

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*des Oberbergischen Kreises  
2022/2023*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>6</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Oberbergischen Kreises	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Ausgangslage des Oberbergischen Kreises	11
0.2.1 Strukturelle Situation	11
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	13
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	13
0.3.1 IKZ - Ergebnisse	14
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für den Oberbergischen Kreis	20
0.4 Überörtliche Prüfung	23
0.4.1 Grundlagen	23
0.4.2 Prüfungsbericht	23
0.5 Prüfungsmethodik	25
0.5.1 Kennzahlenvergleich	25
0.5.2 Strukturen	25
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	26
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	26
0.6 Prüfungsablauf	26
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	28
<b>1. Finanzen</b>	<b>41</b>
1.1 Managementübersicht	41
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	44
1.3 Haushaltssituation	45
1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen	46
1.3.2 Haushaltsstatus	49
1.3.3 Ist-Ergebnisse	51
1.3.4 Plan-Ergebnisse	60
1.3.5 Eigenkapital	65
1.3.6 Schulden und Vermögen	67
1.4 Haushaltssteuerung	74
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	74
1.4.2 Wirkung der Haushaltssteuerung	76
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	78
1.4.4 Fördermittelmanagement	82

1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	87
<b>2.</b>	<b>Tax Compliance Management System</b>	<b>96</b>
2.1	Managementübersicht	96
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	96
2.3	Ausgangslage	97
2.4	Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS	98
2.5	Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS	98
2.5.1	Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten	99
2.5.2	Bestands- und Risikoanalyse	101
2.5.3	Informationsbeschaffung und –bereitstellung	103
2.5.4	Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung	105
2.5.5	Überwachung und Verbesserung des TCMS	106
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	108
<b>3.</b>	<b>Informationstechnik</b>	<b>110</b>
3.1	Managementübersicht	110
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	111
3.3	IT-Profil	112
3.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	113
3.3.2	IT-Kosten	115
3.3.3	Digitalisierung	124
3.3.4	Prozessmanagement	135
3.3.5	IT-Sicherheit	138
3.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	140
3.4	IT an Schulen	144
3.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	148
<b>4.</b>	<b>Hilfe zur Erziehung</b>	<b>150</b>
4.1	Managementübersicht	150
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	151
4.3	Strukturen	153
4.3.1	Umgang mit den Strukturen	156
4.3.2	Präventive Angebote	157
4.4	Organisation und Steuerung	159
4.4.1	Organisation	159
4.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	161
4.4.3	Finanzcontrolling	162
4.4.4	Fachcontrolling	164
4.5	Verfahrensstandards	165
4.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	166
4.5.2	Prozesskontrollen	174
4.6	Personaleinsatz	175

4.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	178
4.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	179
4.7	Leistungsgewährung	180
4.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	180
4.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	192
4.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	206
4.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	208
<b>5.</b>	<b>Hilfe zur Pflege</b>	<b>214</b>
5.1	Managementübersicht	214
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	215
5.3	Demografische Entwicklung	216
5.4	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	219
5.4.1	Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	219
5.4.2	Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	220
5.5	Organisation und Personaleinsatz	236
5.5.1	Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	236
5.5.2	Personaleinsatz Hilfe zur Pflege	237
5.5.3	Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde	242
5.6	Steuerung und Controlling	244
5.6.1	Pflegeinfrastruktur	244
5.6.2	Finanz- und Fachcontrolling	249
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	251
<b>6.</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>256</b>
6.1	Managementübersicht	256
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	257
6.3	Baugenehmigung	258
6.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	258
6.3.2	Rechtmäßigkeit	259
6.3.3	Geschäftsprozesse	261
6.3.4	Schnittstellen	263
6.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	267
6.3.6	Digitalisierung	269
6.3.7	Personaleinsatz	272
6.3.8	Bauberatung	276
6.3.9	Dauer der Genehmigungsverfahren	278
6.3.10	Transparenz und Steuerung	283
6.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	285
<b>7.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>288</b>
7.1	Managementübersicht	288
7.2	Inhalte, Ziele und Methodik	289

7.3	Organisation des Vergabewesens	290
7.3.1	Organisatorische Regelungen	290
7.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	294
7.3.3	Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung	295
7.3.4	Einsatz einer Vergabemanagementsoftware	297
7.3.5	Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen	299
7.4	Allgemeine Korruptionsprävention	300
7.5	Sponsoring	306
7.6	Bauinvestitionscontrolling	307
7.7	Nachtragswesen	310
7.7.1	Abweichungen vom Auftragswert	310
7.7.2	Organisation des Nachtragswesens	312
7.8	Maßnahmenbetrachtung	313
7.9	Anlage: Ergänzende Tabellen	314
<b>8.</b>	<b>Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün</b>	<b>318</b>
8.1	Managementübersicht	318
8.2	Inhalte, Ziele und Methodik	319
8.3	Verkehrsflächen	320
8.3.1	Steuerung	320
8.3.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	325
8.3.3	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	327
8.3.4	Erhaltung der Verkehrsflächen	330
8.4	Straßenbegleitgrün	338
8.4.1	Steuerung	338
8.4.2	Strukturen	339
8.4.3	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	340
8.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	342
<b>9.</b>	<b>gpa-Kennzahlenset</b>	<b>Fehler! Textmarke nicht definiert.</b>
9.1	Inhalte, Ziele und Methodik	<b>Fehler! Textmarke nicht definiert.</b>
9.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	<b>Fehler! Textmarke nicht definiert.</b>
9.3	gpa-Kennzahlenset	<b>Fehler! Textmarke nicht definiert.</b>
	<b>Kontakt</b>	<b>344</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Oberbergischen Kreises

### 0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die **Haushaltsituation** des Oberbergischen Kreises hat sich gegenüber dem Zeitraum, den die gpaNRW in der letzten überörtlichen Prüfung betrachtet hat, verbessert. Das gilt auch für seine kreisangehörigen Kommunen. Nur noch drei der oberbergischen Kommunen unterliegen im Jahr 2022 aufsichtsbehördlichen Maßnahmen. Zum Zeitpunkt der letzten Prüfung 2016 waren es noch neun Kommunen. In keinem der Vergleichskreise planten die kreisangehörigen Kommunen bessere Jahresergebnisse für das Jahr 2022 als im Oberbergischen Kreis. Das gelingt in den meisten Fällen allerdings nur mithilfe der Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG und vergleichsweise hohen Hebesätzen.

Die Situation der oberbergischen Kommunen ist also weiterhin schwierig und erfordert Rücksichtnahme des Kreises. Dieser begegnet der Kreis, indem er Jahresdefizite plant und seine Ausgleichsrücklage einsetzt, und zwar aufgrund eines Grundsatzbeschlusses des Kreistages bis zu einem verbleibenden Sockelbetrag von 1,5 Prozent des Haushaltsvolumens. Der verbleibende Sockelbetrag in Höhe von zuletzt 7,5 Mio. Euro dient dem Kreis der Risikovorsorge. Der Umlagebedarf je Einwohner des Oberbergischen Kreises ist überdurchschnittlich. Der Kreis übernimmt jedoch viele Aufgaben für alle Städte und Gemeinden im Kreis, insbesondere für die kleinen kreisangehörigen Kommunen. Gleichwohl sollte der Kreis durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen seinen Kapitalbedarf reduzieren und damit zu einer Entlastung der kreisangehörigen Kommunen beitragen. Das sollte gemeinsames Ziel von Politik und Verwaltung sein. Denn die Planung nicht auskömmlicher Kreisumlagen und damit einhergehender Jahresdefizite bedeuten die weitere Reduzierung einer bereits vergleichsweise geringen Eigenkapitalausstattung. Der Oberbergische Kreis hat im Vergleich der Kreise in NRW die geringste Eigenkapitalquote 2. Auch die Abschreibung oder Ausbuchung der Bilanzierungshilfe in Höhe von ca. 13 Mio. Euro wird das Eigenkapital des Oberbergischen Kreises weiter reduzieren. Dabei ist die

Eigenkapitalausstattung des Kreises bereits seit der Einführung des NKF vergleichsweise gering und seitdem um rund eine Millionen Euro gesunken.

Gestiegen sind dagegen die Gesamtverbindlichkeiten. Wenn auch Besonderheiten der Kreiskliniken im Rahmen der Betrachtung der Konzernstrukturen die Höhe der Verbindlichkeiten beeinflussen, so hat der Oberbergische Kreis auch ohne diesen Effekt höhere Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner als die Hälfte der Vergleichskreise. Sie werden zudem weiter steigen, denn der Oberbergische Kreis plant bis 2025 Investitionen im Umfang von rund 112 Mio. Euro. Dafür wird er voraussichtlich Kredite in Höhe von rund 96 Mio. Euro aufnehmen, denen ein höheres Sachanlagevermögen gegenübersteht. Mit den Investitionen begegnet der Kreis Investitionsbedarfen, insbesondere in seinem Gebäudebestand. Wenn auch der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad aufgrund von Neubauten (z.B. Rettungswachen, Akademie Gesundheitswirtschaft und Senioren) eine ausgewogene Altersstruktur indiziert, so sind doch mehrere Verwaltungsgebäude stark sanierungsbedürftig.

Der Oberbergische Kreis verfügt über ein gut aufgestelltes Finanzcontrolling und Berichtswesen. Der Verwaltungsführung und den politischen Gremien liegen dadurch die zur **Haushaltssteuerung** erforderlichen Informationen jederzeit vor. Das ermöglicht ihnen auch, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, sollten Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten.

Haushaltsermächtigungen überträgt der Oberbergische Kreis in einem höheren Umfang als die Mehrzahl der Vergleichskreise. Die Ermächtigungen schöpft er nur zu rund einem Drittel aus, sodass er mit Ermächtigungsübertragungen künftig zurückhaltender umgehen sollte. Investive Auszahlungen sollte er nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagen, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Ansonsten sollten Maßnahmen neu veranschlagt werden, um auch die Transparenz in der Haushaltsplanung zu verbessern.

Fördermittel können einen positiven Beitrag zur Haushaltssituation leisten und die Haushaltskonsolidierung unterstützen. Im Oberbergischen Kreis werden sie dezentral akquiriert und verwaltet. Der Kreis sollte strategische Regelungen zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise treffen. Außerdem sollte ein Förderregister jederzeit einen umfassenden Überblick über die Förderprojekte gewährleisten. Zwar arbeitet der Oberbergische Kreis hier noch nicht mit einem standardisierten Controlling, jedoch berichten die Facheinheiten regelmäßig über die Umsetzung und den Fortschritt von Fördermaßnahmen.

Bereits im Jahr 2012 hat der Oberbergische Kreis erstmals seine Steuersachverhalte überprüft und ab 2016 seine Aktivitäten im Zusammenhang mit § 2 Umsatzsteuergesetz (UStG) intensiviert. Die Verantwortlichen für das **Tax Compliance Management System (TCMS)** hat der Kreis benannt und für die Mitarbeitenden ein Handbuch erstellt. Den Erlass einer Dienstanweisung plante er zuletzt für das erste Halbjahr 2023. Darin sollte der Kreis ein regelmäßiges Berichtswesen, Kontrollmaßnahmen im laufenden TCMS-Prozess sowie deren Ergebnisdokumentation vorsehen. Aufgrund der Verlängerung der Übergangsregelungen hat der Kreis erst ab dem 01. Januar 2025 die Regelung des § 2b UStG und die damit einhergehende Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht zu beachten. Bis dahin sollte er die noch notwendigen Arbeitsschritte umsetzen und beispielsweise auch seine Risikoanalyse um konkrete Maßnahmen zur Minimierung der Risiken ergänzen und regelmäßig fortschreiben.

Nach der Überleitung der IT-Leistungen an die „regio iT gesellschaft für informationstechnologie mbh“ (regio iT) seit 2020 wird der Oberbergische Kreis den IT-Betrieb perspektivisch besser an

den eigenen Bedarfen ausrichten können. Der Kreis hat bereits gute Grundlagen für eine strategische und zielgerichtete Steuerung geschaffen.

Die Kosten für die **Informationstechnik** (IT) sind im Oberbergischen Kreis derzeit vergleichsweise hoch. Das liegt insbesondere an der dezentralen Gebäudestruktur, die die IT-Grunddienste verteuern. Denn mehr Außenstellen bedeuten höhere Kosten für die Netzinfrastruktur und auch mehr Aufwand im Vor-Ort-Support.

Der Oberbergische Kreis ist bei der Digitalisierung schon gut aufgestellt. Mit seiner Digitalisierungsstrategie und deren Planung bis 2024 verfügt er über eine bessere strategische Grundlage für die digitale Transformation als die meisten geprüften Kreise. Die rechtlichen Anforderungen des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen (EGovG NRW) und des Gesetzes zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz - OZG) an die digitale Verwaltungsarbeit erfüllt der Oberbergische Kreis bereits. Das Angebot digitaler Leistungen weitet er kontinuierlich aus. Über ein ganzheitliches Serviceportal stehen den Bürgerinnen und Bürgern bereits zahlreiche Verwaltungsleistungen digital zur Verfügung. In einer Roadmap könnte der Kreis die weiteren Umsetzungsschritte verbindlich regeln. Auch das Prozessmanagement sollte der Kreis ausbauen und systematisieren. Den Verantwortlichen ist die Bedeutung des Prozessmanagements für eine nachhaltige und erfolgreiche digitale Transformation bewusst. Im Stellenplan 2023/2024 hat der Kreis zusätzliche personelle Ressourcen berücksichtigt, um ein dauerhaftes und verwaltungsweites Prozessmanagement zu etablieren. Dafür muss der Kreis zunächst all seine Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren.

Die Prüfungsergebnisse im Bereich der IT-Sicherheit hat der Oberbergische Kreis bereits zum Anlass genommen, konzeptionelle Defizite in den genannten Bereichen aufzuarbeiten.

Die vorhandenen Rahmenbedingungen in der örtlichen Rechnungsprüfung stellen rechtlich notwendige IT-Prüfungen sicher. Darüber hinaus könnten Prüfungen aber auch durch den Einsatz von Fachverfahren effizienter gestaltet werden. Dafür fehlt es, wie in vielen anderen Kreisen, derzeit an Personal.

Im Bereich der Schul-IT sieht die gpaNRW Optimierungsbedarfe in der Aussteuerung der Ressourcen und im Ausstattungsprozess. Bisher fehlt dem Kreis ein Überblick über die IT-Ausstattung an den Schulen, da die Schulen ihre Bedarfe unmittelbar dem IT-Dienstleister gemeldet haben. Der Kreis sollte eine passgenaue IT-Ausstattung nach den Festlegungen im Medienentwicklungsplan sicherstellen. Er ist hier bereits aktiv geworden.

Die Aufwendungen für die **Hilfen zur Erziehung** haben in den Kreisen mit einem Jugendamt einen großen Anteil an deren Gesamtaufwendungen. Im Jahr 2020 wendet der Oberbergische Kreis fast 36 Mio. Euro für die Hilfe zur Erziehung auf. Je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre hat der Oberbergische Kreis die höchsten Aufwendungen. Bei vergleichsweise geringen Erträgen bildet er auch beim einwohnerbezogenen Fehlbetrag das Maximum im Vergleich. Sowohl die Falldichte als auch die hilfefallbezogenen Aufwendungen insgesamt sind überdurchschnittlich. Betrachtet man diese differenziert, so sind die Falldichten und Aufwendungen in allen Hilfearten erhöht, insbesondere in den kostenintensiven stationären Hilfen.

Auch ein hoher Anteil ambulanter Hilfefälle wirkt sich aufgrund der insgesamt hohen Fallzahlen, aber auch aufgrund der vergleichsweise teuren ambulanten Hilfen, nicht positiv auf den Fehlbetrag aus. Hinzu kommt ein geringer Anteil Vollzeitpflegefälle und damit einhergehend viele kostenintensive Heimfälle. Mehr als 40 Prozent der gesamten Aufwendungen entfallen auf die



Heimunterbringung. Obwohl der Oberbergische Kreis das Ziel verfolgt, der Vollzeitpflegestelle Vorrang vor der Unterbringung in einer Heimeinrichtung einzuräumen, hat der Kreis zuletzt aufgrund fehlender Personalressourcen keine Akquise potenzieller Pflegefamilien betrieben.

Als Ergebnis einer Organisationsuntersuchung hat das Kreisjugendamt sowohl für den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD), als auch für die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu), den Pflegekinderdienst (PKD) und die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII Verfahrensstandards und Abläufe erarbeitet und in verschiedenen Handbüchern hinterlegt. Auch die erforderlichen Personalressourcen hat man ermittelt. Die Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung sind somit gegeben. In der Praxis werden die Standards aber noch nicht vollumfänglich umgesetzt, da dafür nach Aussage des Kreises das Personal fehlt. Da sich die aktuelle Fallsteuerung auch in einer hohen Falldichte widerspiegelt, sollten die Mitarbeitenden zumindest für neue Hilfen die Standards konsequent anwenden.

Auch seine Controlling-Tätigkeiten im Bereich der Hilfen zur Erziehung könnte der Kreis noch ausbauen. Unter dem Leitbild „Lebenswertes Oberbergisches Land“ hat er bereits strategische Ziele für das Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung beschrieben und leitet daraus operative Ziele und erste Maßnahmen ab. Mit weiteren Kennzahlen und Zielwerten könnte der Kreis die Steuerung aber deutlich aufwerten und auch die Wirtschaftlichkeit mehr in den Fokus nehmen. Um das Fachcontrolling noch zu verbessern, sollte das Jugendamt zukünftig Daten und Kennzahlen fallübergreifend, aber auch auf Träger und einzelne Hilfearten bezogen, auswerten.

Die **Hilfe zur Pflege** ist ein weiterer Bereich, der mit hohen und steigenden Aufwendungen den Haushalt des Oberbergischen Kreises belastet. Die Auswirkungen des demografischen Wandels werden dazu führen, dass zukünftig mehr Menschen der Hilfe zur Pflege bedürfen und die Aufwendungen weiter steigen. Zwar haben gesetzliche Änderungen, verbunden mit höheren Leistungen aus der Pflegeversicherung, die Transferaufwendungen kurzzeitig entlastet, seit 2018 steigen sie jedoch stetig an. Andererseits haben die Regelungen im Angehörigenentlastungsgesetz dazu geführt, dass die Kreise in NRW deutlich geringere Erträge generieren können als in den Jahren vor 2020.

Insbesondere im ambulanten Bereich steigen die Aufwendungen im Oberbergischen Kreis stark an, was dazu führt, dass im Jahr 2018 die Aufwendungen der ambulanten Hilfe zur Pflege bezogen auf den Leistungsbezieher erstmals die der stationären Hilfe zur Pflege übersteigen. Grund ist eine hohe Anzahl von Leistungsbeziehern, die in ambulanten Wohngemeinschaften untergebracht sind. Diese kostenintensive 24-Stunden Betreuung erhalten im Oberbergischen Kreis fast die Hälfte aller ambulanten Leistungsbezieher.

Eine überdurchschnittliche Kaufkraft und eine geringe SGB II-Quote tragen dazu bei, dass im Oberbergischen Kreis nur ein geringer Anteil von Leistungsbeziehern des SGB XI zusätzlich Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII benötigt. Die pflegebedürftten Menschen im Kreis können die Kosten der Pflege durch die Pflegeversicherung und eigenes Einkommen finanzieren. Wichtig ist, dass der Kreis mit seiner Senioren- und Pflegeberatung auch diese pflegebedürftten Menschen und deren Angehörige erreicht, um sie frühzeitig beratend zu unterstützen. Die Erfolge seiner Beratungen sollte der Kreis messen. Insgesamt könnte er sein Finanz- und Fachcontrolling noch ausweiten und steuerungsrelevante Kennzahlen unterjährig auswerten. Die Grundlagen dafür sind bereits vorhanden.

Die **Bauaufsicht** des Oberbergischen Kreises bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten zur Rechtmäßigkeit im Baugenehmigungsverfahren wenig Ansatz für Optimierungen. Lediglich einen Aufwanddeckungsgrad könnte der Kreis künftig ermitteln. Den Baugenehmigungsprozess hat die Bauaufsicht seit 2021 optimiert. Im Jahr 2020 dauerte ein Baugenehmigungsverfahren im Oberbergischen Kreis vergleichsweise lang. Durch den Wegfall der Postwege und der zunehmenden Nutzung digital eingereicherter Bauanträge sollten sich die Laufzeiten in der Zukunft verkürzen. Der Kreis sollte zukünftig immer auch die Vollständigkeit eines Bauantrages erfassen, um die Laufzeit ab diesem Zeitpunkt ermitteln zu können. Gute Vorabinformationen und Bauberatungen tragen dazu bei, dass im Vergleich zu den anderen Kreisen weniger Bauanträge unvollständig eingehen. Gleichwohl sind es auch im Oberbergischen Kreis noch rund 60 Prozent aller Anträge. Hier ist es aus Sicht der gpaNRW gut und richtig, dass die Bauaufsicht die Rücknahmefiktion konsequent umsetzt.

Zwar ist die Fallzahl je Vollzeitstelle in der Bauaufsicht des Oberbergischen Kreises durchschnittlich, die Bauaufsicht erlässt jedoch je Vollzeitstelle mehr Bescheide als in den Vergleichskreisen. Die Arbeitsrückstände aus Vorjahren erfasst die Bauaufsicht bisher nicht. Die Anzahl unerledigter Anträge aus Vorjahren sollte der Kreis aber künftig erheben, um die für deren Bearbeitung notwendigen Personalressourcen berücksichtigen zu können und eine Überlastung seiner Beschäftigten zu vermeiden.

Die digitale Bauakte hat der Oberbergische Kreis entsprechend den Vorgaben des OZG fristgerecht zum Ende des Jahres 2022 eingeführt. Die Freischaltung des Online-Bauantrages über das Fachverfahren Gekos ist für das 2. Quartal 2023 geplant. Für die Digitalisierung der Baugenehmigungsverfahren erfüllt der Oberbergische Kreis, wie viele andere Kreise, noch nicht alle Anforderungen. Die Umsetzung noch ausstehender Maßnahmen sollte er weiter forcieren. So sollte er beispielsweise Bauanträge einscannen, um sie medienbruchfrei weiterverarbeiten zu können.

Der Oberbergische Kreis hat zur Unterstützung der Bedarfsstellen in der Kreisverwaltung eine zentrale Submissionsstelle eingerichtet. Diese sollte er zukünftig zu einer zentralen Vergabestelle erweitern, um die komplexe Thematik im Zusammenhang mit **Vergaben** zu bündeln. Auch sollte der Kreis das Vergabemanagementsystem flächendeckend einsetzen, um sicherzustellen, dass die Verfahren einheitlich durchgeführt und Medienbrüche vermieden werden. Der Kreis sieht die Synergieeffekte der Digitalisierung und plant, die Möglichkeiten der Software zukünftig konsequenter zu nutzen.

Seine internen Regelungen zur Vergabe und zur Korruptionsprävention hat der Kreis im Prüfungsverlauf aktualisiert. Die Grundsätze zum Umgang mit Sponsoring hat der Oberbergische Kreis in einer Dienstanweisung verschriftlicht. Diese könnte er um Vorgaben zur jährlichen Veröffentlichung von erhaltenen Sponsoringleistungen ergänzen, um die Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit zu erhöhen.

Den Nachträgen zu vergebenen Aufträgen sollte sich der Oberbergische Kreis zukünftig in verschiedener Hinsicht widmen, denn die Abrechnungssummen weichen dort stärker vom ursprünglichen Auftragswert ab als in anderen Kreisen. Um die Maßnahmenvorbereitung, insbesondere die Ausarbeitung von Leistungsverzeichnissen, zu verbessern, plant der Kreis bereits zusätzliche Ressourcen ein. In seine Überlegungen, eine zentrale Vergabestelle einzurichten, sollte er die künftige organisatorische Abwicklung von Nachträgen einbeziehen, auch im Hinblick auf ein zentrales Nachtragsmanagement. So hat die Prüfung einzelner Maßnahmen im

Oberbergischen Kreis teilweise hohe Nachträge ergeben, ohne dass sie in der Vergabeakte begründet oder dokumentiert waren. Seine Dienstanweisung dazu hat der Kreis im Prüfungsverlauf ebenfalls evaluiert.

Die Aufgaben der betrieblichen Unterhaltung und Instandhaltung seiner **Verkehrsflächen** einschließlich der damit verbundenen Verkehrssicherungspflicht hat der Kreis an den Landesbetrieb Straßen.NRW vergeben. Für die ihm verbleibenden Aufgaben im Bereich der Instandsetzung und des investiven Straßenbaus verfügt er über die notwendigen Daten, auch wenn er bisher keine Straßendatenbank einsetzt. Aus Sicht der gpaNRW könnte der Kreis die Steuerung verbessern, wenn er Informationen zu den Kreisstraßen aus vorhandenen Tabellen, Dokumenten und Plänen in einer Straßendatenbank verknüpfen würde.

Der Oberbergische Kreis erhebt jährlich den Zustand seiner Kreisstraßen und passt aufgrund der Ergebnisse seine Vermögenswerte im Zuge der körperlichen Inventur an. Auf dieser Basis priorisiert er die baulichen Maßnahmen. Erfreulicherweise hat sich der Straßenzustand danach seit 2017 verbessert.

Der Bilanzwert des Straßenvermögens sinkt allerdings sukzessive ab, da die Investitionstätigkeit den Werterhalt bislang nicht sicherstellen konnte. Auch die Unterhaltungsaufwendungen erreichen im Oberbergischen Kreis jährlich nur etwa die Hälfte des empfohlenen Richtwertes. Der Kreis müsste mehr Finanzmittel einsetzen, um den tatsächlichen Zustand zu verbessern und den substanziellen Vermögenswert seiner Kreisstraßen zu erhalten.

Der Landesbetrieb Straßen.NRW unterhält auch das vergleichsweise wenige **Straßenbegleitgrün** im Oberbergischen Kreis. Das macht er mit einem nur geringen Aufwand, da die Verkehrssicherheit im Vordergrund steht, nicht die gärtnerische Pflege dieser Flächen. Die Datengrundlage zum Straßenbegleitgrün ist rudimentär, so fehlen Informationen zu den Flächen, Eigentumsverhältnissen, Bepflanzungen und Bäumen. Für eine aktivere Gestaltung des Straßenbegleitgrüns müsste der Kreis zunächst seine Datengrundlagen verbessern.

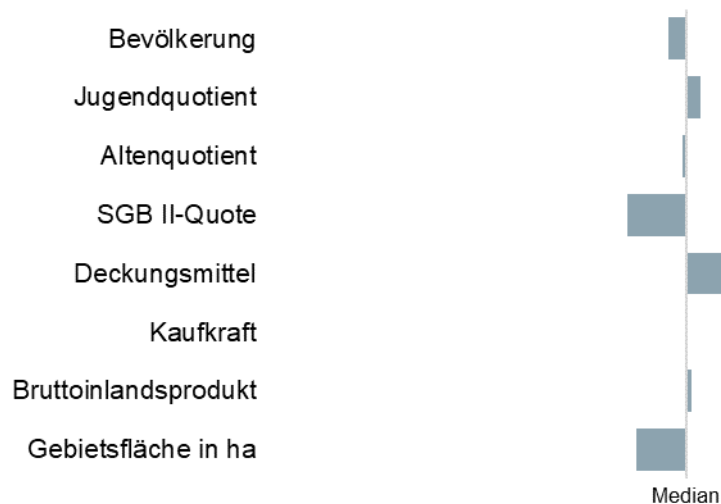
## 0.2 Ausgangslage des Oberbergischen Kreises

### 0.2.1 Strukturelle Situation

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

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

### Strukturmerkmale des Oberbergischen Kreises 2021



Wie schon in der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2016 ist der Oberbergische Kreis bei der **SGB II-Quote** begünstigt. Mit einer Quote von 6,38 Prozent positioniert er sich am 1. Viertelwert und hat damit im Sozialbereich eine vergleichsweise geringe Anzahl Leistungsberechtigter.

Die Strukturmerkmale zur wirtschaftlichen Stärke des Oberbergischen Kreises zeigen unterschiedliche Ausprägungen. Während die **Kaufkraft** der Bevölkerung des Oberbergischen Kreises nur leicht überdurchschnittlich ist, ist die Ertragskraft des Kreises größer als die der meisten Vergleichskreise und der StädteRegion. Als Indikator für die Ertragskraft des Kreises und der kreisangehörigen Kommunen insgesamt vergleichen wir die allgemeinen **Deckungsmittel**. Dazu gehören die Erträge aus dem Finanzausgleich und den Steuern der kreisangehörigen Kommunen sowie die Erträge aus den Schlüsselzuweisungen des Kreises. Der Oberbergische Kreis hat, wie schon in der letzten Überörtlichen Prüfung, vergleichsweise hohe allgemeine Deckungsmittel. Auch das **Bruttoinlandsprodukt** (BIP) ist im Vergleich der Kreise und der StädteRegion überdurchschnittlich. Das BIP ergibt sich aus dem Wert der im Kreisgebiet produzierten Waren und Dienstleistungen.

Die **Bevölkerungsprognosen** gehen davon aus, dass sich die Einwohnerzahl im Oberbergischen Kreis bis 2040 von knapp 272.000 auf rund 254.300 deutlich verringern wird. Für nur drei Vergleichskreise wird ein noch stärkerer Rückgang prognostiziert. Der Rückgang bis 2040 fällt im Oberbergischen Kreis mit rund sieben Prozent jedoch nicht so stark aus, wie noch zum Zeitpunkt der letzten Prüfung erwartet. Damals ging die Prognose davon aus, dass sich die Bevölkerungszahl um elf Prozent verringern würde. Aktuell ist die Bevölkerung im Oberbergischen Kreis vergleichsweise jung. Während der **Jugendquotient** (Anzahl der unter 20-Jährigen je 100 Personen der Altersgruppe 20-64 Jahre) höher ist als in Dreiviertel der Vergleichskreise, ist der **Altenquotient** (Anzahl der über 65-Jährigen je 100 Personen der Altersgruppe 20-64 Jahre) im Oberbergischen Kreis etwas unterdurchschnittlich. Aber auch im Oberbergischen Kreis werden sich die Auswirkungen des demografischen Wandels mit einem deutlichen Zuwachs der Bevölkerung über 65 Jahre und einem Rückgang der jungen Bevölkerung deutlich zeigen. Der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 65 Jahre (sog. mittlere Generation) wird bis 2040 ebenfalls deutlich geringer werden, was den Arbeitsmarkt beeinflussen und den Fachkräftemangel verstärken wird.

Der Oberbergische Kreis ist bezogen auf die **Gebietsfläche** ein kleiner Kreis. Mit rund 920 km<sup>2</sup> ist er etwa 120 km<sup>2</sup> kleiner als der Durchschnitt der Vergleichskreise. Auch die Einwohnerzahl des Oberbergischen Kreises ist mit rund 272.000 im Vergleich der Kreise unterdurchschnittlich. Der Kreis hat weniger Kilometer Kreisstraßen in seiner Baulast als die Hälfte der Vergleichskreise. Die von ihm zu unterhaltende Verkehrsfläche je Einwohner ist sogar geringer als in Dreiviertel der anderen Kreise in NRW. Die Topographie des Oberbergischen Kreises mit vielen Steigungen führt jedoch zu höheren Anforderungen an die Kreisstraßen. Wir gehen im Teilbericht Verkehrsflächen darauf ein.

Die Struktur des Oberbergischen Kreises ist geprägt durch neun kleine kreisangehörige von insgesamt 13 Kommunen im Kreis. Dagegen gibt es im Kreisgebiet keine große kreisangehörige Kommune. Diese Struktur wirkt sich auf das Aufgabenspektrum des Oberbergischen Kreises aus, denn der Kreis übernimmt für die kleinen Kommunen vielfältige Aufgaben, die mittlere und große Kommunen selbst wahrnehmen, wie z.B. in der unteren Bauaufsicht, im Ausländeramt oder im Jugendamt. Für diese Aufgaben muss der Oberbergische Kreis Personalressourcen zur Verfügung stellen, welche Aufwand verursachen. Zehn weitere Kreise in NRW haben neun und mehr kleine Kommunen im Kreisgebiet. In insgesamt neun Kreisen gibt es keine große kreisangehörige Kommune. Rund ein Drittel aller Kreise in NRW hat somit im Hinblick auf die Größe seiner kreisangehörigen Kommunen eine ähnliche Struktur wie der Oberbergische Kreis. Im Teilbericht Finanzen gehen wir näher auf die Auswirkungen ein.

## 0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

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

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

## 0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

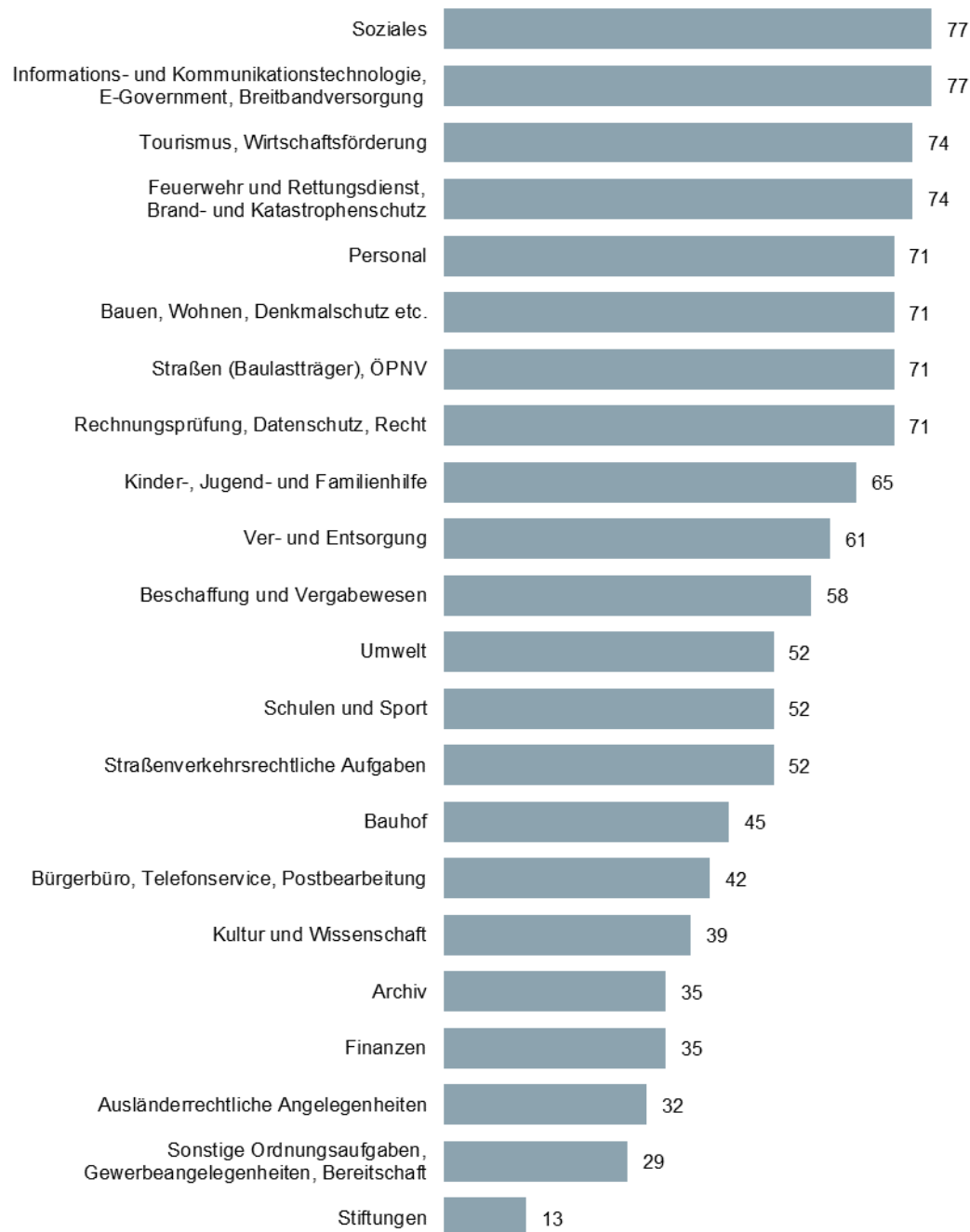
#### 0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

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

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

### Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent



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



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

### 0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

#### Geplante Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent



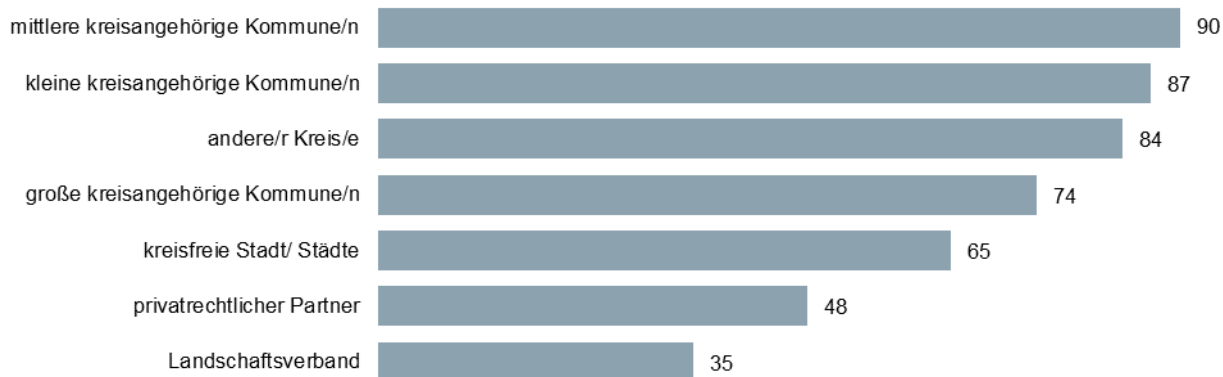
Der Blick auf die zukünftig geplanten IKZ-Projekte in den Kreisen zeigt ähnliche Schwerpunkte wie die Auswertung der bereits umgesetzten Projekte. Hier sehen die Kreise in den Aufgabenfeldern „Feuerwehr/Rettungsdienst/Brand- und Katastrophenschutz“ sowie „Straßen und ÖPNV“ offensichtlich den größten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



### 0.3.1.3 Kooperationspartner

Die nachfolgende Grafik bildet die unterschiedlichen Konstellationen interkommunaler Partnerschaften ab.

#### Kooperationspartner IKZ 2022 in Prozent



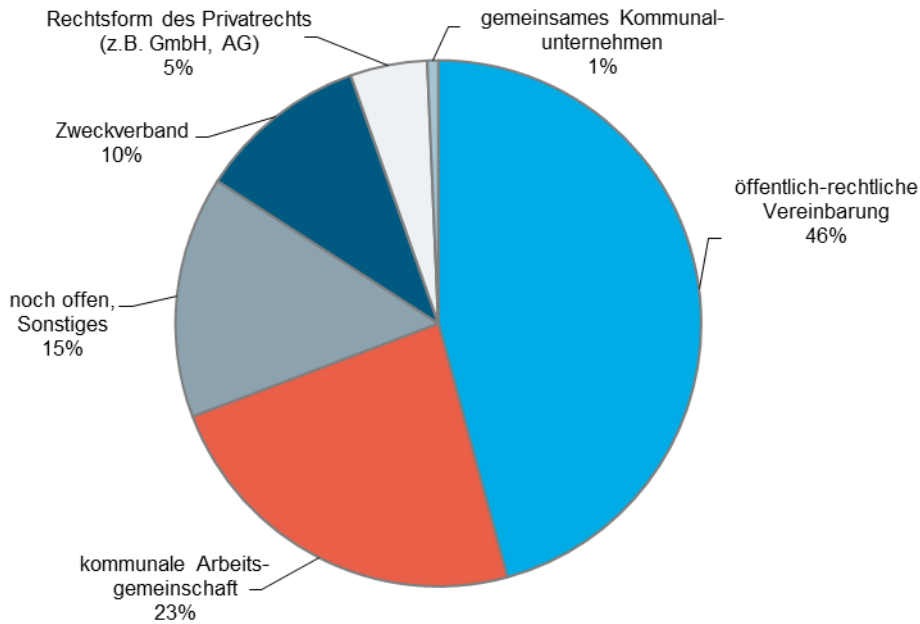
Mittlere und kleine kreisangehörige Kommunen gehen am häufigsten interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis ein. Auch die Kreise untereinander kooperieren in einer ähnlich hohen Intensität miteinander. Dagegen haben die großen Kommunen und auch potenzielle privatrechtliche Partner offensichtlich einen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

### 0.3.1.4 Rechtsformen

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

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

### Rechtsformen IKZ 2022 in Prozent

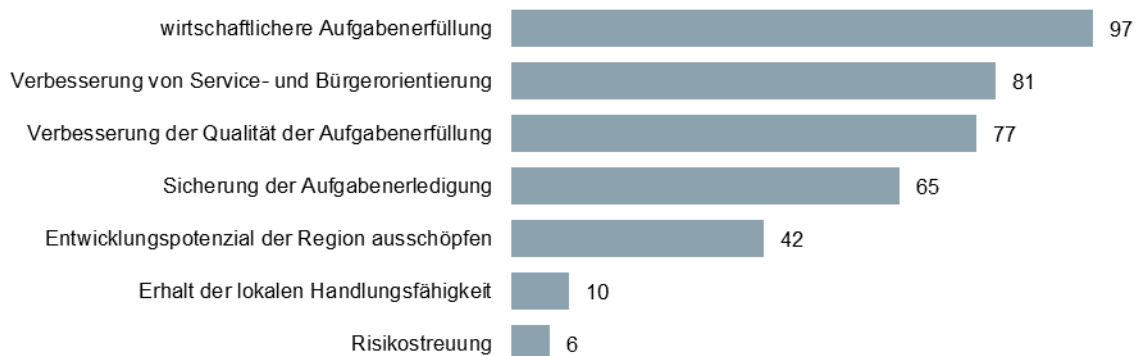


Nahezu die Hälfte aller Kreise sieht die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Diese sowie die an zweiter Stelle genannte kommunale Arbeitsgemeinschaft bieten eine größere und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

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

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

#### Ziele IKZ 2022 in Prozent



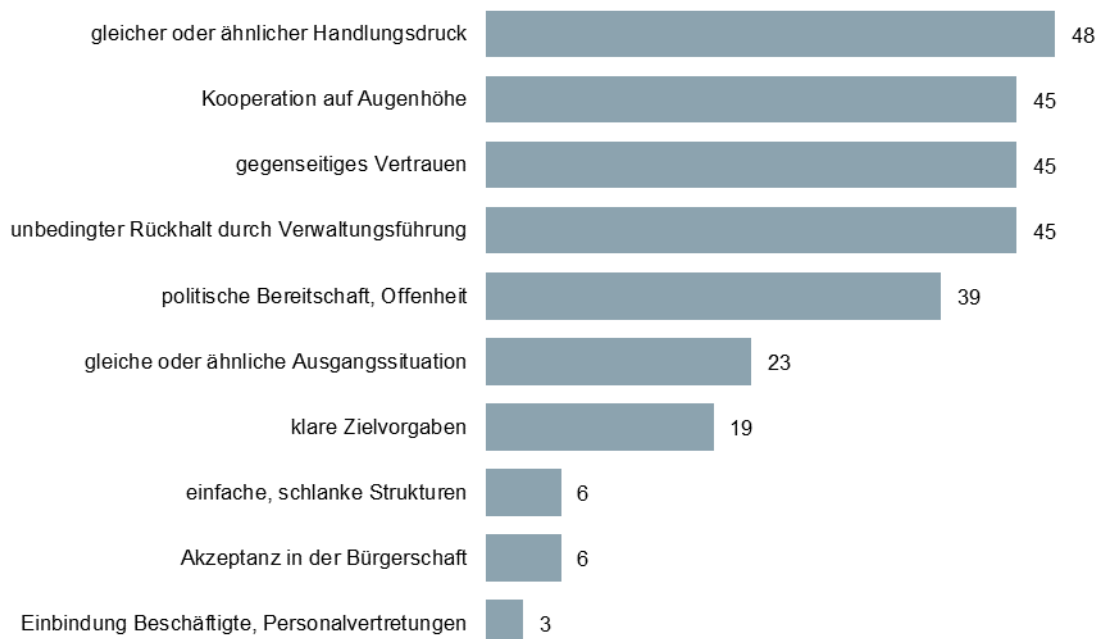
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung steht angesichts der auch in den Kreisen zumeist engen finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume mit Abstand an oberster Stelle. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich insbesondere aus kommunalverfassungs- und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

### 0.3.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

#### Erfolgsfaktoren IKZ 2022 in Prozent



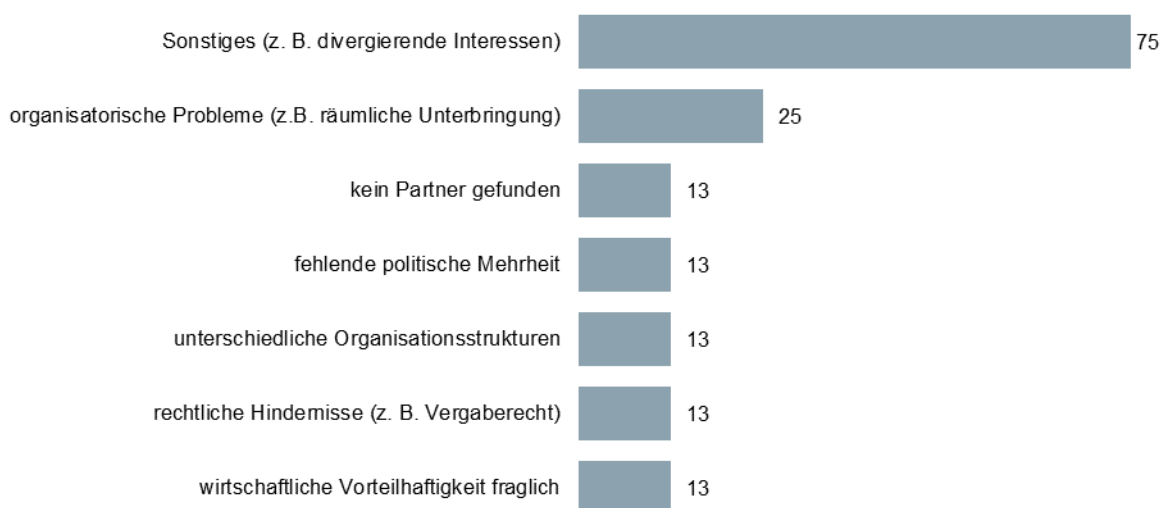
Gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck und die Kooperation auf Augenhöhe sind zusammen mit dem gegenseitigen Vertrauen und dem unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung die entscheidenden Erfolgsfaktoren für IKZ. Politische Bereitschaft und Offenheit sind zudem

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

### 0.3.1.7 Hindernisse

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

#### Hindernisse IKZ 2022 in Prozent



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

### 0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für den Oberbergischen Kreis

Der Oberbergische Kreis hat mit 53 Projekten eine große Anzahl von interkommunalen Kooperationen. In nahezu allen abgefragten Aufgabenfeldern kooperiert der Oberbergische Kreis mit kreisangehörigen Kommunen, mit anderen Kreisen, mit kreisfreien Städten oder mit anderen Partnern, wie beispielsweise mit dem Landschaftsverband Rheinland, mit StraßenNRW oder mit dem Jobcenter.

Wie in den anderen Kreisen auch, wählt der Oberbergische Kreis meistens die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als Rechtsform für seine Kooperationsprojekte. Aber auch an Zweckverbänden, Anstalten öffentlichen Rechts und GmbHs ist der Oberbergische Kreis beteiligt. Daneben hat der Kreis auch andere Grundlagen für seine Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit gewählt, wie z.B. Kooperationsvereinbarungen oder Nutzungsverträge. Manche Projekte basieren nicht ausschließlich auf einer formellen Zusammenarbeit, sondern sind informeller Natur.

Wie die meisten anderen Kreise, betätigt sich der Oberbergische Kreis auch in den in dieser Umfrage dominierenden Themen für IKZ.

So bietet der Kreis beispielsweise im Aufgabenfeld Soziales gemeinsam mit seinen Kreisen eine trägerunabhängige Pflege- und Wohnberatung an. Auch ein Nachbarschaftsbüro im Sozialraum gemeinsam mit der Stadt Waldbröl und dem Internationalen Bund oder die gemeinsame Adoptionsvermittlung des Kreisjugendamtes gemeinsam mit den Stadtjugendämtern im Kreis sind Beispiele für eine gelungene Zusammenarbeit. Der Kreis übernimmt Aufgaben für die Kommunen, mit dem Ziel Synergieeffekte und Kosteneinsparungen zu erzielen.

Große Projekte im Aufgabenfeld der Bildung und Weiterbildung stellen das Berufskolleg und die Kreisvolkshochschule Oberberg dar. Mit der Zusammenlegung der Berufskollege Wipperfürth und Wermelskirchen konnten der Oberbergische Kreis und der Rheinisch-Bergische Kreis ein attraktives Bildungsangebot sicherstellen und gleichzeitig Synergieeffekte und damit Kosteneinsparungen erzielen.

Verschiedene Kooperationen hat der Oberbergische Kreis im Aufgabenfeld Beschaffung und Vergabewesen. Zu nennen ist hier insbesondere der gemeinsame Einkauf der Energieträger Strom und Gas über Bündelausschreibungen. Gerade in Zeiten explodierender Energiepreise lassen solche Kooperationen durch eine höhere Mengenabfrage als bei Einzelausschreibungen bessere Marktkonditionen erwarten.

In verschiedenen Projekten stellt der Oberbergische Kreis das Fachwissen seiner Mitarbeitenden seinen kreisangehörigen Kommunen zur Verfügung, beispielsweise für Stellenbewertungen, im Bereich des Datenschutzes, als Submissionsstelle bei Vergaben und im Rahmen der Korruptionsprävention. Um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken, geht der Oberbergische Kreis mit seinen kreisangehörigen Kommunen hier einen geeigneten und richtigen Weg. Diesen kann und sollte er mit weiteren Kooperationen weitergehen. Der Kreis hat seinen kreisangehörigen Kommunen zuletzt im Frühjahr 2022 angeboten, Vergaben für sie durchzuführen.

Es gibt aber auch Projekte, in denen der Oberbergische Kreis das Fachwissen seiner Partnerinnen und Partner in Anspruch nimmt. So ist der Archivar der Stadt Gummersbach im Rahmen einer Personalgestellung für den Kreis tätig. Auch nehmen Kommunen straßenverkehrsrechtliche Aufgaben für den Kreis wahr und ersparen den Kunden dadurch Fahrten nach Gummersbach. Über den Zweckverband civitec und die regio IT, die den operativen IT-Betrieb vom Zweckverband civitec im Rahmen einer Fusion übernommen hat, erhält der Kreis einen großen Anteil seiner IT Leistungen. Details zu dieser Zusammenarbeit enthält der Teilbericht Informationstechnologie. Wie die meisten Kreise bedient somit auch der Oberbergische Kreis das Aufgabenfeld Informations- und Kommunikationstechnologie. In diesem Aufgabenfeld plant der Kreis das Breitbandförderprojekt „Graue Flecken“ gemeinsam mit interessierten Kommunen.

Bereits vor vielen Jahren hat der Oberbergische Kreis eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit der Stadt Gummersbach und dem Landesbetrieb Straßen NRW geschlossen. Straßen NRW übernimmt für den Kreis die betriebliche Unterhaltung seiner Kreisstraßen. Dadurch musste der Kreis keine eigene Bauhofstruktur mit Gebäuden, Fahrzeugen und Personal aufbauen. Im Teilbericht Verkehrsflächen haben wir diese Zusammenarbeit thematisiert.

Der Oberbergische Kreis verfolgt mit seinen Kooperationen unter anderem das Ziel, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung zu verbessern. Nahezu alle anderen Kreise verfolgen das gleiche Ziel. Weitere wesentliche Ziele des Oberbergischen Kreises sind, die Service- und Bürgerorientierung zu verbessern und Entwicklungspotenziale der Region auszuschöpfen. Letztes spiegelt sich in zahlreichen Kooperationen im Zusammenhang mit der „REGIONALE 2025 - Projekte für ein zukunftsorientiertes Bergisches RheinLand“ wider. Dabei handelt es sich um ein Strukturprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen. Ziel ist es, den eher ländlich geprägten, rechtsrheinischen Raum strukturell weiterzuentwickeln und innerhalb der Region Köln/Bonn zu profilieren. Kooperationspartner sind der Oberbergische Kreis, der Rheinisch-Bergische Kreis, der Rhein-Sieg Kreis sowie die Region Köln/Bonn e.V. Zur Organisation und Durchführung haben die genannten Partner die Regionale 2025-Agentur in der Rechtsform einer GmbH gegründet. Innerhalb des Oberbergischen Kreises agiert die Projektagentur Oberberg. Als GmbH des Kreises und seiner kreisangehörigen Kommunen berät und unterstützt die Agentur Projektträger bei der Umsetzung von Projekten im Oberbergischen Kreis.

Regionalen Bezug hat auch die Naturarena Bergisches LandgmbH, über welche verschiedene Projekte, insbesondere auch Tourismusprojekte, umgesetzt werden. Das Kooperationsprojekt von Kultur- und Bildungseinrichtungen „Kulturscouts Bergisches Land“ vereint mehrere Kreise und die kreisfreien Städte Wuppertal, Solingen und Remscheid.

Von großer Bedeutung sind die Kooperationen im Aufgabenfeld ÖPNV. Die OVAG GmbH sichert den öffentlichen Personennahverkehr im Oberbergischen Kreis. Der Zweckverband VRS sichert den ÖPNV gebietsübergreifend im Verbundgebiet. Verschiedene Machbarkeitsstudien, die auf der Grundlage von Kooperationsvereinbarungen durchgeführt werden, untersuchen die Möglichkeiten zur Reaktivierung verschiedener Trassen für den Schienenpersonennahverkehr.

Aufgrund der Vielzahl der Kooperationen des Oberbergischen Kreises können wir an dieser Stelle nicht alle Projekte nennen. Neben bestehenden Projekten plant der Kreis weitere Kooperationen in unterschiedlichen Aufgabenfeldern. Das zeigt, dass der Kreis weiterer IKZ aufgeschlossen gegenübersteht. Auch die kreisangehörigen Kommunen sollten IKZ weiter als Chance zur Aufgabensicherung und Weiterentwicklung begreifen. So sollte die Übernahme von Vergabedienstleistungen durch den Kreis weiter im Fokus bleiben. Auch Rechnungsprüfungsaufgaben eignen sich, wie Beispiele aus anderen Kreisen zeigen, für eine Interkommunale Zusammenarbeit.

Wesentliche Erfolgsfaktoren für IKZ sind aus Sicht des Oberbergischen Kreises eine gleiche oder ähnliche Ausgangssituation, ein gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck, die Kooperation auf Augenhöhe, gegenseitiges Vertrauen sowie ein unbedingter Rückhalt durch die Verwaltungsführung. Diese Einschätzung deckt sich überwiegend mit den Befragungsergebnissen der Kreise insgesamt. Lediglich zwei geplante Projekte wurden im Oberbergischen Kreis nicht umgesetzt. Entweder war die Umsetzung zu aufwändig oder der Partner hat sich für eine alleinige Lösung entschieden.

Aus Sicht der gpaNRW sollte der Kreis seine vielfältigen Aktivitäten im Bereich der IKZ fortführen und, sofern sinnvoll und zielführend, weiter ausbauen. So kann der Oberbergische Kreis, gemeinsam mit seinen kreisangehörigen Kommunen dem Fachkräftemangel ein Stück weit begegnen. Gerade die Struktur des Oberbergischen Kreises mit neun kleinen kreisangehörigen Kommunen sollte Anlass geben, Synergien in verschiedenen Aufgabenfeldern zu erschließen. Insbesondere für kleine Kommunen wird es voraussichtlich immer schwieriger werden, im Wettbewerb mit anderen Kommunen qualifizierte Fachkräfte für sich zu gewinnen.

## 0.4 Überörtliche Prüfung

### 0.4.1 Grundlagen

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

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

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

### 0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

- Das gpa-Kennzahlenset enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlenset aufgebaut ist.

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten<sup>3</sup>. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

#### 0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

#### 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.

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



## 0.5 Prüfungsmethodik

### 0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

### 0.5.2 Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kreisen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese können zum Teil unmittelbar gesteuert werden. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kreise einwirkende Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht

dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild eines Kreises. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich - in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage des Kreises“ ein.

### 0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

### 0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

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

## 0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung im Oberbergischen Kreis hat die gpaNRW von September 2021 bis Dezember 2022 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir im Oberbergischen Kreis das Vergleichsjahr 2020.

Zum Ende der Prüfung lag der Entwurf des Jahresabschlusses 2021 vor. Sofern Daten hieraus nicht mehr berücksichtigt werden konnten, hat die gpaNRW die Analysen auf Daten des Jahresabschlusses 2020 durchgeführt. Für einen interkommunalen Vergleich auf Basis des Jahres 2021 stehen nicht genügend Vergleichswerte zur Verfügung.

Die im Doppelhaushalt 2021/2022 des Oberbergischen Kreises enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2025 hat die gpaNRW ebenfalls in ihre Betrachtung mit einbezogen. Dies hat sich jedoch durch den zwischenzeitlich beschlossenen Doppelhaushalt 2023/2024 teilweise deutlich geändert.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Birgit Cramer-Görtz
Finanzen	Martin Bamberger
Tax Compliance Management System	Elena Zalevskyi
Informationstechnik	Linda Lauber
Hilfe zur Erziehung	Corinna Bauerfeld
Hilfe zur Pflege	Frauke Holm
Bauaufsicht	Christina Hasse
Vergabewesen	Tobias Fuß
Verkehrsflächen	Markus Daschner

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert und auch Gespräche mit den verantwortlichen Dezernenten geführt. Am 22. November 2022 hat das Prüfungsteam die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Oberbergischen Kreises in einer Sitzung des Verwaltungsvorstandes präsentiert.

Die Vorstellung der Prüfungsergebnisse im Rechnungsprüfungsausschuss des Oberbergischen Kreises fand am 24. April 2023 statt.

Herne, den 24. August 2023

gez.

Manfred Wiethoff

Abteilungsleitung

gez.

Birgit Cramer-Görtz

Projektleitung

## 0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Der Umlagebedarf des Kreises steigt, wie bei allen anderen Kreisen, kontinuierlich. Die Entwicklung ist maßgeblich beeinflusst von stetig steigenden Aufwendungen, die im Zusammenhang mit der Gewährung sozialer Leistungen stehen. Seinem steigenden Umlagedarf konnte der Kreis durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen nicht nachhaltig entgegenwirken.	E1	Der Oberbergische Kreis sollte seine Aufgaben möglichst effizient und effektiv erledigen, Konsolidierungsmöglichkeiten sollte er konsequent ausschöpfen. Zum Beispiel könnte er die in der Vergangenheit von der Verwaltung erarbeiteten Maßnahmen wieder aufgreifen und umsetzen. Gemeinsames Ziel von Politik und Verwaltung sollte es sein, zumindest einen Teil der erwarteten Aufwandssteigerungen auch durch eigene Maßnahmen auszugleichen. So kann der Kreis nachhaltig Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit seiner kreisangehörigen Kommunen nehmen.
F2	Der Oberbergische Kreis überträgt vergleichsweise viele Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen ins Folgejahr. Seine investiven Auszahlungsermächtigungen schöpft der Kreis zudem nur zu einem geringen Anteil aus. Die Haushaltspläne des Kreises bieten somit kein realistisches Bild über das tatsächlich umsetzbare Investitionsvolumen.	E2.1	Der Kreis sollte die Anforderungen an die Übertragung von Ermächtigungen in seinen Grundsätzen konkretisieren.
		E2.2	Der Oberbergische Kreis sollte investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagen, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Soweit davon auszugehen ist, dass im Planungszeitraum nur Zahlungsverpflichtungen begründet werden, die in späteren Jahren zahlungswirksam werden, sollten diese als Verpflichtungsermächtigungen angemeldet werden. Zudem sollte der Kreis bei der Veranschlagung von Ermächtigungen für Baumaßnahmen die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO konsequent einhalten und insbesondere Bauzeitpläne vorlegen sowie die voraussichtlichen Jahresauszahlungen nachweisen.
F3	Der Oberbergische Kreis hat strategische Zielvorgaben zur Fördermittelakquise bisher nicht schriftlich in einer Richtlinie oder Dienstanweisung fixiert.	E3	Der Kreis sollte aus Sicht der gpaNRW die strategische Zielvorgabe, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung von Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen standardmäßig zu prüfen sind, schriftlich fixieren. Die strategischen Zielvorgaben sowie operative Regelungen zum Fördermittelmanagement sollte er in einer Richtlinie oder Dienstanweisung niederschreiben.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Bewirtschaftung der Fördermittel sowie das förderbezogene Controlling hat der Kreis dezentral organisiert. Die Organisationsstruktur ist grundsätzlich geeignet, um die Vorgaben der Förderbescheide zu erfüllen und Rückforderungen zu vermeiden. Sein förderbezogenes Controlling kann der Kreis noch weiterentwickeln.	E4.1	Der Kreis sollte einheitliche Vorgaben für das Fördercontrolling formulieren.
		E4.2	Der Kreis sollte ein Förderregister einrichten, in das er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt. Mindestens sollten die Projekte erfasst werden, mit denen ein hohes Rückforderungsrisiko verbunden ist.
<b>Tax Compliance Management System</b>			
F1	Der Oberbergische Kreis könnte seine bereits geregelten Zuständigkeiten, Aufgaben und Verantwortlichkeiten im Rahmen des TCMS in einer Dienstanweisung verbindlich festschreiben. Er plant die Einführung einer solchen Dienstanweisung im ersten Halbjahr 2023.	E1.1	Der Oberbergische Kreis sollte eine Dienstanweisung zum TCMS erlassen, um die Grundlage für die verbindliche Einbindung von Regelungen in die Praxis zu schaffen.
		E1.2	Der Kreis sollte die Zuständigkeiten und die jeweiligen Aufgaben der Mitglieder der AG-Tax-Compliance in der Dienstanweisung verbindlich festschreiben.
		E1.3	Auch die Zuständigkeiten und Aufgaben der beteiligten Mitarbeitenden in den Fachämtern sollte der Kreis in der Dienstanweisung schriftlich regeln. Er sollte die fehlenden Vertretungsregelungen für die Ansprechpersonen in den Fachämtern treffen.
		E1.4	In einer Anlage zur Dienstanweisung sollte der Kreis beispielweise auch sowohl die Mitglieder der AG-Tax-Compliance als auch die für die Fachämter festgelegten Ansprechpersonen mit den dazugehörigen Vertretungen namentlich auflisten.
F2	Der Oberbergische Kreis hat eine Bestandsanalyse durchgeführt und aktualisiert diese jährlich. Ein Vertragsmanagement, wie von der gpaNRW empfohlen, sieht der Oberbergische Kreis als nicht zielführend an.	E2.1	Der Kreis sollte sicherstellen, dass er bei der Überprüfung der Steuerrelevanz sämtliche Verträge berücksichtigt. Ein zentrales, digitales Vertragsmanagement kann den Oberbergischen Kreis sinnvoll in dieser Aufgabe unterstützen.
		E2.2	Der Kreis sollte zeitnah verbindlich regeln, dass die AG-Tax-Compliance beim Abschluss von Neuverträgen mit Einnahmeerzielungsabsicht eingebunden wird.
		E2.3	Im Rahmen der Risikoanalyse sollte der Kreis die Risiken bewerten und konkrete Maßnahmen zur Minimierung der Risiken erarbeiten. Dies sollte er, z.B. in einer Risikomatrix, dokumentieren. Zusätzlich sollte der Kreis Prozesse zur Fortschreibung der Risikoanalyse entwickeln.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Prozesse zur Informationsbeschaffung und – bereitstellung sind gut aufgebaut. Ein regelmäßiges schriftliches Berichtswesen zum TCMS an den Verwaltungsvorstand hat der Kreis noch nicht etabliert.	E3	Der Oberbergische Kreis soll ein regelmäßiges schriftliches Berichtswesen zum TCMS an den Verwaltungsvorstand einrichten. Diese Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen integriert werden. Wichtig ist eine fortlaufende Dokumentation der Berichterstattung.
F4	Die Prozesse zu Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen sind gut ausgestaltet. Optimierungsbedarf besteht bei der Prozessbeschreibung.	E4	Der Oberbergische Kreis sollte die Prozesse zur Behandlung von Ein- und Ausgangsrechnungen schriftlich beschreiben. Die Prozessbeschreibung sollte in die Dienstanweisung zum TCMS aufgenommen werden.
F5	Der Oberbergische Kreis hat bereits erste Kontrollen zur Einhaltung der Steuerpflicht eingerichtet. Kontrollmaßnahmen zur Einhaltung und Optimierung des künftigen TCMS plant der Kreis bisher nicht.	E5	Der Oberbergische Kreis sollte Kontrollmaßnahmen ausarbeiten und verbindlich in der geplanten Dienstanweisung regeln. Er sollte im laufenden Prozess auch unabhängige Kontrollen durch Dritte vorsehen. Die Durchführung und deren Ergebnisse sollte der Kreis rückkoppeln und dokumentieren.
<b>Informationstechnik</b>			
F1	Der Oberbergische Kreis hat gute Grundlagen für eine strategische und zielgerichtete Steuerung geschaffen. Es fehlt lediglich an einem systematischen Berichtswesen an den Verwaltungsvorstand. Die Wirkung der IT-Steuerung wird zudem noch durch die fusionsbedingten Überleitungsverträge des Hauptdienstleisters eingeschränkt. Perspektivisch sind die Rahmenbedingungen für den Oberbergischen Kreis noch besser.	E1	Der Oberbergische Kreis sollte ein unterjähriges Controlling etablieren, um IT-Belange laufend in Entscheidungsprozessen, insbesondere im Zusammenhang mit der digitalen Transformation, berücksichtigen zu können.
F2	Der Oberbergische Kreis kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Im Hinblick auf die erforderliche Umsetzung des OZG bietet die Projektplanung des Oberbergischen Kreises Konkretisierungsmöglichkeiten.	E2	Der Oberbergische Kreis sollte weiterhin darauf hinarbeiten, für mehr Antragsverfahren strukturierte Datensätze zu erhalten. Zudem sollte er seine Priorisierungsdatei weiter konkretisieren. Er sollte basierend auf den bisherigen Erfahrungen und unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen eine verbindliche Umsetzungsplanung (Roadmap) festschreiben.
F3	Der Oberbergische Kreis führt aktuell einen elektronischen Rechnungsbearbeitungsprozess ein. Es bestehen dennoch konkrete Ansatzpunkte, den Prozess durch zusätzliche technische Unterstützung effizienter zu gestalten.	E3	Der Oberbergische Kreis sollte, wie geplant, darauf hinwirken, manuelle Tätigkeiten durch zusätzliche IT-Unterstützung zu reduzieren. Hierzu sollte er vorrangig die Möglichkeiten der optischen Texterkennung und der automatisierten Datenergänzung nutzen.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Der Oberbergische Kreis hat begonnen ein systematisches Prozessmanagement aufzubauen. Aktuell kann das Prozessmanagement den Ansprüchen der digitalen Transformation noch nicht in vollem Umfang gerecht werden.	E4	Der Oberbergische Kreis sollte dem geplanten Aufbau eines systematischen Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen und eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für sein Prozessmanagement beschließen. In diesem Zusammenhang sollte der Oberbergische Kreis seine Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren. Auf dieser Grundlage sollte der Oberbergische Kreis seinen Personalbedarf für die Aufgabe des Prozessmanagements bemessen und einen verbindlichen Rahmen für die Prozessaufnahmen etablieren.
F5	Die Sicherheitsstrukturen des Oberbergischen weisen konzeptionelle Defizite in der Notfallvorsorge und im IT-Sicherheitsmanagement auf.	E5	Der Oberbergische Kreis sollte seine bereits begonnenen Aktivitäten fortführen und insbesondere umfassende Konzepte für die Bereiche Notfallvorsorge, IT-Sicherheitsmanagement und Datensicherung erstellen.
F6	Die örtliche IT-Prüfung des Oberbergischen Kreises kann aktuell nur die notwendigen Prüfhandlungen absichern. Für eine systematische örtliche IT-Prüfung sind die Rahmenbedingungen im Oberbergischen Kreis optimierungsbedürftig. Neben der IT-Prüfung könnten weitere Fachprüfungen durch den Einsatz von Fachverfahren effizienter gestaltet werden.	E6.1	Der Oberbergische Kreis sollte eine IT-Prüfstrategie entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte er eine Personalbemessung durchführen und Anforderungen an die fachliche Qualifikation der IT-Prüfenden beschreiben.
		E6.2	Der Oberbergische Kreis sollte in Zusammenarbeit mit dem IT-Dienstleister sicherstellen, dass alle prüfungsrelevanten Datensätze digital verfügbar sind und über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können.
F7	Der Oberbergische Kreis ist erst seit kurzem regelmäßig in die operative Beschaffung von Schul-IT eingebunden. Als Folge davon bestehen derzeit noch Defizite, die die Prozesssteuerung und die Informationen zur Ausstattungssituation betreffen.	E7.1	Der Oberbergische Kreis sollte sich in Zusammenarbeit mit den Schulen schnellstmöglich einen Überblick über die IT-Ausstattung an den Schulen verschaffen und sicherstellen, dass er über Veränderungen informiert wird. Auf dieser Grundlage sollte er sicherstellen, dass sich die IT-Ausstattung nach den Festlegungen im Medienentwicklungsplan richtet und die Schul-IT wirtschaftlich betrieben werden kann.
		E7.2	Der Oberbergische Kreis sollte gemeinsam mit dem IT-Dienstleister und den Schulen Standards für die IT-Sicherheit setzen. Zudem sollte er zur weiteren Harmonisierung der IT-Ausstattung Abstimmungsgespräche mit allen Schulen initiieren.
<b>Hilfe zur Erziehung</b>			
F1	Der Oberbergische Kreis hat viele bedarfsgerechte Angebote für alle Altersklassen. Die Koordination läuft über die Jugendhilfeplanung. Ein schriftliches Gesamtkonzept ist noch nicht vorhanden.	E1	Wie geplant sollte das Kreisjugendamt mit Hilfe des Programms „kinderstark – NRW schafft Chancen“ ein Gesamtkonzept für Prävention erstellen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die bisherigen Controlling-Maßnahmen im Oberbergischen Kreis bilden grundsätzlich einen guten Einstieg in ein umfassendes produktorientiertes Finanzcontrolling. Die Auswertungen der vorhandenen Kennzahlen nutzt der Kreis noch nicht zur Steuerung.	E2	Der Oberbergische Kreis sollte die bisherigen Ziele und Kennzahlen auch zur Steuerung nutzen. Darüber hinaus sollte der Kreis das Finanzcontrolling mit steuerungsrelevanten Kennzahlen und entsprechenden Zielen ausbauen.
F3	Das Fachcontrolling im Kreisjugendamt hat gute Ansätze, um als Steuerungsgrundlage zu dienen. Es kann aber noch weiter optimiert werden.	E3	Der Oberbergische Kreis sollte das bisherige Fachcontrolling weiter ausbauen. Für eine transparente Steuerungsgrundlage sollte das Jugendamt Auswertungen zur Wirksamkeit und zur Zielerreichung, sowohl fallübergreifend, als auch auf Träger und auf einzelne Hilfearten bezogen, vornehmen.
F4	Der Oberbergische Kreis hat mit den umfassenden Prozess- und Qualitätsstandards gute Grundlagen für eine einheitliche, strukturierte und nachvollziehbare Aufgabenerfüllung im Bereich der Hilfen zur Erziehung geschaffen. In der Praxis setzt das Kreisjugendamt diese noch nicht vollumfänglich um, da der ermittelte Stellenbedarf aus dem externen Organisationsgutachten noch nicht zur Verfügung steht. Hier sieht die gpaNRW dringenden Handlungsbedarf.	E4	Der Oberbergische Kreis sollte die verbindlichen Prozess- und Qualitätsstandards auch in der Praxis umsetzen, um eine einheitliche und qualifizierte Sachbearbeitung gewährleisten zu können. Beginnen könnte das Kreisjugendamt mit den neu zu installierenden Hilfefällen.
F5	Der verschriftliche Ablauf des Hilfeplanverfahren enthält die von der gpaNRW skizzierten Mindeststandards. Das Verfahren könnte der Oberbergische Kreis noch wirtschaftlicher gestalten.	E5	Der Oberbergische Kreis sollte Obergrenzen für die Gewährung von Fachleistungsstunden für alle ambulanten Hilfearten festlegen und in den Qualitätshandbüchern verschriftlichen.
F6	Auch die vorgelegten Verfahrensstandards zur Fallsteuerung bieten eine gute Grundlage, um die Hilfefälle strukturiert steuern und betreuen zu können. Das Kreisjugendamt setzt diese aber bisher in der Praxis aufgrund der aktuell fehlenden Personalressourcen gemäß dem externen Organisationsgutachten noch nicht um.	E6	Das Kreisjugendamt sollte sicherstellen, dass die guten Verfahrensstandards zukünftig umgesetzt und eingehalten werden. Nur durch eine funktionierende Fallbearbeitung und Fallsteuerung kann der Kreis die Falldichte in allen Hilfearten und damit auch die Aufwendungen reduzieren. Hilfreich wäre es, mit den bereits vorhandenen Fachkräften die neu zu installierenden Hilfefälle entsprechend der Standards zu bearbeiten.
F7	Das Kreisjugendamt hat nur wenige prozessintegrierte und keine prozessunabhängigen Kontrollmaßnahmen. Hier besteht aus Sicht der gpaNRW noch Optimierungspotenzial.	E7	Der Oberbergische Kreis sollte im Rahmen der Umsetzung der Verfahrensstandards standardisierte prozessabhängige und prozessunabhängige Kontrollen installieren und regelmäßig sowie stichprobenhaft durchführen. Darüber hinaus sollte das Jugendamt systemimmanente Kontrollmechanismen, wie z.B. automatisierte Wiedervorlagelisten einrichten und verpflichtend nutzen.



Feststellung		Empfehlung	
F8	Das Kreisjugendamt hat 2018 eine detaillierte Personalbemessung mit Hilfe einer externen Organisationsuntersuchung durchgeführt. Danach fehlen die notwendigen Personalressourcen, um die Hilfen zur Erziehung qualitativ gut bearbeiten zu können.	E8	Der Oberbergische Kreis sollte zur Planung und Bereitstellung einer bedarfsgerechten Personalausstattung das vorhandene Instrument zur Personalbemessung nutzen und regelmäßig mittels Fallaufkommen überprüfen. Die tatsächliche Umsetzung der Ergebnisse verhilft zu einem sachgerechten Personaleinsatz, auch bei schwankenden Fallzahlen. Nach einer bestimmten Zeit und einer Routine in der Fallbearbeitung sollte der Kreis die mittleren Bearbeitungszeiten in der Fallbearbeitung überprüfen und ggf. anpassen.
F9	Der Oberbergische Kreis bildet 2020 den maximalen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren im interkommunalen Vergleich für die Hilfen zur Erziehung. Die überdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall verbunden mit hohen Fallzahlen wirken sich belastend auf den Fehlbetrag aus.	E9	Aufgrund der hohen Aufwendungen und der überdurchschnittlichen Falldichte sollte der Oberbergische Kreis dringend seine Verfahrensstandards zeitnah, beginnend mit den neu zu installierenden Hilfefällen, vollumfänglich in der Praxis umsetzen und dabei auch die Wirtschaftlichkeitsaspekte konsequent beachten.
F10	Derzeit ist die Akquise von Pflegefamilien im Oberbergische Kreis ausgesetzt. In Bezug auf den niedrigen Anteil der Hilfen für Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen sieht die gpaNRW hier Handlungsmöglichkeiten. Das Kreisjugendamt plant zukünftig den PKD entsprechend den Empfehlungen der Organisationsuntersuchung neu aufzustellen.	E10	Der Oberbergische Kreis sollte die Akquise zur Gewinnung neuer Pflegefamilien zeitnah wieder aufnehmen, um verstärkt Kinder und Jugendliche in Pflegeverhältnisse unterbringen zu können und damit auch den Anteil an Vollzeitpflegefällen auszubauen.
F11	Die Aufwendungen für die Heimerziehung sind die größte Aufwandsposition im Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung. Die überdurchschnittlichen Aufwendungen und die hohe Falldichte belasten den Fehlbetrag deutlich.	E11	Der Oberbergische Kreis sollte die Aufwendungen und die Falldichte im Bereich der Heimunterbringung durch konsequente Umsetzung der Steuerungsmaßnahmen möglichst reduzieren. Er sollte gezielte Maßnahmen, ggf. mit dem eigenen ambulanten Dienst, entwickeln, um dem eigenen Grundsatz „ambulant vor stationär“ auch gerecht zu werden. Das Kreisjugendamt sollte die Zugangssteuerung intensivieren und eigene Rückführungs- bzw. Verselbständigungskonzepte entwickeln.
F12	Die hohe Falldichte im Rahmen der Eingliederungshilfe wirkt sich trotz unterdurchschnittlicher Fallaufwendungen belastend aus. Der Kreis kann die Fallprüfung, insbesondere die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung gem. § 35a SGB VIII, verbessern. Einen Spezialdienst für die Eingliederungshilfe hat der Oberbergische Kreis nicht eingerichtet.	E12.1	Das Kreisjugendamt sollte sicherstellen, dass eine eingehende Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung als Voraussetzung für eine Bewilligung einer Hilfe nach § 35a SGB VIII erfolgt. Die Mitarbeitenden sollten die Verfahrensstandards für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII konsequent umsetzen und Hospitationen in den Schulen vor Ort standardmäßig durchführen.
		E12.2	Das Kreisjugendamt sollte sicherstellen, dass für die Bearbeitung der Anträge und Hilfen nach § 35a SGB VIII im ASD ausreichendes Spezialwissen vorhanden ist. Die Bearbeitung ist sehr komplex und an Fristen gebunden. Deshalb besteht auch erhöhter Bedarf an Spezialfortbildungen. Der Oberbergische Kreis sollte auch die Einrichtung eines Spezialdienstes in Betracht ziehen.

