als die gpaNRW das in dieser überörtlichen Prüfung abbilden kann. Das Vorgehen des Kreises Soest im Hinblick auf die Transparenz und Steuerung der Bauaufsicht wird von der gpaNRW überaus positiv bewertet.

6.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Der Kreis Soest hält die gesetzlichen Fristen zur Antragsbearbeitung ein. Die internen Regelungen unterstützen die rechtmäßige Bearbeitung und dienen der Korruptionsprävention. Die Gebühr für die Nachforderung von Unterlagen wird nicht zum gesetzlich vorgegebenen Zeitpunkt festgesetzt.	234	E1	Der Kreis Soest sollte bereits mit der Nachforderung der Unterlagen die vom Gesetzgeber vorgesehene Gebühr erheben.	237
F2	Die digitalisierte Bearbeitung des Baugenehmigungsverfahrens ist im Kreis Soest weitgehend umgesetzt. Altakten sind nur in Papierform vorhanden. Eine generelle Digitalisierung des Bauaktenarchives ist nicht vorgesehen.	244	E2.1	Der Kreis Soest sollte sämtliche Arbeitsschritte in der Fachsoftware digital abbilden. Die Mitzeichnung der Entscheidungen dient der Rechtssicherheit und der Korruptionsprävention, und sollte zur Vermeidung von Medienbrüchen ebenfalls digital abgebildet werden.	246
			E2.2	Um eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung der Sachbearbeitung technisch zu ermöglichen, sollten langfristig sukzessive alle Altakten digitalisiert werden. Eine digitale Akte erlaubt schnellere Zugriffsmöglichkeiten auf Informationen und ermöglicht auch eine Sachbearbeitung aus dem Homeoffice heraus. Darüber hinaus reduziert sich der Aufwand der Bauaufsicht bei der Akteneinsicht externer Beteiligter.	246
F3	Die Fallbelastung je Vollzeit-Stelle im Jahr 2020 ist hoch. Die Bauaufsicht erteilt mehr Bescheide als viele andere Kreise. Der Anteil der unerledigten Bauanträge liegt unter dem Durchschnitt.	247	E3	Um eine dauerhafte Überlastung seiner Beschäftigten zu vermeiden, sollte der Kreis Soest die Entwicklung der Antragszahlen in Relation zum eingesetzten Personal weiterhin regelmäßig analysieren und bei dauerhaft hohen Werten steuernd eingreifen.	249

7. Vergabewesen

7.1 Managementübersicht

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

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

Vergabewesen

Der Kreis Soest hat sein Vergabewesen gut organisiert. Arbeitsabläufe und Zuständigkeiten sind in einer Dienstanweisung eindeutig festgelegt. Die Zentrale Vergabestelle spielt dabei eine wichtige Rolle - bei Vergaben ab einem Netto-Auftragswert von 25.000 Euro ist sie Herrin des Verfahrens. Daneben ist das Rechnungsprüfungsamt eng in die förmlichen Vergabeverfahren einbezogen – allerdings gilt dies nicht für Direktaufträge. Hier könnte der Kreis durch eine regelmäßige Beteiligung der Rechnungsprüfung neutrales vergaberechtliches Fachwissen für das gesamte Beschaffungswesen sicherstellen. Eine wertvolle Unterstützung erfahren die an den Vergaben Beteiligten durch das Vergabemanagementsystem. Insgesamt unterstützen die organisatorischen Rahmenbedingungen beim Kreis Soest eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergabeverfahren in besonderem Maße.

Die von uns durchgeführte Betrachtung einzelner Baumaßnahmen zeigt, dass der Kreis die Vergabeverfahren gesetzeskonform durchführt. Besonders positiv hervorzuheben ist die Dokumentation der Vergaben. Das diesbezüglich bereits gute Niveau konnte der Kreis durch die Einführung einer Vergabemanagementsoftware noch weiter verbessern. In einem der nächsten Schritte plant er das Vergabewesen in das bereits eingeführte Dokumentenmanagementsystem einzubinden. Dies wird eine vollständig elektronische und medienbruchfreie Abwicklung der Vergabeverfahren ermöglichen.

Bei der Abrechnung der Bau- und Beschaffungsmaßnahmen sind im Kreis Soest 2019 und 2020 vergleichsweise geringe Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert zu verzeichnen. Tendenziell nehmen die Abweichungen allerdings zu und erreichen nach den vorläufigen Vergleichswerten 2021 ein überdurchschnittliches Niveau. Dank der Funktionalitäten seiner Vergabemanagementsoftware kann der Kreis seine Vergaben nachträglich auswerten. Er sollte dies zu einem zentralen Nachtragsmanagement ausbauen. Eine derartige planmäßige Analyse könnte zu einer Verringerung der Abweichungen beitragen. Diesem Zweck kann auch ein systematisches Bauinvestitionscontrolling dienen. Wesentliche Inhalte davon setzt der Kreis bereits in der Praxis um.

Die getroffenen Regelungen zum Vergabewesen unterstützen auch die Korruptionsprävention. Für diesen Aufgabenbereich verfügt der Kreis zudem über eine separate Dienstanweisung. Diese datiert allerdings aus dem Jahr 2012 und bildet nicht mehr den aktuellen Gesetzesstand

ab. Der Kreis sollte daher die beabsichtigte Überarbeitung seiner Regelungen zur Korruptionsprävention kurzfristig umsetzen. Daneben sollte er die gesetzlich vorgeschriebene Gefährdungsanalyse aktualisieren. Diese ist die unverzichtbare Grundlage für zielgerichtete Maßnahmen zur Korruptionsprävention und zum Schutz der Beschäftigten.

Neben Korruption können auch Sponsoringleistungen das Ansehen einer Kommune beschädigen. Das Thema Sponsoring ist auch für den Kreis Soest relevant. Er hat zu diesem Tätigkeitsfeld allerdings noch keine Vorgaben gemacht. Auch hier ist es wichtig, dass der Kreis an zentraler Stelle einen aktuellen Überblick sicherstellt. Zudem sollte er einen verbindlichen Rahmen für die Sponsoringaktivitäten setzen.

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 Soest 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 Maßnahmenbetrachtung 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

- ➔ Der Kreis Soest hat sich gute organisatorische Rahmenbedingungen für die Durchführung von Vergabeverfahren gesetzt. Die festgelegten Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe unterstützen eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung von Vergaben.

Das Vergabewesen sollte so organisiert sein, dass es die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Dazu sollte ein Kreis eine Organisation schaffen, die die Rechtmäßigkeit von Vergaben sowie eine Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen sicherstellt.

Ein Kreis sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienstanweisung verbindlich festlegen. Wesentliche Bedeutung haben dabei Regelungen zu den folgenden Sachverhalten:

- Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,
- Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,
- Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,
- Bekanntmachungen,
- Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,
- Durchführung der Submission sowie
- Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.

Darüber hinaus sollte ein Kreis eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen des Kreises sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

Der **Kreis Soest** hat sein Vergabewesen in einer Dienstanweisung geregelt. Diese hat er zuletzt im Juni 2020 neu gefasst. Die darin getroffenen Regelungen gelten auch für seine Regiebetriebe und die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen. Der Kreis sorgt dadurch für eine einheitliche Durchführung von Vergabeverfahren in seinem Verwaltungsbereich.

In seiner Dienstanweisung regelt der Kreis ausführlich und umfassend die Durchführung von Vergaben. Ergänzende Vorgaben macht er durch eine angefügte Wertgrenzenübersicht sowie eine Kurz-Checkliste zur Durchführung eines Vergabeverfahrens. Die an den Verfahren Beteiligten erhalten dadurch eine nützliche Hilfestellung. Bei den Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensarten orientiert sich der Kreis an den Kommunalen Vergabegrundsätzen des Landes⁴⁶. Er nutzt dabei die vereinfachten höheren Wertgrenzen für Vergaben unterhalb der Schwellenwerte vollumfänglich aus.

Der Kreis Soest verfügt über eine Zentrale Vergabestelle (ZVS). Daneben sind der Zentrale Einkauf sowie die Fachabteilungen wichtige Akteure in den Vergabeverfahren. Bis zu einem Netto-Auftragswert von 25.000 Euro führen letztere die Vergaben eigenverantwortlich durch. Als Verfahrensart nutzen diese dabei neben dem Direktauftrag überwiegend die freihändige Vergabe bzw. Verhandlungsvergabe. Die Dienstanweisung enthält dazu konkrete Vorgaben, wie beispielsweise die Anzahl der zu berücksichtigenden Bieter oder die Bieterrotation. Dies schafft gute Voraussetzungen für eine einheitliche und rechtssichere Anwendung des Vergaberechts. Zudem ordnet die Dienstanweisung auch bei Vergaben unter 25.000 Euro Netto-Auftragswert der ZVS wichtige Beratungs- und Kontrollfunktionen zu. Dazu zählen beispielsweise die Zustimmung zur gewählten Verfahrensart und die Überwachung der Bieterrotation.

Für Vergabeverfahren über 25.000 Euro Netto-Auftragswert sowie sämtliche öffentlich geförderten Beschaffungsvorhaben zeichnet sich die ZVS verantwortlich. Aufgaben und Zuständigkeiten hat der Kreis in der Dienstanweisung eindeutig geregelt. Dies gilt auch für die Abgrenzung gegenüber den Zuständigkeiten der Fachabteilungen und des Zentralen Einkaufs. Die ZVS ist dabei federführend für den formalen Ablauf der Vergabeverfahren. Die Fachabteilungen übernehmen den fachtechnischen, auftragsbezogenen Teil. Dazu gehört auch die fortlaufende Dokumentation des Verfahrensfortschritts im Vergabemanagementsystem. Der ZVS hat der Kreis neben der Organisation der Vergaben folgende wesentliche Aufgaben zugeordnet:

- Die Überprüfung der Binnenmarktrelevanz,
- die Bereitstellung der Vergabeunterlagen im elektronischen Vergabeportal,
- die Entgegennahme der Angebote und Durchführung der Submission,

⁴⁶ Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunale Vergabegrundsätze); Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung 304-48.07.01/01-169/18 vom 28.08.2018, zuletzt geändert durch Runderlass vom 13. Dezember 2021 (MBI. NRW. 2021 S. 1106)

- die Kommunikation mit Bietern und Bewerbern,
- die Zustimmung zum Zuschlags-/ Aufhebungsvorschlag sowie
- die Wahrnehmung der Bekanntmachungs-, Informations- und Veröffentlichungspflichten.

Durch diese Aufgabenzuordnung unterstützt der Kreis die personelle Trennung der Verantwortlichkeiten für Auftragsvergabe und –abwicklung. Dies leistet einen Beitrag zum Schutz der Beschäftigten und zur Korruptionsprävention. Diesen Zweck erfüllt auch die sinnvolle Vorgabe, dass die Fachabteilungen bzw. der Zentrale Einkauf Direktaufträge im Vieraugenprinzip zu dokumentieren haben.

Die organisatorischen Regelungen sind insgesamt geeignet, eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung von Vergabeverfahren wirkungsvoll zu unterstützen. In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf unsere Ausführungen in Kapitel 7.3.3 Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung.

Der Kreis sieht in seiner Vergabedienstanweisung zudem eine Einbindung der Rechnungsprüfung in die Vergabeverfahren vor. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel näher ein.

7.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

→ Feststellung

Der Kreis Soest bezieht das Rechnungsprüfungsamt in seine Vergabeverfahren und die Bearbeitung von Nachträgen ein. Die örtliche Rechnungsprüfung wird allerdings regulär erst zu einem späten Zeitpunkt im Verfahren tätig. Bei Direktaufträgen sieht der Kreis keine regelmäßige Beteiligung vor.

Gemäß § 53 KrO in Verbindung mit § 104 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW obliegt der örtlichen Rechnungsprüfung die Prüfung von Vergaben. Ein Kreis sollte daher die örtliche Rechnungsprüfung bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden.

Der **Kreis Soest** hat die Beteiligung der Rechnungsprüfung an den Vergaben in seiner Vergabedienstanweisung geregelt. Daneben enthält auch die Dienstanweisung für die örtliche Rechnungsprüfung entsprechende Vorgaben. Danach sind vor Erteilung des Auftrags die Ausschreibungsunterlagen der Rechnungsprüfung zur Zustimmung vorzulegen. Dies gilt für alle Vergaben ab einem Netto-Auftragswert von 5.000 Euro. Nicht einbezogen sind dabei die mittels Direktauftrag durchgeführten Beschaffungen. Diese sind derzeit bis zu einem Netto-Auftragswert in Höhe von 25.000 Euro erlaubt. Damit unterliegen eine Vielzahl der durch die Fachabteilungen in Eigenregie durchgeführten Beschaffungen nicht mehr einer regelmäßigen neutralen Kontrolle. Dies wäre jedoch zur Unterstützung und zum Schutz der in den Fachämtern mit Beschaffungen betrauten Beschäftigten sinnvoll. In der Praxis führt die Rechnungsprüfung bei Direktaufträgen stichprobenhaft Prüfungen durch. Grundlage dafür sind die im Vergabemanagementsystem hinterlegten Angaben. Allerdings handelt es sich dabei um eine Belegprüfung im Nachhinein. Der Auftrag ist zu diesem Zeitpunkt in der Regel bereits erteilt und eine rechtliche Bindung aufgrund des Vertragsabschlusses bereits eingetreten.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte prüfen, auch bei Beschaffungen im Wege des Direktauftrags eine Beteiligung der Rechnungsprüfung vor Auftragserteilung vorzusehen. Er kann dies auf stichprobenhafte Prüfungen beschränken.

Viele Kommunen beteiligen die Rechnungsprüfung darüber hinaus bereits vor Beginn des Vergabeverfahrens. Häufig geschieht dies vor der Bekanntmachung der Vergabeunterlagen. Die Rechnungsprüfung kann dadurch rechtzeitig auf die vorbereitenden Tätigkeiten – wie die Erstellung einer Wertungsmatrix oder der Leistungsbeschreibung – Einfluss nehmen. Dies ist wichtig, weil das Leistungsverzeichnis bzw. die Leistungsbeschreibung ein elementarer Vertragsbestandteil für die spätere Auftragsausführung sind. Darin enthaltene Fehler oder Ungenauigkeiten können während des Vergabeverfahrens nur aufwendig, nach Erteilung des Zuschlags gar nicht mehr bereinigt werden. In der Praxis beziehen die Fachabteilungen und der Zentrale Einkauf die Rechnungsprüfung beratend bei der Erstellung von schwierigen Leistungsbeschreibungen ein. Dies geschieht allerdings nicht regelmäßig und nur auf Initiative der Abteilungen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte eine zumindest stichprobenweise Beteiligung der Rechnungsprüfung vor Veröffentlichung der Antragsunterlagen prüfen. Dies kann insbesondere die Erstellung belastbarer und rechtsfehlerfreier Leistungsverzeichnisse unterstützen.

Auch bei Nachträgen und Anschlussaufträgen sieht die Dienstanweisung eine Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes vor. Dies gilt für alle Auftragsänderungen, die in Summe einen Netto-Auftragswert in Höhe von 5.000 Euro übersteigen. Vor Auftragserteilung sind diese zur Prüfung vorzulegen. Der Kreis Soest bindet damit auch bei wesentlichen Abweichungen in der Ausführungsphase grundsätzlich vergaberechtliches Fachwissen ein. Allerdings ist er dabei auf eine zuverlässige Zuarbeit durch die Fachabteilungen und den zentralen Einkauf angewiesen. In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf unsere Ausführungen zur Organisation des Nachtragswesens im Kapitel 7.7.2.

Nach Fertigstellung einer Baumaßnahme führt der Kreis regelmäßig eine förmliche Abnahme nach § 12 VOB/B durch. Dies hält er entsprechend schriftlich fest. Das Rechnungsprüfungsamt wird über die Abnahmetermine von den Fachabteilungen informiert und kann daran teilnehmen.

7.3.3 Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung

Eine in den Kommunen häufig genutzte Vergabeart ist die beschränkte Ausschreibung. Die gpaNRW hat daher den Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für alle Kreise nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Für den Kreis Soest ist dieser als Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kreisen können Unterschiede schneller erkannt werden.

- ➔ Der Kreis Soest hat sein Verfahren für beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb gut organisiert. Die Verfahrensweise ist geeignet, eine rechtskonforme und wirtschaftliche Durchführung der Auftragsvergaben zu unterstützen.

Bei den Vergabeverfahren sollte ein Kreis ein einheitliches Vorgehen sicherstellen. Zudem sollte der Prozessablauf so gestaltet sein, dass er eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Verfahren unterstützt.

Der **Kreis Soest** hat die von 2019 bis 2021 schlussgerechneten Vergaben mit einer Abrechnungssumme ab 75.000 Euro für die gpaNRW zusammengestellt. Dabei zeigt sich, dass er derzeit relativ selten die beschränkte Ausschreibung nutzt. Hintergrund dafür ist, dass er bis vor wenigen Jahren dieses Verfahren für seine Vergaben ausgeschlossen hatte. Er führte vornehmlich öffentliche Ausschreibungen durch. Mittlerweile dürfen die Fachabteilungen wieder beschränkt ausschreiben – allerdings hat sich das Verfahren noch nicht wieder etabliert.

Die unserem Bericht als Anlage beigefügte Prozessablaufdarstellung bildet die wesentlichen Verfahrensschritte bei einer beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb ab. Dabei wird ersichtlich, wie die Zuständigkeiten zwischen den Fachabteilungen und der Zentralen Vergabestelle (ZVS) aufgeteilt sind. Zudem verdeutlicht die Darstellung die Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes.

Die exemplarische Prozessdarstellung zeigt auf, dass die ZVS bei den förmlichen Vergabeverfahren des Kreises Soest eine wesentliche Rolle innehat. Sie ist Herrin des Verfahrens und ihr sind wichtige Funktionen und Zuständigkeiten zugeordnet. Dazu zählen

- die Genehmigung der Ausschreibungsart,
- die Überwachung der Bieterrotation,
- die Submission,
- die Bieterkommunikation und –information sowie
- die Zustimmung zum Vergabevorschlag.

Die im weiteren Verlauf mit der Auftragsausführung betrauten Fachabteilungen treten mit den Bietenden bzw. Interessenten in der Regel erst nach erfolgter Vergabeentscheidung in Kontakt. Sie erteilen dann den Auftrag und wickeln diesen ab. Der Kreis Soest gewährleistet dadurch eine personelle Trennung der Verantwortlichkeiten für Auftragsvergabe und –durchführung.

Die Prozessablaufdarstellung verdeutlicht zudem die Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes. Vorgeschrieben ist diese regelmäßig vor der Auftragserteilung. Erst nach Prüfung der Vergabeunterlagen und Erteilung der Zustimmung darf das Vergabeverfahren mit dem Zuschlag abgeschlossen werden. Darüber hinaus beziehen die Verfahrensbeteiligten in der Praxis das Rechnungsprüfungsamt bereits früher ein. Dies betrifft beispielsweise eine Beteiligung bei der Erstellung der Leistungsverzeichnisse. Im Entwurf der überarbeiteten Vergabedienstanweisung schreibt der Kreis diesen Arbeitsschritt verbindlich vor. Das Rechnungsprüfungsamt kann dadurch bereits vor dem Start des eigentlichen Vergabeverfahrens Einfluss nehmen. Dies ist umso wichtiger, weil das Leistungsverzeichnis bzw. die Leistungsbeschreibung ein elementarer Vertragsbestandteil für die spätere Auftragsausführung sind. Darin enthaltene Fehler oder Un-

genauigkeiten können während des Vergabeverfahrens nur aufwendig, nach Erteilung des Zuschlags gar nicht mehr bereinigt werden. Daneben hat das Rechnungsprüfungsamt auch die Möglichkeit, an der Submission teilzunehmen.