Feststellung		Empfehlung	
F13	Die hohe Falldichte und die deutlich hohen einwohnerbezogenen Aufwendungen belasten den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung im Oberbergischen Kreises deutlich. Trotz guter Rückführungsquoten weist der Kreis verhältnismäßig lange Laufzeiten in der Heimunterbringung der Jungen Volljährigen auf.	E13	Der Oberbergische Kreis sollte aufgrund der hohen einwohnerbezogenen Aufwendungen und der Falldichte für den Bereich der Jungen Volljährigen separate Verfahrensstandards verschriftlichen und ein eigenes Verselbständigungskonzept erarbeiten
<b>Hilfe zur Pflege</b>			
F1	Die Aufwendungen je ambulanten Leistungsbezieher übersteigen die Aufwendungen je stationären Leistungsbezieher im Zeitverlauf bzw. gleichen sich an. Die Entwicklung zeigt, dass die Anzahl der ambulanten Leistungsbezieher zu vorangegangenen Prüfungen deutlich zurückgegangen ist. Die Aufwendungen des Einzelfalles steigen dagegen erheblich an. Der Grund ist u. a. der hohe Anteil an ambulanten Wohngemeinschaften.	E1	Der Oberbergische Kreis sollte die Pflegegrade für die ambulanten Leistungsbezieher ermitteln. Hieraus können Rückschlüsse gezogen werden, in welchen Pflegegraden hauptsächlich zu Hause gepflegt wird und inwieweit sich eine evtl. Heimaufnahme abzeichnet.
F2	Der Oberbergische Kreis hat lediglich einzelne Prozesse in der Hilfe zur Pflege beschrieben.	E2	Der Oberbergische Kreis sollte auch im Hinblick auf die geplante Umstellung auf die E-Akte die Prozesse der Hilfe zur Pflege beschreiben bzw. visualisieren. Die Sachbearbeitung wird unterstützt und Optimierungsmöglichkeiten in den Abläufen können schneller erkannt werden.
F3	Für das Amt für soziale Angelegenheiten wird bisher keine Personalbedarfsplanung durchgeführt. Der tatsächliche Personalbedarf kann so nicht festgestellt werden.	E3	Aufgrund ständig neuer Herausforderungen an die Beschäftigten sowie geplanter und nicht geplanter Fluktuationen, sollte eine Personalbedarfsplanung eingeführt werden. So sind vorzeitig Bedarfe zu erkennen, um die Leistungsgewährung u.a. in der Hilfe zur Pflege zu sichern und rechtzeitig ausreichend und qualifizierte Beschäftigte zu gewinnen.
F4	Die Umsetzung eines vollumfänglichen Entlassmanagements gestaltet sich schwierig.	E4	Der Oberbergische Kreis sollte weiterhin anstreben, Vereinbarungen mit den Krankenhäusern bezüglich der Entlassung pflegebedürftiger Menschen zu treffen. So können Betroffene rechtzeitig beraten und ihnen Möglichkeiten der häuslichen Pflege und Betreuung aufgezeigt werden.
F5	Neben den Herausforderungen der Pandemie kommen weitere neue Aufgaben auf die WTG-Behörde zu, die in den Arbeitsabläufen zu berücksichtigen sind. So werden die Anpassungen des WTG im Jahr 2023 bezüglich des Gewaltschutzes zu erhöhten Anforderungen bei den Beschäftigten führen.	E5	Der Oberbergische Kreis sollte die Personalausstattung und interne Organisation kritisch betrachten und einschätzen, inwieweit die neue Aufgabe mit dem bestehenden Personal zu bewältigen ist.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Plätze für Kurzzeitpflege sind im Vergleichszeitraum gesunken. Die Kurzzeitpflege bietet jedoch ein wichtiges vorübergehendes Betreuungsangebot, um pflegende Angehörige zu entlasten oder um den Übergang vom Krankenhaus zurück in die Häuslichkeit zu überbrücken. Die pflegerische Betreuung im eigenen Zuhause kann oftmals hierdurch verlängert werden.	E6.1	Der Oberbergische Kreis sollte den begonnenen Ausbau der Kurzzeitpflege weiter fördern.
		E6.2	Der Oberbergische Kreis sollte sich auch zukünftig mit Maßnahmen und Projekten daran beteiligen, die Pflegeberufe zu bewerben, um die drohenden Engpässe der Fachkräftegewinnung zu verringern.
F7	Die Pflege- und Wohnberatung wird dezentral, finanziert durch den Oberbergischen Kreis, in den kreisangehörigen Kommunen durchgeführt. Die fachliche Expertise zu der Beratung von Wohnraumanpassungen fehlt in einzelnen Beratungsstellen.	E7.1	Der Oberbergische Kreis sollte die Wohnberatung weiter ausbauen, da sie den Verbleib in der Häuslichkeit verlängern kann. Die fachliche Expertise kann durch ein zentrales Angebot beim Kreis, Weiterbildungen zum zertifizierten Wohnberater bzw. zur zertifizierten Wohnberaterin oder durch einen freien Anbieter sichergestellt werden.
		E7.2	Die Auswertungsmöglichkeiten über die Datenbank der Senioren- und Pflegeberatung sollten intensiv für das Fach- und Finanzcontrolling der Hilfe zur Pflege genutzt bzw. erweitert werden. Die Erkenntnisse aus den Auswertungen können genutzt werden, um das Controlling zu unterstützen.
		E7.3	Steuerrelevante Kennzahlen sollten unterjährig ausgewertet werden. Wichtige Steuerungsinformationen bieten Daten zur Inanspruchnahme von niederschwelligen bzw. präventiven Angeboten. Der Oberbergische Kreis sollte hierzu mithilfe der Datenbank der Senioren- und Pflegeberatung weitere Informationen erfassen. So kann ausgewertet werden, welche Maßnahmen und Angebote angenommen werden und zielführend greifen. Die Erkenntnisse unterstützen das Zusammenwirken mit der Pflegeplanung.
<b>Bauaufsicht</b>			
F1	Der Oberbergische Kreis ermittelt keinen Aufwandsdeckungsgrad. Ihm fehlt damit die Information, wie auskömmlich seine festgesetzten Gebühren sind.	E1	Der Oberbergische Kreis sollte durch eine Kennzahl überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht wird.
F2	Die Korruptionsprävention ist nicht durch ein durchgängiges Vieraugenprinzip gegeben.	E2	Die Korruptionsprävention sollte durch ein durchgängiges Vieraugenprinzip gestärkt werden. Das dient auch dem Schutz der Beschäftigten.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die untere Bauaufsicht beschränkt die Schnittstellen zu anderen Behörden und Dienststellen nach eigenen Angaben auf ein notwendiges Maß. Kennzahlen, die das belegen, konnten für den Prüfungszeitraum nicht gebildet werden. Das gemeindliche Einvernehmen holt der Kreis bisher nicht digital ein und auch Stellungenverfahren wickelt er noch nicht digital ab.	E3.1	Die untere Bauaufsicht sollte das gemeindliche Einvernehmen digital einholen. Um den Bearbeitungsvorgang zu beschleunigen, sollte sie einen Antrag mit den wichtigsten Unterlagen vorab per Mail versenden.
		E3.2	Die Bauaufsicht sollte Stellungnahmen per Mail anfordern.
F4	Ein einheitliches Vorgehen bei der Bearbeitung von Baugenehmigungsverfahren ist beim Oberbergischen Kreise sichergestellt. Die internen Abläufe wurden von der unteren Bauaufsicht 2021 detailliert analysiert und optimiert. Eingehende Bauanträge sollten eingescannt und medienbruchfrei bearbeitet werden.	E4	Die eingehenden Bauanträge sollten eingescannt und anschließend medienbruchfrei bearbeitet werden.
F5	Der Oberbergische Kreis bereitet die Einführung der digitalen Bauakte vor. Um das Onlinezugangsgesetz bei der Bearbeitung der Genehmigungsanträge umzusetzen, sollte das bis zum 31. Dezember 2022 geschehen.	E5	Der Oberbergische Kreis sollte die digitale Bauakte bis zum 31. Dezember 2022 einführen, um das Onlinezugangsgesetz bei der Bearbeitung der Genehmigungsanträge umzusetzen.
F6	Der Oberbergische Kreis ist im Vergleichsjahr in der Sachbearbeitung mit eingehenden Baugenehmigungen und förmlichen Bauvoranfragen durchschnittlich belastet. Die Anzahl der unerledigten Bauanträge sollte einmal jährlich erfasst und Veränderungen hinsichtlich der Größenordnung analysiert werden.	E6	Die Bauaufsicht des Oberbergischen Kreises sollte jährlich die Anzahl der unerledigten Bauanträge zu Beginn eines Jahres ermitteln und in den Zeitreihenvergleich stellen. So kann sie feststellen, in welchem Umfang die Sachbearbeitung durch Altfälle belastet ist.
F7	Die Bearbeitung der Bauanträge dauert beim Oberbergischen Kreis vergleichsweise lang. Der Zeitpunkt der Entscheidungsreife der Bauanträge sollte immer erfasst werden.	E7	Die Sachbearbeitenden sollten das Datum der Vollständigkeit eines Bauantrages immer erfassen. Dann kann die Bauaufsicht die Differenz zur Gesamtlaufzeit auswerten. Diese Differenz zeigt, wie lange die Antragstellenden zur Vervollständigung ihrer Anträge brauchen.
F8	Der Oberbergische Kreis steuert mit Kennzahlen und hat für die gewerblichen Bauanträge ein Berichtswesen aufgebaut. Das interne Kennzahlenset sollte auf alle Bauanträge ausgeweitet werden.	E8	Die untere Bauaufsicht sollte ihr Kennzahlenset auf alle Genehmigungsanträge ausweiten.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Vergabewesen</b>			
F1	Der Oberbergische Kreis hat interne Regelungen geschaffen, um Vergabeverfahren ordnungsgemäß abzuwickeln. Diese entsprechen nicht mehr der aktuellen Rechtslage und werden laut Aussage des Kreises aktuell überarbeitet. Bislang hat der Kreis auf die Einführung einer zentralen Vergabestelle verzichtet. Als Grund nennt er mögliche finanzielle Mehrbelastungen für die kreisangehörigen Kommunen. Der Kreis lässt die möglichen Vorteile einer solchen Organisationseinheit bislang ungenutzt.	E1.1	Der Oberbergische Kreis sollte die überarbeitete Vergabedienstanweisung, welche die aktuell gültigen gesetzlichen Vorgaben berücksichtigt, kurzfristig veröffentlichen und in Kraft setzen. Ziel sollte sein, dass die Dienstanweisung eine komprimierte Darstellung der gesetzlichen Vergabevorschriften beinhaltet und eine einheitliche, übersichtliche und nachvollziehbare Vorgehensweise bei Vergaben des Kreises festlegt.
		E1.2	Der Oberbergische Kreis sollte eine zentrale Vergabestelle einrichten und dabei die einzelnen Aufgaben sowie Zuständigkeiten, insbesondere in Abgrenzung zu den Bedarfsstellen, eindeutig und übersichtlich festlegen.
		E1.3	Der Oberbergische Kreis sollte in seiner Dienstanweisung verbindlich aufnehmen, dass Bauleistungen zwingend formal abzunehmen sind. Gleichzeitig sollte er vorgeben, dass das Mängelmanagement nachvollziehbar zu dokumentieren ist.
F2	Die internen Vorgaben zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung sind umfangreich und verständlich. Sie sind daher gut geeignet, einen wesentlichen Beitrag zur Korruptionsprävention sowie zur rechtssicheren und wirtschaftlichen Durchführung von Vergabeverfahren zu leisten. In Detailspekten sieht die gpaNRW Optimierungsmöglichkeiten.	E2	Der Oberbergische Kreis sollte die Regelungen zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung ergänzen. So sollten die der Rechnungsprüfung vorzulegenden Unterlagen auch die ursprüngliche Kostenschätzung umfassen. Weiterhin sollte die Rechnungsprüfung rechtzeitig über alle Submissionstermine in Kenntnis gesetzt werden.
F3	Der Oberbergische Kreis setzt ein Vergabemanagementsystem ein, welches grundsätzlich die geforderten Funktionen abdeckt. Aktuell nutzt der Kreis allerdings noch nicht alle Funktionen dieses Systems umfassend und lässt Synergieeffekte der Digitalisierung in diesem Bereich zum Teil noch ungenutzt. Ziel des Kreises ist es, die digitalen Möglichkeiten zukünftig konsequenter zu nutzen und in den vergaberechtlichen Vorschriften entsprechend zu berücksichtigen.	E3	Der Oberbergische Kreis sollte künftig alle Möglichkeiten seines elektronischen Vergabemanagementsystems nutzen und seine förmlichen Vergaben künftig ausschließlich und vollumfänglich elektronisch durchführen.
F4	Die internen Regelungen des Oberbergischen Kreises zur Korruptionsprävention bilden eine gute Grundlage für die Prävention vor Korruptionsgefahren. Die Regelungen entsprechen jedoch nicht mehr der aktuellen Rechtslage. Der Kreis hat die Empfehlungen bereits aufgegriffen und überarbeitet die Regelungen nach eigener Aussage derzeit.	E4.1	Die Dienstanweisung zum Umgang mit Belohnungen und Geschenken entspricht nicht mehr den aktuellen rechtlichen Vorgaben und bedarf daher der Neufassung. Auch diese Dienstanweisung wird nach Aussage des Kreises aktuell überarbeitet und sollte aus Sicht der gpaNRW dann schnellstmöglich in Kraft gesetzt werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.2	Der Oberbergische Kreis sollte künftig dem Transparenzgedanken aus § 16 KorruptionsbG NRW a. F. vollumfänglich und verlässlich nachkommen. Der Kreis wägt nach eigener Aussage aktuell ab, ob bzw. inwiefern das bisherige Verfahren der Veröffentlichung optimiert werden kann. Dies sollte aus Sicht der gpaNRW zeitnah erfolgen.
		E4.3	Der Oberbergische Kreis sollte wie geplant die Regelungen der aktuellen Rechtslage anpassen.
F5	Der Oberbergische Kreis hat gute Regelungen getroffen, um Sponsoring im Einklang mit gesetzlichen und internen Vorgaben rechtssicher und geschützt vor Korruptionsgefahren abzuwickeln. Er könnte diese durch ergänzende Vorgaben zur Berichtspflicht noch weiter verbessern.	E5	Um dem bei Sponsoringleistungen bedeutenden Transparenzgedanken gerecht zu werden, sollte der Kreis einmal jährlich alle erhaltenen Sponsoringleistungen detailliert veröffentlichen.
F6	Der Oberbergische Kreis verfügt über eine Dienstanweisung zum (Hoch-) Baumaßnahmencontrolling. Diese ist bei konsequenter Anwendung sehr gut geeignet, Baumaßnahmen wirtschaftlich, zeitgerecht und im Einklang mit der geltenden Rechtsordnung abzuwickeln. Im Zuge der Prüfung hat die gpaNRW jedoch festgestellt, dass die Dienstanweisung nicht immer zur Anwendung gelangt.	E6	Der Oberbergische Kreis sollte die jeweils geltenden Regelungen zum Baumaßnahmencontrolling konsequent anwenden. Bei der aktuellen Anpassung der Regelungen sollte der Oberbergische Kreis den Aspekt einer frühzeitigen und fachübergreifenden Bedarfsfeststellung und –planung unbedingt berücksichtigen.
F7	Die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten haben im Oberbergischen Kreis spürbare Auswirkungen auf die Abrechnungssummen von Baumaßnahmen. Dies birgt insgesamt finanzielle Risiken für den Oberbergischen Kreis.	E7.1	Der Oberbergische Kreis sollte der Maßnahmenvorbereitung und besonders der Ausarbeitung von Leistungsverzeichnissen stärkere Bedeutung beimessen. Hierzu sollte der Kreis genügend fachliche und zeitliche Ressourcen zur Verfügung stellen. Weiterhin sollte er grobe Kostenschätzungen und nicht passgenaue Kalkulationen vermeiden.
		E7.2	Im Zuge des internen Baumaßnahmencontrollings sollte der Kreis auf konkrete Maßnahmen bezogen einen Soll-Ist-Vergleich erstellen. Abweichungen von der ursprünglichen Kostenschätzung bzw. vom ursprünglichen Auftragswert sollte er hinsichtlich der Ursache analysieren. Daraus kann er wichtige Erkenntnisse für künftige Bauprojekte erlangen.
F8	Die internen Regelungen zur Abwicklung von Nachträgen sind bei konsequenter Anwendung grundsätzlich gut geeignet, Nachträge rechtssicher und geschützt vor Korruptionsgefahren abzuwickeln. Sie bedürfen jedoch der Überarbeitung.	E8	Der Oberbergische Kreis sollte die organisatorische Abwicklung von Nachaufträgen überprüfen und ggf. im Zusammenhang der Überlegung zur Schaffung einer zentralen Vergabestelle neu aufstellen. In diesem Zuge sollte er ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten.

Feststellung		Empfehlung	
F9	Die betrachteten Baumaßnahmen des Oberbergischen Kreises zeigen teilweise erhebliche Mängel in der Dokumentation und Nachvollziehbarkeit der Projektakten auf. Interne Vorgaben sowie vergaberechtliche Bestimmungen, etwa zur Veröffentlichungspflicht, wurden nicht durchgehend eingehalten. Weiterhin ist es bei den Baumaßnahmen zu teilweise hohen Nachträgen gekommen, die deutlichen Einfluss auf die Höhe der abgerechneten Leistungen hatten.	E9.1	Der Oberbergische Kreis sollte seine Bediensteten dazu anhalten, die Regelungen zum (Hoch-) Baumaßnahmencontrolling verlässlich einzuhalten.
		E9.2	Der Kreis sollte darauf achten, dass seine Bediensteten die Durchführung von Investitionsmaßnahmen so dokumentieren, dass sämtliche Abläufe nachvollziehbar und plausibel aus den Akten hervorgehen. Insbesondere entstandene Mehrkosten im Zuge von Baumaßnahmen sollten verlässlich begründet und dokumentiert werden.
F10	Der Oberbergische Kreis hat das Leistungsverzeichnis, welches eine wesentliche Grundlage für das Vergabeverfahren und für die Angebotskalkulation der Bieter ist, während der laufenden Verfahrens geändert, ohne die Bieter formell zu informieren.	E10.1	Der Oberbergische Kreis sollte bei eintretenden Änderungen während des laufenden Vergabeverfahrens alle am Verfahren beteiligten Stellen entsprechend unterrichten.
		E10.2	Der Oberbergische Kreis sollte der Vorbereitung von Baumaßnahmen mehr zeitliche und fachliche Ressourcen beimessen, um hohe Nachträge und Kostensteigerungen möglichst zu vermeiden.
		E10.3	Der Oberbergische Kreis sollte seine Bediensteten verbindlich dazu anhalten, Maßnahmenakten nachvollziehbar und transparent zu führen.
F11	Der Oberbergische Kreis hat versäumt, unterlegene Bieter schriftlich zu informieren. Auch hat er die vorgeschriebene ex-post-Bekanntmachung nicht durchgeführt.	E11.1	Der Oberbergische Kreis sollte in seinen Vergabeverfahren die vorgeschriebene ex-post-Bekanntmachung verlässlich durchführen. Weiterhin sollte er unterlegene Bieter schriftlich darüber informieren, dass sie keinen Zuschlag auf ihr Angebot erhalten.
		E11.2	Der Oberbergische Kreis sollte die gesetzlich vorgeschriebenen Auskünfte, z.B. aus dem Vergaberegister NRW, rechtzeitig vor Auftragserteilung im Zuge des formalen Vergabeverfahrens einholen.
		E11.3	Nachträge sollten vor Durchführung der Arbeiten formal angeboten werden, damit der Auftraggeber überhaupt noch die Möglichkeit hat, Einfluss auf Art und Umfang der Arbeiten nehmen zu können.

Feststellung		Empfehlung	
		E11.4	Der Oberbergische Kreis sollte seine Baumaßnahmen nachvollziehbar und lückenlos dokumentieren.
<b>Verkehrsflächen</b>			
F1	Der Oberbergische Kreis hat die Daten zu den Verkehrsflächen sind in verschiedenen Tabellen, Dokumenten, Plänen und im kreiseigenen Geo-Informationssystem abgelegt. Eine Straßendatenbank setzt der Kreis nicht ein.	E1	Der Oberbergische Kreis sollte die eigenen Daten in den Tabellen und Dokumenten, sowie die Informationen der Straßendatenbank des Landesbetriebs Straßen.NRW möglichst zusammenführen. Alternativ sollte der Kreis eine andere geeignete Straßendatenbank einsetzen.
F2	Dem Oberbergischen Kreis sind die vollständigen, tatsächlichen Kosten für die Erhaltung der Verkehrsflächen im Rahmen der überörtlichen Prüfung transparent geworden. Die für die Erhaltungsmaßnahmen aufgewendeten Kosten erhebt und analysiert der Kreis bisher nicht regelmäßig.	E2	Der Oberbergische Kreis sollte die Kosten für die Erhaltung der Verkehrsflächen regelmäßig erheben und auswerten.
F3	Der Oberbergische Kreis setzt sich das strategische Ziel, die Infrastruktur zu verbessern. Dazu definiert er in dem Handlungsfeld Kreisstraßen entsprechende operative Ziele. Der Kreis kann derzeit nicht mithilfe von Kennzahlen messen, ob er diese Ziele erreicht.	E3	Der Oberbergische Kreis sollte die Ziele mit messbaren Kennzahlen konkretisieren. Dann könnte der Kreis den Ressourceneinsatz hierüber besser aussteuern.
F4	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen unterschreiten den empfohlenen Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.	E4	Der Oberbergische Kreis sollte seinen Finanzmitteleinsatz weiter an der Entwicklung der Straßenzustände orientieren. Die im Vergleich zu dem Richtwert aktuell unzureichenden Unterhaltungsaufwendungen sollten erhöht werden oder zu einer erhöhten Investitionstätigkeit führen.
F5	Der Oberbergische Kreis hat die Aufgabe der Pflege des Straßenbegleitgrüns vollständig an den Landesbetrieb Straßen.NRW übergeben. Der Kreis verfügt über rudimentäre Daten zum Straßenbegleitgrün.	E5	Für eine Anpassung der Strukturen und eine gestalterische Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns müsste der Oberbergische Kreis zunächst seine Datenlage verbessern.



# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

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

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

### Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Der Oberbergische Kreis ist haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig. Seine Ergebnisrechnung ist strukturell ausgeglichen. Allerdings sieht die gpaNRW nach wie vor Handlungsbedarf für den Oberbergischen Kreis, seine Haushaltssituation zu verbessern und diese nachhaltig auszurichten.

Der Kreis hat nur eine **geringe Eigenkapitalausstattung**. Zudem werden die für die kommenden Jahre geplanten Defizite zu einem weiteren Substanzverlust beim Kreis führen. Gleichzeitig sind die **Gesamtverbindlichkeiten** des Oberbergischen Kreises überdurchschnittlich hoch und werden in den kommenden Jahren weiter steigen. Dies liegt u. a. daran, dass die Finanzplanung Ansätze für notwendige Investitionen in das Gebäude- und Straßenvermögen enthält. Hinweise auf zusätzliche Reinvestitionsbedarfe bzw. bisher nicht eingeplante Investitionsmaßnahmen hat die gpaNRW nicht.

Ab dem Jahr 2023 plant der Kreis die **allgemeine Kreisumlage** in auskömmlicher Höhe und rechnet mit ausgeglichenen Ergebnissen. Es ist aber davon auszugehen, dass der **Umlagebedarf** des Kreises ab 2023 höher sein wird als im Nachtragshaushalt 2022 veranschlagt. Dies liegt insbesondere an kriegs- und inflationsbedingt steigenden Preisen und Aufwendungen. Der Umlagebedarf des Kreises ist schon jetzt vergleichsweise hoch. Allerdings ist der Umlagebedarf in den letzten Jahren nicht so schnell gestiegen wie die **Umlagegrundlagen** der kreisangehörigen Kommunen. Das heißt, die Finanzkraft der Kommunen ist stärker gestiegen als die Belastung durch die allgemeine Kreisumlage.

Auf die Haushaltssituation seiner kreisangehörigen Kommunen nimmt der Kreis in erster Linie dadurch Rücksicht, dass er **Jahresdefizite** plant und beabsichtigt, seine **Ausgleichsrücklage** fast vollständig einzusetzen. So kann er für einige Jahre nicht auskömmliche Kreisumlagen planen. Ein damit einhergehender Eigenkapitalabbau ist langfristig aber nur nachhaltig und vertretbar, wenn der Kreis zukünftig durch strukturelle **Konsolidierungsmaßnahmen (Aufgabenkritik)** oder durch Anpassungen an geänderte Rahmenbedingungen (z. B durch demografische Veränderungen) weniger Vermögen zur Aufgabenerfüllung vorhalten muss und wenn damit sein Kapitalbedarf sinkt.

Auch wenn sich die **Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen** im Oberbergischen Kreis in den letzten Jahren verbessert hat, können sie positive Jahresergebnisse in den meisten Fällen nur deshalb ausweisen, weil das Haushaltsrecht es ihnen ermöglicht, Corona-bedingte Schäden zu isolieren.

## Haushaltssteuerung

Die **Analyse der Ergebnisrechnung** und -planung zeigt, dass der Umlagebedarf des Oberbergischen Kreises – wie der Umlagebedarf aller anderen Kreise und der Landschaftsverbände in NRW - kontinuierlich steigt. Die Entwicklung ist maßgeblich geprägt von stetig steigenden Aufwendungen, die im Zusammenhang mit der Bereitstellung und Gewährung sozialer Leistungen (z. B. Tageseinrichtungen für Kinder und Kindertagespflege sowie individuelle Hilfen für junge Menschen und Familien) stehen. Aber auch Aufgabenzuwächse, z.B. im Bereich der Heimaufsicht oder im Zusammenhang mit dem Kinderschutzgesetz, führen zu **Aufwandssteigerungen**. Ferner spiegelt sich die allgemeine Preisentwicklung und aktuell hohe Inflation im wachsenden Umlagebedarf wieder. Auch wenn der Oberbergische Kreis die wesentlichen Aufwandspositionen nur zu einem geringen Grad beeinflussen kann, erfordert diese Entwicklung große Anstrengungen des Kreises. Der Oberbergische Kreis hat die Kreisumlage so gering wie möglich zu halten. Nur so kann er nachhaltig **Rücksicht auf seine kreisangehörigen Kommunen** nehmen. Der Kreis konnte - wie viele andere Kreise auch - steigenden Umlagen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen nicht nachhaltig entgegenwirken. Ziel des Kreises sollte es sein, zumindest einen Teil der künftigen Aufwandssteigerungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen.

Sein **Finanzcontrolling** liefert dem Kreis die notwendigen Informationen zum jeweiligen Stand der Haushaltsbewirtschaftung. Daher sind die Verwaltungsführung und der Kreistag jederzeit in der Lage gegenzusteuern und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, sollten Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten und nicht erreicht werden können.

Mit dieser Prüfung gibt die gpaNRW Auskunft darüber, in welchem Umfang ein Kreis nicht verbrauchte **Haushaltsermächtigungen** ins Folgejahr überträgt. Der Oberbergische Kreis überträgt vergleichsweise viele Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen. Seine investiven Auszahlungsermächtigungen insgesamt schöpft der Kreis zudem von Jahr zu Jahr nur zu einem geringen Anteil aus. Die Haushaltspläne des Kreises bieten somit kein realistisches Bild über das tatsächlich umsetzbare Investitionsvolumen. Ursache hierfür sind nicht die **Ermächtigungsübertragungen**, sondern vielfach bereits die Ansätze für Investitionen in den Haushaltsplänen. In vielen Fällen verschieben sich Auszahlungen aus verschiedenen Gründen in Folgejahre.

Der Oberbergische Kreis hat die Bearbeitung von **Fördermittelangelegenheiten** dezentral organisiert. Hierüber kann er die jeweiligen Sach- und Fachkenntnisse sowie Fragen der Fördermittelbewirtschaftung in den einzelnen Bereichen bündeln. Die Organisationsstruktur des Kreises ist grundsätzlich geeignet, um die Vorgaben der Förderbescheide zu erfüllen und Rückforderungen zu vermeiden. Zukünftig wird der Kreis eine zentrale Stelle für die Beratung der Ämter zu Fördermitteln einrichten.

Sein förderbezogenes Controlling kann der Kreis allerdings noch weiterentwickeln. Er könnte beispielsweise einheitliche Vorgaben für sein **Fördercontrolling** formulieren. Zudem hat der Kreis bisher seine förderfähigen und potenziell förderfähigen Maßnahmen in der eigenen Verwaltung nicht zentral erfasst. Auch strategische Zielvorgaben zur **Fördermittelakquise** hat der Kreis bisher nicht schriftlich in einer Richtlinie oder Dienstanweisung fixiert. Strategische Vorgaben, z. B. in Form von Zielvorgaben, räumen der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

## 1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

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

## 1.3 Haushaltssituation

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

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

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

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, beziehen wir in den interkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen ein. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den 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 Corona-bedingten Belastungen in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz. Noch ist unklar, inwieweit Corona-bedingte 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 Oberbergischen Kreises ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Oberbergischer Kreis 2015 bis 2022

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2015	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2021	bekannt gemacht	aufgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2022	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2014. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2015.

Der Entwurf des Jahresabschlusses 2021 lag erst zum Ende der Prüfung vor. Sofern Daten hieraus nicht mehr berücksichtigt werden konnten, hat die gpaNRW die Analysen auf Daten des Jahresabschlusses 2020 durchgeführt. Die interkommunalen Vergleiche basieren ebenfalls auf 2020er-Daten, da für 2021 nicht ausreichend Vergleichszahlen zur Verfügung stehen.

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

### 1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen

- Die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen im Oberbergischen Kreis hat sich in den letzten Jahren verbessert. Inzwischen sind die meisten Kommunen wieder haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig. Positive Jahresergebnisse können sie allerdings in den meisten Fällen nur durch die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG ausweisen. Ein Handlungsbedarf für den Kreis, Rücksicht auf seine kreisangehörigen Kommunen zu nehmen, ist nach wie vor gegeben.

*Ein Kreis hat nach § 9 Kreisordnung (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.*

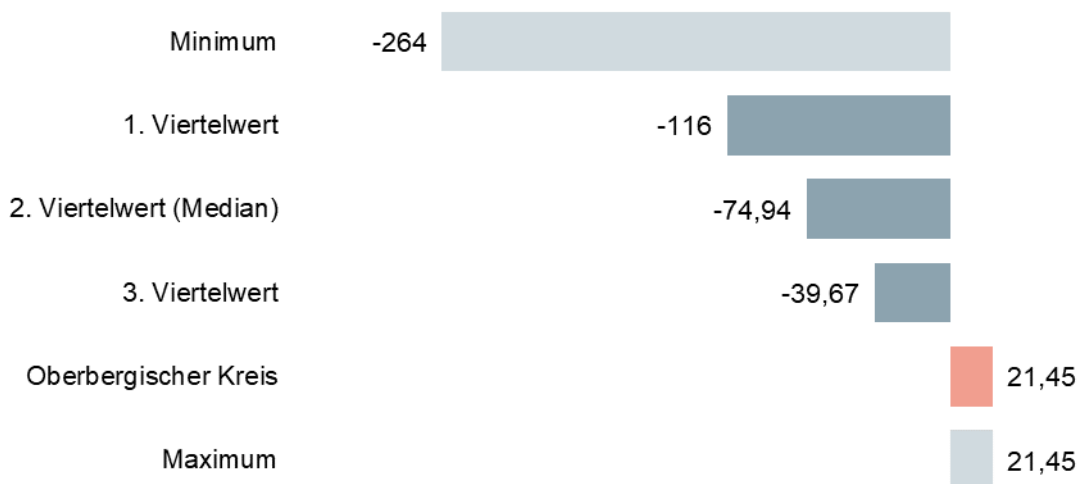
Die größte Ertragsposition des Kreishaushalts ist die allgemeine Kreisumlage. Diese erhebt ein Kreis von seinen kreisangehörigen Kommunen. Er ist dabei nach der Kreisordnung verpflichtet, auf die wirtschaftlichen Kräfte seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Daher kann seine Haushaltssituation nicht losgelöst von der Haushaltssituation seiner kreisangehörigen Kommunen beurteilt werden. Die gpaNRW bezieht die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen in die Bewertung der Haushaltssituation des **Oberbergischen Kreises** 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 der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2022 und
- Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne Pflicht zur Haushaltssicherung in Prozent 2022.

Zur Berechnung der Kennzahl geplante Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro haben wir die geplanten Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen für das Jahr 2022 summiert und durch die Einwohnerzahl des Kreises dividiert. Die folgende Grafik zeigt den interkommunalen Vergleich:

### Geplante Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen je EW in Euro 2022



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



Das geplante Jahresergebnis 2022 der Kommunen des Oberbergischen Kreises beträgt 21,45 Euro je Einwohner. Mit diesem Wert positionieren sich die oberbergischen Kommunen an der Spitze des Vergleichs. Bei keinem anderen Kreis weisen die kreisangehörigen Kommunen in der Summe einen höheren Planwert je Einwohner für das Jahr 2022 aus oder anders formuliert: im landesweiten Vergleich für das Jahr 2022 hatten die oberbergischen Kommunen beste Haushaltsergebnisse geplant. In keinem anderen Kreis planten die Kommunen vergleichbar hohe Überschüsse, wie im Oberbergischen Kreis. Und das trotz steigender Umlagelast.

Gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung hat sich die Situation der kreisangehörigen Kommunen des Oberbergischen Kreises in der Planung deutlich verbessert. Lediglich drei der 13 kreisangehörigen Kommunen planen für das Jahr 2022 Fehlbeträge. Hier ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Kommunen im Oberbergischen Kreis im Durchschnitt vergleichsweise hohe Hebesätze, insbesondere bei der Grundsteuer B, aufweisen.

Trotz dieser positiven Entwicklung ist die Situation der oberbergischen Kommunen deshalb weiterhin schwierig. Dies zeigt sich auch an der nach wie vor niedrigen Eigenkapitalausstattung der Kommunen und den Aspekten, die die gpaNRW im Folgenden darstellt.

Nach dem Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz - NKF-CIG) haben die Kommunen die infolge der Corona-Pandemie anfallende Haushaltsbelastung als außerordentlichen Ertrag im Ergebnisplan auszuweisen. Das verbessert das geplante

Jahresergebnis. Das Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit enthält diesen außerordentlichen Ertrag nicht und zeigt somit die tatsächliche Belastung der kreisangehörigen Kommunen auf.

**Geplante Ergebnisse der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je EW in Euro 2022**

Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-118	-338	-219	-178	-138	-79,81	31

Über die Darstellung der Kennzahl Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner relativiert sich das zuvor dargestellte positive Bild. Zwar gehört der Oberbergische Kreis auch in diesem Vergleich zu den „guten“ Kreisen. Ohne Berücksichtigung der Haushaltsbelastungen durch die COVID-19-Pandemie als außerordentlichen Ertrag ergibt sich bei seinen kreisangehörigen Kommunen jedoch für das Jahr 2022 ein negativer Planwert. Lediglich drei Kommunen im Oberbergischen Kreis planen ohne die „außerordentlichen Corona-Erträge“ ein positives Jahresergebnis 2022.

Das in Summe negativ geplante Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit je Einwohner indiziert bei den kreisangehörigen Kommunen einen Konsolidierungsbedarf. Ein Handlungsbedarf für den Kreis, durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen die Kreisumlage so gering wie möglich zu halten und damit Rücksicht auf seine kreisangehörigen Kommunen zu nehmen, ist also nach wie vor gegeben.

Der Kreis ist sich der Haushaltssituation seiner kreisangehörigen Kommunen bewusst. Daher hat der Kreistag beschlossen, Mittel der Ausgleichsrücklage bei künftigen Haushaltsplanungen einzusetzen, um die kreisangehörigen Kommunen zu entlasten. Soweit der prognostizierte Bestand der Ausgleichsrücklage zum Ende des laufenden Haushaltsjahres einen Betrag von max. 1,5 Prozent des Haushaltsvolumens des jeweiligen Planjahres übersteigt, greift diese Regelung. Nach der Haushaltsplanung 2022 ergab sich ein Sockelbetrag von ca. 7,3 Mio. Euro. Weitere Ausführungen hierzu stehen in den Kapiteln 1.3.2 und 1.3.5.

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

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

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1.198	1.234	1.293	1.386	1.455	1.545	1.572	1.630

Die Umlagegrundlagen der Kommunen des Oberbergischen Kreises haben sich im Betrachtungszeitraum um 433 Euro je Einwohner erhöht. Das entspricht einer Steigerung von ca. 36 Prozent. Die Umlagegrundlagen der anderen Kreise sind in den letzten Jahren ebenfalls gestiegen. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich der Oberbergische Kreis wie folgt:



### Umlagegrundlagen je EW Kreise in Euro 2022

Kennzahl	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Umlagegrundlagen Kreise je EW	1.630	1.430	1.589	1.675	1.795	2.852	31
Steuerkraft der kreisangehörigen Kommunen je EW	1.381	1.028	1.235	1.374	1.471	2.693	31
Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen je EW	249	2,71	194	287	378	875	31

Ende August 2022 hat das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (MHKBD) eine sogenannte Arbeitskreisrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2023 veröffentlicht. Hieraus ist ersichtlich, dass die Steuerkraft der oberbergischen Kommunen im zweiten Halbjahr 2021 und im ersten Halbjahr 2022 im Vergleich zu den anderen Kreisen überdurchschnittlich stark gestiegen ist. Gleichwohl sind die Umlagegrundlagen des Oberbergischen Kreises im Vergleich aller Kreise im Jahr 2022 unterdurchschnittlich.

Dass sich die finanzielle Situation der Kommunen des Oberbergischen Kreises verbessert hat, wird auch durch einen Vergleich der rechtlichen Haushaltssituation deutlich.

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

Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
76,92	44,44	75,13	91,67	100	100	31

Während sich 2015 noch neun und 2021 noch sieben kreisangehörigen Kommunen des Kreises in der Haushaltssicherung befanden bzw. Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes zu beachten hatten, sind es 2022 nur noch drei Kommunen.

### 1.3.2 Haushaltsstatus

➔ Der Oberbergische Kreis ist haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig.

*Der Haushaltsstatus soll die Handlungsfähigkeit eines Kreises nicht einschränken. Dies wäre der Fall, wenn ein Kreis aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterliegt. Hierzu zählt die Genehmigung eines Haushaltssicherungskonzeptes sowie eine geplante Verringerung der allgemeinen Rücklage oder eine Festsetzung des Umlagesatzes mit Bedingungen und Auflagen. Damit aufsichtsrechtliche Maßnahmen nicht erforderlich werden oder beendet werden können, bedarf es rechtlich ausgeglichener Haushalte nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 2 Gemeindeordnung (GO NRW).*

Die folgende Tabelle zeigt, dass der **Oberbergische Kreis** in den in dieser Prüfung betrachteten Jahren stets ausgeglichene Haushalte, wenn zum Teil auch nur fiktiv durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage, vorweisen konnte und kann.

### Haushaltsstatus Oberbergischer Kreis 2015 bis 2022

Haushaltsstatus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ausgeglichener Haushalt	X		X	X			X	
fiktiv ausgeglichener Haushalt		X			X	X		X
genehmigungspflichtige Verringerung allg. Rücklage								
HSK genehmigt								

Der Haushaltsstatus der Ist-Jahre 2015 bis 2021 bemisst sich am Jahresergebnis, der Haushaltsstatus für das Plan-Jahr 2022 am Haushaltsplan.

Der Haushaltsstatus des Oberbergischen Kreises hat sich gegenüber dem Zeitraum, den die gpaNRW in der letzten überörtlichen Prüfung betrachtet hat, verbessert. Seinerzeit hatte der Kreis Vorgaben eines Haushaltssicherungskonzepts zu beachten. In dieser Prüfung wechselten sich Jahre mit originär ausgeglichenem Haushalt mit Jahren ab, in denen dem Kreis der Haushaltsausgleich nur über die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage gelingt.

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

### Jahresergebnisse und Rücklagen Oberbergischer Kreis 2015 bis 2021 (IST)

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Mio. Euro	4,33	-5,84	2,87	4,03	-4,14	-0,07	4,94
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	15,12	9,28	12,15	16,18	12,04	11,97	16,92
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	36,84	36,58	36,58	36,58	36,63	36,65	36,70
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	11,24	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	7,85	0,14	pos. Ergebnis

Der Oberbergische Kreis verfügt über eine ausreichend hohe Ausgleichsrücklage, über deren Inanspruchnahme er einzelne Fehlbeträge der letzten Jahre ausgleichen konnte. Die Defizite haben zu keiner Zeit die allgemeine Rücklage verringert. Insofern bestand für den Kreis keine Notwendigkeit, die Verringerung der allgemeinen Rücklage zu beantragen bzw. von der Bezirksregierung Köln genehmigen zu lassen. Der Oberbergische Kreis war in keinem Jahr verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen.

Seine Kreisumlage hat der Oberbergische Kreis für jedes Jahr neu festzusetzen. Dies regelt § 56 KrO NRW. Nach § 56 Abs. 2 Satz KrO NRW bedarf die Festsetzung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Genehmigung hat die Bezirksregierung Köln bisher stets ohne Bedingungen und Auflagen erteilt.

### Jahresergebnisse und Rücklagen Oberbergischer Kreis 2022 bis 2025 (PLAN)

Kennzahl	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro	-4,08	0,00	0,00	0,00
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	12,84	12,84	12,84	12,84
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	36,70	36,70	36,70	36,70
Fehlbetragsquote in Prozent	7,61	kein Fehlbetrag	kein Fehlbetrag	kein Fehlbetrag

Die gpaNRW nimmt den Beschluss über die Verwendung des Jahresergebnisses vorweg. Wir haben die jeweiligen Jahresergebnisse direkt mit der Ausgleichsrücklage bzw. der allgemeinen Rücklage verrechnet.

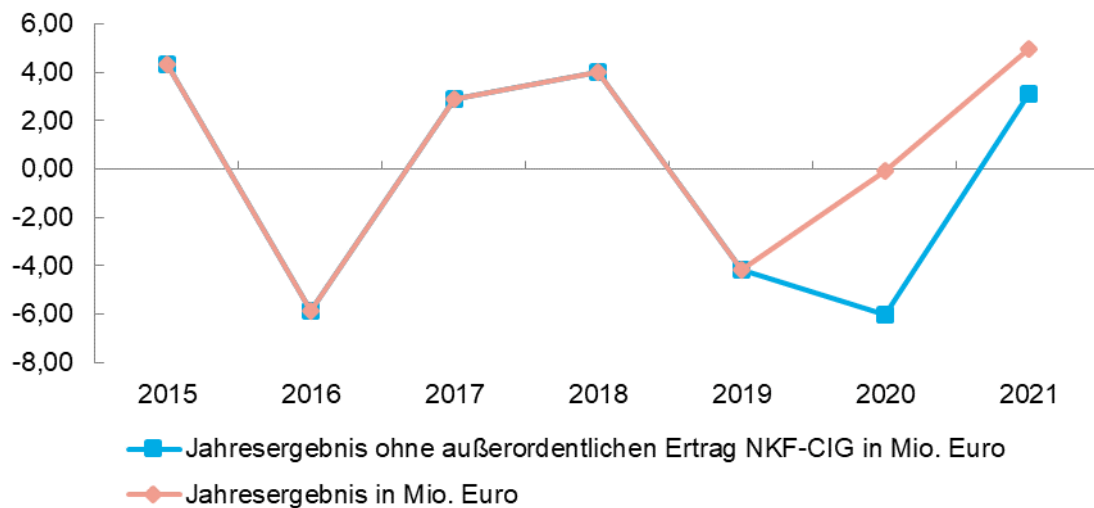
Eine aus Sicht des Kreises nachhaltige Haushaltswirtschaft steht im Spannungsverhältnis zum Rücksichtnahmegebot. Der Kreis setzt den Grundsatzbeschluss des Kreistages um und setzt die Ausgleichsrücklage zur Entlastung seiner kreisangehörigen Kommunen bis zu einem Sockelbetrag von 1,5 Prozent des Haushaltsvolumens, das waren zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung 2022 7,3 Mio. Euro, ein. Den Sockelbetrag betrachtet der Kreistag als notwendigen Risikopuffer, um auch im Falle unvorhersehbarer Ereignisse und Entwicklungen handlungsfähig zu bleiben. Durch das positive Jahresergebnis 2021 hat der Kreis einen zusätzlichen Spielraum, den er allerdings zugleich wieder dazu nutzt, die kreisangehörigen Kommunen zu entlasten.

#### 1.3.3 Ist-Ergebnisse

- ➔ Die Ergebnisrechnung des Oberbergischen Kreises ist strukturell ausgeglichen. Der Umlagebedarf des Kreises ist vergleichsweise hoch. Er wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst, die die gpaNRW im folgenden Abschnitt darstellt.

*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.*

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

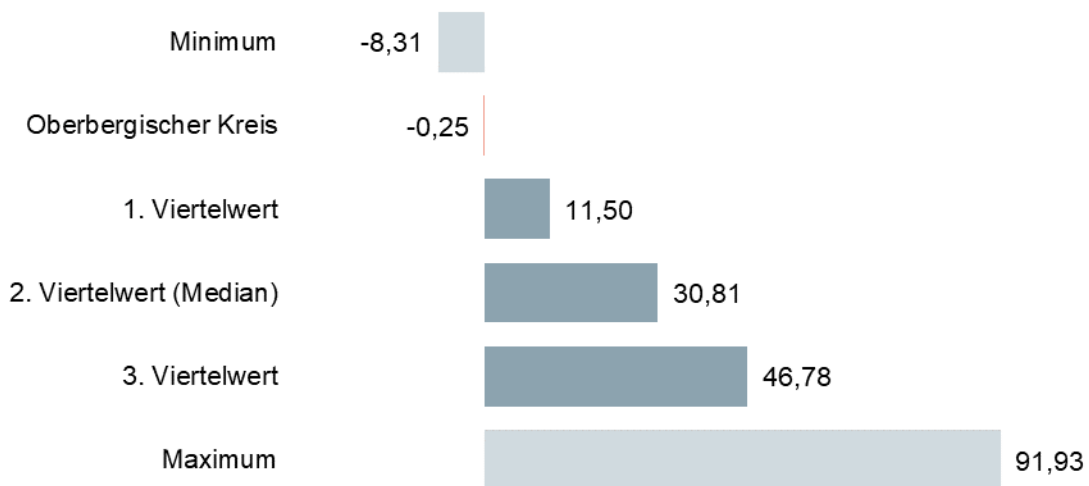


In den sieben Betrachtungsjahren gibt es beim **Oberbergische Kreis** vier Jahre mit Überschüssen und drei Jahre mit Fehlbeträgen. Den Defizitjahren lagen folgende Entwicklungen zu Grunde:

- Der Doppelhaushalt des Kreises für die Haushaltsjahre 2015 und 2016 sah von vornherein einen Eigenkapitalverzehr vor. Mit der bewussten Planung von Jahresfehlbeträgen von insgesamt 9,3 Mio. Euro nahm der Kreis Rücksicht auf die schlechte Finanzlage seiner kreisangehörigen Kommunen.  
Gegenüber dem ursprünglich geplanten Defizit von -4,8 Mio. Euro konnte der Kreis im Jahresabschluss 2015 allerdings einen Überschuss von 4,1 Mio. Euro ausweisen. Das Ergebnis war also 8,9 Mio. Euro besser als geplant. Maßgeblich hierfür waren insbesondere hohe Erstattungsleistungen für die Betreuung geflüchteter Menschen.
- Im Jahresabschluss 2019 musste der Kreis den Wert der Kreisforsten korrigieren. Infolge der Schäden durch das Sturmtief Friederike im Januar 2018 sowie der trockenen und heißen Sommer 2018 und 2019 hatte der Kreis außerordentliche Abschreibungen auf das Waldvermögen zu buchen. Letztlich führte dieser außerordentliche Aufwand von 6,2 Mio. Euro zu einem negativen Jahresergebnis.
- Das Jahresergebnis 2020 ist maßgeblich geprägt durch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. Aufgrund der gesetzlichen Regelungen durch das NKF-CIG hat der Kreis im Jahresabschluss die pandemiebedingten finanziellen Belastungen von 5,9 Mio. Euro als außerordentlichen Ertrag in der Ergebnisrechnung ausgewiesen. Der weitaus größte Teil der Haushaltsbelastung geht dabei auf Schutzmaßnahmen zurück wie die Beschaffung von Masken, Schutzanzügen, Desinfektionsmittel und Selbsttests sowie auf die Herichtung und Vorhaltung des „Franz-Dohrmann-Hauses“ in Marienheide. Dort wurden Behandlungskapazitäten für Corona-Infizierte geschaffen.  
Ohne die vom Gesetzgeber vorgesehene Buchungs- und Bilanzierungshilfe würde das Ergebnis 2020 -6,0 Mio. Euro betragen.

Im interkommunalen Vergleich 2020 positioniert sich der Oberbergische Kreis wie folgt:

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



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



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

Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-22,06	-35,88	-5,59	17,27	34,21	82,61	31

Mehr als 50 Prozent der Kreise weisen auch ohne die vom Gesetzgeber legitimierte Buchungshilfe positive Ergebnisse aus. Der Oberbergische Kreis gehört zu den Kreisen, die je Einwohner die niedrigsten Jahresergebnisse ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG ausweisen.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes analysiert: Wie wäre das Jahresergebnis 2021, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Schlüsselzuweisungen hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021 eingerechnet. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum

Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG haben wir ebenso wie die pandemiebedingten Belastungen als Sondereffekte bereinigt. Beim Oberbergischen Kreis heben sich beide Effekte gegenseitig auf.

Das Ergebnis dieser Modellrechnung<sup>4</sup> bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit ein Kreis konsolidieren oder seine allgemeine Kreisumlage anheben müsste, um nachhaltig ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Das strukturelle Ergebnis 2021 des Oberbergischen Kreises ist positiv, fällt aber ca. 2,5 Mio. Euro schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis von 4,9 Mio. Euro. Die Differenz erklärt sich über die Berechnungsmethodik: In der Modellrechnung ist anstelle der tatsächlichen Schlüsselzuweisungen des Jahres 2021 der Mittelwert der Schlüsselzuweisungen aus den Jahren 2017 bis 2021 enthalten. Der Mittelwert ist ca. 2,5 Mio. Euro niedriger als der Wert 2021. In den kommenden Jahren kann der Oberbergische Kreis weiterhin mit hohen Schlüsselzuweisungen rechnen. Die Schlüsselzuweisungen der Jahre 2022 und 2023 werden sogar noch höher sein als die im Jahr 2021. Ausführungen zu weiteren bzw. der geplanten Entwicklung der Schlüsselzuweisungen stehen im Kapitel Plan-Ergebnisse.

Um einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen, hat ein Kreis eine Kreisumlage zu erheben. Je höher die Kreisumlage ist, umso mehr belastet der Kreis die kreisangehörigen Kommunen. Wir beziehen deshalb auch die Höhe des Umlagevolumens und den Umlagebedarf in die Bewertung der Haushaltssituation ein.

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

#### Umlagebedarf Oberbergischer Kreis 2015 bis 2021

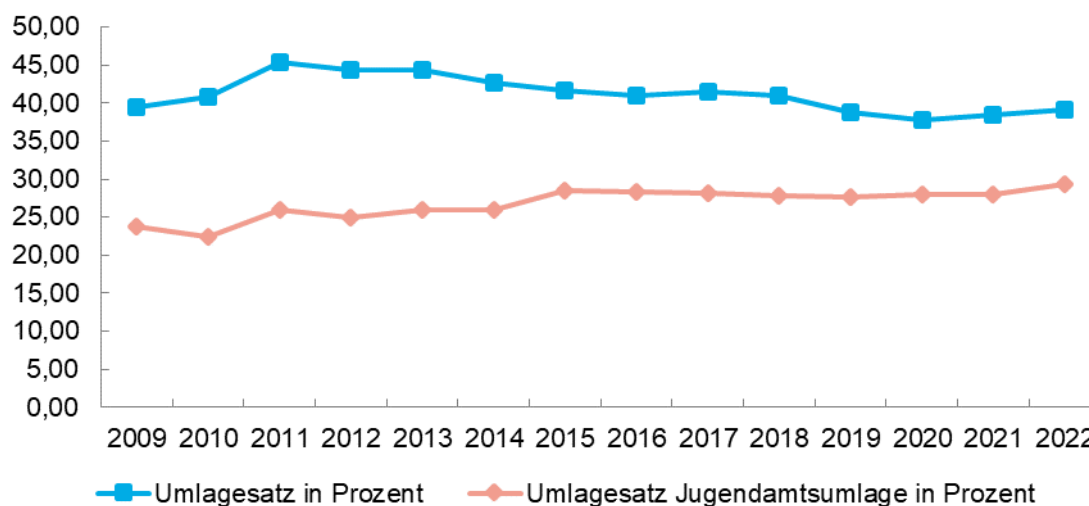
Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Aufwendungen in Mio. Euro	340	373	385	403	419	447	460
Erträge in Mio. Euro	-344	-367	-388	-407	-415	-447	-465
Allgemeine Kreisumlage in Mio. Euro	+135	+138	+145	+155	+154	+159	+164
<b>Umlagebedarf in Mio. Euro</b>	<b>131</b>	<b>144</b>	<b>142</b>	<b>151</b>	<b>158</b>	<b>159</b>	<b>159</b>
Umlagebedarf je EW in Euro	483	526	521	552	580	584	586
<b>Umlagevolumen in Mio. Euro</b>	<b>135</b>	<b>138</b>	<b>145</b>	<b>155</b>	<b>154</b>	<b>159</b>	<b>164</b>
Umlagevolumen je EW in Euro	499	505	531	567	565	584	604
Differenz von Umlagevolumen je EW und Umlagebedarf je EW in Euro entspricht dem Jahresergebnis je EW	16,01	-21,36	10,51	14,77	-15,19	-0,25	18,19
Verhältnis von Umlagevolumen und Umlagebedarf in Prozent	103	95,94	102	103	97,38	99,96	103

<sup>4</sup> Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage (Tabellen 3 und 4) dieses Teilberichtes.

Der Oberbergische Kreis weist in drei der betrachteten Jahre Defizite aus. Das Umlagevolumen ist in diesen Jahren geringer als der Umlagebedarf. In den Jahren, in denen das Verhältnis von Umlagevolumen und Umlagebedarf größer 100 Prozent ist, hat der Kreis Jahresüberschüsse erzielt. Er hat letztlich Umlagezahlungen von seinen kreisangehörigen Kommunen über den konkreten Bedarf hinaus erhalten. Über den Bedarf hinaus heißt, dass der Kreis die allgemeine Kreisumlage nicht in voller Höhe benötigte, um seine Aufwendungen zu decken. Die Ergebnisse schwanken in den betrachteten Jahren. Für den Zeitraum 2015 bis 2021 ergibt sich insgesamt eine geringe Überdeckung von 6,3 Mio. Euro. Die Überdeckung hat der Kreis genutzt, um seine Ausgleichsrücklage als Puffer aufzufüllen und hierüber auch seine Eigenkapitalausstattung zu stützen. Weitere Ausführungen zur Entwicklung des Eigenkapitals stehen in Kapitel 1.3.5. In den Kapiteln 1.3.1 und 1.3.2 ist zudem erläutert, dass der Kreis seine Ausgleichsrücklage fast vollständig einsetzen wird, um seine kreisangehörigen Kommunen in den kommenden Jahren zu entlasten.

Mittel aus der Ausgleichsrücklage einzusetzen und die kreisangehörigen Kommunen mittelbar an den Jahresüberschüssen teilhaben zu lassen, kann sich positiv auf die Entwicklung der Umlagesätze auswirken. In diesem Fall wäre das umzulegende Volumen geringer und ceteris paribus würde der Umlagesatz sinken. Die Umlagesätze hängen aber auch maßgeblich von der Finanzkraft der kreisangehörigen Kommunen ab. Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Umlagesätze seit 2009 entwickelt haben.

#### Umlagesätze Oberbergischer Kreis in Prozent 2009 bis 2022



In den Jahren 2015 bis 2021 ist der Umlagebedarf des Kreises von 135 Mio. Euro auf 159 Mio. Euro gestiegen. Die Hebesätze der allgemeinen Kreisumlage sind im gleichen Zeitraum hingegen gesunken. Im Jahr 2019 sank der Umlagesatz der allgemeinen Kreisumlage sogar das erste Mal seit dem Jahr 2009 unter die Marke von 40 Prozent. Der geplante Einsatz der Ausgleichsrücklage hatte einen Anteil an dieser Entwicklung. Der deutlich größere Effekt resultierte jedoch daraus, dass der Umlagebedarf nicht so schnell gestiegen ist wie die Umlagegrundlagen der kreisangehörigen Kommunen. Das heißt, die Finanzkraft der Kommunen ist stärker gestiegen als die allgemeine Kreisumlage.

Der interkommunale Vergleich des Umlagebedarfs zeigt, inwieweit in den Kreisen die Aufwendungen einwohnerbezogen nicht durch sonstige Erträge gedeckt sind. In der folgenden Tabelle steht zunächst der Vergleich des regulären Umlagebedarfs je Einwohner:

#### Umlagebedarf je Einwohner in Euro 2020

Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
584	369	477	539	609	764	31

Der Umlagebedarf des Oberbergischen Kreises ist überdurchschnittlich hoch. 25 Prozent der Vergleichskreise haben aber noch höhere Umlagebedarfe.

Einen wesentlichen Einfluss auf den Umlagebedarf haben

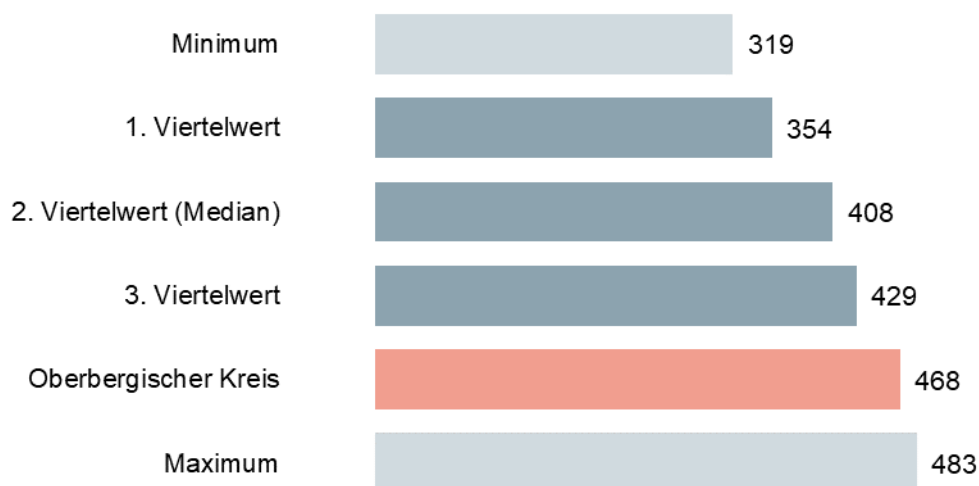
- die unterschiedlichen Finanzierungsmodelle der SGB II-Leistungen,
- die Landschaftsumlage und die Schlüsselzuweisungen sowie
- die Aufgaben, die ein Kreis für seine kreisangehörigen Kommunen erfüllt und strukturelle Rahmenbedingungen (darauf gehen wir im Vorbericht zu dieser Überörtlichen Prüfung ein).

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. Die Auswirkungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) nivellieren wir, indem wir die Landschaftsumlage und die Schlüsselzuweisungen bereinigen.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage in Tabelle 5 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:



Zu beachten ist, dass der Oberbergische Kreis zu den Kreisen gehört, die bei der Isolierung der Corona-bedingten Belastungen ab 2020 davon abgesehen haben, die erhöhte Beteiligung des Bundes an den KdU schadensmindernd anzusetzen. Die erhöhte Kostenbeteiligung von ca. acht Mio. Euro hat der Oberbergische Kreis direkt ergebnisverbessernd berücksichtigt. Dies hat sich positiv auf den Umlagebedarf ausgewirkt.

Bei der Einordnung des Umlagebedarfs ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass der Oberbergische Kreis differenzierte Kreisumlagen erhebt. Er rechnet hierüber die Mehraufwendungen für die Berufsschulen und die Volkshochschule Oberberg ab. Bei anderen Kreisen ist der Aufwand der Berufskollegs in der allgemeinen Kreisumlage enthalten. Rechnet man beim Oberbergischen Kreis den differenzierten Umlagebedarf dem allgemeinen Umlagebedarf hinzu, steigt dieser auf 493 Euro je Einwohner. Im interkommunalen Vergleich, bei dem auch die differenzierten Umlagebedarfe der anderen Kreise enthalten sind, wäre das der höchste Wert der 31 Kreise in Nordrhein-Westfalen.

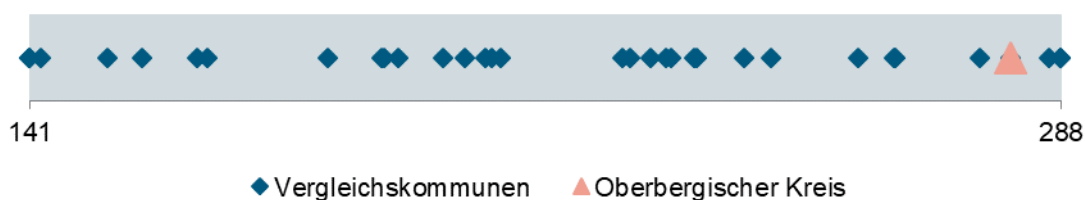
Neben den unterschiedlichen Finanzierungsmodellen der SGB II-Leistungen und dem kommunalen Finanzausgleich hat das Teilergebnis des Produktbereichs Soziale Leistungen maßgeblich Einfluss auf die Höhe des Umlagebedarfs. Die Ergebnisse in diesem Bereich sind u. a. abhängig von der Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner des Kreises, die leistungsberechtigt nach dem SGB II und dem SGB XII sind und von der diesen Personen gewährten Sozialleistungen. Darüber hinaus sind sie auch abhängig von der Organisation der Aufgabenerledigung.

Der Oberbergische Kreis nimmt die Aufgabe „Hilfe zur Pflege“ für alle seine kreisangehörigen Kommunen wahr. Zudem ist die Pflegekasse beim Kreis angesiedelt und nicht wie bei anderen Kreisen auf (einzelne) kreisangehörige Kommunen delegiert. Zwar führen die oberbergischen Kommunen die Pflege- und Wohnberatung selbst durch. Finanziert wird diese Aufgabe jedoch vom Kreis. Bei anderen Kreisen ist die Finanzierung zum Teil anders geregelt.

Rechnet man beim Umlagebedarf zusätzlich zu den Erträgen und Aufwendungen, die im Zusammenhang mit dem kommunalen Finanzausgleich stehen, das Teilergebnis des Produktbereichs Soziale Leistungen heraus<sup>6</sup>, wird deutlich, dass der Oberbergische Kreis auch unabhängig von den Soziallasten einen überdurchschnittlich hohen Umlagebedarf je Einwohner hat.

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

Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
281	141	191	226	245	290	31



Der Oberbergische Kreis zählt also nicht zu den Kreisen, die durch eine schwierige Sozialstruktur und die Organisation der Aufgabenerledigung im Sozialbereich strukturell benachteiligt werden.

Die detaillierte Analyse, welche Aspekte im Einzelnen den vergleichsweise hohen Umlagebedarfen zu Grunde liegen, war nicht Gegenstand der Prüfung. Aus den Erkenntnissen der anderen Prüfungsbereiche oder zurückliegender Prüfungen ergeben sich jedoch verschiedene Erklärungen:

Die Verwaltung des Oberbergischen Kreises ist in Gummersbach auf viele Standorte und Gebäude verteilt. Die Frage, inwieweit eine hohe Anzahl von Standorten, die über das Stadtgebiet verteilt sind, ineffizient ist und zu höheren Kosten führt, kann die gpaNRW nicht beantworten. Wir sehen jedoch Indizien, die dafürsprechen, dass dies beim Oberbergischen Kreis der Fall ist: Im Berichtsteil Informationstechnik z. B. steht, dass die Netzkosten des Kreises je Arbeitsplatz überdurchschnittlich hoch sind. Der Wert ist beim Oberbergischen Kreis hoch, obwohl der Kreis eine vergleichsweise hohe Anzahl von Arbeitsplätzen hat. Zudem steht der Kreis, rein aus Kostengesichtspunkten, begünstigt da. Anders als andere Kreise hat der Oberbergische Kreis noch kein funktionierendes Dokumentenmanagementsystem. Einen elektronischen Rechnungsworkflow führt der Oberbergische Kreis derzeit ein. Angebunden ist hieran aktuell etwa die Hälfte

<sup>6</sup> Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage in Tabelle 6 dieses Teilberichtes.

der Verwaltungsbereiche. Beide Maßnahmen führen dazu, dass die IT-Gesamtkosten einer Verwaltung steigen bzw. eher höher sind.

Die Gebäudesituation beim Oberbergischen Kreis wird auch dazu führen, dass Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten tendenziell höher sind. Vergleichszahlen hierzu hat die gpaNRW aktuell nicht. In der letzten Prüfung konnten wir jedoch aufzeigen, dass der Oberbergische Kreis im Vergleich von Gebäudeflächen die höchste Bruttogrundfläche je Einwohner bei den Verwaltungsgebäuden hatte. Auch bei anderen Nutzungsarten (z.B. Schulen, Feuerwehr/Rettungsdienst und Kultur) lag die Bruttogrundfläche je 1.000 Einwohner über dem Mittelwert im Vergleich. Über alle Nutzungsarten unterhielt der Kreis in seinen Gebäuden 665 m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche je 1.000 Einwohner und damit 154 m<sup>2</sup> mehr, als der Mittelwert von 511 m<sup>2</sup>. Das ergibt insgesamt aus alle Einwohner bezogen eine Fläche von rund 42.000 m<sup>2</sup>.

Zudem sehen wir, dass die Teilfehlbeträge je Einwohner des Produktbereichs Innere Verwaltung beim Oberbergischen Kreis höher sind als bei der Mehrzahl der anderen Kreise. Dem Produktbereich Innere Verwaltung werden üblicherweise die Produkte Gebäudemanagement, Liegenschaftsverwaltung, Informationstechnik und andere zentrale Aufgabenbereiche zugeordnet.

Auch die Struktur des Kreises wird einen Anteil daran haben, dass der Umlagebedarf höher ist als bei anderen Kreisen. Der Oberbergische Kreis nimmt Aufgaben für seine 13 kreisangehörigen Kommunen wahr, die bei anderen Kreisen von den Kommunen selbst erledigt werden. Ein Beispiel hierfür ist: Neun oberbergische Kommunen haben keine eigene Bauaufsicht<sup>7</sup>. Kreise, die insgesamt mehr Aufgaben für ihre Kommunen wahrnehmen als andere, setzen für diese Aufgabenerledigung oft eigenes Personal ein oder lassen die Aufgaben durch Dritte erledigen. Beides verursacht Aufwendungen.

In der letzten überörtlichen Prüfung hatte die gpaNRW festgestellt, dass der Oberbergische Kreis insbesondere auch in den folgenden Aufgabenbereichen mehr Personal einsetzt, als andere Kreise:

- Gesundheitsförderung, -planung und -koordination,
- Kinder- und Jugendärztliche Dienste,
- Infektionsschutz und Umwelthygiene,
- Gebäudemanagement.

Zudem konnte die gpaNRW in der letzten Prüfung aufzeigen, dass der Oberbergische Kreis überdurchschnittlich hohe Aufwendungen in den Bereichen Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Geoinformationen sowie Kreisstraßen aufwies.

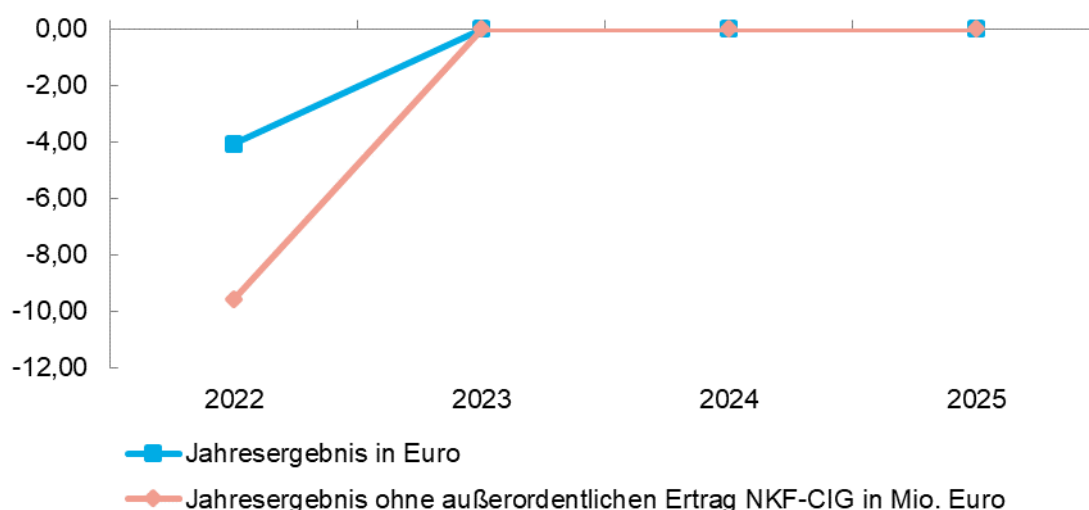
<sup>7</sup> Weitere Ausführungen hierzu stehen im Berichtsteil Bauaufsicht.

### 1.3.4 Plan-Ergebnisse

- ➔ Der Oberbergische Kreis hat für das Jahr 2022 in der ursprünglichen Haushaltsplanung mit einem Defizit geplant. Ab dem Jahr 2023 veranschlagt der Kreis die allgemeine Kreisumlage in auskömmlicher Höhe und rechnete mit ausgeglichenen Ergebnissen. Allerdings hat sich die ursprüngliche Planung inzwischen überholt. Es ist davon auszugehen, dass der Umlagebedarf des Kreises ab dem Jahr 2023 höher sein wird als im Nachtragshaushalt 2022 veranschlagt ist.

*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 Oberbergischer Kreis in Mio. Euro 2022 bis 2025**



Der **Oberbergische Kreis** plant im Nachtragshaushaltsplan 2022 für die Planjahre bis 2025 ein Defizit von insgesamt 4,1 Mio. Euro.

Der Ergebnisplan enthält für das Jahr 2022 außerordentliche Erträge von 5,5 Mio. Euro. Diese Erträge setzt der Kreis korrespondierend zu den Corona-bedingten Haushaltsbelastungen auf Grund des NKF-CIG an. Ohne diese vom Gesetzgeber vorgesehene Bilanzierungshilfe beträgt das Defizit 9,6 Mio. Euro.

Für die Jahre der mittelfristigen Planung ging der Kreis zum Zeitpunkt der Aufstellung des Nachtragshaushaltes 2022 im November 2021 von ausgeglichenen Haushalten aus. Für die Planjahre ab 2023 veranschlagt der Kreis keine Haushaltsbelastungen aufgrund der COVID-19-Pandemie.

Dass der Kreis für 2022 ein Defizit plant, bedeutet, dass er für dieses Jahr keine auskömmliche allgemeine Kreisumlage veranschlagt. Er verzichtet hierauf, um Überschüsse aus Vorjahren an seine kreisangehörigen Kommunen weiterzugeben und diese hierdurch finanziell zu entlasten.

Um die geplanten Defizite abdecken zu können, beabsichtigt der Kreis seine Ausgleichsrücklage in Anspruch zu nehmen. Die folgende Tabelle zeigt, wie sich der Umlagebedarf und das Umlagevolumen in den Planjahren entwickeln:

**Umlagebedarfe und Umlagevolumen Oberbergischer Kreis in Mio. Euro 2022 bis 2025\***

Kennzahl	2022	2023	2024	2025
Umlagebedarf	167	178	180	183
Umlagevolumen	163	178	180	183

\* Stand Nachtragshaushaltsplan 2022

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

Umlagevolumen = geplante Kreisumlage

Der Umlagebedarf steigt kontinuierlich. Ab dem Jahr 2023 steigt auch das Umlagevolumen, also das Aufkommen der allgemeinen Kreisumlage sprunghaft an.

Im Planungszeitraum steigen zudem das Aufkommen aus der Jugendamtsumlage von 63,8 Mio. Euro um 10,8 Mio. Euro auf 74,5 Mio. Euro sowie das Aufkommen aus den Umlagen für das Berufsschulwesen und die Kreisvolkshochschule insgesamt um 82.000 Euro. Aufwandssteigerungen im Jugendbereich ergeben sich insbesondere durch den fortschreitenden Ausbau der Kinderbetreuungsplätze.

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

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

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

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

**Vergleich Jahresergebnis 2021 und Plan-Ergebnis 2025 in Mio. Euro**

	2021	2025	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Allgemeine Kreisumlage	164	183	18,62	2,7
Jugendamtsumlage	63,76	74,51	10,75	4,0
Sonstige Mehrbelastungen	8,65	8,73	0,08	0,2
Schlüsselzuweisungen*	41,34 (38,81)	47,38	6,04 (8,57)	3,5 (5,1)
Zuwendungen und allgemeine Umlagen ohne Schlüsselzuweisungen und Kreisumlagen	51,56	53,21	1,65	0,8
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	37,95	61,55	23,60	12,85
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	71,71	58,79	-12,92	-4,9
Übrige Erträge	25,68	20,46	-5,21	-5,5
<b>Aufwendungen</b>				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	101	120	19,04	4,4
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	41,33	43,34	2,02	1,2
Landschaftsumlage	73,14	87,32	14,17	4,5
Transferaufwendungen ohne Landschaftsumlage	174	185	10,44	1,5
Übrige Aufwendungen	70,30	72,18	1,88	0,7

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

Der Ansatz der **Schlüsselzuweisungen** entspricht für das Jahr 2022 der Festsetzung durch das Land NRW. Für 2023 plant der Oberbergische Kreisen mit einem Rückgang um 2,8 Prozent und für die Folgejahre 2024 und 2025 mit Steigerungen von 4,5 bzw. 4,7 Prozent. Die Planung des Kreises entspricht den Steigerungsraten der Orientierungsdaten 2022 bis 2025 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen<sup>8</sup>. Über die Arbeitskreisrechnung, die das MHKGD zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2023 veröffentlicht hat, bestätigt sich die Planung des Kreises. Zusätzliche hauswirtschaftliche Risiken sind hier nicht ersichtlich.

<sup>8</sup> Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 17. August 2021 Az. 304-46.05.01-264/21

Gleiches gilt für die Planung der **Zuwendungen**. Von Bedeutung sind bei dieser Position insbesondere die Zuweisungen vom Land, die der Kreis für Tageseinrichtungen für Kinder bzw. Einrichtungen der Kindertagespflege erhält. Diesen Erträgen stehen Transferaufwendungen gegenüber.

Der Oberbergische Kreise plant in den kommenden Jahren mit erheblich höheren **öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten**. Dies ergibt sich aus dem neuen Bedarfsplan für den Rettungsdienst des Kreises. Diesen hatte der Kreistag im Juni 2021 beschlossen. Die Umsetzung des Bedarfsplans führt beim Kreis einerseits zu Mehraufwendungen, insbesondere zu höheren Personalaufwendungen. Die finanziellen Mehrbelastungen kann der Kreis aber über Benutzungsgebühren refinanzieren. Der Kreistag hat daher im Oktober 2021 eine neue Gebührensatzung für den Rettungsdienst beschlossen und mit ihr deutlich höhere Gebührensätze festgelegt. Insofern ist der neue Bedarfsplan andererseits also auch Grundlage für die steigenden öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte.

Bei den **Kostenerstattungen und Kostenumlagen** plant der Kreis für das Jahr 2021 zunächst höhere Erträge als er im Jahr 2020 erzielen konnte. Ab dem Jahr 2023 plant er dann aber mit niedrigeren Erträgen. Dies liegt im Wesentlichen an den Erstattungen, die der Kreis für Corona-Schutzmaßnahmen und Impfzentren sowie für das Projekt FAIRsorgt nur für die Jahre 2021 und 2022 einplant. Die Ertragsplanung korrespondiert auch hier mit den entsprechenden Aufwandspositionen. In diesem Fall sind es Sach- und Dienstleistungsaufwendungen.

Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind auch bei den übrigen Erträgen nicht ersichtlich.

Seine **Personalaufwendungen** hat der Kreis für 2022 dezidiert geplant. Dabei hat er insbesondere berücksichtigt, dass das zusätzliche Rettungsdienstpersonal sowie die personellen Verstärkungen vor allem in den Bereichen der sozialpädagogischen Fachkräfte und des Kinderschutzes höhere Aufwendungen verursacht. Für das Jahr 2022 plant der Kreis, dass die Personalaufwendungen von 92 Mio. Euro auf 104 Mio. Euro, also um zwölf Mio. Euro bzw. 13 Prozent, steigen werden. Für 2023 plant er ein weiteres Plus von fünf Mio. Euro bzw. fünf Prozent. Ab dem Jahr 2024 kalkuliert der Kreis hingegen nur noch mit geringen Steigerungsraten von unter einem Prozent.

Ein ähnliches Muster stellt die gpaNRW bei den **Sach- und Dienstleistungsaufwendungen** fest. Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen hat der Kreis 2021 gegenüber dem Jahr 2020 u. a. auf Grund der Corona-Maßnahmen und des Projektes FAIRsorgt deutlich höher angesetzt: 41 Mio. Euro (2020) gegenüber 56 Mio. Euro (2021). Das sind 15 Mio. Euro bzw. 37 Prozent mehr. Für das 2023 sieht der Haushaltsplan einen erheblichen Rückgang der Aufwendungen auf 43 Mio. Euro vor. Das ist ein Minus von 13 Mio. Euro bzw. 23 Prozent. Für die Folgejahre ab 2024 sieht die Planung des Kreises keine wesentlichen Veränderungen bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen und nur geringe Aufwandssteigerungen von unter einem Prozent vor.

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

- die Unsicherheiten der weiteren konjunkturellen Entwicklung,
- die weiteren finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sowie

- durch die in der Höhe noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Ukraine-Krieges.

Der Kreis rechnet mit kriegsbedingten Zusatzbelastungen von rd. 9 Mio. Euro, die sich insbesondere aus den steigenden Energiekosten<sup>9</sup> und allgemeinen Preissteigerungen ergeben.

Die gpaNRW hat diese Unsicherheiten bei der Analyse der Plan-Ergebnisse des Oberbergischen Kreises berücksichtigt. Allerdings deutet die Planung mit nur geringen Steigerungsraten ab dem zweiten Jahr des mittelfristigen Ergebnisplanungszeitraumes darauf hin, dass sich die Planwerte des Oberbergischen Kreises nicht oder nur unzureichend auf Erfahrungswerte bzw. Ist-Daten, Umsetzungskonzepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen. Die gpaNRW sieht insofern zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Vergleiche der Ist-Ergebnisse 2019 bis 2021 mit (mittelfristigen) Planwerten vorhergehender Haushaltspläne zeigen, dass der Oberbergische Kreis seine Aufwendungen in den letzten beiden Jahren des mittelfristigen Ergebnisplanungszeitraumes stets zu niedrig kalkuliert und auch insgesamt zu niedrige Umlagebedarfe ausgewiesen hat. Insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Preissteigerungen ist davon auszugehen, dass sich die vorliegenden Plandaten des Kreises im Nachtragshaushalt 2022 ebenfalls überholt haben.

Ein weiteres Beispiel dafür, dass sich die Planung des Oberbergischen Kreises überholt hat, ist die Landschaftsumlage: Neben den Kostensteigerungen beim Landschaftsverband, die seinen Umlagebedarf ansteigen lassen werden, wird sich der Anteil überholt haben, den der Oberbergische Kreis an der Landschaftsumlage zu tragen hat. Die Umlagekraft des Kreises ist stärker gestiegen als im Landesdurchschnitt. D. h. die höhere Finanzkraft der oberbergischen Kommunen wird zu einer höheren Landschaftsumlage führen, die der Kreis zu zahlen hat. Aktuell geht der Kreis davon aus, dass er 14,8 Mio. Euro mehr Landschaftsumlage zahlen muss<sup>10</sup>.

Aufgrund verschiedener unklarer Parameter (z.B. Entwicklung der Landschaftsumlage, Entwicklung des Steueraufkommens des in besonderer Weise industriell geprägten Oberbergischen Kreises / ausgesprochen heterogene Entwicklungen in der Steuerkraft der Kommunen) ist es für den Kreis zunehmend schwerer, seinen kreisangehörigen Kommunen mit den Haushaltsplänen des Kreises eine verlässliche Planungsgrundlage zu bieten. Für eine kreisangehörige Kommune ist die allgemeine Kreisumlage jedoch eine der größten Aufwandsposten. Verlässliche Planungsgrößen würden den Kommunen ihre Planung erleichtern. Dies gilt insbesondere für die Kommunen, die sich in der Haushaltssicherung befinden oder am Rand zur Haushaltssicherung bewegen.

Je näher eine Planung an das eigentliche Haushaltsjahr kommt, desto konkreter und aussagekräftiger wird sie. Das ist auch beim Oberbergischen Kreis der Fall. Ein Kreis ist in der Lage, mit jeder neuen Hausplanung eine auskömmliche Kreisumlage zu erheben und so ausgeglichene Jahresergebnisse zu erzielen. Insoweit besteht Handlungsbedarf für den Oberbergischen Kreis, die derzeit für die kommenden Jahre veranschlagten Umlagebedarfe auch tatsächlich zu erzielen.

<sup>9</sup> Pressemitteilung des Oberbergischen Kreises am 07. September 2022; Eckdaten zum Entwurf des Kreishaushalts 2023/2024 vorgestellt: Auswirkungen des Ukraine-Krieges belasten auch Haushalte von Kreis und Kommunen; <https://www.obk.de/cms200/aktuelles/pressemitteilungen/artikel/78179/index.shtml>

<sup>10</sup> Vgl. Pressemitteilung des Oberbergischen Kreises am 07. September 2022



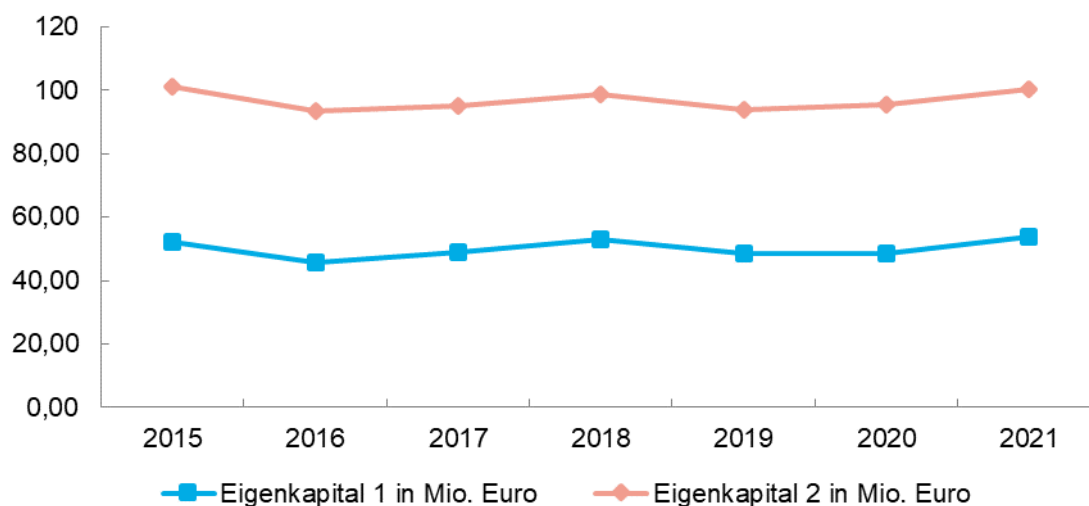
### 1.3.5 Eigenkapital

- ➔ Der Oberbergische Kreis hat eine niedrige Eigenkapitalausstattung. Die für das Jahr 2022 nicht auskömmlich festgesetzte allgemeine Kreisumlage wird zu einem Eigenkapitalverlust beim Kreis führen.