Eine wesentliche Unterstützung für die rechtssichere Abwicklung der Vergabeverfahren erhalten die Beteiligten zudem durch die zu nutzende Vergabemanagementsoftware. Darauf geht die gpaNRW im nachfolgenden Kapitel näher ein.

7.3.4 Einsatz einer Vergabemanagementsoftware

Bei europaweiten Ausschreibungen ist die elektronische Kommunikation zwischen den öffentlichen Auftraggebern und den Bietern verpflichtend⁴⁷. 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 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 Vergabemanagementsoftware profitieren.

- ➔ Der Kreis Soest nutzt bei seinen Vergaben ein Vergabemanagementsystem. Dieses unterstützt eine rechtssichere Durchführung und Dokumentation der Verfahren. Die geplante Einbindung der Vergabestelle in das Dokumentenmanagementsystem wird eine vollständig elektronische, medienbruchfreie Bearbeitung ermöglichen.

Die Digitalisierung der Vergabeverfahren ist ein wesentliches Instrument zur Standardisierung der Prozesse und zur Steigerung der Verwaltungseffizienz. Ein Kreis sollte daher zur Unterstützung seiner eVergaben eine Vergabemanagementsoftware einsetzen.

Der **Kreis Soest** wickelt seine Vergabeverfahren mit Hilfe eines Vergabemanagementsystems (VMS) ab. In seiner Vergabedienstanweisung macht er dazu konkrete Vorgaben. So sind alle zur Vergabe gehörenden Dokumente im VMS zu speichern. Dadurch stellt er eine umfassende, rechtssichere Dokumentation der Vergabeverfahren sicher. Derzeit gilt diese Vorgabe für alle

⁴⁷ Vgl. § 97 Abs.5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB); § 9 Abs.1 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung VgV)

Vergaben ab einem Netto-Auftragswert von 5.000 Euro. Daneben können auch Direktaufträge durch die Fachabteilungen oder den zentralen Einkauf über das VMS dokumentiert werden. Der Kreis beabsichtigt im Zuge der Überarbeitung seiner Vergabedienstanweisung diese Wertgrenze zu ändern. Künftig sollen Vergabeverfahren bereits ab 500 Euro Netto-Auftragswert verpflichtend über das VMS abgewickelt werden.

Mit Hilfe des VMS bildet der Kreis die Abläufe und die Zusammenarbeit der an den Vergabeverfahren beteiligten Stellen vollständig digital ab. Der Prozess startet dabei durch die Anlage des Verfahrens in der Software. Dies erfolgt durch die Fachabteilungen bzw. den zentralen Einkauf. Dabei können diese auch Aspekte des dem eigentlichen Vergabeverfahren vorgelagerten Bedarfsmanagements digital abbilden. Dies betrifft beispielsweise Informationen zur Kostenschätzung, zur Leistungsbeschreibung oder zur Festlegung der Zuschlagskriterien.

Diverse Assistenten und Vorlagen unterstützen bei der rechtskonformen Durchführung und Dokumentation der Verfahren. Dies beinhaltet auch Controlling-Funktionen. Der Kreis hat dadurch stets einen aktuellen Überblick über die laufenden Vorgänge und anstehende Bearbeitungsschritte. Dies ermöglicht auch dem Rechnungsprüfungsamt die Verfahren gezielt prüfend zu begleiten. Mit der Anlage des Verfahrens in dem VMS erlangt das Rechnungsprüfungsamt Kenntnis von der geplanten Beschaffung und hat Zugriffsmöglichkeiten auf die hinterlegten Informationen.

Die Digitalisierung der Verwaltungsprozesse ist beim Kreis Soest schon relativ weit fortgeschritten. In einem der nächsten Schritte soll auch das Vergabewesen in das bereits eingeführte Dokumentenmanagementsystem eingebunden werden. Dies wird eine vollständig elektronische und medienbruchfreie Abwicklung der Vergabeverfahren ermöglichen. Dadurch eröffnen sich für den Kreis zusätzliche Chancen. Dies betrifft beispielsweise den Einsatz der Beschäftigten im Homeoffice. Auch eine vergaberechtliche Unterstützung externer Stellen im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit kann dadurch vereinfacht werden. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

7.3.5 Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die Ergebnisse der Bestandsaufnahme zur interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) dar. Auch das Vergabewesen ist häufig Gegenstand verwaltungsübergreifender Aktivitäten. Vorteile ergeben sich dabei insbesondere durch

- die Bündelung fachlicher Kompetenzen,
- eine neutrale und einheitliche Bearbeitung,
- eine höhere Anzahl der Vergabeverfahren, was zu einer größeren Routine in der Sachbearbeitung führt.

Die Zusammenarbeit unterstützt damit eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergabeverfahren. Insbesondere kleinere Kommunen können dabei von einer Zusammenarbeit profitieren. Deshalb kann es sinnvoll sein, dass ein Kreis die Funktion einer zentralen Vergabestelle für interessierte Städte und Gemeinden wahrnimmt.

- ➔ Der Kreis Soest übernimmt für sechs kreisangehörigen Kommunen wesentliche Aufgaben bei Vergabeverfahren. Grundlage dafür ist eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung. Er leistet dadurch einen Beitrag für ein rechtssicheres und wirtschaftliches Vergabewesen im Kreisgebiet.

Ein Kreis sollte die Zusammenarbeit im Vergabewesen mit den beteiligten Kommunen schriftlich regeln. Inhalt der Vereinbarung sollten dabei insbesondere

- *eine eindeutige Prozessbeschreibung,*
- *eine klare und vollständige Festlegung der Zuständigkeiten und Kompetenzen,*
- *die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung sowie*
- *die Regelung der Kostenerstattung sein.*

Der **Kreis Soest** arbeitet mit mehreren seiner kreisangehörigen Kommunen im Sinne einer Dienstleistungspartnerschaft bei der Durchführung von Vergaben zusammen. Grundlage dafür ist eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung aus dem Jahr 2016. Diese hat der Kreis mit sechs Städten und Gemeinden abgeschlossen.

Im Rahmen der Zusammenarbeit stellt der Kreis personelle Ressourcen zur Verfügung. Die Kommunen können darauf für die Vergabe öffentlicher Aufträge zugreifen. Dies umfasst regelmäßig Vergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte. Nationale Ausschreibungen führt der Kreis nach individueller Vereinbarung im Einzelfall ebenfalls durch. Aufgaben und Zuständigkeiten haben die Vertragspartner dabei eindeutig geregelt. Dem Kreis obliegen insbesondere

- die Wahrnehmung der Bekanntmachungs- und Informationspflichten,
- die Veröffentlichung der Unterlagen im E-Vergabeverfahren,
- die Durchführung und Koordinierung der Bieterkommunikation,
- die Vorbereitung und Durchführung der Submission sowie
- die formale Prüfung der Angebote.

Der Kreis unterstützt die Kommunen zudem bei der Dokumentation des Verfahrens. Die Aktenführung erfolgt dabei im Wesentlichen digital. Darüber hinaus erstellt für die Kommune den Vergabevorschlag. Er leistet damit einen wesentlichen Beitrag für eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergaben in den beteiligten Städten und Gemeinden. Sollte es trotzdem zu einer Beschwerde oder einem Rechtsstreit vor der Vergabekammer kommen, bietet der Kreis auch in diesen Fällen Unterstützung. Die Vereinbarung sieht diesbezüglich vor, dass er in Abstimmung mit der Kommune die entsprechenden Verfahren durchführt.

Die Städte und Gemeinden erhalten dadurch eine umfassende Begleitung in dem sensiblen und fehleranfälligen Aufgabenbereich des Vergabewesens. Sie profitieren von der fachlichen Expertise und Routine des Kreises und ersparen sich eigenen Aufwand. Der Kreis erhält für seine Tätigkeiten eine Kostenerstattung, die sich nach dem Personalaufwand bemisst.

Die gpaNRW hat die zwischen dem Kreis und den kreisangehörigen Kommunen getroffene Vereinbarung nicht vergaberechtlich geprüft. Je nach konkreter Ausgestaltung kann diese nach der

aktuellen Rechtsprechung⁴⁸ dem Vergaberecht unterliegen. In der Folge müsste die Inanspruchnahme externer Unterstützung bei Vergabeverfahren durch die Kommunen ausgeschrieben werden.

Darüber hinaus weisen wir darauf hin, dass Leistungen, die der Kreis für eine kreisangehörige Kommune erbringt, entsprechend der erweiterten Umsatzsteuerverpflichtungen nach der Einführung des § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) ggf. umsatzsteuerpflichtig werden. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung enthält dazu bereits eine Regelung. Danach stellt der Kreis die Umsatzsteuer in diesem Fall den Kommunen zusätzlich in Rechnung.

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 Soest geht präventiv gegen Korruption vor. Die dafür zugrundeliegenden Regelungen sind allerdings teilweise 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)⁴⁹ 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*

⁴⁸ Vgl. EuGH, Urteil vom 04.06.2020 - Rs. C-429/19

⁴⁹ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

- *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 Soest** hat Regelungen zur Korruptionsprävention getroffen. Zentrales Dokument ist dabei die Dienstanweisung über Maßnahmen zur Korruptionsprävention und die Annahme von Belohnungen und Geschenken. Diese datiert aus dem Jahr 2012. Naturgemäß bilden die darin getroffenen Regelungen die aktuelle Rechtslage nicht mehr vollumfänglich ab. Der Kreis hat den daraus resultierenden Handlungsbedarf erkannt und betreibt derzeit eine grundlegende Überarbeitung der Dienstanweisung. Konkrete Überlegungen und Handlungsmöglichkeiten dazu zeigt der Prüfungsbericht der örtlichen Rechnungsprüfung zum Jahresabschluss 2020 auf⁵⁰.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte wie geplant seine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention überarbeiten und aktualisieren. Die Analysen und Hinweise zur Compliance und Integrität im Prüfbericht der örtlichen Rechnungsprüfung zum Jahresabschluss 2020 können dafür eine gute Grundlage sein.

Die Wirksamkeit und Akzeptanz von Maßnahmen zur Korruptionsprävention ist umso größer, je zielgerichteter die Regelungen erfolgen. Voraussetzung dafür ist die Kenntnis der besonders korruptionsgefährdeten Organisationseinheiten und Aufgabenbereiche. Der Gesetzgeber schreibt zu diesem Zweck in § 10 KorruptionsbG die Durchführung einer Gefährdungsanalyse vor. Der Kreis hat eine derartige Untersuchung 2006 durchgeführt und zuletzt 2011 aktualisiert.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte die korruptionsgefährdeten Organisationseinheiten und Aufgabenbereiche wie geplant aktuell festlegen und einen Gefährdungsatlas erstellen. Er kommt damit einer gesetzlichen Verpflichtung nach und schafft eine Entscheidungsbasis für gezielte Präventionsmaßnahmen.

Das KorruptionsbG gibt zudem in den §§ 7 und 8 Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten vor. So haben die Mitglieder der Kreisorgane und Ausschüsse sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Landrätin eine schriftliche Auskunftspflicht. Diese umfasst u.a. Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen von Unternehmen und verselbständigten Aufgabenbereichen sowie Funktionen in Vereinen. Die Angaben sind jährlich in geeigneter Form zu veröffentlichen. Der Kreis Soest informiert auf seiner Internetseite darüber, dass die Auskünfte nach vorheriger Terminvereinbarung im Kreishaushaus eingesehen werden können. Viele Kommunen setzen die Vorgabe zur Veröffentlichung mittlerweile digital um. Dazu stellen sie die Angaben im Informationssystem zur Verfügung. Dies erhöht die Transparenz und verringert den Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger.

⁵⁰ Örtliche Rechnungsprüfung Kreis Soest: Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2020 – Sach- und Ordnungsprüfung, S. 26ff.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte prüfen, seiner Veröffentlichungspflicht gem. § 7 KorruptionsbG künftig im Kreistagsinformationssystem nachzukommen. Er könnte dadurch Transparenz und Bürgerfreundlichkeit weiter verbessern.

Daneben hat die Landrätin ihre Nebentätigkeiten jährlich dem Kreistag anzuzeigen. Für die Umsetzung dieser Verpflichtung ist die Geschäftsstelle Kreistag zuständig. Durch eine auf der Homepage des Kreises herunterladbare Zusammenstellung wird die gesetzliche Vorgabe vorbildlich erfüllt.

Das KorruptionsbG enthält zudem Regelungen zur Rotation. Nach § 12 sollen Beschäftigte in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen in der Regel nicht länger als fünf Jahre ununterbrochen eingesetzt werden. Sofern dies aus zwingenden Gründen nicht möglich ist, hat der Kreis dies zu dokumentieren. Dies gilt auch für die zur Kompensation getroffenen Maßnahmen. Er hat zudem die Aufsichtsbehörde darüber zu informieren.

Der Kreis Soest setzt das Rotationsgebot bereits an einzelnen Stellen um. Beispiele dafür sind „Buchstabenwechsel“ in der Zuständigkeit für einzelne Sachbearbeitungen. Im Zuge der Überarbeitung der Richtlinien zur Korruptionsprävention strebt er eine verstärkte Rotation auch durch Aufgabenwechsel an.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte gem. § 12 KorruptionsbG eine verstärkte Rotation der Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen prüfen. Sofern er dies aus zwingenden Gründen nicht umsetzen kann, hat er Maßnahmen zur Kompensation der Korruptionsgefahr zu treffen und zu dokumentieren. Der Kreis hat zudem die Bezirksregierung Arnsberg als zuständige Aufsichtsbehörde darüber zu unterrichten.

Die zum Zeitpunkt unserer Prüfung gültige Dienstanweisung sieht die Vorgesetzten als Ansprechpartner bei Korruptionsverdacht vor. Es ist sinnvoll, neben den Vorgesetzten, eine weitere neutrale Person als Anlaufstelle zu installieren. Diese nimmt eine Vertrauensstellung wahr. In dieser Funktion sollte der oder die Beauftragte eine niederschwellige Ansprechmöglichkeit für die Beschäftigten bei Fragen und Hinweisen darstellen. Sinnvoll ist es zudem, die Funktion außerhalb der Linienorganisation einzuordnen. D.h. die oder der Beauftragte sollte ein unmittelbares Vortragsrecht bei der Behördenleitung haben. Um die Funktion der oder des Korruptionsschutzbeauftragten bekannt zu machen und Berührungsängste zu nehmen sollte diese Person regelmäßige Maßnahmen zur Schulung und Sensibilisierung der Beschäftigten durchführen. Weitere Aufgaben können sein

- die Beratung der Bediensteten, des Verwaltungsvorstandes sowie der Abteilungen und Sachgebiete,
- die Mitwirkung bei der Weiterentwicklung interner Kontrollmechanismen und Anweisungen sowie
- die Funktion als zentrale Kontaktstelle für Beschäftigte, Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger in allen Fragen der Korruptionsbekämpfung und -vorbeugung.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte die Funktion einer oder eines Korruptionsschutzbeauftragten als zentrale Anlaufstelle in allen Fragen der Korruptionsbekämpfung und -prävention einrichten.

Gemäß der EU-Hinweisgeber-Richtlinie⁵¹ mussten Kommunen bis zum 17. Dezember 2021 ein internes Hinweisgeber-System einrichten. Dies bietet Beschäftigten die Möglichkeit, vertrauliche Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen, Haushaltsrecht, Datenschutz, etc. geben zu können. Die Hinweisgeber sollen dabei einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten. Darüber hinaus sollen sie darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe zu wenden. Die Überführung der EU-Richtlinie in nationales Recht verzögerte sich jedoch. Mittlerweile hat der Bundestag am 16. Dezember 2022 das Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) verabschiedet. Zum Zeitpunkt unserer Berichterstellung steht noch die Zustimmung durch den Bundesrat aus. Es kann aber damit gerechnet werden, dass diese im Verlauf des Jahres erfolgt und das Gesetz noch 2023 in Kraft tritt.

Dem Kreis Soest ist der daraus erwachsende Handlungsbedarf grundsätzlich bekannt. Aufgrund der noch fehlenden verbindlichen Vorgaben seitens des Gesetzgebers hat er noch keine Regelungen für ein kreisinternes Hinweisgebersystem getroffen. Derzeit stellt er erste Überlegungen und Vorbereitungen zur technischen Umsetzung an.

→ Empfehlung

Der Kreis Soest sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.

7.5 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jedes Kreises. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kreise sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

→ Feststellung

Der Kreis Soest verfügt über keine Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen.

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.

⁵¹ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden – EU-Hinweisgeber-Richtlinie

Der **Kreis Soest** verfügt über keine Dienstanweisung oder sonstige Regelungen zum Sponsoring. Grundsätzlich hat er allerdings die Relevanz dieser Thematik erkannt. In seiner Dienstanweisung zur Korruptionsprävention stellt er fest, dass Bereiche, in denen Sponsoringmaßnahmen durchgeführt werden, als korruptionsgefährdet anzusehen sind.

Sponsoring kann in unterschiedlicher Art und Weise sowie in den verschiedensten Bereichen eines Kreises vorkommen. Sport-, Kultur-, Sozio- und Öko-Sponsoring sind aktuelle Beispiele. Die Leistung des Sponsoringgebers kann dabei beispielsweise aus

- einer Finanzierungsbeteiligung,
- der Auslobung von Preisen,
- der Bereitstellung von Räumen, Technik, Logistik, etc. oder
- der Erstellung von Katalogen und Festschriften bestehen.

Derartige Leistungen sind für den Kreis Soest ebenfalls relevant. Beispielsweise weist er in seinem integrierten Klimaschutzkonzept auf für einen Ideenwettbewerb eingeworbene Preisgelder hin. Die dafür gewonnenen Unternehmen sind mit ihrem Logo in der Projektdokumentation abgebildet. Daneben sind auch die Schulen in der Trägerschaft des Kreises zu berücksichtigen. So verlinkte das Hubertus-Schwartz-Berufskolleg 2022 im Impressum seiner Homepage zu einem Web-Design-Studio. Im Verlauf der Prüfung hat die Schule das Impressum überarbeitet und diesen Verweis entfernt. Daneben wirbt ein Einkaufscenter auf seiner Homepage mit dem Sponsoring eines Soundlogos für die Clarenbachschule. Schulsponsoring eröffnet den Schulen wichtige finanzielle, sachliche oder personelle Ressourcen. Es kann zudem den Praxisbezug der schulischen Bildung verbessern. Deshalb enthält das Schulgesetz NRW dazu konkrete Regelungen und Ermächtigungen.⁵² Allerdings ist die Schule nicht frei in ihrer Entscheidung über die Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen. Der Kreis hat als Schulträger jeweils zuzustimmen.

Die gpaNRW hat nicht im Einzelnen geprüft, wie die aufgeführten Sachverhalte unter dem Aspekt des Sponsorings zu bewerten sind. Sie zeigen jedoch, dass auch für den Kreis Soest Sponsoring von Bedeutung ist bzw. werden kann. Dabei ist es wichtig, dass jeder Anschein der Parteilichkeit der öffentlichen Verwaltung vermieden wird. Dazu ist es erforderlich, mit Sponsoring erkennbar neutral und unabhängig umzugehen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte für die Annahme von Sponsoringleistungen verbindliche Rahmenbedingungen festlegen. Dies kann durch eine eigene Dienstanweisung oder eine Ergänzung der Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erfolgen.