*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.*

Das Eigenkapital des **Oberbergischen Kreises** hat sich in den vergangenen Jahren folgendermaßen entwickelt:

**Eigenkapital Oberbergischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2021**



Das Eigenkapital 2 unterscheidet sich vom Eigenkapital 1 durch die Hinzurechnung der Sonderposten für Beiträge und Zuwendungen. Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage (Tabelle7) dieses Teilberichtes.

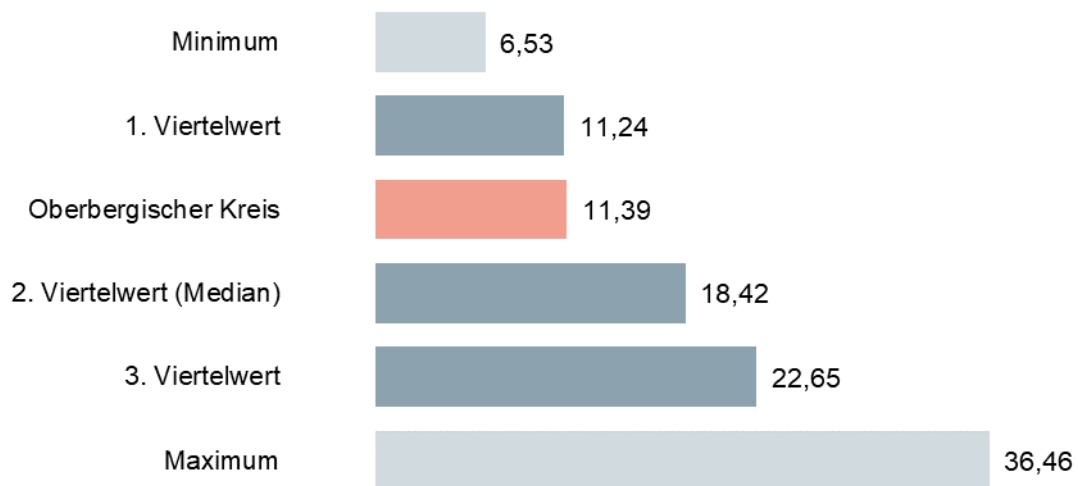
Durch die in Summe der Jahre 2015 bis 2021 erzielten positiven Jahresergebnisse ist das Eigenkapital des **Oberbergischen Kreises** um 1,7 Mio. Euro auf 53,6 Mio. Euro gestiegen. Ausgehend vom Eröffnungsbilanzstichtag am 01. Januar 2009 ist es um eine Mio. Euro gesunken. Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Eigenkapitalquoten des Kreises entwickelt haben:

**Eigenkapitalquoten Oberbergischer Kreis in Prozent 2015 bis 2021**

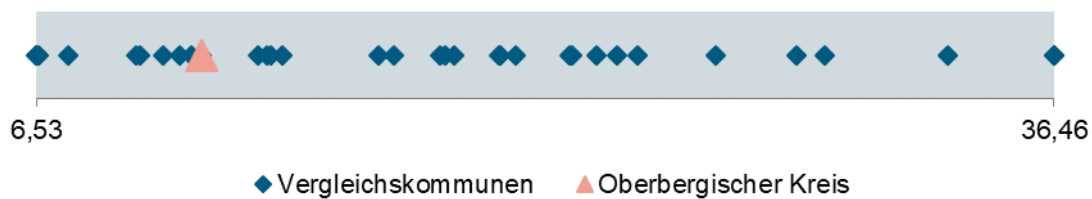
Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapitalquote 1	13,62	11,85	12,37	13,03	12,11	11,39	12,24
Eigenkapitalquote 2	26,51	24,18	24,13	24,37	23,31	22,37	22,93

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Eigenkapitalausstattung des Kreises wie folgt:

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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



### Weitere Eigenkapital-Kennzahlen 2020

Kennzahl	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	22,37	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31
Ausgleichsrücklage je EW in Euro	44,02	19,60	61,40	99,94	131	259	31

Der Oberbergische Kreis gehörte auch im Zeitraum 2015 bis 2019 jeweils zur Hälfte der Kreise mit den niedrigsten Eigenkapitalquoten 1. Mit seinen Eigenkapitalquoten 2 stellt der Kreis im interkommunalen Vergleich sogar das Minimum.

Wie bereits ausgeführt, hat der Kreistag des Oberbergischen Kreises beschlossen, die Ausgleichsrücklage des Kreises zur Entlastung seiner kreisangehörigen Kommunen bis zu einem Sockelbetrag von 1,5 Prozent des Haushaltsvolumens einzusetzen. Der Sockelbetrag soll sicherstellen, dass die Ausgleichsrücklage ihre Funktion als Risikovorsorge erfüllt. Der Grundsatzbeschluss wird allerdings dazu führen, dass sich die Ausgleichsrücklage und vermutlich auch das Eigenkapital insgesamt in den kommenden Jahren weiter reduzieren wird.

Der Oberbergische Kreis plant für das Jahr 2022 ein negatives Jahresergebnis. Den Fehlbetrag beabsichtigt er, über die Inanspruchnahme seiner Ausgleichsrücklage auszugleichen. Der geplante Eigenkapitalverzehr summiert sich bis zum Jahr 2025 auf 4,1 Mio. Euro. Der Kreis wird seine Ausgleichsrücklage (Stand 2021) demnach etwa zu einem Viertel einsetzen. Im Vergleich zu anderen Kreisen, die zum Teil deutlich höhere Ausgleichsrücklagen je Einwohner ausweisen, ist die Risikovorsorge des Oberbergischen Kreises eher gering.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass der im Jahresabschluss 2020 ausgewiesene Fehlbetrag von 674.000 Euro außerordentliche Erträge in Höhe von 5,9 Mio. enthält. Dabei handelt es sich um die Corona-bedingten Haushaltsbelastungen, die der Kreis gemäß § 5 Abs. 5 des NKF-CIG ermittelt und in die Ergebnisrechnung eingestellt hat.

Nachfolgend stellt die gpaNRW die Eigenkapitalquoten ohne die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG dar.

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

Grund- und Kennzahlen	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	10,14	6,05	10,75	17,36	21,21	35,53	31
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	21,27	21,27	31,27	34,48	38,47	49,65	31

Auch für das Jahr 2022 rechnet der Kreis mit Corona-bedingten Schäden und veranschlagt nach der Vorgabe des NKF-CIG außerordentliche Erträge von 5,5 Mio. Euro. Ab 2025 ist diese Bilanzierungshilfe, die sich beim Oberbergischen Kreis bis dahin auf ca. 13 Mio. Euro summiert, entweder nach § 6 Abs. 1 NKF-CIG über längstens 50 Jahre erfolgswirksam abzuschreiben oder nach § 6 Abs. 2 NKF-CIG erfolgsneutral ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital auszubuchen.<sup>11</sup> Eine konkrete Entscheidung hierzu wird der Kreis rechtzeitig treffen, nachdem er die Gesamtbelastung verlässlich beziffert hat. In beiden Fällen wird das Eigenkapital gemindert.

Nach aktuellem Stand hat der Oberbergische Kreis ausreichend Eigenkapital, um die Bilanzierungshilfe in voller Höhe zu verrechnen. Das Eigenkapital würde sich auf ca. 36 Mio. Euro reduzieren.

### 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 die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgra-

<sup>11</sup> Das NKF-CIG wurde durch Artikel 2 des Gesetzes vom 9. Dezember 2022 (GV. NRW. S. 1063) umbenannt in Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG). Zudem wurde § 6 durch Artikel 2 dieses Gesetzes geändert: Die Bilanzierungshilfe ist nun beginnend im Haushaltsjahr 2026 linear über längstens 50 Jahre erfolgswirksam abzuschreiben oder im Haushaltsjahr 2026 ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen.

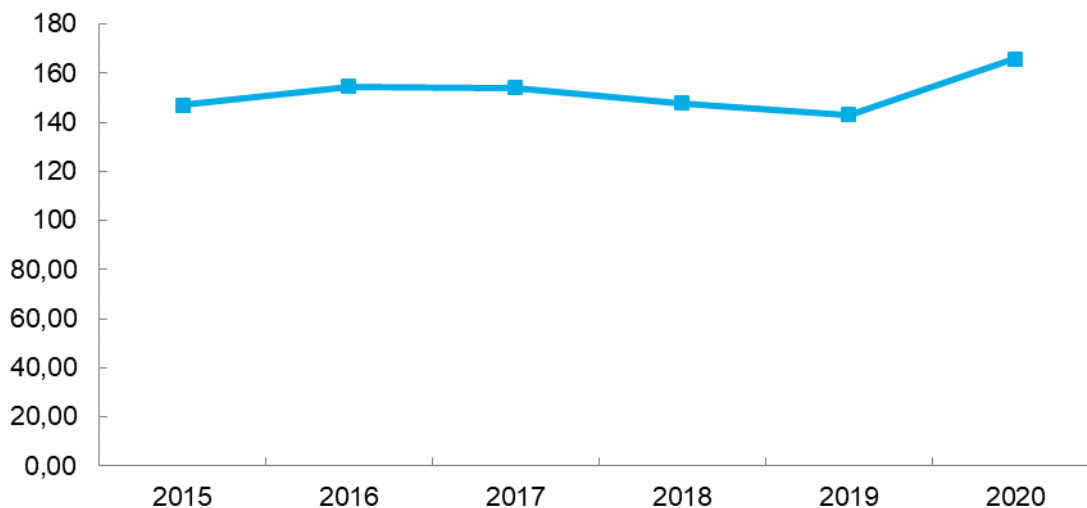
den Rechnung zu tragen. Falls kein Gesamtabchluss aufzustellen ist, beziehen wir die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen ein. Des Weiteren stellen wir anhand der Anlagenabnutzungsgrade dar, inwieweit beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen des Kreises Reinvestitionsbedarfe bestehen und welche Auswirkungen die hieraus resultierenden Finanzierungsbedarfe auf die Entwicklung der Verbindlichkeiten haben könnten.

- ➔ Die Gesamtverbindlichkeiten des Kreises sind überdurchschnittlich hoch und werden in den kommenden Jahren weiter steigen.
- ➔ Die durch den bilanziellen Anlagenabnutzungsgrad ermittelte Altersstruktur des Gebäudevermögens gibt, anders als beim Straßenvermögen, keine Hinweise auf zusätzliche Reinvestitionsbedarfe. Notwendige Investitionen in einzelne Gebäude und Straßen sind in der aktuellen Finanzplanung enthalten.

*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

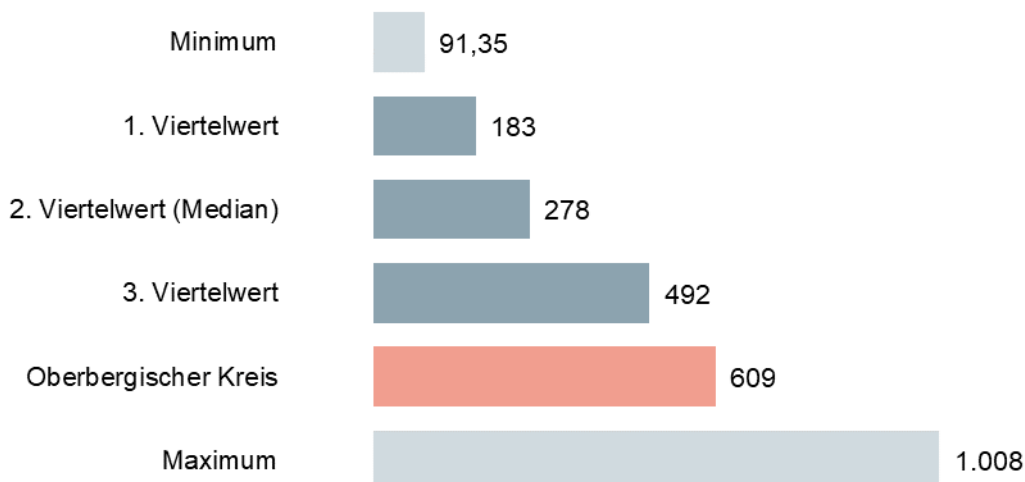
**Gesamtverbindlichkeiten Konzern Oberbergischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2020**



Bei den Gesamtverbindlichkeiten hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die Berechnung steht in Tabelle 8 im Anhang.

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

### Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2020



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



Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern Oberbergischer Kreis sind vergleichsweise hoch. Neben den Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes sind insbesondere Verbindlichkeiten der Kreiskliniken Gummersbach-Waldbröl GmbH, an der der Kreis zu 51 Prozent beteiligt ist, enthalten. An Kliniken sind die Kreise in unterschiedlichen Konstellationen beteiligt. In einem Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten, in dem keine Verbindlichkeiten von Kliniken enthalten sind, positioniert sich der Oberbergische Kreis mit einem Wert von 385 Euro je Einwohner ebenfalls zwischen dem 3. und 4. Viertelwert.

Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Oberbergischer Kreis sind im Betrachtungszeitraum um ca. 20 Mio. Euro gestiegen. Insbesondere von 2019 (143 Mio. Euro) auf 2020 (166 Mio. Euro) sind sie deutlich gestiegen. Dies hatte folgende Gründe:

- Im Kernhaushalt sind die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung von 13,44 Mio. Euro (2019) auf 24,18 Mio. Euro (2020) gestiegen und haben damit wieder in etwa das Niveau von 2017 erreicht. Im Jahresabschluss 2020 hat der Oberbergische Kreis die Corona-bedingten Schäden von 5,9 Mio. Euro, denen keine Einzahlungen gegenüberstanden, über Liquiditätskredite finanzieren müssen.
- Die Verbindlichkeiten der Kreiskliniken sind von 48,6 Mio. Euro im Jahresabschluss 2019 auf 61,0 Mio. Euro im Jahr 2020 und somit um 12,4 Mio. Euro gestiegen. Dies lag insbesondere an einem Anstieg der Verbindlichkeiten nach dem Krankenhausgesetz für noch

nicht verwendete Fördermittel sowie Sonderfördermittel aus dem Krankenhausinvestitionsprogramm 2020. Diese Verbindlichkeiten sind 2020 um 10,6 Mio. Euro höher als 2019.

In diesem Zusammenhang ist allerdings auch Folgendes zu beachten:

- Im Kernhaushalt sind in den Jahren 2015 bis 2020 nicht nur die Verbindlichkeiten, sondern auch die Rückstellungen und damit die Schulden des Kreises insgesamt gestiegen, in Summe um 47 Mio. Euro auf nun 315 Mio. Euro: Die erweiterte Effektivverschuldung des Kreises ist im gleichen Zeitraum hingegen um drei Mio. Euro gesunken<sup>12</sup>. Bei der erweiterten Effektivverschuldung stellt die gpaNRW den Schulden Vermögenspositionen gegenüber, die ein Kreis unmittelbar liquidieren und zur Schuldenablösung einsetzen könnte. Dabei handelt es sich neben liquiden Mittel und Forderungen insbesondere um die Wertpapiere des Anlagevermögens. Der Wert der Kapitalanlagen ist von 44 Mio. Euro (2015) auf 82 Mio. Euro (2020) gestiegen. Zudem hat der Wertansatz der Forderungen um ca. 13 Mio. Euro zugenommen.
- Zum 31. Dezember 2020 betragen die liquiden Mittel der Kreiskliniken 25,9 Mio. Euro und sind damit mehr als 20 Mio. Euro höher als zum gleichen Zeitpunkt des Vorjahres. Dies lag u. a. an noch nicht verwendeten Einzahlungen aus einem KfW-Darlehen. Zudem trugen die Sonderfördermittel aus dem Krankenhausinvestitionsprogramm 2020 zur positiven Entwicklung der Liquidität bei. Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2020 beziffert die GmbH die noch nicht verwendeten und für geförderte Investitionen zweckgebunden Mittel auf 14,9 Mio. Euro.

### **1.3.6.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen**

Die Höhe der Verbindlichkeiten und der Wert 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 aufgebaut als Kreise, 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.

<sup>12</sup> Die Berechnung steht in Tabelle 9 im Anhang.

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

### Anlagenabnutzungsgrade Oberbergischer Kreis in Prozent 2020

Grundzahlen	Durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer in Jahren	Durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Mio. Euro
Kreisstraßen	50,00	22,25	59,50	76,46
Rettungswachen	60,00	51,44	14,27	3,40
Schulgebäude	60,00	29,15	51,42	53,83
Verwaltungsgebäude	60,00	36,00	40,00	45,01

Bei den Verkehrsflächen des Kreises ergibt sich ein erhöhter Abnutzungsgrad von fast 60 Prozent. Der aktuelle Anlagenabnutzungsgrad ist damit deutlich höher als der Wert von 49 Prozent, den die gpaNRW in der letzten überörtlichen Prüfung ermittelt hatte. Wie sich der Zustand der Verkehrsflächen darstellt und welche Steuerungs- und Optimierungspotenziale vorhanden sind, steht im Teilbericht „Verkehrsflächen“. Die vom Kreis für die kommenden Jahre geplanten Investitionen in die Straßen überschreiten deren aktuellen Werteverzehr. Zusätzliche, nicht geplante Investitionsbedarfe sind daher derzeit nicht erkennbar.

Die niedrigen Anlagenabnutzungsgrade der Rettungswachen sind das Ergebnis der Investitionslosigkeit des Oberbergischen Kreises in den letzten Jahren.

Für die Schulgebäude (Berufskollegs) und die dazugehörigen Sporthallen hat der Kreis Restnutzungsdauern zwischen acht und 60 Jahren hinterlegt. Hieraus ergeben sich bereits fortgeschrittene Abnutzungsgrade von bis zu 87 Prozent. Insgesamt deutet der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad der Schulgebäude von 51 Prozent aber auf eine ausgewogene Altersstruktur hin. Gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung ist der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad der Schulgebäude jedoch etwas gestiegen. In der letzten Prüfung hat die gpaNRW einen Wert von 45 Prozent ermittelt.

Geringe Restnutzungsdauern bzw. einen hohen Abnutzungsgrad haben Gebäude an folgenden Standorten:

- Berufskolleg Waldbröl,
- Berufskolleg Wipperfürth, Ringstr. 42 und
- Berufskolleg Gummersbach; Hans-Böckler-Str. 5.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass der Kreis in den beiden letztgenannten Standorten Teilsanierungen durchgeführt hat und hierdurch der tatsächliche Zustand dieser Gebäude besser ist, als es die buchhalterische Restnutzungsdauer vermuten lässt.

Der Haushaltsplan 2021/2022 sieht in der Produktgruppe Berufskollegs investive Auszahlungen für Baumaßnahmen von über elf Mio. Euro vor. Einen Großteil der Mittel veranschlagt der Kreis

hierbei für die Errichtung einer Parkpalette am Berufskolleg Gummersbach. Des Weiteren enthält der Haushaltsplan Mittel für

- den Neubau einer Sporthalle am Berufskolleg Waldbröl,
- den Ausbau des Dachgeschosses im Berufskolleg Waldbröl<sup>13</sup> und
- die Sanierung der Fenster im Berufskolleg Wipperfürth.

Für die Verwaltungsgebäude hat der Kreis Restnutzungsdauern zwischen vier und 54 Jahren hinterlegt. Der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad der Verwaltungsgebäude ist seit der letzten Prüfung (47 Prozent) auf 45 Prozent gesunken und deutet ebenfalls auf eine ausgewogene Altersstruktur hin.

Geringe Restnutzungsdauern bzw. einen hohen Abnutzungsgrad haben insbesondere die Gebäude an folgenden Standorten:

- Straßenverkehrsamt, Gummersbach-Niederseßmar,
- Brandschutzzentrum, Lockenfeld,
- Verwaltungsgebäude, Am Wiedenhof und
- Altbau Kreishaus, Moltkestraße.

Die Kreisverwaltung ist in Gummersbach auf über 20 Standorte/ Gebäude verteilt. Die Altbauten am Standort Moltkestraße sind stark sanierungsbedürftig und teilweise wegen Brandschutzmängeln nicht mehr nutzbar. Der Kreis hat daher ein Raumkonzept für eine Zentralisierung der Verwaltung am Standort Moltkestraße aufgestellt und beschlossen. Der Haushaltsplan 2020 enthielt hierfür investive Mittel von 19 Mio. Euro. Aufgrund der Corona-Pandemie hatte der Kreis die weitere Umsetzung allerdings zunächst zurückgestellt. Der Kreis beabsichtigt nun die Zentralisierungsplanung anzupassen und aus den übertragenen Restmitteln der Vorjahre fortzuführen. Aktuelle (Pandemie-)Erkenntnisse, die fortgeschrittene Digitalisierung innerhalb der Kreisverwaltung und die verstärkte Aufgabenerledigung im Home-Office bzw. Telearbeit sowie die neuen Anforderungen in den Bereichen Gesundheitswesen und Krisenfallvorsorge sollen berücksichtigt werden.

Für die Kernsanierung des Gesundheitsamtes am Standort Am Wiedenhof hat der Kreis im Haushaltsplan 2022 weitere 3,9 Mio. Euro veranschlagt. Der Neubau des Straßenverkehrsamtes bzw. die Errichtung eines Mobilitätszentrums ist erstmals im Haushaltsplan 2020 enthalten. Die Gesamtkosten summieren sich auf ca. 13 Mio. Euro.

Über die geplanten Maßnahmen und die hierfür veranschlagten Mittel begegnet der Kreis den wesentlichen (Re-)Investitionsbedarfen in seinem Gebäudebestand. Weitere akute Sanierungs- bzw. Reinvestitionsbedarfe, für die zusätzlich Mittel bereitgestellt werden müssten, bestehen nicht.

<sup>13</sup> Diese Maßnahme hat der Kreis zwischenzeitlich jedoch zurückgestellt.



### 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 Oberbergischer Kreis in Mio. Euro 2022 bis 2025

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	9,41	19,26	19,55	19,83
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-50,03	-28,19	-16,85	-16,83
<b>= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag</b>	<b>-40,62</b>	<b>-8,93</b>	<b>2,70</b>	<b>2,99</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	46,17	11,52	11,69	11,58
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>5,55</b>	<b>2,59</b>	<b>14,39</b>	<b>14,57</b>

Die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit übersteigen die laufenden Auszahlungen im Zeitraum 2022 bis 2025 insgesamt um 68,0 Mio. Euro. Der positive Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit wird insofern ausreichen, um die ordentlichen Tilgungsleistungen zu decken, die der Kreis in den Planjahren mit insgesamt 14,9 Mio. Euro veranschlagt. Darüber hinaus kann der Oberbergische Kreise verbleibende Mittel aus dem laufenden Geschäft, das sind ca. 53 Mio. Euro, zur Finanzierung investiver Auszahlungen einsetzen. Da der Kreis für die Jahre 2022 bis 2025 seinen investiven Finanzierungsbedarf (Summe der Salden aus Investitionstätigkeit) auf 112 Mio. Euro plant, wird er weitere Kredite aufnehmen müssen. Insgesamt beträgt der Finanzierungsbedarf 57,6 Mio. Euro. In seiner Finanzplanung im Nachtragshaushaltsplan 2022 beziffert der Kreis die Summe der geplanten Kreditaufnahmen auf 95,9 Mio. Euro. Die Differenz zwischen dem von der gpaNRW ermittelten Finanzierungsbedarf von rund 58 Mio. Euro und den im Haushaltsplan ausgewiesenen Kreditaufnahmen von 96 Mio. Euro erklärt sich wie folgt: Der Kreis weist in der Finanzplanung Kreditaufnahmen in rechtlich maximal zulässiger Höhe aus. Die späteren Kreditaufnahmen wird der Kreis am tatsächlichen Mittelabfluss und dem konkreten Liquiditätsbedarf ausrichten.

Müsste der Kreis in den Jahren 2022 bis 2025 tatsächlich Kredite in Höhe des von der gpaNRW ermittelten Finanzierungsbedarfes aufnehmen, würden die Verbindlichkeiten um mehr als 200 Euro je Einwohner steigen. Den Verbindlichkeiten werden nicht nur höhere Vermögenswerte gegenüberstehen. Der Kreis erwartet zudem Einsparungen bei Mieten und Bewirtschaftungsaufwendungen.

Rückstellungen sind Verbindlichkeiten, die aus verschiedenen Gründen ungewiss sein können. Es kann zum Beispiel noch nicht hinreichend klar sein, wann und in welcher genauen Höhe Zahlungen zu leisten sind. Rückstellungen sind also ungewisse Zahlungsverpflichtungen in der Zukunft. In der Schlussbilanz 2021 weist der Oberbergische Kreis Rückstellungen von 216 Mio. Euro aus. Mit 204 Mio. Euro haben die Pensionsrückstellungen den größten Anteil daran. Um die Finanzierung seiner Pensionslasten in Zukunft sicherzustellen, baut der Kreis einen Kapitalstock auf. Der Wert der Wertpapiere des Anlagevermögens beträgt Ende 2021 91,4 Mio. Euro. Der ungedeckte Anteil könnte in Zukunft zu weiteren Finanzierungsbedarfen führen, die der Kreis nur über die Aufnahme neuer Kredite decken könnte.

Die Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen hat die gpaNRW bereits in der letzten überörtlichen Prüfung thematisiert: Wir hatten dargestellt, dass es im Sinne einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft sinnvoll sein kann, einen Kapitalstock aufzubauen. Wir haben jedoch auch deutlich gemacht, dass nur Liquiditätsüberschüsse hierfür eingesetzt werden dürfen. Unverändert gilt, dass Geldanlagen nach § 86 GO NRW nicht durch Investitionskredite (§ 77 Abs. 3 GO i. V. m. § 86 GO) finanziert werden dürfen. Auch eine Finanzierung durch Liquiditätskredite kommt nicht in Frage, da diese nur aufgenommen werden dürfen, um einen kurzfristigen Bedarf zu decken (§ 89 Abs. 2 GO).

## 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

- Die Verwaltungsführung und der Kreistag des Oberbergischen Kreises sind unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert und damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen ergreifen zu können, wenn Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten.

*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.*

In der Regel beschließt der **Oberbergische Kreis** seine Doppelhaushalte bereits im Dezember des Vorjahres. Das Jahr 2021 bildet eine Ausnahme. Das NKF-CIG gestattete den Kommunen,

die Beschlussfassung über den Haushalt ins kommende Jahr zu verschieben. Auch die Neukonstituierung des Kreistages nach der Kommunalwahl im Herbst 2020 führte zu Verzögerungen bei der Beschlussfassung. Der Kreistag des Oberbergischen Kreises hat im Mai 2021 die Haushaltssatzungen der Jahre 2021 und 2022 beschlossen. Der Doppelhaushalt 2021/2022 wurde von der Bezirksregierung Köln daraufhin erst im Juli 2021 genehmigt. Zu Beginn Haushaltsjahres 2021 fehlten dem Kreis damit verbindliche Zielvorgaben für die Haushaltsbewirtschaftung und -steuerung. Die Nachtragshaushaltssatzung und den Nachtragshaushaltsplan 2022 hat die Verwaltung nach Abschluss des Benehmenherstellungsverfahrens im Dezember 2021 in den Kreistag eingebracht. Dieser hat den Nachtrag im März 2022 beschlossen.

Der Kreis ist in der Lage, festgestellte Abschlussdaten des Vorjahres in die Steuerung des laufenden Haushaltsjahres sowie in die Haushaltsplanung des nächsten Jahres einzubeziehen. Insofern stehen ihm wesentliche Informationen für die Steuerung der Haushaltswirtschaft rechtzeitig zur Verfügung. Die Steuerung wird zudem durch ein Finanzcontrolling unterstützt.

Das Finanzcontrolling wird mit einer Stelle in der Kämmerei bearbeitet. Zudem hat der Kreis in allen Fachämtern einen Ansprechpartner bzw. eine Ansprechpartnerin in Haushaltsangelegenheiten installiert. Im Sozialamt und im Jugendamt gibt jeweils zusätzlich eine Controllingstelle.

Der Stelleninhaber „Finanzcontrolling“ führt über SAP-Systemauswertungen regelmäßige Soll-Ist-Vergleiche durch. Quartalweise, zu den Sitzungen des Finanzausschusses, erfragt er bei den Fachämtern zusätzlich den Stand der Haushaltsbewirtschaftung sowie eine Prognose zum Jahresergebnis. Bei „Auffälligkeiten“ geben die Fachämter hierzu eine Stellungnahme ab. Für die Prognosen und deren Bewertung berücksichtigen die Fachämter Fallzahlenentwicklungen, saisonale Besonderheiten etc.

Über dieses Verfahren stellt der Kreis sicher, dass die Führungskräfte für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert sind. Die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorgaben ist darüber hinaus eine Daueraufgabe für Führungskräfte.

Das Berichtswesen erfolgt an zentraler Stelle durch die Kämmerei. Die Fachämter arbeiten wie beschrieben zu. Die Berichterstattung erfolgt über die Quartalsberichte für den Finanzausschuss. Die Quartalsberichte für den Finanzausschuss sind der Kämmerei auf dem Dienstweg über die Amts- und Dezernatsleitungen vorzulegen. Bei größeren Abweichungen erfolgt neben der Berichterstattung im Finanzausschuss auch eine Berichterstattung im jeweiligen Fachausschuss. Die Inhalte der Fachausschusssitzungen werden in der Dezernentenkonferenz mit dem Landrat abgestimmt. Bei größeren Haushaltsabweichungen werden die entsprechenden Fachdezernenten ggf. zur Teilnahme am Finanzausschuss bzw. zur gesonderten Berichterstattung im jeweiligen Fachausschuss verpflichtet.

Bei Haushaltsverschlechterungen wird durch die Kämmerei geprüft, inwieweit diese durch Haushaltsverbesserungen an anderer Stelle kompensiert werden können bzw. ob eine Deckung über die Ausgleichrücklage möglich ist. Ggf. werden bedarfsorientiert Maßnahmen ergriffen (z. B. Verschiebung von Ersatzbeschaffungen, Projekten oder Instandsetzungsmaßnahmen).

Der Kreistag beschließt über außer- bzw. überplanmäßige Ausgaben oberhalb der festgesetzten Wertgrenze und erhält hierüber Kenntnis über konkrete Mehrbedarfe.

Neben den Quartalsberichten berichtet die Verwaltung über weitere Themen. Hierzu zählen die jährlichen Berichte

- im Finanzausschuss
  - über aufgenommene Kredite und die Entwicklung der Verschuldung (Investitions- und Liquiditätskredite),
  - über die Entwicklung der Pensionsrückstellungen und des Kapitalstocks Pensionsrücklage,
- im Sozialausschuss über die Entwicklung von Fallzahlen im Sozialbereich und des Sozialletats,
- im Bauausschuss über die Umsetzung von Baumaßnahmen im Bereich der Kreisstraßen und im Hochbau,
- im Jugendhilfeausschuss über die Entwicklungen im Bereich Tagesbetreuung für Kinder sowie
- Jahresbericht des Jugendamtes mit der Entwicklung von Fallzahlen und Kosten, usw.

#### 1.4.2 Wirkung der Haushaltssteuerung

##### → Feststellung

Der Umlagebedarf des Kreises steigt, wie bei allen anderen Kreisen, kontinuierlich. Die Entwicklung ist maßgeblich beeinflusst von stetig steigenden Aufwendungen, die im Zusammenhang mit der Gewährung sozialer Leistungen stehen. Seinem steigenden Umlagedarf konnte der Kreis durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen nicht nachhaltig entgegenwirken.

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

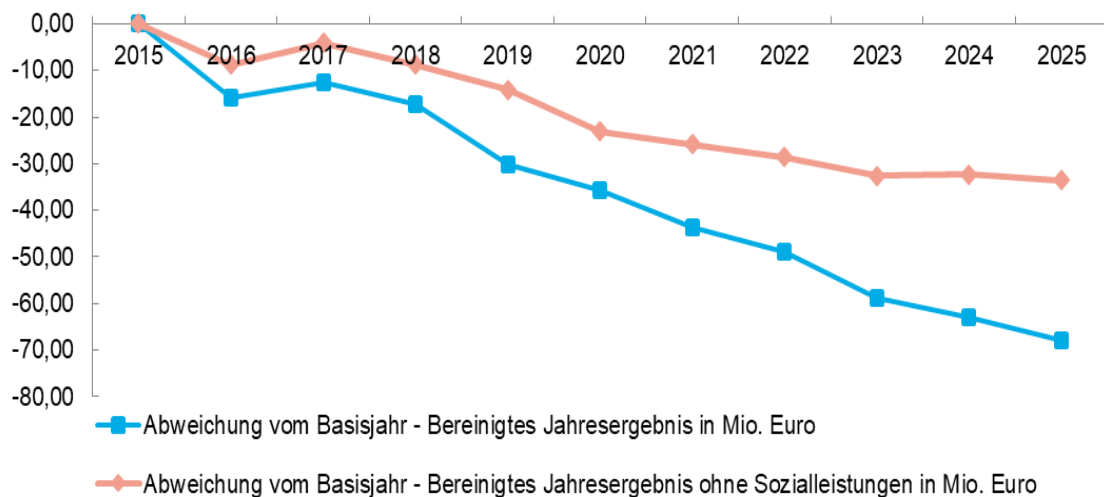
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Schlüsselzuweisungen und die allgemeine Kreisumlage als größte Ertragsposition beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen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

sich die Haushaltssteuerung des Oberbergischen Kreises langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2015 entwickeln. Die Tabelle 10 der Anlage enthält die Berechnungen hierzu.

**Bereinigtes Jahresergebnis Oberbergischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2025**



Ist-Werte bis 2020, ab 2021 Plan-Daten

Unter Sozialleistungen versteht die gpaNRW an dieser Stelle den Saldo aus den Erträgen der Jugendamtsumlage, den Aufwendungen der Landschaftsumlage sowie aus den Teilergebnissen der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe.

Der Verlauf der bereinigten Jahresergebnisse ist ausgehend vom Basisjahr 2015 negativ. Dies gilt sowohl für die Ist-Jahre bis 2020 als auch für den weiteren Planungszeitraum bis 2025. Das bereinigte Jahresergebnis 2020 ist um 36 Mio. Euro schlechter als das bereinigte Ergebnis 2015. Es wird sich bis zum Jahr 2025 weiter verschlechtern. Das bedeutet, dass der Umlagebedarf des Kreises in den kommenden Jahren kontinuierlich steigen wird. Nähere Ausführungen zum Haushaltsplan 2022 stehen im Kapitel 1.3.4.

Aus der Grafik lässt sich ablesen, dass die Entwicklung zu einem großen Teil aus den steigenden Belastungen durch die Sozialleistungen geprägt ist. In den Jahren 2015 bis 2019 basierte mehr als die Hälfte der Ergebnisverschlechterung auf der Landschaftsumlage sowie der Ent-

wicklung der Ergebnisse der Produktbereiche Sozialleistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe<sup>14</sup>. 2020 konnte die zusätzliche Beteiligung des Bundes von acht Mio. Euro an den Kosten der Unterbringung diesem Trend nur temporär entgegenwirken. Zu einer signifikanten Besserung des (bereinigten) Jahresergebnisses haben die zusätzlichen Erträge allerdings nicht geführt. Der positive Effekt wurde durch den überdurchschnittlich hohen Anstieg der Aufwendungen im Jahr 2020 insgesamt überlagert und ist fast nicht sichtbar.

In den Planjahren 2021 bis 2025 geht die Schere wieder weiter auseinander. Die Haushaltsdaten des Kreises zeigen, dass die Verschlechterung des bereinigten Jahresergebnisses in den kommenden Jahren zu ca. Zweidrittel auf die finanziellen Belastungen durch die Sozialleistungen, insbesondere die Landschaftsumlage, zurückzuführen ist.

Wie in anderen Kreisen auch, konnte die gpaNRW nennenswerte Konsolidierungserfolge des Oberbergischen Kreises, die seine Ergebnisse verbessern und letztlich die Umlagelast seiner kreisangehörigen Kommunen reduzieren, in dieser Prüfung nicht feststellen. Die Betrachtung macht jedoch deutlich, dass der Kreis gefordert ist, jede Möglichkeit zu nutzen, um seine kreisangehörigen Kommunen nachhaltig zu entlasten. Im Berichtsteil Haushaltssituation hat die gpaNRW zum Ausdruck gebracht, dass die Entlastung der kreisangehörigen Kommunen durch nicht auskömmlich festgesetzte Umlagen zu einem bewussten Substanzverlust beim Kreis führt und nicht nachhaltig ist. Die temporäre Entlastungswirkung durch eine reduzierte Kreisumlage darf nicht dazu führen, den Konsolidierungsdruck des Kreises zu reduzieren und damit strukturelle Sparmaßnahmen zu verhindern.

#### → **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte seine Aufgaben möglichst effizient und effektiv erledigen, Konsolidierungsmöglichkeiten sollte er konsequent ausschöpfen. Zum Beispiel könnte er die in der Vergangenheit von der Verwaltung erarbeiteten Maßnahmen wieder aufgreifen und umsetzen. Gemeinsames Ziel von Politik und Verwaltung sollte es sein, zumindest einen Teil der erwarteten Aufwandssteigerungen auch durch eigene Maßnahmen auszugleichen. So kann der Kreis nachhaltig Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit seiner kreisangehörigen Kommunen nehmen.

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

#### → **Feststellung**

Der Oberbergische Kreis überträgt vergleichsweise viele Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen ins Folgejahr. Seine investiven Auszahlungsermächtigungen schöpft der Kreis zudem nur zu einem geringen Anteil aus. Die Haushaltspläne des Kreises bieten somit kein realistisches Bild über das tatsächlich umsetzbare Investitionsvolumen.

*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 Ergebnis-*

<sup>14</sup> Die Erträge aus der Jugendamtsumlage hat die gpaNRW bei dieser Betrachtung dem Teilergebnis des Produktbereichs Kinder-, Jugend- und Familienhilfe gegengerechnet.

plan und Auszahlungen im Finanzplan unter bestimmten Voraussetzungen auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung). Hierdurch können sich die Haushaltsansätze erhöhen.

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

### Ordentliche Aufwendungen Oberbergischer Kreis 2015 bis 2020

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ordentliche Aufwendungen - Haushaltsansatz in Mio. Euro	332	337	378	385	405	423
Ordentliche Aufwendungen - Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	2,81	4,30	3,27	4,60	3,77	4,33
<b>Ansatzerhöhungsgrad ordentliche Aufwendungen in Prozent</b>	<b>0,85</b>	<b>1,28</b>	<b>0,86</b>	<b>1,19</b>	<b>0,93</b>	<b>1,02</b>
Ordentliche Aufwendungen - Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	335	341	382	390	409	427
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz ordentliche Aufwendungen in Prozent</b>	<b>0,84</b>	<b>1,26</b>	<b>0,86</b>	<b>1,18</b>	<b>0,92</b>	<b>1,01</b>
Ordentliche Aufwendungen - Ist-Ergebnis in Mio. Euro	337	370	383	401	411	445
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz ordentliche Aufwendungen in Prozent</b>	<b>101</b>	<b>109</b>	<b>100</b>	<b>103</b>	<b>101</b>	<b>104</b>

Die ihm zur Verfügung stehenden Haushaltsermächtigungen (fortgeschriebener Ansatz) schöpft der **Oberbergische Kreis** zu mehr als 100 Prozent aus. Die Inanspruchnahme über 100 Prozent erklärt sich durch Aufwendungen, die über- oder außerplanmäßig angefallen sind. Nicht in Anspruch genommene Aufwandsermächtigungen hat der Kreis in den Jahren 2015 bis 2020 durchschnittlich in Höhe von 3,9 Mio. Euro ins jeweilige Folgejahr übertragen. Damit erhöhte er die Ansätze der Haushaltspläne um durchschnittlich ca. ein Prozent. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich der Kreis wie folgt:

### Konsumtive Ermächtigungsübertragungen im interkommunalen Vergleich 2020

Kennzahlen	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ansatzerhöhungsgrad ordentliche Aufwendungen in Prozent	1,02	0,00	0,03	0,26	0,88	2,77	31
Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je EW in Euro	15,90	0,00	0,28	4,02	13,07	45,25	31

Der Vergleich zeigt auf, dass der Oberbergische Kreis mehr Aufwandsermächtigungen ins Folgejahr überträgt als die meisten anderen Kreise. Er gehört sogar zu den 25 Prozent der Kreise, die die meisten konsumtiven Ermächtigungen übertragen.

Ermächtigungsübertragungen sollen beim Oberbergischen Kreis eine Ausnahme darstellen. Dies hat er so in seinen „Grundsätzen für die Übertragung von Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen in das folgende Haushaltsjahr“ geregelt. Neben Grundsätzen über Art



und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat der Kreis Regelungen zum Verfahren und zu Zuständigkeiten getroffen. Die Fachämter haben Übertragungen zu beantragen. Der Antrag ist zu begründen. Über die Bildung von Ermächtigungsübertragungen entscheidet der Kämmerer.

Grundsätze und Verfahren hat der Kreis insofern klar geregelt. Anders als andere Kreise und Kommunen hat der Oberbergischen Kreis jedoch keine Regelungen, die den Umfang von Ermächtigungsübertragungen beschränken könnten. Andere Kreise und Kommunen lassen die Übertragung von Ermächtigungen z. B. nur dann zu, wenn

- eine Maßnahme bereits begonnen wurde,
- der Auftrag für die Lieferung/ Leistung noch im abgelaufenen Haushaltsjahr erteilt wurde und/ oder
- im Haushaltsplan des folgenden Jahres für diesen Zweck keine oder nicht ausreichend Mittel zur Verfügung stehen.

In vielen anderen Grundsätzen steht zudem die Regelung, dass im Antrag anzugeben ist, wann die Mittel, die übertragen werden sollen, voraussichtlich kassenwirksam werden.

→ **Empfehlung**

Der Kreis sollte die Anforderungen an die Übertragung von Ermächtigungen in seinen Grundsätzen konkretisieren.

Höhere Anforderungen an die Übertragung von Ermächtigungen könnten dazu beitragen, dass der Kreis weniger Ermächtigungen ins Folgejahr überträgt.

**Investive Auszahlungen Oberbergischer Kreis 2015 bis 2020**

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit - Haushaltsansatz in Mio. Euro	17,65	14,44	30,99	26,61	46,86	37,92
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit - Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	7,04	6,18	5,39	20,59	19,10	43,65
<b>Ansatzserhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent</b>	<b>39,91</b>	<b>42,82</b>	<b>17,38</b>	<b>77,40</b>	<b>40,76</b>	<b>115</b>
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit - Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	24,69	20,62	36,37	47,20	65,95	81,57
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz investive Auszahlungen in Prozent</b>	<b>28,52</b>	<b>29,98</b>	<b>14,81</b>	<b>43,63</b>	<b>28,96</b>	<b>53,51</b>
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit - Ist-Ergebnis in Mio. Euro	20,93	18,45	9,60	22,28	18,84	27,07
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent</b>	<b>84,76</b>	<b>89,46</b>	<b>26,41</b>	<b>47,19</b>	<b>28,57</b>	<b>33,18</b>

Der Oberbergische Kreis hat in den Jahren 2015 bis 2020 investive Auszahlungsermächtigungen von durchschnittlich 17 Mio. Euro übertragen. 2018 hat er fast viermal so viele Ermächtigungen übertragen wie im Vorjahr 2017 und 2020 noch einmal doppelt so viele wie 2018. Der Umfang der investiven Ermächtigungsübertragungen hat in den letzten Jahren also erheblich zugenommen.



Die Ermächtigungsübertragungen des Oberbergischen Kreises im investiven Bereich stehen in der Regel im Zusammenhang mit wenigen Sachverhalten. Aktuell überträgt der Kreis Auszahlungsermächtigungen insbesondere für folgende Maßnahmen und Projekte: Zentralisierung von Verwaltungseinheiten im Kreishaus II, Neubau des Straßenverkehrsamtes, Neubau der Rettungswache Lindlar, Beschaffung von Fahrzeugen, weiterer technischer und medizinischer Geräte für den Rettungsdienst, Betriebs- und Geschäftsausstattung der Schulen (Digitalpakt) und Investitionen in den Ausbau der Kindertagesbetreuungsplätze. Neben diesen Sachverhalten überträgt der Kreis auch in vielen Einzelfällen Haushaltsansätze, um investive Auszahlungsermächtigungen weiter in Anspruch nehmen zu können.

Die Ansätze der investiven Auszahlungen im Kreishaushalt werden durch die übertragenen Ermächtigungen aus Vorjahren durchschnittlich um mehr als 55 Prozent erhöht. Im Jahr 2020 wurde der Haushaltsansatz durch die Ermächtigungsübertragungen sogar mehr als verdoppelt.

Im Gegensatz zu den konsumtiven Ansätzen schöpft der Oberbergische Kreis seine investiven Auszahlungsermächtigungen regelmäßig nicht aus. Er nimmt die vorhandenen Ermächtigungen nur zu durchschnittlich 52 Prozent in Anspruch. In den Jahren 2015 und 2016 waren die Grade der Inanspruchnahme mit über 80 Prozent noch sehr hoch. Seit 2017 sind die Werte deutlich niedriger und liegen durchschnittlich nur noch bei 34 Prozent. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich der Kreis wie folgt:

#### Investive Auszahlungen: Ermächtigungsübertragungen im interkommunalen Vergleich 2020

Grund- und Kennzahlen	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ansatzserhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent	115	0,00	31,22	66,61	117	212	31
Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro	160	0,00	33,70	64,15	113	292	31
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent	33,18	18,93	34,44	41,60	53,21	110	31

Die investiven Ermächtigungsübertragungen des Oberbergischen Kreises sind ebenso wie die im konsumtiven Bereich vergleichsweise hoch. Der Kreis gehört zu den 25 Prozent der Kreise, die je Einwohner die meisten Ermächtigungen übertragen und zu den 50 Prozent mit den höchsten Ansatzserhöhungsgraden.

Die Grade der Inanspruchnahme der zur Verfügung stehenden Haushaltsansätze sind beim Oberbergischen Kreis hingegen niedrig. Seit 2019 gehört er sogar zu den Kreisen, die die niedrigsten Grade der Inanspruchnahme ausweisen.

Anders als die meisten anderen Kreise und Kommunen erwirbt der Oberbergische Kreis regelmäßig in größerem Umfang Wertpapiere, um hierdurch Vorsorge unter dem Aspekt der Liquidität sowie der Pensionsverpflichtungen gegenüber den Beamtinnen und Beamten zu betreiben. In den sechs Betrachtungsjahren 2015 bis 2020 haben sich diese investiven Auszahlungen auf knapp 60 Mio. Euro summiert. Lässt man diese Auszahlungen, die der Kreis zum Teil außer-

überplanmäßig für den Erwerb von Finanzanlagen getätigt hat, bei der Betrachtung außen vor, liegt der Grad der Inanspruchnahme der restlichen investiven Auszahlungen durchschnittlich sogar nur bei ca. 25 Prozent.

Hohe Ermächtigungsübertragungen und geringe Grade der Inanspruchnahme führen dazu, dass sich die Transparenz des Haushaltsplans verringert. Um dem entgegenzuwirken, berichtet die Verwaltung über Ermächtigungsübertragungen in den Sitzungen des Finanzausschusses, des Kreisausschusses und des Kreistages. Nur in Kombination mit den in diesem Zusammenhang erstellten Übersichten gibt der Haushaltsplan eine Auskunft über die für ein Jahr geplanten investiven Auszahlungen und über deren voraussichtliche Höhe. Die Zahlen der vergangenen Jahre deuten darauf hin, dass im Haushaltsplan Ansätze stehen, die zu großen Teilen im Haushaltsjahr nicht in Anspruch genommen werden und stattdessen in Folgejahre verschoben werden. Es ist zudem davon auszugehen, dass Auszahlungen geleistet werden, deren Ermächtigungen aus Vorjahren übertragen wurden. Über diese Ermächtigungen geben die aktuellen Haushaltspläne keine Auskunft.

Die Gründe, die dazu führen, dass der Kreis die im Haushaltsplan veranschlagten investiven Auszahlungsermächtigungen nicht (vollständig) ausschöpft und in Folgejahre verschiebt, sind vielfältig. Das ist bei anderen Kommunen und Kreisen, wenn auch in geringerem Umfang, nicht anders. Vielfach sind es planungsbedingte, vertragliche, vergabe- und zuwendungsrechtliche, technische oder personelle Probleme, die zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen führen. Dennoch sollte der Kreis die beschriebene Situation und den Vergleich mit den anderen Kreisen zum Anlass nehmen, seine Veranschlagungspraxis kritisch zu hinterfragen.

#### → **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagen, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Soweit davon auszugehen ist, dass im Planungszeitraum nur Zahlungsverpflichtungen begründet werden, die in späteren Jahren zahlungswirksam werden, sollten diese als Verpflichtungsermächtigungen angemeldet werden. Zudem sollte der Kreis bei der Veranschlagung von Ermächtigungen für Baumaßnahmen die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO konsequent einhalten und insbesondere Bauzeitpläne vorlegen sowie die voraussichtlichen Jahresauszahlungen nachweisen.

Positiv bewertet die gpaNRW, dass die Kämmerei Ermächtigungen nur in einem transparenten Verfahren in enger Abstimmung mit dem Rechnungsprüfungsamt überträgt.

### 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 Haushaltssituation realisieren und seinen Eigenanteil mindern.

Dazu muss er erfolgreich Fördermittel akquirieren und Rückforderungen von Fördermitteln vermeiden.

### 1.4.4.1 Fördermittelakquise

#### → Feststellung

Der Oberbergische Kreis hat strategische Zielvorgaben zur Fördermittelakquise bisher nicht schriftlich in einer Richtlinie oder Dienstanweisung fixiert.

*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 **Oberbergische Kreis** sieht die Prüfung von Fördermöglichkeiten und die Akquise von Fördermitteln unter Beachtung der allgemein gültigen Haushaltsgrundsätze als regelmäßige Aufgabe aller Fachämter an. Fördermöglichkeiten sollen da, wo es sinnvoll ist, ausgeschöpft werden. Der Oberbergische Kreis ist dabei u.a. in die Strukturen der Region Köln/Bonn eingebunden und bedient sich der Beratungsstelle COMPASS. Er hat zudem in der Vergangenheit sowohl Möglichkeiten der Regionale 2010 als auch der Regionale 2025 durch engagierte Bemühungen erschlossen. Maßnahmen, wie der Ausbau und die Erweiterung von Schloss Homburg, die Umgestaltung der Leppedeponie zu einem Forschungsstandort, aber auch kommunale Maßnahmen, wie die Umgestaltung des Steinmüllergeländes, konnte der Kreis hierdurch ermöglichen.

Darüber hinaus ist der Oberbergische Kreis in zahlreichen anderen Bereichen erfolgreich um die Akquise von Fördermitteln bemüht. Beispielhaft hervorzuheben ist das Projekt „Oberberg FAIRsorgt“ mit Fördermitteln in zweistelliger Millionenhöhe. Der Oberbergische Kreis gehört nach eigener Aussage insofern zu den ersten Kreisen in der Bundesrepublik, welche Fördermittel des Gemeinsamen Bundesausschusses (G-BA) einwerben konnte. Aktuell gehört der Oberbergische Kreis zu den wenigen Kreisen, die für den ÖPNV-Bereich Bundesmittel von 10,7 Mio. Euro für ein Modellprojekt zur Stärkung des ÖPNV einwerben konnte. Mittel des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes oder der Konjunkturpakete, zum Ausbau von Kinderbetreuungsplätzen ruft der Kreis selbstverständlich – und in der Regel vollständig – ab.

Die Verfahren und strategische Festlegung zur Fördermittelakquise hat der Kreis bisher allerdings nicht schriftlich fixiert. Eine Richtlinie, Dienstanweisung oder einen in sonstiger Weise festgelegten Prozess, der Regelungen zur Fördermittelakquise auf operativer Ebene trifft, gibt es nicht.

#### → Empfehlung

Der Kreis sollte aus Sicht der gpaNRW die strategische Zielvorgabe, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung von Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen standardmäßig zu prüfen sind, schriftlich fixieren. Die strategischen Zielvorgaben sowie operative Regelungen zum Fördermittelmanagement sollte er in einer Richtlinie oder Dienstanweisung niederschreiben.

Starre Vorgaben in einer dienstlichen Regelung sieht der Kreis aufgrund der weiten Förderlandschaft nicht als zielführend an. Aus Sicht der gpaNRW kann eine solche Regelung aber auf operativer Ebene helfen, die strategische Zielvorgabe umzusetzen. Strategische Vorgaben,

z. B. in Form von Zielvorgaben, räumen der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

In der Regelung sollten mindestens folgende Standards und Pflichten festgelegt werden:

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

Ein zentraler Überblick über alle (potenziell) förderfähigen Maßnahmen ermöglicht es, Fördermaßnahmen bei Bedarf zu kombinieren, um eine Förderfähigkeit zu erzielen.

Aus Sicht des Oberbergischen Kreises rechtfertigt der Nutzen den Aufwand nicht, eine zentrale Datei mit potenziell förderfähigen Maßnahmen zu erstellen. Ein zentraler Überblick setze voraus, dass die Fördermöglichkeiten umfassend bekannt seien und mit ebenso großem Aufwand auf dem Laufenden gehalten werden müssten. Da jede Förderung und jeder Fördermittelgeber andere Anforderungen stellen, hält der Kreis auch einheitliche Verfahren nicht für sinnvoll.

Die Fördermittelakquise erfolgt beim Oberbergischen Kreis dezentral durch die Fachämter. Nahezu alle Bereiche haben bereits Fördermittel akquiriert. Regelmäßig wiederkehrende Fördermöglichkeiten sind in den Fachämtern bekannt. Für die Recherche weiterer Fördermöglichkeiten nutzt der Oberbergische Kreis verschiedene Quellen. Hierzu gehören Informationen der kommunalen Spitzenverbände, förderbezogene Newsletter der Landesregierung, der NRW-Bank sowie von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften. Weitere Quellen sind die Tagespresse, Veröffentlichungen in Fachzeitschriften sowie das Internet.

In Einzelfällen lässt sich der Kreis auch durch Externe bei der Fördermittelakquise beraten. Dies war zuletzt bei der Planung der Regionale 2025 der Fall. Zudem arbeitet der Kreis bedarfsorientiert mit seinen kreisangehörigen Kommunen zusammen. Ein Beispiel hierfür war ebenfalls die Regionale 2025.

Auch die Beantragung von Fördermitteln erfolgt beim Oberbergischen Kreis dezentral. In den Fachämtern verfügt er über das entsprechende Wissen, das für die von Programm zu Programm unterschiedlichen Antragsvordrucke, Antragsunterlagen, Antragsverfahren und Verwendungsnachweise erforderlich ist.

Einen an zentraler Stelle geführten Gesamtüberblick über alle regelmäßigen und einmaligen Förderprojekte hat der Kreis nicht. Ein zentraler Überblick hat den Vorteil, dass an einer Stelle die Vielzahl unterschiedlicher Förderprogramme und die eigenen förderfähigen Maßnahmen zusammengeführt werden können. Hierdurch lassen sich Fördermaßnahmen in der Verwaltung besser koordinieren, abstimmen und ggf. kombinieren. Weitere Ausführungen hierzu stehen im folgenden Kapitel.

#### 1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

##### → Feststellung

Die Bewirtschaftung der Fördermittel sowie das förderbezogene Controlling hat der Kreis dezentral organisiert. Die Organisationsstruktur ist grundsätzlich geeignet, um die Vorgaben der Förderbescheide zu erfüllen und Rückforderungen zu vermeiden. Sein förderbezogenes Controlling kann der Kreis 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.*

Beim **Oberbergischen Kreis** obliegt die Einhaltung von Auflagen, Bedingungen und Fristen des Förderbescheides sowie die fristgerechte und vollständige Aufstellung der Verwendungsnachweise der jeweils federführenden Stelle. In der Regel sind das die Fachämter. In einzelnen Fällen erfolgt die Federführung und Umsetzung durch die Kämmerei.

Die Dokumentation erfolgt ebenfalls durch die federführende Stelle. Die Kämmerei weist die Fachämter regelmäßig darauf hin, interne Kontrolllisten zu führen und die erforderlichen Belege für die Verwendungsnachweise vorzuhalten.

Durch die Einrichtung von Wiedervorlagen bei der federführenden Stelle versucht der Kreis, die Fristüberwachung und die Einhaltung von Auflagen/ der Zweckbindungsfristen sicherzustellen. Insbesondere aus folgenden Gründen musste der Kreis in der Vergangenheit dennoch Fördermittel zurückzahlen:

- In einigen Fällen werden Förderungen als Abschlag ausgezahlt und erst nachträglich endabgerechnet (z.B. Impfzentren, Corona-Billigkeitsleistungen für ÖPNV).
- Teilweise werden die Mittel nicht zu 100 Prozent verbraucht und der nicht verbrauchte Fördermittelanteil zurückgezahlt.
- Zudem gibt es Fälle, in denen Folgeanträge rechtzeitig beantragt, aber erst verzögert beschieden werden. Probleme können sich ergeben, wenn Maßnahmen in der Zwischenzeit fortgesetzt werden. Dann steht ein förderschädlicher vorzeitiger Maßnahmenbeginn in der Zwischenphase im Raum.
- Weitere Probleme ergeben sich in der Praxis, wenn Förderkulissen und Förderbereiche nicht klar definiert sind, konkrete Maßnahmen hierunter subsumiert werden müssen und durch „Mittelabrufe“ umgesetzt werden. Es gibt Fälle, in denen im Vorfeld konkret gestellte Fragen zur Förderfähigkeit nicht beantwortet werden. Im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung kann es in diesen Fällen zum Teil zu massiven Rückforderungen kommen.

Besondere Schwierigkeiten sieht der Kreis auch, wenn sich bei Maßnahmen mit langen Bindungsfristen die Voraussetzungen ändern, ohne dass den Kreis „ein Verschulden“ trifft. Ein Beispiel hierfür ist, wenn sich Kinderzahlen und die Inanspruchnahme von vor vielen Jahren geförderten U3-KITA-Plätzen anders entwickeln als vormals prognostiziert wurde.

Kritisch sieht der Oberbergische Kreis die Verzinsung von Rückforderungen. Werden Förderungen erst nach Jahren geprüft und Rückforderungen dann für einen langen Zeitraum mit hohen (Zinses-) Zins-Forderungen belegt, erhöht dies den Rückforderungsbetrag massiv. Der Kreis als Fördermittelnehmer hat keinen Einfluss darauf, wie zeitnah Prüfungen der Verwendungsnachweise erfolgen.

Ein zentrales Fördercontrolling, das diese Aspekte erfasst, hat der Oberbergische Kreis nicht. Die Abwicklung von Fördermitteln erfolgt dezentral. Durch die dezentrale Organisation gibt es beim Kreis auch keine einheitlichen bzw. keine standardisierten Controllingberichte. Allerdings wird in den regelmäßigen Sitzungen der Dezernentenkonferenz über die Umsetzung und den Fortschritt von Fördermaßnahmen berichtet. Daneben sind Fördermittel Bestandteil der Haushaltsberatungen und der regelmäßigen Berichte in den Fachausschüssen. Bei Maßnahmen, bei denen der Kreistag über den Einsatz von Fördermitteln entscheidet, wird der Kreistag auch über die Umsetzung informiert. Beispiele hierfür sind die Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes oder das Förderprogramm „Gute Schule 2020“.

Anlassbezogene Berichte an die genannten Adressaten sind aus Sicht der gpaNRW grundsätzlich ausreichend. Der Kreis sollte jedoch jederzeit und möglichst standardisiert aus den Daten des Fördercontrollings Informationen zum Stand wichtiger Förderprojekte liefern können.

→ **Empfehlung**

Der Kreis sollte einheitliche Vorgaben für das Fördercontrolling formulieren.

Seine laufenden sowie geplanten Fördermaßnahmen erfasst der Oberbergische Kreis bisher nicht in einer zentralen Datei oder Datenbank.

→ **Empfehlung**

Der Kreis sollte ein Förderregister einrichten, in das er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt. Mindestens sollten die Projekte erfasst werden, mit denen ein hohes Rückforderungsrisiko verbunden ist.

Ein zentraler Überblick forciert das Einbinden von Fördermitteln, optimiert das Fördermittelmanagement und reduziert das Rückforderungsrisiko erheblich.

Die zentrale Datei oder Datenbank sollte folgende Mindestinhalte haben:

- 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.

## 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>				
F1	Der Umlagebedarf des Kreises steigt, wie bei allen anderen Kreisen, kontinuierlich. Die Entwicklung ist maßgeblich beeinflusst von stetig steigenden Aufwendungen, die im Zusammenhang mit der Gewährung sozialer Leistungen stehen. Seinem steigenden Umlagedarf konnte der Kreis durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen nicht nachhaltig entgegenwirken.	76	E1 Der Oberbergische Kreis sollte seine Aufgaben möglichst effizient und effektiv erledigen, Konsolidierungsmöglichkeiten sollte er konsequent ausschöpfen. Zum Beispiel könnte er die in der Vergangenheit von der Verwaltung erarbeiteten Maßnahmen wieder aufgreifen und umsetzen. Gemeinsames Ziel von Politik und Verwaltung sollte es sein, zumindest einen Teil der erwarteten Aufwandssteigerungen auch durch eigene Maßnahmen auszugleichen. So kann der Kreis nachhaltig Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit seiner kreisangehörigen Kommunen nehmen.	78
F2	Der Oberbergische Kreis überträgt vergleichsweise viele Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen ins Folgejahr. Seine investiven Auszahlungsermächtigungen schöpft der Kreis zudem nur zu einem geringen Anteil aus. Die Haushaltspläne des Kreises bieten somit kein realistisches Bild über das tatsächlich umsetzbare Investitionsvolumen.	78	E2.1 Der Kreis sollte die Anforderungen an die Übertragung von Ermächtigungen in seinen Grundsätzen konkretisieren.	80
			E2.2 Der Oberbergische Kreis sollte investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagen, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Soweit davon auszugehen ist, dass im Planungszeitraum nur Zahlungsverpflichtungen begründet werden, die in späteren Jahren zahlungswirksam werden, sollten diese als Verpflichtungsermächtigungen angemeldet werden. Zudem sollte der Kreis bei der Veranschlagung von Ermächtigungen für Baumaßnahmen die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO konsequent einhalten und insbesondere Bauzeitpläne vorlegen sowie die voraussichtlichen Jahresauszahlungen nachweisen.	82

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Der Oberbergische Kreis hat strategische Zielvorgaben zur Fördermittelakquise bisher nicht schriftlich in einer Richtlinie oder Dienstanweisung fixiert.	83	E3	Der Kreis sollte aus Sicht der gpaNRW die strategische Zielvorgabe, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung von Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen standardmäßig zu prüfen sind, schriftlich fixieren. Die strategischen Zielvorgaben sowie operative Regelungen zum Fördermittelmanagement sollte er in einer Richtlinie oder Dienstanweisung niederschreiben.	83
F4	Die Bewirtschaftung der Fördermittel sowie das förderbezogene Controlling hat der Kreis dezentral organisiert. Die Organisationsstruktur ist grundsätzlich geeignet, um die Vorgaben der Förderbescheide zu erfüllen und Rückforderungen zu vermeiden. Sein förderbezogenes Controlling kann der Kreis noch weiterentwickeln.	85	E4.1	Der Kreis sollte einheitliche Vorgaben für das Fördercontrolling formulieren.	86
			E4.2	Der Kreis sollte ein Förderregister einrichten, in das er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt. Mindestens sollten die Projekte erfasst werden, mit denen ein hohes Rückforderungsrisiko verbunden ist.	86

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

Kennzahlen	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>							
Aufwandsdeckungsgrad	98,77	97,33	99,27	101	102	106	31
Eigenkapitalquote 1	11,39	6,53	11,24	18,42	22,65	36,46	31
Eigenkapitalquote 2	22,37	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31
Fehlbetragsquote	0,14	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
<b>Vermögenslage</b>							
Infrastrukturquote	21,12	0,02	14,75	17,92	21,21	37,44	31
Abschreibungsintensität	2,55	1,14	1,78	2,01	2,36	2,98	31



Kennzahlen	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Drittfinanzierungsquote	46,03	28,75	37,77	47,54	68,46	89,69	30
Investitionsquote	187	63,83	147	193	245	544	31
<b>Finanzlage</b>							
Anlagendeckungsgrad 2	95,08	92,79	102	108	113	165	31
Liquidität 2. Grades	74,48	44,91	132	203	284	979	31
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	40,36	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	12,12	3,33	4,94	6,79	8,93	15,01	31
Zinslastquote	0,31	0,00	0,05	0,12	0,28	0,68	31
<b>Ertragslage</b>							
Allgemeine Umlagequote	51,74	31,79	41,86	45,93	52,09	64,04	31
Zuwendungsquote	19,29	1,88	13,40	19,27	21,70	29,22	31
Personalintensität	20,26	9,00	13,33	15,64	16,87	20,47	31
Sach- und Dienstleistungsintensität	9,22	3,14	7,09	9,73	11,59	16,43	31
Transferaufwandsquote	53,11	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.

Für die Interpretation der Personalintensität weist der Oberbergische Kreis (OBK) auf folgende Besonderheiten hin:

Der OBK ist im Gegensatz zu den meisten anderen Kreisen Träger des Rettungsdienstes. Allein im Produkt 1.02.11 „Rettungsdienst“ sind im aktuellen Haushalt rd. 28,5 Mio. Euro an Personalaufwendungen enthalten. Diese werden zu 100 Prozent über den Gebührenhaushalt Rettungsdienst refinanziert. Im Produkt Rettungsdienst beträgt die Kennzahl „Personalintensität“ im Jahr 2020 über 64 Prozent.

Der OBK stellt dem Jobcenter Oberberg 100 Stellen/Mitarbeitende zur Verfügung, die im Stellenplan des OBK abgebildet und in den Gesamtpersonalaufwendungen enthalten sind. Über die Jobcenterabrechnung werden diese Personalaufwendungen zu einem Großteil (> 80 Prozent) vom Jobcenter erstattet. Die Erstattung fließt in den Sozialetat. Bei anderen Kreisen wird nur der vom Jobcenter in Rechnung gestellte Verwaltungs-/Personalkostenanteil (< 20%) als Sachaufwand im Sozialetat verbucht.

Die gpaNRW hat nicht analysiert, inwieweit die vom Oberbergischen Kreis genannten Aspekte Besonderheiten gegenüber anderen Kreisen darstellen und inwieweit diese nennenswerte Auswirkung für die Interpretation des Kennzahlenvergleichs haben.

**Tabelle 3: Berechnung des Mittelwertes der Schlüsselzuweisungen Oberbergischer Kreis in Mio. Euro 2017 bis 2021**

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021	Ø 2017 bis 2021
Schlüsselzuweisungen	32,67	39,04	40,86	40,12	41,34	38,81

**Tabelle 4: Strukturelles Ergebnis Oberbergischer Kreis in Mio. Euro 2021**

Kennzahl	2021
Jahresergebnis	4,94
Bereinigung der Schlüsselzuweisungen	-41,34
Hinzurechnung der Schlüsselzuweisungen Mittelwert der letzten 5 Jahre	+38,81
<b>Strukturelles Ergebnis</b>	<b>2,41</b>

**Tabelle 5: Umlagebedarfe Oberbergischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2021**

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Umlagebedarf	131	144	142	151	158	159	159
Direkte Kostenbeteiligung der kreisangehörigen Kommunen	+0,00	+0,00	+0,00	+0,00	+0,00	+0,00	+0,00
<b>Umlagebedarf inklusive Kostenbeteiligung SGB II</b>	<b>131</b>	<b>144</b>	<b>142</b>	<b>151</b>	<b>158</b>	<b>159</b>	<b>159</b>
Schlüsselzuweisungen	+31,57	+34,52	+32,67	+39,04	+40,86	+40,12	+41,34

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	-1,27	-1,71	-1,93	-2,19	-2,47	-2,49	-2,78
Landschaftsumlage	-58,95	-62,07	-62,04	-61,09	-62,80	-69,15	-73,14
<b>Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II</b>	<b>102</b>	<b>115</b>	<b>111</b>	<b>127</b>	<b>134</b>	<b>127</b>	<b>125</b>
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je EW	378	419	406	464	490	468	459

**Tabelle 6: Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen Oberbergischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2021**

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Umlagebedarf	131	144	142	151	158	159	159
Schlüsselzuweisungen	+31,57	+34,52	+32,67	+39,04	+40,86	+40,12	+41,34
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	-1,27	-1,71	-1,93	-2,19	-2,47	-2,49	-2,78
Landschaftsumlage	-58,95	-62,07	-62,04	-61,09	-62,80	-69,15	-73,14
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-52,95	-55,71	-58,49	-58,10	-62,52	-50,93	-50,79
<b>Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen</b>	<b>49,21</b>	<b>58,83</b>	<b>52,51</b>	<b>68,42</b>	<b>71,09</b>	<b>76,44</b>	<b>73,63</b>
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen je EW	182	215	192	251	261	281	271

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

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	51,96	45,86	48,73	52,77	48,68	48,63	53,62
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>51,96</b>	<b>45,86</b>	<b>48,73</b>	<b>52,77</b>	<b>48,68</b>	<b>48,63</b>	<b>53,62</b>
Aufwendungen zur Erhaltung der gemeindlichen Leistungsfähigkeit	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5,94	7,73
Eigenkapital 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	51,96	45,86	48,73	52,77	48,68	42,69	45,89

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Sonderposten für Zuwendungen	49,19	47,71	46,34	45,93	45,02	46,86	46,87
Sonderposten für Beiträge	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>101</b>	<b>93,56</b>	<b>95,07</b>	<b>98,70</b>	<b>93,69</b>	<b>95,48</b>	<b>100</b>
Eigenkapital 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	101	93,56	95,07	98,70	93,69	89,55	92,77
Bilanzsumme	382	387	394	405	402	427	438

**Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Oberbergischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2020**

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verbindlichkeiten des Kernhaushalts	102	109	107	101	95,35	106
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	k.A.	k.A.	+48,56	+47,93	+48,96	+61,39
<i>davon Kreiskliniken Gummersbach-Waldbröl GmbH</i>	<i>44,58</i>	<i>45,33</i>	<i>48,25</i>	<i>47,71</i>	<i>48,58</i>	<i>61,03</i>
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	k.A.	k.A.	-0,00	-0,00	-0,00	-0,00
Ausleihungen an Sondervermögen	k.A.	k.A.	-0,00	-0,00	-0,00	-0,00
Forderungen des Kernhaushalts gegenüber verbundenen Unternehmen	k.A.	k.A.	-0,00	-0,00	-0,00	-0,00
Forderungen des Kernhaushalts gegenüber Sondervermögen	k.A.	k.A.	-0,18	-0,01	-0,00	-0,24
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	k.A.	k.A.	-0,00	-0,00	-0,00	-0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	k.A.	k.A.	-0,00	-0,00	-0,00	-0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	k.A.	k.A.	-0,00	-0,00	-0,00	-0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	k.A.	k.A.	-0,02	-0,12	-0,24	-0,01
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	0,00	0,34
<b>Gesamtverbindlichkeiten Konzern</b>	<b>147</b>	<b>154</b>	<b>154</b>	<b>148</b>	<b>143</b>	<b>166</b>

**Tabelle 9: Schulden Oberbergischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2021**

Kennzahl	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	62,28	62,96	63,11	59,15	55,46	55,86	55,44
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	25,75	28,19	24,59	17,30	13,44	24,18	21,55
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	8,56	7,61	7,15	8,59	8,84	8,27	8,08
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0,52	3,52	1,82	3,29	1,95	0,83	0,15
Sonstige Verbindlichkeiten	5,30	6,82	9,95	12,69	1,64	1,86	1,99
Erhaltene Anzahlungen	0,00	0,00	0,00	0,00	14,03	15,06	17,41
<b>Verbindlichkeiten</b>	<b>102</b>	<b>109</b>	<b>107</b>	<b>101</b>	<b>95,35</b>	<b>106</b>	<b>105</b>
Rückstellungen	165	174	180	191	199	209	216
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0,30	0,00	0,84	3,39	3,21	0,00	0,00
<b>Schulden</b>	<b>268</b>	<b>283</b>	<b>288</b>	<b>295</b>	<b>297</b>	<b>315</b>	<b>321</b>
Forderungen	24,99	28,59	31,47	32,69	32,98	37,78	37,48
Liquide Mittel	0,86	0,45	6,79	6,92	0,96	0,91	1,15
<b>Effektive Schulden</b>	<b>242</b>	<b>254</b>	<b>249</b>	<b>255</b>	<b>263</b>	<b>276</b>	<b>282</b>
Ausleihungen	0,95	0,97	0,99	1,01	1,03	1,05	1,07
Wertpapiere des Anlagevermögens	44,03	51,80	55,32	64,80	74,08	82,43	91,43
Wertpapiere des Umlaufvermögens	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Vermögensgegenstände	1,70	0,82	0,64	0,50	0,73	0,72	1,68

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Erweiterte Effektivverschuldung</b>	<b>195</b>	<b>200</b>	<b>192</b>	<b>189</b>	<b>187</b>	<b>192</b>	<b>188</b>

**Tabelle 10: Bereinigte Jahresergebnisse Oberbergischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2025**

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	4,33	-5,84	2,87	4,03	-4,14	-0,07	-0,58	-4,08	0,00	0,00	0,00
Schlüsselzuweisungen	31,57	34,52	32,67	39,04	40,86	40,12	41,34	44,55	43,30	45,25	47,38
Allgemeine Kreisumlage	135	138	145	155	154	159	164	163	178	180	183
Sonderumlage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Standardbereinigung</b>	<b>167</b>	<b>172</b>	<b>178</b>	<b>194</b>	<b>195</b>	<b>199</b>	<b>206</b>	<b>207</b>	<b>221</b>	<b>225</b>	<b>230</b>
Saldo Sondereffekte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Bereinigtes Jahresergebnis - Wirkung kommunale Haushaltssteuerung</b>	<b>-162</b>	<b>-178</b>	<b>-175</b>	<b>-190</b>	<b>-199</b>	<b>-199</b>	<b>-206</b>	<b>-211</b>	<b>-221</b>	<b>-225</b>	<b>-230</b>
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-52,95	-55,71	-58,49	-58,10	-62,52	-50,93	-52,92	-54,39	-54,47	-54,61	-54,78
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend-, Familienhilfe	-47,66	-50,75	-50,95	-54,00	-58,67	-63,36	-65,83	-70,71	-73,00	-74,79	-76,63
Jugendamtsumlage	49,60	51,41	53,03	54,77	57,87	60,92	63,76	68,63	70,92	72,68	74,51
Landschaftsumlage	58,95	62,07	62,04	61,09	62,80	69,15	72,93	73,66	79,58	83,75	87,32
<b>Saldo aus Sozialleistungen</b>	<b>-110</b>	<b>-117</b>	<b>-118</b>	<b>-118</b>	<b>-126</b>	<b>-123</b>	<b>-128</b>	<b>-130</b>	<b>-136</b>	<b>-140</b>	<b>-144</b>
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne Sozialleistungen</b>	<b>-52,42</b>	<b>-61,20</b>	<b>-56,52</b>	<b>-71,38</b>	<b>-72,74</b>	<b>-76,49</b>	<b>-78,21</b>	<b>-81,05</b>	<b>-85,08</b>	<b>-84,76</b>	<b>-85,99</b>
Abweichung vom Basisjahr - Bereinigtes Jahresergebnis	0,00	-15,95	-12,58	-27,42	-36,49	-36,62	-43,75	-48,80	-58,83	-62,85	-67,83

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Abweichung vom Basisjahr - Bereinigtes Jahresergebnis ohne Sozialleistungen	0,00	-8,78	-4,09	-18,95	-20,32	-24,06	-25,79	-28,63	-32,66	-32,34	-33,56

Ist-Werte bis 2020, ab 2021 Plan-Daten

## 2. Tax Compliance Management System

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Oberbergischen Kreises 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 Oberbergische Kreis ist bereits im Jahr 2012 aktiv geworden und hat seine **Steuersachverhalte** überprüft. Im Jahr 2016 hat er im Hinblick auf § 2 UStG seine Maßnahmen intensiviert und mit dem ersten **Haushaltsscreening** begonnen. Für die Einführung des TCMS hat der Oberbergische Kreis per Organisationsverfügung eine Arbeitsgemeinschaft gegründet und in den Fachämtern Ansprechpersonen benannt und geschult.

Der Oberbergische Kreis hat zu Beginn seines TCMS-Prozesses ein **Handbuch** erstellt und plant neben Checklisten auch eine **Informationseite im Intranet** der Verwaltung. Eine Dienst-anweisung hat er bisher noch nicht erstellt. Er plant eine Zusammenführung aller Regelungen in einer Dienst-anweisung im ersten Halbjahr 2023. Seine **Risikoanalyse** sollte der Kreis um konkrete Maßnahmen zur Minimierung der Risiken ergänzen und regelmäßig fortschreiben. Der Oberbergische Kreis sollte die Arbeitsprozesse zum TCMS verbindlich festschreiben und aufbauen. In der **Dienst-anweisung** sollte er außerdem ein regelmäßiges Berichtswesen an den Verwaltungsvorstand und **Kontrollmaßnahmen** im laufenden TCMS-Prozess sowie deren Ergebnisdokumentation vorsehen.

Der vorliegende Bericht bildet den Sachstand beim Oberbergischen Kreis 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 Oberbergische Kreis unsere Empfehlungen im Prüfungsverlauf bereits umgesetzt hat, haben wir dies im Bericht ergänzt.

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

## 2.3 Ausgangslage

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

Der Oberbergische Kreis 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 Oberbergische Kreis bis zum 31. Dezember 2024 nur mit seinen Betrieben gewerblicher Art (BgA) umsatzsteuerpflichtig. Zu den bedeutendsten BgA des Oberbergischen Kreises zählen unter anderem der „BgA Verkauf von Feinstaubplaketten“ sowie der „BgA Parkraumbewirtschaftung“.

Ab dem 01. Januar 2025 muss der Oberbergische Kreis die Regelung des § 2b UStG und die damit einhergehende Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht beachten. Die Einführung eines TCMS gewinnt damit für den Oberbergischen Kreis 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 Oberbergische Kreis hat eine Projektplanung zur Einführung eines TCMS aufgestellt.

*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 **Oberbergische Kreis** hat eine schriftliche Projektplanung zur Einrichtung eines TCMS erstellt. Federführend verantwortlich für die Umsetzung der Projektplanung ist die Arbeitsgemeinschaft-Tax-Compliance (AG-Tax-Compliance) (siehe Kapitel Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten). Der Kreis arbeitet mit einem zentralen elektronischen Ordner. Dieser Ordner beinhaltet ein Verzeichnis über alle Arbeitsanleitungen zum Thema TCMS. Somit behält der Kreis alle bereits erledigten und künftige Arbeiten im Blick.

## 2.5 Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS

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

## Ausgewählte Bestandteile des TCMS



### 2.5.1 Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten

#### ➔ Feststellung

Der Oberbergische Kreis könnte seine bereits geregelten Zuständigkeiten, Aufgaben und Verantwortlichkeiten im Rahmen des TCMS in einer Dienstanweisung verbindlich festschreiben. Er plant die Einführung einer solchen Dienstanweisung im ersten Halbjahr 2023.

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

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

- *Für sämtliche Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sollten Vertretungsregelungen implementiert sein.*

Der **Oberbergische Kreis** plant die Erstellung und Einführung einer Dienstanweisung zum TCMS. Die Dienstanweisung soll Checklisten, Regelungen zu regelmäßigen Wiedervorlagen und Prozessbeschreibungen zu internen Prüfungen beinhalten. Der Kreis plant, den Entwurf einer Dienstanweisung frühestens im 1. Halbjahr 2023, nach Aufstellung des Doppelhaushalts 2023/2024, zu erstellen.

→ **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte eine Dienstanweisung zum TCMS erlassen, um die Grundlage für die verbindliche Einbindung von Regelungen in die Praxis zu schaffen.

Für die Einführung und Umsetzung des TCMS hat der Oberbergische Kreis bereits im Jahr 2017 eine Arbeitsgemeinschaft (AG-Tax-Compliance), bestehend aus drei Mitgliedern, eingerichtet. Die Mitglieder sind:

- der Amtsleiter Amt für Finanzwirtschaft (gleichzeitig Leiter der AG)
- der Sachgebietsleiter Geschäftsbuchhaltung und
- ein juristischer Mitarbeiter aus dem Rechtsamt.

Zusätzlich werden zwei Halbtagskräfte in die Thematik eingearbeitet und mit Steuerthemen beauftragt. Die AG-Tax-Compliance wird durch eine Steuerberatungsgesellschaft bei Fachfragen unterstützt.

Der Amtsleiter des Amtes für Finanzwirtschaft fungiert auch als TCMS-Beauftragter. Der Sachgebietsleiter Geschäftsbuchhaltung führt federführend die praktische und fachliche Umsetzung des TCMS durch. Der TCMS-Beauftragte ist für die Überwachung der wesentlichen Steuerprozesse verantwortlich. Die daraus resultierenden Aufgaben darf der TCMS-Beauftragte an die weiteren Mitglieder der AG delegieren. Er nimmt an den Amtsleitungskonferenzen teil und ist für den Informationsfluss zum Landrat und Kämmerer zuständig. Die Aufgabenverteilung der Mitglieder der AG-Tax-Compliance wurde bisher nur mündlich kommuniziert.

→ **Empfehlung**

Der Kreis sollte die Zuständigkeiten und die jeweiligen Aufgaben der Mitglieder der AG-Tax-Compliance in der Dienstanweisung verbindlich festschreiben.

Die Schnittstellenkommunikation zwischen der AG-Tax-Compliance und den Fachämtern ist schriftlich geregelt. Die zugehörigen Listen liegen in dem zentralen elektronischen Ordner der AG-Tax-Compliance. Hierfür haben die Amtsleitungen der jeweiligen Fachämter konkrete Ansprechpersonen benannt. Vertretungen wurden nur teilweise geregelt. Die Ansprechpersonen haben die Aufgabe, die Einnahmen-Positionen in den Fachämtern regelmäßig auf Veränderungen zu kontrollieren. Hierfür wurde den Ansprechpersonen durch eine Grundlagenschulung Basiswissen im Steuerrecht vermittelt. Im 2. Quartal 2022 fand eine weitere Informationsveranstaltung zur Sensibilisierung der Ansprechpersonen im Umgang mit Steuerfragen statt. Die AG steht im ständigen Austausch mit den Ansprechpersonen. Bei prüfungsintensiven Themen arbeiten die Ansprechpersonen zusammen mit der AG-Tax-Compliance und der Steuerberaterkanzlei.

➔ **Empfehlung**

Auch die Zuständigkeiten und Aufgaben der beteiligten Mitarbeitenden in den Fachämtern sollte der Kreis in der Dienstanweisung schriftlich regeln. Er sollte die fehlenden Vertretungsregelungen für die Ansprechpersonen in den Fachämtern treffen.

➔ **Empfehlung**

In einer Anlage zur Dienstanweisung sollte der Kreis beispielweise auch sowohl die Mitglieder der AG-Tax-Compliance als auch die für die Fachämter festgelegten Ansprechpersonen mit den dazugehörigen Vertretungen namentlich auflisten.

Die Mitglieder der AG-Tax-Compliance bringen durch Fortbildungen zu steuerrechtlichen Themen und einen betriebswirtschaftlichen Bildungshintergrund Qualifikationen im Steuerrecht mit. Bei schwierigen steuerrechtlichen Beurteilungen oder Fragestellungen hält der Kreis Rücksprache mit einer Steuerberatungsgesellschaft. Insbesondere bei der Bestandsanalyse hat der Kreis die Hilfe der Steuerberatungsgesellschaft in Anspruch genommen. Für die Erstellung der Gewerbesteuer- und Körperschaftssteuererklärung hat der Kreis die Steuerberatungsgesellschaft beauftragt. Die Umsatzsteuervoranmeldungen- und erklärungen erstellt der Kreis selbst.

## 2.5.2 Bestands- und Risikoanalyse

➔ **Feststellung**

Der Oberbergische Kreis hat eine Bestandsanalyse durchgeführt und aktualisiert diese jährlich. Ein Vertragsmanagement, wie von der gpaNRW empfohlen, sieht der Oberbergische Kreis als nicht zielführend an.

*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 **Oberbergische Kreis** hat bereits im Jahr 2012 mit der Beurteilung der Leistungsbeziehungen begonnen.

Folgende Arbeitsschritte sind bereits erfolgt:

- Im Jahr 2016 erfolgte ein Haushaltsscreening. Der Kreis hat alle Ertragskonten aufgeführt und in Zusammenarbeit mit den Fachämtern die Einnahmen mit steuerrelevanten Sachverhalten erfasst. Er hat auch die dazugehörigen Verträge gesichtet.
- Die AG-Tax-Compliance hat die steuerrechtliche Beurteilung der Einnahmen vorgenommen. Bei zweifelhaften Sachverhalten hat sie die Steuerberaterkanzlei hinzugezogen. In Bezug auf die Verträge erstellte die AG-Tax-Compliance eine Liste mit Problemfällen. Diese Fälle wurden ebenfalls von der Steuerberaterkanzlei geprüft und ihre Einschätzung anschließend zur Steuerrelevanz in einem Gutachten zusammengefasst.
- Im Jahr 2020 hat der Kreis im Zuge der Aufstellung des Doppelhaushaltes 2021/2022 alle Einnahmen nochmals auf steuerrechtliche Sachverhalte überprüft und beurteilt.

Die Ergänzung und Aktualisierung der Bestandsanalyse ist jährlich, die nächste für das 3. Quartal 2022 im Rahmen der Mittelmeldung zum Doppelhaushalt 2023/2024, geplant.

Eine Überprüfung sämtlicher Verträge des Kreises erfolgte im Rahmen der Bestandsanalyse bzw. Aktualisierung nicht. Aus Sicht der gpaNRW kann der Kreis nur durch eine Prüfung aller bestehenden Verträge sicherstellen, dass er alle Sachverhalte vollständig auf eine mögliche Steuerverpflichtung hin erfasst und überprüft hat. Die Überprüfung lediglich der Verträge, die er als relevant eingeschätzt hat bzw. zu denen Ertragskonten existieren, birgt das Risiko, dass Sachverhalte unentdeckt bleiben. Gerade Sachverhalte ohne Zahlungsfluss können ohne ein Vertragsscreening für die Zukunft leicht unentdeckt bleiben.

Die Verwaltung der Verträge ist im Oberbergischen Kreis dezentral in den Fachämtern organisiert. Eine Vertragsmanagementsoftware ist derzeit nicht im Einsatz. Ein zentrales und digitales Vertragsmanagement unterstützt dabei, einen Überblick über die Gesamtheit der Verträge, die aus den Verträgen entstehenden Entgeltverpflichtungen und einzuhaltende Fristen zu behalten. Zudem kann ein Vertragsmanagement den Prozess der Erfassung und steuerlichen Überprüfung von Verträgen optimieren. Das Risiko, dass Verträge mit Steuerrelevanz unentdeckt bleiben, wird ebenfalls vermindert.

### **➔ Empfehlung**

Der Kreis sollte sicherstellen, dass er bei der Überprüfung der Steuerrelevanz sämtliche Verträge berücksichtigt. Ein zentrales, digitales Vertragsmanagement kann den Oberbergischen Kreis sinnvoll in dieser Aufgabe unterstützen.

Der Kreis plant, die AG-Tax-Compliance zukünftig bei Abschluss von Neuverträgen mit Einnahmenerzielungsabsicht einzubeziehen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis sollte zeitnah verbindlich regeln, dass die AG-Tax-Compliance beim Abschluss von Neuverträgen mit Einnahmeerzielungsabsicht eingebunden wird.

### **Risikoanalyse**

Der Oberbergischer Kreis hat im Rahmen des Haushaltsscreenings allgemeine Risiken erkannt und diesen an die Zuständige Fachämter kommuniziert. Die Ansprechpersonen wurden sensibilisiert, bei Änderungen von Sachverhalten eine Meldung an die AG-Tax-Compliance abzugeben. Die Risiken wurden jedoch nicht im Hinblick auf ihre Eintrittswahrscheinlichkeit und ihr Schadensausmaß bewertet. Auch hat der Kreis keine konkreten Maßnahmen zur Minimierung der Eintrittswahrscheinlichkeit erarbeitet. Des Weiteren bestehen noch keine Pläne zur Fortschreibung der Risikoanalyse.

Ein Risiko wäre beispielsweise, dass ein umsatzsteuerrelevanter Bereich nicht identifiziert wurde und somit eine Besteuerung unterbleibt. Handelt es sich um Sachverhalte mit hohem Steuervolumen oder um Massensachverhalte, so ist von einem hohen Schadensausmaß auszugehen. Die Eintrittswahrscheinlichkeit ist als mittel einzuschätzen, sofern für die zuständigen Ansprechpersonen in den Fachämtern keine Vertretungsregelung vorhanden ist. Als Maßnahmen zur Risikominimierung wären eine Vertretungsregelung und ein Vier-Augen-Prinzip denkbar.

→ **Empfehlung**

Im Rahmen der Risikoanalyse sollte der Kreis die Risiken bewerten und konkrete Maßnahmen zur Minimierung der Risiken erarbeiten. Dies sollte er, z.B. in einer Risikomatrix, dokumentieren. Zusätzlich sollte der Kreis Prozesse zur Fortschreibung der Risikoanalyse entwickeln.

## **2.5.3 Informationsbeschaffung und –bereitstellung**

→ **Feststellung**

Die Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung sind gut aufgebaut. Ein regelmäßiges schriftliches Berichtswesen zum TCMS an den Verwaltungsvorstand hat der Kreis noch nicht etabliert.

*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 beauftragten 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 **Oberbergische Kreis** führte bereits im Jahr 2019 eine Informationsveranstaltung zum Thema Tax Compliance durch, um den Verwaltungsvorstand und Führungskräfte zu sensibilisieren. In der Veranstaltung wurde die Neuregelung des § 2 b UStG und die im Oberbergischen Kreis bereits ergriffenen Maßnahmen (z.B. Gründung einer AG-Tax-Compliance) vorgestellt. Im Juli 2022 hat der Kreis auch die Ansprechpersonen der Fachämter zum Thema Tax Compliance geschult.

Der TCMS-Beauftragte nutzt für die Beschaffung von Informationen zu steuerlichen Themen Newsletter und Fachzeitschriften verschiedener Organisationen, wie z.B vom Landkreistag NRW und von Beratungsgesellschaften. Der TCMS-Beauftragte sichtet die Informationen und leitet die Mitteilungen an die Mitglieder der AG-Tax-Compliance weiter. Nach der Sichtung und Aufbereitung der Unterlagen verteilt die AG-Tax-Compliance die Informationen gezielt an die Ansprechpersonen in den Fachämtern über einen E-Mail-Verteiler.

Der Kreis überarbeitet zurzeit seinen Internetauftritt. Nach Fertigstellung der Internetseiten wird auch das hausinterne Intranet umgestaltet. Geplant ist, eine eigene Rubrik für das TCMS einzurichten. Die Intranet-Seite soll folgende Informationen beinhalten:

- Steuerarten und Steuerpflichten des Kreises
- Mitglieder der AG-Tax-Compliance und Ansprechpersonen der Fachämter
- weiterführende Informationen für die Fachämter.

Künftig will man die Ansprechpersonen weiterhin über den eingerichteten E-Mail-Verteiler informieren. Zusätzlich veröffentlicht der Kreis die neuen Informationen im Intranet der Verwaltung. Die Mitglieder der AG-Tax-Compliance haben einen schriftlichen Auftrag sich regelmäßig zu steuerlichen Themen weiterzubilden. Für die Ansprechpersonen in den Fachämtern werden bereits Inhouse-Schulungen durch den TCMS-Beauftragten durchgeführt und diese sind auch für die Zukunft geplant. Die Inhalte und Teilnehmenden werden dokumentiert. Im Haushaltsplan ist ein jährliches Budget für die Fortbildungen eingeplant.

Der TCMS-Beauftragte steht im Austausch mit dem Kämmerer, der wiederum den Verwaltungsvorstand informiert. Regelmäßige schriftliche Berichte zum TCMS an den Verwaltungsvorstand erfolgen derzeit nicht.



→ **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis soll ein regelmäßiges schriftliches Berichtswesen zum TCMS an den Verwaltungsvorstand einrichten. Diese Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen integriert werden. Wichtig ist eine fortlaufende Dokumentation der Berichterstattung.

## 2.5.4 Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung

→ **Feststellung**

Die Prozesse zu Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen sind gut ausgestaltet. Optimierungsbedarf besteht bei der Prozessbeschreibung.

*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 **Oberbergische Kreis** generiert die Daten für die Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung komplett elektronisch aus der Finanzsoftware. Die Fachämter erstellen die Ausgangsrechnungen. Die Buchungsanweisungen werden zusammen mit den Ausgangsrechnungen an die Buchhaltung weitergeleitet und von der Buchhaltung in der Finanzsoftware erfasst. In diesem Zusammenhang sichtet der Sachgebietsleiter der Geschäftsbuchhaltung alle Rechnungen. Die Eingangsrechnungen des Kreises werden ebenfalls geprüft. Zurzeit wird ein zentraler Rechnungslegungsworkflow eingerichtet. Rechnungen, die bereits elektronisch zugesandt werden, werden zentral in der Buchhaltung kontrolliert, erfasst und an die jeweiligen Fachämter verteilt. Auch hier sichtet der Sachgebietsleiter der Geschäftsbuchhaltung alle Rechnungen.

→ **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte die Prozesse zur Behandlung von Ein- und Ausgangsrechnungen schriftlich beschreiben. Die Prozessbeschreibung sollte in die Dienstanweisung zum TCMS aufgenommen werden.

Die steuerlichen Sachverhalte werden auf Unterkonten erfasst. Bei Übernahme der Daten aus der Finanzsoftware prüft der Sachgebietsleiter der Geschäftsbuchhaltung auch die Verwendung des Steuerkennzeichnens. Der TCMS-Beauftragte zeichnet die zusammenfassenden Meldungen der Umsatzsteuervoranmeldung mit.

Der Sachgebietsleiter der Geschäftsbuchhaltung erstellt die Umsatzsteuererklärung in folgenden Schritten:

- Die Daten aus der Finanzsoftware werden für das gesamte Jahr ausgewertet.
- Die ausgewerteten Daten werden mit den bereits angemeldeten Daten aus den Umsatzsteuervoranmeldungen abgeglichen. Bei Abweichungen nimmt der Sachgebietsleiter Kontakt zur jeweiligen Ansprechperson im Fachamt auf und klärt den Sachverhalt.
- Der TCMS-Beauftragte führt eine abschließende Plausibilitätskontrolle durch.
- Die ausgewerteten Daten werden in das Elster-Programm übertragen.

Die Erklärung wird dem Kämmerer und dem Landrat zur Unterschrift vorgelegt. Die Daten werden schließlich elektronisch an das Finanzamt übermittelt.

Die Terminplanung erfolgt über den Outlookkalender und Jahressteuerkontrolllisten. Darüber hinaus hat der Kreis eine Dokumentation zur Umsatzsteuersachbearbeitung erstellt, damit sich bei einem Personalausfall die Vertretung schnell in den Prozess einarbeiten kann.

### 2.5.5 Überwachung und Verbesserung des TCMS

Die Überwachung und Verbesserung des TCMS 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 vorhandenen Regelungen in Summe und Qualität für das TCMS ausreichend sind. Ziel ist es, Verbesserungs- und Weiterentwicklungsbedarf zu erkennen.

#### ➔ **Feststellung**

Der Oberbergischer Kreis hat bereits erste Kontrollen zur Einhaltung der Steuerpflicht eingerichtet. Kontrollmaßnahmen zur Einhaltung und Optimierung des künftigen TCMS plant der Kreis bisher nicht.

*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.*

*Der Kreis sollte eine qualifizierte unabhängige Instanz mit Kontrollmaßnahmen beauftragen (zum Beispiel Rechnungsprüfungsamt oder externe Dritte).*

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

Der **Oberbergische Kreis** hat derzeit keine konkreten Kontrollen der bisherigen und künftigen Regelungen zum TCMS geplant.

Der Kreis hat aber folgende Kontrolllisten erstellt, die der Sachgebietsleiter der Geschäftsbuchhaltung zusammen mit dem TCMS-Beauftragten pflegt:

- Eine Übersichtsliste über Prüfvermerke in Steuerfragen,
- eine fortlaufend geführte Datensammlung von allen relevanten BMF-Schreiben,

- eine Übersichtsliste zu Fälligkeiten der jeweiligen Steuererklärungen.

Desweiteren überprüft der Sachgebietsleiter der Geschäftsbuchhaltung alle Steuerbescheide auf Plausibilität und überwacht die Wiedervorlagen.

Insgesamt hat der Kreis noch keine Regelungen getroffen, wie er z.B. bei Regelverstößen vorgeht oder die Aufgabenerfüllung durch die Ansprechpersonen überwacht. Die Gefahr, dass Weiterentwicklungs- und Verbesserungspotentiale nicht erkannt und umgesetzt werden, ist daher gegeben.

Zurzeit zieht der Kreis nicht in Betracht, das Rechnungsprüfungsamt oder externe Dritte zur Überwachung und Kontrolle einzubeziehen.

→ **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte Kontrollmaßnahmen ausarbeiten und verbindlich in der geplanten Dienstanweisung regeln. Er sollte im laufenden Prozess auch unabhängige Kontrollen durch Dritte vorsehen. Die Durchführung und deren Ergebnisse sollte der Kreis rückkopeln und dokumentieren.

## 2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS</b>					
F1	Der Oberbergische Kreis könnte seine bereits geregelten Zuständigkeiten, Aufgaben und Verantwortlichkeiten im Rahmen des TCMS in einer Dienstanweisung verbindlich festschreiben. Er plant die Einführung einer solchen Dienstanweisung im ersten Halbjahr 2023.	99	E1.1	Der Oberbergische Kreis sollte eine Dienstanweisung zum TCMS erlassen, um die Grundlage für die verbindliche Einbindung von Regelungen in die Praxis zu schaffen.	100
			E1.2	Der Kreis sollte die Zuständigkeiten und die jeweiligen Aufgaben der Mitglieder der AG-Tax-Compliance in der Dienstanweisung verbindlich festschreiben.	100
			E1.3	Auch die Zuständigkeiten und Aufgaben der beteiligten Mitarbeitenden in den Fachämtern sollte der Kreis in der Dienstanweisung schriftlich regeln. Er sollte die fehlenden Vertretungsregelungen für die Ansprechpersonen in den Fachämtern treffen.	101
			E1.4	In einer Anlage zur Dienstanweisung sollte der Kreis beispielweise auch sowohl die Mitglieder der AG-Tax-Compliance als auch die für die Fachämter festgelegten Ansprechpersonen mit den dazugehörigen Vertretungen namentlich auflisten.	101
F2	Der Oberbergische Kreis hat eine Bestandsanalyse durchgeführt und aktualisiert diese jährlich. Ein Vertragsmanagement, wie von der gpaNRW empfohlen, sieht der Oberbergische Kreis als nicht zielführend an.	101	E2.1	Der Kreis sollte sicherstellen, dass er bei der Überprüfung der Steuerrelevanz sämtliche Verträge berücksichtigt. Ein zentrales, digitales Vertragsmanagement kann den Oberbergischen Kreis sinnvoll in dieser Aufgabe unterstützen.	102

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E2.2	Der Kreis sollte zeitnah verbindlich regeln, dass die AG-Tax-Compliance beim Abschluss von Neuverträgen mit Einnahmeerzielungsabsicht eingebunden wird.	103
			E2.3	Im Rahmen der Risikoanalyse sollte der Kreis die Risiken bewerten und konkrete Maßnahmen zur Minimierung der Risiken erarbeiten. Dies sollte er, z.B. in einer Risikomatrix, dokumentieren. Zusätzlich sollte der Kreis Prozesse zur Fortschreibung der Risikoanalyse entwickeln.	103
F3	Die Prozesse zur Informationsbeschaffung und – bereitstellung sind gut aufgebaut. Ein regelmäßiges schriftliches Berichtswesen zum TCMS an den Verwaltungsvorstand hat der Kreis noch nicht etabliert.	103	E3	Der Oberbergische Kreis soll ein regelmäßiges schriftliches Berichtswesen zum TCMS an den Verwaltungsvorstand einrichten. Diese Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen integriert werden. Wichtig ist eine fortlaufende Dokumentation der Berichterstattung.	105
F4	Die Prozesse zu Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen sind gut ausgestaltet. Optimierungsbedarf besteht bei der Prozessbeschreibung.	105	E4	Der Oberbergische Kreis sollte die Prozesse zur Behandlung von Ein- und Ausgangsrechnungen schriftlich beschreiben. Die Prozessbeschreibung sollte in die Dienstanweisung zum TCMS aufgenommen werden.	105
F5	Der Oberbergischer Kreis hat bereits erste Kontrollen zur Einhaltung der Steuerpflicht eingerichtet. Kontrollmaßnahmen zur Einhaltung und Optimierung des künftigen TCMS plant der Kreis bisher nicht.	106	E5	Der Oberbergische Kreis sollte Kontrollmaßnahmen ausarbeiten und verbindlich in der geplanten Dienstanweisung regeln. Er sollte im laufenden Prozess auch unabhängige Kontrollen durch Dritte vorsehen. Die Durchführung und deren Ergebnisse sollte der Kreis rückkoppeln und dokumentieren.	107

## 3. Informationstechnik

### 3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Oberbergischen Kreises 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 **Oberbergische Kreis** betreibt seine IT seit Januar 2020 in Zusammenarbeit mit der „regio iT gesellschaft für informationstechnologie mbh“ (regio iT). An diese lagert er einen wesentlichen Teil seiner operativen IT aus. Flankierend stellt der Oberbergische Kreis auch IT-Services mit eigenem Personal bereit.

Wenngleich der Wechsel des **Betriebsmodells** im Betrachtungsjahr 2020 nicht unmittelbar positive Auswirkungen auf die IT-Kosten hat, so bietet es dem Oberbergischen Kreis perspektivisch verbesserte Möglichkeiten, den IT-Betrieb an eigenen Bedarfen auszurichten. Aufgrund der Überleitungsregelungen werden hier frühestens im Jahr 2025 finanzielle Effekte sichtbar werden.

Die **IT-Gesamtkosten** des Oberbergischen Kreises sind im interkommunalen Vergleich erhöht. Sie lassen sich aber durch die individuelle Situation erklären. Nachdem bereits in der letzten Prüfung die **Standortanzahl** im Maximalbereich lag, sind nach Angaben des Kreises weitere Standorte hinzugekommen. Mehr Außenstellen verursachen **mehr Aufwand im Vor-Ort-Support** und binden somit mehr Personalressource und erzeugen höhere Sachkosten.

Der Oberbergische Kreis kann in der **Digitalisierung** auf eine gute **strategische Grundlage** zurückgreifen. Neben der fortgeschrittenen strategischen Ausrichtung bei der digitalen Transformation befindet sich der Oberbergische Kreis auch in der konkreten Umsetzung entsprechender Maßnahmen und Projekte bereits auf einem insgesamt guten Weg. So erfüllt der Kreis die **rechtlichen Anforderungen an die digitale Verwaltungsarbeit** und hat für darüberhinausgehende Projekte bereits Maßnahmen ergriffen. Für den Erfolg laufender und zukünftiger Digitalisierungsprojekte sollte die Umsetzungsplanung allerdings weiter konkretisiert werden. Auch für den **elektronischen Rechnungsworkflow** ergeben sich Verbesserungsansätze, indem technische Möglichkeiten noch besser ausgeschöpft werden.

Wesentlich für eine nachhaltige und erfolgreiche digitale Transformation ist ein vorgeschaltetes sowie **systematisches Prozessmanagement**. Das Prozessmanagement beim Oberbergischen Kreis soll ausgebaut und systematisiert werden. Derzeit kann es den Anforderungen der Digitalisierung allerdings noch nicht gerecht werden.

Die Rahmenbedingungen in der **örtlichen Rechnungsprüfung** des Oberbergischen Kreises stellen **rechtlich notwendige IT-Prüfungen** sicher. Die Möglichkeiten für Prüfungen über dieses Mindestmaß hinaus werden durch mangelnde Ressourcen und Kompetenzen stark eingeschränkt. Für Teile der übrigen Fachprüfungen nutzt die örtliche Rechnungsprüfung allerdings bereits **IT-gestützte Auswertungsmöglichkeiten**, um ihr Personal möglichst effizient einzusetzen.

Demgegenüber sind die Rahmenbedingungen für die **Digitalisierung in den Schulen** bisher eher intransparent. Erst seit kurzem ist der Oberbergische Kreis in die notwendigen Prozesse eingebunden und hat begonnen, sich einen Überblick über die **IT-Ausstattung** zu verschaffen. Der Oberbergische Kreis befindet damit auf dem Weg, fehlende Informationen aufzuarbeiten und den Ausstattungsprozess aktiv zu steuern.

## 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:

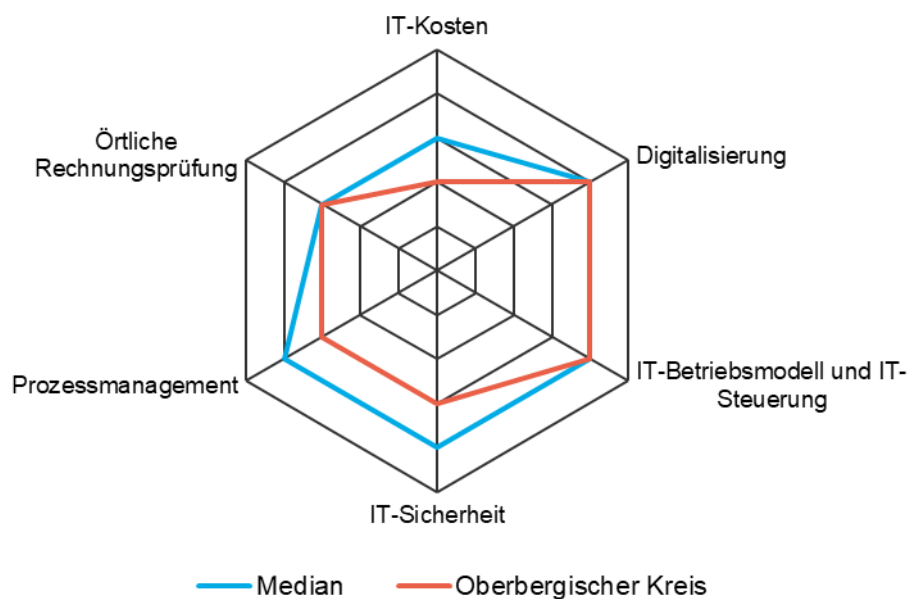
- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und -Kosten das Ergebnis eines zielgerichteten Steuerungsprozesses?
- **IT-Kosten:** Wie hoch ist der Ressourceneinsatz für die IT-Leistungen in der Kernverwaltung?
- **Digitalisierung:** Wie weit ist die digitale Transformation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

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

### IT-Profil im interkommunalen Vergleich



- ➔ Die Ausprägungen der Aspekte des IT-Profiles sind im Oberbergischen Kreis überwiegend durchschnittlich, wobei sich in allen geprüften Aspekten, insbesondere aber im Prozessmanagement, konkrete Optimierungsansätze ergeben.

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

#### 3.3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

Als IT-Betriebsmodell bezeichnet die gpaNRW den organisatorischen und vertragsrechtlichen Rahmen, in dem die Kreise IT-Leistungen für ihre Verwaltung bereitstellen. Die Wahl des IT-Betriebsmodells ist die wichtigste strategische Festlegung eines Kreises im Hinblick auf die IT. Da-

mit entscheidet der Kreis darüber, wie flexibel er auf Anforderungen und Entwicklungen reagieren kann, welche Qualität IT-Leistungen haben, inwieweit diese den eigenen Ansprüchen gerecht werden können und mithin wie hoch die IT-Kosten letztendlich ausfallen.

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

#### → **Feststellung**

Der Oberbergische Kreis hat gute Grundlagen für eine strategische und zielgerichtete Steuerung geschaffen. Es fehlt lediglich an einem systematischen Berichtswesen an den Verwaltungsvorstand. Die Wirkung der IT-Steuerung wird zudem noch durch die fusionsbedingten Überleitungsverträge des Hauptdienstleisters eingeschränkt. Perspektivisch sind die Rahmenbedingungen für den Oberbergischen Kreis noch besser.

*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 und sicherstellen, dass diese eingehalten werden.*

Das Betriebsmodell des **Oberbergischen Kreises** ist durch die Auslagerung von IT-Leistungen geprägt. Der zentrale IT-Dienstleister ist dabei die regio iT in Aachen. Die regio iT hat zum 01. Januar 2020 den operativen IT-Betrieb vom Zweckverband Kommunale Informationsverarbeitung (civitec) im Rahmen einer Fusion übernommen. Nahezu die Hälfte der betrachteten IT-Sachkosten resultieren beim Oberbergischen Kreis aus der Abnahme von Leistungen der regio iT.

Arbeitsintensive Fachverfahren wie das Finanzverfahren, Personalverfahren, Sozialverfahren sowie GEO-/GIS-Anwendungen werden durch die regio iT betreut. Kleinere Fachverfahren sowie die IT-Standardarbeitsplätze (Standardhard- und -software) werden durch den Oberbergischen Kreis selbst bereitgestellt und betreut.

Die Verbandsmitglieder der civitec nehmen über die Beschlussfassung in der Zweckverbandsversammlung Einfluss darauf, wie der Zweckverband seine Rolle als Gesellschafter der regio iT ausübt. Für den Oberbergischen Kreis und die übrigen Mitglieder wird damit aus einer unmittelbaren Einflussmöglichkeit auf die strategische Ausrichtung ihres Dienstleisters eine mittelbare. Allerdings kann der Oberbergische Kreis perspektivisch frei darüber entscheiden, welche IT-Leistungen er wo und in welchem Umfang abnimmt.

Bis einschließlich 2024 wird der Oberbergische Kreises allerdings noch durch die mit der regio iT geschlossenen Produktüberleitungsverträge eingeschränkt. Die Überleitungsverträge sichern der regio iT eine Mindestabnahme bzw. einen Mindestumsatz zu. Perspektivisch ergeben sich mit dem Auslaufen der Überleitungsverträge jedoch gute Möglichkeiten, den IT-Betrieb bedarfsgerecht zu gestalten. Der Oberbergische Kreis erhält eine größere Flexibilität hinsichtlich der Produktwahl, aber auch eine verursachungsgerechtere und transparentere Abrechnung.

Wenngleich der Wechsel zur regio iT bereits vollzogen ist, wirken sich die positiven Aspekte im Betrachtungsjahr 2020 auf die IT-Kosten noch nicht aus. Der Oberbergische Kreis kann die Gestaltungsmöglichkeiten des Betriebsmodells erst ab 2025 voll ausschöpfen. Gemeinsam mit den anderen betroffenen Kommunen arbeitet der Oberbergische Kreis an möglichen Szenarien für ein Betriebsmodell ab 2025. Ob und inwiefern er diese Flexibilität zum eigenen Vorteil nutzen kann, hängt u.a. davon ab, wie gut seine IT-Steuerung ausgestaltet ist.

Die IT des Oberbergischen Kreises ist zentral im Hauptamt in der Abteilung „Informationstechnik“ organisiert. Die Verantwortung für die IT beim Oberbergischen Kreis ist eindeutig geregelt und die Funktion durch die aufbauorganisatorische Zuordnung zum Kreisdirektor eng an die Verwaltungsführung angebunden. Mindestens alle zwei Wochen findet ein regelmäßiger Austausch mit der Amts- und Abteilungsleitung statt. Zudem verfügt der Oberbergische Kreis mit der IT- und Kommunikations-Arbeitsgruppe über ein Gremium, in dem wichtige Vorhaben auch mit Fachämtern, dem Amt für Finanzen, Beauftragten und Interessenvertretungen besprochen werden. Darüber hinaus erstellt das IT-Sicherheitsteam Jahresberichte.

Über die Ergebnisse der Gesprächstermine informiert die IT den Verwaltungsvorstand anlassbezogen und jährlich im Rahmen der Haushaltsplanung sowie im Rahmen des IT-Sicherheitsberichtes. Ein unterjähriges, regelmäßiges Berichtswesen an den Verwaltungsvorstand hat der Oberbergische Kreis bisher noch nicht etabliert. Ein solches Berichtswesen würde es dem Verwaltungsvorstand ermöglichen, bei Entscheidungen IT-Belange stärker einzubeziehen, damit relevante Auswirkungen früher berücksichtigt werden können.

Die IT des Oberbergischen Kreises verfügt über eine IT-Strategie, die nach Abschluss der operativen Prüfung Ende 2022 zuletzt aktualisiert wurde. Unter anderem berücksichtigt die IT-Strategie nun den aktuellen Stand zur Implementierung des Dokumentenmanagementsystems. Der Kreis konnte die fortgeschriebene Strategie im Januar 2023 in Kraft setzen und hat sie bereits veröffentlicht.

Insgesamt besitzt der Oberbergische Kreis damit eine gute Grundlage für eine bedarfsgerechte und zielgerichtete IT-Steuerung, die sich aller Voraussicht nach perspektivisch noch besser darstellen wird.

#### ➔ **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte ein unterjähriges Controlling etablieren, um IT-Belange laufend in Entscheidungsprozessen, insbesondere im Zusammenhang mit der digitalen Transformation, berücksichtigen zu können.

### 3.3.2 IT-Kosten

Die gpaNRW erhebt die Kosten für die IT-Leistungen, die die Kernverwaltung in Anspruch nimmt. Dabei geht es nicht nur um die Kosten in der zentralen IT-Organisationseinheit, sondern

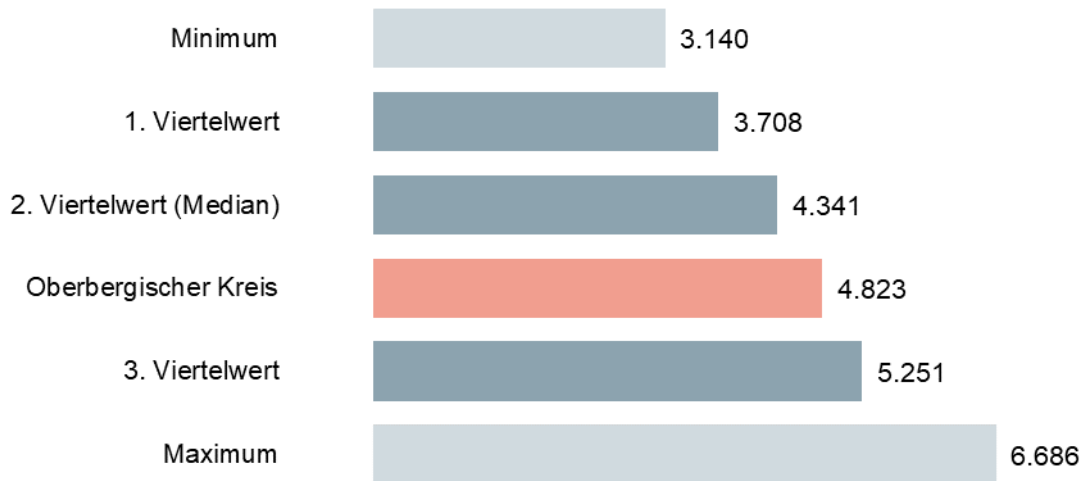
auch um solche, die gegebenenfalls dezentral in Fachämtern etc. anfallen. Auch IT-Leistungen, die durch Externe erbracht werden, werden hier berücksichtigt.

- ➔ Die IT-Kosten des Oberbergischen Kreises sind höher als bei der Mehrzahl der geprüften Kreise. Ursächlich hierfür sind die Kosten für die Bereitstellung von IT-Grunddiensten, die im Wesentlichen in der dezentralen Gebäudestruktur begründet sind. Darüber hinaus lassen sich keine Einsparpotentiale identifizieren, ohne Einbußen in der Qualität hinnehmen zu müssen.

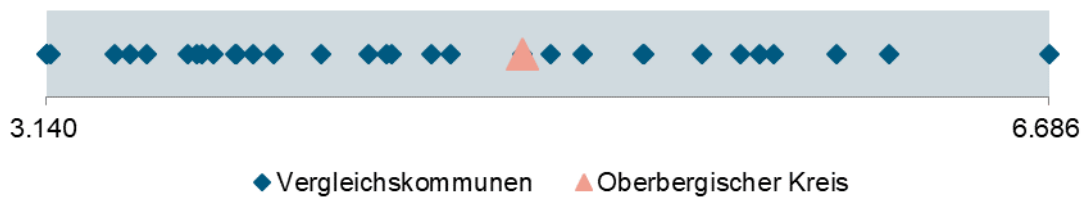
*Die IT-Kosten eines Kreises sollten das Ergebnis eines gezielten Steuerungsprozesses sein. Sie hängen vom gewählten IT-Betriebsmodell und der Wirksamkeit der IT-Steuerung ab. Die Höhe der IT-Kosten sollte eine Korrelation zu den in Anspruch genommenen Leistungen bzw. den auszustattenden IT-Arbeitsplätzen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

Ausgangspunkt für die Analyse der IT-Kosten des **Oberbergischen Kreises** sind die Kosten im Verhältnis zu den Arbeitsplätzen der Kernverwaltung, die mit IT auszustatten sind. Sie sind die Basis für einen interkommunalen Vergleich und der Maßstab für den notwendigen Ressourceneinsatz.

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



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



Die IT-Kosten des Oberbergischen Kreises liegen über dem Median. Mehr als die Hälfte der geprüften Kreise stellen einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu geringeren Kosten bereit.

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

- IT-Endgeräte:

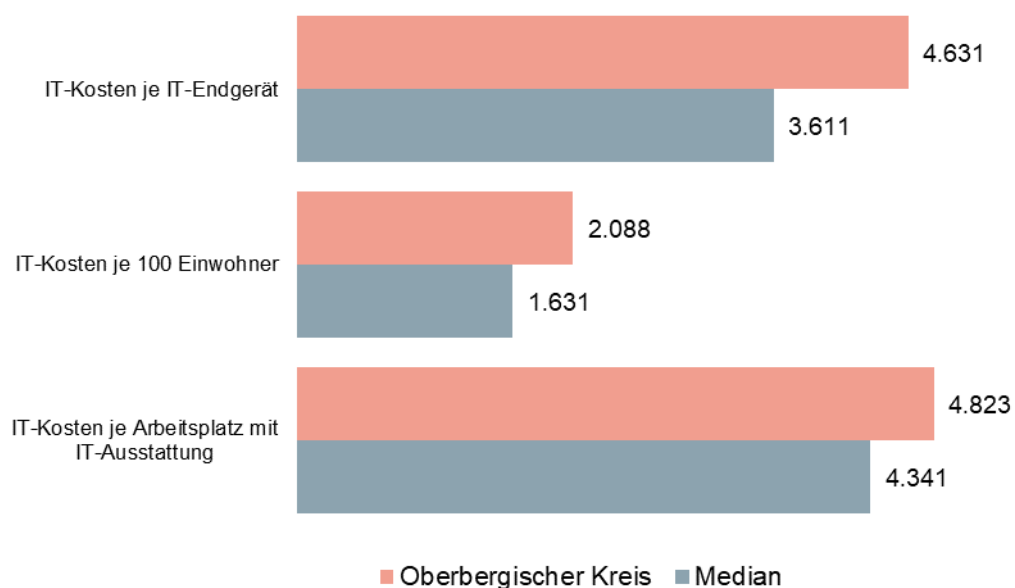
Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität 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 Oberbergischen Kreises weisen eine ähnliche Ergebnistendenz auf. Allerdings ist die Differenz zum Median bei den IT-Kosten je Endgerät größer als dies beim Einwohnerbezug oder je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Fall ist.

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

#### IT-Kostenbestandteile in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Oberbergischer Kreis	20,25	76,25	3,50
Interkommunaler Durchschnitt	22,33	73,72	3,95

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

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

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

Kostenarten	Oberbergischer Kreis	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Personalkosten	980	780	924	1.145	31
Sachkosten	3.689	2.793	3.214	3.994	31

Sowohl die Personal- als auch die Sachkosten des Oberbergischen Kreises fallen, bezogen auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung, höher aus als bei den meisten geprüften Kreisen. Auch im direkten Vergleich mit den 15 Kreisen, die ein annähernd vergleichbares IT-Betriebsmodell vorweisen, bestätigt sich diese Einordnung.

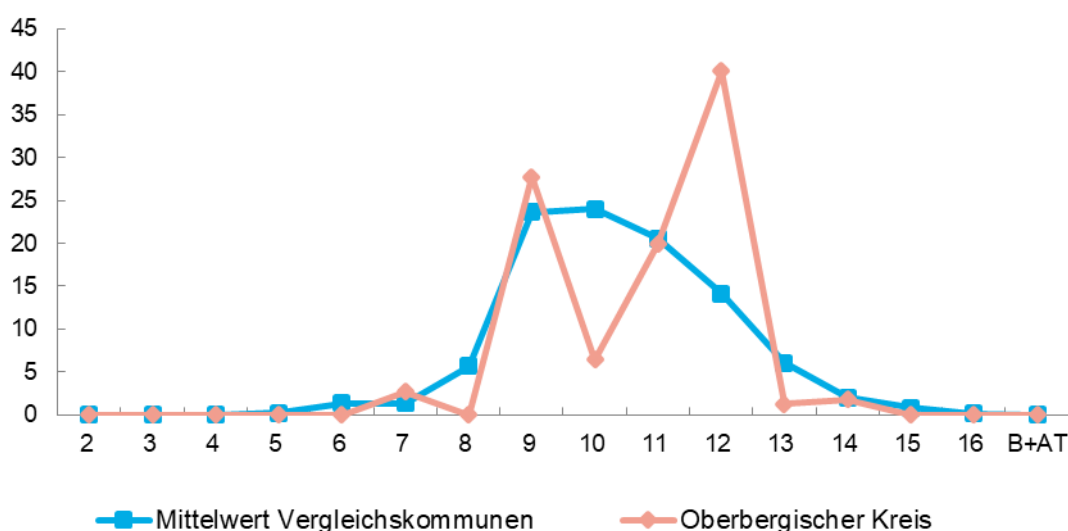
Ob die Personalkosten angemessen sind, hängt von der Anzahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie deren Vergütung- bzw. Besoldung ab.

Die quantitative Personalausstattung des Oberbergischen Kreises ist im interkommunalen Vergleich unauffällig. So entfallen auf eine IT-Vollzeit-Stelle rechnerisch 84,51 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung. Diese Quote liegt, sowohl im Vergleich mit allen Kreisen als auch nur mit den Kreisen mit einem ähnlichen IT-Auslagerungsgrad, am Median. Somit ist die quantitative Personalausstattung unkritisch und auch nicht die Ursache für die oberhalb des Medians liegenden Personalkosten. Ausreichende oder sogar redundante Personalkapazitäten sind essentiell, um den operativen IT-Betrieb langfristig zu sichern. Abgesehen davon steigt der Personalbedarf aufgrund der voranschreitenden Digitalisierung und dem damit einhergehenden Aufgabenspektrum

für alle Kreise, unabhängig vom jeweiligen Betriebsmodell und der Auslagerungssituation, stetig an.

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

### Aggregiertes Besoldungs- und Entgeltniveau in Prozent 2020



Im IT-Besoldungs- und Entgeltniveau des Oberbergischen Kreises fällt eine prozentuale Verschiebung der Stellenanteile von den Besoldungs- und Vergütungsgruppen E / A 10 zu den höheren Gruppen E / A 11 und 12 auf. Auch wenn darin die leicht erhöhten Personalkosten begründet liegen, leitet die gpaNRW daraus nicht ohne Weiteres eine zu hohe Besoldung oder Vergütung ab.

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

Unabhängig davon sieht der Oberbergische Kreis durch die vergleichswisen guten Verdienstmöglichkeiten für sich gute Wettbewerbschancen im Vergleich zu Arbeitgebern innerhalb und

außerhalb der kommunalen Familie. Durch eine gezielte Trennung zwischen Front- und Back-office-Aufgaben möchte der Oberbergische Kreis seinen Beschäftigten zudem Entwicklungsmöglichkeiten anbieten und sie an die Kreisverwaltung binden.

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

Wie oben dargestellt, prägen die überdurchschnittlichen Sachkosten das Gesamtergebnis mit rund 76 Prozent wesentlich. Weitergehende Analysen und Empfehlungen dazu nimmt die gpaNRW im Folgenden auf Ebene der zugrundeliegenden Leistungsfelder vor. Um diese monetär abbilden und interkommunal vergleichen zu können, hat die gpaNRW eine eigene IT-Kostenstellenstruktur entwickelt. Ziel ist es, alle zu einem bestimmten Leistungsfeld gehörenden Kosten, entweder direkt oder indirekt über eine Umlage, einer entsprechenden Kostenstelle zuzuordnen.

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

### 3.3.2.1 IT-Grunddienste

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

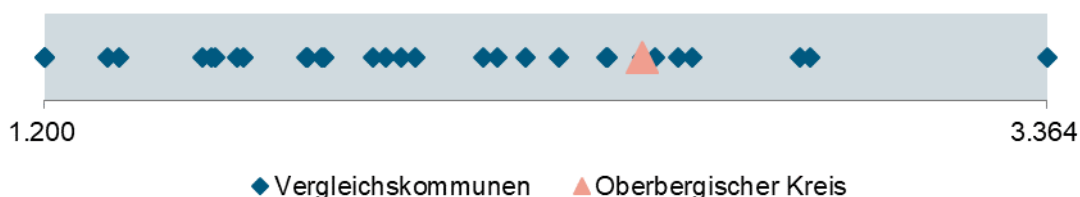
- IT-Standardarbeitsplätze
- Telekommunikation
- Drucken am Arbeitsplatz

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

Die Kosten für die IT-Grunddienste des Oberbergischen Kreises machen rund 52 Prozent seiner gesamten IT-Kosten aus.

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

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

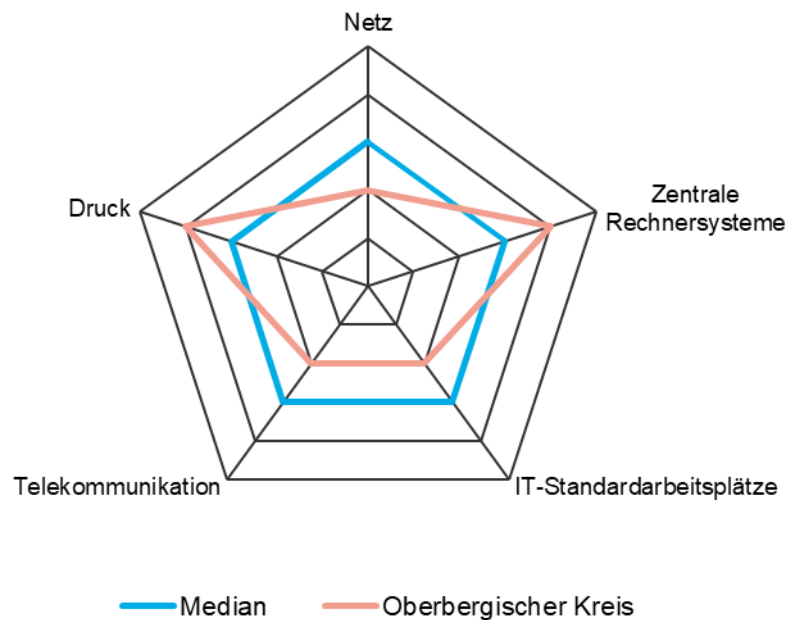




Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Grunddienste liegen im Oberbergischen Kreis bei 2.491 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung und damit höher als in drei Viertel der geprüften Kreise. Der Median liegt bei 1.969 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

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

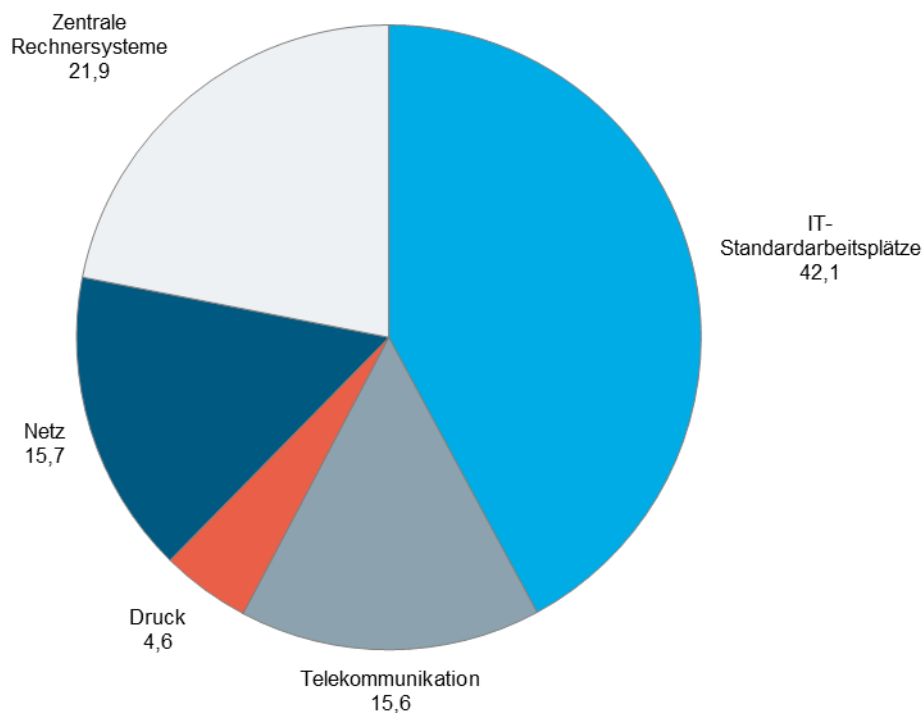
#### Kostensituation in den Leistungsfeldern der IT-Grunddienste 2020



Die Kosten für zentrale Rechnersysteme sowie Druck sind interkommunal unauffällig. Die Ursache für die hohen Kosten im Bereich der IT-Grunddienste liegt in den Leistungsfeldern der IT-Standardarbeitsplätze sowie Netz und Telekommunikation. Denn hier sind die Kosten jeweils höher als bei den meisten geprüften Kreisen.

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

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



Die Kosten der belastenden Leistungsfelder Standardarbeitsplätze, Netz und Telekommunikation machen im Oberbergischen Kreis zusammen über 73 Prozent der IT-Grunddienste aus. Diese werden daher im Folgenden näher analysiert.

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

Leistungsfelder	Oberbergischer Kreis	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
IT-Standardarbeitsplätze	1.245	610	934	1.053	29
Netz	465	325	380	486	29
Telekommunikation	461	234	300	405	29

Im Bereich Telekommunikation sind lediglich die Sachkosten auffällig. Wie bereits im letzten Prüfbericht beschrieben, liegt der größte Kostenblock in den Mietzahlungen für die Telefonanlagen. Auch die Anbindung der zahlreichen Außenstellen führt zu höheren Sachkosten.

Für IT-Standardarbeitsplätze und Netzinfrastruktur liegen sowohl die Sach- als auch die Personalkosten höher als bei einem Großteil der geprüften Kreise. Der Anteil an Sachkosten überwiegt jedoch in beiden Leistungsfeldern. Während die Kosten für Standardarbeitsplätze überwiegend von Aufwendungen für Hardware-Ausstattung und Lizenzen geprägt sind, liegt der Kostentreiber bei der Netzinfrastruktur in den Abschreibungskosten. Beide Werte liegen höher als bei drei Viertel der Vergleichskommunen.

Auch hier spielt die Standortthematik eine große Rolle, da mehr Außenstellen erfahrungsgemäß höhere Kosten für die Netzinfrastruktur bedeuten und auch mehr Aufwand im Vor-Ort-Support verursachen. Weniger Standorte würden nicht nur geringere Sachkosten nach sich ziehen, sondern auch weniger Personalressourcen binden.

Die Standortfrage reicht als gesamtstrategische Entscheidung über das Handlungsfeld Informationstechnik hinaus, erklärt aber die erhöhten IT-Grunddienstkosten.

### 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 Oberbergischen Kreises machen einen Anteil von rund 48 Prozent der gesamten IT-Kosten aus.

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

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



Die Fachanwendungskosten des Oberbergischen Kreises betragen rund 2.332 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung und liegen damit am Median von 2.329 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Damit sind die Kosten für Fachanwendungen unauffällig. Unter gleichbleibenden Qualitätsansprüchen sind keine Einsparpotentiale ersichtlich. Vielmehr sind in den kommenden Jahren Kostensteigerungen zu erwarten, wenn weitere Fachverfahren eingeführt werden. Hierzu zählen unter anderem die digitale Bauakte und ein Dokumentenmanagementsystem.

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

Ein Ansatzpunkt, um die Fachanwendungskosten zu bewerten und ggf. anzupassen, sind die Leistungsverträge mit dem Dienstleister. Wie bereits unter dem Aspekt IT-Betriebsmodell und -Steuerung beschrieben, haben sich die Rahmenbedingungen für eine effektive IT-Steuerung bereits etwas verbessert. Nach Ablauf der Übergangsregelungen erhält der Oberbergische

Kreis eine größere Flexibilität, um Leistungen, insbesondere im Bereich der Fachanwendungen, bedarfsgerecht zu beziehen.

### 3.3.3 Digitalisierung

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

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

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

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

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

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

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

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

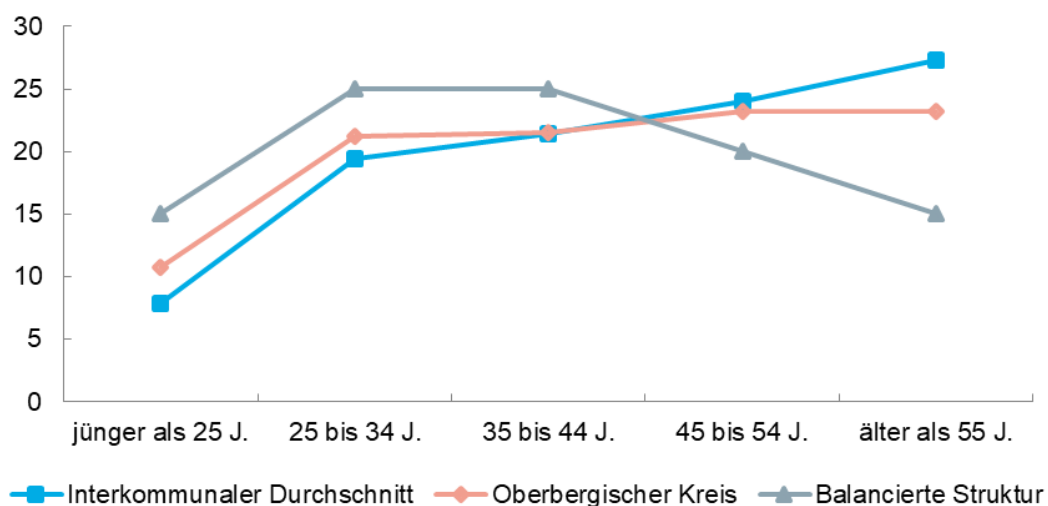
- Personalabgänge durch digitalisierte, optimierte Prozesse zumindest in Teilen kompensiert werden,
- Abläufe durch dokumentierte, strukturierte und digitale Prozessabläufe gesichert werden,
- Wissen durch Archivierungs- und Dokumentenmanagementsysteme erhalten und schneller verfügbar gemacht werden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

### 3.3.3.1 Demografische Ausgangslage

Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)<sup>15</sup> 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 Oberbergischen Kreis der balancierten Altersstruktur sowie der durchschnittlichen Altersstruktur der Kreise gegenüber.

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

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung in Prozent 2021



<sup>15</sup> Hartmut Buck, Bernd Dworschak und Alexander Schletz: Analyse der betrieblichen Altersstruktur. Fraunhofer IAO (Hrsg.), 2005 (abgerufen am 23. Mai 2018) [http://www.ruhr-uni-bochum.de/imperia/md/content/zda/infopool/alterstrukturanalyse\\_iao\\_1\\_.pdf](http://www.ruhr-uni-bochum.de/imperia/md/content/zda/infopool/alterstrukturanalyse_iao_1_.pdf)

- ➔ Die Altersstruktur der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beim Oberbergischen Kreis ist positiver einzuschätzen als bei den meisten geprüften Kreisen. Dennoch liegt die Altersstruktur des Oberbergischen Kreises deutlich oberhalb einer balancierten Altersstruktur. Sie gibt dem Oberbergischen Kreis daher einen weiteren Anlass, die Digitalisierung innerhalb der Kreisverwaltung mit Priorität voranzutreiben.

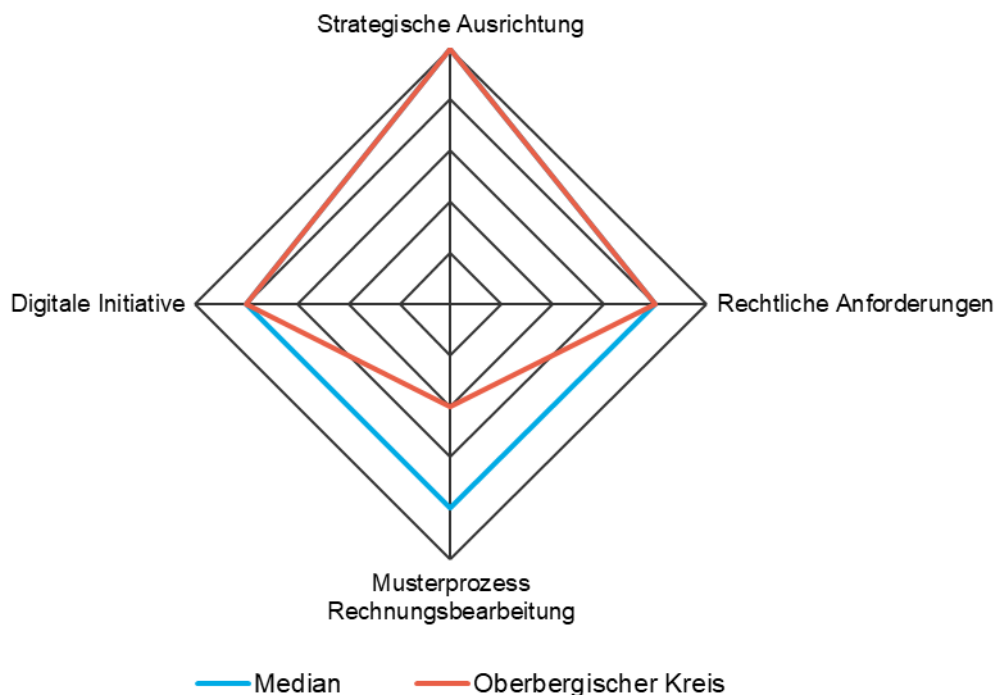
### 3.3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

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

Das nachstehende Netzdiagramm zeigt den Digitalisierungsstand des Oberbergischen Kreises in den vorgenannten Themenfeldern. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite 6 dargestellt.

#### Stand der Digitalisierung 2022



- ➔ Die digitale Transformation des Oberbergischen Kreises fußt auf einer fundierten strategischen Grundlage. Für die aktuell rechtlich verpflichtenden Digitalisierungsleistungen und auch darüber hinaus ist der Oberbergische Kreis gut aufgestellt. Optimierungspotentiale ergeben sich hingegen bei der operativen Nutzung der digitalen Möglichkeiten.

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

### 3.3.3.2.1 Strategische Ausrichtung

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

- ➔ Der Oberbergische Kreis verfügt über eine Digitalisierungsstrategie und eine adäquate Organisationsstruktur für die digitale Transformation. Damit ist er auch für künftige Herausforderungen gut aufgestellt.

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

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

Der **Oberbergische Kreis** hat bereits im Jahr 2018 eine Digitalisierungsstrategie erarbeitet. Sie umfasst eine mittelfristige Planung bis 2024. Damit verfügt der Oberbergische Kreis über eine bessere strategische Grundlage für die digitale Transformation als die meisten geprüften Kreise. Bestandteile sind beispielsweise die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems sowie eines Rechnungseingangsworkflows und die Bereitstellung eines Serviceportals für die Leistungen nach dem Onlinezugangsgesetz. Darüber hinaus beschreibt die Digitalisierungsstrategie auch die IT-Infrastruktur und die Zusammenarbeit der Beteiligten. Der Oberbergische Kreis plant, die Digitalisierungsstrategie im Jahr 2024 fortzuschreiben.

Der Oberbergische Kreis hat in der Digitalisierungsstrategie auch die Verantwortlichkeiten, die Projektstruktur und die dazugehörigen Rollen geregelt. Der Kreisdirektor übernimmt die Funktion des CIO. Darüber hinaus liegt die Verantwortung für die digitale Transformation bei der Lenkungsgruppe Digitalisierung, in der neben dem Kreisdirektor die Leitung des Büros des Landrates sowie die Amtsleitungen von Hauptamt, Finanzwirtschaft und Rechtsamt vertreten

sind. Der Lenkungsgruppe obliegen die strategischen Entscheidungen in der digitalen Transformation. Die operative Projektorganisation wird zudem extern begleitet.

Für die einzelnen zu digitalisierenden Komponenten, wie beispielsweise die elektronische Akte Elterngeld oder die Einführung des Rechnungseingangsworkflows, werden jeweils separate Teilprojekte aufgesetzt. Für jedes Teilprojekt verfasst die Organisationsabteilung einen Auftrag. Bestandteile sind die Zielbeschreibung, die Festlegung von Verantwortlichkeiten, eine Zeitplanung und die Budgethöhe. Die Unterteilung in Teilprojekte ermöglicht dem Oberbergischen Kreis eine agile Gesamtsteuerung der digitalen Transformation.

Die Kommunikation mit den Beschäftigten erfolgt im Wesentlichen über die Amtsleitungen. Diese treffen sich mindestens zweimal im Jahr und geben die aktuellen Entwicklungen in der digitalen Transformation in ihrem Verantwortungsbereich weiter. Die Befähigung der Mitarbeitenden ist zudem als Kennzahl in der Digitalisierungsstrategie berücksichtigt. Eine direkte Kommunikation der zentralen Projektsteuerung mit den Beschäftigten wäre ein Ansatzpunkt für die Fortschreibung der Strategie.

### 3.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

#### → Feststellung

Der Oberbergische Kreis kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Im Hinblick auf die erforderliche Umsetzung des OZG bietet die Projektplanung des Oberbergischen Kreises Konkretisierungsmöglichkeiten.

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

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

Das Online-Angebot des Oberbergischen Kreises besteht zu rund 80 Prozent aus Formularen im PDF-Format. Das heißt, sie müssen ausgedruckt und analog ausgefüllt werden. Dadurch verzichtet der Kreis derzeit noch darauf, Anträge über elektronische Datensätze zu erhalten, um sie medienbruchfrei weiterverarbeiten zu können. Voraussetzung dafür wären Formulare, die online ausgefüllt und versendet werden können. Bei ca. 20 Prozent der Leistungen des Oberbergischen Kreises ist mindestens eine Online-Beantragung möglich. Für zwölf Prozent der Leistungen können darüber hinaus Nachweise digital eingereicht werden und auch der Bescheid wird digital zugestellt. Der Oberbergische Kreis weitet dieses Angebot kontinuierlich aus. Er hat 30 Leistungen als prioritär eingestuft. Kriterien hierbei waren Leistungen mit hoher Fallzahl und Leistungen mit einem hohen Mehrwert für die Kreisverwaltung.

Während der Prüfung arbeitete der Oberbergische Kreis gemeinsam mit dem IT-Dienstleister an der Umsetzung eines ganzheitlichen Serviceportals. Ende November 2022 konnte der Kreis das Serviceportal inklusive der Anbindung eines Formularservers in Betrieb nehmen. Die Migration bereits vorhandener Verwaltungsleistungen dauerte einigen Wochen, konnte aber erfolgreich abgeschlossen werden. Nun stehen den Bürgerinnen und Bürgern des Oberbergischen Kreises neben den bisherigen 20 zusätzliche Verwaltungsleistungen digital zur Verfügung.

Um perspektivisch alle Verwaltungsleistungen digital bereitstellen zu können, arbeiten Bund, Länder und Kommunen gemeinsam in sogenannten Digitalisierungslaboren. Hier entwickeln Experten aus den Bereichen Recht, IT und Organisation „Blaupausen“ und verwendbare Komponenten für alle Beteiligten. Der Gedanke des „Einer für Alle (EfA)-Prinzips“ ist es, dass Kommunen nicht jede digitale Verwaltungsleistung eigenständig entwickeln, sondern sich abstimmen und die Arbeit aufteilen. So werden Zeit, Ressourcen und Kosten gespart, wenngleich jede

Kommune die bereitgestellte Leistung noch an ihre individuellen Erfordernisse anpassen muss. Der Oberbergische Kreis hat eine Übersicht über die relevanten OZG-Leistungen erstellt und diese für sich priorisiert. Eine konkrete Projektplanung mit zeitlichen Festlegungen und einer Ressourcenschätzung (auch zum Eigenanteil bei EfA-Leistungen) fehlt derzeit noch. Schwierigkeiten ergeben sich für den Oberbergischen Kreis, wie für alle anderen Kreise auch, aus den unklaren Rahmenbedingungen für die Nachnutzung von EfA-Leistungen. Der Oberbergische Kreis zieht daher auch in Erwägung, von seiner ursprünglichen Strategie, EfA-Leistungen grundsätzlich zu übernehmen, abzuweichen. Für diesen Fall arbeitet er im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit gemeinsam mit anderen Kommunen und Kreisen an einigen online-Leistungen. Es entsteht sozusagen ein regionales "Einer für Alle".

Nach Umsetzung des Serviceportals plant die Abteilung „Zentrale Dienste/ Verwaltungsorganisation“ in direkter Zusammenarbeit mit den Fachämtern eine Analyse und Priorisierung aller dort angebotenen Verwaltungsleistungen. Der Oberbergische Kreis möchte auf diesem Weg sukzessive sämtliche Leistungen in das Serviceportal aufnehmen. Priorisiert werden auch hier Leistungen, deren Digitalisierung einen möglichst hohen Mehrwert für die Bürgerinnen und Bürger, aber auch für die Fachämter selbst haben.

→ **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte weiterhin darauf hinarbeiten, für mehr Antragsverfahren strukturierte Datensätze zu erhalten. Zudem sollte er seine Priorisierungs-Datei weiter konkretisieren. Er sollte basierend auf den bisherigen Erfahrungen und unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen eine verbindliche Umsetzungsplanung (Roadmap) festschreiben.

### 3.3.3.2.3 Musterprozess Rechnungsbearbeitung

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

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

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

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

→ **Feststellung**

Der Oberbergische Kreis führt aktuell einen elektronischen Rechnungsbearbeitungsprozess ein. Es bestehen dennoch konkrete Ansatzpunkte, den Prozess durch zusätzliche technische Unterstützung effizienter zu gestalten.

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

- **Scannen:** *Ein Kreis sollte eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess scannen. Sobald eine Rechnung in elektronischer Form vorliegt, sollte er diese medienbruchfrei in einem digitalen Workflow weiterverarbeiten.*
- **Optische Texterkennung:** *Ein Kreis sollte Technologien nutzen, um Rechnungen automatisiert auszulesen und relevante Informationen wie Rechnungsdatum, Rechnungsbetrag, Buchungstext, Rechnungsnummer, Zahlungsbedingungen und IBAN automatisch in den Workflow übertragen.*
- **Automatisierte Datenergänzung:** *Das Finanzverfahren eines Kreises sollte einen Datenabgleich anhand eindeutiger Kriterien wie z.B. der IBAN oder der USt-ID gewährleisten und, falls vorhanden, weitere Informationen wie z.B. eine Kreditorenummer 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.*

Der **Oberbergische Kreis** bearbeitet aktuell rund die Hälfte seiner Eingangsrechnungen über den Rechnungseingangsworkflow. Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob der Oberbergische Kreis gegenwärtig die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie er im Vergleich zu den übrigen Kreisen steht:

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

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

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

Da der Oberbergische Kreis gegenwärtig die digitale Bearbeitung von Eingangsrechnungen in seinem Finanzverfahren einführt, arbeitet er noch hybrid. Die Hälfte der Ämter nutzen bereits den digitalen Workflow. Die übrigen Ämter arbeiten aktuell noch papierbasiert. Der Oberbergische Kreis plant, bis Ende Februar 2023 alle Ämter an den Workflow angeschlossen zu haben.

Während die obige Tabelle zeigt, inwiefern der Oberbergische Kreis die Anforderungen an einen modernen Rechnungsbearbeitungsworkflow bereits umgesetzt hat, gibt die nachstehende Tabelle an, inwieweit die Anforderungen perspektivisch bei vollständiger Implementierung des Rechnungsbearbeitungsworkflows im Oberbergischen Kreis erfüllt sein werden.

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

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

Der Oberbergische Kreis erhält Rechnungen aktuell auf unterschiedlichen Wegen. X-Rechnungen werden automatisiert vom Rechnungseingangsportal des Landes in den elektronischen Rechnungsbearbeitungsworkflow übergeben. PDF-Rechnungen empfängt die Kreisverwaltung über ein zent-

rales Mail-Postfach. Mitarbeitende lesen dieses Postfach manuell aus, übertragen die Rechnungs- und Metadaten in den Rechnungsworkflow und startet diesen. Hier sind nahezu die Hälfte der geprüften Kreise schon einen Schritt weiter als der Oberbergische Kreis und übernehmen PDF-Rechnungen automatisiert in den Workflow.

Für die an den Workflow angebotenen Bereiche gibt es derzeit noch kein einheitliches Verfahren, wie mit eingehenden Papierrechnungen umzugehen ist. Da der Oberbergische Kreis keine zentrale Scanstelle hat, werden die Rechnungen teilweise in den Fachämtern gescannt und teilweise an das Amt für Finanzwirtschaft weitergeleitet. Auch der Zeitpunkt des Einscannens variiert - so erfolgt in einigen Fällen die Kontierung und sachlich/rechnerische Feststellung vor dem Scan. In anderen Fällen wird die Rechnung ohne Zusätze gescannt und der Workflow kann planmäßig durchlaufen. Die Fachämter nehmen bei eingehenden Papierrechnungen Kontakt mit dem Rechnungssteller auf und bitten für künftige Rechnungen um elektronische Übersendung. Die Resonanz ist weitgehend positiv und vor allem die Zusendungsmöglichkeit per E-Mail wird genutzt.

Die digitale Weiterverarbeitung von PDF- und gescannten Rechnungen erfolgt im Oberbergischen Kreis mit hohem manuellen Aufwand für die Übertragung der Daten in den Rechnungsworkflow, da der Kreis keine optische Texterkennung einsetzt. Auch die Möglichkeit Datenfelder automatisiert zu befüllen, nutzt der Oberbergische Kreis noch nicht. So könnten beispielsweise aus der angegebenen IBAN über eine Schnittstelle zum Finanzverfahren Informationen zum Rechnungssteller automatisiert ausgelesen und ergänzt werden. In diesen technischen Unterstützungen liegt jedoch aus Sicht der gpaNRW ein besonderes Potenzial, die Sachbearbeitung zu entlasten und die Prozesseffizienz zu steigern.

Der Oberbergische Kreis möchte den Workflow zur Rechnungseingangsbearbeitung auch nach seiner verwaltungsweiten Einführung weiter digitalisieren und manuellen Aufwand reduzieren. Hierzu plant er in Kürze ein Treffen mit der Technischen Hochschule Köln, um den Einsatz optischer Texterkennungssysteme und weiterer digitaler Möglichkeiten als gemeinsames Projekt zu prüfen. So könnte der Kreis nach der vollständigen Implementierung des Rechnungsworkflows bereits zeitnah eine erste Prozessoptimierung beginnen. Zudem möchte der Oberbergische Kreis bei seinen Rechnungsstellern auf eine vermehrte Nutzung der X-Rechnung hinwirken.

In einem Punkt ist der Oberbergische Kreis jedoch weiter als andere Kreisverwaltungen. Er nutzt bereits für einen Teil seiner Beschaffungen ein elektronisches Bestellwesen und auch die Möglichkeit, die dazugehörigen Eingangsrechnungen automatisiert mit dem Bestellvorgang abzugleichen. Im Rahmen der Bestellung wird eine Mittelbindung mit entsprechenden Kontierungsinformationen erzeugt. Die dazugehörige Rechnung kann daher ohne zusätzliche manuelle Prüfung verbucht werden. Die Verbuchung der Rechnung löst die Mittelbindung auf. Diese Möglichkeit nutzen bisher nur sehr wenige Kreise. Wenngleich der Oberbergische Kreis die Potentiale der Schnittstelle zwischen Bestell- und Rechnungswesen erkannt hat, nutzt er diese bisher nur für einen Teil der Beschaffungen. Die gpaNRW bestärkt den Oberbergischen Kreis, dieses Vorgehen auf weitere Beschaffungsprozesse auszuweiten.

#### → **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte, wie geplant, darauf hinwirken, manuelle Tätigkeiten durch zusätzliche IT-Unterstützung zu reduzieren. Hierzu sollte er vorrangig die Möglichkeiten der optischen Texterkennung und der automatisierten Datenergänzung nutzen.

### 3.3.3.2.4 Digitale Initiative

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

- Die digitale Transformation des Oberbergischen Kreises ist auch über die rechtlichen Anforderungen hinaus gut fortgeschritten und bietet eine gute Grundlage für eine weitestgehend medienbruchfreie Arbeit.

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

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

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

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

Aktuell arbeitet der Oberbergische Kreis gemeinsam mit dem ausgewählten DMS-Anbieter an der Bereitstellung der entsprechenden Infrastruktur. Für die Inbetriebnahme hat er bereits drei Pilotbereiche ausgewählt, um auf dieser Grundlage eine Projektplanung für den Roll-out aufzusetzen.

Flankierend zum neuen Dokumentenmanagement nutzt der Oberbergische Kreis in einigen Ämtern E-Akten-Funktionalitäten in Fachverfahren. Hierzu zählen beispielsweise die elektronische Bauakte oder die elektronische Bußgeldakte. Mit der E-Akte für Schwerbehindertenangelegenheiten und dem Rechnungseingangsworkflow werden derzeit weitere Akten digitalisiert.

Ziel des Oberbergischen Kreises ist eine vollständig digitale Bearbeitung - auch für interne Prozesse. Bereits jetzt bietet die Kreisverwaltung neben externen Leistungen auch einige interne Leistungen medienbruchfrei an. Hierzu zählen beispielsweise ein elektronisches Fuhrparkmanagement oder die digitale Beihilfebearbeitung.

Auf diesem Digitalisierungsniveau kann der Oberbergische Kreis aufbauen und seine Prozesse weiter digitalisieren.

### 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 Oberbergische Kreis hat begonnen ein systematisches Prozessmanagement aufzubauen. Aktuell kann das Prozessmanagement den Ansprüchen der digitalen Transformation noch nicht in vollem Umfang gerecht werden.

*Das Prozessmanagement eines Kreises sollte folgende Anforderungen erfüllen:*

- **Strategische Vorgaben:** *Ein Kreis sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen. Dazu sollte er verbindlich beschreiben, welche Ziele er mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Er sollte insbesondere festlegen, welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird. Die Vorgaben sollten auch die Optimierung von Prozessen zum Ziel haben.*
- **Personalausstattung:** *Ein Kreis sollte hinreichende Personalressourcen mit der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenz besitzen. Die Aufgabe des Prozessmanagements sollte in den Stellenbeschreibungen verankert sein. Ein Kreis sollte die Personalressourcen von zentraler Stelle entsprechend der gesetzten Prioritäten einsetzen.*
- **Operative Vorgaben:** *Ein Kreis sollte verbindlich regeln, wie Prozesse erhoben, analysiert und dokumentiert werden. Wichtig ist dabei, dass sich der Detaillierungsgrad am Zweck orientiert und die Ergebnisse in einem verwaltungseinheitlichen Standard dargestellt bzw. dokumentiert werden. Der Standard sollte sich an der Vorgabe des Landes NRW (BPMN 2.0)<sup>16</sup> orientieren.*

<sup>16</sup> BPMN 2.0 (Business Process Model and Notation 2.0) ist der aktuelle Standard zur Geschäftsprozessmodellierung. Er erlaubt, Prozesse grafisch abzubilden und für die gesamte Organisation transparent darzustellen.



- **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 **Oberbergische Kreis** 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 Oberbergischen Kreises	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Strategische Vorgaben	teilweise erfüllt	7 von 31
Personalausstattung	teilweise erfüllt	6 von 31
Operative Vorgaben	teilweise erfüllt	14 von 31
Fachverfahren	erfüllt	29 von 31
Interne Vernetzung	teilweise erfüllt	17 von 31
Prozessüberblick	teilweise erfüllt	8 von 31
Stand der Umsetzung	teilweise erfüllt	6 von 31

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

Der Oberbergische Kreis weiß um die Bedeutung eines systematischen Prozessmanagements und versteht es als eine Investition in die Zukunft. Eine Digitalisierung, die auf optimierten und technisch unterstützten Prozessen aufsetzt, ermöglicht dem Kreis, seine Leistungen effizienter zu erbringen und somit demographischem Wandel und Fachkräftemangel zu begegnen. Das erklärte Ziel des Oberbergischen Kreises ist es, die Soll-Prozesse für alle Digitalisierungsmaßnahmen zu erheben. Als einen ersten Schritt zum Aufbau eines systematischen Prozessmanagements fand bereits eine Auftaktveranstaltung in der Amtsleiterkonferenz statt. Zeitnah soll in der Dezernentenkonferenz für das Thema geworben werden.

Der Oberbergische Kreis verfügt aktuell noch nicht über ausreichende verbindliche Festlegungen. So hat er seine Aufgaben, Ziele und Prioritäten im Zusammenhang mit Prozessmanage-



ment noch nicht festgeschrieben. Bisher betreibt der Kreis Prozessmanagement eher anlassbezogen. Dies betrifft vorrangig die Bereiche mit einem zertifizierten Qualitätsmanagement. Darüber hinaus finden Prozessoptimierungen zumeist im Zusammenhang mit Organisationsuntersuchungen statt.

Derzeit übernehmen zwei Vollzeit-Stellen sämtliche Organisationsaufgaben des Oberbergischen Kreises - das Prozessmanagement ist hier nur eine von zahlreichen Aufgaben. Ein konkreter Stellenanteil, der auf Prozessmanagement entfällt, ist nur schwer zu beziffern. In Bereichen mit einem zertifizierten Qualitätsmanagement sind auch dezentral Stellenanteile festgelegt. Aus Sicht des Kreises ist die verfügbare Ressource für ein dauerhaftes, verwaltungsweites Prozessmanagement nicht ausreichend. Eine Systematisierung des Prozessmanagements wird zusätzlichen Aufwand erzeugen - in der Erstaufnahme, aber auch in der dauerhaften Pflege. Daher hat die Organisationsabteilung, in der das Prozessmanagement verortet ist, für das kommende Haushaltsjahr bereits zusätzliche Ressourcen angemeldet. Zudem plant der Oberbergische Kreis, neben einem zentralen Prozessmanagement auch dezentral in den Fachbereichen Verantwortlichkeiten zu schaffen. Die Kreisverwaltung möchte damit die dauerhafte Einbindung von Fachwissen sicherstellen und die Akzeptanz und Transparenz fördern.

Über ein vollständiges Prozessregister, in der alle verwaltungsweiten Prozesse aufgeführt sind, verfügt der Oberbergische Kreis bisher noch nicht. Er hat jedoch bereits begonnen, sich einen Überblick zu verschaffen. Der Kreis nutzt hierzu eine Muster-Prozessübersicht und passt diese in Absprache mit den Fachbereichen sukzessive an die individuelle Situation des Oberbergischen Kreises an. Ein Überblick der verwaltungsweiten Prozesse ist unabdingbar, um diese für Analysen sachgerecht priorisieren zu können.

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

Auch wenn ein systematisches Prozessmanagement etabliert ist, bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass es eine gute Grundlage für die IT bzw. anstehende Digitalisierungsprojekte darstellt. Viele Kreise haben ihre IT-Organisationseinheit noch nicht systematisch in ihr Prozessmanagement eingebunden, obwohl sie IT als wesentlichen Bestandteil zur Prozessoptimierung sehen. Dies ist auch im Oberbergischen Kreis der Fall. Die Organisation bindet die IT jedoch anlassbezogen in Prozessanalysen ein, wenn es um konkrete technische Lösungen geht, beispielsweise die Einführung eines Meldeportals nach dem Infektionsschutzgesetz.