In diesem Zusammenhang kann der Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung⁵³ hilfreich sein. Das Land NRW hat darin auch Regelungen

⁵² Vgl. §§ 95, 98 und 99 Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW – SchulG) vom 15.02.2005

⁵³ Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Anti-Korruptionserlass) - RdErl. des Ministeriums des Inneren, zugleich im Namen des Ministerpräsidenten und aller Landesministerien vom 9. Dezember.2022, MBl.NRW. 2022 Nr. 44, Seite 1033 bis 1074

zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine gute Grundlage für eine Dienstanweisung des Kreises.

Verbindliche Rahmenbedingungen und Zuständigkeiten, die in einer Dienstanweisung festgelegt sind, dokumentieren transparentes Verwaltungshandeln. Ein wesentlicher Aspekt dabei ist, dass die Modalitäten grundsätzlich schriftlich zwischen den Beteiligten zu vereinbaren sind. Hilfreich kann dabei die Vorgabe eines Muster-Sponsoringvertrages sein. Wichtige Vertragsbestandteile sind

- die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings,
- die Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und
- eine Begrenzung von Haftungsrisiken für den Kreis.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte einen Muster-Sponsoringvertrag erstellen. Als Hilfestellung für die Beteiligten und zur Vereinheitlichung der Sponsoringvereinbarungen sollte er die Nutzung des Vertrages verbindlich vorgeben.

In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf unsere Musterdienstanweisung für Sponsoring. Diese steht auf der Homepage der gpaNRW zum Download bereit. Darin enthalten ist auch ein Muster-Sponsoringvertrag.

Sponsoring sollte für die Öffentlichkeit erkennbar sein. Eine transparente Vorgehensweise gewährleistet das Vertrauen in die Unabhängigkeit und Neutralität der öffentlichen Verwaltung. Eine konkrete Maßnahme zur Schaffung von Transparenz könnte ein jährlicher Bericht über alle Sponsoringaktivitäten im Geschäftsbereich des Kreises sein. Der Bericht sollte folgende Angaben enthalten:

- Umfang der Geld-, Sach- und Dienstleistungen aus Sponsoring,
- Ziel, Zweck und Art der Sponsoringleistungen sowie
- personenbezogene Daten zum Sponsoringgeber.

Die Sponsoringpartner sind dazu im Sponsoringvertrag darüber zu informieren, dass zur Korruptionsprävention und zur Gewährleistung der Objektivität und Neutralität der öffentlichen Verwaltung die erforderlichen personenbezogenen Daten erhoben, verarbeitet und verwaltungsintern gespeichert werden und im jährlichen Bericht erscheinen. Sollte ein Sponsor damit nicht einverstanden sein, so ist dieser in den Bericht als „anonym“ aufzunehmen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte seine Sponsoringaktivitäten für die Öffentlichkeit erkennbar machen. Dazu sollte er einen jährlichen Bericht über die erhaltenen Sponsoringleistungen erstellen. Diesen kann er dem Kreistag zur Kenntnis geben und in geeigneter Form veröffentlichen.

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

Der Kreis Soest setzt bereits wesentliche Elemente eines systematischen Bauinvestitionscontrollings in der täglichen Praxis um. Er hat die dabei einzuhaltenden Geschäftsprozesse allerdings nicht verbindlich vorgegeben.

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.

Der **Kreis Soest** verfügt über keine formellen Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling. Die wichtigsten Inhalte setzt er allerdings bereits in der täglichen Praxis um.

Ausgangspunkt des Entscheidungsprozesses für eine Bauinvestition ist in der Regel die Feststellung eines Bedarfes durch die jeweilige Fachabteilung. Unterstützt durch die Abteilung Immobilienmanagement konkretisiert diese den Bedarf und legt erste Eckpunkte fest. Dies kann beispielsweise die Frage betreffen, ob und inwieweit Bestandsgebäude genutzt werden können oder ein Neubau erforderlich ist. Der Kreis hat dabei die regelmäßige Einbeziehung aller Fachdisziplinen nicht verbindlich geregelt. In der Regel beteiligt das Immobilienmanagement die möglicherweise betroffenen Abteilungen. Daneben bespricht der Verwaltungsvorstand in seinen regelmäßig stattfindenden Sitzungen die beabsichtigten Bauvorhaben. Dabei sind grundsätzlich sämtliche Fachdisziplinen vertreten und können sich in die Überlegungen einbringen.

Ein besonderes Augenmerk richtet der Kreis dabei auf die Nachhaltigkeit und den Klimaschutz. Seine diesbezüglichen energiepolitischen Aktivitäten wurden zuletzt 2022 durch die Verleihung des European Energy Award (EEA) honoriert. Dabei handelt es sich um ein europäisches Qualitätsmanagementsystem und Zertifizierungsverfahren für Kommunalverwaltungen. Mit dem Award werden Kommunen ausgezeichnet, die sich aktiv um den Klimaschutz bemühen und Maßnahmen zur Energieeinsparung sowie zur Förderung erneuerbarer Energien umsetzen. Darüber hinaus ist der EEA ein Managementsystem, mit dem der Kreis die Qualität seiner Energieproduktion und -nutzung bewerten und regelmäßig überprüfen kann. In diesem Zusammenhang

hat sich der Kreis Soest zum Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2030 klimaneutral zu sein. Ein wichtiger Hebel ist dabei das Immobilienkonzept. Damit bezieht der Kreis auch die Aspekte Nachhaltigkeit und Klimaschutz frühzeitig in den Entscheidungsprozess ein.

Der Kreis legt zudem Wert auf eine frühzeitige Beteiligung der politischen Gremien. Nach Konkretisierung der Planung bringt die Verwaltung die Baumaßnahme in den Kreistag ein. Durch einen Grundsatzbeschluss legt dieser die Rahmenbedingungen für die Maßnahme verbindlich fest. Dieser Grundsatzbeschluss ist auch Basis für die späteren Vergabeentscheidungen. Der Kreisausschuss beauftragt damit die Verwaltung zur Durchführung der jeweiligen Ausschreibungen zur Umsetzung der Baumaßnahme. In der Bauphase informiert das Immobilienmanagement die „kleine Baukommission“ regelmäßig über den aktuellen Stand. In dieser sind alle Fraktionen vertreten. Daneben informiert die Verwaltung auch die betroffenen Ausschüsse anlassbezogen über den Baufortschritt und relevante Abweichungen und Änderungen der ursprünglichen Ausführungsplanung. Wesentliche Grundlage dafür ist das zentrale Controlling und das Investitionscontrolling des Immobilienmanagements. Finanzielle und terminliche Abweichungen kann der Kreis so frühzeitig erkennen und bei Bedarf gegensteuern.

Der Kreis Soest hat damit Arbeitsabläufe etabliert, welche die Inhalte und Intentionen eines Bauinvestitionscontrollings weitgehend erfüllen. Durch eine fachdisziplinenübergreifende Entscheidungsfindung und enge Einbindung der Politik kann er wesentliche Ziele und Bedingungen des Bauprojektes in einer frühen Phase qualifiziert entwickeln. Dadurch lassen sich kostenintensive Veränderungen und Nachbesserungen bei der späteren Umsetzung vermeiden. Der Kreis könnte dabei das Potenzial eines BIC noch umfassender nutzen. Aus Sicht der gpaNRW ist es entscheidend, dass bereits bei der Bedarfsfeststellung und –planung alle Informationen an einer neutralen Stelle zusammengeführt werden. Diese sollte auch den Prozess zentral und einheitlich steuern. Mit seinem zentralen Controlling verfügt der Kreis bereits über eine Organisationseinheit, welche die dafür erforderlichen Voraussetzungen grundsätzlich erfüllen könnte.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte prüfen, seine bewährten Verfahrensweisen zur systematischen Bedarfsfeststellung und Planung von Baumaßnahmen in ein formales Gerüst einzubetten. Dazu könnte er eine zentrale Stelle für die Prozesssteuerung bereits im Vorfeld der Umsetzung einer Baumaßnahme einsetzen.

In seinem Entwurf zum Haushaltsplan 2023 weist der Kreis Soest bis 2026 investive Auszahlungen für Baumaßnahmen in Höhe von rund 43,2 Mio. Euro aus. Dies entspricht gut einem Drittel der gesamten Investitionen in diesem Zeitraum. Ein systematisches BIC würde damit in einem Bereich wirken, der spürbaren Anteil an den Kreisfinanzen hat.

Neben den Haushaltsansätzen stehen dem Kreis übertragene Ermächtigungen aus Vorjahren zur Verfügung. Diese bestehen aus Mitteln für geplante Projekte, die noch nicht begonnen oder fertig gestellt werden konnten. Der Kreis Soest überträgt im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich hohe Ermächtigungen für investive Auszahlungen. Auch in diesem Bereich könnte ein BIC dazu beitragen, dass bereits im Vorfeld die Planung an die vorhandenen Kapazitäten und Ressourcen angepasst wird. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Ausführungen zu den Ermächtigungsübertragungen im Teilbericht „Finanzen“.

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 durchführen⁵⁴. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Ein Kreis sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollte er diese systematisch und gut strukturiert bearbeiten sowie zentral auswerten.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge im Kreis Soest vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

7.7.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Beim Kreis Soest liegen die Abweichungen vom Auftragswert in den Vergleichsjahren 2019 und 2020 auf einem niedrigen Niveau. Sie steigen allerdings tendenziell an und sind nach den vorläufigen Vergleichswerten für 2021 höher als bei den meisten Vergleichskreisen.

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

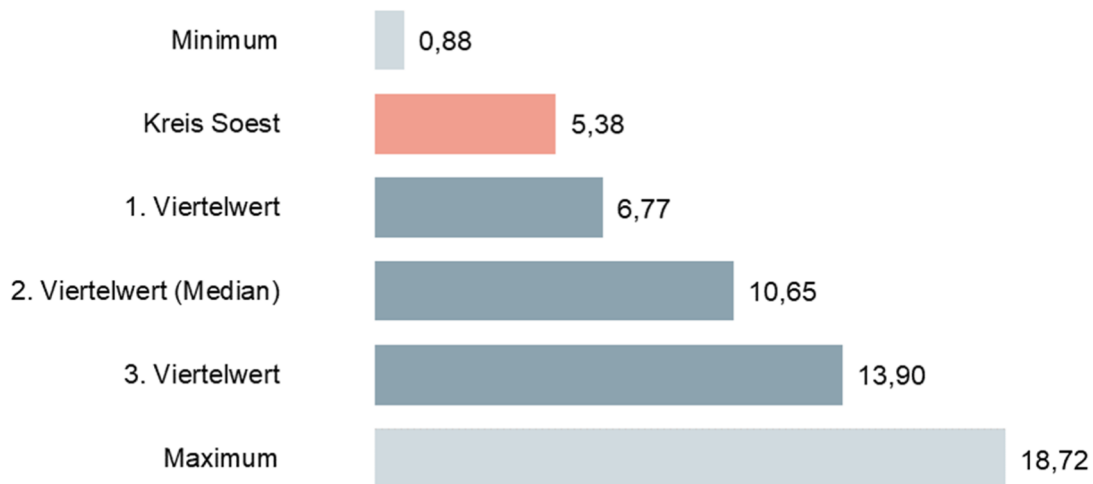
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	21.961.564	
Abrechnungssummen	22.363.494	
Summe der Unterschreitungen	1.017.017	4,6
Summe der Überschreitungen	584.084	2,7
Summe der Abweichungen absolut	1.601.101	7,3

Die obige Tabelle wertet einen Zeitraum von drei Jahren aus. Im Vergleichsjahr 2020 hat der **Kreis Soest** 60 Maßnahmen mit mehr als 75.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von rund 937.000 Euro. In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge

⁵⁴ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

ein. D.h., Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Die sich daraus jeweils ergebenden Abweichungen berücksichtigen wir stattdessen in Summe. In den interkommunalen Vergleich ordnet sich der Kreis damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen. Diese verteilen sich wie folgt:



Der Kreis Soest gehört 2020 zu dem Viertel der Vergleichskreise mit den niedrigsten prozentualen Abweichungen vom Auftragswert. Im Vergleichsjahr 2019 und nach den vorliegenden Werten für 2021 zeigt sich jedoch ein anderes Bild. In diesen Jahren erreichen mehr als die Hälfte der Kreise geringere Abweichungen als der Kreis Soest.

Auftragsänderungen bearbeitet der Kreis dabei häufig mittels förmlicher Nachträge. 2019 und 2020 nehmen diese nur einen geringen Einfluss auf die Abweichungen. Konkret bezieht sich dies auf den prozentualen Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen sowie das prozentuale Verhältnis zu den Auftragswerten. Allerdings nehmen Umfang und Bedeutung der Nachträge tendenziell zu. Nach den nicht vollständig verfügbaren Vergleichswerten für 2021 ordnet sich der Kreis Soest deutlich in die Hälfte der Vergleichskreise mit den höheren prozentualen Abweichungen ein.

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können insbesondere bei Baumaßnahmen kaum verhindert werden. Allerdings kann der Kreis Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Auftragsänderungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese Unterlagen bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Auftragsänderungen kommen kann. Der Kreis sollte diese daher möglichst sorgfältig und detailliert erstellen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Abweichungen vom Auftragswert begrenzen zu können. Die zunehmende Relevanz der Abweichungen kann ein Indiz dafür sein, dass der Kreis in diesem Bereich noch Verbesserungspotenzial hat.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte die Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert möglichst geringhalten. Dazu sollte er prüfen, ob für die Erstellung der Leistungsbeschreibungen ausreichend zeitliche und personelle Ressourcen bereitstehen.

Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Abweichungen vom Auftragswert kann ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen leisten. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

7.7.2 Organisation des Nachtragswesens

➔ **Feststellung**

Der Kreis Soest hat sinnvolle Regelungen für die Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen getroffen. Die Vergabemanagementsoftware bietet in Verbindung mit der Finanzsoftware die Möglichkeit für eine systematische Auswertung des Nachtragswesens. Diese nutzt der Kreis allerdings noch nicht vollumfänglich aus.

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.*

In seiner Dienstanweisung zur Durchführung von Vergabeverfahren macht der **Kreis Soest** auch Vorgaben zur Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen. Die Zuständigkeit liegt danach bei den Fachabteilungen bzw. dem zentralen Einkauf. Dies beinhaltet auch die Entscheidung, ob es sich um eine unwesentliche Änderung handelt und deshalb eine erneute Ausschreibung entfallen kann. Der Kreis gibt dazu als Beurteilungshilfe konkrete prozentuale

Wertgrenzen für die verschiedenen Leistungsarten vor. Die Fachabteilung bzw. der Zentrale Einkauf hat zudem die sachliche und rechnerische Notwendigkeit der Nachträge zu prüfen, zu begründen und in den Vergabeunterlagen zu dokumentieren.

Darüber hinaus schreibt der Kreis eine Beteiligung seiner Rechnungsprüfung vor. Der Zentrale Einkauf bzw. die Fachabteilungen haben dazu Nachtrags- und Anschlussaufträge vor Auftragserteilung dem Rechnungsprüfungsamt zuzuleiten. Dies gilt für alle Abweichungen, die einzeln oder in Summe einen Netto-Auftragswert in Höhe von mindestens 5.000 Euro ausmachen. Durch diese Vorgabe unterstützt der Kreis rechtssichere und wirtschaftliche Beschaffungen auch in der dem eigentlichen Vergabeverfahren nachgelagerten Ausführungsphase.

Der Zentrale Einkauf und die Fachabteilungen dokumentieren Nachträge im Vergabemanagementsystem. Die Nachträge sind darin mit den Hauptaufträgen verknüpft. Die beteiligten Stellen haben dadurch die Möglichkeit, aktuelle Auswertungen zum Stand und Umfang der Auftragsänderungen vorzunehmen. Das Rechnungsprüfungsamt führt dazu ergänzend eine interne Liste. Diese enthält auch relevante Daten aus dem Finanzsystem des Kreises. Dadurch kann die Rechnungsprüfung – sofern die Auszahlungen buchungstechnisch eindeutig zugeordnet sind – auch Auswertungen zu den Abweichungen zwischen der Schlussrechnung und der Auftragssumme durchführen. Dies erfolgt derzeit stichprobenweise. Eine systematische Auswertung im Sinne eines Nachtragsmanagements hat der Kreis damit noch nicht umgesetzt. Dies beinhaltet eine regelmäßige Auswertung des Umfangs der Nachträge. Dies könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern. Eine weitere Auswertemöglichkeit besteht hinsichtlich der beteiligten Unternehmen. Daraus könnte der Kreis Erkenntnisse zu Bieterstrategien gewinnen. Ein derartiges Nachtragsmanagement ist insbesondere deshalb sinnvoll, da die örtliche Rechnungsprüfung regelmäßig erst zu einem späten Zeitpunkt im Vergabeverfahren tätig wird.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte seine derzeit vorgenommenen nachträglichen Auswertungen der Vergaben zu einem zentralen Nachtragsmanagement ausbauen. Dazu gehört eine systematische Auswertung der Auftragsänderungen und Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen.

7.8 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit der Kreis die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in dem Kreis Soest liefern.

➔ **Feststellung**

Der Kreis Soest hat die betrachteten Baumaßnahmen gesetzeskonform durchgeführt. Durch die beabsichtigte Integration weiterer Bearbeitungsschritte in sein Vergabemanagementsystem kann er die bereits gute Dokumentation weiter verbessern.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

7.9 Anlage: Ergänzende Tabellen

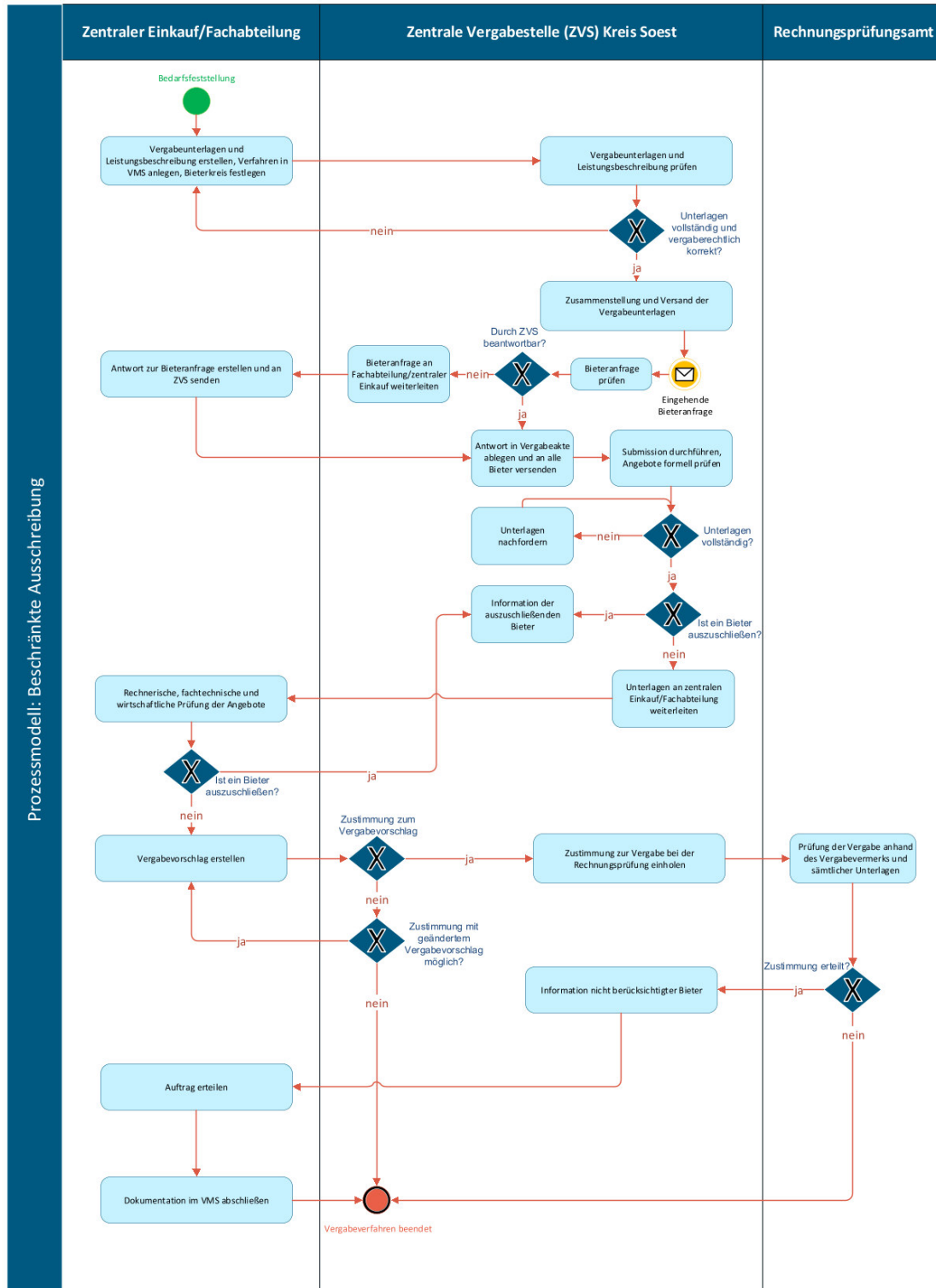
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - [Vergabewesen]

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Der Kreis Soest bezieht das Rechnungsprüfungsamt in seine Vergabeverfahren und die Bearbeitung von Nachträgen ein. Die örtliche Rechnungsprüfung wird allerdings regulär erst zu einem späten Zeitpunkt im Verfahren tätig. Bei Direktaufträgen sieht der Kreis keine regelmäßige Beteiligung vor.	263	E1.1	Der Kreis Soest sollte prüfen, auch bei Beschaffungen im Wege des Direktauftrags eine Beteiligung der Rechnungsprüfung vor Auftragserteilung vorzusehen. Er kann dies auf stichprobenhafte Prüfungen beschränken.	264
			E1.2	Der Kreis Soest sollte eine zumindest stichprobenweise Beteiligung der Rechnungsprüfung vor Veröffentlichung der Antragsunterlagen prüfen. Dies kann insbesondere die Erstellung belastbarer und rechtsfehlerfreier Leistungsverzeichnisse unterstützen.	264
Allgemeine Korruptionsprävention					
F2	Der Kreis Soest geht präventiv gegen Korruption vor. Die dafür zugrundeliegenden Regelungen sind allerdings teilweise veraltet.	269	E2.1	Der Kreis Soest sollte wie geplant seine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention überarbeiten und aktualisieren. Die Analysen und Hinweise zur Compliance und Integrität im Prüfbericht der örtlichen Rechnungsprüfung zum Jahresabschluss 2020 können dafür eine gute Grundlage sein.	270
			E2.2	Der Kreis Soest sollte die korruptionsgefährdeten Organisationseinheiten und Aufgabenbereiche wie geplant aktuell festlegen und einen Gefährdungsatlas erstellen. Er kommt damit einer gesetzlichen Verpflichtung nach und schafft eine Entscheidungsbasis für gezielte Präventionsmaßnahmen.	270
			E2.3	Der Kreis Soest sollte prüfen, seiner Veröffentlichungspflicht gem. § 7 KorruptionsbG künftig im Kreistagsinformationssystem nachzukommen. Er könnte dadurch Transparenz und Bürgerfreundlichkeit weiter verbessern.	271

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E2.4	Der Kreis Soest sollte gem. § 12 KorruptionsbG eine verstärkte Rotation der Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen prüfen. Sofern er dies aus zwingenden Gründen nicht umsetzen kann, hat er Maßnahmen zur Kompensation der Korruptionsgefahr zu treffen und zu dokumentieren. Der Kreis hat zudem die Bezirksregierung Arnsberg als zuständige Aufsichtsbehörde darüber zu unterrichten.	271
			E2.5	Der Kreis Soest sollte die Funktion einer oder eines Korruptionsschutzbeauftragten als zentrale Anlaufstelle in allen Fragen der Korruptionsbekämpfung und -prävention einrichten.	271
			E2.6	Der Kreis Soest sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.	272
Sponsoring					
F3	Der Kreis Soest verfügt über keine Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen.	272	E3.1	Der Kreis Soest sollte für die Annahme von Sponsoringleistungen verbindliche Rahmenbedingungen festlegen. Dies kann durch eine eigene Dienstanweisung oder eine Ergänzung der Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erfolgen.	273
			E3.2	Der Kreis Soest sollte einen Muster-Sponsoringvertrag erstellen. Als Hilfestellung für die Beteiligten und zur Vereinheitlichung der Sponsoringvereinbarungen sollte er die Nutzung des Vertrages verbindlich vorgeben.	274
			E3.3	Der Kreis Soest sollte seine Sponsoringaktivitäten für die Öffentlichkeit erkennbar machen. Dazu sollte er einen jährlichen Bericht über die erhaltenen Sponsoringleistungen erstellen. Diesen kann er dem Kreistag zur Kenntnis geben und in geeigneter Form veröffentlichen.	274
Bauinvestitionscontrolling					
F4	Der Kreis Soest setzt bereits wesentliche Elemente eines systematischen Bauinvestitionscontrollings in der täglichen Praxis um. Er hat die dabei einzuhaltenden Geschäftsprozesse allerdings nicht verbindlich vorgegeben.	275	E4	Der Kreis Soest sollte prüfen, seine bewährten Verfahrensweisen zur systematischen Bedarfsfeststellung und Planung von Baumaßnahmen in ein formales Gerüst einzubetten. Dazu könnte er eine zentrale Stelle für die	276

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				Prozesssteuerung bereits im Vorfeld der Umsetzung einer Baumaßnahme einsetzen.	
Nachtragswesen					
F5	Beim Kreis Soest liegen die Abweichungen vom Auftragswert in den Vergleichsjahren 2019 und 2020 auf einem niedrigen Niveau. Sie steigen allerdings tendenziell an und sind nach den vorläufigen Vergleichswerten für 2021 höher als bei den meisten Vergleichskreisen.	277	E5	Der Kreis Soest sollte die Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert möglichst geringhalten. Dazu sollte er prüfen, ob für die Erstellung der Leistungsbeschreibungen ausreichend zeitliche und personelle Ressourcen bereitstehen.	279
F6	Der Kreis Soest hat sinnvolle Regelungen für die Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen getroffen. Die Vergabemanagementsoftware bietet in Verbindung mit der Finanzsoftware die Möglichkeit für eine systematische Auswertung des Nachtragswesens. Diese nutzt der Kreis allerdings noch nicht vollumfänglich aus.	279	E6	Der Kreis Soest sollte seine derzeit vorgenommenen nachträglichen Auswertungen der Vergaben zu einem zentralen Nachtragsmanagement ausbauen. Dazu gehört eine systematische Auswertung der Auftragsänderungen und Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen.	280
Maßnahmenbetrachtung					
F7	Der Kreis Soest hat die betrachteten Baumaßnahmen gesetzeskonform durchgeführt. Durch die beabsichtigte Integration weiterer Bearbeitungsschritte in sein Vergabemanagementsystem kann er die bereits gute Dokumentation weiter verbessern.	280	E7.1	Der Kreis Soest sollte bei der Information über beabsichtigte beschränkte Ausschreibungen auf seiner Homepage die aufgeführte Rechtsgrundlage an die aktuelle Gesetzeslage anpassen.	
			E7.2	Der Kreis Soest sollte die Beteiligung der Rechnungsprüfung auch bei Nachtragsaufträgen in seinem Vergabemanagementsystem dokumentieren.	
			E7.3	Der Kreis Soest sollte sicherstellen, dass die Unterrichtung der unterlegenen Bieter zeitnah nach der Zuschlagserteilung erfolgt.	

**Darstellung Prozessablauf: Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bau-
leistung**



8. Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

8.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreis Soest 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 Soest ist für die Unterhaltung von rund 6,2 Mio. qm Verkehrsfläche zuständig. Dabei befindet sich ein Anteil von über 90 Prozent der Flächen außerhalb der Ortsdurchfahrten. Diese ist der höchste Anteil in der Vergleichsgruppe. Weil die Flächen kostengünstiger zu unterhalten sind als Flächen innerhalb der Ortsdurchfahrten wirkt sich dies auf die Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen aus.

Zu seinen Verkehrsflächen hat der Kreis Soest eine grundsätzlich gute Datenlage. Die für die Prüfung erforderlichen Daten konnte der Kreis zur Verfügung stellen. Dabei ist die eingesetzte Straßendatenbank veraltet. Der Kreis Soest strebt die Verbesserung der Datenlage an und will die eingesetzte Software ersetzen. Die entsprechenden Beauftragungen sind bereits erteilt. Hiermit einher gehen sollte auch eine Digitalisierung des Aufbruchmanagements und der Verarbeitung von Schadensmeldungen aus den regelmäßigen Streckenkontrollen.

Für die wirtschaftliche Steuerung der Erhaltungsmaßnahmen fehlt dem Kreis Soest eine weitere angemessene Detaillierung seiner Kostenrechnung im Bauhof. Ebenso könnte der Kreis die formulierten Ziele und Kennzahlen messbar gestalten. In Verbindung mit detaillierteren Kosteninformationen könnte der Kreis damit Erhaltungsmaßnahmen auch aus dem Blickwinkel der Wirtschaftlichkeit bewerten und steuern.

Für das Jahr 2023 beauftragte der Kreis Soest eine erneute Zustandsbewertung seiner Straßen mittels des messtechnischen Verfahrens. Die Ergebnisse dieser Zustandserfassung sollte der Kreis Soest für die Überprüfung der bilanziellen Werte des Verkehrsflächen-Vermögens verwenden. In diesem Zuge sollte der Kreis auch sicherstellen, dass die Datenstrukturen in der Anlagenbuchhaltung mit den Informationen in der Straßendatenbank kongruieren.

Die Altersstruktur der Kreisstraßen ist ausgeglichen. Dabei hat sich der Kreis Soest für eine kurze Gesamtnutzungsdauer entschieden. Der tatsächliche Zustand auf der Basis der Zustandserfassungen 2018 und 2021 ist etwas schlechter, als die bilanzielle Nutzungsdauer erwarten lässt. Um dies näher zu bewerten, sollte der Kreis zunächst die Ergebnisse der erneuten Zustandserfassung in 2023 abwarten.

Die Ergebnisse der Zustandserfassung bilden auch die Basis für die Steuerung der Erhaltungsmaßnahmen in den nächsten Jahren. Bislang unterschreiten die Aufwendungen für die Unterhaltung je qm mit 0,69 Euro im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2021 den Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen von 1,30 Euro je qm. Dabei verschieben

sich bei dem Kreis Soest die Aufwendungen für Instandsetzungsmaßnahmen zu den Reinvestitionen. In Übereinstimmung mit dem zweiten NKF-Weiterentwicklungsgesetz bewertet der Kreis die Erneuerung von Decken- und Binderschichten als Investitionsmaßnahmen. Die Ergebnisse der Zustandserfassung 2023 werden daher verdeutlichen, ob der Kreis seine Kreisstraßen auskömmlich unterhält. Aus den Ergebnissen sollte der Kreis die jeweiligen Erhaltungsmaßnahmen für das gesamte Kreisstraßen-Netz planen und priorisieren.

Die bisherigen Reinvestitionen blieben deutlich unterhalb des Werteverzehrs. Im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2020 reinvestiert der Kreis rund 67,6 Prozent des Werteverzehrs. Dies führt zu einem Werteverlust des Verkehrsflächen-Vermögens. Es ist unter der Bilanzzeile Straßen, Wege, Plätze und Verkehrslenkungsanlagen bilanziert und sinkt seit der Eröffnungsbilanz um 26,2 Prozent ab. Nicht nur aus dem Blickwinkel des Werteverzehrs reichen die Reinvestitionen nicht aus. Auch flächenmäßig bleiben diese zu einem durchschnittlich notwendigen Werterhalt von 2,5 Prozent der Verkehrsfläche pro Jahr mit 0,9 Prozent im jährlichen Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2021 zurück. Der Kreis Soest muss daher seine Investitionstätigkeit erhöhen, um den substanziellen Wert seines Verkehrsflächen-Vermögens zu erhalten.

Straßenbegleitgrün

Für die Pflege und Unterhaltung der 4,7 Mio. qm Straßenbegleitgrün setzt der Kreis Soest rund 1,7 Mio. Euro in 2020 ein. Dieser finanzielle Einsatz übersteigt den Median der Vergleichsgruppe. Allerdings führen bei dem Kreis Soest eine höhere absolute Anzahl von Bäumen im Straßenbegleitgrün und ein höherer Anteil der Flächen mit Sträucher und Gehölzen zu vergleichsweise höheren Aufwendungen je qm Straßenbegleitgrün.

Die Pflege des Straßenbegleitgrüns steuert der Kreis gut. Der Kreis Soest verfügt über eine gute Datenlage, die ebenfalls durch den Einsatz der neuen Straßendatenbank weiter verbessert werden soll. Für die Pflegearbeiten definiert der Kreis Pflegestandards, die sich nach den Anforderungen der Verkehrssicherheit richten.

In den letzten Jahren sind die Aufwendungen für die Pflege der Straßenbäume besonders gestiegen. Hier führen die klimatischen Rahmenbedingungen und Folgen wie zum Beispiel die Beseitigung der Eichenprozessionsspinner zu höheren Aufwendungen.

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.

8.3.1.1 Datenlage

- Der Kreis Soest konnte die Daten für die überörtliche Prüfung bereitstellen. Mit der Einführung einer neuen Straßendatenbank strebt der Kreis auch die Verbesserung der Datenlage an.

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 Soest** konnte die im Rahmen der Prüfung erhobenen Daten zur Verfügung stellen. Dabei stellen diese einen Mindestbestand dar, um die Erhaltung der Kreisstraßen zielgerichtet zu steuern. Unabhängig von den für diese Prüfung erforderlichen Daten erhebt der Kreis weitere Informationen für die Steuerung der Erhaltung seiner Verkehrsflächen.

Die Flächen der Kreisstraßen in seiner Unterhaltungspflicht konnte der Kreis ermitteln. Dabei konnte der Kreis unterscheiden, ob sich die Flächen der Kreisstraßen innerhalb oder außerhalb der Ortsdurchfahrten befinden. Der Kreis Soest verfügt über die Daten zu den instandgesetzten und erneuerten Flächen der Jahre 2017 bis 2021.

Alle drei Jahre erhebt der Kreis Soest in Eigenregie den Zustand seiner Kreisstraßen. Die letzte Zustandserfassung erfolgte in 2021. Zuvor erfolgte die Zustandserfassung in 2018. Die Ergebnisse dieser beiden Zustandserfassungen sind in dieser Prüfung berücksichtigt. In 2023 wird der Kreis Soest den Straßenzustand der Fahrbahnen durch ein Ingenieurbüro mit dem messtechnischen Verfahren erneut analysieren lassen.

Die Aufwendungen für die Erhaltung der Kreisstraßen sind bekannt. Dabei kann der Kreis Soest unterscheiden, ob der Baubetriebshof oder Dritte die Erhaltungsmaßnahmen durchgeführt haben. Eine Differenzierung nach der Art der Erhaltungsmaßnahme (betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung) ist dem Kreis Soest noch nicht möglich.

Spezielle bilanzielle Daten zur Verkehrsfläche hat der Kreis ab 2015 für diese Prüfung erhoben. Für die Vorjahre wurden die Vermögenswerte in Abstimmung mit der gpaNRW nicht weiter differenziert.

8.3.1.2 Straßendatenbank

→ Feststellung

Der Kreis Soest setzt aktuell eine veraltete Straßendatenbank ein und wird diese ersetzen. Bei den Prozessen des Aufbruchmanagements und der Streckenkontrollen bestehen Verbesserungsmöglichkeiten.

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 Soest** setzt aktuell eine Straßendatenbank ein, um die Steuerung der Erhaltung seiner Verkehrsflächen zu unterstützen. Die Datenbank ist jedoch veraltet und bietet nicht die erforderlichen Funktionalitäten. Daher beschafft der Kreis derzeit eine neue Software. Bisher verfügt der Kreis in der Straßendatenbank über die wesentlichen Daten. Die Informationen sollen auch in der zukünftigen Datenbank mindestens verarbeitet werden können. Hierzu zählen:

- Leitdaten wie z. B. Netzknoten und Abschnitte der Kreisstraßen,
- Funktionsdaten,
- Angaben zur Anordnung und Abmessung der Verkehrsflächen,
- bei neueren oder aktuell erneuerten Verkehrsflächen Daten zu dem Aufbau der Kreisstraßen, wie z. B. dem Oberbau, der Bauklasse und Bauweise.

Der Kreis Soest erfasst die Daten zu den Verkehrsflächen differenziert nach Flächenarten wie z. B. Fahrbahnen, Geh- und Radwegen sowie Bushaltestellen. Bei geographisch relevanten oder baulichen Veränderungen aktualisiert der Kreis die Daten in der Straßendatenbank. Derzeit erfolgt dies in der veralteten Straßendatenbank nicht mehr. Nach dem Softwarewechsel will der Kreis die Angaben in der neuen Straßendatenbank nacherfassen.

Alle drei Jahre erhebt der Kreis Soest den Zustand der Kreisstraßen. Hierzu teilen sich vier Tiefbauingenieure die zu befahrenden Kreisstraßen auf. Nach festgelegten Kriterien und anhand vorgegebener Muster erfasst der Kreis die Zustände der Straßen. Aus den Ergebnissen leitet der Kreis ein Infrastrukturprogramm ab. Dabei priorisiert der Kreis für investive Erneuerungen die Kreisstraßen der Zustandsklasse 5. Die Verkehrsbedeutung berücksichtigt der Kreis bei der Priorisierung ebenfalls.

Neben den wiederkehrenden Zustandserfassungen befährt der Baubetriebshof des Kreises Soest regelmäßig die Verkehrsflächen in einem Abstand von 14 Tagen. Dies erfolgt mit dem Ziel, Störungen der Verkehrssicherheit sowie Schäden an den Kreisstraßen aufzunehmen. Die Prozesse der Streckenbefahrungen hat der Kreis in einer Dienstanweisung geregelt. Die Schäden erfasst der Baubetriebshof in Berichtsblättern, die an die Abteilung 66 weitergegeben werden. Kleinere Schäden beseitigt der Baubetriebshof direkt vor Ort. Für die verbleibenden Schäden stimmen der Baubetriebshof und die Abteilung 66 die jeweilig erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen ab und priorisiert diese.

Um zu verhindern, dass in gerade erneuerten Straßen Aufbrüche für die Erneuerung der Versorgungsleitungen erfolgen, koordiniert der Kreis Soest die eigenen sowie die Baumaßnahmen der Versorgungsunternehmen.

Der Prozess des Aufbruchmanagements ist bisher nicht schriftlich festgelegt. Die Aufbrüche werden auch nicht in der Straßendatenbank erfasst. Der Kreis Soest verwaltet die Aufbrüche in Papierform. In der neuen Straßendatenbank möchte der Kreis die Verwaltungsprozesse wie

zum Beispiel die Beantragung und Genehmigung der Aufbrüche, verkehrsrechtliche Anordnungen, die Aufnahme des Ausgangszustands oder Dokumentationen der Kontrollen digital verarbeiten.

Für die Baumaßnahmen definiert der Kreis Soest einheitliche Standards zu der Wiederherstellung der Flächen. Diese konkretisiert der Kreis in den Aufbruchsgenehmigungen. Eine Foto-Dokumentationspflicht der Antragssteller vor Baubeginn setzt der Kreis aktuell noch nicht ein.