#### → **Empfehlung**

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

### 3.3.5 IT-Sicherheit

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

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

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

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

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

#### → **Feststellung**

Die Sicherheitsstrukturen des Oberbergischen weisen konzeptionelle Defizite in der Notfallvorsorge und im IT-Sicherheitsmanagement auf.

*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 **Oberbergischen Kreises** erfüllt sind.

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

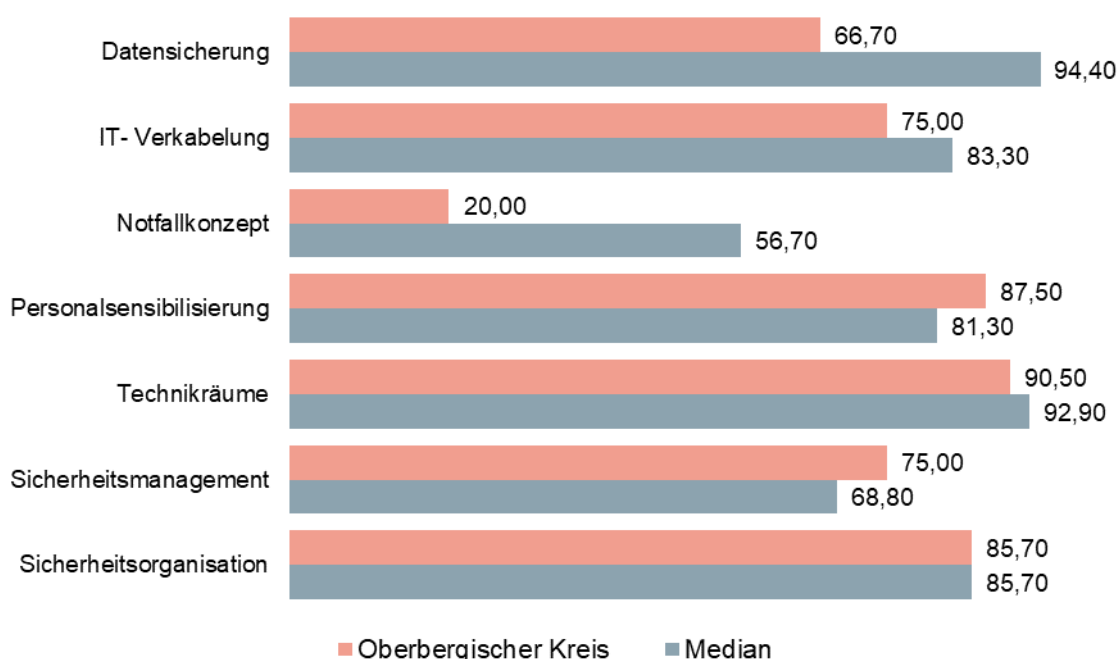
### Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Mit den umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt der Oberbergische Kreis im interkommunalen Vergleich eine Position im Mittelfeld ein. Der mit dieser Prüfung festgestellte Gesamterfüllungsgrad beträgt 70,0 Prozent, der Median liegt derzeit bei 80,6 Prozent.

In den einzelnen Prüfungsaspekten stellen sich die Ergebnisse für den Oberbergischen Kreis wie folgt dar:

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



Das erreichte Sicherheitsniveau wird durch eine gute technische Infrastruktur begünstigt. Auch die Sensibilisierung der Beschäftigten spielt im Oberbergischen Kreis eine große Rolle. Hier hat die Kreisverwaltung deutlich mehr Maßnahmen ergriffen als die meisten der geprüften Kreise.

Um das Sicherheitsniveau noch weiter zu verbessern, müssen insbesondere organisatorische Maßnahmen im Bereich der Notfallvorsorge und dem IT-Sicherheitsmanagement ergriffen werden. Dies hat der Kreis auch bereits erkannt und hat das bisher eingesetzte IT-Sicherheitsteam durch einen Informationssicherheitsbeauftragten ersetzt. Zudem hat der Oberbergische Kreis

eine Stelle für Betriebliches Kontinuitätsmanagement (BCM) eingerichtet. Beide Funktionen haben begonnen, die konzeptionellen Defizite in den genannten Bereichen aufzuarbeiten. Zudem sollen sie die erstellten Dokumente künftig regelmäßig aktualisieren.

Im Bereich der Datensicherung fehlt es derzeit ebenfalls noch an formellen Regelungen. Der Oberbergische Kreis hat jedoch bereits während des Prüfzeitraums Datensicherungspläne erarbeitet und wird voraussichtlich noch im ersten Quartal 2023 ein Datensicherungskonzept fertigstellen. Hier sollte der Kreis die Einhaltung des Datensicherungskonzeptes künftig regelmäßig überprüfen.

→ **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte seine bereits begonnenen Aktivitäten fortführen und insbesondere umfassende Konzepte für die Bereiche Notfallvorsorge, IT-Sicherheitsmanagement und Datensicherung erstellen.

### 3.3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

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

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

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

➔ **Feststellung**

Die örtliche IT-Prüfung des Oberbergischen Kreises kann aktuell nur die notwendigen Prüfhandlungen absichern. Für eine systematische örtliche IT-Prüfung sind die Rahmenbedingungen im Oberbergischen Kreis optimierungsbedürftig. Neben der IT-Prüfung könnten weitere Fachprüfungen durch den Einsatz von Fachverfahren effizienter gestaltet werden.

*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 **Oberbergischen Kreises** stellt die notwendigen Prüfhandlungen der örtlichen IT-Prüfung sicher. Die nachfolgende Tabelle stellt dar, wie es im Vergleich dazu bei den übrigen Kreisen aussieht.

**Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2018 bis 2022**

Prüfaspekte	Hat der Oberbergische Kreis diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Kreise haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	Ja	27 von 31
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz (Updates etc.)	Ja	24 von 31
Sonstige einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	Nein	20 von 31
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten (Strategie-)Zielen	Nein	7 von 31
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionsmaßnahmen im IT-Bereich	Nein	5 von 31
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen	Nein	6 von 31
Maßnahmen und Regelungen zum Datenschutz	Nein	16 von 31
Rollen- und Berechtigungskonzepte	Nein	22 von 31
Anwendungslizenzen	Nein	9 von 31

Prüfaspekte	Hat der Oberbergische Kreis diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Kreise haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Weitergehende Aspekte der Informationssicherheit (Technisch organisatorische Regelungen und Maßnahmen, Schutzbedarf der eingesetzten IT-Systeme und Infrastrukturräume, Notfallvorsorge)	Ja	13 von 31

Unabhängig von einer gesetzlichen Verpflichtung haben alle oben aufgeführten Prüfaspekte eine praktische Relevanz. Sie können wesentlich dazu beitragen, die IT des Kreises sicher und die zugrundeliegenden Prozesse effizienter zu machen. Es gibt allerdings keinen Prüfaspekt, der von allen Kreisen gleichermaßen zufriedenstellend erfüllt werden kann. Die etwas höheren Quoten bei einzelnen Aspekten sollen nicht darüber hinwegtäuschen, dass dem teils nur ansatzweise Prüfungen zugrunde liegen. Der Oberbergische Kreis konnte in den letzten fünf Jahren einzelne dieser Prüfaspekte aufgreifen. Damit befindet er sich zwar interkommunal in guter Gesellschaft, aber noch nicht in einer guten Position.

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

Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Aachen übernimmt für den Oberbergischen Kreis die Pflichtprüfungen nach § 104 GO NRW, da das Finanzverfahren von der regioIT abgenommen wird. Die Zusammenarbeit erfolgt im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Nach erfolgter Prüfung stellt das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Aachen eine Unbedenklichkeitsbescheinigung aus und gibt diese an den Oberbergischen Kreis weiter.

Für die Prüfungen nach § 104 GO NRW, die nicht über das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Aachen abgedeckt sind, stehen der örtlichen Rechnungsprüfung des Oberbergischen Kreises rund 0,1 Stellenanteile zur Verfügung. Hierzu zählen beispielsweise Verfahren für das Gesundheitsamt oder das Jugendamt. Beide Fachverfahren haben eine Schnittstelle zum Kassenwesen.

Die örtliche Rechnungsprüfung des Oberbergischen Kreises prüft das Produkt „Informationstechnik“ wie andere Produkte des Kreises im Rahmen einer risikoorientierten Prüfungsplanung. Darüber hinaus berücksichtigt sie IT-Aspekte im Rahmen aller Produktprüfungen. So werden bei der Prüfung des internen Kontrollsystems beispielsweise auch Sicherheitseinstellungen in Fachverfahren betrachtet. Im Rahmen einer expliziten IT-Prüfung erfolgte unter anderem eine Prüfung des Lizenzmanagements.

Die Überprüfung von Rollen- und Berechtigungen bzw. der dazugehörigen Konzepte gehört bisher nicht zu einer Fachprüfung. Die örtliche Rechnungsprüfung des Oberbergischen Kreises sieht einen Bedarf und hat das Thema in die Prüfungsplanung aufgenommen. Dennoch konnte sie die Prüfung aufgrund von Personalausfällen bisher nicht umsetzen.

Jenseits konkreter Fachprüfungen ist die örtliche Rechnungsprüfung als Mitglied des IT- und Kommunikations-Arbeitskreises in zahlreiche Entscheidungsprozesse eingebunden. Auf diesem Wege erhält sie Informationen über Veränderungen in der IT-Landschaft und verschiedene Digitalisierungsvorhaben. Hier wurde beispielsweise auch das Vorgehen zur Umsetzung des Onlinezugangs-Gesetzes vorgestellt und besprochen. Auch Informationen zum Stand der Digitalisierungsprojekte erhält die örtliche Rechnungsprüfung über dieses Gremium, da sie nicht direkt beteiligt ist.

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

#### → **Empfehlung**

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

Die Prüfhandlungen, bei denen die IT nicht selbst im Fokus steht, führt der Oberbergische Kreis bereits heute, zumindest in Teilen, mit IT-Unterstützung durch. Dabei setzt er ein Fachverfahren für mehrere Prüfsachverhalte ein und hat damit den ersten Schritt in Richtung Massendatenanalyse gemacht. Die örtliche Rechnungsprüfung des Oberbergischen Kreises sieht den Mehrwert der Massendatenanalyse und möchte den eingeschlagenen Weg weiterverfolgen.

Aktuell gestaltet sich die Auswertung von Daten gelegentlich noch schwierig. So wurden für eine Prüfung Finanzdaten per Schnittstelle ausgelesen, die erforderlichen Debitoreninformationen fehlten jedoch. Die Schnittstelle wird von der regio iT bereitgestellt und liegt nicht im unmittelbaren Einflussbereich des Oberbergischen Kreises. Die örtliche Rechnungsprüfung und die Kämmerei sind im Austausch mit dem Dienstleister, um die Ursache des Fehlers auszumachen.

Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das digitale Datenvolumen ist, desto größer sind sowohl die Notwendigkeit als auch das Potenzial von Massendatenanalysen in Fachprüfungen. Grundsätzlich können Massendatenanalysen die Transparenz und den Informationsgehalt von Daten erhöhen und Erkenntnisse bringen, die



sonst nicht oder zumindest nur schwer erkannt werden können. Dadurch wäre die örtliche Rechnungsprüfung eher in der Lage, ein breiteres Betrachtungsfeld in kürzerer Zeit und mit geringem Personalaufwand nach Auffälligkeiten zu untersuchen. Die gpaNRW unterstützt die örtliche Rechnungsprüfung daher in ihrem Bestreben, die Massendatenanalyse auszubauen.

➔ **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte in Zusammenarbeit mit dem IT-Dienstleister sicherstellen, dass alle prüfungsrelevanten Datensätze digital verfügbar sind und über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können.

## 3.4 IT an Schulen

Die Digitalisierung der Schulen in NRW besitzt heute eine höhere Priorität als je zuvor. Die Corona-Pandemie hat den diesbezüglichen Nachholbedarf in der landesweiten Schullandschaft deutlich aufgezeigt. Das digital gestützte Lernen und Lehren zählt für viele Schulen während der Pandemie zu den größten Herausforderungen. Eine bedarfsgerechte und funktionierende technische Infrastruktur stehen dabei im Fokus.

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

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

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

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

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



Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.

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

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

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

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

#### ➔ **Feststellung**

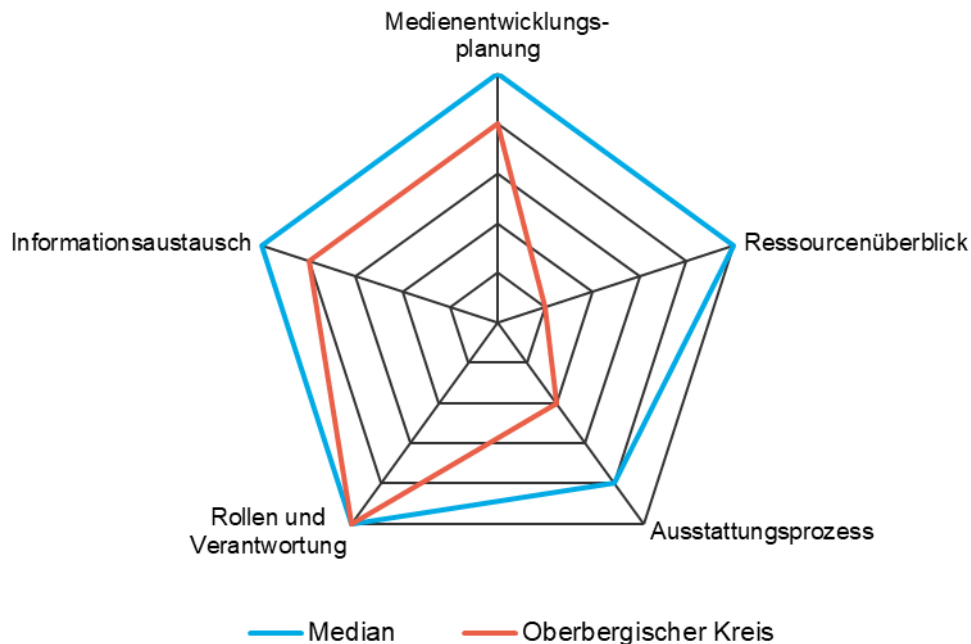
Der Oberbergische Kreis ist erst seit kurzem regelmäßig in die operative Beschaffung von Schul-IT eingebunden. Als Folge davon bestehen derzeit noch Defizite, die die Prozesssteuerung und die Informationen zur Ausstattungssituation betreffen.

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

### Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen 2022



- ➔ Wengleich eine Medienentwicklungsplanung vorliegt und Verantwortlichkeiten geklärt sind, bestehen deutliche Optimierungsbedarfe in der Aussteuerung von Ressourcen und im Ausstattungsprozess.

Die IT-Ausstattung der Berufskollegs und Förderschulen des Oberbergischen Kreises basiert auf den einzelnen pädagogischen Medienkonzepten der Schulen sowie dem Medienentwicklungsplan. Der schulübergreifende Medienentwicklungsplan umfasst zunächst die Jahre 2020 bis 2024 und wurde mit externer Unterstützung entwickelt. Eine konkrete Ausstattungsstrategie, Meilenstein- oder Projektplanung hat der Oberbergische Kreis bisher nicht aus dem Medienentwicklungsplan abgeleitet.

Die Rollen und Verantwortlichkeiten für den Support der Schul-IT sind im Oberbergischen Kreis klar geregelt. Die Schulen übernehmen technisch nicht anspruchsvolle Wartungsaufgaben (First-Level-Support). Für die technisch anspruchsvolleren Wartungsaufgaben (Second-Level-Support) hat der Oberbergische Kreis die regio iT beauftragt. Die Beauftragung umfasst auch die Beschaffung von Schul-IT.

Innerhalb der Kreisverwaltung ist das Amt für Schule und Bildung als Schulträger für die Ausstattung der Schulen mit IT zuständig. Durch eine personelle Veränderung vor einigen Monaten hat sich der Schulträger verstärkt mit der IT-Ausstattung befasst. Seit kurzem ist er in die Beschaffung von Schul-IT involviert und kann steuernd eingreifen.

Während die einzelnen Schulen zuvor sehr autark agierten, bemüht sich der Oberbergische Kreis als Schulträger um eine zunehmend zentrale Steuerung der IT-Ausstattung im Amt für

Schule und Bildung. So haben die Schulen bisher ihre Bedarfe unmittelbar an die regio iT gemeldet, die den Schulen einen Vorschlag unterbreitet und die Ausstattung bereitgestellt hat. Zwar hat die regio iT Warenkörbe definiert, diese richteten sich bisher aber nicht an den Anforderungen des Schulträgers aus.

Aufgrund dieses Vorgehens besteht beim Schulträger bisher keine Kenntnis darüber, welche Schule über welche IT-Ausstattung verfügt. Daher hat er das Beschaffungsverfahren vor einigen Monaten umgestellt und kann den Ausstattungsprozess jetzt aktiv beeinflussen. Über Gerätezuwächse ist der Oberbergische Kreis nun informiert, nicht aber über Geräteabgänge. Der Ausstattungsstand bleibt für den beschaffenden Schulträger weiterhin intransparent.

Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, auch in Bezug auf den IT-Support, ist daher zunächst nicht möglich. Der Oberbergische Kreis bemüht sich derzeit durch intensive Gespräche mit den einzelnen Schulen um mehr Transparenz. Ziel ist ein vollständiger Überblick über die IT-Ausstattung an den Schulen, um auch hier einen wirtschaftlichen IT-Betrieb ermöglichen zu können.

Im Hinblick auf die IT-Sicherheit an den Schulen ist die Situation ähnlich schwierig. Bekannt ist dem Schulträger, dass die regio iT für die Geräte der Schulverwaltung die Sicherheitsstandards der Kernverwaltung ansetzt. Hier ist auch der Informationssicherheitsbeauftragte involviert. Für das pädagogische Netz gibt es keine Maßgaben des Oberbergischen Kreises, daher werden die Vorgaben der regio iT umgesetzt. Hier verfügt der Schulträger bisher nur über rudimentäre Informationen.

Ein systematischer Informationsaustausch zwischen Schule und Schulträger ist beim Oberbergischen Kreis grundsätzlich gewährleistet. Es gibt regelmäßig und auch anlassbezogen Abstimmungsgespräche mit den jeweiligen Schulleitungen, den Medienbeauftragten und dem Schulträger. Zusätzlich findet jährlich das sogenannte Jahresbilanzgespräch statt, an dem auch die regio iT und das Liegenschaftsamt teilnehmen. Einen schulübergreifenden Austausch, z.B. zur Harmonisierung der IT-Ausstattung, gibt es bisher nicht.

→ **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte sich in Zusammenarbeit mit den Schulen schnellstmöglich einen Überblick über die IT-Ausstattung an den Schulen verschaffen und sicherstellen, dass er über Veränderungen informiert wird. Auf dieser Grundlage sollte er sicherstellen, dass sich die IT-Ausstattung nach den Festlegungen im Medienentwicklungsplan richtet und die Schul-IT wirtschaftlich betrieben werden kann.

→ **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte gemeinsam mit dem IT-Dienstleister und den Schulen Standards für die IT-Sicherheit setzen. Zudem sollte er zur weiteren Harmonisierung der IT-Ausstattung Abstimmungsgespräche mit allen Schulen initiieren.

## 3.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>IT-Profil</b>					
F1	Der Oberbergische Kreis hat gute Grundlagen für eine strategische und zielgerichtete Steuerung geschaffen. Es fehlt lediglich an einem systematischen Berichtswesen an den Verwaltungsvorstand. Die Wirkung der IT-Steuerung wird zudem noch durch die fusionsbedingten Überleitungsverträge des Hauptdienstleisters eingeschränkt. Perspektivisch sind die Rahmenbedingungen für den Oberbergischen Kreis noch besser.	114	E1	Der Oberbergische Kreis sollte ein unterjähriges Controlling etablieren, um IT-Belange laufend in Entscheidungsprozessen, insbesondere im Zusammenhang mit der digitalen Transformation, berücksichtigen zu können.	115
F2	Der Oberbergische Kreis kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Im Hinblick auf die erforderliche Umsetzung des OZG bietet die Projektplanung des Oberbergischen Kreises Konkretisierungsmöglichkeiten.	128	E2	Der Oberbergische Kreis sollte weiterhin darauf hinarbeiten, für mehr Antragsverfahren strukturierte Datensätze zu erhalten. Zudem sollte er seine Priorisierungs-Datei weiter konkretisieren. Er sollte basierend auf den bisherigen Erfahrungen und unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen eine verbindliche Umsetzungsplanung (Roadmap) festschreiben.	130
F3	Der Oberbergische Kreis führt aktuell einen elektronischen Rechnungsbearbeitungsprozess ein. Es bestehen dennoch konkrete Ansatzpunkte, den Prozess durch zusätzliche technische Unterstützung effizienter zu gestalten.	131	E3	Der Oberbergische Kreis sollte, wie geplant, darauf hinwirken, manuelle Tätigkeiten durch zusätzliche IT-Unterstützung zu reduzieren. Hierzu sollte er vorrangig die Möglichkeiten der optischen Texterkennung und der automatisierten Datenergänzung nutzen.	133
F4	Der Oberbergische Kreis hat begonnen ein systematisches Prozessmanagement aufzubauen. Aktuell kann das Prozessmanagement den Ansprüchen der digitalen Transformation noch nicht in vollem Umfang gerecht werden.	135	E4	Der Oberbergische Kreis sollte dem geplanten Aufbau eines systematischen Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen und eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für sein Prozessmanagement beschließen. In diesem Zusammenhang sollte der Oberbergische Kreis seine Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren. Auf dieser Grundlage sollte der Oberbergische Kreis seinen Personalbedarf für die Aufgabe des Prozessmanagements bemessen und einen verbindlichen Rahmen für die Prozessaufnahmen etablieren.	137

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Sicherheitsstrukturen des Oberbergischen weisen konzeptionelle Defizite in der Notfallvorsorge und im IT-Sicherheitsmanagement auf.	138	E5	Der Oberbergische Kreis sollte seine bereits begonnenen Aktivitäten fortführen und insbesondere umfassende Konzepte für die Bereiche Notfallvorsorge, IT-Sicherheitsmanagement und Datensicherung erstellen.	140
F6	Die örtliche IT-Prüfung des Oberbergischen Kreises kann aktuell nur die notwendigen Prüfhandlungen absichern. Für eine systematische örtliche IT-Prüfung sind die Rahmenbedingungen im Oberbergischen Kreis optimierungsbedürftig. Neben der IT-Prüfung könnten weitere Fachprüfungen durch den Einsatz von Fachverfahren effizienter gestaltet werden.	141	E6.1	Der Oberbergische Kreis sollte eine IT-Prüfstrategie entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte er eine Personalbemessung durchführen und Anforderungen an die fachliche Qualifikation der IT-Prüfenden beschreiben.	143
			E6.2	Der Oberbergische Kreis sollte in Zusammenarbeit mit dem IT-Dienstleister sicherstellen, dass alle prüfungsrelevanten Datensätze digital verfügbar sind und über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können.	144
<b>IT an Schulen</b>					
F7	Der Oberbergische Kreis ist erst seit kurzem regelmäßig in die operative Beschaffung von Schul-IT eingebunden. Als Folge davon bestehen derzeit noch Defizite, die die Prozesssteuerung und die Informationen zur Ausstattungssituation betreffen.	145	E7.1	Der Oberbergische Kreis sollte sich in Zusammenarbeit mit den Schulen schnellstmöglich einen Überblick über die IT-Ausstattung an den Schulen verschaffen und sicherstellen, dass er über Veränderungen informiert wird. Auf dieser Grundlage sollte er sicherstellen, dass sich die IT-Ausstattung nach den Festlegungen im Medienentwicklungsplan richtet und die Schul-IT wirtschaftlich betrieben werden kann.	147
			E7.2	Der Oberbergische Kreis sollte gemeinsam mit dem IT-Dienstleister und den Schulen Standards für die IT-Sicherheit setzen. Zudem sollte er zur weiteren Harmonisierung der IT-Ausstattung Abstimmungsgespräche mit allen Schulen initiieren.	147

## 4. Hilfe zur Erziehung

### 4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des **Oberbergischen Kreises** 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 Oberbergische Kreis weist 2020 im Vergleich zu den anderen Kreisen den höchsten **Fehlbetrag** Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre auf. Ursächlich sind vor allem die hohen **Fallzahlen** und die überdurchschnittlichen **Aufwendungen je Hilfefall**, die sich belastend auswirken.

Auch der hohe Anteil ambulanter Hilfefälle mildert den Fehlbetrag nicht. Die vergleichsweise hohe **Falldichte** in vielen Hilfearten, insbesondere im stationären Bereich, führt zudem zu den höchsten **einwohnerbezogenen Aufwendungen**.

Unter dem Leitbild „Lebenswertes Oberbergisches Land“ hat der Oberbergische Kreis in den einzelnen Handlungsfeldern strategische Ziele für das Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung beschrieben, aus denen der Kreis operative Ziele und erste Maßnahmen entwickelt hat. Das bildet eine gute Grundlage für die Gesamtsteuerung des Kreisjugendamtes.

Um die Hilfen zur Erziehung wirkungsorientiert und auch wirtschaftlich steuern zu können, sollte der Oberbergische Kreis zeitnah seine Controlling-Tätigkeiten ausbauen. Die Maßnahmen im Rahmen des **Finanz- und Fachcontrollings** bilden zwar eine gute Basis. Die Erweiterung der Kennzahlen mit formulierten Zielwerten, die das Controlling regelmäßig auswertet und analysiert, um bei Abweichungen zeitnah Maßnahmen zu entwickeln, würde die Steuerung aber deutlich aufwerten und auch die Wirtschaftlichkeit mehr in den Fokus nehmen.

Im Rahmen einer **Organisationsuntersuchung** hat das Kreisjugendamt für den Arbeitsbereich Hilfen zur Erziehung Standards und Abläufe in Handbüchern hinterlegt. Darüber hinaus regelt die Verfahrensordnung zum Einleiten von Hilfen noch diverse Wirtschaftlichkeitsaspekte und individuelle Besonderheiten zum Verfahrensablauf. Die dargestellten Abläufe sind grundsätzlich gut geeignet, um die **Fallsteuerung** und Fallbearbeitung sowie den Ablauf des Hilfeplanverfahrens sachgemäß, einheitlich und rechtmäßig umzusetzen. Mit zusätzlichen Komponenten, wie z.B. der Festlegung von Obergrenzen in Bezug auf die zu gewährenden Fachleistungsstunden für alle ambulanten Hilfearten könnte der Oberbergische Kreis das Verfahren noch wirtschaftlicher gestalten.

Allerdings setzt der Oberbergische Kreis die guten **Verfahrensstandards** noch nicht vollumfänglich in der Praxis um. Nach Einschätzung des Kreisjugendamtes fehlen hierfür noch die notwendigen Personalressourcen. Die aktuelle Fallsteuerung spiegelt sich auch in der hohen Falldichte wieder.

Insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Falldichte und der überdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall sollte der Oberbergische Kreis die vorhandenen Verfahrensstandards zeitnah vollumfänglich in der Praxis umsetzen und seine Controlling-Tätigkeiten dringend ausbauen. Auch wenn das Kreisjugendamt aktuell noch nicht die durch das externe Gutachten ermittelten Personalressourcen vorhält, sollte der Kreis versuchen, die neu zu installierenden Hilfefälle gemäß den aktuellsten Standards zu bearbeiten.

## 4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## 4.3 Strukturen

- Grundsätzlich sind die betrachteten soziostrukturellen Rahmenbedingungen im Oberbergischen Kreis durchschnittlich. Besondere Belastungsmerkmale in Bezug auf die Hilfen zur Erziehung sind nicht zu erkennen. Das Kreisjugendamt beschreibt jedoch besondere, individuelle Strukturen im Zuständigkeitsgebiet, die sich entsprechend belastend auf die Hilfen zur Erziehung auswirken.

### Strukturen im Oberbergischen Kreis

Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	153.062
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	32.673
Anzahl vom Kreisjugendamt betreute Kommunen	9
Anzahl Kommunen im Kreis	13
Gebietsfläche des Kreises in ha	91.885

### Strukturen der Kreise mit Kreisjugendamt in NRW 2020

	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	153.062	52.975	100.926	140.251	160.480	246.398	27
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	32.673	10.788	20.367	29.008	33.942	53.940	27
Anzahl vom Kreisjugendamt betreute Kommunen	9	3	7	9	11	20	27
Anzahl Kommunen im Kreis	13	7	10	11	15	24	27
Gebietsfläche des Kreises in ha	91.885	43.732	70.952	111.204	124.651	196.017	27

Der Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes umfasst neun der dreizehn kreisangehörigen Kommunen. Hierzu zählen Bergneustadt, Engelskirchen, Hückeswagen, Lindlar, Marienheide, Morsbach, Nümbrecht, Reichshof und Waldbröl. Die anderen kreisangehörigen Kommunen (Gummersbach, Radevormwald, Wiehl und Wipperfürth) haben jeweils eigene Jugendämter. Damit bildet der **Oberbergische Kreis** im interkommunalen Vergleich bei der Anzahl der vom Kreisjugendamt betreuten Kommunen den Median.

Mit einer Gebietsfläche von rd. 92.000 Hektar gehört der Oberbergische Kreis zur Hälfte der Vergleichskreise mit einer kleineren 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 ein Jugendamt ggf. organisatorisch mit dezentraler Unterbringung des ASD begegnen. Eine Belastung für ein Kreisjugendamt kann auch vorliegen, wenn ein Kreis nur für wenige Kommunen als Kreisjugendamt zuständig ist und diese zusätzlich weit voneinander entfernt liegen. Die Gebietsfläche beeinflusst somit die Steuerung der Hilfen und der präventiven Angebote, da bei großen Flächen häufiger auch heterogene Strukturen anzutreffen sind.

Da der Oberbergische Kreis eine unterdurchschnittliche Gebietsfläche hat und auch für viele Kommunen im Kreis zuständig ist, besteht keine nennenswerte Auswirkung auf die Jugendhilfe durch die Fläche des Kreises oder die Lage der Kommunen. Weitere Informationen zum Umgang mit den Strukturen im Kreis finden sich im Kapitel „Umgang mit den Strukturen“.

Der Oberbergische Kreis hat 2020/2021 gemeinsam mit einer Forschungsgruppe des Universitätsklinikums Bonn die Covid-19 Epidemiologie analysiert. Dabei hat die Forschungsgruppe festgestellt, dass das Infektionsgeschehen innerhalb der einzelnen Gemeinden entsprechend der Siedlungsstruktur unterschiedlich ist. Innerhalb der einzelnen Gemeinden konnten dabei besonders betroffene Siedlungsblöcke identifiziert werden. Anhand des Deprivationsindex hat die Forschungsgruppe hierbei nachteilige regionale sozioökonomische Unterschiede auf verschiedenen räumlichen Ebenen abgebildet, um die regionalen Unterschiede in der Gesundheit zu erklären.

Der Index wird nach den Aussagen des Oberbergischen Kreises für die Nutzung in der Forschung und Gesundheitsberichterstattung des Bundes und der Länder bereitgestellt und soll dazu beitragen, neue Datenquellen für die Analyse des Zusammenhangs von sozialer Ungleichheit und Gesundheit zu erschließen. In wie weit sich dieser Index auch auf die Hilfen zur Erziehung auswirkt, lässt sich im Rahmen der Prüfung nicht analysieren.

### **Soziostrukturelle Rahmenbedingungen**

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

Dennoch können soziostrukturelle Rahmenbedingungen die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Der Oberbergische Kreis ist dem Jugendamtstyp drei und der Belastungsklasse vier nach der Statistik der AKJ TU<sup>17</sup> Dortmund zugeordnet. Der Jugendamtstyp drei stellt die Zusammenfassung der Kreisjugendämter dar. Die Belastungsklasse gibt aufgrund eines errechneten Indexes einen Hinweis zur Kinderarmut. Insgesamt betrachtet ist die Kinderarmut innerhalb der Kreise nicht sehr ausgeprägt. Der Oberbergische Kreis gehört mit der Belastungsklasse vier zu den 25 von 27<sup>18</sup> Kreisen, die im Vergleich mit den anderen Jugendamtsbezirken eine sehr geringe Kinderarmut ausweisen.

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

<sup>17</sup> Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

<sup>18</sup> In zwei Kreise ist eine geringe Kinderarmut (Belastungsklasse 3) festzustellen.

### Soziostrukturelle Rahmenbedingungen im Jahr 2020

Kennzahlen	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	21,35	18,41	19,63	20,37	21,14	22,02	27
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahre bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent	2,70	1,00	1,70	2,20	2,55	4,30	27
Anteil Alleinerziehende an den Bedarfsgemeinschaften SGB II in Prozent	17,72	16,66	17,96	19,06	19,86	22,25	27
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent	3,63	3,29	4,26	4,82	5,40	7,18	27

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

Die gpaNRW bildet im Rahmen dieser Prüfung verschiedene Kennzahlen mit Bezug auf die Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren ab. Vor diesem Hintergrund wird daher zunächst der Anteil dieser Altersgruppe an der Gesamtbevölkerung untersucht. Im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes lebten zum 31. Dezember 2020 insgesamt 153.062 Einwohner, davon 32.673 Einwohner unter 21 Jahre. Damit ist das Kreisjugendamt das größte Jugendamt im Oberbergischen Kreis.

Der Anteil an Jugendeinwohnern an der Gesamtbevölkerung liegt im Oberbergischen Kreis im interkommunalen Vergleich höher als bei drei Viertel der Vergleichskreisjugendämter. Lediglich vier Vergleichskreise weisen einen höheren Anteil aus.

Über eine eigene Einwohnerprognose oder eine Bestandsaufnahme der Entwicklung der Jugendeinwohner verfügt das Kreisjugendamt nicht. Der Oberbergische Kreis hält jedoch eine eigene abgeschottete Statistikstelle für die gesamte Kreisverwaltung vor. Die Prognose von IT.NRW weist eine leicht sinkende Tendenz auf. Hierzu hat der Oberbergische Kreis jedoch angemerkt, dass sie jährlich ca. 2.000 Geburten im Zuständigkeitsbereich verzeichnen und sich die Tendenz von IT.NRW möglicherweise noch umkehrt.

Inwieweit sich dieser Trend auf die Hilfen zur Erziehung auswirken wird, ist nicht absehbar. Bereits jetzt hat der Oberbergische Kreis eine hohe Falldichte<sup>19</sup>.

#### Hinweis:

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

<sup>19</sup> Vgl. Kapitel „4.7.1.4 - Falldichte“

## Jugendarbeitslosenquote

Jugendarbeitslosigkeit kann zu vermehrten Unterstützungsleistungen durch das Jugendamt führen. Arbeitslosigkeit in Verbindung mit Perspektivlosigkeit und Geldmangel kann zu Defiziten führen, die Hilfe zur Erziehung erforderlich machen. Die Jugendarbeitslosenquote ist im Oberbergischen Kreis mit insgesamt rund 2,7 Prozent vergleichsweise hoch. Das kann sich auf die Hilfen zur Erziehung belastend auswirken. Allerdings betrifft die Jugendarbeitslosenquote lediglich die über 15-Jährigen und somit nur einen geringen Anteil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen ist.

## Anteil Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II

Die größte Hilfeempfängergruppe der HzE-Leistungen sind die Alleinerziehenden. Die Quote der Alleinerziehenden, die eine Hilfe zur Erziehung erhalten und gleichzeitig Transferleistungen beziehen, liegt bei 67 Prozent<sup>20</sup>. Sowohl ambulante als auch stationäre Hilfen werden vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen. Wirtschaftliche Einschränkungen mit eventuell hieraus resultierenden Defiziten an der sozialen Teilhabe können somit zu erhöhten Eskalationsstufen im familiären Umfeld führen.

Der Oberbergische Kreis hat einen geringen Anteil an Alleinerziehenden in Bedarfsgemeinschaften SGB II. Das kann sich entlastend auf Leistungserbringung der Hilfen zur Erziehung auswirken.

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

Auch der Anteil an Schulabgängern, die ohne Abschluss die allgemeinbildenden Schulen im Oberbergischen Kreis verlassen, ist deutlich niedriger als bei den Vergleichskreisen. Belastende Faktoren sind somit nicht gegeben.

### 4.3.1 Umgang mit den Strukturen

Dem **Oberbergischen Kreis** sind die soziostrukturellen Rahmenbedingungen grundsätzlich bekannt. Es erfolgen jedoch keine jährlichen Auswertungen in der oben dargestellten Ausprägung. Für die Erstellung des Kinder- und Jugendförderplanes<sup>21</sup> bereitet der Oberbergische Kreis die strukturellen Daten, wie z.B. die Bevölkerungsentwicklung im Zuständigkeitsbereich oder die Zu- und Fortzüge für die einzelnen Kommunen auf und bezieht diese in die Planungen entsprechend ein. Zudem erstellt das Kreisjugendamt alle zwei Jahre einen umfassenden Jahresbericht, der auch die Bevölkerungsdaten der Kommunen im Zuständigkeitsbereich enthält. Diese Zwei-Jahres-Berichte liefern Informationen zu den einzelnen Aufgabengebieten des Kreisjugendamtes und geben einen Überblick über aktuelle Entwicklungen in der Jugendhilfe<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> LWL: HzE-Bericht 2021, S. 8, Stand Oktober 2021

<sup>21</sup> Der letzte Kinder- und Jugendförderplan ist für die Jahre 2015 bis 2019 erstellt worden. Aufgrund der seit Anfang 2020 pandemischen Entwicklung und der damit einhergehenden Problematiken konnte dieser bisher noch nicht aktualisiert werden.

<sup>22</sup> vgl. hierzu Kapitel „4.4.4 - Fachcontrolling“

Das Kreisjugendamt beschreibt u.a. eine geringe Anzahl von Kinderarztpraxen (fünf Praxen für neun Kommunen) und die ÖPNV-Anbindung als belastende Faktoren, die für alle betreuten Kommunen gleichermaßen gilt. Durch die geringe Anzahl an Kinderärzten stehen beispielsweise weniger Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für die Frühen Hilfen zur Verfügung, was die Zusammenarbeit im Gesundheitswesen auch in Bezug auf den Kinderschutz erschwert.

Die Arbeit des Allgemeinen Sozialen Dienstes ist nach Sozialräumen (vier unterschiedliche Regionalteams<sup>23</sup>) ausgerichtet. Durch die enge Vernetzung der Fachkräfte vor Ort kennt das Kreisjugendamt die einzelnen Problemlagen in den Kommunen vor Ort. Als individuelle örtliche Besonderheiten beschreibt das Kreisjugendamt beispielsweise eine hohe Migration in den Kommunen Bergneustadt, Hückeswagen und Waldbröl. Aber auch das Frauenhaus und die psychiatrische Klinik in Marienheide, oder das Randgebiet Morsbach mit einer schlechten ÖPNV-Anbindung zählt das Kreisjugendamt als belastende Faktoren auf. Entsprechend den beschriebenen Besonderheiten und Belastungen hat das Kreisjugendamt konkrete Maßnahmen ergriffen, um mit passgenauen Angeboten möglichst frühzeitig, aber auch konstant niedrigschwellige Hilfestellung anbieten zu können. Hierzu zählen beispielsweise die Nachbarschaftsbüros oder das Programm „Hippy & Ostapje“. Vertiefende Informationen zur Prävention werden im folgenden Kapitel beschrieben.

#### 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 Oberbergische Kreis hat viele bedarfsgerechte Angebote für alle Altersklassen. Die Koordination läuft über die Jugendhilfeplanung. Ein schriftliches Gesamtkonzept ist noch nicht vorhanden.

*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 **Oberbergische Kreis** hält eine Vielzahl von bedarfsgerechten und präventiven Angeboten vor. Diese sind auf die unterschiedlichen und individuellen Besonderheiten, aber auch auf die vorhandenen Strukturen der Kommunen im Zuständigkeitsgebiet ausgerichtet.

Ein wichtiger Baustein der Prävention sind dabei die „Frühen Hilfen“. Zielgruppe dieser Präventionsangebote sind werdende und junge Familien, sowie deren Kinder von null bis drei Jahren. Bereits durch die Installation der Familienhebammen, aber auch durch den Babybegüßungs-

<sup>23</sup> vgl. hierzu Kapitel „4.4.1 - Organisation“

dienst weist das Kreisjugendamt frühzeitig im direkten Kontakt zu den Familien auf niederschwellige Angebote, wie z.B. Eltern-Kind-Cafés hin. Zusätzlich können die Fachkräfte bei Bedarf direkt Unterstützung und Hilfe in verschiedenen Lebenslagen anbieten.

Aber auch für Familien mit älteren Kindern und Jugendlichen gibt es im Oberbergischen Kreis viele Angebote und Einzelmaßnahmen, wie z.B.:

- das Eltern-Paten-Projekt,
- Programm „Hippy & Opstapje“<sup>24</sup>,
- die offene und mobile Kinder- und Jugendarbeit,
- die Babybedenkzeit,
- unterschiedliche Präventionstheaterstücke oder
- die Oberbergische Medieninitiative.

Im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets (BuT)<sup>25</sup> hat der Oberbergische Kreis bis zum 31. Dezember 2020 in allen Kommunen innerhalb des Kreises die „strukturierende Schulsozialarbeit“ nach einem sozialräumlichen Konzept umgesetzt. Das Konzept hat die gute Zusammenarbeit zwischen Jugendhilfe und Schule, aber auch zwischen den einzelnen Jugendämtern gefördert. An allen Schulen des Kreises unterstützten demnach Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen die Schülerinnen und Schüler, die Lehrenden sowie die Eltern. Die Angebote waren niederschwellig und reichten von individueller Beratung in schwierigen Lebenslagen bis hin zur Unterstützung bei Lernschwierigkeiten. Das Konzept enthielt Frühwarnsysteme zum Thema Schulverweigerung, fehlende Elternunterstützung im Elementarbereich, aber auch in Bezug auf Kindeswohlgefährdung. Das Kreisjugendamt hat hierzu angemerkt, dass insbesondere dieses Konzept zu einem spürbaren Rückgang der Meldungen gem. § 8a SGB VIII geführt hat.

Mit der Änderung der finanziellen Modalitäten des Landes NRW liegt die alleinige Zuständigkeit nun mehr im Bereich des Bildungsbüros. Im Rahmen neuer Förderrichtlinien bietet der Kreis als Konzept den „koordinierenden Kinderschutz an Schulen“ an. In der Zusammenarbeit mit einem Träger hält der Oberbergische Kreis in den Sozialräumen von vier Kommunen die Schulsozialarbeit vor. Der Fokus liegt aufgrund der neuen Richtlinien nun im Bereich des Kinderschutzes (Schulung, Sensibilisierung der Lehrkräfte, bedarfsgerechte Betreuung aller Schulen),

Zusätzlich gibt es im Oberbergischen Kreis zwölf Jugendzentren inkl. Streetworker mit kommunal individuellen Angeboten und vier Beratungsstellen<sup>26</sup>. Eine weitere Beratungsstelle befindet sich gerade im Aufbau.

Regelmäßig nimmt das Kreisjugendamt an diversen Arbeitskreisen teil, in denen sich alle kreisangehörigen Jugendämter abstimmen. Hierzu zählen beispielsweise die Arbeitskreise der

<sup>24</sup> spezielles Ein-Jahres-Programm für Familien mit Migrationshintergrund, bis Schuleintritt

<sup>25</sup> Förderprogramm für Schulsozialarbeit des Landes Nordrhein-Westfalen

<sup>26</sup> Eine Beratungsstelle ist in Trägerschaft des Oberbergischen Kreises.

Amtsleitungen, der ASD-Leitungen, der Jugendhilfeplanerinnen und -planer oder der Arbeitskreis (AK) „Frühe Hilfen“. Die gute Zusammenarbeit der Jugendämter zeigt sich auch in gemeinsamen Präventionsprojekten<sup>27</sup> oder in gemeinsam durchgeführten Fachtagungen.

Alle durch den Oberbergischen Kreis geförderten Präventionsangebote koordiniert die Jugendpflege. Die vielen unterschiedlichen Angebote sind bisher jedoch noch nicht in einem Gesamtpräventionskonzept verschriftlicht. Seit 2021 nimmt das Kreisjugendamt am Landesprogramm „kinderstark - NRW schafft Chancen“ teil, um u.a. eine kommunale Gesamtstrategie im Rahmen der Prävention aufzubauen und umzusetzen. Die Teilnahme an dem Programm und die Umsetzung einer Gesamtstrategie bewertet die gpaNRW positiv.

→ **Empfehlung**

Wie geplant sollte das Kreisjugendamt mit Hilfe des Programms „kinderstark – NRW schafft Chancen“ ein Gesamtkonzept für Prävention erstellen.

## 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

- Das Jugendamt des Oberbergischen Kreises hat eine klare organisatorische Struktur. Im Nachgang zur Organisationsuntersuchung plant der Oberbergische Kreis Veränderungen, die die gpaNRW hier nicht abschließend bewerten kann.

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

Das Kreisjugendamt im **Oberbergischen Kreis** ist dem Dezernat II „Gesundheit, Jugend, Soziales“ zugeordnet und gliedert sich aktuell in folgende Abteilungen:

- 51/1 Wirtschaftliche Erziehungshilfe,
- 51/2 Sozialpädagogische Aufgaben,
- 51/3 Betreuungsstelle,
- 51/4 Psychologische Beratungsstelle,
- 51/5 Ambulante Familienhilfe,
- 51/6 Amtsvormundschaften, Amtspflegschaften, Beistandschaften, Unterhaltsvorschussleistungen und

<sup>27</sup> Kampagne „Gewaltfreie Erziehung“ oder Projektsteuerung „Spezialisierte Beratung bei sexueller Gewalt“

- 51/7 Tagesbetreuung für Kinder.

Die Hilfen zur Erziehung erbringt im Oberbergischen Kreis der Allgemeine Soziale Dienst (ASD). Dieser ist in der Abteilung „51/2 Sozialpädagogische Aufgaben“ verortet und sozialräumlich organisiert. Insgesamt gibt es vier Regionalteams<sup>28</sup>, die jeweils für zwei oder drei kreisangehörige Kommunen zuständig sind. Jedes Team hat eine Teamleitung. Innerhalb der jeweiligen Teams erfolgt eine weitere bezirkliche Einteilung nach Straßennamen. Zudem hält jedes Team Fachkräfte vor, die auf bestimmte Aufgaben spezialisiert sind, wie z.B. Pflegekinderdienst<sup>29</sup>, § 35a-Hilfen oder auch unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA). Darüber hinaus hat der Oberbergische Kreis auch einen eigenen ambulanten Dienst (Allgemeine Familienhilfe - AFH), installiert.

Der ASD ist zentral in Gummersbach untergebracht. In den Zuständigkeitskommunen gibt es zusätzlich ein Büro, in dem der ASD regelmäßig zu festen Gesprächszeiten, aber auch anlassbezogen, anwesend ist.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) ist der Abteilung „51/1 Wirtschaftliche Erziehungshilfe“ zugeordnet und sitzt ebenfalls zentral im Kreishaus Gummersbach. Die Sachbearbeitung erfolgt hier nach einer klassischen Buchstabenaufteilung, wobei es die Spezialisierung im Bereich des Rechnungswesens, der Hilfen nach § 35a SGB VIII sowie für Kostenbeiträge und Versicherungen gibt.

Die Jugendhilfeplanung ist als Stabsstelle bei der Kreisjugendamtsleitung installiert.

Die ASD-Leitung hat die uneingeschränkte Fach- und Dienstaufsicht über alle ASD-Kräfte. Neben den regelmäßigen Dienstbesprechungen innerhalb der jeweiligen Teams mit der Teamleitung (wöchentlich), tauschen sich auch die Teamleitungen untereinander aus. Zudem gibt es zweimal im Monat eine Besprechung zwischen den Teamleitungen und der ASD-Leitung.

Nach Einschätzung des Kreisjugendamtes dienen die regelmäßigen Besprechungen zur Unterstützung der Kommunikations- und Haltungskultur. So will man gewährleisten, dass die einzelnen Teams schnell und vollumfänglich über aktuelle Sachverhalte und Themen informiert sind. Rechtliche Änderungen, Verfahrensänderungen, aktuelle Richtlinien verschickt das Kreisjugendamt zusätzlich per Mail an alle Fachkräfte.

Aufgrund einer Empfehlung im externen Organisationsgutachten verändert das Kreisjugendamt zukünftig die Aufbaustruktur. Geplant ist u.a. die Einrichtung eines Spezialdienstes Pflegekinderdienst, der dann allerdings nicht für die Hilfeplanung, sondern nur noch für die Akquise, Betreuung und Fortbildung der Pflegeeltern zuständig ist. Zum Zeitpunkt der Prüfung hat der Oberbergische Kreis die Aufbaustruktur jedoch noch nicht vollumfänglich verändert, so dass hier eine etwaige neue Konstellation seitens der gpaNRW nicht beurteilt werden kann.

<sup>28</sup> Mitte: Bergneustadt und Marienheide, Ost: Morsbach und Reichshof, Süd: Nümbrecht und Waldbröl, West: Engelskirchen, Hückeswagen und Lindlar

<sup>29</sup> Im Rahmen der Umorganisation richtet der Oberbergische Kreis den PKD neu aus. Dieser ist dann wieder ein eigenständig eingerichteter Dienst. Vgl. hierzu auch Kapitel „4.7.1.3 - Vollzeitpflege“.



#### 4.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

- Der Oberbergische Kreis hat gemeinsam mit dem Kreistag das Leitbild „Lebenswertes Oberbergisches Land“ entwickelt. In den einzelnen Handlungsfeldern sind auch strategische Ziele für das Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung beschrieben, aus denen der Kreis operative Ziele und erste Maßnahmen entwickelt hat. Das bildet grundsätzlich eine gute Grundlage für die Gesamtsteuerung des Kreisjugendamtes.

*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.*

2016 hat der Kreistag die in 2011 unter der Überschrift „Lebenswertes Oberbergische Land“ beschlossenen strategischen Ziele für den **Oberbergischen Kreis** neu festgelegt. Dabei hat der Kreis zehn verschiedene strategische Ziele abstrakt formuliert und über sogenannte „Handlungsfelder“ näher beschrieben. Die Ziele bilden zusammen mit einer Präambel und den Handlungsfeldern die „Zielplanung für den Oberbergischen Kreis“.

Für den Bereich Jugend gibt es kein separates, eigenes strategisches Ziel. In den unterschiedlichen Leitziele sind jedoch Handlungsfelder normiert, die sich schwerpunktmäßig auf das Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung beziehen. Hierzu zählen beispielsweise:

- Förderung elterlicher Erziehungskompetenz,
- passgenaue Erziehungshilfe für junge Menschen,
- Inklusion/Integration und
- präventive Jugendarbeit.

Hieraus hat die Verwaltung konkrete Ziele und Maßnahmen auf Produktebene entwickelt, die für das Produkt „1.06.03 Individuelle Hilfen für junge Menschen/Familien“ im Haushaltsplan formuliert und hier nun exemplarisch in Auszügen genannt werden:

- Im Interesse einer fachlichen, wirtschaftlichen und bedarfsorientierten Leistungserbringung werden Hilfen rechtmäßig und rechtzeitig angeboten, geplant und durchgeführt.
- Alle Hilfen sind gekennzeichnet durch ihren ganzheitlichen, system-, lebenswelt- und alltagsorientierten Ansatz. Die Adressaten werden dabei unterstützt, ihr Leben eigen- und selbstständig zu gestalten. Alle Hilfen orientieren sich an dem Grundsatz, die Selbsthilfekräfte, Ressourcen und Kompetenzen der Zielgruppe zu stabilisieren, zu stärken und aufzubauen und eine Veränderung der festgestellten unterstützungsbedürftigen Lebenssituation zu erreichen.
- Sofern eine familienersetzende Hilfe einzuleiten ist, soll die Unterbringung in einer Vollzeitpflegestelle Vorrang vor der Unterbringung in einer Heimeinrichtung haben.

- Die Anzahl der Vollzeitpflegestellen soll ausgebaut werden. Pflegeeltern sollen durchgehend qualifiziert und fachlich begleitet werden.

Der Haushaltsplan bildet dabei neben der Gesamtanzahl der Hilfefälle, auch erste Kennzahlen ab, wie z.B. „Anteil der Vollzeitpflege in Prozent“ und „Anteil ambulanter Hilfen zur Erziehung in Prozent“<sup>30</sup>.

Derzeit plant das Kreisjugendamt diverse Neuerungen und Erweiterungen, wie z.B. die Erweiterung des bestehenden Finanz- und Fachcontrollings, das sowohl die fachlichen Ziele als auch die finanziellen Ressourcen, aber auch die Umsetzung der bereits entwickelten Verfahrensstandards, überwachen soll.

#### 4.4.3 Finanzcontrolling

##### → Feststellung

Die bisherigen Controlling-Maßnahmen im Oberbergischen Kreis bilden grundsätzlich einen guten Einstieg in ein umfassendes produktorientiertes Finanzcontrolling. Die Auswertungen der vorhandenen Kennzahlen nutzt der Kreis noch nicht zur Steuerung.

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

Das Kreisjugendamt des **Oberbergischen Kreises** hat bisher noch kein umfassendes produktorientiertes Finanzcontrolling mit aussagekräftigen und steuerungsrelevanten Kennzahlen, die eine Steuerung unter wirtschaftlichen Aspekten in der Praxis erleichtern würden, installiert. Für das Finanzcontrolling hat das Kreisjugendamt zwar eine Stabsstelle<sup>31</sup> eingerichtet, die Controlling-Tätigkeiten beschränken sich aber aktuell aufgrund einer hohen Personalvakanz<sup>32</sup> im ASD auf eine reine Budgetüberwachung und -kontrolle.

Das Kreisjugendamt wertet monatlich die Fallzahlen (kreisweit und bezogen auf die vier Regionalteams) aus. Ab dem zweiten Halbjahr bereitet der Oberbergische Kreis zusätzlich die Auf-

<sup>30</sup> Die hierzu formulierten Ziele werden noch nicht zu Steuerungszwecken ausgewertet oder überprüft. Weitere Ausführungen hierzu finden sich im Kapitel „4.4.3 Finanzcontrolling“.

<sup>31</sup> Stabsstelle Finanzcontrolling ist bei der Amtsleitung angesiedelt.

<sup>32</sup> vgl. Kapitel „4.6 - Personaleinsatz“

wands- und Ertragsentwicklung auf Kreisebene auf und verschriftlicht die Ergebnisse in Berichten für die Abteilungsleitungen. Soll/Ist-Vergleiche oder Auswertungen bezogen auf die einzelnen Zuständigkeitskommunen erfolgen noch nicht.

Darüber hinaus gibt es quartalsweise Berichte zur mittelfristigen Zielerreichung der stationären Kosten. Hierfür hat der Kreis das Ziel fixiert, dass der Anteil der Aufwendungen für die stationären Hilfen bei max. 65 Prozent der Gesamtaufwendungen liegen soll. Die Auswertungen erfolgen für den gesamten Zuständigkeitsbereich, aber auch getrennt nach den einzelnen Bezirken.

Wie bereits im Kapitel „4.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie“ beschrieben, hat der Oberbergische Kreis bereits Kennzahlen im Haushalt abgebildet (Anteil der Vollzeitpflegen, Anteil ambulanter Hilfen). Auch für diese hat das Kreisjugendamt auskunftsgemäß interne Zielwerte festgelegt.

Aktuell überprüft der Oberbergische Kreis jedoch nicht, ob er die festgelegten Ziele erreicht hat. Die Auswertung der Zielwerte nimmt das Kreisjugendamt lediglich als Information wahr, die zu keinen Aufträgen oder weiteren Maßnahmen führen.

Insgesamt betrachtet bilden die bisherigen Maßnahmen aber einen guten Einstieg in das Finanzcontrolling. Um die komplexen Tatbestände im Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung besser verdeutlichen und in einen Zusammenhang bringen zu können, stellen Kennzahlen mit Zielwerten ein sinnvolles Instrument dar.

Durch regelmäßige Auswertungen von steuerungsrelevanten Kennzahlen, wie z.B. „Aufwand je Helfefall“, kann das Kreisjugendamt abweichende Entwicklungen ebenso wie die Wirksamkeit getroffener Maßnahmen schneller und besser analysieren. In direkter Folge könnte es mögliche Gegenmaßnahmen frühzeitig entwickeln und umsetzen. Aus Sicht der gpaNRW sollte der Oberbergische Kreis die vorhandenen Kennzahlen und Zielwerte nicht nur als Information annehmen, sondern auch als Steuerungsinstrument tatsächlich nutzen. Darüber hinaus bietet es sich an, die Auswertungsergebnisse für die Controlling-Berichte aufzubereiten. Das schafft die nötige Transparenz über den Ressourceneinsatz und -verbrauch, aber auch über die Entwicklung von Fallzahlen und Aufwendungen.

Im Zuge der Optimierung könnte das Kreisjugendamt weitere Kennzahlen, wie z.B. „Aufwand je Helfefall nach § 34 SGB VIII“ oder „Aufwand je ambulantem Helfefall“ entwickeln und diese, wie auch die bereits vorhandenen Kennzahlen, mit konkreten Zielformulierungen, hinterlegen. Die Zielerreichung wäre folglich messbar und die Wirksamkeit diverser Steuerungsmaßnahmen könnte objektiv beurteilt und bei Bedarf weiterentwickelt oder verändert werden. Das würde die Steuerung sowie die Ermittlung des für die Aufgabenerledigung benötigten Ressourceneinsatzes deutlich verbessern.

Insbesondere die Aufwandsentwicklung der Hilfen zur Erziehung belastet die Haushalte massiv. Auch im Oberbergischen Kreis sind die Aufwendungen in diesem Bereich kontinuierlich gestiegen. Der Oberbergische Kreis weist in seinem Haushaltsplan 2021/2022 explizit darauf hin, dass im Bereich der Hilfen zur Erziehung von 2020 auf 2021 mit einer Steigerung der Aufwendungen von rd. 1,5 Mio. Euro zu rechnen ist. Insbesondere vor dem Hintergrund der vergleichs-

weise überdurchschnittlichen Aufwendungen je Helfefall, dem Maximalwert der einwohnerbezogenen Aufwendungen<sup>33</sup> und dem höchsten Fehlbetrag im interkommunalen Vergleich<sup>34</sup> ist es notwendig und sinnvoll, ein umfassendes und transparentes Finanzcontrolling mit Hilfe von Zielen und Kennzahlen zu etablieren, um auch eine Steuerung unter wirtschaftlichen Aspekten zu ermöglichen.

→ **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte die bisherigen Ziele und Kennzahlen auch zur Steuerung nutzen. Darüber hinaus sollte der Kreis das Finanzcontrolling mit steuerungsrelevanten Kennzahlen und entsprechenden Zielen ausbauen.

Das Kreisjugendamt hat hierzu ausgeführt, dass der Aufbau eines umfassenden Finanzcontrollings geplant sei. Dieses soll umgesetzt werden, sobald die vakanten Stellen im ASD besetzt sind und das Kreisjugendamt die Empfehlungen aus dem Gutachten der Organisationsuntersuchung umsetzen konnte.

#### 4.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Das Fachcontrolling im Kreisjugendamt hat gute Ansätze, um als Steuerungsgrundlage zu dienen. Es kann aber noch weiter optimiert werden.

*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 Kreisjugendamt des **Oberbergischen Kreises** obliegt der Stabsstelle Controlling und der Abteilungsleitung des ASD. Insbesondere die Teamleitung des ASD begleitet das gesamte Hilfeplanverfahren sehr eng. Sie nimmt zum Beispiel an allen kollegialen Beratungen bzw. an den Fallkonferenzen teil und genehmigt die zu gewährenden Hilfen zur Erziehung. Darüber hinaus überprüft sie regelmäßig, ob die Fachkräfte, die vorhandenen Verfahrensstandards einhalten.

Der ASD arbeitet im Rahmen des Hilfeplanverfahrens mit festgelegten Zielen. Fallbezogen werden die Wirksamkeit und auch die qualitative Zielerreichung mit allen Beteiligten bei der Hilfeplanfortschreibung bewertet. Im Vorfeld der Fortschreibung ist der Träger verpflichtet, Ergebnisberichte zu erstellen. Die Berichte sind noch nicht standardisiert. Darüber hinaus hat sich der Träger bei drohenden Abbrüchen oder Komplikationen<sup>35</sup> während des Hilfeverlaufs umgehend bei der fallführenden Fachkraft zu melden.

<sup>33</sup> vgl. Kapitel „4.7.1.1 - Aufwendungen Hilfe zur Erziehung“

<sup>34</sup> vgl. Kapitel „4.7.1 - Fehlbetrag und Einflussfaktoren“

<sup>35</sup> In den Leistungsvereinbarungen ist normiert, wann sich die Träger beim Kreisjugendamt zu melden haben. (Unentschuldigtes Fehlen bei Terminabsprachen usw.)

Die aus den Hilfeplangesprächen gewonnenen Erkenntnisse aus den Bewertungen der Einzelfälle wertet das Kreisjugendamt noch nicht vollumfänglich fallübergreifend nach Hilfearten, nach Zielerreichung oder nach Wirksamkeit der Hilfen aus. Quartalsweise Übersichten über den Stand der mittelfristigen Zielerreichung gibt es jedoch für den Anteil der Hilfen nach § 34 SGB VIII und den Anteil der Hilfen, die der eigene ambulante Dienst übernommen hat. Darüber hinaus erstellt das Kreisjugendamt jährliche Übersichten über den Anteil der ambulanten Hilfen und Hilfen nach § 34 SGB VIII, die gemäß der Hilfeplanung beendet wurden. Hier hat der Oberbergische Kreis auch Zielwerte definiert, wie z.B., dass 60 Prozent der ambulanten Hilfen gemäß Hilfeplan beendet werden. Diese Informationen nutzt der Kreis jedoch noch nicht zur Steuerung.

Weitere Auswertungen zu Laufzeiten, Abbruchquoten oder zur Anzahl der benötigten Fachleistungsstunden sowie trägerbezogene Auswertungen erstellt das Kreisjugendamt nicht.

Grundsätzlich bewertet die gpaNRW den bisherigen Einstieg in das Fachcontrolling positiv. Für ein umfassendes und transparentes Fachcontrolling sind jedoch weitere Auswertungen und Kennzahlen empfehlenswert, wie beispielsweise zu Laufzeiten oder Fachleistungsstunden oder auch die Darstellung von Abbruchquoten, insbesondere für die auffälligen und kostenintensiven Hilfen. Für diese Kennzahlen könnte das Kreisjugendamt zudem Zielerreichungsgrade entwickeln und regelmäßig auswerten. Die Ergebnisse sollte es dann in einem regelmäßigen Berichtswesen verschriftlichen. Hierzu könnte das Kreisjugendamt den zweijährigen Berichtsturnus verkürzen und die Berichte um die Ergebnisse der Kennzahlenentwicklung und -auswertung erweitern. Dabei könnte das Jugendamt die Ergebnisse des Fachcontrollings mit dem Finanzcontrolling verknüpfen, damit die finanziellen Auswirkungen, die auf Grundlage des Fachcontrollings vorgenommenen Entscheidungen und Maßnahmen, transparent und nachvollziehbar werden. Der Kreis könnte beispielsweise das Ziel formulieren, den Anteil von Pflegefamilien um zehn Prozent zu erhöhen. Perspektivisch müsste sich in der Folge der Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen erhöhen und gleichzeitig auch die stationären Fallkosten gesamt sinken.

Insbesondere vor dem Hintergrund der überdurchschnittlichen fallbezogenen Aufwendungen könnte das Kreisjugendamt die gewonnenen Erkenntnisse zudem anbieterbezogen aufbereiten. Die nachweislichen Fakten wären dann wiederum hilfreich für die regelmäßigen Quartalsdialoge mit den Trägern.

#### → **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte das bisherige Fachcontrolling weiter ausbauen. Für eine transparente Steuerungsgrundlage sollte das Jugendamt Auswertungen zur Wirksamkeit und zur Zielerreichung, sowohl fallübergreifend, als auch auf Träger und auf einzelne Hilfen bezogen, vornehmen.

## 4.5 Verfahrensstandards

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

## 4.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

### → Feststellung

Der Oberbergische Kreis hat mit den umfassenden Prozess- und Qualitätsstandards gute Grundlagen für eine einheitliche, strukturierte und nachvollziehbare Aufgabenerfüllung im Bereich der Hilfen zur Erziehung geschaffen. In der Praxis setzt das Kreisjugendamt diese noch nicht vollumfänglich um, da der ermittelte Stellenbedarf aus dem externen Organisationsgutachten noch nicht zur Verfügung steht. Hier sieht die gpaNRW dringenden Handlungsbedarf.

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

Der **Oberbergische Kreis** hat mit externer Begleitung Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung in Handbüchern schriftlich beschrieben. Sowohl für den ASD, als auch für die WiJu, den PKD und die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII gibt es separate Handbücher, die die Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten, aber auch Fristen klar und transparent regeln. Die Handbücher beschreiben detailliert und einheitlich alle Kern- und Teilprozesse der unterschiedlichen Aufgabenbereiche. Zur besseren Übersichtlichkeit visualisieren die Handbücher für jeden Kernprozess zunächst die einzelnen Arbeitsschritte in Ablaufdiagrammen mit den entsprechenden Aktivitäten, Bearbeitungsdauern und Hinweisen zu Instrumenten und Dokumenten. Eine detaillierte Beschreibung der einzelnen Teilprozesse erfolgt im Anschluss. Hier sind die einzelnen Ziele, Aktivitäten, Prozessbeteiligte, Schnittstellen, Instrumente/Dokumente, sowie die Zeitbedarfe und auch Fristen für die Prozessschritte zusätzlich tabellarisch verschriftlicht.

Ein Laufzettel unterstützt die Fachkräfte zudem bei der einheitlichen Führung der HzE-Akte. Dieser basiert auf den Ausführungen und Arbeitsschritten des Qualitätshandbuches. Die verschiedenen Handbücher und auch der Laufzettel stehen allen Beschäftigten digital zur Verfügung.

Eine elektronische Aktenführung gibt es im Kreisjugendamt aktuell noch nicht. Alle Formulare, von der Antragsbearbeitung, über das Hilfeplanverfahren bis hin zur Bewilligung bzw. Beendigung, sind jedoch in der Fachsoftware hinterlegt. Die Fachkräfte können die Dokumente im System ausfüllen und im Anschluss für die Fallakte in Papierform ausdrucken. Weitere Unterlagen, wie beispielsweise fallbezogene Mails oder allgemeiner Schriftverkehr mit Beteiligten können aus technischen Gründen noch nicht in den elektronischen Fallverlauf eingepflegt werden.

Grundsätzlich bieten die Verfahrensstandards eine gute Voraussetzung für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Das Kreisjugendamt hat hierzu jedoch ausgeführt, dass es die vorhandenen Verfahrensstandards noch nicht komplett in der Praxis umsetzt. Ursächlich hierfür sind gemäß den Aussagen des Oberbergischen Kreises die fehlenden Personalressourcen<sup>36</sup>. Das Organisationsgutachten hat hierzu ausgeführt, dass sich der ermittelte Personalmehrbedarf nicht kurzfristig realisieren lassen wird. Auch die Umsetzung der im Qualitätshand-

<sup>36</sup> vgl. Kapitel „4.6 - Personaleinsatz“

buch beschriebenen Standards wird dem Kreisjugendamt nur schrittweise gelingen. Entsprechend lauten die Empfehlungen des Gutachtens, auch für 2022, zeitlich begrenzte Standardanpassungen.

Konkret bedeutet das, dass der Oberbergische Kreis die in der Prüfung vorgelegten Verfahrensstandards noch nicht komplett in der Praxis umsetzt. Hier sieht die gpaNRW dringenden Handlungsbedarf. Auch mit dem bereits vorhandenen Personal sollte das Kreisjugendamt versuchen, zumindest die neu zu installierenden Hilfefälle mit den vorhandenen Verfahrensstandards zu bearbeiten.

→ **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte die verbindlichen Prozess- und Qualitätsstandards auch in der Praxis umsetzen, um eine einheitliche und qualifizierte Sachbearbeitung gewährleisten zu können. Beginnen könnte das Kreisjugendamt mit den neu zu installierenden Hilfefällen.

#### 4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**

Der verschriftliche Ablauf des Hilfeplanverfahren enthält die von der gpaNRW skizzierten Mindeststandards. Das Verfahren könnte der Oberbergische Kreis noch wirtschaftlicher gestalten.

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

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

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



- *Zur Ausgestaltung der Hilfe erstellt die fallverantwortliche Fachkraft gemeinsam mit dem Personensorgeberechtigten und dem Minderjährigen/Volljährigen ein Hilfeplan.*
- *Sie trifft eine verbindliche Leistungsentscheidung.*
- *Die Hilfe wird entsprechend der Zielvereinbarung im Hilfeplan durchgeführt.*
- *Die Familie erhält, soweit erforderlich, ergänzende Beratung und Unterstützung zur Verbesserung der Erziehungsbedingungen.*
- *Der Hilfeplan wird regelmäßig und zeitnah überprüft.*
- *Bei stationären Hilfen prüft die fallverantwortliche Fachkraft mögliche Rückkehroptionen.*

Der **Oberbergische Kreis** hat die Verfahrensstandards und Prozessbeschreibungen für die Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII und andere hilfeplangesteuerte Leistungen (§§ 13, 19, 41 SGB VIII) mit dem Kernprozess 06 im „Qualitätshandbuch für den ASD“ verbindlich geregelt<sup>37</sup>. Weitere individuelle Besonderheiten in Bezug auf die Zusammensetzung der einzelnen Beratungsgremien, Wirtschaftlichkeitsaspekte und Einzelheiten zu bestimmten Hilfearten sind zudem in der „Verfahrensordnung des Jugendamtes des Oberbergischen Kreises zum Einleiten/ Fortführen von Hilfen nach den §§ 13, 19 und 27ff SGB VIII“ normiert. Die Verfahrensstandards beinhalten die von der gpaNRW skizzierten Mindeststandards. Damit hat der Oberbergische Kreis gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung geschaffen. Das Kreisjugendamt berücksichtigt in seinen Standards auch wesentliche Wirtschaftlichkeitsaspekte.

In dem hierzu ergänzend geführten Interview hat das Kreisjugendamt allerdings ausgeführt, dass es die verbindlichen Standards noch nicht vollumfänglich in der Praxis umsetzt<sup>38</sup>. Die folgende Beschreibung beinhaltet somit die bisher nur theoretischen Ansätze des Hilfeplanverfahrens.

Der Kernprozess 06 ist unterteilt in verschiedene Teilprozesse. Der Zugang zum Gesamtprozess der Hilfeplanung erfolgt dabei über den Kernprozess „Eingang und Klärung“, der im folgenden Kapitel näher beschrieben wird.

In der Falleingangsphase „Teilprozess 1a<sup>39</sup>“ prüft die fallführende Fachkraft zunächst die Zuständigkeit. Dabei nimmt der Soziale Dienst die Prüfung und die Wirtschaftliche Jugendhilfe im Anschluss die Klärung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit vor. Innerhalb von sechs Wochen stellt die zuständige Fachkraft dann zusammen mit den Personensorgeberechtigten und dem Kind/Jugendlichen die sozialen Ressourcen fest, erarbeitet mögliche Ziele und definiert den konkreten erzieherischen Hilfebedarf. Zur sozialpädagogischen Diagnose gehören dabei standardisiert die Erstellung eines Genogramms, eine Ressourcenkarte, aber auch mindestens

<sup>37</sup> Separate Verfahrensstandards gibt es darüber hinaus für die Eingliederungshilfe nach § 35 a SGB VIII, für den Pflegekinderdienst und für die Wirtschaftliche Jugendhilfe.

<sup>38</sup> Weitere Informationen hierzu finden sich im Kapitel „4.5.1 - Prozess- und Qualitätsstandards“

<sup>39</sup> Der Teilprozess 1 zum Ablauf des Hilfeplanverfahrens unterscheidet, ob es sich bei dem möglichen Hilfefall um die Klärung des Hilfebedarfs (a), um eine Fallübernahme von einem anderen Jugendamt (b) oder um einen Zuständigkeitswechsel innerhalb des Jugendamtes (c) handelt. Schwerpunktmäßig beschreibt die gpaNRW lediglich den Teilprozess 1a.



vier Gespräche mit Hausbesuchen. Die Ergebnisse fasst die zuständige Fachkraft in einer Fallvorlage zusammen und leitet diese an die Teamleitung weiter.

Nun erfolgt mit dem „Teilprozess 2“ innerhalb einer Woche die Entscheidung über das Einleiten von Hilfen. In Abhängigkeit der Ergebnisse der Fallvorlage unterteilt sich die Fallberatung und die damit verbundene Entscheidung über notwendige und geeignete Hilfen in drei verschiedene Prozesse:

- Teilprozess 2a: Kollegiale Beratung, für alle ambulanten und teilstationären Neufälle, sowie bei der Fortführung der Hilfen über die verbindliche Regeldauer,
- Teilprozess 2b: Beratung mit Teamleitung, z.B. bei offenen Punkten aus der kollegialen Beratung, Maßnahmen mit Einzelfallcharakter, bei zusätzlichen ambulanten Hilfen oder bei ambulanten Maßnahmen, die zu einer Kostensteigerung um mehr als 50 Prozent führen,
- Teilprozess 2c: Fallkonferenz, für alle stationären Hilfen.

An der „Beratung mit Teamleitung“ nimmt neben der Teamleitung die fallführende Fachkraft teil. Die „kollegiale Beratung“ besteht aus der Teamleitung, der fallführenden Fachkraft und mind. zwei weiteren ASD-Fachkräften. An der „Fallkonferenz“ nimmt zusätzlich eine Fachkraft aus der Wirtschaftlichen Jugendhilfe teil. Die Vorstellung eines Falls im jeweiligen Beratungsgremium ist Voraussetzung jeder Hilfestellung. Darüber hinaus gewährleisten die Beratungsgremien auch, dass kostenintensive (z.B. Heimunterbringungen) oder auch länger laufende Fälle von der nächst höheren Hierarchieebene (hier Teamleitung) genehmigt werden.

Ziel der unterschiedlichen Prozesse ist es, dass mehrere Fachkräfte im Austausch klären, ob die fallführende Fachkraft alle für die weitere Fallbearbeitung wichtigen Punkte bedacht hat. Das Ergebnis dient als Entscheidungshilfe für die Ausgestaltung oder Weiterführung der Hilfe. Das protokollierte Ergebnis über die einzuleitende Hilfe, einschließlich der Begründung, zeichnet die Teamleitung gegen und leitet eine Kopie an die Wirtschaftliche Jugendhilfe weiter.

Im „Teilprozess 3“ informiert die fallführende Fachkraft die Familie über das Ergebnis der jeweiligen Beratungsprozesse und sucht einen passenden Leistungserbringer.

Binnen einer Woche startet dann der „Teilprozess 4“ mit dem ersten Hilfeplangespräch. Dieses dient dem Austausch über die Sichtweisen der Beteiligten zum Anlass der Hilfe. Zudem vereinbart die fallführende Fachkraft gemeinsam mit den Personensorgeberechtigten, dem Kind/Jugendlichen und dem Träger die Ziele, die jeweiligen Aufgaben und den zeitlichen Umfang der Hilfe.

Die Überprüfung der Hilfefälle erfolgt in der Regel spätestens alle sechs Monate im Rahmen der Hilfeplanfortschreibung gemäß „Teilprozess 5“. Der Träger soll dabei ca. eine Woche vor dem Gespräch einen Entwicklungsbericht vorlegen, in dem er den Stand der Zielerreichung beschreibt. Im Hilfeplangespräch tauschen sich die Beteiligten gemeinsam mit der fallführenden Fachkraft über den Verlauf der Hilfe und über die Zielerreichung aus, ggf. erfolgen für die nächsten sechs Monate neue Etappenziele und Handlungsschritte.

Trotz vergleichsweise überdurchschnittlicher Fallkosten fragt das Kreisjugendamt bei Leistungsvergaben nicht generell bei mehreren Leistungsanbietern an. Im ambulanten Bereich beispielsweise sucht die Fachkraft mit Unterstützung der Teamleitung den Anbieter zunächst ausschließlich nach Geeignetheit aus. Sollten jedoch mehrere Träger, die passgenaue Hilfeleistung gewähren können, wählt das Kreisjugendamt nach eigenen Angaben den wirtschaftlichsten Träger aus. Im stationären Bereich hingegen fragt das Kreisjugendamt zwar mehrere geeignete Einrichtungen an, um günstigste geeignete Angebot herauszufiltern. Aber in diesem Zusammenhang verweist das Kreisjugendamt auf die allgemeine Platzknappheit im stationären Bereich, die eine Auswahl nach Wirtschaftlichkeitsaspekten häufig nicht möglich macht.

In seiner Verfahrensordnung hat der Oberbergische Kreis weitere Wirtschaftlichkeitsaspekte festgelegt. Die Laufzeiten der Hilfen sind grundsätzlich begrenzt. So gilt für ambulante Hilfen nach §§ 27, 29, 30, 31 und 35 SGB VIII eine Regeldauer von 18 Monaten und für ambulante Maßnahmen nach § 35a SGB VIII sowie für die teilstationären Hilfen eine Regeldauer von 24 Monaten. Darüber hinaus enden alle Hilfen automatisch mit der Vollendung des 18. Lebensjahres. Sollte der junge Volljährige im Anschluss einen eigenen Antrag auf HzE stellen, bewilligt der Kreis diese Hilfen nach § 41 SGB VIII grundsätzlich nur für ein Jahr.

Sollte es absehbar sein, dass ein Hilfsfall die Regeldauer überschreitet, gibt es eine erneute Vorstellung im Beratungsgremium „Kollegiale Beratung“, um die Zielerreichung und auch die Passgenauigkeit im Team gemeinsam zu reflektieren. Bei stationären Hilfen gibt es keine Laufzeitbegrenzungen. Bestimmte Fallkonstellationen sind jedoch regelmäßig in Fallkonferenzen vorzustellen, z.B. wenn die fallführende Fachkraft feststellt, dass die Betreuungsintensität erhöht werden soll.

Zusätzlich hat der Oberbergische Kreis für die Hilfen nach §§ 30 und 31 SGB VIII Obergrenzen für die Fachleistungsstunden festgelegt. Diese Hilfen starten in der Regel mit einem Kontingent von 50 Fachleistungsstunden für drei Monate und werden anschließend mit max. 13 Fachleistungsstunden monatlich gewährt. Darüber hinaus hat der Oberbergische keine weiteren Begrenzungen für die anderen ambulanten Hilfen festgelegt. Hier erkennt die gpaNRW Handlungsmöglichkeiten. Das Kreisjugendamt könnte auch für alle anderen ambulanten Hilfen Obergrenzen für Fachleistungsstunden festlegen - die im Hilfeverfahren bei sozialpädagogischer Notwendigkeit im Einzelfall nach Absprache angepasst werden könnten.

Der Oberbergische Kreis hat bislang kein schriftliches Rückführungs- oder Verselbständigungskonzept. Die Verfahrensstandards sehen aber vor, dass die Prüfung möglicher Rückkehroptionen bei der Hilfeklärung und in der Fallkonferenz erfolgt. Darüber hinaus stellen die Fachkräfte alle Fälle, in denen die Hilfeempfänger 16 Jahre alt werden, erneut in der Fallkonferenz vor mit dem Fokus, den Verselbständigungsprozess einzuleiten.

#### ➔ **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte Obergrenzen für die Gewährung von Fachleistungsstunden für alle ambulanten Hilfearten festlegen und in den Qualitätshandbüchern verschriftlichen.

### 4.5.1.2 Fallsteuerung

#### → Feststellung

Auch die vorgelegten Verfahrensstandards zur Fallsteuerung bieten eine gute Grundlage, um die Hilfefälle strukturiert steuern und betreuen zu können. Das Kreisjugendamt setzt diese aber bisher in der Praxis aufgrund der aktuell fehlenden Personalressourcen gemäß dem externen Organisationsgutachten noch nicht um.

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

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

Die standardisierten Verfahrensstandards und verbindlichen Prozesse im **Oberbergischen Kreis** bieten eine gute Grundlage, um die Hilfefälle zu steuern und zu betreuen. Sowohl die Diagnostik als auch das Hilfeplanverfahren sind einheitlich geregelt.