Alle Aufbrüche kontrolliert der Kreis Soest regelmäßig während der Bauausführung im Zuge der regelmäßigen Streckenbefahrungen. Zielgerichtete Kontrollen führt der Kreis zur Abnahme und kurz vor Ablauf der Gewährleistungsfrist durch. Durch den Breitbandausbau stehen derzeit besonders viele Aufbrüche unter anderen für die Hausanschlüsse an. Daher kann der Kreis die Aufbrüche bei unveränderter Personalausstattung derzeit nur stichprobenhaft kontrollieren. Bei den Kontrollen dokumentiert der Kreis die geleisteten Arbeiten und den Zustand der Aufbruchstellen. Bei Mängeln dokumentiert der Kreis die Mängel mit Fotografien. Von den Versorgungsunternehmen fordert der Kreis Soest Verdichtungsnachweise an.

Zukünftig erwägt der Kreis Soest den Straßenaufbau bei den Aufbruchstellen in der neuen Straßendatenbank zu erfassen. Dafür müssten die Streckenkontrolleure den Schichtaufbau fotografieren und die Aufbaudaten dokumentieren.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte die bereits begonnene Einführung einer neuen Straßendatenbank umsetzen und die Datenqualität und Datennutzung weiter verbessern. Hierzu zählen auch die angestrebte digitale Bearbeitung der Aufbrüche und der Ergebnisse aus den Streckenkontrollen. Vor der Digitalisierung sollte der Kreis Soest überprüfen, ob die Prozesse weiterhin ideal strukturiert sind und diese verbindlich dokumentieren.

8.3.1.3 Kostenrechnung

➔ **Feststellung**

Der Kreis Soest kann die Aufwendungen nach der Art der Erhaltungsmaßnahmen seiner Kreisstraßen nicht näher unterscheiden. Hierzu fehlen dem Kreis differenziertere Strukturen in einer Kostenrechnung.

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.

Der **Kreis Soest** konnte für diese überörtliche Prüfung auswerten, wie hoch die Aufwendungen für die Erhaltung insgesamt sind. Differenzierte Auswertungen nach der Art der Erhaltungsmaßnahmen sind nicht möglich. Der Kreis Soest erhebt im Baubetriebshof die Kosten für die Unterhaltung auf der Basis von Stundenaufschreibungen. Anhand der jeweiligen Vollkosten je Arbeitsstunde kann der Kreis die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung abschätzen. Die Kosten für die Steuerung der Erhaltungsmaßnahmen in der Abteilung 66 sind dabei nicht enthalten. In dieser überörtlichen Prüfung werden diese Kosten über die Pauschalwerte der Kosten eines Arbeitsplatzes der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGST) hinzugerechnet.

Für die Steuerung der Wirtschaftlichkeit ist es unabdingbar, die Kosten für die Erhaltung der Verkehrsflächen zu kennen. Dabei sollte sich der Detailierungsgrad der Strukturen der Kostenrechnung nach den Anforderungen der Abteilung 66 und dem Grundsatz „so viel wie nötig und so wenig wie möglich“ ausrichten. Eine Grundlage hierfür sind die im Rahmen der überörtlichen Prüfung abgefragten Daten.

Der Kreis könnte in einer ersten Stufe zumindest die Kosten für die jeweiligen Maßnahmen der Verkehrsflächenenerhaltung (betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und konsumtive Instandsetzungsmaßnahmen) unterscheiden. In einer weiteren Stufe könnte der Kreis diese Kosten nach den Kreisstraßen innerhalb und außerhalb der Ortsdurchfahrten oder sogar nach den einzelnen Kreisstraßenabschnitten differenzieren. Hierdurch käme der Kreis Soest in die Lage, die Kosten für die Erhaltung der Kreisstraßen gezielt auszuwerten und auf dieser Basis den Ressourcenbedarf detaillierter zu bestimmen.

Die Ergebnisse aus dieser Kostenrechnung sollte der Kreis Soest dann mit den Daten in der Straßendatenbank verknüpfen. Dies verschafft dem Kreis dann die Möglichkeit für zusammenhängende Analysen, die zum Beispiel neben dem Zustand der Straßen oder der verkehrlichen Bedeutung auch wirtschaftliche Überlegungen enthalten.

→ Empfehlung

Der Kreis Soest sollte angemessene Kostenrechnungsstrukturen aufbauen. Diese sollten Entscheidungen zur Erhaltung der Kreisstraßen auch unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit unterstützen. Wie geplant, sollte der Kreis diese Informationen mit der Straßendatenbank verknüpfen.

8.3.1.4 Strategische Steuerung und operatives Controlling

→ Feststellung

Der Kreis Soest formuliert Ziele und Kennzahlen für die strategische Steuerung. Sie sind jedoch nicht konkret, messbar und beinhalten keine wesentliche Steuerungsrelevanz.

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 Soest** beschloss erstmalig im Jahr 2010 das Zukunftskonzept 2020. Eines der strategischen Ziele hierin lautet, dass der Kreis den Wirtschaftsstandort Kreis Soest vernetzen und stärken will. Hieraus ergibt sich das operative Ziel 03.05, die Verkehrsinfrastruktur des Kreisstraßennetzes aufrecht zu halten und zu verbessern. Hierfür galt der Zielwert, dass sämtliche bis 2017 geplante Maßnahmen begonnen oder umgesetzt werden sollten. In einer Zwischenbilanz im Jahr 2018 kontrolliert der Kreis die Umsetzung mit dem Ergebnis, dass von den 27 geplanten Baumaßnahmen nur wenige vollständig abgeschlossen werden konnten. Nun soll eine eingerichtete Arbeitsgruppe das Zukunftskonzept 2030 erarbeiten.

Neben diesen übergeordneten Zielbeschreibungen stellt der Kreis Soest im Haushalt weitere Ziele dar. So will der Kreis Soest im Entwurf des Haushaltsplanes 2023 ab 2022 zehn Fahrbahnerneuerungen durchführen. Ab 2023 plant der Kreis einen Investitionsbedarf von 125 Prozent der Abschreibungen des Jahres 2018. In einem aktualisierten Infrastrukturprogramm für das Jahr 2023 plant der Kreis die entsprechenden Investitionsmaßnahmen. Dabei umfasst dies Investitionen von 3,75 Mio. Euro. Die Abschreibungen für die Verkehrsflächen betragen in 2018 4,21 Mio. Euro, sodass der Zielwert bereits planerisch nicht erreicht werden kann. In dem derzeit vorbereiteten Infrastrukturprogramm 2024 erhöht der Kreis die geplanten Maßnahmen auf ein Volumen oberhalb des Werteverzehrs.

Der Kreis Soest sollte auf der Basis der Ergebnisse der für das Jahr 2023 geplanten Zustandserfassung seiner Straßen das Infrastrukturprogramm 2025 aufstellen. In diesem Programm sollte der Kreis dann die erforderlichen Investitionsmaßnahmen eng an den Zustandsdaten orientieren. Dabei bietet es sich an, auf dieser Basis zum Beispiel folgende kennzahlengestützte Ziele und Kennzahlen zu definieren:

- Alle Kreisstraßen mit einer durchschnittlichen täglichen Verkehrsbelastung von X dürfen maximal einen Zustandswert von Y haben.
- In 2030 soll keine Fahrbahn einen schlechteren Zustandswert als X haben.
- Bis zum Jahr 2030 sollen die Straßen in der Zustandsklasse 5 einmal instand gesetzt worden sein.
- Der flächengewichtete Zustandswert der Kreisstraßen soll nicht schlechter sein als X.

Aus den Zielen und Kennzahlen ergeben sich dann konkrete Mengen und der dazugehörige Finanz- und Personalbedarf. Dabei sollten sich die Kennzahlen auf die Ziele der Gesamtstrategie beziehen. Die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen aber auch die tatsächlichen Kapazitäten zur Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen muss der Kreis Soest bei der Zielsetzung ebenfalls berücksichtigen. Über die Umsetzung der Ziele sollte der Kreis regelmäßig berichten und gegebenenfalls nachsteuern.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte basierend auf den Ergebnissen der geplanten Zustandserfassung konkrete Ziele und messbare Kennzahlen definieren. Dabei sollte der Kreis dabei auch die vorhandenen finanziellen und personellen Ressourcen zur Umsetzung der daraus resultierenden Maßnahmen berücksichtigen.

8.3.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

→ **Feststellung**

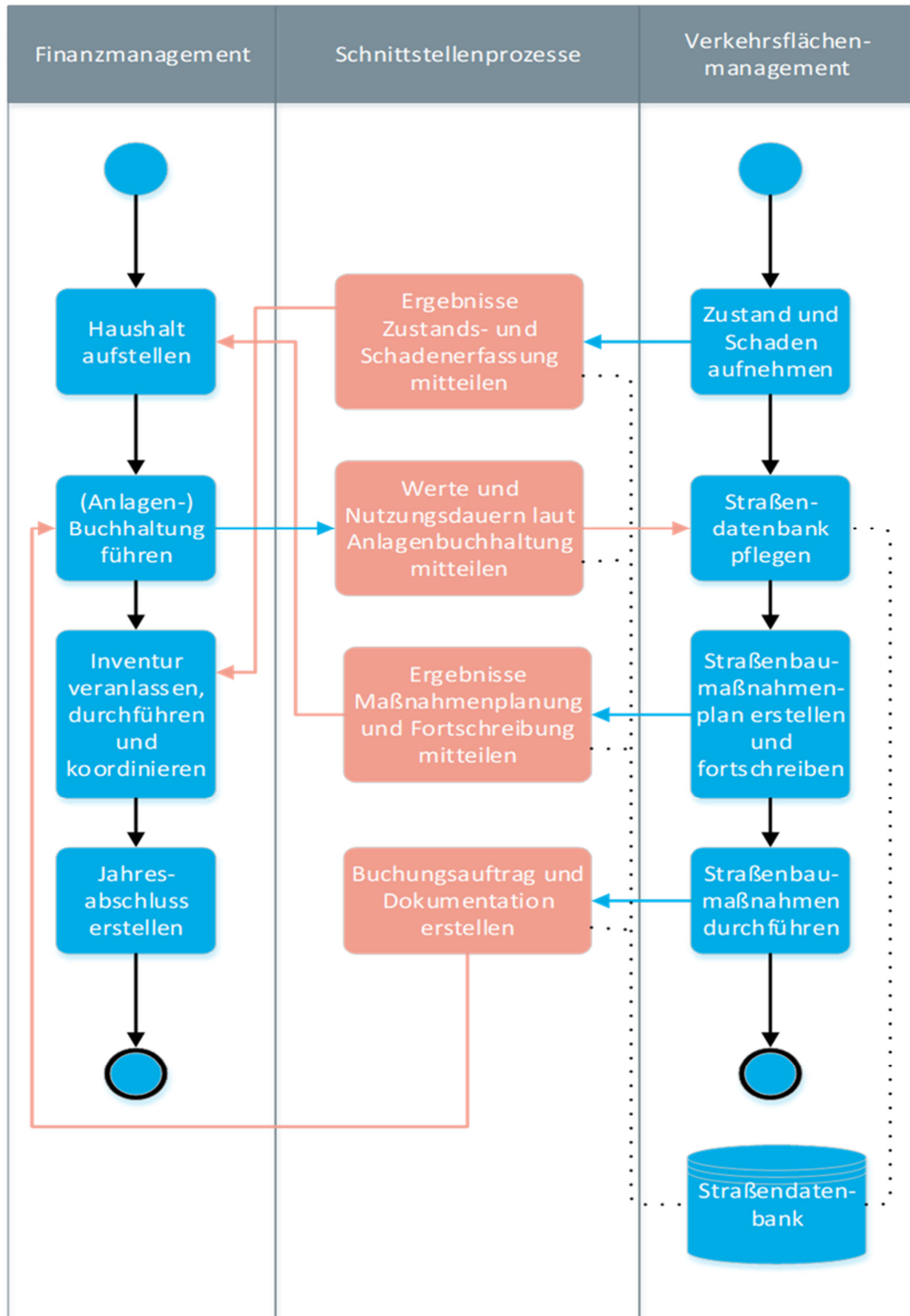
Die Schnittstellen zwischen Kämmerei und Abteilung 66 – Straßenwesen – beim Kreis Soest sind funktional und gut geregelt. Durch den weiteren Abgleich des Datenbestands und die körperliche Inventur auf Basis der Zustandserfassung 2023 werden sich die Prozesse weiter verbessern.

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



Der **Kreis Soest** verwaltet die bilanziellen Daten zu dem Straßenvermögen in dem kommunalen Finanzverfahren. Die technischen Daten hinterlegt der Kreis bislang in der Straßendatenbank. Die ursprünglichen Anlagegüter im Finanzverfahren und die Daten in der Straßendatenbank lassen sich jedoch nicht vollständig eindeutig einander zuordnen. Dies ist eine wichtige Voraussetzung, um die bilanziellen Auswirkungen von Erhaltungsmaßnahmen zu berücksichtigen. Aktuell bildet der Kreis bei der Buchung investiver Maßnahmen die Straßenabschnitte in der Anlagenbuchhaltung neu. Hierbei achtet der Kreis Soest darauf, dass eine Zuordnung der Anlagegüter zu den Straßenabschnitten möglich ist. Mit der Einführung der neuen Straßendatenbank will der Kreis Soest auch die Übereinstimmung zwischen der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung weiter sicherstellen und jährlich überprüfen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte die Daten weiter so abstimmen, dass eine Zuordnung und ein regelmäßiger Abgleich des Datenbestands zwischen der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung möglich ist.

Im Rahmen der Haushaltsplanung und -ausführung stimmen sich die Kämmerei und die Abteilung 66 zu geplanten Baumaßnahmen ab. Hierzu gibt es einen abgestimmten Haushaltsplanungs-Prozess. Auch unterjährige Anpassungen und deren finanzielle Auswirkungen werden bei Bedarf koordiniert. In buchhalterischen Fragen erfolgt bei Bedarf die Abstimmung zwischen den beiden Abteilungen. Auf Anforderung stellt die Abteilung 66 der Kämmerei die notwendigen buchungsbegleitenden Unterlagen zur Verfügung.

Im Zuge des Jahresabschlusses gleicht der Kreis Soest aktuell den Bestand der Daten in der Straßendatenbank und in der Anlagenbuchhaltung noch nicht miteinander ab. Diesen Abgleich will der Kreis Soest zukünftig regelmäßig vornehmen.

→ **Feststellung**

Im Jahr 2020 überprüft der Kreis Soest im Rahmen einer Inventur die Werte der Grundstücke des Infrastrukturvermögens. Eine Bewertung des Verkehrsflächen-Vermögens auf der Basis der Ergebnisse einer Zustandserfassung nimmt der Kreis Soest dabei nicht vor.

Die gesetzliche Verpflichtung, körperliche Vermögensgegenstände durch eine körperliche Bestandaufnahme zu erfassen und zu bewerten, ergibt sich aus § 91 GO NRW. Mit Gültigkeit bis zum 31. Dezember 2018 regelte § 28 Gemeindehaushaltsverordnung NRW (GO NRW) hierzu, dass hierzu mindestens alle fünf Jahre eine körperliche Inventur durchzuführen ist. Mit der Einführung der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) veränderte sich das Erfordernis bei körperlich unbeweglichen Vermögensgegenständen auf den Zeitraum von bis zu zehn Jahren.

Der Kreis Soest hat die Haushaltsausführung zum 01. Januar 2007 auf die doppelte Buchführung nach dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement umgestellt. Die oben aufgeführten gesetzlichen Regelungen erforderten damit spätestens zum Abschlussstichtag 31. Dezember 2011 eine erste, zum Abschlussstichtag 31. Dezember 2016 die zweite und zum 31. Dezember 2021 eine dritte körperliche Inventur. Spätestens nach dem 31. Dezember 2018 wäre auch nach den Regelungen der KomHVO NRW eine erste körperliche Inventur erforderlich gewesen.

Für die Organisation und Durchführung der körperlichen Inventur ist bei dem Kreis Soest grundsätzlich die Kämmerei zuständig. Sie erstellt hierzu jährlich einen Inventurplan. Die fachlich zuständigen Abteilungen führen dann in Eigenregie die körperlichen Inventuren durch. Für die Kreisstraßen ist dies die Abteilung 66.

In dem Jahr 2020 überprüft der Kreis Soest die Bewertung der Grundstücke des Infrastrukturvermögens. Dies erfolgt über die Abteilung 66 – Straßenwesen. Aufgrund des Wechsels der Finanzsoftware finden sich weitere Ausführungen zu einer körperlichen Inventur des Infrastrukturvermögens in den Prüfberichten der Jahresabschlüsse 2015 bis 2021 nicht und ließen sich auch nicht rekonstruieren.

Der Kreis Soest plant in 2023 die Zustandserfassung seiner Straßen durchzuführen. Die Ergebnisse dieser Zustandserfassungen sollten die Abteilung 66 als Grundlage für die Anpassung der bilanziellen Werte im Zuge einer körperlichen Inventur verwenden.

Die gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung der körperlichen Inventur ist zu erfüllen. Durch die körperliche Inventur wird überprüft, ob die in der Bilanz vorhandenen Vermögenswerte noch den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Wird die körperliche Inventur und die Bewertung des in der Anlagenbuchhaltung vorhandenen Straßenvermögens nicht durchgeführt, bleibt unklar, ob die Buchwerte des Anlagevermögens noch den tatsächlichen Vermögensverhältnissen entsprechen. Auf Dauer hat dies eine Einschränkung des Bestätigungsvermerkes im Jahresabschluss des Kreises zur Folge. Dies könnte auch zu aufsichtsrechtlichen Konsequenzen führen.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte die Bewertung aller Verkehrsflächen wie geplant auf der Basis der Ergebnisse der aktuellen Zustandserfassung vornehmen. Damit kann er die Anforderungen an eine körperliche Inventur nach § 91 GO NRW, §§ 29 und 30 KomHVO NRW erfüllen. Die körperliche Inventur sollte dann spätestens alle zehn Jahre erneut erfolgen.

8.3.3 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

8.3.3.1 Strukturen

- ➔ Der Kreis Soest ist ein eher ländlich geprägter Kreis und stellt vergleichsweise viel Verkehrsfläche zur Verfügung. Der höchste Anteil der Kreisstraßen auf freier Strecke an der Gesamtfläche lässt niedrigere Unterhaltungsaufwendungen erwarten.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann ein Kreis in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
EW je qkm (Bevölkerungsdichte)	227	117	246	296	602	1.192	31
Verkehrsfläche je EW in qm	20,46	1,31	4,78	8,50	11,24	25,65	30
Anteil Verkehrsfläche an der Fläche des Kreises in Prozent	0,46	0,10	0,21	0,26	0,32	0,47	30
Anteil Fläche Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten an der Fläche Kreisstraßen gesamt in Prozent	9,20	9,20	11,67	15,62	20,10	26,16	19
Anteil Fläche Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten an der Fläche Kreisstraßen gesamt in Prozent	90,80	73,84	79,90	84,38	88,33	90,80	19

Der **Kreis Soest** erstreckt sich auf eine Fläche von 1.329 qkm und ist damit ein vergleichsweise großer Kreis. In der Vergleichsgruppe beträgt der Median der Fläche des Kreisgebietes 1.043 qkm. Im Jahr 2020 wohnten 301.785 Menschen im Kreis Soest und damit weniger als Median der Vergleichsgruppe (310.409 Einwohner). Die Bevölkerungsdichte ist daher geringer als bei über 75 Prozent der Kreise und der Städtereion Aachen in NRW. Der Kreis Soest stellt seinen Einwohnern vergleichsweise viel Verkehrsfläche zur Verfügung. Der Anteil der Verkehrsfläche an der Fläche des Kreises, aber auch die Verkehrsfläche je Einwohner zeigen im Vergleich hohe Werte. Insgesamt lässt sich aus den Kennzahlen zu den Strukturen die Aussage ableiten, dass von dem Kreis Soest aufgrund der großen Fläche viel Verkehrsfläche bereitgestellt werden muss, die jedoch nicht allzu intensiv genutzt wird.