Die fachliche Zugangssteuerung ist im Qualitätshandbuch ASD unter dem Kernprozess „Eingang und Klärung“ beschrieben. Während dieser Phase findet zunächst im „Teilprozess 1: Kontaktaufnahme“ eine erste Zuständigkeitsprüfung und eine erste Einschätzung zur Dringlichkeit<sup>40</sup> statt. Im „Teilprozess 2: Bedarfsfeststellung/Auftragsklärung“ erfolgt eine umfangreiche Sachverhaltsaufklärung. Hier wägt die fallführende Fachkraft gemeinsam mit den Hilfesuchenden ab, welche Unterstützungs-, Beratungs- oder Hilfeleistung geeignet und erforderlich ist. Sollten die Beteiligten zu der Erkenntnis kommen, dass eine niederschwellige Hilfe nicht ausreicht, stellen die Personensorgeberechtigten einen schriftlichen Antrag auf Hilfen zur Erziehung und die fallführende Fachkraft leitet den „Kernprozess 06“, also das eigentlich Hilfeplanverfahren, ein. Vertiefende Informationen hierzu enthält das Kapitel „4.5.1.1 - Ablauf Hilfeplanverfahren“.

<sup>40</sup> Wird hier festgestellt, dass gewichtige Anhaltspunkte für eine Kindeswohlgefährdung vorliegen, wird direkt der Prozess „02 – Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung“ eingeleitet.

Die Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe erfolgt beim Oberbergischen Kreis bereits mit der Klärung der Zuständigkeitsprüfung. Von sämtlichen Beratungsergebnissen und Entscheidungen über die Einleitung von Hilfen erhält die WiJu Kopien. Zudem nimmt sie bei den kostenintensiven, stationären Hilfen auch an den Fallkonferenzen teil. Somit bindet das Kreisjugendamt die WiJu frühzeitig und vollumfänglich in das Hilfeplanverfahren ein.

Der Oberbergische Kreis hat alle bisher beauftragten Träger in einem Anbieterverzeichnis hinterlegt. Dieses enthält neben der Leistungsbeschreibung auch die Entgeltvereinbarungen, die der Kreis mit den Trägern abgeschlossen hat. Darüber hinaus gibt es noch einen Ordner über Freiplatzmeldungen der stationären Einrichtungen. Eine Fachkraft pflegt die Eintragungen und aktualisiert die Informationen regelmäßig. Die Daten sind in einem digitalen Ordner hinterlegt und alle Fachkräfte können diesen für die Anbieterwahl heranziehen. Eigene Erfahrungen oder Beschreibungen zur Zusammenarbeit enthält das Anbieterverzeichnis bisher noch nicht.

Nach Einschätzung des Kreisjugendamtes ist die Zusammenarbeit mit den Trägern gut und vertrauensvoll. In den Leistungs- und Entgeltvereinbarungen ist verbindlich geregelt, dass die Träger zu jedem Hilfeplangespräch einen Entwicklungsbericht vorlegen müssen. Diese Entwicklungsberichte sind noch nicht standardisiert. Darüber hinaus müssen die monatlichen Abrechnungen einen Leistungsnachweis mit Datum, Uhrzeit und Stichworten zum Verlauf und Inhalt der Treffen enthalten. Die Rechnungen werden standardisiert erst der zuständigen Fachkraft zugeleitet, die den Leistungsnachweis kontrolliert und in die Fallakte heftet. Im Anschluss leitet die Fachkraft die Rechnung an die WiJu zwecks Bezahlung weiter. In der Regel meldet der Träger, auch unabhängig von den monatlichen Leistungsnachweisen, auftretende Schwierigkeiten bei der Hilfegestaltung. Die zuständige Fachkraft nimmt dann zeitnah, auch außerhalb der regelmäßig stattfindenden Hilfeplangespräche, Kontakt mit den Beteiligten auf, um im direkten Gespräch zu prüfen, ob der Hilfeempfänger die Hilfe noch akzeptiert.

Im Rahmen der regelmäßigen Hilfeplangespräche wirkt die fallführende Fachkraft dort, wo es fachlich vertretbar und angemessen ist, auf die Reduzierung von Fachleistungsstunden hin.

Grundsätzlich sind die vorgelegten Standards für die Fallsteuerung ideal, um die Fälle in einem strukturierten Prozess steuern und betreuen zu können. Aber auch hier hat das Kreisjugendamt die theoretischen Ansätze noch nicht in die alltägliche Arbeit implementiert. Die aktuelle Fallsteuerung führt u.a. zu einer sehr hohen Falldichte, insbesondere im ambulanten Bereich. Hier sieht die gpaNRW dringenden Handlungsbedarf.

#### ➔ **Empfehlung**

Das Kreisjugendamt sollte sicherstellen, dass die guten Verfahrensstandards zukünftig umgesetzt und eingehalten werden. Nur durch eine funktionierende Fallbearbeitung und Fallsteuerung kann der Kreis die Falldichte in allen Hilfearten und damit auch die Aufwendungen reduzieren. Hilfreich wäre es, mit den bereits vorhandenen Fachkräften die neu zu installierenden Hilfefälle entsprechend der Standards zu bearbeiten.

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

Die Corona-Pandemie hat sich in vielfältiger Weise auf die Arbeit im Jugendamt ausgewirkt. Es gab beispielsweise ein Schichtsystem, so dass die Fachkräfte im Wechsel entweder die erweiterten Home-Office-Möglichkeiten in Anspruch nehmen konnten oder aber als Präsenz vor Ort waren. Darüber hinaus stellte der Oberbergische Kreis auch Mitarbeitende des Kreisjugendamtes für das Bürgertelefon ab.

Die Fallsteuerung hat sich ebenfalls deutlich verändert. Das Kreisjugendamt hat mit Beginn der Corona-Pandemie direkt den Kontakt zu den Trägern gesucht und auf die Wichtigkeit hingewiesen, den Kontakt zu den Hilfeempfängern und -empfängerinnen und deren Familien zu suchen. In der Folge haben die Träger viele Gespräche nach außen verlagert. Im Rahmen der Hilfeplanverfahren führten die ASD-Fachkräfte die Hilfeplangespräche teilweise bei Spaziergängen oder digital durch. Im Zweifel besuchten die Fachkräfte des ASD die Hilfeempfänger unter Anwendung der geltenden Corona-Schutzmaßnahmen auch zu Hause.

Nach Einschätzung des Kreisjugendamtes konnten die Standards, soweit es möglich war, auch eingehalten werden. Aufgrund von Quarantäne-Maßnahmen kam es aber teilweise zu Verzögerungen im Hilfeverlauf.

Nach Einschätzung des Kreisjugendamtes sind die Fallzahlen in den meisten Hilfearten weitestgehend konstant geblieben. Auffällig ist jedoch der deutliche Anstieg im Bereich der Eingliederungshilfe. Insbesondere die Schulen fordern über die Eltern nach Aussage des Kreisjugendamtes seit 2021 deutlich mehr Schulbegleiterinnen und -begleiter an. Hier kann der Oberbergische Kreis noch nicht einschätzen, ob es sich um eine direkte Folge der Corona-Pandemie handelt.

#### 4.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

- ➔ Die frühzeitige Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe und die schriftlichen Verfahrensstandards ermöglichen eine zeitnahe Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen.

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

Die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen erfolgt im Kreisjugendamt des **Oberbergischen Kreises** ausschließlich durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Darüber hinaus ist sie auch für die finale Klärung der bereits vorab durch den ASD erfolgten sachlichen und örtlichen Zuständigkeitsprüfung verantwortlich. Insbesondere bei der Installation von stationären Maßnahmen bindet der Kreis die WiJu bereits mit der verpflichtenden Teilnahme an der Fallkonferenz<sup>41</sup> in das Hilfeplanverfahren ein. Die frühe Einbindung der WiJu in den laufenden Hilfeplanprozess, vor allem bei den kostenintensiven stationären Hilfefällen, bewertet die gpaNRW grundsätzlich positiv.

Auch die Kern- und Teilprozesse für den Aufgabenbereich Wirtschaftliche Jugendhilfe sind in einem separaten Handbuch<sup>42</sup> verschriftlicht. Für die Prüfung der Kostenerstattungen und die

<sup>41</sup> vgl. Kapitel „4.5.1.1 - Hilfeplanverfahren“

<sup>42</sup> vgl. Kapitel „4.5.1. - Prozess- und Qualitätsstandards“

sich daraus möglicherweise ergebenden Kostenbescheide gibt es somit verbindliche Verfahrensstandards. Diese sehen u.a. vor, dass die WiJu die Ermittlung der Ausgaben (einschließlich Einmalzahlungen und Verwaltungskosten), die Erstellung des Forderungsnachweises und die Sollstellung der Forderungen halbjährlich vornimmt.

Bei der Gewährung von Hilfen zur Erziehung bedarf es einer reibungslosen und klaren Kommunikation zwischen dem ASD und der WiJu. Nur so kann ein Jugendamt einen fehlerfreien Ablauf sowohl bei der Leistungserbringung als auch bei der Refinanzierung sicherstellen. Die vorgelegten Verfahrensstandards gewährleisten bei entsprechender Durchführung, dass der Kreis finanzielle Verluste vermeiden kann und erleichtern zudem die Zusammenarbeit zwischen ASD und WiJu. Sie schaffen damit die nötige Transparenz und klare Aufgabenverteilung zwischen den beiden Arbeitsbereichen. Gleichzeitig unterstützen sie aber auch mögliche Einarbeitungsprozesse für neue Fachkräfte und können dem Verlust von Fachkenntnissen bei geplanten, aber insbesondere bei ungeplanten, Personalfluktuationen vorbeugen.

Die Prüfung der Kostenerstattungen erfolgt nach Einschätzung des Kreisjugendamtes grundsätzlich für alle in Frage kommenden Hilfeplanverfahren. Um sicherzustellen, dass die Forderungen letztendlich auch tatsächlich vereinnahmt werden, buchen die Fachkräfte diese mit Bescheiderstellung in die Finanzsoftware. Das gewährleistet, dass der Zahlungseingang automatisiert kontrolliert und ggf. das Mahnverfahren ausgelöst wird.

Zur weiteren Information wird an dieser Stelle auf das Kapitel „4.6 - Personaleinsatz“ verwiesen.

#### 4.5.2 Prozesskontrollen

##### → **Feststellung**

Das Kreisjugendamt hat nur wenige prozessintegrierte und keine prozessunabhängigen Kontrollmaßnahmen. Hier besteht aus Sicht der gpaNRW noch Optimierungspotenzial.

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

Der **Oberbergische Kreis** hat seine verschriftlichen Verfahrensstandards, wie bereits in den vorherigen Kapiteln beschrieben, noch nicht vollumfänglich in die tägliche Arbeit integriert. Gemeinsam mit den zu verwendenden Vordrucken bieten diese jedoch auch hier wieder gute Grundlagen, um als prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen dienen zu können.

Aktuell finden im Jugendamt des Oberbergischen Kreises nur wenige prozessintegrierte Kontrollen statt, wie z.B. die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips. Der Prozessablauf sieht die Beteiligung mindestens einer Leitungskraft vor, ohne die eine abschließende Bearbeitung der Hilfen nicht möglich ist. Damit ist im Rahmen der Mitwirkung und Zustimmung garantiert, dass die Fachkräfte des Kreisjugendamtes das Vier-Augen-Prinzip bei jeder Hilfebewilligung einhalten.

Zusätzlich sind einzelne technische Plausibilitätsprüfungen in der Fachsoftware integriert. So sieht die Software beispielsweise einige Pflichtfelder vor, die die Fachkräfte für eine Weiterbearbeitung zwingend ausfüllen müssen.



Automatisierte Wiedervorlagen, die u.a. auf nicht erfolgte Fortschreibungen hinweisen, gibt es im Oberbergischen Kreis nicht. Die Fachkräfte des ASD führen in eigener Verantwortung Wiedervorlagelisten. Elektronische Wiedervorlagen, die auch für die Vorgesetzten einsehbar sind, fehlen aktuell noch. Diese können die Prozesskontrollen erleichtern und vor allem die Fallbearbeitung im Vertretungsfall verbessern. Zukünftig sollte das Kreisjugendamt verbindlich regeln, welche automatisierten Wiedervorlagen in das System einzupflegen sind. Die Vorgaben könnte es auf dem Laufzettel ergänzen, so dass die Fachkräfte die Neuerungen zeitnah umsetzen könnten.

Stichprobenhafte prozessunabhängige Kontrollen finden im Oberbergischen Kreis nur im Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe statt. Hier überprüft die Leitung - ohne weitere Dokumentation - sporadisch und unregelmäßig die Fallakten.

Aus Sicht der gpaNRW ist es wichtig, regelmäßig und auch stichprobenhaft zu prüfen, ob die schriftlichen Verfahrens- und Qualitätsstandards eingehalten werden. Der Oberbergische Kreis hat seine Verfahrensstandards aktuell noch nicht vollumfänglich in der Praxis umgesetzt. Sobald die Umsetzung jedoch erfolgt ist, ist es ratsam, diverse Kontrollmaßnahmen, wie z.B. Aktenüberprüfungen, Rechnungskontrollen, Pflichteingaben im Fachverfahren usw. standardisiert aufzunehmen und auch tatsächlich durchzuführen.

Durch die prozessabhängigen und prozessunabhängigen Kontrollmaßnahmen kann das Kreisjugendamt zeitnah feststellen, ob die Fachkräfte die eingeführten Verfahrens- und Qualitätsstandards auch tatsächlich umsetzen. Zudem stellen die Kontrollen auch zukünftig sicher, dass die Mitarbeitenden die einheitliche Erfassung, aber auch die festgelegten Vorgaben für den Workflow beachten. Das unterstützt grundsätzlich eine rechtmäßige sowie fristgerechte Aufgabenerledigung und führt zudem zu einer kontinuierlichen Qualitätssicherung.

#### → **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte im Rahmen der Umsetzung der Verfahrensstandards standardisierte prozessabhängige und prozessunabhängige Kontrollen installieren und regelmäßig sowie stichprobenhaft durchführen. Darüber hinaus sollte das Jugendamt systemimmanente Kontrollmechanismen, wie z.B. automatisierte Wiedervorlagelisten einrichten und verpflichtend nutzen.

## 4.6 Personaleinsatz

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

#### → **Feststellung**

Das Kreisjugendamt hat 2018 eine detaillierte Personalbemessung mit Hilfe einer externen Organisationsuntersuchung durchgeführt. Danach fehlen die notwendigen Personalressourcen, um die Hilfen zur Erziehung qualitativ gut bearbeiten zu können.

*Ein Kreis sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung qualitativ gut bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantitativ als*

*auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt. Außerdem sollte der Kreis sein Personal auch qualitativ gut einarbeiten sowie qualifizieren.*

Im November 2018 hat der **Oberbergische Kreis** ein externes Institut beauftragt, u.a. um die erforderlichen Personalressourcen zur Umsetzung der definierten Qualitätsstandards für das Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung zu ermitteln. Auf Basis neu definierter Qualitätsstandards, Methoden und Abläufe und unter Berücksichtigung der mittleren Bearbeitungszeiten der verschiedenen Arbeitsschritte (Teilprozesse) hat das Institut sowohl für den ASD als auch für die WiJu den Personalbedarf errechnet. Demnach benötigt das Kreisjugendamt bereits seit 2018 deutlich mehr Fachkräfte, um „weitere negative Entwicklungen durch unzureichende Fallbearbeitung zu vermeiden, bzw. abzumildern“. Aber auch „um die Arbeitssituation insbesondere im ASD nachhaltig zu verbessern“<sup>43</sup>. Nach Aussage des Kreisjugendamtes plant der Kreis nachfolgend bis 2023 sukzessive alle offenen Stellen entsprechend des Ergebnisses der Organisationsuntersuchung zu besetzen. Zudem soll das Kreisjugendamt zukünftig alle zwölf Monate die Personalbedarfsberechnung fortschreiben.

Auch nach eigener Einschätzung des Kreisjugendamtes stimmen Personalbedarf und Ist-Ausstattung, sowohl im ASD als auch in der WiJu, bereits seit Jahren nicht überein. Zudem beschreibt das Kreisjugendamt häufige Stellenvakanzen, die bedingt sind durch eine hohe Personalfluktuation. Um den ungeplanten Stellenvakanzen proaktiv zu begegnen, hat der Kreis zwei Springerstellen als BEJ<sup>44</sup>-Stellen geschaffen, die als Stellenpuffer dienen.

Die beschriebene Personalknappheit ist nach den Ausführungen des Kreisjugendamtes auch ein Grund für die vergleichsweise hohe Falldichte<sup>45</sup>. In den letzten Jahren fehlte den Fachkräften häufig die Zeit für eine intensive und qualitativ gute (Eingangs-)Prüfung, so dass die Fachkräfte die Hilfen zur Erziehung teilweise sehr schnell gewährt haben.

Im Kreisjugendamt gibt es keine Wiederbesetzungssperren. Dennoch beschreibt der Oberbergische Kreis die Nachbesetzung der freien Stellen als schwierig, da der Fachkräftemangel auch hier deutlich spürbar ist. Häufig hat das Kreisjugendamt nur die Möglichkeit, Berufseinsteiger einzustellen.

Der Oberbergische Kreis hat einige Maßnahmen, um die Stellen im Bereich der Hilfen zur Erziehung für die Bewerberinnen und Bewerber, aber auch für das bestehende Fachpersonal attraktiver zu gestalten. Hierzu zählen beispielsweise:

- mobiles und flexibles Arbeiten,
- Supervision, Qualitätshandbücher,
- Fortbildungsmöglichkeiten,
- regelmäßige Teamtage,

<sup>43</sup> vgl. Bericht zur Revision des Strategie-Konzeptes des Kreisjugendamtes Oberbergischer Kreis

<sup>44</sup> BEJ=Berufseinstiegsjahr

<sup>45</sup> vgl. Kapitel „4.7.1.4 - Falldichte“



- Dienstwagennutzung usw.

Das Kreisjugendamt legt großen Wert auf eine gute Einarbeitung. Um die neuen Fachkräfte schrittweise in die verwaltungs- und sozialpädagogischen Aufgaben einzuführen, gibt es ein strukturiertes Einarbeitungskonzept. In diesem erläutert das Kreisjugendamt die verschiedenen Einarbeitungsphasen mit den dazugehörigen Lernzielen. In Form eines Mentoring-Programmes erhält jede neue Fachkraft zudem einen erfahrenen Mentor bzw. eine Mentorin als festen Ansprechpartner bzw. feste Ansprechpartnerin. Ziel des Konzeptes ist es, die neuen Fachkräfte so zu schulen, dass sie nach drei Monaten alle Hilfefälle des Bezirks - mit Unterstützung des Mentors bzw. der Mentorin - eigenverantwortlich übernehmen und nach sechs Monaten mit einer erfahrenen ASD-Kraft im Hintergrund am Bereitschaftsdienst teilnehmen können. Die Dauer der einzelnen Schritte zur Einarbeitung kann je nach Vorerfahrung der Fachkraft variieren. Mit dem Konzept will der Kreis sicherstellen, dass alle neuen Mitarbeitenden die gleiche Einarbeitung erfahren.

Aktuell erarbeitet das Kreisjugendamt ein Qualifizierungskonzept.

Die durch die gpaNRW generierten Kennzahlen „Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD“ und „Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu“ bestätigen die oben genannten Organisationsergebnisse nicht. Relativierend ist jedoch anzumerken, dass der Unterschied zum Gutachten der grundsätzlichen differenzierten Betrachtungsweise geschuldet ist. Das Institut zählt die individuellen Arbeitsprozesse, die sich auf die örtlichen Besonderheiten beziehen und bewertet diese mit Zeitanteilen. Die gpaNRW setzt hingegen die Vollzeit-Stellen in Bezug auf die Hilfefälle. Unser Vergleich kann somit eine detaillierte und individuelle Personalbemessung nicht ersetzen.

Als Hilfefall nach der gpaNRW-Definition werden im nachfolgenden Vergleich auch nur Hilfefälle für Hilfen nach §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII mit einem eigenen Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII gezählt. Besonderheiten der Verfahrensstandards fließen hierbei nicht tiefer in die Kennzahlengenerierung ein. Zudem hat der Oberbergische Kreis angegeben, dass der ASD zusätzlich rund 100 Hilfefälle nach § 18 SGB VIII, § 19 SGB VIII und/oder § 20 SGB VIII bearbeitet. Diese Hilfefälle fließen nicht in die Kennzahl „Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle“ ein. Da die gpaNRW keine Vergleichswerte zu diesen Fällen hat, können wir jedoch nicht beurteilen, ob die Anzahl der Fälle im Oberbergischen Kreis eine besondere Belastung für den ASD darstellt.

#### Personaleinsatz 2020

Kennzahlen	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	33	16	27	32	37	52	25
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	173	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.

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

#### 4.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

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

- ➔ Das Kreisjugendamt liegt 2020 mit den Hilfeplanfällen je Vollzeitstelle oberhalb des gpa-Richtwertes und leicht über dem Median im Vergleich.

Im Jahr 2020 waren 37,36 Vollzeit-Stellen im ASD tatsächlich besetzt. Die Spezialdienste sind in diesen Stellen enthalten. Bezogen auf die 1.240 Hilfeplanfälle bearbeitet eine Vollzeit-Stelle demnach 33 Hilfeplanfälle. Damit positioniert sich der Oberbergische Kreis im interkommunalen Vergleich leicht oberhalb des Median. Im Zeitreihenvergleich stellt sich die Entwicklung wie folgt dar:

##### Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD von 2017 bis 2020

2017	2018	2019	2020
24	29	31	33

Der Richtwert der gpaNRW kann eine eigene Personalbemessung nicht ersetzen, die die örtlichen und individuellen Besonderheiten vor Ort tiefergehend betrachtet.

Nach eigener Aussage hat das Kreisjugendamt eine hohe Fluktuation. Erschwerend kommt hinzu, dass neue Beschäftigte erstmal im Rahmen der Einarbeitung nur wenig Fälle bearbeiten und dabei erfahrungsgemäß bei der Fallbearbeitung auch länger benötigen als langjährige Fachkräfte. Auch die Mentoren nehmen mit der Einarbeitung zusätzliche Aufgaben wahr, so dass personelle Ressourcen zunächst anderweitig gebunden sind. Eine sachgerechte und rechtsichere Fallbearbeitung bei den Hilfen zur Erziehung erfordert jedoch ausreichend personelle Ressourcen. Insbesondere vor dem Hintergrund der steigenden Fallzahlen und der maximalen Falldichte sollte das Kreisjugendamt mit den bereits bestehenden Instrumenten für die Personalbedarfsplanung und den eigenen Richtwerten den Personalbedarf regelmäßig ermitteln. Entsprechend kann das Kreisjugendamt den Personaleinsatz transparent darstellen und in der Folge aussteuern. Das würde auch den gesetzlichen Anforderungen des § 79 Abs. 3 KJSG entsprechen, wonach die Träger der öffentlichen Jugendhilfe u.a. für eine dem Bedarf entsprechende Zahl von Fachkräften zu sorgen haben und zur Planung und Bereitstellung einer bedarfsgerechten Personalausstattung ein Verfahren zur Personalbemessung nutzen sollen. An dieser Stelle wird auf die vertiefenden Ausführungen unter „4.6 - Personaleinsatz“ verwiesen.

## 4.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

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

- ➔ Der Oberbergische Kreis gehört bei den Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle zu der Hälfte der Vergleichskreise, die mehr Fälle bearbeiten. Auch der gpa-Richtwert wird deutlich überschritten.

Im Jahr 2020 waren 7,18 Vollzeit-Stellen in der WiJu tatsächlich besetzt. Bezogen auf die 1.240 Hilfeplanfälle bearbeitet eine Vollzeit-Stelle demnach 173 Hilfeplanfälle. Damit positioniert sich der Oberbergische Kreis unterhalb des dritten Viertelwertes. Mehr als die Hälfte der Vergleichskreise bearbeiten demnach weniger Hilfefälle. Im Zeitreihenvergleich stellt sich die Entwicklung wie folgt dar:

### Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu von 2017 bis 2020

2017	2018	2019	2020
174	151	159	173

Auch für diese Kennzahl gilt, dass der Orientierungswert der gpaNRW eine eigene Stellenbemessung, die insbesondere die örtlichen Besonderheiten berücksichtigt, nicht ersetzen kann. Mit dem Organisationsgutachten liegt eine eigene Stellenbemessung auch für die Wirtschaftliche Jugendhilfe vor, die diese Besonderheiten und vor allem die verbindlichen Verfahrensstandards berücksichtigt. Aus dieser geht hervor, dass auch in diesem Aufgabenbereich ein Personalbedarf besteht.

Wie bereits im Kapitel „4.5.1.3 - Kostenerstattungsansprüche“ beschrieben, gewährleisten die Verfahrensstandards bei der entsprechenden Ausführung eine qualitativ gute Bearbeitung von Hilfeplanfällen aus dem Arbeitsbereich der WiJu. Entsprechend kann der Kreis bei Beachtung und Umsetzung der bestehenden Verfahrensstandards die Ertragsmöglichkeiten zeitnah ausschöpfen. Insbesondere im Hinblick auf den hohen Fehlbetrag ist es geboten, auch hier ausreichend Personalressourcen vorzuhalten, um Einnahmeverluste zu vermeiden zu können.

Es wird an dieser Stelle auf die Ausführungen unter „4.6 - Personaleinsatz“ verwiesen.

#### ➔ Empfehlung

Der Oberbergische Kreis sollte zur Planung und Bereitstellung einer bedarfsgerechten Personalausstattung das vorhandene Instrument zur Personalbemessung nutzen und regelmäßig mittels Fallaufkommen überprüfen. Die tatsächliche Umsetzung der Ergebnisse verhilft zu einem sachgerechten Personaleinsatz, auch bei schwankenden Fallzahlen. Nach einer bestimmten Zeit und einer Routine in der Fallbearbeitung sollte der Kreis die mittleren Bearbeitungszeiten in der Fallbearbeitung überprüfen und ggf. anpassen.

## 4.7 Leistungsgewährung

### 4.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

#### ➔ **Feststellung**

Der Oberbergische Kreis bildet 2020 den maximalen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren im interkommunalen Vergleich für die Hilfen zur Erziehung. Die überdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall verbunden mit hohen Fallzahlen wirken sich belastend auf den Fehlbetrag aus.

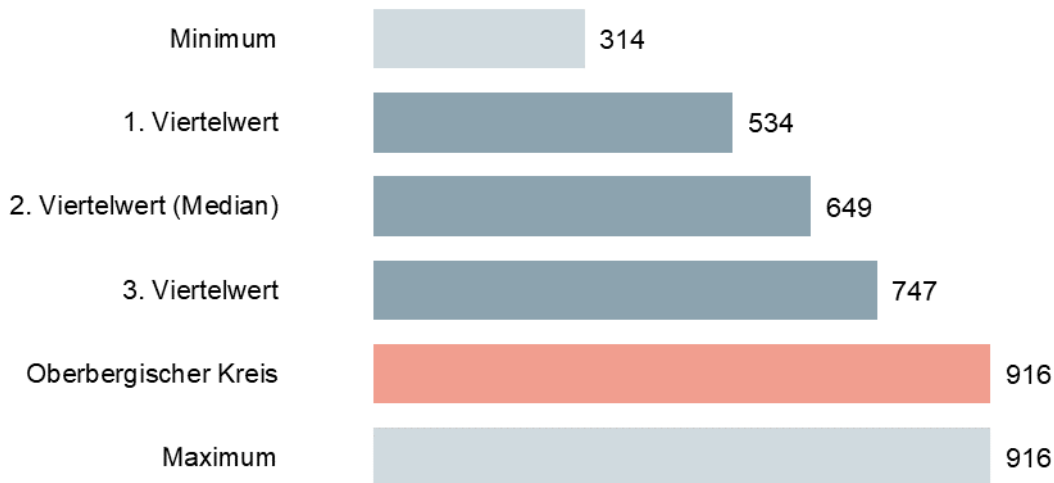
*Ein Kreis sollte den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.*

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Er bildet den Ressourcenverbrauch und die Intensität der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung ab. Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert. Das Kreisjugendamt hat die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW zusammengestellt.

Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für die Hilfen zur Erziehung des **Oberbergischen Kreises** ist somit nicht vollumfänglich mit dem ordentlichen Ergebnis des Produktbereiches „1.06.03 Individuelle Hilfen für junge Menschen/Familien“ des Haushaltplanes gleichzusetzen. Der von uns ermittelte Fehlbetrag liegt 2020 bei rd. 29,8 Mio. Euro. Belastend auf den Fehlbetrag wirken sich insbesondere die Transfer- aber auch die Personalaufwendungen aus. Die Transferaufwendungen von rd. 28,1 Mio. Euro beinhalten vor allem die Aufwendungen für die Leistungserbringung durch die Träger.

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

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



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



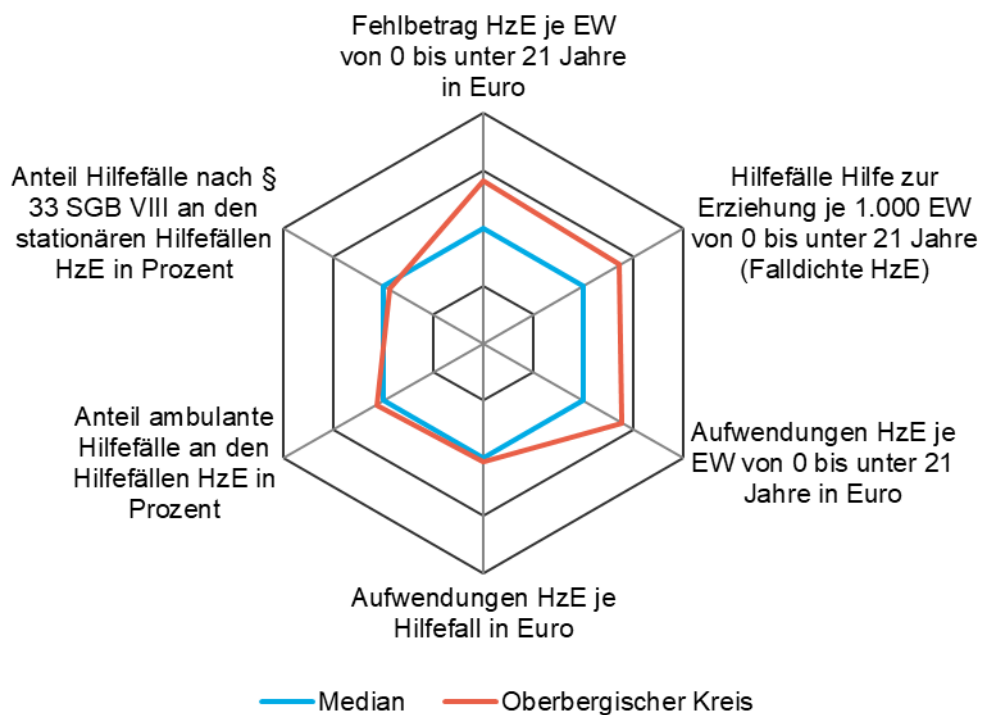
Mit einem einwohnerbezogenen Fehlbetrag von 916 Euro bildet der Oberbergische Kreis den Maximalwert. Seit 2017 ist der Fehlbetrag um rund 170 Euro absolut (23 Prozent) gestiegen. Ursächlich hierfür sind insbesondere die steigenden Transferaufwendungen mit den Aufwendungen für Kostenerstattungen an andere Kostenträger und gleichzeitig die sinkenden Erträge, bedingt durch den Rückgang der Fallzahlen für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge.

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

2017	2018	2019	2020
746	774	894	916

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

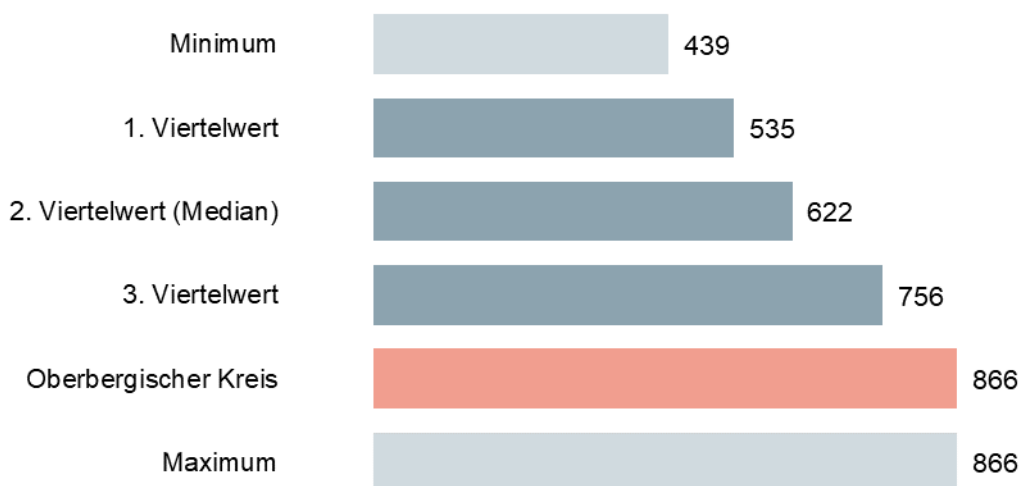
- ➔ Überdurchschnittliche fallbezogene Aufwendungen und eine hohe Falldichte im Oberbergischen Kreis sind ursächlich für die höchsten einwohnerbezogenen Aufwendungen im Vergleich. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag aus.

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

Der **Oberbergische Kreis** wendete 2020 für die Hilfen zur Erziehung ca. 27,7 Mio. Euro auf. Da das Kreisjugendamt teilweise auch eigenes Personal für ambulante erzieherische Hilfen eingesetzt hat (eigener ambulanter Dienst), hat die gpaNRW die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe bzw. Besoldungsgruppe in die Aufwendungen zusätzlich eingerechnet.

Bezogen auf die 32.673 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren (Stand 31. Dezember 2020) hat der Oberbergische Kreis Aufwendungen in Höhe von 866 Euro.

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



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



Auch mit den einwohnerbezogenen Aufwendungen bildet der Oberbergische Kreis den Maximalwert. Ausschlaggebend für die hohe Positionierung ist vor allem die hohe HzE-Falldichte,

die sich hier belastend auswirkt<sup>46</sup>. Von 2017 bis 2019 sind die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren zunächst um rd. elf Prozent gestiegen, bis sie in 2020 minimal sinken. Ursächlich hierfür ist insbesondere der steigende Anteil der ambulanten Hilfen bei fast identischer Fallzahl. Dennoch gehört der Oberbergische Kreis auch in den Jahren 2017, 2018 und 2019 zu den Vergleichskreisen mit den höheren bzw. höchsten einwohnerbezogenen Aufwendungen.

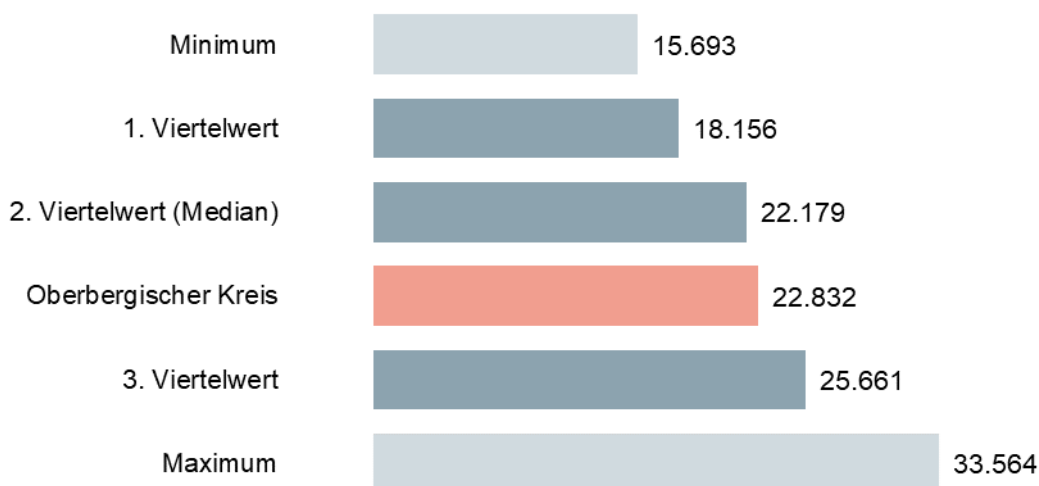
**Entwicklung der Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro von 2017 bis 2020**

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	801	826	892	866

Neben dem Einwohnerbezug sind die Aufwendungen je Hilfefall ebenfalls entscheidend für die Beurteilung der Gesamtsituation. 2020 wurden im Oberbergischen Kreis insgesamt 1.240 Hilfefälle bearbeitet, davon waren 746 ambulant und 494 stationär.

Insgesamt betrachtet stellen sich die Aufwendungen je Hilfefall wie folgt dar:

**Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020**



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



<sup>46</sup> vgl. Kapitel „4.7.1.4. - Falldichte“



Der Oberbergische Kreis gehört mit den fallbezogenen Aufwendungen von 22.832 Euro zur Hälfte der Vergleichskreise mit höheren Aufwendungen.

Zur vertiefenden Betrachtung stellt die gpaNRW nachfolgend die ambulanten und die stationären Aufwendungen je Hilfefall dar.

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

Kennzahlen	Oberbergische Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	10.944	5.803	8.650	9.749	12.526	15.298	26
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	40.800	25.299	34.130	38.408	42.063	50.312	27

Für die ambulanten Hilfen hat der Oberbergische Kreis 2020 Transferaufwendungen von rund 7,6 Mio. Euro für die insgesamt 746 Hilfefälle erbracht. Mit 10.944 Euro je Hilfefall positioniert sich der Oberbergische Kreis damit in der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren Fallaufwendungen.

Mit stationären Aufwendungen von 40.800 Euro je Hilfefall positioniert sich der Oberbergische Kreis 2020 zwischen dem Median und dem dritten Viertelwert. Mehr als die Hälfte der Vergleichskreise haben folglich geringere stationäre Fallaufwendungen. Insgesamt hat der Oberbergische Kreis 2020 für die stationären Hilfen ca. 20,1 Mio. Euro für 494 Hilfefälle aufgewendet. Das entspricht einem Anteil von über 70 Prozent an den gesamten Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung. Damit hat der Kreis sein eigenes Ziel, dass der Anteil der stationären Hilfen bei max. 65 Prozent der Gesamtaufwendungen liegen soll, verfehlt. Auch in den Vorjahren liegt der Anteil der Aufwendungen für die stationären Hilfen deutlich über dem Zielwert. Hier wirken sich der niedrige Anteil an Vollzeitpflegeverhältnisse und die überdurchschnittlichen Aufwendungen für die Heimunterbringung von rd. 11,7 Mio. belastend aus.

#### Entwicklung der Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro von 2017 bis 2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	22.989	23.227	23.515	22.832
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	10.341	10.419	10.945	10.944
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	37.523	38.014	40.112	40.800

In der Zeitreihe ist erkennbar, dass im Gegensatz zu den ambulanten Aufwendungen je Hilfefall die fallbezogenen stationären Aufwendungen deutlich ansteigen. Der steigende Anteil der ambulanten Hilfen federt die Entwicklung und die damit verbundene belastende Auswirkung auf die Gesamtaufwendungen etwas ab. Vertiefende Informationen finden sich im folgenden Kapitel „4.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle“.

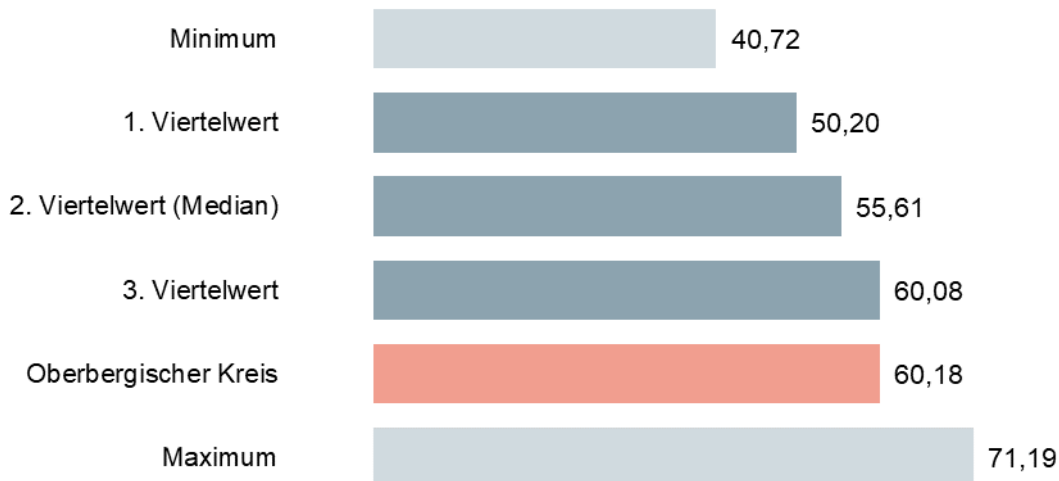
Die weiteren beeinflussenden Hilfen werden im Kapitel „4.7.2 „Hilfen nach §§ 27 ff.“ näher betrachtet.

### 4.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

➔ Aufgrund der hohen Falldichte stellt sich die entlastende Wirkung des hohen Anteils ambulanter Hilfefälle hier nicht vollumfänglich ein.

2020 waren 746 der 1.240 Hilfeplanfälle im **Oberbergischen Kreis** ambulante Hilfefälle. Der Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefälle HzE liegt somit bei rd. 60 Prozent.

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



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



2020 positioniert sich der Oberbergische Kreis in der Hälfte der Vergleichskreise mit einem vergleichsweise hohen Anteil ambulanter Hilfefälle. Lediglich sechs Vergleichskreise weisen einen noch höheren Anteil auf.

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

2017	2018	2019	2020
53,47	53,59	56,90	60,18

Von 2017 bis 2019 steigen die absoluten Fallzahlen insgesamt zunächst um 88 Hilfeplanfälle auf 1.247 Hilfeplanfälle, bis sie 2020 minimal sinken.

In der differenzierten Betrachtung zeigt sich, dass die Fallzahlen vor allem im ambulanten Bereich steigen und im stationären Bereich seit 2018 sogar sinken. In der direkten Folge nimmt somit der Anteil der ambulanten Hilfefälle deutlich zu. Diese Entwicklung zeigt, dass neue Hilfeplanfälle hinzukommen, der Oberbergische Kreis die laufenden allerdings nicht beendet. Das ist ein Indiz, dass wie bereits in den vorherigen Kapiteln beschrieben, der Kreisjugendamt die Verfahrensstandards noch nicht vollumfänglich einhält.

Grundsätzlich ist ein hoher Anteil ambulanter Hilfefälle erstrebenswert, wenn dadurch kostenintensive Hilfen vermieden werden können. Stationäre Hilfen sind in der Regel deutlich kostenintensiver als ambulante Hilfen. Ein hoher ambulanter Anteil kann sich somit entlastend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren auswirken. Der Anteil an ambulanten Hilfefällen ist aber immer im Zusammenhang mit der Falldichte zu sehen.

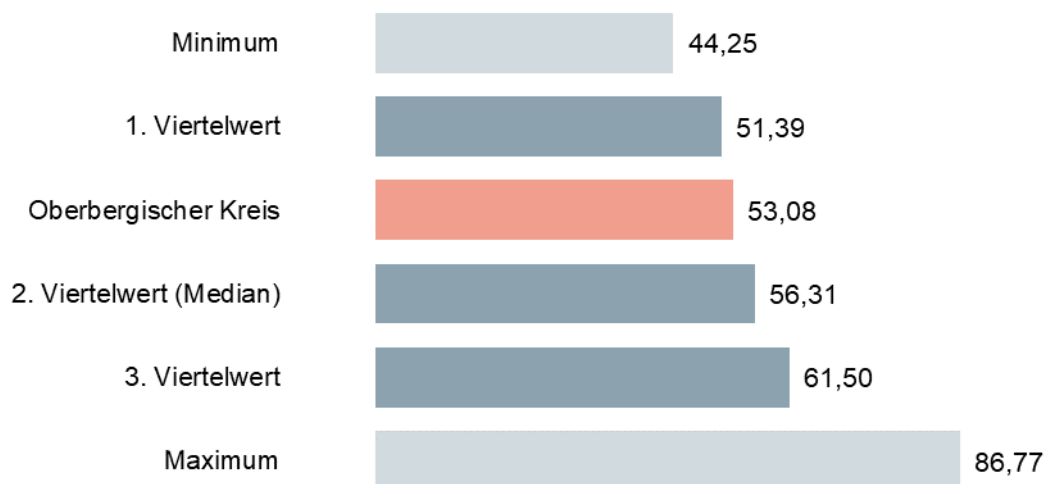
Der Oberbergische Kreis verzeichnet eine hohe Falldichte<sup>47</sup>. Entsprechend stellt sich die entlastende Wirkung auf den Fehlbetrag hier nicht vollumfänglich ein und der Oberbergische Kreis erreicht im Hinblick auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen trotz des hohen ambulanten Anteils vergleichsweise schlechtere Ergebnisse.

### 4.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- ➔ Obwohl der Anteil an Vollzeitpflegefällen 2020 wieder ansteigt, bleibt er im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Das wirkt sich belastend auf die Aufwendungen gesamt und damit auch auf den Fehlbetrag aus, denn ein Vollzeitpflegefall verursacht deutlich geringere Aufwendungen als ein Hilfefall in der Heimerziehung.

In 2020 waren 262 der 494 stationären Hilfefälle des **Oberbergischen Kreises** Vollzeitpflegefälle. Das entspricht einem Anteil rd. 53 Prozent.

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



<sup>47</sup> vgl. Kapitel „4.7.1.4 - Falldichte“

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



Der Oberbergische Kreis hat einen unterdurchschnittlichen Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen. Mehr als die Hälfte der Vergleichskreise weisen einen höheren Anteil aus.

Bei der Vollzeitpflege bringt ein Jugendamt das Kind oder den Jugendlichen in einer Pflegefamilie oder einer Erziehungsstelle unter. Dies ermöglicht da Aufwachsen in einem Familiensystem. Ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen ist somit aus sozialpädagogischen Gründen zu begrüßen. Zudem ist ein hoher Anteil auch aus wirtschaftlichen Gründen grundsätzlich positiv zu sehen, da hierdurch kostenintensive Hilfen in Form von Heimunterbringungen vermieden werden können. Vollzeitpflege kostet in der Regel deutlich weniger als andere stationäre Hilfen und verringert somit die Aufwendungen je Hilfefall und entsprechend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.

2020 wendete der Oberbergische Kreis für einen Hilfefall in Vollzeitpflege rd. 18.548 Euro auf. Die fallbezogenen Aufwendungen für eine Heimunterbringung belaufen sich auf rd. 68.412 Euro. Die Differenz von rd. 50.000 Euro pro Fall verdeutlicht die finanzielle Belastung, die sich entsprechend negativ sowohl auf die Aufwendungen insgesamt als auch auf den Fehlbetrag auswirkt.

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

2017	2018	2019	2020
57,09	55,05	51,37	53,08

Insgesamt betrachtet sinkt der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen bis 2019 um rd. zehn Prozent ab, bis er in 2020 wieder leicht ansteigt. Ursächlich für den Anstieg sind jedoch nicht etwaige steigende Fallzahlen aus diesem Bereich, sondern generell sinkenden Fallzahlen in allen stationären Hilfen.

Der Oberbergische Kreis hat in seinen Leitzielen<sup>48</sup> normiert, dass, sofern eine familienersetzende Hilfe einzuleiten ist, die Unterbringung in einer Vollzeitpflegestelle Vorrang vor der Unterbringung in einer Heimeinrichtung hat. Zusätzlich soll die Anzahl der Vollzeitpflegestellen ausgebaut werden. Aktuell betreibt der PKD aufgrund fehlender Personalressourcen keine Akquise potenzieller Pflegefamilien. Hier sollte der Kreis dringend nacharbeiten. Vertiefenden Informationen finden sich im Kapitel „4.7.2 - Hilfen nach §§ 27 SGB VIII ff.“

<sup>48</sup> vgl. Kapitel „4.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie“

Das Kreisjugendamt sollte verstärkt daran arbeiten, den Anteil auch tatsächlich auszubauen. Weitere Informationen enthält das Kapitel „4.7.2.3 - Vollzeitpflege“

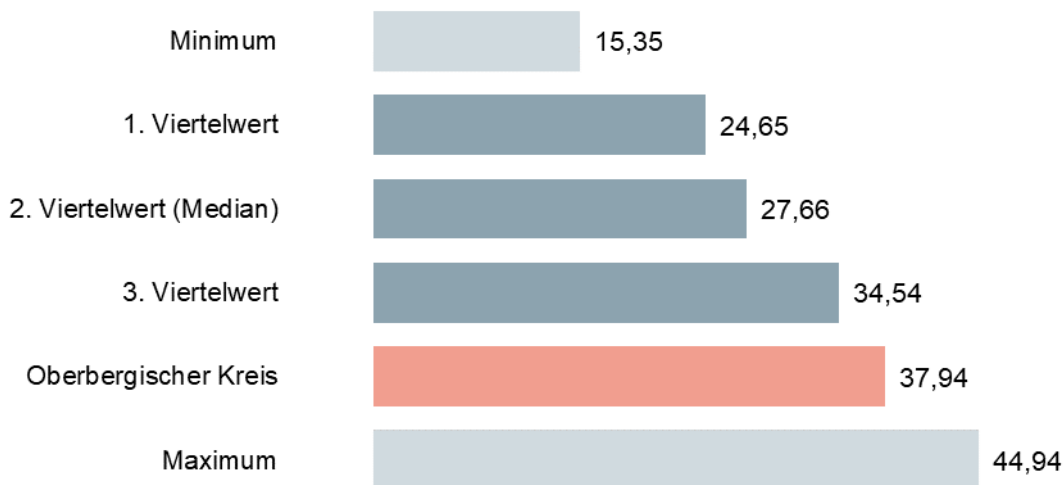
Eine entsprechende Kennzahl zum Anteil der Pflegeverhältnisse bildet der Oberbergische Kreis im Haushalt neben dem Leitziel ebenfalls ab. Wie bereits im Kapitel Finanzcontrolling ausgeführt, sollte der Kreis hierfür einen Zielwert festlegen, diesen regelmäßig auswerten und bei Abweichungen entsprechende Maßnahmen ergreifen.

#### 4.7.1.4 Falldichte HzE

- ➔ Neben der Zählweise der Hilfefälle führt auch die derzeitige Fallsteuerung zu einer vergleichsweise hohen Falldichte. Das belastet die einwohnerbezogenen Aufwendungen, aber auch den Fehlbetrag.

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

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



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



Der **Oberbergische Kreis** hat eine höhere Falldichte als 75 Prozent der Vergleichskreise. Lediglich vier Kreisjugendämter weisen eine noch höhere Falldichte auf. Belastend auf die Falldichte wirkt sich u.a. auch die Zählweise des Kreisjugendamtes aus.

Die gpaNRW hat definiert, welche Hilfefälle sie in der Datenerfassung und somit bei der Kennzahlengenerierung berücksichtigt. Demnach betrachtet die gpaNRW nur Hilfefälle für Hilfen nach §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGBVIII mit einem Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII. Mehrfachhilfen bzw. unterschiedliche Hilfen in einem Fall zählt die gpaNRW nur dann als eigenständiger Hilfefall, wenn das Jugendamt für jede Hilfe ein gesondertes Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII durchführt.

Der Oberbergische Kreis stellt für unterschiedliche Hilfen in einem Hilfefall jeweils getrennte Hilfepläne auf und dokumentiert sie auch entsprechend. Wenn also beispielsweise für einen Fall gemäß § 33 SGB VIII (Vollzeitpflege) eine zusätzliche Hilfe gemäß § 27 SGB VIII (Flexible, erzieherische Hilfe) installiert wird, leitet der Oberbergische Kreis für beide Hilfearten je ein separates Hilfeplanverfahren ein. Die meisten geprüften Jugendämter führen für Mehrfachhilfen kein separates Hilfeplanverfahren durch. Sie erfassen dann die Zusatzhilfen unter der Haupthilfeart, bei dieser der Schwerpunkt der Hilfe liegt. Während der Oberbergische Kreis also für das genannte Beispiel zwei Hilfeplanfälle einleitet und auch durchführt, zählen die meisten Vergleichsjugendämter lediglich einen Hilfeplanfall.

Eine Verbesserung der Fallsteuerung<sup>49</sup> könnte sich entlastend auf die Falldichte auswirken.

Hier hat der Oberbergische Kreis ausgeführt, dass die übermäßige Belastung der ASD-Fachkräfte in der Vergangenheit dazu geführt hat, dass die Fallsteuerung nicht in der gewünschten Intensität erfolgt ist und die Fachkräfte daher viele neue Hilfen installiert, aber laufende nicht beendet haben.

#### Ambulante und stationäre Falldichte 2020

Kennzahl	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant	22,83	6,25	12,61	15,05	21,46	26,68	26
Falldichte HzE stationär	15,11	8,09	10,30	12,44	14,92	18,26	27

Die oben beschriebene Zählweise wirkt sich vor allem auf den ambulanten Bereich aus, da dort in der Regel die Zusatzhilfen als Unterstützungsleistung verortet sind. Hier positioniert sich der Oberbergische Kreis oberhalb des dritten Viertelwertes. Nur vier Vergleichskreise haben eine höhere ambulante Falldichte. Im stationären Bereich wirkt sich die Zählweise kaum aus. Dennoch gehört der Oberbergische Kreis auch hier zum Viertel der Vergleichskreise mit einer höheren Falldichte. Das könnte ein weiteres Indiz für eine nicht nach den Standards umgesetzte Fallsteuerung sein.

<sup>49</sup> vgl. Kapitel „4.5.1.2 - Fallsteuerung“

### Entwicklung Falldichte von 2017 bis 2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Falldichte HzE	34,86	35,56	37,92	37,94
Falldichte HzE ambulant	18,64	19,06	21,58	22,83
Falldichte HzE stationär	16,22	16,51	16,34	15,11

Die Entwicklung der Falldichte korrespondiert mit der bereits im Kapitel „4.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle“ dargestellten Fallzahlenentwicklung.

Zur weiteren Analyse stellt die gpaNRW die Fallzahlen der einzelnen Hilfearten für den Betrachtungszeitraum differenziert dar.

### Entwicklung der Hilfefälle Oberbergische Kreis von 2017 bis 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Flex. amb. Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	70	87	105	105
Soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII	30	19	25	28
Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII	43	42	35	40
Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII	181	190	200	203
Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	87	78	75	73
Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII ambulant	158	163	198	222
davon EGH nach § 35a SGB VIII amb. für Integrationshelfer	36	39	43	54
Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII ambulant	50	53	72	74
<b>Ambulante Hilfefälle</b>	<b>620</b>	<b>631</b>	<b>710</b>	<b>746</b>
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	284	273	254	244
Heimunterbringung nach § 34 SGB VIII	159	165	183	171
davon Heimerziehung § 34 SGB VIII für UMA	23	14	7	3
Sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII	9	3	1	2
Eingliederungshilfen nach § 35 a SGB VIII stationär	6	6	6	8
Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII stationär	81	99	93	68
davon Hilfen für Junge Volljährige UMA	27	44	41	22
<b>stationäre Hilfefälle</b>	<b>539</b>	<b>546</b>	<b>538</b>	<b>494</b>
<b>Hilfefälle HzE gesamt</b>	<b>1.159</b>	<b>1.177</b>	<b>1.248</b>	<b>1.240</b>

Insgesamt steigen die Fallzahlen im Betrachtungszeitraum um rd. sieben Prozent an. Ursächlich hierfür sind vor allem die steigenden Fallzahlen im ambulanten Bereich. Prägende Hilfearten sind die flexiblen, ambulanten Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII, die sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII, die Eingliederungshilfe nach § 35 a SGB VIII und die ambulanten Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII. An dieser Stelle wird auf die Ausführungen zur Falldichte und Fallsteuerung verwiesen.

Im stationären Bereich sind die Fallzahlen seit 2018 rückläufig. Auffällig hierbei ist, dass neben den Fallzahlen im Bereich der UMA, vor allem die Fallzahlen in der Vollzeitpflege um rund 14

Prozent gesunken, sind. Die Hilfefälle für die Heimunterbringungen hingegen sind von 2017 bis 2019 deutlich angestiegen. Prägende Hilfearten sind hier die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII, die Heimunterbringung nach § 34 SGB VIII und die stationären Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII.

➔ **Empfehlung**

Aufgrund der hohen Aufwendungen und der überdurchschnittlichen Falldichte sollte der Oberbergische Kreis dringend seine Verfahrensstandards zeitnah, beginnend mit den neu zu installierenden Hilfefällen, vollumfänglich in der Praxis umsetzen und dabei auch die Wirtschaftlichkeitsaspekte konsequent beachten.

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

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die den Fehlbetrag beeinflussenden Hilfen.

##### Anteil der Aufwendungen in Prozent 2020

	Anteil Aufwendungen in Prozent
Flex. amb. Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	2,16
Soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII	0,75
Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII	0,50
Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII	5,76
Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	6,18
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	15,99
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	41,44
Sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII	0,21
Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII	13,29
Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII	13,71

##### 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.

2020 hat der **Oberbergische Kreis** rd. 543.000 Euro für 105 Hilfefälle nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII aufgewendet. Das sind rd. zwei Prozent der Gesamtaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung. Da das Kreisjugendamt für diese Hilfeart teilweise auch eigenes Personal für die Leistungserbringung einsetzt (eigener ambulanter Dienst), hat die gpaNRW die Personalkosten auf Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe in die Aufwendungen zusätzlich eingerechnet.



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

Kennzahl	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	5.847	2.779	6.735	8.326	10.571	14.556	24
Falldichte § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	3,20	0,04	0,49	1,14	2,98	13,29	24
Ambulante Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	18,70	0,21	4,48	8,32	29,45	68,43	25

Mit rd. 5.847 Euro je Hilfefall positioniert sich der Oberbergische Kreis unterhalb des ersten Viertelwertes und gehört somit zum Viertel der Vergleichskreise mit niedrigen Fallaufwendungen. Lediglich sechs Vergleichskreise haben noch niedrigere fallbezogene Aufwendungen.

Allerdings ist die Falldichte deutlich erhöht. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskreise haben somit geringere Fallzahlen. Dadurch sind auch die einwohnerbezogenen Aufwendungen vergleichsweise hoch. Hier ist jedoch wieder zu berücksichtigen, dass der Oberbergische Kreis auch bei Mehrfachhilfen ein eigenes Hilfeplanverfahren durchführt.

Auf die Falldichte wirken sich aber insbesondere auch die Laufzeiten von Hilfen aus. 2020 hat der Oberbergische Kreis rund 82 Prozent seiner 27er-Hilfen innerhalb von 18 Monaten beenden können. Hier wirken sich die verbindlichen Regeldauern der ambulanten Hilfen aus und führen somit zu Laufzeiten, die deutlich kürzer sind als bei den meisten Vergleichskreisen, wie das folgende Streudiagramm zeigt:

### Anteil Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent 2020



Kurze Laufzeiten führen in der Regel auch zu einer niedrigeren Falldichte.

Im Zeitreihenvergleich ist jedoch zu sehen, dass sich die Falldichte erhöht, aber auch gleichzeitig der Anteil der Hilfefälle mit einer Betreuungszeit von 18 Monaten sinkt.

### Entwicklung der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII von 2017 bis 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	2,11	2,62	3,20	3,20

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Anteil ambulante Hilfen mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	91,38	87,30	84,44	81,36
Anteil ambulante Hilfen mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	8,62	12,70	15,56	18,64
Anteil ambulanter Hilfefälle mit unplanmäßiger Beendigung der Hilfe an den ambulanten Hilfefällen in Prozent	7,14	4,62	9,49	8,61

Hier bestätigen sich die Aussagen des Kreisjugendamtes, aber auch die Ergebnisse der vorangegangenen Betrachtungen in den Kapiteln zuvor. Neben der differenzierten Zählweise könnte insbesondere die derzeitige Fallsteuerung und die fehlende Umsetzung der verbindlichen Verfahrensstandards zu einer stetig wachsenden Falldichte geführt haben. Darüber hinaus können die Fachkräfte aufgrund der beschriebenen Personalvakanz die Hilfefälle auch nicht mehr gezielt und strukturiert betreuen, so dass sich die Laufzeiten erhöhen bzw. es auch zu vielen unplanmäßigen Beendigungen der Hilfen kommt. Der Anteil der ambulanten Hilfefälle mit unplanmäßiger Beendigung ist im Oberbergischen Kreis mit 8,61 in Prozent bei einem Median von 4,04 Prozent vergleichsweise hoch.

#### 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.

Der **Oberbergische Kreis** hat 2020 rd. 1,2 Mio. Euro für 203 Hilfefälle nach § 31 SGB VIII aufgewendet. Das sind ca. sechs Prozent der Gesamtaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung. Da der Kreis auch für diese Hilfeart teilweise eigenes Personal für die Leistungserbringung einsetzt (eigener ambulanter Dienst), hat die gpaNRW die Personalkosten auf Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe in die Aufwendungen zusätzlich eingerechnet.

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

Kennzahl	Oberbergische Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.022	5.966	7.663	9.446	11.276	14.032	26
Falldichte § 31 SGB VIII	6,22	0,32	2,84	4,98	6,94	11,92	26
Ambulante Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	49,86	3,71	28,20	40,80	71,86	106	27

Bei der sozialpädagogischen Familienhilfe zeigt sich ein ähnliches Bild wie bei den Hilfen nach § 27 SGB VIII. Während die fallbezogenen Aufwendungen unterdurchschnittlich sind, sind die einwohnerbezogenen Aufwendungen deutlich erhöht. Ursächlich hierfür ist wiederum die verhältnismäßig hohe Falldichte trotz kurzer Laufzeiten.

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

Kennzahlen	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil ambulante Hilfen mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	73,21	43,10	54,81	64,00	73,89	87,23	21
Anteil ambulante Hilfen mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	26,79	12,77	26,11	36,00	45,19	56,90	21

Die sozialpädagogische Familienhilfe wird im Oberbergischen Kreis sowohl durch freie Träger als auch durch den eigenen ambulanten Dienst wahrgenommen. In der Regel versucht das Kreisjugendamt zunächst, den Hilfefall im eigenen ambulanten Dienst zu installieren und lediglich im Einzelfall auf spezialisierte Anbieter (z.B. Fachleister für Säuglinge) zurückzugreifen. Wie für alle ambulanten Hilfen gibt es auch für die sozialpädagogische Familienhilfe eine verbindlich festgelegte Regeldauer. Zusätzlich sieht die Verfahrensordnung für die Hilfen nach § 31 SGB VIII aber auch eine Begrenzung von Fachleistungsstunden vor.

Grundsätzlich bieten die Regelungen gute Voraussetzungen, um die Falldichte und die einwohnerbezogenen Kennzahlen möglichst zu reduzieren.

Aber auch bei dieser Hilfeart steigt die Falldichte konstant an. Das lässt ebenfalls den Rückschluss zu, dass hier, wie schon bei den 27er-Hilfen, das Kreisjugendamt die vorhandenen Steuerungsmaßnahmen und auch die Verfahrensstandards nicht konsequent umsetzen kann. Denkbar wäre auch hier, die neu zu installierenden Hilfefälle bereits mit den vorhandenen Verfahrensstandards zu steuern, um perspektivisch die Falldichte zu senken.

#### 4.7.2.3 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung von Kindern /Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in einer Pflegefamilie. Neben der normalen Pflegefamilie gibt es verschiedene Formen der Vollzeitpflege, z.B. Sonderpädagogische Pflegestellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder/Jugendliche.

Eine Unterbringung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Bei einer auf Dauer angelegten Unterbringung in einer Pflegefamilie außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches wird nach Ablauf von zwei Jahren das Jugendamt der auswärtigen Pflegefamilie örtlich zuständig. Dieses hat gegenüber dem abgebenden Jugendamt einen Kostenerstattungsanspruch nach § 86 Abs. 6 i.V.m. § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

Für die Vollzeitpflege hat der **Oberbergische Kreis** 2020 rd. 4,5 Mio. Euro für 203 Hilfefälle aufgewendet. Das sind ca. 16 Prozent der Gesamtaufwendungen Hilfe zur Erziehung. Damit stellen die Hilfen nach § 33 SGB VIII die zweitgrößte Aufwandsposition dar.

➔ **Feststellung**

Derzeit ist die Akquise von Pflegefamilien im Oberbergische Kreis ausgesetzt. In Bezug auf den niedrigen Anteil der Hilfen für Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen sieht die gpaNRW hier Handlungsmöglichkeiten. Das Kreisjugendamt plant zukünftig den PKD entsprechend den Empfehlungen der Organisationsuntersuchung neu aufzustellen.

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

Kennzahl	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	18.548	11.351	14.695	17.582	20.173	23.980	27
Falldichte § 33 SGB VIII	7,47	4,28	5,15	5,72	7,84	11,60	27
Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	138	59,25	101	111	124	213	27

Mit den fallbezogenen Aufwendungen von 18.548 Euro gehört der Oberbergische Kreis zur Hälfte der Vergleichskreise mit höheren Aufwendungen je Hilfefall, obwohl der Oberbergische Kreis ergänzende Hilfen in einen separaten Hilfeplanverfahren führt. In anderen Kreisen sind die Aufwendungen für diese zusätzlichen Hilfen in den Aufwendungen je Hilfefall enthalten. Zusätzlich weist der Kreis auch hier wieder eine überdurchschnittliche Falldichte auf, die zu den hohen einwohnerbezogenen Aufwendungen führt.

Nach Einschätzung des Kreisjugendamtes sind die vergleichsweise hohen Aufwendungen u.a. dadurch bedingt, dass der Kreis aktuell sehr viele Kinder in trägergestützten Pflegeverhältnissen untergebracht hat. Da diese spezielle Form der Pflegefamilie deutlich kostenintensiver ist, wirkt sich diese Unterbringungsart entsprechend belastend aus.

In der Zeitreihe ist zu erkennen, dass die fallbezogenen Aufwendungen steigen, während sowohl die Falldichte als auch die einwohnerbezogenen Aufwendungen sinken. Grundsätzlich ist die Entwicklung zunächst positiv zu bewerten, da sie im Regelfall dazu führt, dass sich die Aufwendungen reduzieren. Allerdings verbleibt die Falldichte im interkommunalen Vergleich dennoch weiterhin hoch.

**Entwicklung der Hilfen nach § 33 SGB VIII von 2017 bis 2020**

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Stationäre Aufwendungen § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	17.622	17.956	18.394	18.548
Falldichte § 33 SGB VIII	8,53	8,24	7,72	7,47

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	150	148	142	138

Bisher sind die Aufgaben des Pflegekinderdienstes (PKD) in den Regionalteams des ASD angesiedelt. Der Oberbergische Kreis plant den Empfehlungen der Organisationsuntersuchung auch in Bezug auf die Ablauf- und Aufbauorganisation des PKD nachzukommen. Hierzu hat der Oberbergische Kreis im Sommer 2022 eine neue Struktur innerhalb des Kreisjugendamtes verfügt. Diese sieht nun eine reine leistungserbringende Abteilung, u.a. mit der AFH und dem PKD vor. Bis zur praktischen Umsetzung der Verfügung will das Kreisjugendamt jedoch warten, bis sie eine neue Leitungskraft für den PKD eingestellt haben.

Zukünftig sieht der Oberbergische Kreis vor, dass die Fallverantwortung und Hilfeplanung dem ASD obliegt. Der PKD hingegen soll zuständig für die Gewinnung, Fortbildung, Vermittlung und Beratung von Pflegepersonen sein.

Den Aufgabenbereich des Pflegekinderdienstes hat der Oberbergische Kreis mit externer Hilfe bereits in einem separaten Handbuch verschriftlicht<sup>50</sup> und in sechs Kernprozesse mit 19 Teilprozessen und den dazugehörigen Systemzeiten beschrieben

Im Betrachtungszeitraum fand nach Auskunft des Kreisjugendamtes keine Werbung oder Akquise für potentielle Pflegefamilien statt.

Die tatsächliche Versorgungssituation mit Pflegefamilien vor Ort kann man gut anhand der Hilfeplanfälle mit Kostenerstattungspflicht und Kostenerstattungsanspruch analysieren. Bringt ein Jugendamt ein Kind in einer Pflegefamilie außerhalb seines Zuständigkeitsbereiches unter, bleibt die Zuständigkeit zunächst beim belegenden Jugendamt. Nach zwei Jahren wird das örtliche Jugendamt, in dem die Pflegefamilie wohnt, gemäß § 86 Abs. 6 SGB VIII zuständig und es besteht ein Kostenerstattungsanspruch gegenüber dem Jugendamt, das vorher zuständig gewesen ist.

#### Anteil Hilfefälle mit Kostenerstattungspflicht und Kostenerstattungsanspruch in Prozent 2020

Kennzahl	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle mit Kostenerstattungspflicht an den Hilfefällen nach § 33 SGB VIII in Prozent	25,01	8,63	17,46	25,80	36,38	59,01	22
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen in Prozent	37,31	18,73	42,72	50,45	63,83	78,19	23

Mit rd. 37 Prozent ist der Anteil Hilfefälle mit Kostenerstattungsanspruch im interkommunalen Vergleich gering. Der Anteil Hilfefälle mit Kostenerstattungspflicht liegt mit rd. 25 Prozent leicht

<sup>50</sup> vgl. Kapitel „1.5 - Verfahrensstandards“

unterhalb des Median. Das bedeutet, dass die Mehrzahl der Vergleichskreise wesentlich weniger Hilfefälle im Zuständigkeitsbereich anderer Jugendhilfeträger unterbringen als der Oberbergische Kreis. Das bestätigt auch die Aussage des Kreisjugendamtes, dass das Angebot an Pflegefamilien im Oberbergischen Kreis aktuell nicht ausreicht. In der Folge muss der PKD Pflegefamilien außerhalb des Kreisgebietes belegen. Auch der geringe Anteil an Hilfefällen nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch verdeutlicht ein geringes Angebot an Pflegefamilien, denn auch andere Jugendämter belegen Pflegefamilien im Zuständigkeitsbereich des Oberbergischen Kreises nur in vergleichsweise geringem Umfang.

Gleichwohl sind aber immerhin rund 37 Prozent der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII Hilfefälle anderer Jugendämter in Pflegefamilien im Oberbergischen Kreis. Diese sollte der Kreis zukünftig für eigene Belegungen gewinnen.

➔ **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte die Akquise zur Gewinnung neuer Pflegefamilien zeitnah wieder aufnehmen, um verstärkt Kinder und Jugendliche in Pflegeverhältnisse unterbringen zu können und damit auch den Anteil an Vollzeitpflegefällen auszubauen.

**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**

Die Aufwendungen für die Heimerziehung sind die größte Aufwandsposition im Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung. Die überdurchschnittlichen Aufwendungen und die hohe Falldichte belasten den Fehlbetrag deutlich.

Die Aufwendungen für die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII 2020 betragen beim **Oberbergischen Kreis** 2020 rd. 11,7 Mio. Euro. Das entspricht einem Anteil von ca. 41 Prozent. Somit sind die Heimunterbringungen im Oberbergischen Kreis die größte Aufwandsposition im Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung. Bezogen auf die 171 Hilfefälle (entspricht 14 Prozent der Gesamthilfefälle) ergeben sich somit hieraus Aufwendungen von 68.412 Euro pro Hilfefall.

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

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

Kennzahlen	Oberbergische Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	68.412	55.460	64.454	67.079	73.543	87.757	27
Stationäre Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	359	84,72	184	261	314	417	27
Falldichte § 34 SGB VIII	5,25	1,07	3,08	3,86	4,55	5,79	27

Die fall- und einwohnerbezogenen Aufwendungen sind im Oberbergischen Kreis höher als bei den meisten Vergleichskreisen. Bei den Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre gehört der Oberbergische Kreis sogar zu dem Viertel der Vergleichskreise mit den höchsten Aufwendungen. Ursächlich ist auch hier wieder die hohe Falldichte. Lediglich zwei Kreise haben eine höhere Falldichte, wie das folgende Streudiagramm verdeutlicht:

#### Falldichte § 34 SGB VIII



#### Entwicklung der Hilfen nach § 34 SGB VIII im Oberbergischen Kreis von 2017 bis 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Stationäre Aufwendungen § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	70.000	67.483	66.555	68.412
Stationäre Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	336	337	371	359
Falldichte § 34 SGB VIII	4,79	5,00	5,58	5,25
Anteil Hilfefälle für UMA an den Hilfefällen in Prozent	14,49	8,41	3,91	1,75

In der Zeitreihe ist erkennbar, dass sowohl die fall- und einwohnerbezogenen Aufwendungen, aber auch die Falldichte schwankend sind. Auffällig ist dabei, dass der Anteil Hilfefälle für die UMA drastisch sinkt und sich diese Entwicklung jedoch nicht in der Falldichte wiederfindet. Das bedeutet, dass, obwohl die Fallzahlen im Bereich der UMA sinken, das Kreisjugendamt weiterhin deutlich mehr Heimfälle installiert.

Grundsätzlich gilt im Oberbergischen Kreis, dass vor einer stationären Maßnahme eine ambulante Hilfe durchgeführt wird. Die hohe Falldichte könnte aber hier wieder ein Indiz dafür sein, dass das Kreisjugendamt die Verfahrensstandards in der Praxis nicht umsetzt und die Steuerungsmaßnahmen somit nicht greifen können.

Auf die Falldichte wirken sich insbesondere die Verweildauern aus. Kurze Verweildauern führen in der Regel zu einer niedrigeren Falldichte und damit auch zu geringeren Aufwendungen.

### Verweildauern § 34 SGB VIII Oberbergischer Kreis 2020

Kennzahlen	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	52,17	17,24	33,33	46,67	52,17	67,92	21
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	23,91	0,00	19,33	22,64	28,89	50,00	21
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	13,04	0,00	9,09	13,21	15,56	29,17	21
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	10,87	2,86	10,87	15,58	20,83	50,00	21

Die Hälfte der beendeten Hilfefälle des Oberbergischen Kreises hat eine Verweildauer bis zwölf Monate. Fast 24 Prozent der Fälle laufen zwischen zwölf und 24 Monaten. Die restlichen Fälle laufen mehr als zwei Jahre. Gerade die langen Verweildauern wirken sich negativ auf die Kennzahlen aus.

Um die Falldichte möglichst kurz zu halten und damit die Falldichte und die Aufwendungen positiv zu beeinflussen, sollte ein Jugendamt eine intensive Rückführungs- und Verselbständigungsarbeit betreiben.

Das Kreisjugendamt hat hierzu ausgeführt, dass es noch keine eigenen Verselbständigungs- oder Rückführungskonzepte entwickelt hat. Im Rahmen der halbjährlich stattfindenden Hilfeplangespräche prüfen die Fachkräfte jedoch individuell, ob eine Rückführung möglich ist. Darüber hinaus muss die fallführende Fachkraft jeden Hilfefall, sobald der Hilfeempfänger 16 Jahre alt wird, in der Fallkonferenz neu vorstellen, um die Verselbständigung in den Fokus zu nehmen. Nach eigener Auskunft belegt der Oberbergische Kreis diverse Einrichtungen dann aufgrund des Rückführungskonzeptes.

#### ➔ Empfehlung

Der Oberbergische Kreis sollte die Aufwendungen und die Falldichte im Bereich der Heimunterbringung durch konsequente Umsetzung der Steuerungsmaßnahmen möglichst reduzieren. Er sollte gezielte Maßnahmen, ggf. mit dem eigenen ambulanten Dienst, entwickeln, um dem eigenen Grundsatz „ambulant vor stationär“ auch gerecht zu werden. Das Kreisjugendamt sollte die Zugangssteuerung intensivieren und eigene Rückführungs- bzw. Verselbständigungskonzepte entwickeln.

### 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 muss durch die fallzuständige Fachkraft des Allgemeinen Sozialen Dienstes geprüft werden, ob durch eine möglicherweise festgestellte seelische Störung eine Beeinträchtigung der Teilhabe vorliegt und ein Anspruch auf Eingliederungshilfe begründet ist.

Der **Oberbergische Kreis** wendete 2020 rd. 3,8 Mio. Euro für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII für 230 Hilfefälle auf. Dabei wurden 222 Hilfefälle ambulant bzw. teilstationär und lediglich acht Hilfefälle stationär installiert.

➔ **Feststellung**

Die hohe Falldichte im Rahmen der Eingliederungshilfe wirkt sich trotz unterdurchschnittlicher Fallaufwendungen belastend aus. Der Kreis kann die Fallprüfung, insbesondere die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung gem. § 35a SGB VIII, verbessern. Einen Spezialdienst für die Eingliederungshilfe hat der Oberbergische Kreis nicht eingerichtet.

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

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

Kennzahlen	Oberbergische Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35 a SGB VIII je Hilfefall in Euro	16.339	6.240	13.963	16.655	18.709	28.180	27
Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	115	23,85	54,07	88,67	116	188	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	14.768	5.818	10.009	11.273	13.799	22.252	27
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	59.462	20.039	61.001	72.051	84.216	108.359	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	15.586	9.526	13.174	15.433	20.450	31.556	24
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	24,43	22,22	36,16	52,81	62,13	90,39	26
Falldichte § 35a SGB VIII	7,04	0,85	3,44	4,96	7,55	11,29	27
Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/ Schulbegleitung	1,66	0,30	1,54	2,11	3,00	6,72	26

Auch im Bereich der Eingliederungshilfe positioniert sich der Oberbergische Kreis mit den einwohnerbezogenen Aufwendungen in dem Viertel der Vergleichskreise mit den höheren Aufwendungen je Jugendeinwohner. Erneut wirkt sich die hohe Falldichte hier belastend aus.

Mit den Aufwendungen je Hilfefall liegt der Oberbergische Kreis jedoch unterhalb des Median und hat somit weniger fallbezogene Aufwendungen als die Mehrzahl der Vergleichskreise. Ursächlich für die unterdurchschnittliche Positionierung ist, dass der Oberbergische Kreis einen hohen Anteil ambulanter Hilfen im Bereich der Eingliederungshilfe verzeichnet, wie das folgende Streudiagramm verdeutlicht:

**Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 35a SGB VIII in Prozent 2020**



Nur zwei Vergleichskreise haben einen höheren Anteil ambulanter Hilfefälle. Verbunden mit den niedrigen stationären Fallaufwendungen erreicht der Oberbergische Kreis deshalb eine gute Positionierung.

Allerdings sind die ambulanten Aufwendungen je Fall teurer als bei 75 Prozent der Vergleichskreise. Hierzu hat das Kreisjugendamt ausgeführt, dass im Rahmen von Autismustherapien häufig die Beschulung in kleinen Klassen erforderlich ist. Da das öffentliche Schulsystem keine kleinen Klassen anbietet, installiert der Oberbergische Kreis in der Regel teilstationäre Maßnahmen<sup>51</sup>. Diese sind in der Folge deutlich teurer, was sich wiederum auf die ambulanten Gesamtaufwendungen auswirkt.

Im Rahmen der Prüfung hat das Kreisjugendamt auch von steigenden Fallzahlen im Bereich der Integrationshilfe und der Schulbegleitung berichtet, die sich insbesondere seit 2020/2021 abzeichnen. Aktuell kann das Kreisjugendamt noch nicht abschätzen, ob diese Entwicklung evtl. eine Folge der Schulschließungen während der Corona-Pandemie ist.

Im Vergleichsjahr 2020 ist der Anteil der Integrationshilfe/Schulbegleitung deutlich geringer als bei 75 Prozent der Vergleichskreise. In der Zeitreihe sind weder beim Anteil Hilfefälle für Integrationshelfer/Schulbegleitung noch bei der Falldichte Integrationshelfer/Schulbegleitung deutliche Anstiege zu erkennen.

<sup>51</sup> vgl. hierzu auch den Jahresbericht 2019 des Kreisjugendamtes

### Entwicklung Anteil Hilfefälle für Integrationshelfer/Schulbegleitung von 2017 bis 2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Anteil Hilfefälle für Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen nach § 35a SGB VIII in Prozent	22,89	23,99	21,95	24,43
Falldichte § 35a Integrationshelfer/ Schulbegleitung SGB VIII	1,09	1,18	1,32	1,66

Für den Aufgabenbereich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII hat das Kreisjugendamt verbindliche Verfahrensstandards in einem Qualitätshandbuch verschriftlicht. Neben einer Zuständigkeitsprüfung anderer Leistungsträger ist auch die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung vorgesehen. Zum mehrstufigen Verfahren gehört neben der Feststellung einer Teilhabebeeinträchtigung und der Prüfung, ob ein kausaler Zusammenhang zur diagnostizierten seelischen Störung gegeben ist, auch die Abfrage einer schulpädagogischen und psychiatrischen Stellungnahme. Die Verfahrensstandards sehen hier neben Hausbesuchen, auch die Hospitation in der Schule vor, insbesondere wenn es um die Installation von Integrationshilfen bzw. Schulbegleitungen geht. In der Praxis können die Fachkräfte die Schulhospitationen jedoch nicht in jeden Fall durchführen. Nach Auskunft des Kreisjugendamtes sind diese Hospitationen nur nach Absprache mit den Schulleitungen möglich. Hintergrund ist, dass die Schulaufsicht die Meinung vertritt, dass die Fachkräfte aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht hospitieren dürfen.