Der Kreis Soest ist ländlich geprägt. Dies bestätigen auch die Aufteilung der Flächenanteile innerhalb und außerhalb der Ortsdurchfahrten. Nur rund ein Zehntel der Kreisstraßen befinden sich innerhalb der Ortsdurchfahrten. Dies ist im Vergleich der niedrigste Anteil. Erhaltungsmaßnahmen außerhalb der Ortsdurchfahrten bzw. auf freier Strecke lassen sich deutlich kostengünstiger und einfacher realisieren. Dagegen erfordern die Baumaßnahmen innerhalb der Ortsdurchfahrten eine intensivere Planung und sind deutlich komplizierter durchzuführen. Die Verteilung der Kreisstraßen innerhalb und außerhalb der Ortsdurchfahrten lassen daher niedrigere Unterhaltungsaufwendungen erwarten.

Auf dem Gebiet des Kreises Soest befinden sich neben der großen kreisangehörigen Stadt Lippstadt die drei mittleren kreisangehörigen Kommunen Soest, Warstein und Werl. Alle weiteren Kommunen sind kleine kreisangehörige Kommunen. Die Autobahn A 44 durchteilt das Kreisgebiet in Ost-West-Richtung. Im westlichen Teil stellt die A 445 eine weitere Verbindung der Städte Werl und Arnsberg-Neheim dar. Zahlreiche Bundesstraßen verbinden die Ortschaften im Kreisgebiet.

Das Gebiet des Kreises Soest ist nicht durch große Oberzentren umrahmt. Allein die kreisfreie Stadt Hamm grenzt im Nord-Westen an das Kreisgebiet. Die Verkehrsdaten sind weitestgehend unauffällig. Die Zahl der Berufseinpender, Berufsauspendler und innergemeinschaftlicher Pendler ist durchschnittlich hoch. Die Zahl der PKW und LKW im Kreisgebiet bewegt sich ebenfalls auf einem durchschnittlichen Niveau.

Aktuell untersucht der Kreis Soest im Zuge des Masterplans nachhaltige Mobilität die aktuellen Radwegeverbindungen und will auf den Ergebnissen basierend das Radwegenetz weiter ausbauen.

8.3.3.2 Bilanzkennzahlen

- Das Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen stellt die größte Bilanzposition im Kreis Soest. Dem Kreis Soest ist es nicht gelungen, den Wert des Verkehrsflächen-Vermögens zu erhalten. Der Werteverlust seit der Eröffnungsbilanz beträgt rund 26,2 Prozent.

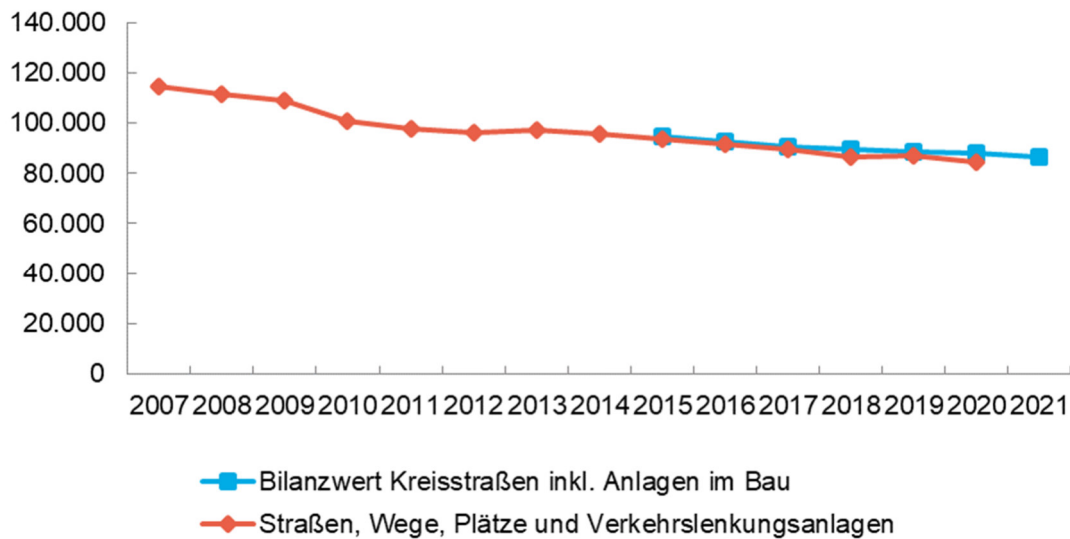
Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	15,42	6,54	9,96	12,30	18,56	30,56	27
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	13,64	13,46	19,68	25,50	35,75	63,55	28

Gemessen an der Bilanzsumme des **Kreises Soest** beträgt der Anteil des Verkehrsflächenvermögens 15,4 Prozent. Im Vergleich ist dies ein hoher Anteil. Das Verkehrsflächen-Vermögen bilanziert der Kreis in der Bilanzposition 1.2.3.5 Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen. Diese ist die wertmäßig größte Vermögensposition in der Bilanz des Kreises. Das Verkehrsflächenvermögen hat demnach in der Bilanz des Kreis Soest einen hohen Stellenwert.

Durch Ausgliederungen kann die Bilanzsumme variieren, sodass die gpaNRW ergänzend den durchschnittlichen Bilanzwert je qm Verkehrsfläche abbildet. Der durchschnittliche Bilanzwert je qm Verkehrsfläche ist das Minimum in der Vergleichsgruppe. Der geringe Wert steht in einem Zusammenhang mit dem geringen Anteil der Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten. Bei den Kreisstraßen auf freier Strecke ist der Ausbaustandard häufig geringer. Darüber hinaus beeinflusst die Bewertung im Zuge der Aufstellung der Eröffnungsbilanz aber auch die nachfolgend aufgeführten Einflussfaktoren der Erhaltung den bilanziellen Wert des Verkehrsflächen-Vermögens.

Bilanzwerte Verkehrsflächen Kreis Soest in Tausend Euro 2007 bis 2021



Der oben dargestellte Verlauf der Vermögenswerte zeigt, dass die bisherigen Investitionen nicht geeignet waren, den Wert des Verkehrsflächenvermögens seit der Eröffnungsbilanz aufrecht zu erhalten. Das Vermögen der Kreisstraßen inkl. der Anlagen im Bau sinkt von 94,5 Mio. Euro in 2015 um 7,9 Mio. Euro auf 86,6 Mio. Euro in 2021 ab.

Mit Ausnahme der Anlagen im Bau bilanziert der Kreis Soest die Verkehrsflächen in der Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen. Auch der Wert dieser Vermögensposition sinkt seit der Eröffnungsbilanz von dem Ausgangswert von 114,8 Mio. Euro in 2007 um 30,1 Mio. Euro auf 84,7 Mio. Euro in 2021. Dies entspricht einem Werteverlust von 26,2 Prozent.

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.

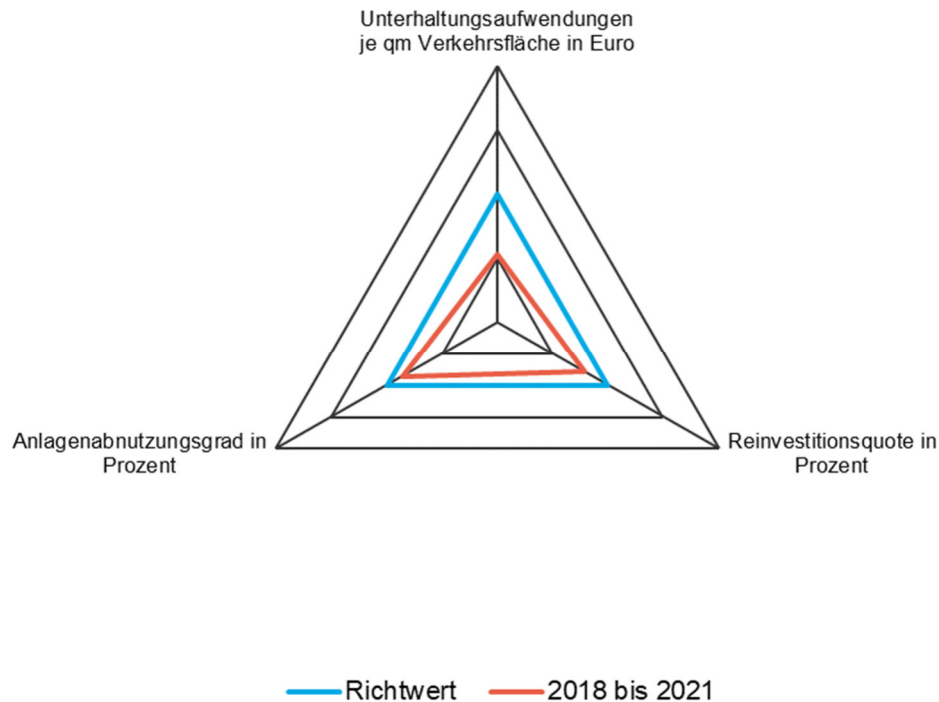
Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, denen wir dann Richtwerte gegenüberstellen. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

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 Soest gegenübergestellt.

Einflussfaktoren Durchschnitt 2018 bis 2021



Kennzahlen	Richtwert	Kreis Soest 2021	Kreis Soest Durchschnitt 2018 bis 2021
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,77	0,69
Reinvestitionsquote in Prozent	100	59,55	78,51
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	43,05	43,05

Die gpaNRW berücksichtigt in dem oben abgebildeten Diagramm für den Anlagenabnutzungsgrad den Jahreswert 2021.

Bei dem **Kreis Soest** unterschreiten die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2021 den Richtwert. Dabei sind aufgrund der strukturellen Merkmale ohnehin niedrigere Unterhaltungsaufwendungen zu erwarten, da sich viel Fläche der Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten befindet. Der Anlagenabnutzungsgrad ist bei dem Kreis Soest niedrig und zeigt damit an, dass die Altersstruktur der Kreisstraßen ausgeglichen ist. Die Reinvestitionen unterschreiten den Werteverzehr, sodass sich ein sukzessiver Werteverlust des Verkehrsflächen-Vermögens bei dem Kreis Soest ergibt.

8.3.4.1 Alter und Zustand

→ Feststellung

Den Bilanz- und Zustandsdaten 2021 zur Folge ist die Altersstruktur der Kreisstraßen des Kreises Soest ausgeglichen. Im Vergleich zu 2019 verbessert sich der Straßenzustand geringfügig. Aus den Zustandsdaten leitet der Kreis bislang keine netzweite Prognose der notwendigen Erhaltungsmaßnahmen ab.

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 Soest** hat sich für eine kurze Gesamtnutzungsdauer der Kreisstraßen entschieden. Dabei beträgt die Gesamtnutzungsdauer für Straßen innerhalb oder außerhalb der Ortsdurchfahrten 40 Jahre. Die kürzere Gesamtnutzungsdauer konzentrieren die Abschreibungen auf einen kürzeren Zeitraum. Dies führt zu einer höheren Haushaltsbelastung durch Abschreibungen. Der Nebeneffekt ist, dass für einen bilanziellen Werterhalt scheinbar höhere Reinvestitionsquoten erforderlich sind. Dagegen besteht die Möglichkeit, dass die Kreisstraßen nach vollständiger bilanzieller Abschreibung weiterhin genutzt werden können. Dies erfordert allerdings eine ausreichende Erhaltung der Verkehrsflächen.

Die Restnutzungsdauer beträgt in 2021 noch rund 23 Jahre. Dabei hat der Kreis Soest die Restnutzungsdauer anhand der Fläche der jeweiligen Abschnitte gewichtet.

Der Anlagenabnutzungsgrad beträgt in 2021 43,1 Prozent. Dabei ist die anhand der bilanzierten Werten ermittelte Abnutzung bei den Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten mit 44,9 Prozent etwas höher als bei den Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten. Bei diesen Kreisstraßen beträgt der Anlagenabnutzungsgrad 42,5 Prozent.

Neben dem Anlagenabnutzungsgrad ermöglichen die Ergebnisse der Zustandserfassungen die Einordnung des Straßenzustands. Auf diese Informationen kann der Kreis Soest aufgrund der regelmäßigen Zustandserfassungen in Eigenregie zurückgreifen. Der Kreis hat zuletzt in 2021 den Zustand der Fahrbahnen der Kreisstraßen erfasst. Für die Nebenflächen und Radwege existieren keine Zustandsdaten. Die Fahrbahnen umfassen einen Anteil von 49 Prozent der Verkehrsfläche.

Im Kapitel 8.3.1.2 beschreiben wir die Vorgehensweise der Zustandserfassungen. Die vorgenommenen Einstufungen der Straßenzustände sind an den Zustandswerten der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen (FGSV) angelehnt. Sie zeigen die nachfolgend dargestellten Zustandsklassen.

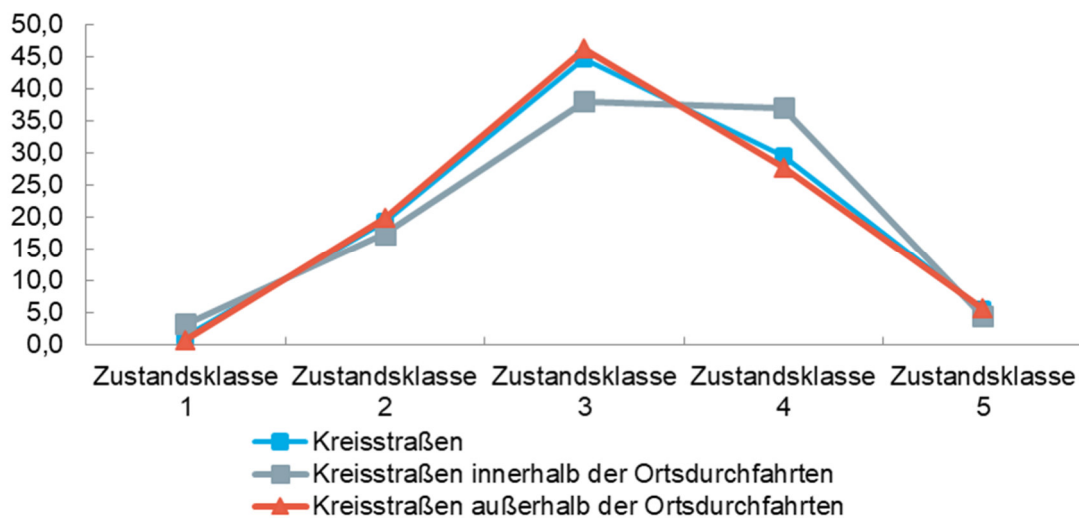
Zustandsklassen

Zustandsklasse	Zustand	Zustandswert
1	sehr guter Zustand	0 bis 1,49
2	guter Zustand	1,5 bis 2,49
3	mittlerer Zustand	2,5 bis 3,49

Zustandsklasse	Zustand	Zustandswert
4	schlechter Zustand	3,5 bis 4,49
5	sehr schlechter Zustand	ab 4,5

Die Zustandserfassung 2021 hat dabei für die Fahrbahnen der Kreisstraßen die nachfolgend dargestellte Verteilung der Zustandsklassen ergeben.

Verteilung der Zustandsklassen Kreis Soest in Prozent 2021



Für die Kreisstraßen insgesamt ergibt sich ein fast ausgeglichenes Zustandsbild. Die Anteile in den besseren Zustandsklassen 1 und 2 fallen insgesamt mit 25,2 Prozent etwas niedriger aus als die Anteile in den schlechteren Zustandsklassen 4 und 5. Hier beträgt der Anteil 30,5 Prozent. Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von unter 50 Prozent ist die Altersstruktur ausgeglichen. Dabei sollte der Anteil der Straßen in den guten Zustandsklassen 1 und 2 in etwa dem Anteil der Straßen in den schlechteren Zustandsklassen 4 und 5 entsprechen. Die Verteilung der Zustandsklassen ist damit zum Zeitpunkt der Zustandserfassung 2021 schlechter einzustufen, als die aktuellen bilanziellen Daten. Im Kapitel 8.3.2 beschreibt die gpaNRW die Ursache für diese Abweichung. Der Kreis sollte die Ergebnisse der Zustandserfassung 2023 daher auch für eine Überprüfung der bilanziellen Werte verwenden.

Der flächengewichtete Zustandswert beträgt 3,08 von 5. Die Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten befinden sich dabei in einem besseren Zustand, als die Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten. Der flächengewichtete Zustandswert innerhalb der Ortsdurchfahrten beträgt 3,18. Er ist damit etwas höher als der Zustandswert von 3,05 bei den Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten. Die Unterschiede bei der Verteilung ergeben sich insbesondere in den Zustandsklassen 3 und 4. Hierbei entfällt in der Zustandsklasse 4 ein um rund zehn Prozentpunkte höherer Anteil auf die Fahrbahnen innerhalb als außerhalb der Ortsdurchfahrten. Der Kreis Soest erkennt den Investitionsbedarf bei den Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten und plant zukünftig verstärkt in die Erneuerung dieser Abschnitte zu investieren.

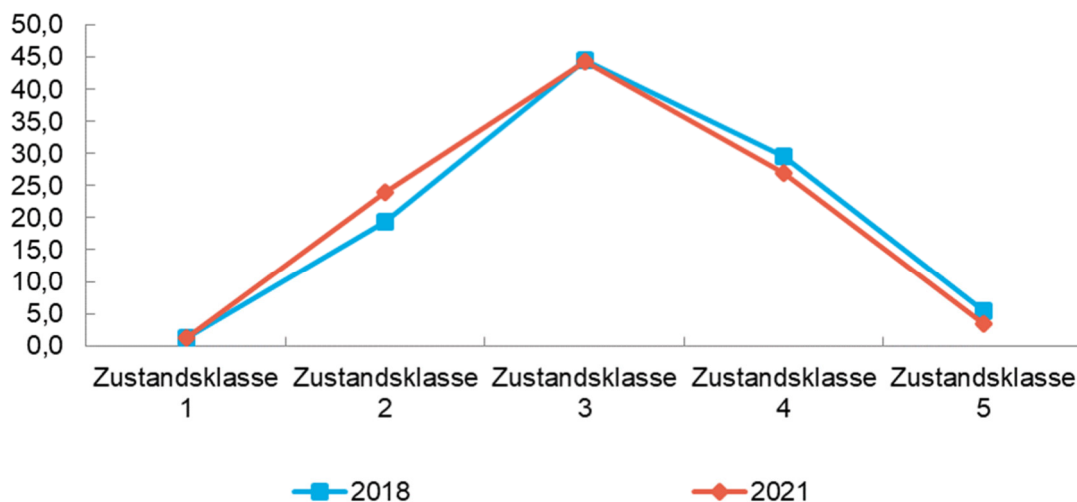
Flächen in den Zustandsklassen Kreis Soest in qm 2021

	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5
Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten	18.512	106.335	216.928	207.099	19.339
Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten	17.991	618.450	1.124.944	610.601	84.806
Kreisstraßen gesamt	36.503	724.785	1.341.872	817.700	104.145

Insgesamt sind 0,9 Mio. qm der analysierten 3,0 Mio. qm Kreisstraßen in einem schlechten oder sehr schlechten Straßenzustand. Dabei ist der Anteil der Kreisstraßen in der schlechtesten Zustandsklasse mit 3,4 Prozent der analysierten Fläche noch gering. Bei diesen Straßenabschnitten ist der Schwellenwert überschritten. Damit besteht die Notwendigkeit kurz bis mittelfristig nachhaltig wirkende Erhaltungsmaßnahmen oder sogar grundlegende Erneuerungen durchzuführen. Anderenfalls müssen verkehrsbeschränkende Maßnahmen eingeleitet werden. In der Zustandsklasse 4 befinden sich dagegen 27,0 Prozent der Verkehrsfläche. Diese Zustandsklasse bietet den Anlass zu einer intensiven Beobachtung und Analyse der Verkehrsflächen. Die Planung baulicher Maßnahmen sollte begonnen werden.