Aus Sicht der gpaNRW ist eine intensive Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung zwingend erforderlich. Die Feststellung der Teilhabebeeinträchtigung durch den Jugendhilfeträger ist eine gesetzlich normierte Anspruchsvoraussetzung im Vorfeld der Hilfestellung. Die festgelegten Standards und die Intensität der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung können sich auf die Fallzahlen und die Falldichte auswirken.

Aus Sicht der GPANRW ist es wichtig, dass verschiedene Stellen beteiligt werden, um das Vorliegen einer Teilhabebeeinträchtigung als Voraussetzung für die Hilfestellung besser beurteilen zu können. Bei Anträgen für Integrationshilfen sollten standardmäßig Schulberichte eingefordert werden. Auch sollte regelmäßig eine Hospitation im Unterricht erfolgen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass der Oberbergische Kreis von der Schule die bisherigen schulischen Förderleistungen erfragt und Empfehlungen zur geeigneten Förderung einfordert. Bezieht sich eine mögliche Teilhabebeeinträchtigung auf den schulischen Bereich, so muss geklärt werden, ob dies durch ein geeignetes schulisches Förderkonzept abgedeckt werden kann.

Die gpaNRW sieht es als erforderlich an, die Hospitationen an den Schulen konsequent durchzuführen.

Landesweit steigen die Aufwendungen und Fallzahlen bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII deutlich an. Sollte sich die Tendenz im Oberbergischen Kreis durchsetzen und auch die Fallzahlen im Bereich der Integrationshilfen, wie das Kreisjugendamt berichtet hat, tatsächlich ansteigen, wird sich das massiv auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag auswirken. Umso wichtiger ist es, dass der Oberbergische Kreis die vorhandenen Standards konsequent umsetzt und auch entsprechend Personal für diese Arbeiten vorhält.

#### ➔ **Empfehlung**

Das Kreisjugendamt sollte sicherstellen, dass eine eingehende Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung als Voraussetzung für eine Bewilligung einer Hilfe nach § 35a SGB VIII erfolgt.

Die Mitarbeitenden sollten die Verfahrensstandards für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII konsequent umsetzen und Hospitationen in den Schulen vor Ort standardmäßig durchführen.

Das Kreisjugendamt hat keinen Spezialdienst mit besonderen Qualifikationen für die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen für eine Hilfe nach § 35a SGB VIII eingerichtet. Einzelne Fachkräfte haben sich in diesem Bereich qualifiziert. Die Zahl der Anträge auf Eingliederungshilfe ist in den letzten Jahren stetig gestiegen. Gleichzeitig unterscheidet sich das Bewilligungsverfahren der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche erheblich von den Verfahren anderer Hilfeformen, so dass ein spezialisiertes Wissen aus Sicht der gpaNRW wichtig ist. Unsere gesammelten Erfahrungen zeigen, dass die Bearbeitung der Hilfefälle nach § 35a SGB VIII in einem Spezialdienst zu einer gezielten Zugangs- und Verfahrenssteuerung führt. Folge davon können ein Fallrückgang und eine Reduzierung von Aufwendungen in der Eingliederungshilfe sein. Der Oberbergische Kreis konnte keine Daten zu den abgelehnten Anträgen auf Eingliederungshilfe liefern. Insofern ist nicht bekannt, in welchem Umfang Anträge auf Eingliederungshilfe, die hohen Anforderungen für eine Bewilligung unterliegen, bewilligt werden.

→ **Empfehlung**

Das Kreisjugendamt sollte sicherstellen, dass für die Bearbeitung der Anträge und Hilfen nach § 35a SGB VIII im ASD ausreichendes Spezialwissen vorhanden ist. Die Bearbeitung ist sehr komplex und an Fristen gebunden. Deshalb besteht auch erhöhter Bedarf an Spezialfortbildungen. Der Oberbergische Kreis sollte auch die Einrichtung eines Spezialdienstes in Betracht ziehen.

**4.7.2.6 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII**

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

→ **Feststellung**

Die hohe Falldichte und die deutlich hohen einwohnerbezogenen Aufwendungen belasten den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung im Oberbergischen Kreises deutlich. Trotz guter Rückführungsquoten weist der Kreis verhältnismäßig lange Laufzeiten in der Heimunterbringung der Jungen Volljährigen auf.

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

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

Kennzahlen	Oberbergische Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	27.292	15.338	22.376	27.665	31.148	60.018	26
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 18 bis unter 21 Jahre in Euro	751	123	436	514	620	1.033	27

Kennzahlen	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	11,47	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	52,35	18,97	33,03	44,19	50,52	70,10	27
Ambulante Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	7.155	2.888	6.362	7.266	9.714	13.330	26
Stationäre Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	49.413	25.121	36.961	40.688	47.952	73.091	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	18.747	10.203	12.824	15.564	19.956	36.133	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	57.849	29.503	45.322	51.634	55.720	76.588	26
Falldichte § 41 SGB VII	27,53	5,12	14,50	17,28	22,92	33,50	27

Wie auch in den anderen bereits zuvor beschriebenen Hilfearten verzeichnet der Oberbergische Kreis eine hohe Falldichte und damit einhergehend auch hohe einwohnerbezogene Aufwendungen. Bei den einwohnerbezogenen Aufwendungen weisen lediglich drei Vergleichskreise höhere Aufwendungen auf.

Der hohe Anteil ambulanter Hilfen führt auch bei dieser Hilfeart wieder zu vergleichsweise leicht unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall, trotz hoher stationärer Aufwendungen, vor allem im Bereich der Heimunterbringung

Auffällig bei den stationären Aufwendungen für Junge Volljährige ist der hohe Anteil Aufwendungen für die unbegleiteten minderjährigen Ausländer, aber auch der hohe Anteil Aufwendungen für die Eingliederungshilfen. Für die 22 UMA-Hilfefälle im Bereich der Heimunterbringungen wendete der Oberbergische Kreis rd. 1,1 Mio. Euro auf. Weitere 1,1 Mio. Euro fielen auf die 16 Eingliederungshilfefälle. Das entspricht insgesamt einen Anteil von 65 Prozent der Aufwendungen für 45 Prozent der Hilfefälle. Ohne diese Hilfefälle und Aufwendungen lägen die stationären Aufwendungen in der Heimerziehung bei rd. 39.595 Euro. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Oberbergische Kreis für die Hilfen für UMA Kostenerstattungen vom Land erhält.

Für die Jungen Volljährigen hat der Oberbergische Kreis noch keine eigenen Verfahrensstandards. In der Verfahrensordnung ist jedoch hinterlegt, dass die Hilfen grundsätzlich mit Volljährigkeit enden und zunächst nur mit einem neuen Antrag für ein weiteres Jahr bewilligt werden. Darüber hinaus wird ab dem 16. Lebensjahr bei der Hilfeplanung der Fokus auf die Verselbstständigung gelegt. An dieser Stelle wird auf die Ausführungen zur Heimunterbringung verwiesen. Die Laufzeitbegrenzungen lassen sich in den Kennzahlen für 2020 jedoch noch nicht abbilden, wie die folgende Tabelle zeigt:

### Stationäre Verweildauern Heimerziehung nach § 31 SGB VIII Oberbergischer Kreis 2020

Kennzahlen	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	16,67	13,33	33,33	43,75	55,56	79,17	21
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	29,17	0,00	14,29	26,09	33,33	50,00	21
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	12,50	0,00	6,25	16,67	21,43	43,48	21
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	41,67	0,00	0,00	4,10	17,31	66,67	20

Im Bereich der Vermittlung in Wohnraum erreicht der Oberbergische Kreis in 2020 verhältnismäßig gute Werte. Mit 46 Prozent erfolgreicher Vermittlung gehört das Kreisjugendamt zur Hälfte der Vergleichskreise, die eine hohe Vermittlungsquote aufweisen.

#### ➔ Empfehlung

Der Oberbergische Kreis sollte aufgrund der hohen einwohnerbezogenen Aufwendungen und der Falldichte für den Bereich der Jungen Volljährigen separate Verfahrensstandards verschriftlichen und ein eigenes Verselbständigungskonzept erarbeiten

An dieser Stelle wird auch auf die Empfehlungen aus dem Bereich der Heimunterbringungen verwiesen.

### 4.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

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

Der Oberbergische Kreis leistete Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. im folgenden Umfang:

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

Kennzahlen	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen HzE je Hilfefall für UMA in Euro	33.180	20.193	31.677	37.025	43.992	76.477	27
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	2,94	1,82	3,10	4,41	5,53	8,94	26
Falldichte HzE für UMA	1,12	0,45	0,97	1,24	1,48	2,39	27

Der Oberbergische Kreis hat 2020 für 36 UMA-Fälle rd. 1,2 Mio. aufgewendet. Davon fielen ca. 37.000 Euro auf zehn Hilfefälle im ambulanten Bereich und rd. 1,17 Mio. Euro auf 26 stationäre Hilfefälle. Seit 2017 sind die UMA-Fallzahlen um rd. 55 Prozent und auch die Aufwendungen um rd. 60 Prozent deutlich zurückgegangen.

Im interkommunalen Vergleich hat der Oberbergische Kreis 2020 niedrigere Fallaufwendungen als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Auch der Anteil der UMA-Hilfefälle und die Falldichte sind geringer. Entsprechend ist die Auswirkung auf den Kreishaushalt im Oberbergischen Kreis niedriger als bei den meisten Vergleichskreisen. Auch werden die UMA-Aufwendungen vom Land erstattet, so dass sich diese Aufwendungen nicht auf den Fehlbetrag auswirken, sofern der Kreis die Kostenerstattungen zeitnah und umfassend geltend macht.

## 4.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Hilfe zur Erziehung**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Strukturen</b>					
F1	Der Oberbergische Kreis hat viele bedarfsgerechte Angebote für alle Altersklassen. Die Koordination läuft über die Jugendhilfeplanung. Ein schriftliches Gesamtkonzept ist noch nicht vorhanden.	157	E1	Wie geplant sollte das Kreisjugendamt mit Hilfe des Programms „kinderstark – NRW schafft Chancen“ ein Gesamtkonzept für Prävention erstellen.	159
<b>Organisation und Steuerung</b>					
F2	Die bisherigen Controlling-Maßnahmen im Oberbergischen Kreis bilden grundsätzlich einen guten Einstieg in ein umfassendes produktorientiertes Finanzcontrolling. Die Auswertungen der vorhandenen Kennzahlen nutzt der Kreis noch nicht zur Steuerung.	162	E2	Der Oberbergische Kreis sollte die bisherigen Ziele und Kennzahlen auch zur Steuerung nutzen. Darüber hinaus sollte der Kreis das Finanzcontrolling mit steuerungsrelevanten Kennzahlen und entsprechenden Zielen ausbauen.	164
F3	Das Fachcontrolling im Kreisjugendamt hat gute Ansätze, um als Steuerungsgrundlage zu dienen. Es kann aber noch weiter optimiert werden.	164	E3	Der Oberbergische Kreis sollte das bisherige Fachcontrolling weiter ausbauen. Für eine transparente Steuerungsgrundlage sollte das Jugendamt Auswertungen zur Wirksamkeit und zur Zielerreichung, sowohl fallübergreifend, als auch auf Träger und auf einzelne Hilfearten bezogen, vornehmen.	165
<b>Verfahrensstandards</b>					
F4	Der Oberbergische Kreis hat mit den umfassenden Prozess- und Qualitätsstandards gute Grundlagen für eine einheitliche, strukturierte und nachvollziehbare Aufgabenerfüllung im Bereich der Hilfen zur Erziehung geschaffen. In der Praxis setzt das Kreisjugendamt diese noch nicht vollumfänglich um, da der ermittelte Stellenbedarf aus dem externen Organisationsgutachten noch nicht zur Verfügung steht. Hier sieht die gpaNRW dringenden Handlungsbedarf.	166	E4	Der Oberbergische Kreis sollte die verbindlichen Prozess- und Qualitätsstandards auch in der Praxis umsetzen, um eine einheitliche und qualifizierte Sachbearbeitung gewährleisten zu können. Beginnen könnte das Kreisjugendamt mit den neu zu installierenden Hilfefällen.	167



Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Der verschriftliche Ablauf des Hilfeplanverfahren enthält die von der gpaNRW skizzierten Mindeststandards. Das Verfahren könnte der Oberbergische Kreis noch wirtschaftlicher gestalten.	167	E5	Der Oberbergische Kreis sollte Obergrenzen für die Gewährung von Fachleistungsstunden für alle ambulanten Hilfearten festlegen und in den Qualitätshandbüchern verschriftlichen.	170
F6	Auch die vorgelegten Verfahrensstandards zur Fallsteuerung bieten eine gute Grundlage, um die Hilfefälle strukturiert steuern und betreuen zu können. Das Kreisjugendamt setzt diese aber bisher in der Praxis aufgrund der aktuell fehlenden Personalressourcen gemäß dem externen Organisationsgutachten noch nicht um.	1714	E6	Das Kreisjugendamt sollte sicherstellen, dass die guten Verfahrensstandards zukünftig umgesetzt und eingehalten werden. Nur durch eine funktionierende Fallbearbeitung und Fallsteuerung kann der Kreis die Falldichte in allen Hilfearten und damit auch die Aufwendungen reduzieren. Hilfreich wäre es, mit den bereits vorhandenen Fachkräften die neu zu installierenden Hilfefälle entsprechend der Standards zu bearbeiten.	172
F7	Das Kreisjugendamt hat nur wenige prozessintegrierte und keine prozessunabhängigen Kontrollmaßnahmen. Hier besteht aus Sicht der gpaNRW noch Optimierungspotenzial.	174	E7	Der Oberbergische Kreis sollte im Rahmen der Umsetzung der Verfahrensstandards standardisierte prozessabhängige und prozessunabhängige Kontrollen installieren und regelmäßig sowie stichprobenhaft durchführen. Darüber hinaus sollte das Jugendamt systemimmanente Kontrollmechanismen, wie z.B. automatisierte Wiedervorlagelisten einrichten und verpflichtend nutzen.	175
<b>Personaleinsatz</b>					
F8	Das Kreisjugendamt hat 2018 eine detaillierte Personalbemessung mit Hilfe einer externen Organisationsuntersuchung durchgeführt. Danach fehlen die notwendigen Personalressourcen, um die Hilfen zur Erziehung qualitativ gut bearbeiten zu können.	175	E8	Der Oberbergische Kreis sollte zur Planung und Bereitstellung einer bedarfsgerechten Personalausstattung das vorhandene Instrument zur Personalbemessung nutzen und regelmäßig mittels Fallaufkommen überprüfen. Die tatsächliche Umsetzung der Ergebnisse verhilft zu einem sachgerechten Personaleinsatz, auch bei schwankenden Fallzahlen. Nach einer bestimmten Zeit und einer Routine in der Fallbearbeitung sollte der Kreis die mittleren Bearbeitungszeiten in der Fallbearbeitung überprüfen und ggf. anpassen.	179
<b>Leistungsgewährung</b>					
F9	Der Oberbergische Kreis bildet 2020 den maximalen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren im interkommunalen Vergleich für die Hilfen zur Erziehung. Die überdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall verbunden mit hohen Fallzahlen wirken sich belastend auf den Fehlbetrag aus.	180	E9	Aufgrund der hohen Aufwendungen und der überdurchschnittlichen Falldichte sollte der Oberbergische Kreis dringend seine Verfahrensstandards zeitnah, beginnend mit den neu zu installierenden Hilfefällen, vollumfänglich in der Praxis umsetzen und dabei auch die Wirtschaftlichkeitsaspekte konsequent beachten.	192

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F10	Derzeit ist die Akquise von Pflegefamilien im Oberbergische Kreis ausgesetzt. In Bezug auf den niedrigen Anteil der Hilfen für Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen sieht die gpaNRW hier Handlungsmöglichkeiten. Das Kreisjugendamt plant zukünftig den PKD entsprechend den Empfehlungen der Organisationsuntersuchung neu aufzustellen.	196	E10	Der Oberbergische Kreis sollte die Akquise zur Gewinnung neuer Pflegefamilien zeitnah wieder aufnehmen, um verstärkt Kinder und Jugendliche in Pflegeverhältnisse unterbringen zu können und damit auch den Anteil an Vollzeitpflegefällen auszubauen.	198
F11	Die Aufwendungen für die Heimerziehung sind die größte Aufwandsposition im Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung. Die überdurchschnittlichen Aufwendungen und die hohe Falldichte belasten den Fehlbetrag deutlich.	198	E11	Der Oberbergische Kreis sollte die Aufwendungen und die Falldichte im Bereich der Heimunterbringung durch konsequente Umsetzung der Steuerungsmaßnahmen möglichst reduzieren. Er sollte gezielte Maßnahmen, ggf. mit dem eigenen ambulanten Dienst, entwickeln, um dem eigenen Grundsatz „ambulant vor stationär“ auch gerecht zu werden. Das Kreisjugendamt sollte die Zugangssteuerung intensivieren und eigene Rückführungs- bzw. Verselbständigungskonzepte entwickeln.	200
F12	Die hohe Falldichte im Rahmen der Eingliederungshilfe wirkt sich trotz unterdurchschnittlicher Fallaufwendungen belastend aus. Der Kreis kann die Fallprüfung, insbesondere die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung gem. § 35a SGB VIII, verbessern. Einen Spezialdienst für die Eingliederungshilfe hat der Oberbergische Kreis nicht eingerichtet.	201	E12.1	Das Kreisjugendamt sollte sicherstellen, dass eine eingehende Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung als Voraussetzung für eine Bewilligung einer Hilfe nach § 35a SGB VIII erfolgt. Die Mitarbeitenden sollten die Verfahrensstandards für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII konsequent umsetzen und Hospitationen in den Schulen vor Ort standardmäßig durchführen.	203
			E12.2	Das Kreisjugendamt sollte sicherstellen, dass für die Bearbeitung der Anträge und Hilfen nach § 35a SGB VIII im ASD ausreichendes Spezialwissen vorhanden ist. Die Bearbeitung ist sehr komplex und an Fristen gebunden. Deshalb besteht auch erhöhter Bedarf an Spezialfortbildungen. Der Oberbergische Kreis sollte auch die Einrichtung eines Spezialdienstes in Betracht ziehen.	204
F13	Die hohe Falldichte und die deutlich hohen einwohnerbezogenen Aufwendungen belasten den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung im Oberbergischen Kreises deutlich. Trotz guter Rückführungsquoten weist der Kreis verhältnismäßig lange Laufzeiten in der Heimunterbringung der Jungen Volljährigen auf.	204	E13	Der Oberbergische Kreis sollte aufgrund der hohen einwohnerbezogenen Aufwendungen und der Falldichte für den Bereich der Jungen Volljährigen separate Verfahrensstandards verschriftlichen und ein eigenes Verselbständigungskonzept erarbeiten	206

**Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	153.749	153.689	153.538	153.062
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	27.778	27.675	27.586	27.510
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	33.234	33.098	32.894	32.673

**Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
<b>Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro</b>				
Aufwendungen HzE in Euro	25.936.822	26.671.157	28.724.685	27.723.217
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	801	826	892	866
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	22.989	23.227	23.515	22.832
Ambulante Aufwendungen HzE in Euro	5.709.103	5.902.506	7.161.091	7.584.824
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	10.341	10.419	10.945	10.944
Stationäre Aufwendungen HzE in Euro	20.227.719	20.768.650	21.563.594	20.138.393
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	37.523	38.014	40.112	40.800
<b>Falldichte HzE</b>				
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	34,86	35,56	37,92	37,94
<b>Anteil ambulanter Hilfen in Prozent</b>				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	53,47	53,59	56,90	60,18
<b>Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent</b>				
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	57,09	55,05	51,37	53,08

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
<b>Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII</b>				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	463.026	504.715	627.191	542.772
Hilfefälle	70	87	105	105
<b>Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII</b>				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	970.658	909.168	1.021.242	1.145.312
Hilfefälle	181	190	200	203
<b>Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	1.631.366	1.628.225	1.679.151	1.748.774
Hilfefälle	87	78	75	73
<b>Vollzeitpflege § 33 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	4.995.941	4.897.365	4.670.675	4.524.163
Hilfefälle	284	273	254	244
<b>Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	11.153.026	11.163.043	12.207.450	11.727.269
Hilfefälle	159	165	183	171
<b>Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII</b>				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	595.622	204.310	70.297	58.699
Hilfefälle	9	3	1	2
<b>Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII</b>				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	2.732.964	2.599.662	3.356.738	3.760.911
Hilfefälle	164	169	204	230

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
<b>Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	3.007.462	4.411.149	4.773.401	3.879.590
Hilfefälle	131	151	165	142
Falldichte § 41 SGB VIII	23,96	27,86	31,02	27,53
<b>Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer</b>				
Aufwendungen für UMA in Euro	2.742.017	3.541.187	2.456.429	1.211.060
Hilfefälle	92	83	68	37

## 5. Hilfe zur Pflege

### 5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Oberbergischen Kreises im Prüfgebiet Hilfe zur Pflege (HzP) stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgt zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Auch die Hilfe zur Pflege ist hiervon betroffen. Es ist derzeit nicht abschätzbar und beurteilbar, wie sich die Auswirkungen der Pandemie künftig auf die Fallzahlen und Aufwendungen in der Hilfe zur Pflege auswirken werden.

#### Hilfe zur Pflege

Die Entwicklungen in der **Hilfe zur Pflege** sind in den letzten Jahren durch grundlegende gesetzliche Änderungen geprägt. Zusätzlich stellt der demografische Wandel und der zunehmende Fachkräftemangel die Kreise vor große Herausforderungen.

Die prognostizierten Gesamtbevölkerungszahlen werden im Oberbergischen Kreis sinken. Gleichzeitig findet eine Verschiebung in den Altersgruppen zulasten der älteren Bevölkerung statt. Dies wird sich belastend auf die Pflegesituation auswirken.

Die **Pflegeplanung** ist ein wichtiges Steuerungsinstrument in der Hilfe zur Pflege. Die örtliche Pflegeplanung des Oberbergischen Kreises enthält eine Übersicht über die Versorgungsstruktur aller kreisangehörigen Kommunen und leitet die entsprechenden Handlungsschritte daraus ab. Die Sicherstellung einer bedarfsgerechten pflegerischen Versorgungsstruktur im Kreis folgt dem **Grundsatz ambulant vor stationär**. Dem gegenüber stehen die strukturellen Entwicklungen.

Das **Rahmenkonzept zur integrierten Senioren- und Pflegeplanung** im Oberbergischen Kreis ergänzt die örtliche Pflegeplanung. Dieses Rahmenkonzept ist ein einheitlicher Handlungsrahmen für alle Beratungsstellen in den einzelnen kreisangehörigen Kommunen. Die Senioren- und Pflegeberatung ist ein wichtiger Faktor in der **Zugangssteuerung der Hilfe zur Pflege** zur Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“. Nur wenn die Menschen ausreichend und rechtzeitig über die Möglichkeiten der ambulanten Versorgung informiert werden, können stationäre Aufenthalte vermieden bzw. hinausgezögert werden.

Die gesetzlichen Änderungen ab 2017 haben zu höheren Leistungen aus der Pflegeversicherung geführt, so dass die **Transferaufwendungen** vorerst gesunken sind. Insbesondere die Anzahl der ambulanten Leistungsbezieher ist dadurch zurückgegangen. Im Oberbergischen Kreis werden die Kosten des ambulanten Pflegebedarfs der Pflegebedürftigen größtenteils durch die Pflegeversicherung gedeckt. Deswegen ist die ambulante Quote kein Indikator mehr für die

Steuerungsleistung des Oberbergischen Kreises und ist mit neun Prozent vergleichsweise gering.

Ab 2018 steigen die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege wieder an. Bei der stationären Hilfe zur Pflege ist ein Anstieg aufgrund von Tarifsteigerungen und Investitionskosten zu verzeichnen. Aber insbesondere die ambulante Hilfe zur Pflege wird deutlich teurer. In 2018 übersteigen die Aufwendungen der ambulanten Hilfe zur Pflege bezogen auf den Leistungsbezieher erstmals die der stationären Hilfe zur Pflege. Die anwachsende Anzahl der **ambulanten Wohngemeinschaften (24-Stunden-Betreuung)** ist hierfür ursächlich. Insbesondere der Oberbergische Kreis hat eine hohe Anzahl von Leistungsbeziehern, die in ambulanten Wohngemeinschaften untergebracht sind. In 2021 steigt der Anteil der ambulanten Wohngemeinschaften auf 50 Prozent.

Aufgrund der gesetzlichen Änderungen ist ein deutlicher Rückgang der Unterhaltserträge zu verzeichnen, die den Haushalt des Oberbergischen Kreises bisher entlastet haben. Die Verfolgung von Unterhaltsansprüchen und der sonstigen privatrechtlichen Ansprüche steht aber weiterhin im Fokus des Oberbergischen Kreises. Dazu zählt auch der Kostenersatz durch Erben.

Der Oberbergische Kreis verfügt über gute Grundlagen, das **Fach- und Finanzcontrolling** zu vertiefen. Steuerungsrelevante Kennzahlen sollten unterjährig ausgewertet werden. Wichtige Steuerungsinformationen bietet die Inanspruchnahme von niederschweligen bzw. präventiven Angeboten. Der Oberbergische Kreis sollte hierzu mithilfe der Datenbank der Senioren- und Pflegeberatung weitere Informationen erfassen. So kann ausgewertet werden, welche Maßnahmen und Angebote angenommen werden und zielführend greifen. Die Erkenntnisse unterstützen das Zusammenwirken mit der Pflegeplanung.

## 5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Hilfe zur Pflege umfasst nach der Definition der gpaNRW folgende Aufgabenfelder:

- Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen (ambulant) und in Einrichtungen (stationär),
- Hilfe zur Pflege für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2 nach anderen Rechtsgrundlagen (z. B. §§ 27, 27a, 27b, 70, 71, 73 SGB XII),
- Pflege- und Wohnberatung,
- Wohn- und Teilhabegesetz-Behörde (WTG-Behörde, ehemals Heimaufsicht),
- Pflegewohngeld (§ 14 APG NRW<sup>52</sup>),
- Investitionskostenzuschüsse für ambulante Dienste (§ 12 APG NRW) und
- Investitionskostenzuschüsse für teilstationäre Dienste (§ 13 APG NRW).

<sup>52</sup> Gesetz zur Weiterentwicklung des Landespflegerechtes und Sicherung einer unterstützenden Infrastruktur für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen und deren Angehörige (Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen - APG NRW)

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

- Die Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung im Oberbergischen Kreis wird sich belastend auf die Pflegesituation und damit auf die Hilfe zur Pflege auswirken. Die Altersgruppe der pflegenden Personen wird kleiner, während die Anzahl der hochbetagten Menschen steigt.

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

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

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



Zu den nicht steuerbaren Faktoren in der Hilfe zur Pflege zählen die Bevölkerungsentwicklung (Prognosen der Zunahme der älteren Bevölkerung, familiäre Entwicklungen), die sozialen Strukturen (SGB II-Quote, Kaufkraft, Arbeitslosenquote) und die gesetzlichen Entwicklungen (Pflege-stärkungsgesetze I bis III, Angehörigen-Entlastungsgesetz usw.).

### Bevölkerungsstruktur 2020 und 2040

Kennzahl	Oberber-gischer Kreis	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Me-dian)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2020	30,64	27,52	30,51	30,78	31,33	32,30	31
Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2020	14,48	12,70	14,57	14,97	15,41	16,29	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2020	7,02	5,67	6,48	6,91	7,35	7,88	31
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2040	25,09	22,41	25,09	25,32	25,61	26,48	31
Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2040	20,96	17,44	20,08	20,76	21,23	22,55	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent 2040	10,09	8,44	9,30	9,82	10,14	11,16	31

\*Quelle IT.NRW, Stand jeweils zum 31. Dezember des Vorjahres

Die Bevölkerungsentwicklung zeigt, dass im Oberbergischen Kreis in 2020, aber auch in der Prognose 2040, die Anteile der in Frage kommenden Pflegepersonen weiter sinken wird, während die Anteile der hochbetagten Menschen steigen.

Die gegenläufige Entwicklung der 45- bis 65-Jährigen zu den über 65-Jährigen stellt sich für die Entwicklung in der Hilfe zur Pflege problematisch dar. Die rückläufige Einwohnerzahl in der Altersgruppe 45 bis 65 Jahre wird sich in fehlender häuslicher Unterstützung von Pflegebedürftigen durch z. B. Angehörige, Nachbarn, Pflegekräfte usw. zeigen. Ein weiteres Risiko für die gesamte pflegerische Versorgung ist der zunehmende Fachkräftemangel im Pflegesektor. Die zunehmende Anzahl der über 65-Jährigen bzw. über 80-Jährigen führt zu steigenden Pflegebedarfen. Die dadurch entstehende Versorgungslücke und der gleichzeitig erhöhte pflegerische Bedarf des Einzelnen wird zu steigenden Aufwendungen führen.

Der Oberbergische Kreis setzt sich seit Jahren mit dem Thema Alter auseinander. Die örtliche Pflegeplanung stützt sich bei der Analyse der Bevölkerungsentwicklung u. a. auf den Demografiebericht des Oberbergischen Kreises 2018 und eigene Daten des Kreises. Die Pflegeplanung umfasst die Altersentwicklung der Bevölkerung und zeigt die Angebote und Versorgungslücken für den Oberbergischen Kreis und seine kreisangehörigen Kommunen auf. Hieraus werden entsprechende Handlungsschritte abgeleitet.

In den kommenden Jahren muss sich der Oberbergische Kreis zunehmend auch mit der Problematik der gesetzlichen Änderungen und des Fachkräftemangels auseinandersetzen. Da diese Entwicklungen mit steigenden Aufwendungen in der Hilfe zur Pflege einhergehen, aber wenig steuerbare Einflussfaktoren bieten, rücken präventive vorpflegerische Angebote und Maßnahmen zunehmend in den Fokus. Die Angebote müssen auf die veränderte Nachfrage und Entwicklung abgestimmt werden.

Der Fachkräftemangel in der Pflege wird sich in den kommenden Jahren verschärfen. Das hat zur Folge, dass insbesondere im ambulanten Pflegebereich die Bedarfe nicht vollständig und zeitnah gedeckt werden können. Neue Patienten und Patientinnen können von den ambulanten Diensten nicht mehr aufgenommen werden. Die Folge wird sein, dass die Versorgung in der eigenen Häuslichkeit nicht mehr gewährleistet ist. Für pflegebedürftige Menschen wird eine frühere Heimaufnahme wahrscheinlich. Aber auch in der stationären Versorgung fehlen zunehmend Pflegefachkräfte, so dass es dort ebenfalls zu Engpässen kommen kann. Vorhandene Pflegekapazitäten können nicht ausgeschöpft werden, weil das Pflegepersonal fehlt und so Betten frei bleiben müssen. Diese Entwicklung zeigt sich auch im Oberbergischen Kreis. Um die Versorgung der Pflegebedarfe auch zukünftig weiter zu gewährleisten, ist der Oberbergische Kreis von gesamt- und arbeitsmarktpolitischen Entwicklungen abhängig. Weitere Erläuterungen hierzu sind unter dem Kapitel 5.6.1.1 Pflegelandschaft aufgeführt.

Ein weiterer Risikofaktor für die gesamte pflegerische Versorgung ist die steigende Anzahl der Leistungsbezieher nach dem 4. Kapitel des SGB XII außerhalb von Einrichtungen (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung). Von 2017 auf 2020 ist die Anzahl der Leistungsbezieher im Oberbergischen Kreis um rund 20 Prozent gestiegen. Absolut sind es 589 Leistungsbezieher mehr. Dieser Personenkreis wird im Pflegefall auf soziale Leistungen angewiesen sein, da die Versorgung aus eigenen Einkommen und Vermögen nicht gedeckt werden kann.

Eine fachamtsübergreifende Struktur, die Fachplanungen zu einer Sozialplanung zusammenfassen, findet im Oberbergischen Kreis noch nicht statt. Inwieweit heute und auch zukünftig Pflegebedürftige Leistungen der Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen nach dem 7. Kapitel SGB XII sowie Pflegewohngeld in Anspruch nehmen müssen, hängt auch von den sozialen Strukturen ab. Indikatoren hierfür sind zum einen die SGB II-Quote, die Kaufkraft der Einwohner, die Arbeitslosenquote und die Armutsquote. Eine integrierte Sozialplanung unterstützt dabei, kleinräumig Armutslagen bzw. soziale Unterschiede zu ermitteln und passgenaue Lösungsansätze zu finden.

Der Oberbergische Kreis hat 2009 in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR) der Ruhr-Universität Bochum / Strohmeier & Kersting GbR einen Sozialstrukturatlas mit einer Vielzahl von Basisdaten und Indikatoren, die einen Überblick über die unterschiedlichen Lebensverhältnisse der Menschen im Oberbergischen Kreis ermöglichen, erstellt. Daran anschließend wurde 2013 beim Oberbergischen Kreis eine abgeschottete Statistik-

stelle eingerichtet. Es wurde gemeinsam mit den kreisangehörigen Kommunen eine kleinräumige Gliederung erstellt, die es ermöglicht, eine Vielzahl von Fachdaten kleinräumig auszuwerten und zu analysieren. Diese Möglichkeiten werden umfassend durch die verschiedenen Fachämter bei der Planung von Projekten und bei der Wahrnehmung von Aufgaben genutzt. Auch die Städte und Gemeinden nutzen dieses Instrument.

Eine kreisweite Zusammenführung der Fachplanungen bzw. Beteiligung der unterschiedlichen Ämter (Gesundheit, Soziales, Jugend) unter Einbeziehung der kreisangehörigen Kommunen an einer integrierten Sozialplanung ergibt Synergieeffekte. Die Bedarfe und Angebote unterschiedlichster Lebenslagen werden so erkannt, um daraus passgenaue wirksame Maßnahmen zu entwickeln.

Die Sozialplanung unterstützt nicht nur die fachliche Steuerung der Hilfe zur Pflege, sondern vernetzt die Fachplanungen ämterübergreifend über alle sozialpolitischen Themen. Gleichzeitig bildet sie durch die sozialräumliche Betrachtung eine verbesserte Grundlage für kommunalpolitische Entscheidungen. Synergien entstehen mit der Pflegeplanung, da Daten und Erkenntnisse gemeinsam genutzt werden können.

Die Möglichkeiten zur Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgung und Finanzierung der Hilfe zur Pflege müssen vom Kreis genutzt werden. Daher sollte er die präventiven Angebote ausbauen sowie eine kreisweite bedarfsgerechte Versorgungsstruktur schaffen bzw. erhalten.

## 5.4 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

### 5.4.1 Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Der Fehlbetrag stellt den Ressourcenverbrauch für die Pflichtaufgabe dar, der je nach Buchungspraxis und Organisationsform in den Kreisen unterschiedlich ausfallen kann. So nimmt der **Oberbergische Kreis** die Aufgabe der Hilfe zur Pflege seit 2009 vollumfänglich mit eigenem Personal wahr. Eine Delegation an die kreisangehörigen Kommunen besteht lediglich für das 3. und 4. Kapitel des SGB XII. Bezogen auf die Hilfe zur Pflege haben derzeit noch acht Kreise in NRW die ambulante Hilfe zur Pflege auf ihre kreisangehörigen Kommunen delegiert.

Die Senioren- und Pflegeberatung wird dezentral in den kreisangehörigen Kommunen durchgeführt. Der Oberbergische Kreis finanziert die Senioren- und Pflegeberatung der kreisangehörigen Kommunen. Die Koordination findet beim Kreis statt.

#### Fehlbetrag Hilfe zur Pflege Oberbergischer Kreis 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Ordentliche Erträge HzP in Mio. Euro	1,15	1,14	1,56	0,96	0,78
Ordentliche Aufwendungen HzP in Mio. Euro	22,48	23,15	23,83	24,62	24,42

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Fehlbetrag HzP in Mio. Euro	21,33	22,01	22,27	23,66	23,64
Fehlbetrag HzP je Leistungsbezieher in Euro	22.102	23.752	24.542	23.895	23.988
Fehlbetrag HzP je Einwohner ab 65 Jahre in Euro	373	382	384	405	399

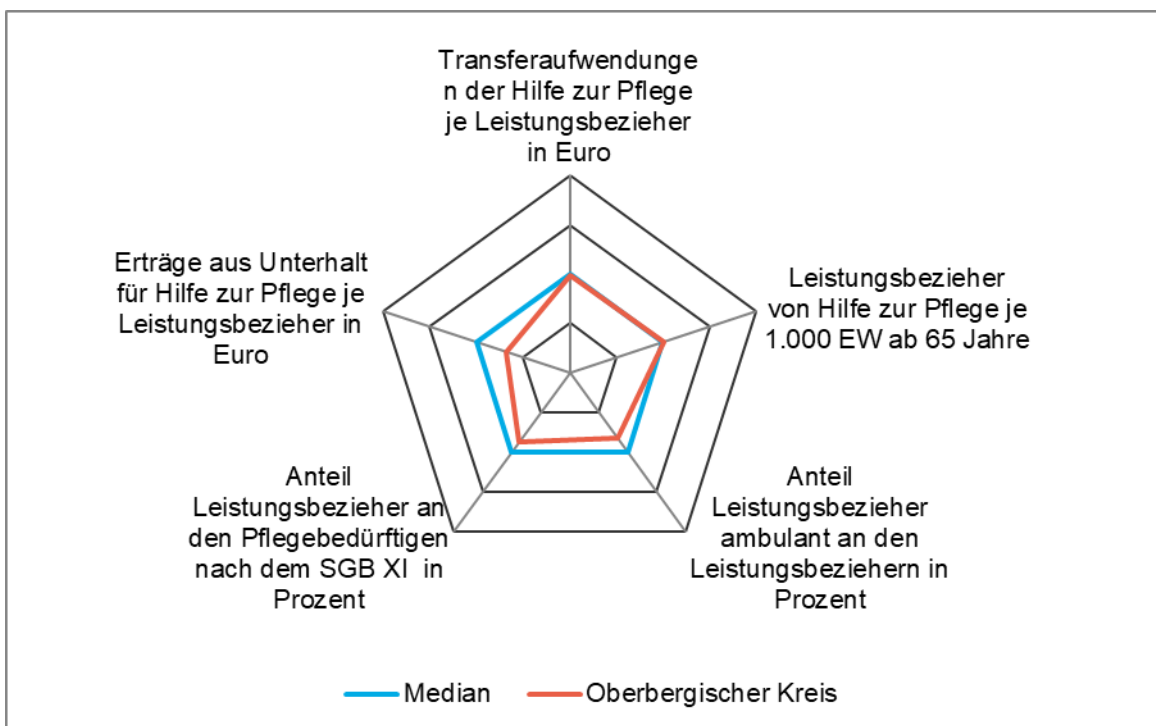
Der Fehlbetrag der Hilfe zur Pflege absolut steigt im Zeitverlauf bis 2020, in 2021 bremst der Anstieg. 2021 sinken die Aufwendungen stärker als die Erträge. Die Schwankungen in der Zeitreihe bei den Kennzahlen sind auf die Anzahl der Leistungsbezieher bzw. Einwohner zurückzuführen, die in 2020 erneut angestiegen sind. Die Entwicklungen im Einzelnen werden im Kapitel 5.4.2 Einflussfaktoren des Fehlbetrages analysiert.

### 5.4.2 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Der Fehlbetrag wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Hierzu zählen beispielsweise die Leistungsdichte, die Aufwendungen je Leistungsbezieher und die ambulante Quote.

*Mit Hilfe geeigneter Steuerungsmaßnahmen sollte der Kreis den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung so niedrig wie möglich halten. Geeignete Steuerungsmaßnahmen umfassen beispielsweise eine gute Zugangssteuerung, präventive Maßnahmen und beratende Angebote sowie die Beachtung des Nachrangprinzips der Sozialhilfe.*

#### Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege 2020



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung des Oberbergischen Kreises im Verhältnis zum Index dar. Dabei bildet ein Wert des Oberbergischen Kreises außerhalb des Index einen höheren und innerhalb einen niedrigeren Wert als der Index ab.<sup>53</sup> Deutliche Abweichungen vom Median sind beim Oberbergischen Kreis insbesondere beim geringen Anteil der ambulanten Leistungsbezieher und den niedrigen Erträgen aus Unterhalt erkennbar.

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms beeinflussen nicht nur den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege, sondern weisen auch untereinander deutliche Zusammenhänge auf. Die dargestellten Einflussfaktoren sind im unterschiedlichen Ausmaß steuerbar. Die strukturellen Zusammenhänge sowie die Steuerbarkeit stellt die gpaNRW im Folgenden genauer dar.

Auch gesetzliche Änderungen haben Auswirkungen auf den Fehlbetrag, so die Einführung der Pflegestärkungsgesetze I - III und die Pflegereform. Diese ist im Prüfungszeitraum in drei Schritten umgesetzt worden:

- In 2017 mit der Einführung des einrichtungseinheitlichen Eigenanteils (EEE).
- In 2020 mit der Einführung des Gesetzes zur Entlastung unterhaltsverpflichteter Angehöriger in der Sozialhilfe und in der Eingliederungshilfe (Angehörigen-Entlastungsgesetz) und
- in 2022 mit der Einführung des § 43c SGB XI mit der Zahlung eines Leistungszuschlages.

Diese haben einerseits zu einer Entlastung der örtlichen Sozialhilfeträger durch beispielsweise höhere Leistungen der Pflegeversicherung geführt. Andererseits hatten diese aber auch eine Belastung der örtlichen Sozialhilfeträger zur Folge. So sind durch das Angehörigen-Entlastungsgesetz die Erträge aus der Heranziehung von Unterhaltspflichtigen nahezu entfallen.

Durch den in 2022 eingeführten Leistungszuschlag steigen die Leistungen der Pflegekassen. Die höheren Leistungen der Pflegekassen werden in 2022 zu reduzierten Aufwendungen in der stationären Hilfe zur Pflege führen. Damit wird der Kreishaushalt entlastet. Allerdings steht dem die tarifliche Erhöhung ab September 2022 für die Beschäftigten in ambulanten und stationären Einrichtungen gegenüber. Ob sich beim Oberbergischen Kreis tatsächlich längerfristig Einsparungen in der Hilfe zur Pflege ergeben, bleibt abzuwarten.

Eine weitere finanzielle Belastung könnte in 2023 durch die Einführung des sogenannten Bürgergeldes auf den Kreis zukommen. Dies wird möglicherweise Auswirkungen auf den Bereich Hilfe zur Pflege haben. Vor allem ein höheres Schonvermögen könnte zu einem früheren Einsetzen von Sozialleistungen im Alter führen. Die genaue Ausgestaltung und die langfristigen Auswirkungen lassen sich aktuell noch nicht absehen.

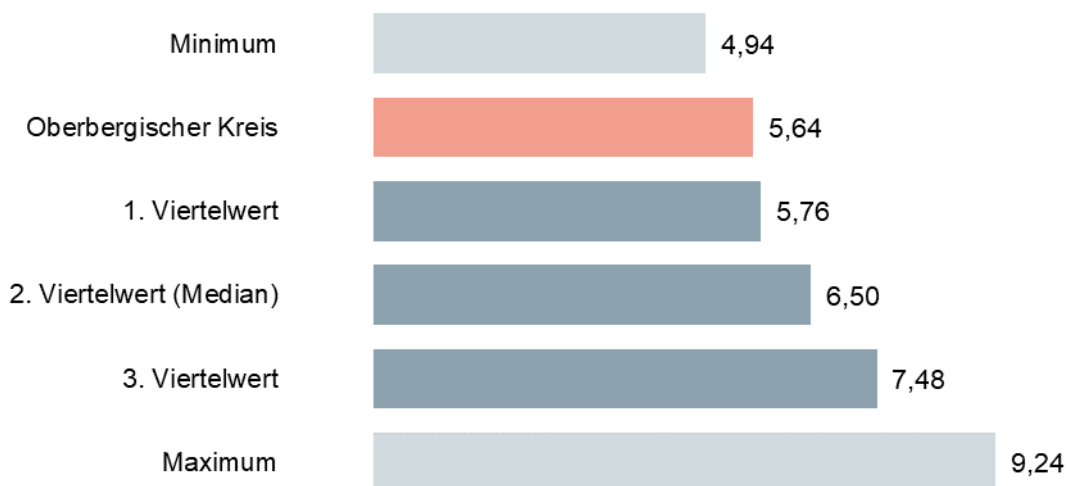
<sup>53</sup> Die Entwicklung der einzelnen Kennzahlen des Netzdiagrammes werden in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2021 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

### 5.4.2.1 Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent

- ➔ Im Oberbergischen Kreis ist der Anteil an Leistungsbeziehern des SGB XI, die zusätzlich Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII erhalten, gering. Präventive Angebote, wie Beratungsleistungen, stellen daher ein wichtiges Instrument dar, um die Betroffenen rechtzeitig zu erreichen.

Leistungen aus der Pflegeversicherung sind im SGB XI geregelt. Diese haben Vorrang gegenüber den Leistungen des SGB XII. Das SGB XII tritt für pflegerische Leistungen ein, die das SGB XI nicht abdeckt. Die Leistungsbezieher des SGB XII erhalten in der Regel auch Leistungen nach dem SGB XI. Eine Ausnahme stellen lediglich die nicht-versicherten Personen dar. Die Kennzahl „Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent“ stellt die Anzahl der SGB XI-Empfänger und -Empfängerinnen ins Verhältnis zu den 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 Oberbergische Kreis hat einen geringen Anteil von Leistungsbeziehern des SGB XI, die zusätzlich Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII erhalten. Der Kreis konnte die Anzahl der Nicht-Versicherten nicht nennen, diese können das Ergebnis beeinflussen. Allerdings ist durch den geringen Anteil Leistungsbezieher nach dem SGB XII davon auszugehen, dass die Leistungen aus der Pflegeversicherung ausreichen, um die Pflegebedarfe der Mehrheit der pflegebedürftigen Menschen im Oberbergischen Kreis zu decken. Die sozialen Strukturen im Kreisgebiet sind ein weiterer Indikator. Soweit ausreichend Einkommen und Vermögen vorhanden ist, können die Bedarfe über die Leistungen der Pflegeversicherung hinaus aus eigenen Mitteln der Pflegebedürftigen finanziert werden. Ist dies nicht der Fall, werden zusätzlich Leistungen des SGB XII benötigt. Im Vergleich der Kreise in Nordrhein-Westfalen ist die Kaufkraft im Oberbergischen Kreis überdurchschnittlich bei einer geringen SGB II-Quote. Das deutet darauf hin, dass die Menschen im Oberbergischen Kreis wirtschaftlich etwas bessergestellt sind als in anderen Kreisen und lässt die Vermutung zu, dass auch bei Pflegebedürftigkeit im Alter keine Leistungen aus dem SGB XII in Anspruch genommen werden müssen.

Das bedeutet aber auch, dass dem Kreis viele pflegebedürftige SGB XI-Empfänger noch nicht bekannt sind. Um diesen Personenkreis rechtzeitig bezüglich möglicher Heimaufnahmen beraten zu können, rücken die präventiven Angebote, wie z. B. die Senioren- und Pflegeberatung in den Vordergrund. Die ambulante Quote verdeutlicht die Problematik. Der Anteil der ambulanten Leistungsbezieher in der Hilfe zur Pflege ist beim Oberbergischen Kreis mit neun Prozent vergleichsweise gering. Der ambulante Pflegebedarf wird hauptsächlich durch die Pflegeversicherung gedeckt. Bei einer anstehenden stationären Unterbringung aus der Häuslichkeit heraus ist dieser Personenkreis für den Kreis schwer zu erreichen. Präventive und beratende Angebote müssen für pflegende Angehörige und Betroffene frühzeitig bekannt und leicht zugänglich sein.

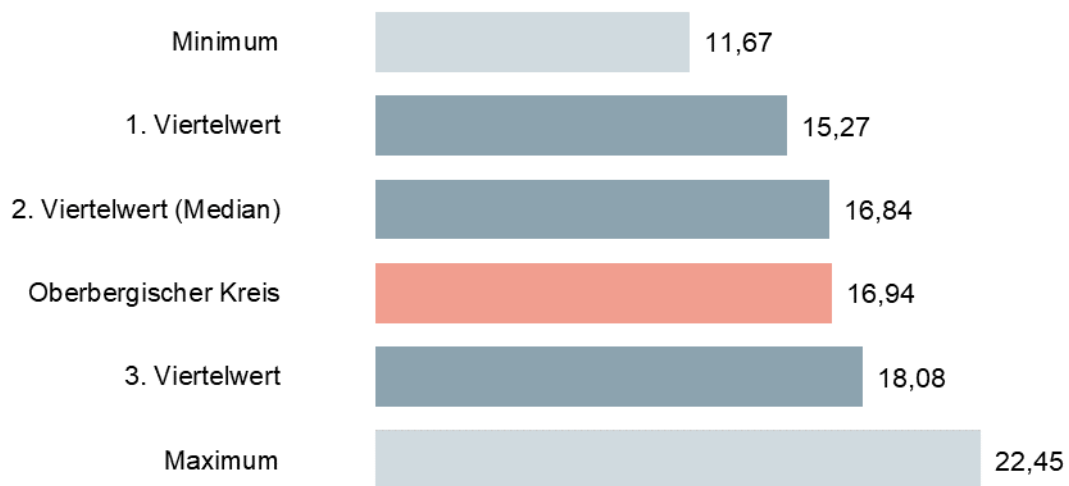
Der Oberbergische Kreis wertet durch die Senioren- und Pflegeberatung den Personenkreis aus, der ambulante Leistungen aus dem SGB XI erhält und die Pflegeberatung in Anspruch nimmt. Das sind im Schnitt 22 Prozent der Leistungsempfänger. Damit erreicht der Oberbergische Kreis bereits einen hohen Anteil der Leistungsempfänger nach dem SGB XI mit seiner Senioren- und Pflegeberatung. So wird versucht, rechtzeitig beratend an den potentiellen Personenkreis der Pflegebedürftigen heranzutreten. Der Kreis sollte weiterhin den Fokus daraufsetzen, die präventiven Angebote zu stärken, um rechtzeitig vor Inanspruchnahme der Hilfe zur Pflege beratend und unterstützend tätig zu werden.

#### **5.4.2.2 Leistungsdichte**

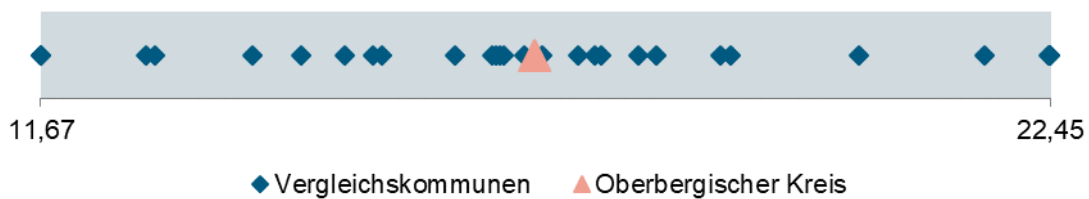
- ➔ Die Leistungsdichte Hilfe zur Pflege des Oberbergischen Kreises liegt am Median und zeigt sich im Vergleichszeitraum stabil.

Die gpaNRW definiert die Leistungsdichte als Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre.

### Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 EW ab 65 Jahre 2020



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



Im Vergleich zur überörtlichen Prüfung der gpaNRW mit dem Vergleichsjahr 2009 ist die Leistungsdichte von 14,34 auf 16,94 in 2020 angestiegen.

Die Entwicklung im Vergleichszeitraum zeigt sich konstant:

### Entwicklung der Leistungsdichte Oberbergischer Kreis 2017 bis 2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Leistungsbezieher HzP je 1.000 EW ab 65 Jahre	16,87	16,07	15,66	16,94	16,63
Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre	1,50	1,32	1,36	1,55	1,62
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre	15,37	14,74	14,29	15,39	15,01

Insgesamt ist durch die Pflegestärkungsgesetze und die höheren Leistungen aus der Pflegeversicherung die Anzahl der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen ab 2017 beim Kreis



zurückgegangen. Nach Angabe des Oberbergischen Kreises deckt die Pflegeversicherung (SGB XI) meist den pflegerischen ambulanten Bedarf. Durch die Neuregelungen im Bundesteilhabgesetz (BTHG) sind ab 2020 einige ambulante Fälle vom Landschaftsverband Rheinland (LVR) in die Kostenzuständigkeit des Kreises übergegangen. Die stationäre Leistungsdichte konnte in den Vergleichsjahren stabil gehalten werden.

#### Leistungsdichte Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020 und 2021

Kennzahl	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre 2020	1,55	0,73	1,55	1,81	2,62	6,31	28
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre 2020	15,39	9,11	13,66	14,89	16,04	19,51	29
Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre 2021	1,62	0,90	1,62	1,92	2,75	6,33	17
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre 2021	15,01	9,49	13,51	14,82	15,90	18,40	16

Insgesamt liegt der Oberbergische Kreis bei der Leistungsdichte am Median im Vergleich der Kreise. Wie in den vorstehenden Kapiteln angesprochen, steht die Leistungsdichte u.a. im Zusammenhang mit der Altersstruktur der Bevölkerung, den sozialen Strukturen und den Steuerungsleistungen des Kreises. Dies hat wiederum Auswirkungen auf die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege.

#### 5.4.2.3 Aufwendungen Hilfe zur Pflege

##### ➔ Feststellung

Die Aufwendungen je ambulanten Leistungsbezieher übersteigen die Aufwendungen je stationären Leistungsbezieher im Zeitverlauf bzw. gleichen sich an. Die Entwicklung zeigt, dass die Anzahl der ambulanten Leistungsbezieher zu vorangegangenen Prüfungen deutlich zurückgegangen ist. Die Aufwendungen des Einzelfalles steigen dagegen erheblich an. Der Grund ist u. a. der hohe Anteil an ambulanten Wohngemeinschaften.

- ➔ Die einer Heimaufnahme vorgeschaltete Pflichtberatung ist wichtiges Instrument des Oberbergischen Kreises, um die Aufwendungen zu steuern.

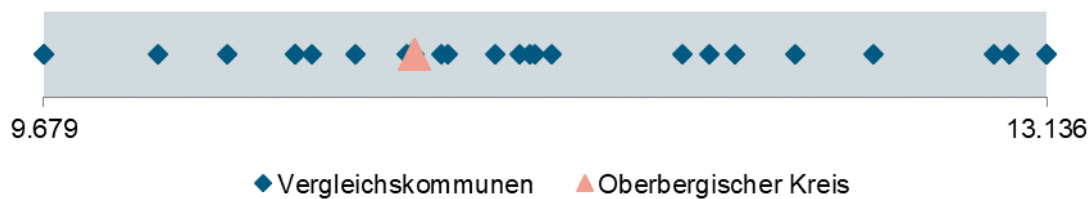
*Als örtlicher Träger der Sozialhilfe sollte ein Kreis die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege bei bedarfsgerechter Versorgung so niedrig wie möglich halten.*

Den größten Anteil der Aufwendungen bei der Hilfe zur Pflege stellen die Transferaufwendungen dar. Diese analysieren wir daher im Folgenden genauer. Die Transferaufwendungen des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe (Landschaftsverband) sind in diesem Vergleich nicht enthalten.

### Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2020



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



Die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher des **Oberbergischen Kreises** sind vom Vergleichsjahr 2009 (gpa-Prüfung) von 9.050 Euro auf 10.957 Euro in 2020 angestiegen und liegen weiterhin leicht unter dem Durchschnitt der Vergleichskreise.

Unterschiede sind bei der differenzierten Betrachtung der ambulanten und stationären Transferaufwendungen zu erkennen:

### Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	11.264	5.723	7.861	9.220	10.816	14.100	28
Transferaufwendungen HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	10.926	9.525	11.030	11.447	12.221	13.332	27

Auffällig ist hier, dass die ambulanten Aufwendungen inzwischen höher als die stationären Aufwendungen je Leistungsbezieher sind. In 2009 hat der Kreis für einen ambulanten Fall noch 5.497 Euro und für einen stationären Fall 9.758 Euro aufgewendet.

In den Vergleichsjahren werden die steigenden Aufwendungen je Leistungsbezieher deutlich:

### Entwicklung der Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro Oberbergischer Kreis 2017 bis 2021

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021
Transferaufwendungen HzP je Leistungsbezieher in Euro	8.938	9.932	10.210	10.957	12.366
Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	6.700	13.094	11.180	11.264	12.019
Transferaufwendungen HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	9.156	9.649	10.118	10.926	12.403

In 2021 stellt sich der interkommunale Vergleich wie folgt dar:

### Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher 2021

Kennzahl	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzP je Leistungsbezieher	12.366	10.441	11.432	12.095	12.348	13.503	14

Kennzahl	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	12.019	6.478	7.570	8.933	10.737	12.019	17
Transferaufwendungen HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	12.403	10.877	12.263	12.582	12.844	13.822	15

Die gesetzlichen Änderungen ab 2017 haben zu höheren Leistungen aus der Pflegeversicherung geführt, so dass die Transferaufwendungen vorerst gesunken sind. Die anwachsende Anzahl der ambulanten Wohngemeinschaften (24-Stunden-Betreuung) ist derzeit für die steigenden Kosten im ambulanten Bereich ausschlaggebend.

Insbesondere der Oberbergische Kreis hat eine hohe Anzahl von Leistungsbeziehern, die in ambulanten Wohngemeinschaften untergebracht sind. Waren es 2017 noch 34 betreute Personen, sind es in 2020 bereits 42. Bei rund 91 ambulanten Hilfefällen gesamt in 2020, liegt der Anteil damit bei 46 Prozent. In 2021 steigt der Anteil auf 50 Prozent: von 96 Leistungsbeziehern werden rund 49 in ambulanten Wohngemeinschaften betreut.

Der Oberbergische Kreis schließt mit den für die 24-Stunden-Betreuung zuständigen Pflegeanbietern eine Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarung auf der Grundlage des § 75 SGB XII ab. Inhalte sind die personellen, baulichen und fachlichen Qualitätskriterien sowie eine vereinbarte monatliche Betreuungspauschale für die Rund-um-die-Uhr-Betreuung. Der Oberbergische Kreis hat für die Finanzierung der ambulanten Wohngemeinschaften eigene Kriterien festgelegt. Derzeit bewegt sich diese Pauschale zwischen 1.300 und 1.800 Euro monatlich pro Bewohner bzw. Bewohnerin. In der Betreuungspauschale sind Kosten enthalten, die beim Verbleib in der eigenen Häuslichkeit den „aufstockenden Leistungen der ambulanten Hilfe zur Pflege“ zuzurechnen wären. Wie vor Einzug in eine stationäre Pflegeeinrichtung ist beim Einzug potenzieller Leistungsbezieher in eine ambulante Wohngemeinschaft die sog. Pflichtberatung vorgeschaltet.

Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass die Möglichkeit der selbstverantworteten Wohngemeinschaften deutlich häufiger genutzt wird als die der anbieterverantworteten Wohngemeinschaften. Für die Kommunen fehlt dadurch eine eindeutige gesetzliche Regelung zu den anbieterverantworteten Wohngemeinschaften, um den Grundsatz des selbstbestimmten Wohnens in der Sozialhilfe rechtmäßig umzusetzen. Die Pflege in einer Wohngemeinschaft ist grundsätzlich der ambulanten Hilfe zur Pflege zuzurechnen. Anbieterverantwortete Wohngemeinschaften sind in vielerlei Hinsicht aber vergleichbar mit vollstationären Pflegeeinrichtungen.

In den Kreisen gibt es daher unterschiedlichste Regelungen zur Vorgehensweise und Feststellung der individuellen Bedarfssituation. Das zeigt sich unter anderem in der Berechnung und Höhe der Betreuungspauschalen, die mit individuellen Richtlinien oder unterstützt durch ein schlüssiges Konzept festgestellt werden. Einige Kreise wiederum verzichten auf die Gewährung von Betreuungspauschalen. Diese Kreise stellen den individuellen Bedarf in einer Wohnge-

meinschaft 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.

Bei den stationären Aufwendungen je Leistungsbezieher ist im Oberbergischen Kreis in den Vergleichsjahren ein mäßiger Anstieg zu erkennen, der sich mit den gestiegenen Kosten eines Heimplatzes erklären lässt (Tarifsteigerungen, Investitionskosten usw.). In 2021 steigen die Aufwendungen stärker an als in den Vorjahren.

Der unter Kapitel 5.4.2 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege erläuterte Leistungszuschlag wird ab 2022 zum Tragen kommen. Der Eigenanteil bei Pflegebedürftigkeit wird begrenzt und in einer prozentualen Staffelung je nach Verweildauer im Heim günstiger für den Pflegebedürftigen. Dies wird sich zunächst begünstigend auf die zu gewährende stationäre Hilfe zur Pflege auswirken, was sich voraussichtlich durch Tarifierhöhungen und steigende Investitionskosten aufheben wird.

Ein weiterer beeinflussender Faktor für die Höhe der Transferaufwendungen in Einrichtungen ist der Einrichtungseinheitliche Eigenanteil (EEE).

Vergleicht man die durchschnittlichen Entgelte zum Stand 01. Januar 2022 für die stationäre Unterbringung, liegt der EEE des Oberbergischen Kreises im Vergleich zu den anderen Kreisen in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) mit 915 Euro unter dem Durchschnittswert von 1.010 Euro. Gleiches gilt auch für einen Vergleich der Kosten für Unterkunft und Verpflegung im Bereich des LVR. Dies führt dazu, dass die durchschnittliche Zuzahlung pro Monat für die Unterbringung in Einrichtungen im Oberbergischen Kreis bei rund 1.980 Euro liegt. Der Durchschnitt im Gebiet des LVR beträgt rund 2.089 Euro. Das Preisniveau der Heime ist daher im Oberbergischen Kreis vergleichsweise günstig.

Für die ambulanten Leistungsbezieher im Oberbergischen Kreis konnten die Pflegegrade nicht zugeordnet werden. Bei den stationären Leistungsbeziehern ist der höchste Anteil im Pflegegrad 3 zu finden. Der Pflegegrad 2 hat lediglich einen Anteil von zwölf Prozent an den Gesamtleistungsbeziehern. Hier steuert der Oberbergische Kreis bei einer stationären Aufnahme gezielt durch eine vorgeschaltete Pflichtberatung.

#### → **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte die Pflegegrade für die ambulanten Leistungsbezieher ermitteln. Hieraus können Rückschlüsse gezogen werden, in welchen Pflegegraden hauptsächlich zu Hause gepflegt wird und inwieweit sich eine evtl. Heimaufnahme abzeichnet.

In den Kennzahlen der gpa-Prüfung sind Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege berücksichtigt, nicht aber die Investitionskosten für die ambulanten Pflegedienste nach § 12 Alten- und Pflegegesetz (APG NRW). Die Investitionskosten sind in den letzten Jahren angestiegen und belasten den Kreishaushalt zusätzlich. Ambulante Pflegeeinrichtungen erhalten vom örtlichen Träger der Sozialhilfe eine Investitionskostenpauschale in Höhe von 2,15 Euro je volle Pflege-stunde für Leistungen nach dem SGB XI. Die Zuwendung wird jährlich von den ambulanten Pflegeeinrichtungen beim Oberbergischen Kreis beantragt.

Die folgende Aufstellung zeigt die Gesamtbelastung für den Oberbergischen Kreis durch die ambulanten Hilfen, differenziert dargestellt anhand der ambulanten Transferaufwendungen und der ambulanten Investitionskosten.

### Aufwendungen Hilfe zur Pflege ambulant Oberbergischer Kreis 2017 bis 2021

Grunddaten	2017	2018	2019	2020	2021
Transferaufwendungen HzP ambulant gesamt in Euro	576.239	998.448	882.290	1.021.302	1.154.806
Investitionskosten ambulant in Euro	1.303.759	1.454.984	1.520.791	1.591.606	1.638.206
<b>Gesamt</b>	<b>1.879.998</b>	<b>2.453.432</b>	<b>2.403.081</b>	<b>2.612.908</b>	<b>2.793.012</b>

Auch die stationären Leistungsbezieher haben in der Regel einen Anspruch auf Investitionskosten, nämlich auf das Pflegewohngeld nach dem APG NRW. Zudem kann Pflegewohngeld auch von Pflegebedürftigen in Anspruch genommen werden, die ansonsten die Unterbringungskosten selbst tragen.

### Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld in Euro 2020

Kennzahl	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld in Euro	6.768	6.287	6.777	7.419	7.791	8.220	27

Die Aufwendungen für Pflegewohngeld im Oberbergischen Kreis sind vergleichsweise niedrig. Auf den Einwohner über 65 Jahre bezogen wird ebenfalls ein Wert unter dem 1. Viertelwert erreicht. In der Prüfung 2009 betrug das Pflegewohngeld je Leistungsbezieher 6.600 Euro.

### Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld in Euro Oberbergischer Kreis 2017 bis 2021

2017	2018	2019	2020	2021
6.684	6.647	6.982	6.768	6.569

Das Pflegewohngeld je Leistungsbezieher verändert sich in den Vergleichsjahren kaum.

Mit der Einführung des APG NRW sind eine Vielzahl von Änderungen bezüglich der Festsetzung der anerkennungsfähigen Investitionskosten umgesetzt worden. Bis heute sind noch nicht für alle Einrichtungen die Investitionskosten nach dem neuen Verfahren festgesetzt worden. Nach Angaben des Oberbergischen Kreises verzichten stationäre Einrichtungen, die die Modernisierungen auf die geänderten baulichen Mindestvorgaben nicht rechtzeitig vorgenommen haben, auf die Pflegewohngeldförderung. Der LVR schließt nach § 75 SGB XII, soweit die Voraussetzungen erfüllt sind, entsprechende Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen mit diesen Trägern ab. Für den Oberbergischen Kreis bedeutet das, dass die Investitionskosten aus den Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII gezahlt werden.

Die Höhe des Pflegewohngeldes ist nur bedingt durch die Kreise steuerbar. Weniger stationäre Unterbringungen bedingen auch geringere Aufwendungen beim Pflegewohngeld. Eine bedarfsgerechte ambulante Versorgungsstruktur sollte daher weiter im Fokus des Kreises stehen.

#### 5.4.2.4 Ambulante Quote

Das Verhältnis der Leistungsbezieher ambulant zu allen Leistungsbeziehern drückt die „Ambulante Quote“ aus (Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbeziehern in Prozent). In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

**Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbeziehern in Prozent 2020**



Aufgrund der gesetzlichen Änderungen ist die ambulante Quote kein Indikator mehr für die präventive Steuerungsleistung des **Oberbergischen Kreises** und lässt sich nicht mit vorangegangenen Prüfungen der gpaNRW vergleichen. In 2009 ist noch eine ambulante Quote von 16,6 Prozent erreicht worden. Die ambulante Quote liegt in 2020 bei 9,16, während der Median bei 11,05 liegt.

**Entwicklung der ambulanten Quote Oberbergischer Kreis 2017 bis 2021**

2017	2018	2019	2020	2021
8,91	8,23	8,70	9,16	9,75

Wie im Kapitel 5.4.2.1 „Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent“ dargestellt, ist die Steuerung im vorpflegerischen Bereich erschwert. Die niedrige ambulante Quote zeigt, dass rund 90 Prozent der Bezieher von Hilfe zur Pflege in Einrichtungen versorgt werden. Für den Träger der Sozialhilfe ist es schwieriger geworden, den Personenkreis, der von der ambulanten Pflege in den stationären Bereich wechselt, zu erreichen. Gleichzeitig ist durch die Zunahme der ambulanten Wohngemeinschaften zwar der Grundsatz des selbstbestimmten Wohnens gestärkt worden. Dies bedeutet aber auch, dass die Kosten der ambulanten Pflege insgesamt steigen.

### 5.4.2.5 Erträge Hilfe zur Pflege

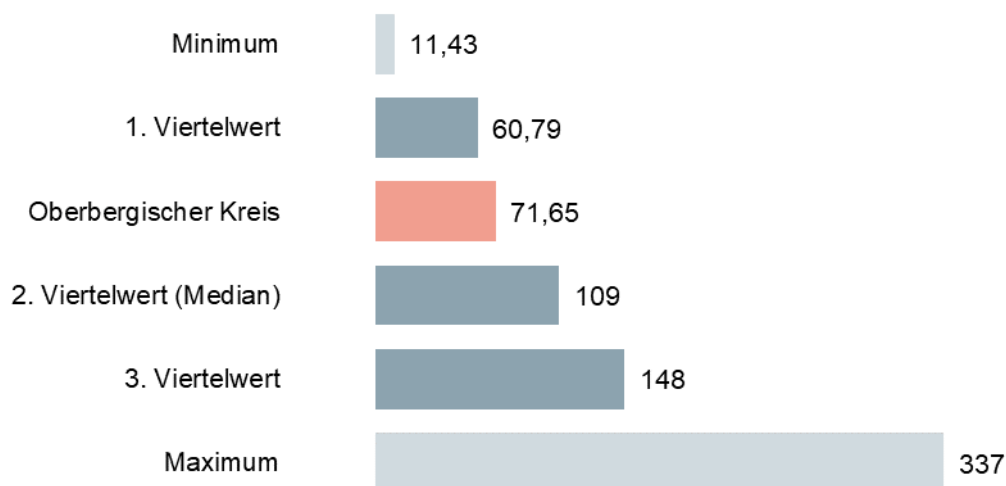
- ➔ Aufgrund der gesetzlichen Änderungen ist ein deutlicher Rückgang der Unterhaltserträge zu verzeichnen. Die Verfolgung der sonstigen privatrechtlichen Ansprüche steht im Fokus des Oberbergischen Kreises.
- ➔ Der Oberbergischen Kreis bearbeitet seit Jahren die Unterhaltsheranziehung spezialisiert. Der Unterhalt der Altfälle bis 2019 konnte vollständig geltend gemacht werden und ist in den Erträgen enthalten.

*Ein Kreis sollte im Fall von Leistungen für die Hilfe zur Pflege nach § 2 Abs. 2 SGB XII i. V. m. § 94 SGB XII die Unterhaltspflichtigen zum Unterhalt heranziehen. Darüber hinaus sollte der Kreis auch sonstige privatrechtliche Ansprüche wie Schenkungsrückforderungsansprüche prüfen, diese ggf. nach § 93 SGB XIII auf sich überleiten und verfolgen.*

Seit dem 01. Januar 2020 sind Eltern und Kinder von Leistungsbeziehern erst bei einem Jahresbruttoeinkommen von mehr als 100.000 Euro zur Zahlung von Unterhaltsleistungen heranzuziehen. Es besteht eine gesetzlich normierte Vermutung, dass die Unterhaltsverpflichteten die Jahreseinkommensgrenze im Regelfall nicht überschreiten. Der Kreis kann bei Anhaltspunkten für ein höheres Einkommen Unterhaltspflichtige zur Auskunft verpflichten.

Durch die neue Rechtslage ist davon auszugehen, dass die meisten Unterhaltsschuldner von den Unterhaltsansprüchen freigestellt sind bzw. nicht mehr zum Unterhalt herangezogen werden. Hierdurch ist eine Möglichkeit zur Refinanzierung der Aufwendungen erheblich eingeschränkt worden. Allerdings können auch weitere privatrechtliche Ansprüche nach § 93 SGB XII übergeleitet und geltend gemacht werden. Hierzu zählen beispielsweise Ansprüche aus vertraglichen Verpflichtungen (Wohnrechte, Leibrenten, Altenteilrechte) oder Ansprüche aus Schenkungsrückforderungsansprüchen nach § 528 BGB.

#### Erträge aus Unterhalt für HzP je Leistungsbezieher in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:





Durch die Gesetzesänderungen sind die Erträge für Unterhalt deutlich zurückgegangen. In 2009 konnten noch 390 Euro je Leistungsbezieher herangezogen werden.

### Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege stationär 2020

Kennzahl	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus Unterhalt für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	78,66	15,26	72,70	121	165	382	23

Der **Oberbergische Kreis** hat auch in den Vorjahren die Unterhaltsheranziehung für die ambulante Pflege verfolgt.

Ab 2020 besteht die Regelung, ab 100.000 Euro Jahresbruttoeinkommen die Unterhaltspflicht zu prüfen. Der Oberbergische Kreis fragt bei Antragstellung auf Hilfe zur Pflege die Berufe der unterhaltspflichtigen Angehörigen ab. Daraus resultiert die Vermutung eines eventuellen Unterhaltsanspruchs, der dann überprüft wird. Es werden von der Sachbearbeitung derzeit weitere Erfahrungen gesammelt, um die bisherige Verfahrensweise zu prüfen.

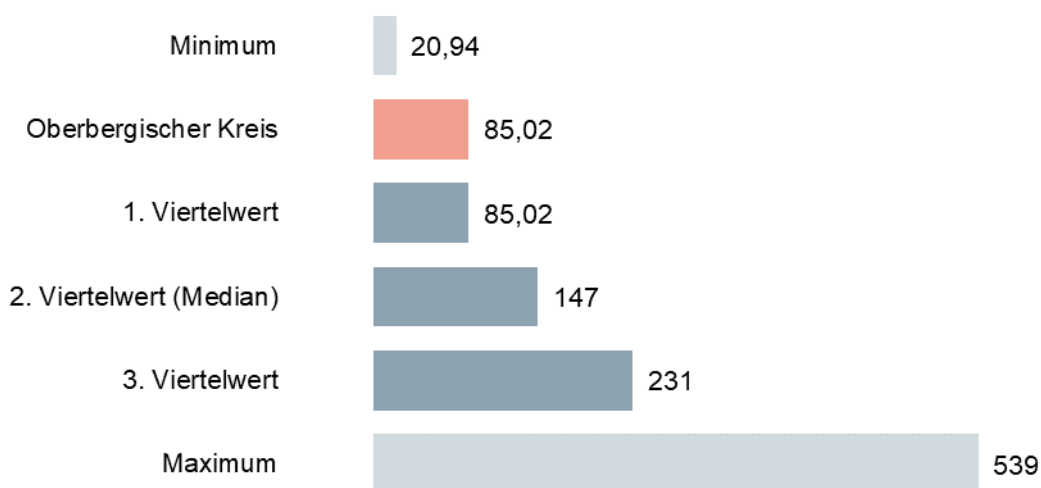
### Entwicklung Erträge aus Unterhalt Hilfe zur Pflege Oberbergischer Kreis 2017 bis 2021

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021
Erträge aus Unterhalt für HzP je Leistungsbezieher in Euro	454	391	451	71,65	75,07
Erträge aus Unterhalt für HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	k.A.	102	71,46	2,12	207
Erträge aus Unterhalt für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	500	416	501	78,66	60,86

Die Erträge aus Unterhalt je Leistungsbezieher und Unterhalt für die stationäre Pflege sind von 2017 bis 2021 jeweils um rund 88 Prozent zurückgegangen. In der ambulanten Pflege ist in einem Einzelfall eine sehr hohe Unterhaltsforderung durchgesetzt worden, so dass dies in 2021 zu einem deutlichen Anstieg der Erträge geführt hat.

Auch nach Inkrafttreten des Angehörigen-Entlastungsgesetzes stellen die privatrechtlichen Ansprüche gem. § 93 SGB XII einen weiteren Punkt des sozialhilferechtlichen Grundsatzes des Nachrangs dar. Haben leistungsberechtigte Personen vorrangige Zahlungsansprüche oder geldwerte Ansprüche gegen Dritte, kann der Oberbergische Kreis diese auf sich überleiten.

**Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2020**



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Für die stationäre Pflege sind seitens des Oberbergischen Kreises entsprechende Zahlungsansprüche geltend gemacht worden. Für die ambulante Pflege sind die Ansprüche ebenfalls geprüft worden, ohne dass eine Forderung geltend gemacht werden konnte.

**Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020**

Kennzahl	Oberbergischer Kreis	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	93,59	11,89	81,99	142	250	410	19

Die Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen konnten in den letzten Jahren gesteigert werden.

**Entwicklung Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen HzP stationär des Oberbergischen Kreises 2017 bis 2021**

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	74,53	34,52	93,05	93,59	109

Die privatrechtlichen Ansprüche werden im Oberbergischen Kreis durch die Sachbearbeitung überprüft und bearbeitet. Derzeit wird altersbedingt der Personenkreis pflegebedürftig, der zu den sogenannten Erb-Generationen zählt. Gemeint sind die sogenannten Boomer-Jahrgänge 1947 -1964, die jetzt Geld und Erbschaften erhalten. Das bedeutet, dass sozialhilferechtlich anrechenbares Einkommen und Vermögen zur Verfügung stehen.

Es wird entsprechendes Fachwissen benötigt, da parallel zivilrechtliche und öffentlich-rechtliche Ansprüche zu berücksichtigen sind. Die Voraussetzungen, um zivilrechtliche Ansprüche überzuleiten, sind andere als bei den sonst in der Sozialverwaltung anzuwendenden Rechtsgrundlagen. Im Oberbergischen Kreis wird die Sachbearbeitung bei schwierigen Rechtsfragen durch eine Expertin unterstützt, die für rechtliche Fragen und vertragliche Ansprüche zuständig ist.

Schwierigkeiten bestehen darin, dass der Oberbergische Kreis grundsätzlich je Einzelfall feststellen muss, ob der privatrechtliche Anspruch ein bereites Mittel ist oder nicht, z.B. im Falle einer Schenkung. D.h., es muss sich um Einkommen handeln, welches dem Bedürftigen tatsächlich zur Verfügung steht. Der Kreis ist verpflichtet, den Sozialhilfeantrag zu prüfen und bei erfüllten sozialhilferechtlichen Voraussetzungen die Sozialhilfe im Voraus zu gewähren. Der Schenkungsrückforderungsanspruch ist dann im gleichen Zuge geltend zu machen.

Der Oberbergische Kreis hat in 2019 anteilig zwei Stellen eingerichtet, die den Kostenersatz durch Erben (§ 102 SGB XII) verfolgen. Nach Angaben des Sozialamtes können die eingerichteten Stellen über den durchgesetzten Kostenersatz refinanziert werden. Für den Kostenersatz durch Erben hat der Oberbergische Kreis Richtlinien definiert.

## 5.5 Organisation und Personaleinsatz

### 5.5.1 Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

- Alle an der Hilfe zur Pflege beteiligten Bereiche sind im Amt für soziale Angelegenheiten (50) zusammengefasst. Dies unterstützt die Zusammenarbeit und Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege. Synergien können so genutzt werden.
- **Feststellung**  
Der Oberbergische Kreis hat lediglich einzelne Prozesse in der Hilfe zur Pflege beschrieben.

*Ein Kreis sollte den Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege so organisieren, dass eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung möglich ist.*

Die Aufgabenbereiche Gesundheit, Jugend und Soziales sind dem Dezernat II zugeordnet. Das Amt für Soziale Angelegenheiten 50 untergliedert sich in

- 50/1 Hilfen für Pflegebedürftige, Aufgaben nach dem Alten- und Pflegegesetz,
- 50/2 Teilhabe von Menschen mit Behinderung, Besondere soziale Angelegenheiten und
- 50/3 Querschnittsaufgaben, Aufsicht für Pflege- und Betreuungseinrichtungen.

Die Abteilung 50/1 Hilfen für Pflegebedürftige, Aufgaben nach dem Alten- und Pflegegesetz des **Oberbergischen Kreises** ist nicht am Hauptstandort der Kreisverwaltung untergebracht, sondern in einer Außenstelle. Zusätzlich zu der Sachbearbeitung der Hilfen zur Pflege in und außerhalb von Einrichtungen sind Sondersachgebiete eingerichtet, die eine spezialisierte Bearbeitung ermöglichen, wie z. B. die Unterhaltsheranziehung und den Kostenersatz durch Erben. Der Grundsatz „ambulant vor stationär“ steht in allen Handlungsfeldern im Fokus. Die leistungsrechtliche Prüfung findet in der Sachbearbeitung statt, insbesondere die Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse. Schwierige Fallkonstellationen bzw. vertragliche und rechtliche Grundsatzfragen werden ebenfalls spezialisiert bearbeitet.

Arbeitshilfen, Checklisten und Richtlinien stehen der Sachbearbeitung digital zur Verfügung und ermöglichen eine einheitliche Fallbearbeitung. Für die Abteilung 50/1 besteht ein Einarbeitungskonzept, um neue Beschäftigte während der ersten sechs Monate strukturiert zu begleiten. Stellenbeschreibungen liegen fast flächendeckend vor.

Prozessbeschreibungen für alle Arbeitsabläufe gibt es bisher noch nicht. Das Onlinezugangsgesetz (OZG) sieht vor, dass die Verwaltungsdienstleistungen digital zur Verfügung gestellt werden, d.h., dass insbesondere die Antragstellung von Leistungen der Verwaltung online erfolgen kann. Die Corona-Pandemie hat die Wichtigkeit der Digitalisierung deutlich in den Vordergrund

gerückt. Die internen Arbeitsprozesse sind digital zu erfassen, um die Anforderungen des OZG umsetzen zu können. Gleichzeitig besteht die Chance, die internen Prozessabläufe zu überprüfen und ggf. zu optimieren. Für die Mitarbeitenden bedeutet das eine erleichterte Fallbearbeitung sowie einen verbesserten Informationsfluss und ein gesichertes Wissensmanagement.