Die gpaNRW vergleicht zur Darstellung der Entwicklung die Ergebnisse der Zustandserfassungen 2018 und 2021 in einer Grafik.

Verteilung der Zustandsklassen der Kreisstraßen Kreis Soest in Prozent 2018 und 2021



Die Entwicklung der Verteilung der Flächenanteile in den Zustandsklassen zeigt eine leichte Verbesserung der Straßenzustände. Im Wesentlichen ergeben sich die Verschiebungen zwischen den schlechteren Zustandsklassen 4 und 5 hin zur Zustandsklasse 2. Dabei bleiben die Flächenanteile in den Zustandsklassen 1 und 3 nahezu konstant. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern diese Verschiebungen aus der Einstufung der Straßen resultieren oder sich auf einzelne Erhaltungsmaßnahmen zurückführen lassen.

Insgesamt ergibt sich in diesem Zeitvergleich eine leichte Verbesserung des Straßenzustands. Der flächengewichtete Zustandswert betrug 2018 noch 3,18. In 2021 beträgt er nunmehr 3,08.

Die bisherigen hier dargestellten Zustandserfassungen hat der Kreis Soest in Eigenregie durchgeführt. In 2023 will der Kreis den Zustand seiner Straßen mit einem messtechnischen Verfahren erneut ermitteln. Dabei werden etwaige Schlaglöcher, Spurrinnen, Unebenheiten, Risse und Ausbrüche genau verortet. Auf dieser Basis will der Kreis dann die jeweilig erforderlichen Maßnahmen planen.

Aus den Ergebnissen der Zustandserfassungen sollte der Kreis Soest eine netzweite Prognoserechnung zu dem Bedarf der Erhaltungsmaßnahmen erstellen. Dabei bietet sich eine festgelegte Priorisierung der Erhaltungsmaßnahmen an. So könnte der Kreis neben dem Zustand der Straßen auch das Verkehrsaufkommen oder die Nutzung der Straßen durch den öffentlichen Personennahverkehr bewerten.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte das begonnene Vorhaben der messtechnischen Zustandserfassung umsetzen. Aus den Ergebnissen sollte der Kreis die jeweiligen Erhaltungsmaßnahmen für das gesamte Kreisstraßen-Netz planen und diese dann transparent priorisieren.

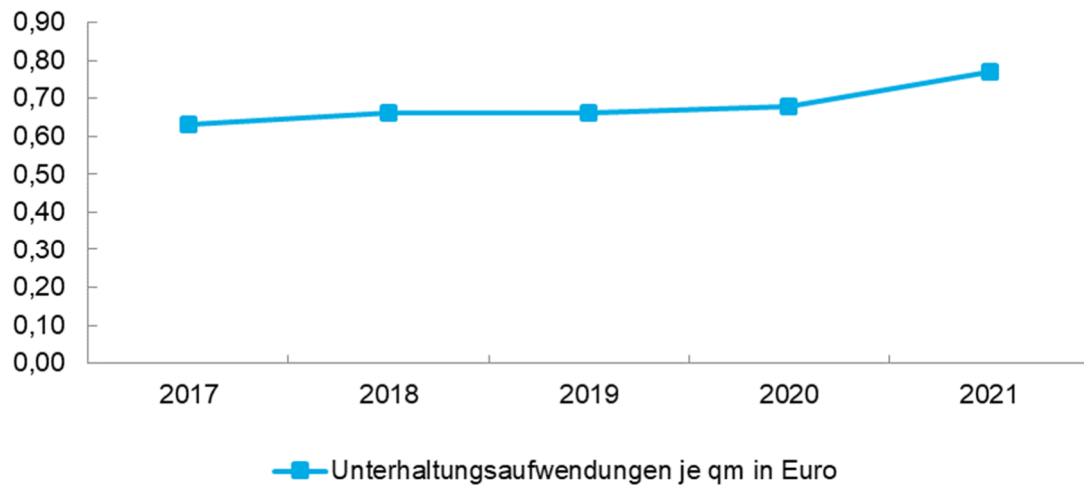
8.3.4.2 Unterhaltung

→ **Feststellung**

Die Unterhaltungsaufwendungen des Kreises Soest für die Verkehrsflächen unterschreiten den empfohlenen Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. Aus der verkehrstechnischen Sicht müsste der Kreis einen höheren Finanzmitteleinsatz leisten und mehr Flächen instand setzen.

Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen, ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.

Unterhaltungsaufwendungen je qm Kreis Soest in Euro 2017 bis 2021



Die **Kreis Soest** setzt in den Jahren 2017 bis 2021 im Durchschnitt 4,2 Mio. Euro für die Unterhaltung seiner Verkehrsflächen ein. Je qm Verkehrsfläche sind dies in den fünf Jahren durchschnittlich 0,68 Euro. Dabei steigen die Unterhaltungsaufwendungen seit 2017 kontinuierlich an. Innerhalb der Unterhaltungsaufwendungen wachsen vor allem die Aufwendungen des Baubetriebshofes. Hier beträgt der durchschnittliche Zuwachs pro Jahr rund vier Prozent.

In dem Jahr 2021 setzen sich die Aufwendungen für die Unterhaltung wie nachfolgend dargestellt zusammen:

Unterhaltungsaufwendungen Kreis Soest in Euro 2021

	Aufwendungen in Euro	Aufwendungen je qm Kreisstraßen in Euro
Personalaufwendungen inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag im Verwaltungsbereich	317.430	0,05
Erhaltungsaufwendungen	4.430.609	0,72
davon Aufwendungen Eigenbetriebe (Baubetriebshof)	4.225.609	0,68
davon Aufwendungen durch Dritte	205.000	0,03
Unterhaltungsaufwendungen gesamt	4.748.039	0,77

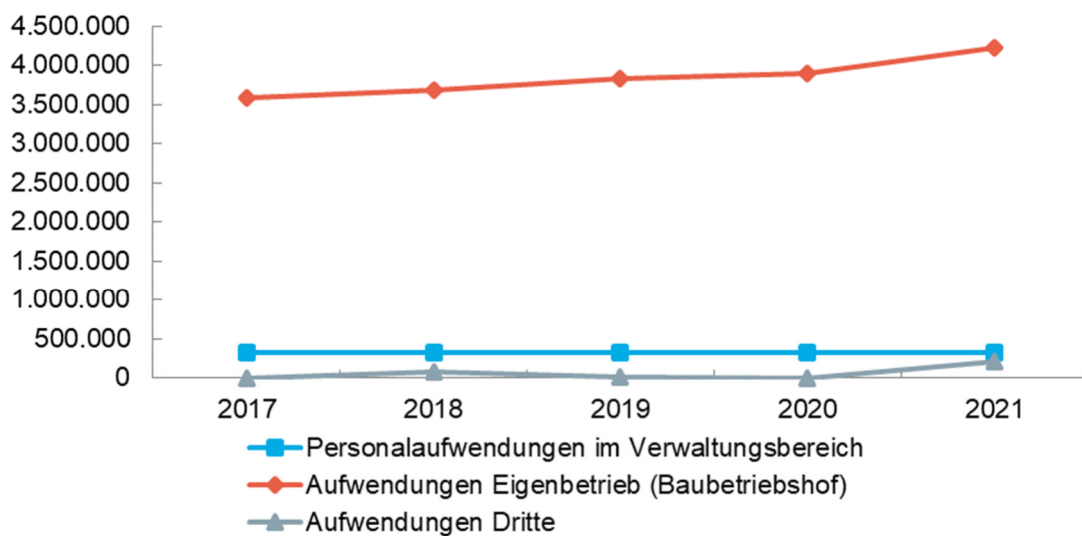
Die mit Abstand größte Position innerhalb der Erhaltungsaufwendungen entfällt auf die Aufwendungen des Eigenbetriebs. Der Baubetriebshof des Kreises Soest übernimmt die betriebliche Erhaltung und Instandhaltung. Zur betrieblichen Unterhaltung zählen vor allem die regelmäßigen Wartungsarbeiten an den Verkehrsflächen. Ein Aspekt sind die regelmäßigen Streckenkontrollen, in denen die Schäden und Störungen der Verkehrssicherheit festgestellt werden. Sie verursachen in 2021 Aufwendungen von rund 207.000 Euro und damit einen Einsatz von 0,03 Euro je qm Verkehrsfläche. Die Mitarbeitenden des Baubetriebshofs befahren die Kreisstraßen regelmäßig und erheben die jeweiligen Schäden und Störungen. Sofern es möglich ist, werden

die Schäden direkt beseitigt. Zu den Instandhaltungsmaßnahmen gehören kleinflächige Reparaturarbeiten an den Verkehrsflächen.

Instandsetzungsmaßnahmen werden von Dritten umgesetzt. Diese beauftragt das Sachgebiet Straßenbau und Straßenunterhaltung nach entsprechenden Vergabeverfahren. Das Vergabewesen analysiert die gpaNRW in dem entsprechend benannten Bericht.

Eine genaue Aufteilung der Aufwendungen für die Erhaltung nach den Erhaltungsmaßnahmen – betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung – war dem Kreis Soest nicht möglich. Aufgrund der Aufgabenzuordnung können die Aufwendungen von Dritten jedoch den Instandsetzungsmaßnahmen zugeordnet werden. Die Unterhaltungsaufwendungen entwickeln sich bei dem Kreis Soest wie nachfolgend dargestellt:

Unterhaltungsaufwendungen Kreis Soest in Euro 2017 bis 2021



Die Aufwendungen, die der Baubetriebshof für die Unterhaltung der Kreisstraßen leistet, steigen in den Jahren 2017 bis 2020 um rund 2,8 Prozent an. In dem Jahr 2021 führen Preissteigerungen und höhere Personalkosten zu einem Zuwachs der Aufwendungen von 8,6 Prozent. Die Aufwendungen in dem Verwaltungsbereich bleiben dagegen verhältnismäßig konstant.

Bei den Aufwendungen von Dritten schwanken aufgrund der im Zeitverlauf ungleichmäßigen Beauftragungen externer Firmen. Hierunter fallen die Instandsetzungsmaßnahmen, die noch als konsumtive Maßnahmen eingestuft werden. Beeinflusst werden diese Schwankungen auch dadurch, dass die Maßnahmen vielfach jahresübergreifend realisiert werden. Weiterhin setzt das Jahr 2020 aufgrund der Corona-Pandemie besondere Rahmenbedingungen auch für die Umsetzung von Erhaltungsmaßnahmen an den Kreisstraßen. Der niedrige Anteil der Aufwendungen für Instandsetzungen ist aber auch auf die Veränderungen des Haushaltsrechts zurückzuführen.

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 ermöglicht im Anlagevermögen die Verkehrsflächen in den Unterbau und Oberbau zu trennen.

Der Kreis Soest wendet den Komponentenansatz nicht an. Daher muss der Kreis die Erhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen aktivieren, die zu einer Verlängerung der Nutzungsdauer führen. Dies setzt der Kreis Soest auch um. So führen Fahrbahnerneuerungen bei dem Kreis Soest im Regelfall zu einer Verlängerung der Nutzungsdauer, weil der Kreis mindestens zwei Schichten (Deckschicht und Tragschicht) erneuert. Die Straßenabschnitte – vorwiegend in den Zustandsklassen 4 und 5 – sortiert der Kreis dann wieder der Zustandsklasse 2 zu. Für diese Zustandsklasse gilt laut dem Leitfaden zur Anlagenbuchhaltung bei dem Kreis Soest eine Nutzungsdauer von 32 Jahren.

Durch die Zuordnungen verschieben sich im Vergleich zum Richtwert der FGSV Instandsetzungsmaßnahmen zu den Investitionen. Die gpaNRW bildet daher ergänzend den Finanzmitteleinsatz ab, um die Zuordnungen der Instandsetzungsmaßnahmen zu den Unterhaltungsaufwendungen und Reinvestitionen zu berücksichtigen.

Finanzmitteleinsatz Kreis Soest in Euro 2021

	Aufwendungen und Auszahlungen in Euro	Aufwendungen und Auszahlungen je qm Kreisstraßen in Euro	Anteil an den Finanzmitteleinsatz
Unterhaltungsaufwendungen	4.748.039	0,77	65,32
Reinvestitionen	2.521.000	0,41	34,68
Finanzmitteleinsatz	7.269.039	1,18	100,00

Für den Finanzmitteleinsatz liegen aktuell keine Richtwerte vor. Eine werterhaltende Reinvestitionstätigkeit setzt voraus, dass mindestens in Höhe der Abschreibungen reinvestiert wird. Bei dem Kreis Soest betragen die Abschreibungen im Jahr 2021 0,69 Euro je qm Verkehrsfläche. Unter Berücksichtigung der Aufwendungen von 1,30 Euro je qm Verkehrsfläche für eine auskömmliche Unterhaltung müsste der Kreis Soest in 2021 einen Finanzmitteleinsatz von 1,99 Euro leisten. Dabei basieren die Abschreibungen jedoch auf den jeweiligen Herstellungskosten zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme. Hierbei sind die Preissteigerungen über einen langen Zeitraum ausgeblendet. Ebenso führen bei den Unterhaltungsaufwendungen die Steigerungen von Preisen und Löhnen zu einem erhöhten Bedarf. Die Entwicklung des Straßenzustands bildet somit die richtige Basis für die Einordnung einer auskömmlichen Unterhaltung der Verkehrsflächen.

→ Empfehlung

Der Kreis Soest sollte wie geplant in 2023 den Zustand der Kreisstraßen überprüfen und die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen und seinen Finanzmitteleinsatz an den Ergebnissen ausrichten.

Die Reinvestitionstätigkeit des Kreises Soest beschreibt die gpaNRW nachfolgend.

8.3.4.3 Reinvestitionen

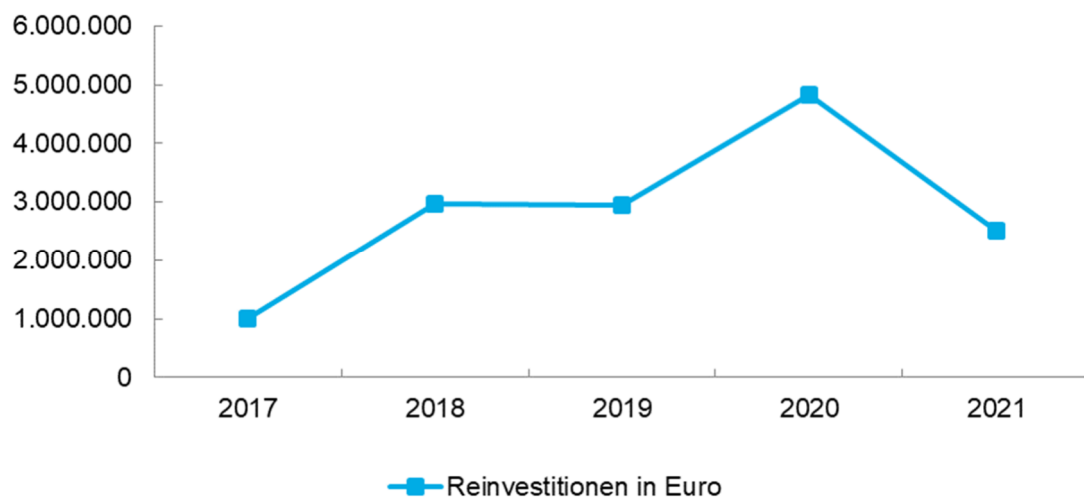
→ Feststellung

Der Kreis Soest reinvestiert bislang deutlich unterhalb des Werteverzehrs. Die in dem aktuellen Infrastrukturprogramm 2023, sowie die insgesamt im Haushaltsplan 2023 geplanten Investitionen erreichen den anstehenden Werteverzehr nicht.

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 Soest** reinvestiert insgesamt in dem Zeitraum 2017 bis 2020 14,3 Mio. Euro für den Erhalt des Vermögens der Kreisstraßen. Diesen Reinvestitionen stehen für den gleichen Zeitraum Normal-Abschreibungen von rund 21,2 Mio. Euro entgegen. Damit reinvestiert der Kreis Soest im Durchschnitt dieser Jahre 67,6 Prozent des Werteverzehrs.

Reinvestitionen Kreis Soest in Euro 2017 bis 2021



Die Reinvestitionstätigkeit – ausschließlich in die Erneuerung bestehender Verkehrsflächen – nimmt im Verlauf der Jahre 2017 bis 2021 zu. Mit einem Investitionsvolumen rund 4,8 Mio. Euro überschreitet der Kreis Soest jedoch einzig in 2020 den durch die Abschreibungen von 4,2 Mio. Euro abgebildeten Werteverzehr. Hierbei führen vor allem die Fertigstellung der Baumaßnahmen an den Kreisstraßen K8 – Günne – Niederense, K 46 Horn – Ovenhagen und K 17 Kloting – Recklingsen mit einem Investitionsvolumen von 1,8 Mio. Euro, aber auch die weiteren kleineren Maßnahmen an weiteren Kreisstraßen insgesamt zu den Zugängen im Anlagevermögen. Weitere Investitionsmaßnahmen sind zu diesem Zeitpunkt noch nicht fertiggestellt, sodass die Investitionsauszahlungen als Anlagen im Bau bis zur Fertigstellung aktiviert bleiben.

In dem Zeitraum 2017 bis 2021 erneuert der Kreis Soest 273.000 qm Verkehrsfläche. Dies entspricht in den vier Jahren rund 54.600 qm erneuerte Verkehrsfläche pro Jahr und damit einem Anteil von 0,9 Prozent der Verkehrsfläche. Stellt man den Investitionsauszahlungen von 13,3 Mio. Euro die erneuerte Verkehrsfläche gegenüber, so bedarf jeder Quadratmeter erneuerte Verkehrsfläche durchschnittlich einer Investition von rund 52 Euro. Aktuelle Baupreise dürften

sich jedoch für grundlegende Erneuerungsmaßnahmen innerhalb der Ortsdurchfahrten deutlich höher bei rund 150 bis 200 Euro je qm einpendeln. Baumaßnahmen auf freien Strecken außerhalb der Ortsdurchfahrten sind dagegen deutlich kostengünstiger zu realisieren. Hier kommt dem Kreis Soest zu Gute, dass sich ein hoher Flächenanteil der Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten befindet. Durch die Regelungen des 2. NKF Weiterentwicklungsgesetz sind auch viele Instandsetzungsmaßnahmen als Reinvestitionen zugeordnet, die ebenfalls deutlich günstiger zu realisieren sind als die grundhaften Erneuerungen der Verkehrsflächen. Legt man jedoch die festgesetzte Nutzungsdauer von 40 Jahren zu Grunde müsste der Kreis Soest pro Jahr 2,5 Prozent der Fläche erneuern. Damit wird deutlich, dass die bisherige Investitionstätigkeit aus dem Blickwinkel der Flächen nicht ausreichend dimensioniert ist.

Der Kreis Soest beschließt für das Jahr 2023 ein Infrastrukturprogramm. Darin enthalten sind die für dieses Jahr geplanten Baumaßnahmen an den Straßen und Radwegen. Dem Radwegbau sind Maßnahmen zugeordnet, die ein Investitionsvolumen von 1,1 Mio. Euro umfassen. Darüber hinaus plant der Kreis Straßen in Höhe von 2,6 Mio. Euro zu erneuern bzw. neu zu bauen. In den Jahren 2024 bis 2026 ermächtigt der Haushalt 2023 den Kreis Soest zu Investitionsauszahlungen von 2,3 Mio. Euro. Die bislang geplanten Investitionsauszahlungen sind damit nicht geeignet, den geplanten Werteverzehr für diesen Zeitraum von 20,1 Mio. Euro zu erreichen. In dem derzeit aufzustellenden Infrastrukturprogramm 2024 plant der Kreis Investitionsauszahlungen oberhalb des Werteverzehrs.

→ Empfehlung

Um den substanziellen Wert seines Verkehrsvermögens zu erhalten, muss der Kreis Soest seine Reinvestitionstätigkeit erhöhen. Die Ergebnisse der geplanten Zustandserfassung sollte der Kreis daher nutzen, sein Investitionsvolumen und die Priorisierung der Maßnahmen an dem Bedarf auszurichten.

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

- Der Kreis Soest steuert die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns durch den Baubetriebshof zielgerichtet. Mit der geplanten Einführung einer neuen Straßendatenbank will der Kreis die Datenlage für die Steuerung der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns weiter verbessern.

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.

Beim **Kreis Soest** besteht für die Pflege und Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns eine Kooperationsvereinbarung zwischen den Abteilungen 66 – Straßenwesen und 68 – Baubetriebshof. Der Baubetriebshof übernimmt alle Maßnahmen rund um die Pflege der Rasenflächen, Böschungen, Bäumen und Sträuchern im Straßenbegleitgrün.

Der Kreis Soest verfügt über eine gute Datenlage zu dem Straßenbegleitgrün. Die von der gpaNRW für die Prüfung abgefragten Daten konnte der Kreis nahezu vollständig auswerten und zur Verfügung stellen. Damit stehen dem Kreis die notwendigen Daten für eine zielgerichtete Steuerung zur Verfügung.

Oberstes Ziel für die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns ist die Sicherstellung der Verkehrssicherheit. Daneben bestehen bei dem Kreis Soest weitere Ziele, wie der Erhalt schutzwürdiger Bäume und Sträucher. Durch die regelmäßige Pflege und Unterhaltung in Abhängigkeit der klimaspezifischen Einflüsse und Jahreszeiten will der Kreis den Wert aber auch die Substanz des Straßenbegleitgrüns erhalten.

Der Kreis Soest bildet im Haushaltsplan diverse Kennzahlen ab und setzt diese in den Bezug zu den strategischen Zielen. So werden zum Beispiel die Anzahl der Baumpflegemaßnahmen in Zusammenhang mit dem Ziel „Erhaltung schutzwürdiger Bäume“ dargestellt. Eine Steuerung über festgelegte Zielwerte erfolgt jedoch nicht, da sich die Maßnahmen an den Erfordernissen vor Ort orientieren.

Der Kreis Soest dokumentiert die Pflegearbeiten in den Streckenkontrollberichten. Zum Bearbeitungsstand der Maßnahmen erfolgt ein regelmäßiger Informationsaustausch zwischen den Kolonnenführern, der Sachgebietsleitung und der Abteilungsleitung. Daneben existiert kein Berichtswesen, welches neben einer Dokumentation der erledigten Arbeiten auch Ziele und Kennzahlen abbildet.

Für die Pflege des Straßenbegleitgrüns definiert der Kreis Soest die Klassen intensive und extensive Pflege. Dabei bestimmen die Anforderungen an die Verkehrssicherheit, in welche Klasse die jeweiligen Flächen einsortiert werden. Ebenso orientiert sich die Pflege des Straßenbegleitgrüns an den Vegetationsphasen. Der Kreis Soest priorisiert die in den Kontrollen als erforderlich eingestuften Pflegemaßnahmen an den Bäumen in vier Stufen. Hiermit legt der Kreis den Zeitpunkt der Umsetzung der Pflegemaßnahmen fest.

Die (Teil-)Flächen des Straßenbegleitgrüns hat der Kreis Soest nicht in einem Grünflächen-Informationssystem erfasst. Zukünftig will der Kreis die Flächen des Straßenbegleitgrüns in der neu zu beschaffenen Straßendatenbank erfassen.

Der Kreis Soest erhebt die Kosten für die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns in einer Kostenrechnung. Dabei erhebt der Kreis die Lohn-, Maschinen-, Geräte- und Materialkosten mit Einzel- und Daueraufträgen. Die jeweiligen Einsatzarten der Mitarbeiter des Baubetriebshofs werden dann getrennt erfasst. Zukünftig will der Kreis die Kosten dann auch nach den jeweiligen Teilflächen differenzieren.

8.4.2 Strukturen

- Der Kreis Soest unterhält einwohnerbezogen deutlich mehr Straßenbegleitgrün als die Vergleichsgruppe im Median. Aufgrund der großen Fläche relativiert sich die vergleichsweise hohe Anzahl der Bäume. Zusätzlich lassen vergleichsweise höhere Anteile der Strauch- und Gehölzflächen höhere Aufwendungen für die Unterhaltung erwarten.

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 Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	15,66	0,90	2,66	6,58	10,70	17,30	26

Der **Kreis Soest** unterhält eine Fläche von 4,7 Mio. qm Straßenbegleitgrün in 2020. Im Durchschnitt der Vergleichsgruppe unterhalten die Kreise Straßenbegleitgrün mit einer Fläche von rund 2,5 Mio. qm und damit etwa die Hälfte. Stellt man die Fläche in einen Einwohnerbezug, ist diese aufgrund der in Kapitel 8.3.3.1 beschriebenen geringeren Einwohnerdichte ebenfalls vergleichsweise groß einzustufen.

Weitere Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün 2020

Kennzahlen	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bäume je 1.000 qm Straßenbegleitgrün	3,96	1,28	3,95	4,76	8,07	29,39	21
Anteil Fläche Rasen an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	66,67	41,55	70,16	81,63	89,53	100	19
Anteil Fläche Sträucher/Gehölze an der Fläche des Straßenbegleitgrüns	30,00	0,00	10,47	18,37	29,20	58,45	19

Der Kreis unterhält auf der Fläche des Straßenbegleitgrüns 18.700 Bäume. Die Bäume verursachen im Vergleich zu den anderen Vegetationsarten erfahrungsgemäß hohe Aufwendungen. Die absolute Anzahl der Bäume ist vergleichsweise hoch. Im Median befinden sich in der Vergleichsgruppe von 24 Kreisen 13.250 Bäume im Straßenbegleitgrün. Aufgrund der großen Fläche des Straßenbegleitgrün relativiert sich die hohe Zahl der Bäume. Bei dem Kreis Soest bilden die Bäume im Straßenbegleitgrün viele Baumreihen. Sie stehen überwiegend auch an den Straßen innerhalb der Ortsdurchfahrten. Dies führt dann wiederum zu höheren Aufwendungen bei der Pflege und Kontrolle der Bäume.

Neben den Bäumen beeinflusst auch die Verteilung der Rasen und sonstigen Flächen die Aufwendungen für die Unterhaltung. Bei dem Kreis Soest entfällt ein geringerer Anteil auf Rasenflächen und ein vergleichsweise höherer Anteil auf Strauch- und Gehölzflächen. Letztere führen in der Regel zu höheren Aufwendungen für die Unterhaltung, da der Bewuchs regelmäßig häufiger zurückgeschnitten werden muss als bei Rasenflächen.

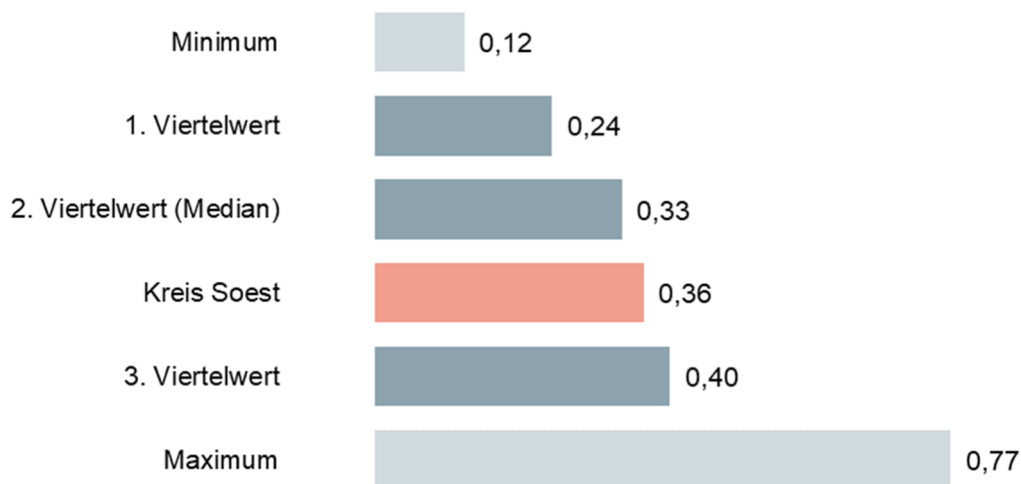
8.4.3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

- Die strukturellen Merkmale führen bei dem Kreis Soest zu den überdurchschnittlich hohen Aufwendungen bei der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns.

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.

Für die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns setzt der Kreis 1,75 Mio. Euro ein. Diese gliedern sich in rund 1,65 Mio. Euro vollkostenbasierte Eigenleistungen des Baubetriebshofes und Personalkosten für die Steuerung der Unterhaltung von rund 0,1 Mio. Euro. Die gpaNRW stellt die flächenbezogenen Aufwendungen in den Vergleich.

Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 24 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Aufwendungen für die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns sind bei dem **Kreis Soest** etwas höher als bei der Vergleichsgruppe im Median. Dabei ist dies vor allem auf die strukturellen Merkmale zurückzuführen. Dies wird bei der Analyse der einzelnen Pflegeaufwendungen je Vegetationsart deutlich. Der Kreis Soest konnte die Aufwendungen den einzelnen Vegetationsarten zuordnen.

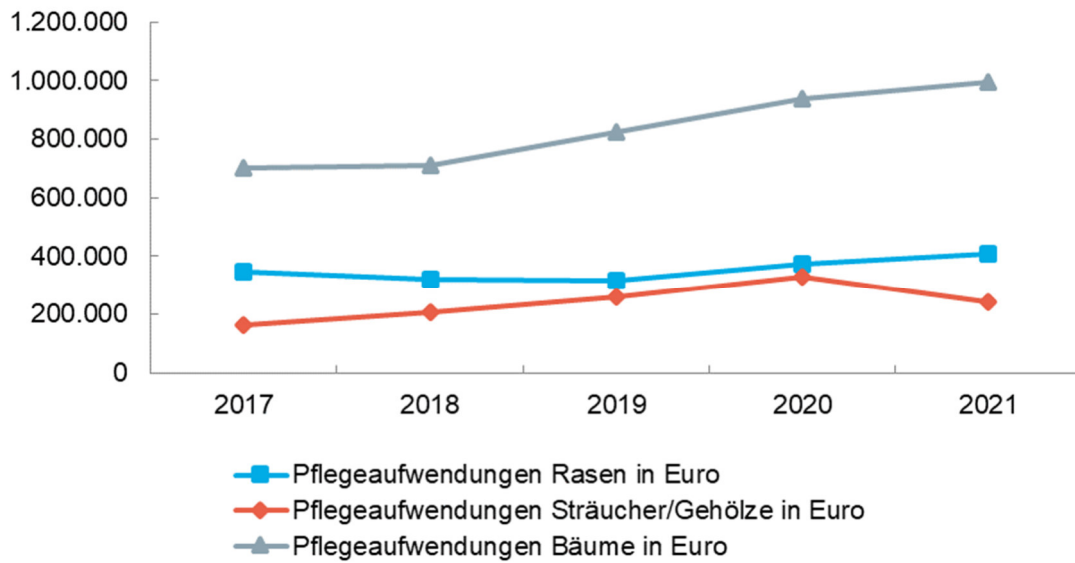
Einzelne Pflegeleistungen Straßenbegleitgrün 2020

Kennzahlen	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Pflegeaufwendungen Rasen je qm Rasenfläche in Euro	0,12	0,07	0,11	0,13	0,15	0,23	13
Pflegeaufwendungen Bäume je Baum in Euro	50,14	2,01	6,86	24,54	39,30	50,14	13
Pflegeaufwendungen Kontrolle Bäume je Baum in Euro	7,11	0,89	1,85	2,63	5,46	7,11	13

Die Pflegeaufwendungen für die Rasenflächen fallen vergleichsweise niedrig aus. Dies gilt sowohl für die Flächen, die extensiv oder intensiv gepflegt werden. Die Flächen mit Sträuchern und Gehölzen kann der Kreis Soest vergleichsweise günstig pflegen. Besonders hoch fallen dagegen die Pflegeaufwendungen für die Bäume im Jahr 2020 aus. Ursächlich ist hierfür ein starker Befall von Eichenprozessionsspinnern, die beseitigt bzw. bei denen Bäume ersetzt werden mussten. Derzeit plant der Kreis Soest aus Gründen des Klimaschutzes und des Landschaftsbildes, den Baumbestand an den Kreisstraßen weiter zu erhöhen.

Die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün steigen seit 2017 von 1,3 Mio. Euro auf 1,7 Mio. Euro in 2021 an. Dabei entwickeln sich die einzelnen Pflegeaufwendungen uneinheitlich.

Pflegeaufwendungen Kreis Soest in Euro 2017 bis 2021



Die Steigerungen der Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün gehen vor allem von den höheren Aufwendungen für die Pflege der Bäume aus. Die Veränderungen sind dabei vorwiegend auf die klimatischen Rahmenbedingungen zurückzuführen. So führen die vergleichsweise trockenen Jahre 2019 bis 2021 zu intensiverem Pflegebedarf an den Bäumen. Weiterhin führen Sturmereignisse, Baumkrankheiten und Schädlingsbefall zu den höheren Aufwendungen.

8.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verkehrsflächen					
F1	Der Kreis Soest setzt aktuell eine veraltete Straßendatenbank ein und wird diese ersetzen. Bei den Prozessen des Aufbruchmanagements und der Streckenkontrollen bestehen Verbesserungsmöglichkeiten.	288	E1	Der Kreis Soest sollte die bereits begonnene Einführung einer neuen Straßendatenbank umsetzen und die Datenqualität und Datennutzung weiter verbessern. Hierzu zählen auch die angestrebte digitale Bearbeitung der Aufbrüche und der Ergebnisse aus den Streckenkontrollen. Vor der Digitalisierung sollte der Kreis Soest überprüfen, ob die Prozesse weiterhin ideal strukturiert sind und diese verbindlich dokumentieren.	290
F2	Der Kreis Soest kann die Aufwendungen nach der Art der Erhaltungsmaßnahmen seiner Kreisstraßen nicht näher unterscheiden. Hierzu fehlen dem Kreis differenziertere Strukturen in einer Kostenrechnung.	290	E2	Der Kreis Soest sollte angemessene Kostenrechnungsstrukturen aufbauen. Diese sollten Entscheidungen zur Erhaltung der Kreisstraßen auch unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit unterstützen. Wie geplant, sollte der Kreis diese Informationen mit der Straßendatenbank verknüpfen.	291
F3	Der Kreis Soest formuliert Ziele und Kennzahlen für die strategische Steuerung. Sie sind jedoch nicht konkret, messbar und beinhalten keine wesentliche Steuerungsrelevanz.	291	E3	Der Kreis Soest sollte basierend auf den Ergebnissen der geplanten Zustandserfassung konkrete Ziele und messbare Kennzahlen definieren. Dabei sollte der Kreis dabei auch die vorhandenen finanziellen und personellen Ressourcen zur Umsetzung der daraus resultierenden Maßnahmen berücksichtigen.	292
F4	Die Schnittstellen zwischen Kämmerei und Abteilung 66 – Straßenwesen – beim Kreis Soest sind funktional und gut geregelt. Durch den weiteren Abgleich des Datenbestands und die körperliche Inventur auf Basis der Zustandserfassung 2023 werden sich die Prozesse weiter verbessern.	292	E4	Der Kreis Soest sollte die Daten weiter so abstimmen, dass eine Zuordnung und ein regelmäßiger Abgleich des Datenbestands zwischen der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung möglich ist.	295

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Im Jahr 2020 überprüft der Kreis Soest im Rahmen einer Inventur die Werte der Grundstücke des Infrastrukturvermögens. Eine Bewertung des Verkehrsflächen-Vermögens auf der Basis der Ergebnisse einer Zustandserfassung nimmt der Kreis Soest dabei nicht vor.	295	E5	Der Kreis Soest sollte die Bewertung aller Verkehrsflächen wie geplant auf der Basis der Ergebnisse der aktuellen Zustandserfassung vornehmen. Damit kann er die Anforderungen an eine körperliche Inventur nach § 91 GO NRW, §§ 29 und 30 KomHVO NRW erfüllen. Die körperliche Inventur sollte dann spätestens alle zehn Jahre erneut erfolgen.	296
F6	Den Bilanz- und Zustandsdaten 2021 zur Folge ist die Altersstruktur der Kreisstraßen des Kreises Soest ausgeglichen. Im Vergleich zu 2019 verbessert sich der Straßenzustand geringfügig. Aus den Zustandsdaten leitet der Kreis bislang keine netzweite Prognose der notwendigen Erhaltungsmaßnahmen ab.	301	E6	Der Kreis Soest sollte das begonnene Vorhaben der messtechnischen Zustandserfassung umsetzen. Aus den Ergebnissen sollte der Kreis die jeweiligen Erhaltungsmaßnahmen für das gesamte Kreisstraßen-Netz planen und diese dann transparent priorisieren.	304
F7	Die Unterhaltungsaufwendungen des Kreises Soest für die Verkehrsflächen unterschreiten den empfohlenen Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. Aus der verkehrstechnischen Sicht müsste der Kreis einen höheren Finanzmitteleinsatz leisten und mehr Flächen instand setzen.	304	E7	Der Kreis Soest sollte wie geplant in 2023 den Zustand der Kreisstraßen überprüfen und die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen und seinen Finanzmitteleinsatz an den Ergebnissen ausrichten.	307
F8	Der Kreis Soest reinvestiert bislang deutlich unterhalb des Werteverzehrs. Die in dem aktuellen Infrastrukturprogramm 2023, sowie die insgesamt im Haushaltsplan 2023 geplanten Investitionen erreichen den anstehenden Werteverzehr nicht.	308	E8	Um den substanziellen Wert seines Verkehrsvermögens zu erhalten, muss der Kreis Soest seine Reinvestitionstätigkeit erhöhen. Die Ergebnisse der geplanten Zustandserfassung sollte der Kreis daher nutzen, sein Investitionsvolumen und die Priorisierung der Maßnahmen an dem Bedarf auszurichten.	309

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Soest	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent*	k. A.	37,78	46,52	55,34	65,77	80,16	20
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,68	0,22	0,53	0,68	1,07	1,57	29
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	0,66	0,36	0,53	0,81	1,12	1,50	24
Reinvestitionsquote in Prozent	115	13,65	39,80	77,94	103	168	30
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	69,40	20,53	42,76	54,40	69,69	191	27

* Der Anlagenabnutzungsgrad für die Verkehrsflächen im Jahr 2021 beträgt 43,05 Prozent.

➔ 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