Die Umsetzung des OZG ist derzeit beim Oberbergischen Kreis in den Anfängen. Bis Ende 2022 sollen u.a. die Kommunen ihre Verwaltungsleistungen digital anbieten. Für das Sozialamt ist die Umstellung auf die E-Akte Ende 2022 geplant.

→ **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte auch im Hinblick auf die geplante Umstellung auf die E-Akte die Prozesse der Hilfe zur Pflege beschreiben bzw. visualisieren. Die Sachbearbeitung wird unterstützt und Optimierungsmöglichkeiten in den Abläufen können schneller erkannt werden.

Für die sozialen Aufgaben hat das Land NRW übergangsweise die Sozialplattform geschaffen. Bisher sind die Onlinebeantragung für das Arbeitslosengeld II, für die Hilfe zum Lebensunterhalt und für das Wohngeld freigeschaltet. Die Hilfe zur Pflege kann derzeit darüber noch nicht online beantragt werden. Zusätzlich ist insbesondere für Kreise mit ihren unterschiedlichen Delegationen von Aufgaben die Zuordnung digitaler Anträge nach Zuständigkeit eine Herausforderung. Der Oberbergische Kreis stellt mit dem Aufbau eines Serviceportals auf der eigenen Internetseite, Informationen zu den einzelnen Themenbereichen bereit. Teilweise sind Online-Antragstellungen möglich.

### 5.5.1.1 Delegation von Aufgaben

Der Kreis ist als örtlicher Träger der Sozialhilfe Kostenträger für die Hilfe zur Pflege und für die rechtmäßige Durchführung der an die kreisangehörigen Kommunen delegierten Aufgaben verantwortlich. Er kann auf Grundlage einer geltenden Delegationssatzung den kreisangehörigen Kommunen zur Entscheidung im eigenen Namen die Durchführung der obliegenden Aufgaben nach dem SGB XII übertragen. Hierbei kann sich der Grad und die Ausgestaltung der Delegation von Kreis zu Kreis unterscheiden.

Der Oberbergische Kreis bearbeitet seit 2009 die Hilfe zur Pflege vollständig. Lediglich die Aufgaben des 3. und 4. Kapitel des SGB XII sind an die kreisangehörigen Kommunen delegiert. Seit 2018 wird die Heranziehung bei Unterhaltsansprüchen für das 3. und 4. Kapitel ebenfalls durch den Kreis durchgeführt.

### 5.5.2 Personaleinsatz Hilfe zur Pflege

→ **Feststellung**

Für das Amt für soziale Angelegenheiten wird bisher keine Personalbedarfsplanung durchgeführt. Der tatsächliche Personalbedarf kann so nicht festgestellt werden.

*Ein Kreis sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben der Hilfe zur Pflege effektiv und mit der erforderlichen Qualität bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl*

*quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt.*

Die letzten Jahre sind geprägt von der zusätzlichen Belastung der Sachbearbeitung. Dazu zählen die Corona-Pandemie, die gesetzlichen Änderungen durch die Einführung der Grundrente und der Pflegereform sowie aktuell durch den Ukraine-Krieg. Insbesondere die Abordnung einzelner Mitarbeitenden, um unterstützend Aufgaben bei der Pandemiebewältigung zu übernehmen, hat zu Mehrbelastungen innerhalb des Sozialamtes geführt. Der **Oberbergische Kreis** gibt an, dass jedoch aktuell die Soll-Ist-Personalausstattung in der Hilfe zur Pflege übereinstimmt.

Der Rückgang der ambulanten Hilfen sowie die Änderungen im Unterhaltsrecht und dem damit verbundenen Stellenabbau hat zu einer Stellenverschiebung zugunsten der stationären Hilfen geführt. Bearbeitungsrückstände bestehen aktuell nicht.

Eine Personalbedarfsplanung findet im Amt für soziale Angelegenheiten nicht statt. Ebenfalls sind keine Richtwerte für die Fallbelastung der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege festgelegt.

Der Fachkräftemangel ist nicht nur in den Gesundheits- und Pflegeberufen ein Problem. Auch in den Verwaltungen fehlt zunehmend qualifiziertes Personal. Dem sollte der Oberbergische Kreis rechtzeitig entgegenwirken, um weiterhin qualifizierte Kräfte zu gewinnen. Eine Personalbedarfsplanung dient dazu, die Organisation auf zukünftige Entwicklungen und Veränderungen vorzubereiten. Nachwuchs kann so rechtzeitig akquiriert werden. Gleichzeitig dient die Kenntnis über den tatsächlichen Personalbedarf bei Haushaltsplan- und Stellenplanplanungen als Argumentationshilfe.

#### → **Empfehlung**

Aufgrund ständig neuer Herausforderungen an die Beschäftigten sowie geplanter und nicht geplanter Fluktuationen, sollte eine Personalbedarfsplanung eingeführt werden. So sind vorzeitig Bedarfe zu erkennen, um die Leistungsgewährung u.a. in der Hilfe zur Pflege zu sichern und rechtzeitig ausreichend und qualifizierte Beschäftigte zu gewinnen.

Auf der Internetseite hat der Oberbergische Kreis eine Stellenbörse eingerichtet. Dort werden u.a. Ausbildungsplätze für die eigene Nachwuchsförderung ausgeschrieben. So soll die Stellenbesetzung durch eigenes Personal weiter gefördert werden.

### 5.5.2.1 Personaleinsatz Leistungsgewährung

- ➔ Der Einsatz von Pflegefachkräften stellt eine wichtige Unterstützung der Sachbearbeitung dar. Die bedarfsgerechte Versorgung der Pflegebedürftigen wird so gewährleistet und gleichzeitig werden wirtschaftliche Aspekte einbezogen.
- ➔ Der Oberbergische Kreis wertet die Verweildauern in Einrichtungen aus. Die Belastung der Sachbearbeitung kann dadurch besser eingeschätzt werden. Gleichzeitig ist dies für den in 2022 eingeführten Leistungszuschlag von Vorteil.
- ➔ Die pflichtige Beratung zur Heimnotwendigkeit für den Pflegegrad 2 und 3 ist ein unterstützendes Instrument für die Möglichkeit der verlängerten pflegerischen Versorgung zu Hause.
- ➔ **Feststellung**  
Die Umsetzung eines vollumfänglichen Entlassmanagements gestaltet sich schwierig.

Im Oberbergischen Kreis werden in 2020 1,70 Vollzeit-Stellen für die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege ambulant und für die Hilfe zur Pflege stationär 7,08 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Bei den stationären Leistungsbeziehern werden die zu bearbeitenden Fälle in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Rheinland sowie die Pflegewohnungsd-Selbstzahler berücksichtigt.

#### Personaleinsatz Leistungsgewährung 2020

Kennzahl	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher ambulant je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung ambulant	k.A	59,06	86,35	90,85	109	246	16
Leistungsbezieher stationär je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung stationär	179	88,31	127	149	172	202	24

Die Vollzeit-Stellen für die ambulante Hilfe zur Pflege sind in den letzten Jahren bis auf 1,30 Vollzeit-Stellen in 2021 reduziert worden, während die Anzahl der Vollzeit-Stellen für die stationäre Hilfe zur Pflege von 2018 bis 2020 stabil geblieben ist. Die Hilfen zur Weiterführung des Haushalts (§ 70 SGB XII) werden bei den ambulanten Hilfen mit bearbeitet. Ein Herausrechnen des Stellenanteils war nicht möglich.

Derzeit kommt es innerhalb der stationären Fallbearbeitung zu Belastungssituationen, die dazu führen, dass die zu bearbeitenden Fälle je Vollzeit-Stelle deutlich über 200 liegen. Bei unbesetzten Stellen werden unter Umständen die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen stark be- oder überlastet, was zu einer nur noch bedingt sach- und fachgerechten Einschätzung der Hilfefälle führen könnte. Mittel- bis langfristig könnten sich hierdurch höhere Aufwendungen in der Hilfe zur Pflege ergeben. Insbesondere die Erstantragstellung ist wichtig, da hier bestehende u.a. auch privatrechtliche Ansprüche geklärt und ggf. geltend gemacht werden müssen. Zusätzlich

verlängert sich die Zeit für die Antragsbearbeitung. Das Ziel war bisher innerhalb eines Monats über den eingegangenen Antrag zu entscheiden.

Die Sachbearbeitung stationär wird zusätzlich durch die hohen Zu- und Abgänge belastet. Daher werden die Verweildauern bei den stationären Hilfen durch das Controlling beim Oberbergischen Kreis ausgewertet. In der Regel werden die Verweildauern in den stationären Einrichtungen kürzer, da länger zu Hause gepflegt wird. Gleichzeitig steigt das Eintrittsalter bei einer Heimaufnahme. In 2020 sind rund 27 Prozent der Pflegebedürftigen bis zu einem Jahr in einer Einrichtung, rund 16 Prozent zwischen ein bis zwei Jahren. In 2021 steigt der Prozentsatz bei einem Aufenthalt bis zu einem Jahr auf 29 Prozent, bei bis zu zwei Jahren bleibt es bei rund 16 Prozent. Der Anteil eines Aufenthalts über zehn Jahre liegt unter einem Prozent.

Die Verweildauer rückt ab dem Jahr 2022 aufgrund des Leistungszuschlags nach § 43 c SGB XI weiter in den Fokus. § 43 c SGB XI regelt, dass der Eigenanteil bei Pflegebedürftigkeit begrenzt wird und in einer prozentualen Staffelung je nach Verweildauer im Heim günstiger für den Pflegebedürftigen wird. Die Eigenbelastung wird somit schrittweise reduziert. Hierfür muss die Sachbearbeitung die Einzelfälle inklusive der Bestandsfälle regelmäßig auf den höheren Leistungszuschlag prüfen.

Zudem kommt es nach eigenen Aussagen des Kreises bei den Antragstellungen zu einer hohen Anzahl von Ablehnungen. Diese Fälle erzeugen Bearbeitungsaufwand in der Sachbearbeitung, der bei den laufenden Zahlfällen nicht erfasst wird.

Der Oberbergische Kreis setzt zusätzlich Pflegefachkräfte mit 1,25 Vollzeit-Stellen ein. Zu den Aufgaben zählen u. a. die Bedarfsfeststellung bei Nicht-Versicherten, die Prüfung der Heimnotwendigkeit und die Prüfung von Pflegeverträgen. Grundsätzlich wird der Einstufung der Pflegebedürftigkeit durch den Medizinischen Dienst der Krankenversicherung (MD) oder der Privaten Krankenversicherung (PKV) gefolgt und die Unterlagen als ausreichend angesehen. Nach Angaben des Oberbergischen Kreises nimmt die Zahl der Nicht-Versicherten u. a. durch die Flüchtlingszuwanderung zu. Die Pflegefachkräfte unterstützen maßgeblich bei der Feststellung des Pflegebedarfs und der bedarfsgerechten Versorgung des Pflegebedürftigen.

Bei den Pflegegraden 2 bis 5 besteht ein Rechtsanspruch auf Leistungen zur stationären Pflege nach § 65 SGB XII. Der Oberbergische Kreis hat festgelegt, dass die Heimnotwendigkeit durch die Pflegefachkräfte bei Pflegegrad 2 und 3 geprüft bzw. eine Beratung vorgeschaltet wird. Ab einem Lebensalter von 85 Jahren entfällt die pflichtige Beratung ab einem Pflegegrad von 3.

In den letzten Jahren, auch unter den Bedingungen der Corona-Pandemie, ist die Zusammenarbeit mit den Krankenhäusern schwieriger geworden. Bei rechtzeitiger Kenntnis des Sozialhilfeträgers über die Entlassung eines Pflegebedürftigen aus dem Krankenhaus kann eine Beratung des oder der Betroffenen erfolgen. So kann die bisherige Wohnsituation erhalten bleiben bis eine endgültige Einstufung über die Pflegebedürftigkeit erfolgt ist. Insbesondere die Kurzzeitpflege kann gezielt eingesetzt werden, um eine langfristige stationäre Unterbringung zu vermeiden. Hier ist der Oberbergische Kreis von der Kooperationsbereitschaft der Krankenhäuser abhängig. Die Zusammenarbeit in Form eines Entlassmanagements gelingt nur in Einzelfällen. Auf der Internetseite bietet der Oberbergische Kreis entsprechende Informationen für die Überleitungspflege an.

Ähnlich schwierig gestaltet sich die Zusammenarbeit mit den Pflegekassen. Eine intensivierte Zusammenarbeit mit den Pflegekassen wird vom Oberbergischen Kreis angestrebt.



➔ **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte weiterhin anstreben, Vereinbarungen mit den Krankenhäusern bezüglich der Entlassung pflegebedürftiger Menschen zu treffen. So können Betroffene rechtzeitig beraten und ihnen Möglichkeiten der häuslichen Pflege und Betreuung aufgezeigt werden.

**5.5.2.2 Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung**

- ➔ Der Oberbergische Kreis hat auf den Rückgang der Unterhaltsberechnungsfälle bereits mit einem Stellenabbau reagiert.

Im Oberbergischen Kreis werden in 2020 0,60 Vollzeit-Stellen für die Unterhaltsheranziehung eingesetzt. In 2020 sind in den angegebenen Stellenanteilen die für die Unterhaltsbearbeitung des 3. und 4. Kapitels SGB XII enthalten. Bei den Unterhaltsberechnungsfällen sind nur die der Hilfe zur Pflege angegeben. In den Vorjahren war eine differenzierte Aufteilung der Stellenanteile für die Hilfe zur Pflege möglich.

**Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung 2020**

Kennzahl	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle	k.A.	8,00	32,91	60,38	192	456	13
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Unterhaltsheranziehung je 10.000 EW ab 65 Jahre	k.A.	0,01	0,05	0,11	0,20	0,57	24

Wie im Kapitel Erträge bereits aufgegriffen, sind aufgrund des Angehörigen-Entlastungsgesetzes die Unterhaltsberechnungsfälle deutlich von 283 in 2017 auf 37 in 2020 zurückgegangen. Der Oberbergische Kreis hat daher von 2017 die Stellen von 2,73 auf 0,60 in 2020 für die Unterhaltsheranziehung abgebaut. Ab 2018 wird die Unterhaltsprüfung für Leistungen des 3. und 4. Kapitels des SGB XII ebenfalls beim Kreis durchgeführt. Die Delegation an die kreisangehörigen Kommunen ist zurückgenommen werden.

**Entwicklung Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Oberbergischer Kreis 2017 bis 2021**

2017	2018	2019	2020	2021
103	93,41	100	61,67	43,33

Die Unterhaltsansprüche für die Hilfestellung bis Ende 2019 konnten auch in 2020 noch geltend gemacht werden. Diese Altfälle sind im Oberbergischen Kreis vollständig abgearbeitet.

Um einschätzen zu können, ob eine Unterhaltspflicht bestehen könnte, wird derzeit im Sozialhilfefantrag der Beruf der potenziell Unterhaltspflichtigen abgefragt. Bei einem vermuteten Jahresbruttoeinkommen über 100.000 Euro wird der Unterhaltsanspruch überprüft. Dieses Verfahren

wird derzeit vom Oberbergischen Kreis evaluiert. Auch unter dem Gesichtspunkt, dass die Unterhaltsprüfung in der Bearbeitung einen hohen Aufwand erfordert. Ist von mehreren Kindern aufgrund des Einkommens nur eines unterhaltsverpflichtet bzw. zahlungsfähig, darf nur eine anteilige Quote des Unterhaltes gefordert werden. Die Geschwister sind aber mit zu überprüfen.

### 5.5.3 Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde

#### ➔ Feststellung

Neben den Herausforderungen der Pandemie kommen weitere neue Aufgaben auf die WTG-Behörde zu, die in den Arbeitsabläufen zu berücksichtigen sind. So werden die Anpassungen des WTG im Jahr 2023 bezüglich des Gewaltschutzes zu erhöhten Anforderungen bei den Beschäftigten führen.

*Die WTG-Behörde des Kreises ist nach dem Wohn- und Teilhabegesetz (WTG) und seiner Durchführungsverordnung (WTG-DVO) verpflichtet, eine behördliche Qualitätssicherung durchzuführen. Hierzu wird die Einhaltung der ordnungsrechtlichen Standards sowohl für Angebote zur Pflege und Betreuung älterer Menschen als auch für Menschen mit Behinderungen geprüft. Dazu zählen die Einhaltung von Mindeststandards bei der personellen Ausstattung, bei den Anforderungen an das Fachpersonal, bei den Regelungen über die Wohnqualität in den Angeboten und bei der Mitwirkung und Mitbestimmung der Nutzerinnen und Nutzer. Werden Mängel festgestellt, soll die WTG-Behörde zunächst über die Möglichkeiten zur Abstellung dieser Mängel beraten. Soweit Mängel oder deren Ursachen nicht abgestellt werden, soll die WTG-Behörde Anordnungen erlassen, die bis hin zur Untersagung des Betriebes des Wohn- und Betreuungsangebotes reichen können. Hierzu bedarf es einer angemessenen qualitativen und quantitativen Personalausstattung.*

Im **Oberbergischen Kreis** sind in 2020 3,77 Vollzeit-Stellen in der WTG-Behörde tätig. Die Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen im Kreisgebiet beläuft sich auf 123 Einrichtungen.

#### Stellenausstattung WTG-Behörde 2020

Kennzahl	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einrichtungen je Vollzeit-Stelle WTG-Behörde	32,63	15,71	27,94	34,07	44,90	60,10	30

In 2021 sind die Stellen- und Einrichtungsdaten gleichgeblieben, so dass der Kennzahlenwert des Oberbergischen Kreises identisch zu 2020 ist.

Die WTG-Behörde ist ein besonders wichtiger Faktor in dem System der Pflege. Ihre Aufgaben sind u. a. die Überwachung und Einhaltung der ordnungsrechtlichen Standards in den Einrichtungen sowie die Beratung der Einrichtungen und der Menschen in den Einrichtungen bzw. dessen Angehörige. Die WTG-Behörde hat damit eine ordnungsrechtliche Schutzfunktion gegenüber den Menschen in Einrichtungen, die nicht mehr in der Lage sind, ihre Rechte und Bedürfnisse selbst durchzusetzen. Aufgedeckte Missstände in Pflegeeinrichtungen haben dazu geführt, dass die Bedeutung der Arbeit der WTG-Behörden nochmals zugenommen hat.

Die WTG-Behörde ist beim Oberbergischen Kreis dem Amt für soziale Angelegenheiten zugeordnet. Eine Abstimmung mit der Leistungsbearbeitung erfolgt auf kurzem Wege bezüglich der gemeinsamen Zielgruppe der pflegebedürftigen Menschen.

Für die WTG-Behörde gibt es keine Richtwerte für eine ausreichende Personalausstattung. Sie ist angemessen auszustatten, um die Aufgaben der Regel- und Anlassprüfungen wahrnehmen zu können. § 14 Abs. 12 WTG schreibt lediglich vor, dass die zuständigen Behörden die Durchführung der behördlichen Qualitätssicherung durch Personen mit der hierzu erforderlichen Fachkunde und persönlichen Eignung sicherstellen müssen. Neben Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeitern werden Fachkräfte, Pflegefachkräfte und pädagogische Fachkräfte auf Honorarbasis eingesetzt.

Die Jahre 2020 und 2021 sind von der Corona-Pandemie geprägt. Die Beschäftigten der WTG-Behörde des Oberbergischen Kreises sind teilweise für andere Aufgaben, wie Hilfe bei Testungen, eingesetzt worden. Zudem stieg die Informations- und Beratungstätigkeit bezüglich des Umganges mit Corona deutlich an. Durch Erlass wurden die Regelprüfungen für rund drei Monate in 2020 ausgesetzt. Nach Angaben der WTG-Behörde des Oberbergischen Kreises konnten diese Prüfungen vollständig nachgeholt werden.

Eine weitere Aufgabe für die Beschäftigten entsteht durch die Anpassung des WTG in 2023. Der Gewaltschutz in den Wohneinrichtungen soll gestärkt werden, insbesondere in den Einrichtungen der Behindertenhilfe inklusive der Werkstätten für behinderte Menschen. Die zusätzliche Aufgabe der WTG-Beschäftigten wird zu einem erhöhten Arbeitsaufwand führen.

#### → **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte die Personalausstattung und interne Organisation kritisch betrachten und einschätzen, inwieweit die neue Aufgabe mit dem bestehenden Personal zu bewältigen ist.

Die WTG-Behörde erstellt und veröffentlicht alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht. Gleichzeitig wird der Tätigkeitsbericht den kommunalen Vertretungsgremien sowie den Aufsichtsbehörden zur Verfügung gestellt. Der Tätigkeitsbericht enthält Auswertungen und Beschreibungen der festgestellten Mängel während der regel- bzw. anlassbezogenen Prüfungen. Die Mängel sind den einzelnen Kategorien der Rahmenprüfkataloge zugeordnet.

Für die selbstverantworteten Wohngemeinschaften hat der Sozialhilfeträger das Prüfungsrecht, sofern eine Vereinbarung nach § 75 SGB XII zwischen dem Leistungsanbieter und dem Sozialamt des Oberbergischen Kreises getroffen worden ist. Diese Prüfpflicht wird vom Oberbergischen Kreis wahrgenommen. Gehen diese Wohngemeinschaften in den Status der anbieterverantworteten Wohngemeinschaften über, wird die WTG-Behörde grundsätzlich zuständig.

## 5.6 Steuerung und Controlling

### 5.6.1 Pflegeinfrastruktur

- Die örtliche Pflegeplanung des Oberbergischen Kreises gibt einen umfassenden Überblick über die Versorgungsstruktur des Kreises. Das Rahmenkonzept zur integrierten Senioren- und Pflegeplanung im Oberbergischen Kreis ergänzt die örtliche Pflegeplanung.
- **Feststellung**  
Die Plätze für Kurzzeitpflege sind im Vergleichszeitraum gesunken. Die Kurzzeitpflege bietet jedoch ein wichtiges vorübergehendes Betreuungsangebot, um pflegende Angehörige zu entlasten oder um den Übergang vom Krankenhaus zurück in die Häuslichkeit zu überbrücken. Die pflegerische Betreuung im eigenen Zuhause kann oftmals hierdurch verlängert werden.

*Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt in den Kreisen über die kommunale Pflegeplanung. Diese sollte Trends und Handlungsbedarfe aufzeigen, weiterführende Diskussionen initiieren und somit eine auskömmliche Pflegeinfrastruktur fördern. Die Kreise sind gesetzlich verpflichtet, eine den örtlichen Bedarfen entsprechende pflegerische Angebotsstruktur nach Maßgabe des APG NRW sicherzustellen und beziehen hierbei die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ein. Dabei sollen die Kreise im Rahmen der Pflegeplanung für niederschwellige Angebote sorgen, koordinierend tätig werden und durch die Steuerung dieser Angebote, durch die Pflege- und Wohnberatung und durch die Steuerung der Pflegelandschaft dafür sorgen, dass ein Verbleiben in der eigenen Häuslichkeit so lang wie möglich stattfinden kann.*

Die Pflegeplanung ist ein wichtiges Steuerungsinstrument in der Hilfe zur Pflege. Die Gestaltungsmöglichkeit des **Oberbergischen Kreises** bezieht sich auf die strukturelle Ebene, wie die Planung und Steuerung der lokalen Pflegestruktur, und die individuelle Ebene, wie die Beratung von Pflegebedürftigen und Betroffenen. Die Sicherstellung einer bedarfsgerechten pflegerischen Versorgungsstruktur im Kreis folgt dem Grundsatz ambulant vor stationär. Dem gegenüber stehen die strukturellen Entwicklungen. Dazu zählen der anwachsende Anteil der hochbetagten Menschen und der damit steigende Pflegebedarf sowie das zunehmende Problem des Fachkräftemangels in den Pflegeberufen.

Die Pflegeplanung wird mit einem Anteil von 0,9 Vollzeit-Stellen durchgeführt und ist organisatorisch der Abteilung 50/1 Hilfen für Pflegebedürftige, Aufgaben nach dem Alten- und Pflegegesetz zugeordnet. Der Oberbergische Kreis hat sich für eine örtliche Pflegeplanung gem. § 7 Abs. 1 bis 5 APG NRW entschieden. Er geht davon aus, dass durch eine umfassende Beratung der Einrichtungen in der Planungsphase eine ausreichende Steuerung der pflegerischen Angebotsstruktur sichergestellt werden kann. Die kreisangehörigen Kommunen werden vor Veröffentlichung der Pflegeplanung informiert und nehmen diese zur Kenntnis. Die örtliche Pflegeplanung des Oberbergischen Kreises enthält eine Übersicht über die Pflegeangebote, die Entwicklungen und die sich daraus ergebenden erforderlichen Maßnahmen und Handlungsschritte, um die Versorgungsstruktur zu sichern. Die Bestandsaufnahme und die sich daraus ergebenden Entwicklungsprognosen werden für alle kreisangehörigen Kommunen ausgewertet.

Das Rahmenkonzept zur integrierten Senioren- und Pflegeplanung im Oberbergischen Kreis ergänzt die örtliche Pflegeplanung mit Kennzahlen der Hilfe zur Pflege für jede kreisangehörige

Kommune. In Zusammenarbeit mit den Kommunen werden die Bedarfe der nächsten Jahre erörtert. Ziel ist es, dass in jeder Kommune ausreichend Pflegeangebote vorhanden sind (Nacht- / Tages- / Kurzzeitpflege, ambulante Wohngemeinschaften, stationäre Einrichtungen).

Die Konferenz für Alter und Pflege findet zweimal jährlich statt. Durch die Corona-Pandemie ist das Zusammentreffen zweimal ausgefallen, wird zukünftig aber wieder stattfinden.

Die Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung der Angebote stationärer Versorgung.

**Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2020**

Kennzahl	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	12,13	7,16	8,65	10,07	11,07	12,62	30
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	56,46	36,10	40,60	45,95	50,83	57,51	30
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	4,53	1,96	3,91	4,67	5,45	8,21	30
Tagespflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	4,07	2,70	4,07	4,65	6,04	9,19	31

Die stationären Pflegeplätze je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre erreichen einen hohen Wert im interkommunalen Vergleich. Insgesamt gibt es in 2020 im Oberbergischen Kreis 3.301 Plätze in vollstationären Einrichtungen. Das deckt sich auch mit den Einschätzungen des Oberbergischen Kreises, dass ausreichend Pflegeplätze in Einrichtungen vorhanden sind. Die Bedarfe in den einzelnen Kommunen sind bekannt. Lediglich in einer kreisangehörigen Kommune werden ab 2035 drei neue stationäre Einrichtungen erforderlich.

Die Kommunen des Oberbergischen Kreises sind eher ländlich geprägt. Daher ist es für den Oberbergischen Kreis eine besondere Herausforderung, eine ausgeglichene Versorgungsstruktur in den strukturell unterschiedlichen kreisangehörigen Kommunen zu schaffen. Die Angebotsstruktur bietet eine Grundlage weiterer Steuerungsmöglichkeiten bzw. Einflussmöglichkeiten, um die ambulante Versorgung zu stärken

Im Oberbergischen Kreis sind in 2020 keine Plätze für die solitäre Kurzzeitpflege und die Nachtpflege vorhanden. Ein Bedarf an der Nachtpflege wird derzeit nicht gesehen. Die Plätze der Kurzzeitpflege in Einrichtungen sind von 2017 auf 2020 gesunken. Bei diesen Plätzen besteht die Gefahr, dass sie zu Dauerpflegeplätzen umfunktioniert werden.

➔ **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte den begonnenen Ausbau der Kurzzeitpflege weiter fördern.

Der Oberbergische Kreis hat den Bedarf erkannt und in der örtlichen Planung den Ausbau als Handlungsschritt formuliert.

Das Angebot der Tagespflegeplätze konnte in den Vergleichsjahren bis 2021 auf 238 gesteigert werden. Das Angebot an solitären Kurzzeitpflegeplätzen liegt in 2021 bei 24.

Die ambulante Versorgung wird über Pflegedienste gedeckt, die ausreichend vorhanden sind. Ein Problem besteht darin, dass durch fehlende Fachkräfte die Nachfrage der häuslichen Versorgung der Pflegebedürftigen zukünftig nicht mehr gedeckt werden kann. Der Oberbergische Kreis hat die Entwicklungen erkannt und plant einen Arbeitskreis zum Thema Fachkräfte in der Pflege. Zusätzlich wird die Kooperation in Bezug auf die Pflegeberufe mit der Akademie Gesundheitswirtschaft und Senioren des Oberbergischen Kreises weiter gefördert.

→ **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte sich auch zukünftig mit Maßnahmen und Projekten daran beteiligen, die Pflegeberufe zu bewerben, um die drohenden Engpässe der Fachkräftegewinnung zu verringern.

Die Palliativversorgung gehört ebenfalls zu den pflegerischen Bedarfen. Im Oberbergischen Kreis sind elf Plätze in einem Hospiz vorhanden. Die Arbeitsgemeinschaft Hospiz wird in der Geschäftsstelle des Gesundheitsamtes geleitet.

Als alternative Pflegewohnform zur stationären Einrichtung rücken zunehmend die ambulanten Wohngemeinschaften in den Fokus. In den letzten Jahren ist die Anzahl der Plätze in den ambulanten Wohngemeinschaften kontinuierlich gestiegen. Der Oberbergische Kreis geht davon aus, dass die Nachfrage weiter steigt und weitere Angebote entstehen werden.

Des Weiteren spielen die präventiven und niederschweligen Angebote des Kreises eine wichtige Rolle. Dazu zählen die Angebote in den sogenannten Quartieren, also im Wohnumfeld der betroffenen Personen. Der Oberbergische Kreis misst dem Ausbau eine erhebliche Bedeutung bei.

Die Angebote des Oberbergischen Kreises werden in einem Seniorenwegweiser zusammengestellt und regelmäßig aktualisiert. Dieser dient den Senioren als praktische Orientierungshilfe und Ratgeber zu allen wichtigen Bereichen wie dem altersgerechten Wohnen und der Pflege oder finanzieller Hilfen und Gesundheitsfragen. Zudem findet man wichtige Adressen und Ansprechpartner der Anbieter sowie von Ämtern und Behörden.

Aufgrund einer Unterversorgung bei den hauswirtschaftlichen Hilfen hat der Oberbergische Kreis das Angebot in den letzten Jahren ausgebaut, da dies als Einstiegshilfe in das ambulante System gesehen wird. Auf der Internetseite ist eine Liste der haushaltsnahen Dienstleistungen mit dem Verweis auf die mögliche Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen eingestellt.

Der Oberbergische Kreis hat in Zusammenarbeit mit den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege (AWO, Caritas, Diakonie und DRK) die „Aktion Hilfe für alte Menschen“ initiiert. Freiwillige Helferinnen und Helfer bieten Unterstützung bei Einkäufen, Arztbesuchen und in der Freizeitgestaltung an. Die „Aktion Hilfe für alte Menschen“ ist in den 13 Kommunen des Oberbergischen Kreises vertreten. Vorerst ist die unterstützende Leistung nur für den Pflegegrad 1 eingesetzt worden, inzwischen ist diese Hilfe für Personen aller Pflegegrade möglich. Laut der örtlichen Planung 2021 soll der Ausbau der komplementären Hilfen weiter unterstützt werden.

Zusätzlich wird versucht, mit Hilfe von Studentinnen und Studenten Einkaufshilfen sowie Hilfen im Haushalt und Garten zu organisieren, die dann unter Umständen kostenfrei wohnen können.

Zudem stellt die trägerunabhängige Beratung als präventives Angebot ein weiteres wichtiges Instrument der Pflegesteuerung dar.

### 5.6.1.1 Pflege- und Wohnberatung

#### → Feststellung

Die Pflege- und Wohnberatung wird dezentral, finanziert durch den Oberbergischen Kreis, in den kreisangehörigen Kommunen durchgeführt. Die fachliche Expertise zu der Beratung von Wohnraumanpassungen fehlt in einzelnen Beratungsstellen.

- In der örtlichen Planung ist festgeschrieben, dass der Bekanntheitsgrad der Senioren- und Pflegeberatung weiter erhöht werden soll.

*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 ist in den Kreisen unterschiedlich organisiert. Es findet entweder eine zentrale Beratung direkt durch den Kreis statt, die zusätzlich durch dezentrale Standorte gestärkt wird. Oder es besteht eine dezentrale Organisationsform. Im **Oberbergischen Kreis** findet die Pflege- und Wohnberatung dezentral in den kreisangehörigen Kommunen statt. Zur Koordination wird in 2020 und 2021 ein Anteil von 0,75 Vollzeit-Stellen eingesetzt.

Der Oberbergische Kreis hat in 2008 ein Rahmenkonzept zur integrierten Senioren- und Pflegeberatung in Abstimmung mit den kreisangehörigen Kommunen umgesetzt. Dieses Rahmenkonzept ist ein einheitlicher Handlungsrahmen für alle Beratungsstellen in den einzelnen Kommunen. Der Oberbergische Kreis hat sich im Gegenzug verpflichtet, die erforderlichen Sach- und Personalkosten der Senioren- und Pflegeberaterinnen und -berater zu finanzieren. Hierfür ist ein Personalschlüssel gemessen an der Einwohnerzahl festgelegt worden. Derzeit werden nach einer Aufstockung in 2017 rund 14 Vollzeit-Stellen durch den Kreis finanziert.

Die Senioren- und Pflegeberatung ist ein wichtiger Faktor in der Zugangssteuerung der Hilfe zur Pflege zur Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“. Nur wenn die Menschen ausreichend und rechtzeitig über die Möglichkeiten der ambulanten Versorgung informiert werden, können stationäre Aufenthalte vermieden bzw. hinausgezögert werden. Durch die höheren Leistungen der Pflegekassen benötigen viele Pflegebedürftige erst die Hilfe nach dem SGB XII, wenn es um die meist teurere stationäre Aufnahme geht. Die ambulante Leistungsdichte des Oberbergischen Kreises ist im interkommunalen Vergleich gering. Trotzdem hat dies bei der stationären Leistungsdichte nicht zu einem Anstieg geführt (s. hierzu auch Ausführungen unter 5.4.2 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege).

Dafür muss das Beratungsangebot des Kreises bekannt sein und gerade auch den Menschen zugänglich gemacht werden, die noch nicht mit Pflegebedürftigkeit in Berührung gekommen sind, z.B. über Informationsveranstaltungen, Öffentlichkeitsarbeit, Internetauftritt und unterstützende Angebote für pflegende Angehörige. Im Rahmenkonzept zur integrierten Senioren- und



Pflegeberatung sind die vorgenannten Punkte und deren Ausgestaltung durch den Oberbergischen Kreis benannt. Neben Fallmanagement und Netzwerkarbeit bleiben die Bereiche Prävention und Öffentlichkeitsarbeit ein wichtiges Handlungsfeld.

Es finden eine Dokumentation und Auswertungen der Beratungen für die einzelnen kreisangehörigen Kommunen statt. Der Oberbergische Kreis hat dafür eine eigene Datenbank entwickelt. Die Auswertungen zu den Beratungsprozessen erfolgen detailliert, wie z.B. die Anzahl der vermiedenen Heimaufnahmen durch Beratung. Zusätzlich werden Kennzahlen zu Leistungsbeziehern und Aufwendungen der Hilfe zur Pflege im Bericht zum Rahmenkonzept alle zwei Jahre ausgewertet.

Um den Bekanntheitsgrad der Senioren- und Pflegeberatung zu erhöhen, werden neben dem übersichtlichen Internetauftritt vielfältige Möglichkeiten genutzt. So stehen Ärztinnen und Ärzten bedruckte Rezeptblöcke mit Informationen der Pflegeberatung zur Verfügung, um auf die Beratungsmöglichkeit aufmerksam zu machen.

Seit Mitte 2021 besteht eine Kooperation mit der Volkshochschule. Es werden Kurse zur Pflege zu Hause, zu Vorsorgevollmachten und zur Hilfe für Angehörige angeboten. Der Vorteil ist, dass die Angebote vom Kreis unabhängig angeboten werden können. So werden Menschen erreicht, die eine Hemmschwelle gegenüber Behörden haben. Zukünftig ist geplant, einen Seniorenbegrußungsdienst bzw. eine aufsuchende Beratung zu installieren.

Die Wohnberatung ist Bestandteil der Beratungsaufgaben lt. Rahmenkonzept. Sie ist ein wichtiger Faktor, um den Verbleib in der Häuslichkeit durch Wohnumbauten bzw. -anpassungen zu ermöglichen. Für eine umfassende Wohnberatung ist fachliche Expertise erforderlich, wie z.B. durch Techniker, Architekten. Alle Pflegeberater werden fortgebildet, dass das Basiswissen für eine Wohnberatung besteht. Diese speziellen fachlichen Anforderungen sind in der Größenordnung der Beratungsbüros vor Ort schwer umzusetzen.

→ **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte die Wohnberatung weiter ausbauen, da sie den Verbleib in der Häuslichkeit verlängern kann. Die fachliche Expertise kann durch ein zentrales Angebot beim Kreis, Weiterbildungen zum zertifizierten Wohnberater bzw. zur zertifizierten Wohnberaterin oder durch einen freien Anbieter sichergestellt werden.

→ **Empfehlung**

Die Auswertungsmöglichkeiten über die Datenbank der Senioren- und Pflegeberatung sollten intensiv für das Fach- und Finanzcontrolling der Hilfe zur Pflege genutzt bzw. erweitert werden. Die Erkenntnisse aus den Auswertungen können genutzt werden, um das Controlling zu unterstützen.



## 5.6.2 Finanz- und Fachcontrolling

### → Feststellung

Ein Fach- und Finanzcontrolling wird in der Stabstelle durchgeführt. Weitergehende Kennzahlen zur Wirksamkeit z. B. von präventiven Angeboten sind noch nicht vorhanden.

*Ein produktorientiertes Finanzcontrolling sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte gemessen werden, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Kennzahlen sollten als Grundlage für die Steuerung regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellt werden. Hierdurch wird Transparenz zum Ressourceneinsatz und—verbrauch und zur Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen geschaffen. Die Steuerung anhand von Zielen und Kennzahlen ist ein wichtiger Faktor für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Pflege. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.*

*Zudem sollte ein Kreis ein Fachcontrolling für die Hilfen zur Pflege eingerichtet haben. Dieses soll die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.*

Aufgrund des hohen Haushaltsvolumens der Hilfe zur Pflege (vgl. Fehlbetrag Hilfe zur Pflege) ist ein integriertes Fach- und Finanzcontrolling für den **Oberbergischen Kreis** sinnvoll. Der Fokus steht hier nicht auf der Veränderung des bestehenden Fallbestandes, sondern auf der präventiven Steuerungsleistung und damit auf einem verringerten Anstieg der Aufwendungen. Bei einer bereits erfolgten Heimaufnahme ist eine Rückführung in die ambulante Versorgung nur sehr begrenzt möglich.

Die Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII werden im Haushalt des Oberbergischen Kreises unter dem Produkt 1.05.02.02 Hilfe zur Pflege und 1.05.02.03 Pflegegeld und Aufwendungszuschüsse geführt. Die für die Prüfung der gpaNRW benötigten Daten konnten für die Vergleichsjahre vollständig geliefert werden. In den letzten Jahren ist die Fallzahlenentwicklung, insbesondere bei den stationären Hilfen, relativ konstant geblieben. Die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege sind jedoch weiter angestiegen.

Definierte Ziele im Haushalt sind z.B. einen möglichst langen Verbleib in der Häuslichkeit und eine individuelle bedarfsgerechte Versorgung der Menschen sicherzustellen. Konkrete messbare Wirkungsziele sind nicht benannt.

Das Fach- und Finanzcontrolling ist in einer Stabstelle des Amtes für soziale Angelegenheiten zusammengeführt. Fallzahlen und Zahlungsströme unterschiedlicher Hilfearten werden monatlich ausgewertet und anhand eines Berichtes an die Kämmerei weitergeleitet. In Ansätzen besteht somit schon eine Verknüpfung von Fach- und Finanzcontrolling. Eine Veröffentlichung erfolgt im Extranet des Oberbergischen Kreises. Im Rahmenkonzept zur integrierten Senioren- und Pflegeberatung werden die Kennzahlen zu Leistungsbeziehern und Aufwendungen sowie der Beratungen in der Hilfe zur Pflege alle zwei Jahre fortgeschrieben. Die Software des Sozialamtes ermöglicht die benötigten Auswertungen zu den Fallzahlen. Die Finanzsoftware weist die

dazugehörigen Aufwendungen aus. Die Auswertungen aus zwei Fachverfahren werden hier zusammengeführt.

Der Oberbergische Kreis wertet bereits Kennzahlen zu den Leistungsbeziehern und den Aufwendungen der ambulanten und stationären Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahre sowie zu den Beratungen aus.

Um ein kennzahlengestütztes Fach- und Finanzcontrolling aufzubauen, können diese Kennzahlen z.B. vierteljährlich vertiefend zu den monatlichen Erhebungen ausgewertet werden. So können schon unterjährig Abweichungen und Auswirkungen auf den Haushalt erkannt und soweit möglich rechtzeitig Maßnahmen ergriffen werden. Es kann ein Kennzahlenset mit den wichtigsten Kennzahlen zu der Hilfe zur Pflege entwickelt werden. Dazu zählen u. a. die Aufwendungen je Leistungsbezieher, die Entwicklung der Leistungsdichten und die Zusammensetzung der Hilfearten innerhalb der ambulanten Hilfe zur Pflege. Die vorhandenen Ziele können messbar gemacht werden, indem konkrete Anforderungen formuliert werden, wie z.B. „Der Anteil der Leistungsbezieher der stationären Hilfen soll bis zum Jahr 2025 um nicht mehr als x Prozent steigen“.

Wichtige Steuerungsinformationen für die präventiven Angebote bieten Daten zur Inanspruchnahme von niederschweligen Angeboten sowie zur Vermeidung der stationären Heimaufnahme. In der Senioren- und Pflegeberatung besteht durch die eingesetzte Datenbank bereits die Möglichkeit, die Anzahl der vermiedenen Heimaufnahmen auszuwerten.

Sinnvoll ist es, die bestehenden Prozesse zu überprüfen. Gleichzeitig ist die Fallsteuerung ein bedeutender Faktor des Finanz- und Fachcontrollings. Das sogenannte Fallmanagement beinhaltet, die Hilfesuchenden beratend und unterstützend durch die Pflegesituation zu führen. Es ist begleitend finanziell zu beraten, um eine bedarfsgerechte Versorgung und Unterbringung sicherzustellen. Die Bedarfe werden so erkannt, können ausgewertet werden und so in zukünftige Planungen einfließen (s. hierzu auch Kapitel 5.5.Organisation und Personaleinsatz).

#### → **Empfehlung**

Steuerungsrelevante Kennzahlen sollten unterjährig ausgewertet werden. Wichtige Steuerungsinformationen bieten Daten zur Inanspruchnahme von niederschweligen bzw. präventiven Angeboten. Der Oberbergische Kreis sollte hierzu mithilfe der Datenbank der Senioren- und Pflegeberatung weitere Informationen erfassen. So kann ausgewertet werden, welche Maßnahmen und Angebote angenommen werden und zielführend greifen. Die Erkenntnisse unterstützen das Zusammenwirken mit der Pflegeplanung.

## 5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 – Hilfe zur Pflege**

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
<b>Fehlbetrag und Einflussfaktoren</b>					
F1	Die Aufwendungen je ambulanten Leistungsbezieher übersteigen die Aufwendungen je stationären Leistungsbezieher im Zeitverlauf bzw. gleichen sich an. Die Entwicklung zeigt, dass die Anzahl der ambulanten Leistungsbezieher zu vorangegangenen Prüfungen deutlich zurückgegangen ist. Die Aufwendungen des Einzelfalles steigen dagegen erheblich an. Der Grund ist u. a. der hohe Anteil an ambulanten Wohngemeinschaften.	225	E1	Der Oberbergische Kreis sollte die Pflegegrade für die ambulanten Leistungsbezieher ermitteln. Hieraus können Rückschlüsse gezogen werden, in welchen Pflegegraden hauptsächlich zu Hause gepflegt wird und inwieweit sich eine evtl. Heimaufnahme abzeichnet.	229
<b>Organisation und Personaleinsatz</b>					
F2	Der Oberbergische Kreis hat lediglich einzelne Prozesse in der Hilfe zur Pflege beschrieben.	236	E2	Der Oberbergische Kreis sollte auch im Hinblick auf die geplante Umstellung auf die E-Akte die Prozesse der Hilfe zur Pflege beschreiben bzw. visualisieren. Die Sachbearbeitung wird unterstützt und Optimierungsmöglichkeiten in den Abläufen können schneller erkannt werden.	237
F3	Für das Amt für soziale Angelegenheiten wird bisher keine Personalbedarfsplanung durchgeführt. Der tatsächliche Personalbedarf kann so nicht festgestellt werden.	237	E3	Aufgrund ständig neuer Herausforderungen an die Beschäftigten sowie geplanter und nicht geplanter Fluktuationen, sollte eine Personalbedarfsplanung eingeführt werden. So sind vorzeitig Bedarfe zu erkennen, um die Leistungsgewährung u.a. in der Hilfe zur Pflege zu sichern und rechtzeitig ausreichend und qualifizierte Beschäftigte zu gewinnen.	238
F4	Die Umsetzung eines vollumfänglichen Entlassmanagements gestaltet sich schwierig.	239	E4	Der Oberbergische Kreis sollte weiterhin anstreben, Vereinbarungen mit den Krankenhäusern bezüglich der Entlassung pflegebedürftiger Menschen zu treffen. So können Betroffene rechtzeitig beraten und ihnen Möglichkeiten der häuslichen Pflege und Betreuung aufgezeigt werden.	241

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Neben den Herausforderungen der Pandemie kommen weitere neue Aufgaben auf die WTG-Behörde zu, die in den Arbeitsabläufen zu berücksichtigen sind. So werden die Anpassungen des WTG im Jahr 2023 bezüglich des Gewaltschutzes zu erhöhten Anforderungen bei den Beschäftigten führen.	242	E5	Der Oberbergische Kreis sollte die Personalausstattung und interne Organisation kritisch betrachten und einschätzen, inwieweit die neue Aufgabe mit dem bestehenden Personal zu bewältigen ist.	243
<b>Steuerung und Controlling</b>					
F6	Die Plätze für Kurzzeitpflege sind im Vergleichszeitraum gesunken. Die Kurzzeitpflege bietet jedoch ein wichtiges vorübergehendes Betreuungsangebot, um pflegende Angehörige zu entlasten oder um den Übergang vom Krankenhaus zurück in die Häuslichkeit zu überbrücken. Die pflegerische Betreuung im eigenen Zuhause kann oftmals hierdurch verlängert werden.	244	E6.1	Der Oberbergische Kreis sollte den begonnenen Ausbau der Kurzzeitpflege weiter fördern.	245
			E6.2	Der Oberbergische Kreis sollte sich auch zukünftig mit Maßnahmen und Projekten daran beteiligen, die Pflegeberufe zu bewerben, um die drohenden Engpässe der Fachkräftegewinnung zu verringern.	246
F7	Die Pflege- und Wohnberatung wird dezentral, finanziert durch den Oberbergischen Kreis, in den kreisangehörigen Kommunen durchgeführt. Die fachliche Expertise zu der Beratung von Wohnraumanpassungen fehlt in einzelnen Beratungsstellen.	247	E7.1	Der Oberbergische Kreis sollte die Wohnberatung weiter ausbauen, da sie den Verbleib in der Häuslichkeit verlängern kann. Die fachliche Expertise kann durch ein zentrales Angebot beim Kreis, Weiterbildungen zum zertifizierten Wohnberater bzw. zur zertifizierten Wohnberaterin oder durch einen freien Anbieter sichergestellt werden.	248
			E7.2	Die Auswertungsmöglichkeiten über die Datenbank der Senioren- und Pflegeberatung sollten intensiv für das Fach- und Finanzcontrolling der Hilfe zur Pflege genutzt bzw. erweitert werden. Die Erkenntnisse aus den Auswertungen können genutzt werden, um das Controlling zu unterstützen.	248

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E7.3 Steuerrelevante Kennzahlen sollten unterjährig ausgewertet werden. Wichtige Steuerungsinformationen bieten Daten zur Inanspruchnahme von niederschweligen bzw. präventiven Angeboten. Der Oberbergische Kreis sollte hierzu mithilfe der Datenbank der Senioren- und Pflegeberatung weitere Informationen erfassen. So kann ausgewertet werden, welche Maßnahmen und Angebote angenommen werden und zielführend greifen. Die Erkenntnisse unterstützen das Zusammenwirken mit der Pflegeplanung.	250

**Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung im Oberbergischen Kreis zum 31.12.<sup>54</sup>**

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Einwohner	273.139	272.968	272.471	272.057	271.699
Einwohner 45 bis unter 65 Jahre	84.942	84.714	84.279	83.351	82.268
Einwohner 65 bis unter 80 Jahre	40.233	40.089	39.650	39.384	39.410
Einwohner ab 65 Jahre	57.192	57.687	57.967	58.470	59.275
Einwohner ab 80 Jahre	16.959	17.598	18.317	19.086	19.865

<sup>54</sup> \*Quelle IT.NRW, Stand jeweils zum 31. Dezember des Vorjahres

**Tabelle 3 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege Oberbergischer Kreis 2017 bis 2021**

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Leistungsbezieher inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2</b>					
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	86	76,25	78,92	90,67	96,08
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	879,33	850,59	828,60	899,58	889,50
<b>Summe</b>	<b>965,33</b>	<b>926,84</b>	<b>907,52</b>	<b>990,25</b>	<b>985,58</b>
<b>Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2</b>					
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	576.239	998.448	882.290	1.021.302	1.154.806
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Euro	8.049.213	8.207.004	8.383.220	9.828.776	11.032.356
<b>Summe in Euro</b>	<b>8.625.452</b>	<b>9.205.452</b>	<b>9.265.510</b>	<b>10.850.078</b>	<b>12.187.162</b>
<b>Erträge aus Unterhaltsheranziehung und aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen</b>					
Erträge aus Unterhaltsheranziehung außerhalb von Einrichtungen in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	192	19.850
Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Einrichtungen in Euro	439.732	354.180	415.270	70.757	54.138
<b>Summe Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro</b>				<b>70.949</b>	<b>73.988</b>
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Euro	65.518	29.365	77.099	84.189	97.038

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Summe Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Euro</b>	<b>65.518</b>	<b>29.365</b>	<b>77.099</b>	<b>84.189</b>	<b>97.038</b>

## 6. Bauaufsicht

### 6.1 Managementübersicht

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

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

Ob und inwieweit sich die Corona-Pandemie auf die Bautätigkeit in 2020 ausgewirkt hat, berücksichtigen wir individuell auf Basis der Besprechungsergebnisse mit dem jeweiligen Kreis in unseren Ausführungen.

#### **Bauaufsicht**

Die untere Bauaufsicht des **Oberbergischen Kreises** bereitet seit 2021 die Einführung der digitalen Bauakte vor. Sie will das Bauportal NRW ab Ende 2022 nutzen. Damit wird nicht nur das Onlinezugangsgesetz (OZG) umgesetzt. Es ist auch zu erwarten, dass sich die Bearbeitungszeiten verringern werden.

Das Kreisbauamt verfügt über einen **einheitlichen Prozessablauf** im einfachen Baugenehmigungsverfahren. Die gesetzlich vorgegebene Frist von zwei Wochen nach Eingang eines Bauantrages (§ 71 Abs. 1 BauO NRW) und die sechs-Wochen-Frist nach § 64 Abs. 2 BauO NRW bei bestimmten Bauvorhaben hält die Bauaufsicht ein. Durch organisatorische Rahmenbedingungen und entsprechende Regelungen wie beispielsweise das Vier-Augen-Prinzip ist gewährleistet, dass Ermessensentscheidungen einheitlich sind und auch Korruption vorgebeugt wird.

Obwohl die Personalkennzahl „**Anzahl der Bauanträge je Vollzeitstelle**“ im Vergleich **durchschnittlich** ist, ist die Arbeitsbelastung in der Bauaufsicht hoch. So wurden zusätzlich neben der Sachbearbeitung eine Organisationsuntersuchung durchgeführt und die digitale Bauakte vorbereitet. Auch hatte die Bauaufsicht krankheitsbedingte Ausfälle zu kompensieren. Nach Angaben des Kreises wurden bei der Organisationsuntersuchung Verbesserungspotenziale festgestellt, welche durch kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen zur Beschleunigung der Verfahrensabläufe führen werden.

Neben einer Bauberatung unterstützt der Kreis die Antragstellenden mithilfe ausführlicher Informationen zum Bauantragsverfahren auf der kreiseigenen Homepage. Dennoch muss der Kreis bei etwa 60 Prozent der Anträge im Rahmen der Eingangsprüfung **Unterlagen nachfordern**. Die untere Bauaufsicht hat die häufigsten Gründe und Fehler bei der Antragsstellung ermittelt und eine FAQ-Liste auf ihre Homepage gestellt, um die Qualität der Bauanträge zu verbessern und weniger nachfordern zu müssen



Das Gros der Anträge entfällt im Oberbergischen Kreis, wie auch in den meisten Vergleichskreisen, auf das **einfache Genehmigungsverfahren** (rund 92 Prozent). Die gpaNRW zählt dabei nur Bauanträge und Vorbescheide, keine Nachträge und Verlängerungen.

Die Prozesslaufzeiten dauern vom Antragseingang bis zur Bescheiderteilung **überdurchschnittlich lang**. Die **Laufzeiten ab Vollständigkeit** sind der Bauaufsicht des Oberbergischen Kreises nicht für alle Antragsarten bekannt, da das Datum nicht durchgängig erfasst wird. Im Zuge der Einführung des digitalen Baugenehmigungsverfahrens werden bei sämtlichen Antragsverfahren die Laufzeiten ab Vollständigkeit erfasst und ausgewertet. Gewerbliche Bauvorhaben werden innerhalb von höchstens 40 Arbeitstagen beschieden, wenn die Anträge vollständig vorliegen. Die Dauer des Stellungnahmeverfahrens wird dabei in die Laufzeit eingerechnet.

Zur Steuerung ermittelt die untere Bauaufsicht regelmäßig **Fallzahlen und bildet Kennzahlen für gewerbliche Bauvorhaben**. Die Verwaltung ist nach dem RAL-Gütesiegel „Mittelstandsfreundliche Kommunalverwaltung“ zertifiziert. Zielquoten sind vereinbart und werden regelmäßig mit den Kennzahlenergebnissen verglichen. Das interne Kennzahlenset sollte aus Sicht der gpaNRW auf alle Bauanträge ausgeweitet werden.

## 6.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben beziehen wir auch die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide mit ein. Gegenstand sind dabei nur Aufgaben, die der Oberbergische Kreis 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 und im einfachen Genehmigungsverfahren.

Die Bauaufsicht des **Oberbergischen Kreises** ist zuständig für die Städte Bergneustadt, Waldbröl und Hückeswagen. Dazu kommen die Gemeinden Lindlar, Engelskirchen, Reichshof, Nümbrecht, Marienheide und Morsbach. In 2020 lebten in diesen Städten und Gemeinden 153.062 Einwohnerinnen und Einwohner auf einer Fläche von 59.801 qkm.

#### Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW*	62	46	62	66	79	101	27
Fälle je qkm*	1,58	0,74	0,96	1,22	1,60	3,87	27
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	91,97	86,87	90,67	91,97	95,13	100	19
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	8,03	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

2020 hat der Oberbergische Kreis im Vergleich zu den anderen Kreisen in Nordrhein-Westfalen ein geringes Fallaufkommen in Bezug auf die Einwohnerinnen und Einwohner. Dabei weist der Oberbergische Kreis einen mittleren Anteil an einfachen und normalen Genehmigungsverfahren bei den zu bearbeitenden Bauanträgen auf – die Kennzahlen bilden jeweils den Median ab. Neue und erweiterte Gewerbegebiete in Morsbach (Lichtenberg), Nümbrecht (Elsenroth) und Reichshof (Wehnrath) führten zu einer Steigerung der Antragszahl für große Sonderbauten.

Die Bautätigkeit hat in 2020 gegenüber dem Vorjahr zugenommen. Das zeigt sich in der folgenden Betrachtung:

#### Entwicklung der Fallzahlen Oberbergischer Kreis

Grundzahlen	2019	2020
Bauanträge im einfachen Verfahren	812	871
Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	74	76
<b>Summe Bauanträge</b>	<b>886</b>	<b>947</b>

(Summe Antragszahlen der Städte Bergneustadt, Waldbröl und Hückeswagen und den Gemeinden Lindlar, Engelskirchen, Reichshof, Nümbrecht, Marienheide und Morsbach.

Die Gemeindegebiete der neun Kommunen im Zuständigkeitsbereich des Oberbergischen Kreises liegen im Naturpark Bergisches Land zwischen Rheinland und Sauerland. Es gibt zahlreiche Naturschutzgebiete. Weiterhin gibt es im Oberbergischen Kreis eine Reihe von Naturdenkmälern und Landschaftsschutzgebieten. Außerdem befinden sich Konversionsflächen mit ehemals militärischer Nutzung im Kreisgebiet, z.B. in der Gemeinde Reichshof.

Die typische Bebauung in den neun Gemeindegebieten besteht aus Ein- bis Zweifamilienhäusern, teilweise stehen diese unter Denkmalschutz. Dazu kommen landwirtschaftliche Betriebe und unterschiedliche Gewerbebetriebe.

Im Oberbergischen Kreis waren insbesondere die Kommunen Lindlar, Marienheide und Hückeswagen von Überschwemmungen im Juli 2021 betroffen. Daher ist dort in den nächsten Jahren mit einer steigenden Zahl an Bauanträgen zu rechnen.

### 6.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung ist bei der unteren Bauaufsicht des Oberbergischen Kreises in den von der gpaNRW betrachteten Bereichen gegeben. Die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben werden eingehalten und das Personal agiert rechtssicher.

#### → Feststellung

Der Oberbergische Kreis ermittelt keinen Aufwandsdeckungsgrad. Ihm fehlt damit die Information, wie auskömmlich seine festgesetzten Gebühren sind.

*Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich u. a. durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollte das eingesetzte Personal rechtssicher agieren können.*

Das Kreisbauamt des **Oberbergischen Kreises** hält die Frist von zwei Wochen nach Eingang des Bauantrages gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 immer ein. Hiernach muss die Bauaufsichtsbehörde innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Bauantrages prüfen,

- ob der Bauantrag und die Bauvorlagen den Anforderungen des § 70 und den Vorschriften der aufgrund des § 87 Abs. 3 erlassenen Rechtsverordnung entsprechen,

- ob die Erteilung der Baugenehmigung von der Zustimmung, dem Einvernehmen, Benehmen oder von der Erteilung einer weiteren Genehmigung oder Erlaubnis einer anderen Behörde abhängig ist,
- welche anderen Behörden oder Dienststellen zu beteiligen sind und
- welche Sachverständigen heranzuziehen sind.

Intern hat sich der Oberbergische Kreis zum Ziel gesetzt, die Eingangsbestätigung und die Ergebnisse der Vorprüfung auf Vollständigkeit innerhalb einer Woche zu versenden.

Auch die Frist gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW hält das Kreisbauamt ein. Der Paragraph besagt, dass die Bauaufsichtsbehörde über den vollständig vorliegenden Bauantrag innerhalb einer Frist von sechs Wochen nach Eingang des Antrags zu entscheiden hat,

- 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 Eigentümerinnen und Eigentümer angrenzender Grundstücke (Angrenzer) benachrichtigt der Kreis entsprechend der Regelungen des § 72 BauO NRW in den gesetzlich vorgeschriebenen Fällen. Hierzu teilt das Kreisbauamt den Antragstellenden bereits in der Eingangsbestätigung mit, dass sie eine derartige Zustimmung selbst einholen können, falls das Erfordernis zu diesem Zeitpunkt bekannt ist. Wird der Oberbergische Kreis hier tätig, erhebt er dafür Gebühren.

Den Baubeginn gemäß § 74 BauO NRW überwacht das Kreisbauamt ebenfalls. Dafür wird ein Termin in der Fachsoftware gesetzt. Die Baukontrollierenden erhalten diese Termine und kontrollieren in Stichpunkten vor Ort.

Eine einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen stellt die untere Bauaufsicht des Kreises über ihre Fachsoftware sicher. In der Fachsoftware sind alle Prüfungsschritte, die zu einer Entscheidung geführt haben, nachzuvollziehen. In einem zentralen online-Ordner, auf den alle Bediensteten des Kreisbauamtes Zugriff haben, werden übergreifende Informationen, u.a. städtische Satzungen und Urteile hinterlegt. Auch gibt es regelmäßig amtsinterne Besprechungen, den wöchentlichen Jour fixe. Hier werden Besonderheiten der aktuellen Bauanträge besprochen. Damit sind die Sachbearbeitenden auf gleichem Informationsstand und einheitliche Ermessensentscheidungen sind sichergestellt. Die Protokolle dieser Besprechungen werden ebenfalls im zentralen online-Ordner abgelegt.

Den Gebührenrahmen schöpft der Oberbergische Kreis nach eigener Auskunft bereits gut aus. Er erhebt auch die Gebühren für die Nachforderung von Unterlagen, seit dies möglich ist. Diese Gebühr ist notwendig, da die von Nachforderungen betroffenen Vorgänge einen entsprechend höheren Bearbeitungsaufwand verursachen, weil neben dem Erstellen der Nachforderungs-/Mängelliste auch die Überwachung der Fristen für den Rücklauf und die erneute Prüfung der eingereichten Unterlagen hinzukommt. Wird für den Antrag nach Vervollständigung oder Mängelbehebung eine Genehmigung oder ein Vorbescheid erteilt, wird diese Gebühr zu 50 Prozent

auf die Gebühr, die für die Entscheidung über den Antrag erhoben wird, angerechnet. Insoweit decken die anderen 50 Prozent entsprechend als Mehrerlös den Mehraufwand des Kreises.

Kennzahlen zur Darstellung des Aufwandsdeckungsgrades erhebt der Kreis nicht. Mit den erhobenen Gebühren will er die Aufwendungen der Bauaufsicht zu einem möglichst hohen Teil decken. Auf die Gebührenhöhe hat der Kreis dabei nur eingeschränkte Einflussmöglichkeiten. Insbesondere Bauanträge für große Sonderbauten führen zu hohen Gebühren.

#### → **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte durch eine Kennzahl überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht wird.

Die Gebührenerhebung in baurechtlichen Verfahren erfolgt nach Angaben des Kreises auf der Grundlage der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes Nordrhein-Westfalen in Verbindung mit der Dienstanweisung des Oberbergischen Kreises über die Erhebung von Gebühren in baurechtlichen Angelegenheiten. Diese orientiert sich an dem Muster des Städte- und Gemeindebundes, so dass die Auslegung der Rahmengebühren der AVerwGebO NW die komplette Bandbreite von der Mindestgebühr bis zur Höchstgebühr abdeckt. Der Gebührenrahmen ist in der Fachsoftware hinterlegt. Der Oberbergische Kreis hat ihn mit den kreisangehörigen Kommunen abgestimmt. Er wird regelmäßig aktualisiert.

### 6.3.3 Geschäftsprozesse

→ Die untere Bauaufsicht hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse in einer Organisationsverfügung erlassen. Arbeitsabläufe sind klar geregelt.

#### → **Feststellung**

Die Korruptionsprävention ist nicht durch ein durchgängiges Vieraugenprinzip gegeben.

*Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte und Verantwortlichkeiten festlegen.*

Im Zusammenhang mit dem Prozessablauf spielt auch die Organisationsstruktur der Verwaltung des Oberbergischen Kreises eine Rolle. Je nach Zuordnung der Aufgaben in einer Verwaltung muss der Bauantrag bei der internen Bearbeitung nicht nur unterschiedliche Sachbearbeiter oder Sachbearbeiterinnen, sondern auch verschiedene Ämter bzw. sogar Dezernate durchlaufen.

Der **Oberbergische Kreis** hat seine Verwaltungsaufgaben auf insgesamt vier<sup>55</sup> Dezernate verteilt. Daneben sind bestimmte Aufgaben entweder direkt dem Landrat oder dem Kreisdirektor unterstellt. In den Dezernaten erfolgt eine weitere Untergliederung der Aufgaben in Ämter/ Dienststellen mit ihren jeweiligen Sachgebieten. Der thematische Aufgabenbereich „Bauen“ ist im Dezernat IV, die Bauaufsicht dort dem Amt 65 (Kreisbauamt) angegliedert.

<sup>55</sup> Verwaltungsgliederungsplan des Oberbergischen Kreises mit Stand vom 03. August 2022

Neben grundsätzlichen Zuständigkeitsregelungen, die sich aus der jeweiligen Hierarchie-Ebene bzw. den allgemeinen Vorgaben des Oberbergischen Kreises ergeben, liegen die Entscheidungsbefugnisse und die hiermit verbundenen Grenzen der Entscheidungsbefugnisse mit einer Unterschriftenregelung vor. In der „Organisationsverfügung zur Regelung der Unterschriftenbefugnis des Amtes 65 in Ergänzung der Festlegungen der Allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung des Oberbergischen Kreises (AGA)“ ist u.a. festgelegt, wann die Amtsleitung unterzeichnet oder welche Vorgänge sie zur Kenntnis bekommt.

Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt dazu den zu durchlaufenden Prozess bei der Sachbearbeitung, den der Oberbergische Kreis in seinen Bearbeitungsbögen hinterlegt hat. Diese enthalten die jeweils zu beachtenden Bearbeitungsschritte, so dass die Sachbearbeitung sicher agieren kann.

Die Bauaufsicht entscheidet über Genehmigungen. Damit zählt diese Aufgabe zu den korruptionsgefährdeten Bereichen entsprechend § 19 Absatz 2 Satz 2 KorruptionsbG<sup>56</sup>: „Korruptionsgefährdete Bereiche sind insbesondere dort anzunehmen, wo [...] auf Genehmigungen, Gebote oder Verbote Einfluss genommen werden kann.“ Die Entscheidung über eine Genehmigung soll daher gemäß § 20 KorruptionsbG<sup>57</sup> von mindestens zwei Personen innerhalb der öffentlichen Stelle getroffen werden. Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter bearbeiten die Anträge überwiegend eigenverantwortlich. Zwar erfolgen die Bearbeitung von Genehmigungsanträgen und die Abnahmen von verschiedenen Mitarbeitenden, sodass bei allen Verfahren mindestens zwei Personen eingebunden sind. Die Vorgesetzten werden aber nur in Fällen von Ausnahmen, Befreiungen oder bei komplizierten Bauanträgen am Entscheidungsprozess beteiligt.

#### → **Empfehlung**

Die Korruptionsprävention sollte durch ein durchgängiges Vieraugenprinzip gestärkt werden. Das dient auch dem Schutz der Beschäftigten.

Die Bearbeitung von Anträgen erfolgt bisher teils in Papierform, teils auch schon digital. Eine rein digitale Bearbeitung und Ablage ist bis zum Jahr 2023 geplant. Derzeit wird nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens eine vollständige Papierakte erstellt. Dazu drucken die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter alle nicht in Papierform vorliegenden Unterlagen aus der Fachsoftware aus.

Die Annahme eines elektronischen Antrages ist beim Oberbergischen Kreis bisher technisch nicht möglich. Anträge gehen ausschließlich in Papierform ein. Sie werden nach Eingang auch nicht eingescannt, um den gesamten Bearbeitungsvorgang digital abzuarbeiten. Ein Einscannen der Anträge und Antragsunterlagen direkt nach Eingang der Unterlagen würde das Verfahren beschleunigen und die spätere Archivierung vereinfachen. Die Hardware dafür wurde in

<sup>56</sup> Ab 01. Juni 2022 findet sich diese Regelung in § 10 Absatz 2 Satz 2 des Gesetzes zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

<sup>57</sup> Ab 01. Juni 2022 findet sich diese Regelung in § 11 Satz 2 KorruptionsbG

2022 eingerichtet. Mit der Einführung der digitalen Bauakte werden die Anträge gescannt, die in Papierform eingereicht werden. Die Bearbeitung erfolgt dann rein digital.

Die untere Bauaufsicht des Oberbergischen Kreises nutzt im laufenden Antragsverfahren ihr amtsinternes Dokumentenmanagementsystem. Der Oberbergische Kreis bereitet die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems für die gesamte Kreisverwaltung vor. Dann wird auch die Bauaufsicht darin eingebunden. Die technischen Voraussetzungen dazu sollen ebenfalls mit der Einführung der digitalen Bauakte geschaffen werden.

Es gibt beim Kreisbauamt feste Bezirke für die Bearbeitung der Anträge. Sie richten sich nach den Gemeindegrenzen. Für einige Gemeinden sind zwei Sachbearbeitende zuständig. Dort erfolgt die Aufteilung in Gemarkungen. Die Bearbeitungsbezirke werden neu aufgeteilt, wenn die Arbeitsbelastung nicht ausgeglichen ist. Eine regelmäßige Personalrotation zur Korruptionsprävention gibt es nicht. Durch die oben beschriebene Trennung von Genehmigung und Abnahme sind bei allen Verfahren mindestens zwei Personen eingebunden. Auch befindet sich die untere Bauaufsicht in einer Phase, in der altersbedingt Mitarbeitende ausscheiden. Personalwechsel gab es im Betrachtungszeitraum daher häufiger.

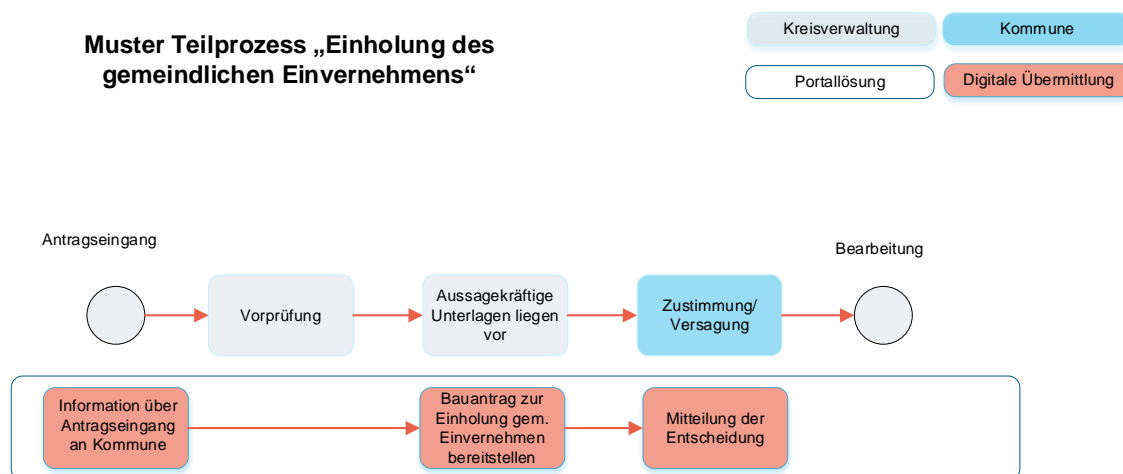
### 6.3.4 Schnittstellen

#### ➔ Feststellung

Die untere Bauaufsicht beschränkt die Schnittstellen zu anderen Behörden und Dienststellen nach eigenen Angaben auf ein notwendiges Maß. Kennzahlen, die das belegen, konnten für den Prüfungszeitraum nicht gebildet werden. Das gemeindliche Einvernehmen holt der Kreis bisher nicht digital ein und auch Stellungnahmeverfahren wickelt er noch nicht digital ab.

*Schnittstellen zu anderen Behörden und Dienststellen sollte ein Kreis auf das notwendige Maß beschränken. Beteiligungen sowie das Einholen des gemeindlichen Einvernehmens sollten in möglichst kurzer Zeit abgeschlossen sein, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert.*

Über die Zulässigkeit eines Bauvorhabens müssen Kreise nach § 36 Abs. 1 Satz 1 Baugesetzbuch (BauGB) bei den Gemeinden in ihrem Zuständigkeitsbereich ein sogenanntes „gemeindliches Einvernehmen“ einholen. Die Vorgehensweise ist in folgendem Musterprozess vereinfacht dargestellt:





Dieser Musterprozess ermöglicht eine schnelle Bearbeitung. Daher sollte sich der **Oberbergische Kreis** nach vollständiger Digitalisierung des Bearbeitungsprozesses daran orientieren.

Derzeit wird bei einem eingehenden Bauantrag zunächst ein Aktenzeichen vergeben. Anschließend wird er in der Software erfasst. Liegt der Antrag vollständig oder zumindest aussagekräftig vor, erhält die betreffende Kommune ein Exemplar per Post mit einer Fristsetzung von zwei Monaten. Um den Vorgang zu beschleunigen, sollte der Kreis den Vorgang vorab digital versenden

#### → **Empfehlung**

Die untere Bauaufsicht sollte das gemeindliche Einvernehmen digital einholen. Um den Bearbeitungsvorgang zu beschleunigen, sollte sie einen Antrag mit den wichtigsten Unterlagen vorab per Mail versenden.

Derzeit erfolgen die Rückmeldungen der Kommunen über die Entscheidung zur Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens und die Rückläufe der beteiligten Fachdienststellen schon parallel zur Schriftform auf digitalem Wege. Mit der Einführung des digitalen Baugenehmigungsverfahrens wird nicht nur die Beteiligung der Kommune, sondern die Beteiligung sämtlicher Fachbehörden auf digitalem Wege mittels der Kommunikationsplattform der Fachsoftware erfolgen. Nach Angaben des Kreises ist dieser Prozess derzeit in Vorbereitung.

Die Kommune prüft, ob ein gemeindliches Einvernehmen erforderlich ist. Das ist der Fall

- bei Vorhaben im Innenbereich (§ 34 BauGB) und
- bei Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB). Hier gilt der § 36 BauGB, nach dem die jeweilige Gemeinde immer zu beteiligen ist.

Bei Ausnahmen und Befreiungen von den Festsetzungen eines wirksamen Bebauungsplans (§ 31 BauGB) ist ebenfalls ein gemeindliches Einvernehmen erforderlich. Gilt keiner der vorgenannten Tatbestände nach dem BauGB, muss die Kommune eine Stellungnahme abgeben. Für all diese Fälle stehen den Kommunen Formblätter zur Verfügung, die sie im Anschluss an ihre Prüfung an den Oberbergischen Kreis ausgefüllt zurückschicken. Das erfolgt bereits digital.

Ob die Kommune den Antrag in einem politischen Gremium, z.B. einem Planungsausschuss vorlegt bzw. vorlegen muss, ist in der Regel in deren Hauptsatzung festgelegt. Der Kreis hat darauf keinen Einfluss. Da die politischen Gremien in den Kommunen teilweise längere Sitzungsrythmen haben, beeinflusst das die Dauer der Genehmigungsverfahren.

Die Gemeinde Lindlar hat zum Beispiel einen Bau- und Planungsausschuss. Er entscheidet über

- die Erteilung einer Einvernehmenserklärung zu einer Ausnahme von einer Veränderungssperre nach § 14 Abs. 2 BauGB und
- die Erteilung des Einvernehmens bei allen mehr als zweigeschossigen Bauvorhaben und anderen Bauvorhaben, die aufgrund ihrer besonderen Bedeutung kein Geschäft der laufenden Verwaltung sind.



Geregelt ist das in § 5 Abs. 2.1 und 2.3. der Zuständigkeitsordnung der Gemeinde Lindlar vom 24. März 2021,

In der Gemeinde Nümbrecht entscheidet der Planungs- Umwelt- und Klimaausschuss über die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens bei Anträgen nach § 35 BauGB (Bauvorhaben im Außenbereich). Das steht in § 6 der „Zuständigkeitsordnung für den Rat und die Ausschüsse der Gemeinde Nümbrecht“. In den übrigen Kommunen im Zuständigkeitsbereich des Oberbergischen Kreises gibt es ähnliche Regelungen.

Antwortet die Kommune fristgerecht und stimmt sie dem Bauvorhaben zu, wird diese Zustimmung wie die übrigen Beteiligungen behandelt. Eventuelle Auflagen der Kommune berücksichtigt die Bauaufsicht bei der Prüfung. Erfolgt die Antwort der Gemeinde nicht fristgerecht, gilt die Zustimmung nach § 36 Abs. 2 BauGB als erteilt. Es gilt die sog. Genehmigungsfiktion. Bei den Kommunen im Zuständigkeitsbereich der unteren Bauaufsicht des Oberbergischen Kreises gab es bisher nur selten Fälle, in denen die Genehmigungsfiktion zur Anwendung kam. Zeichnet sich ein solcher Fall ab, tritt der Kreis mit der Kommune und dem Antragstellenden vor Ablauf der Frist in Kontakt und vermittelt. Ziel ist eine einvernehmliche Lösung.

Die Zahl der notwendigen Beteiligungsverfahren, die der Oberbergische Kreis darüber hinaus durchführen muss, wird von den regionalen Strukturen beeinflusst. Zu diesen regionalen Strukturen zählen beispielsweise:

- Bergbauareale,
- Natur- oder Trinkwasserschutzgebiete,
- Denkmalschutzbereiche,
- Verkehrsinfrastrukturen wie Bundesautobahnen, Flughäfen, Wasserstraßen oder Bahnanlagen.

Hat die beabsichtigte Baumaßnahme einen Bezug zu den vorgenannten Bereichen, sind unterschiedlichste Behörden oder Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese einzuholenden Stellungnahmen kann der Oberbergische Kreis in der Regel nicht beeinflussen. Wenn er jedoch darüberhinausgehend Stellungnahmen anfordert, beispielsweise um seine spätere Entscheidung abzusichern, dann ist dies zwar grundsätzlich nachvollziehbar – diese zusätzlichen Stellungnahmen belasten aber sowohl die Bearbeitungsdauer als auch die eingesetzten Personalressourcen im Verfahren. Daher sollte der Kreis die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen nach Ansicht der gpaNRW stets auf das notwendige Maß beschränken, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. Als Indikator nutzt die gpaNRW die Kennzahl Stellungnahmen je Bauantrag. Für den Oberbergischen Kreis konnten wir die Anzahl der intern oder extern eingeholten Stellungnahmen für den Prüfungszeitraum nicht ermitteln, da ein entsprechender Marker in der Fachsoftware nicht vorgesehen war. In 2021 hat sich das geändert, künftig stehen diese Informationen zur Verfügung. Der folgende interkommunale Vergleich dient daher als Orientierung.

## Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Oberbergischer Kreis	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

Der Antragstellende kann die Rahmenbedingungen für sein Vorhaben im Vorfeld abschätzen, da die Bebauungs- und die Flächennutzungspläne auf der kreiseigenen Homepage veröffentlicht sind. Die Pläne sind allerdings weder vollständig noch aktuell.

Die Frist für Stellungnahmen ist gem. § 71 Abs. 2 BauO NRW 2018 auf höchstens zwei Monate begrenzt. Für interne Stellungnahmen ist vereinbart, dass die jeweiligen Ämter innerhalb von vier Wochen antworten. Die Bauaufsicht bittet um eine schnellere Bearbeitung. Geht die Stellungnahme nicht fristgerecht ein, geht die untere Bauaufsicht davon aus, dass keine Bedenken bestehen (Zustimmungsfiktion). Nur wenn bekannt ist, dass bei einem Amt ein personeller Engpass besteht oder es sich um eine sicherheitsrelevante Stellungnahme handelt, wird nachgefragt. Ggf. wird die Frist dann einmal verlängert.

Die Kommunikation mit den Fachämtern und Dienststellen erfolgt derzeit noch überwiegend auf dem Postweg. Diese erhalten je ein Antragsexemplar.

### → Empfehlung

Die Bauaufsicht sollte Stellungnahmen per Mail anfordern.

Die zu einer Stellungnahme aufgeforderten Behörden bzw. Ämter können sie per Mail versenden. Eine Schnittstelle, mit der die Dateien in die Fachsoftware eingelesen werden können, ist bisher nicht vorhanden. Allerdings können die Sachbearbeitenden die Stellungnahmen mit wenig Aufwand in die Fachsoftware einfügen. In 2022 testet die untere Bauaufsicht die rein digitale Abwicklung des Stellungnahmeverfahrens mit der Gemeinde Waldbröl und zwei Fachämtern (Amt 67 und Amt 38 -Brandschutzdienststelle-). Mit der Einführung des digitalen Baugenehmigungsverfahrens werden sämtliche Fachbehörden auf digitalem Wege beteiligt. Nach Angaben des Kreises ist dieser Prozess derzeit in Vorbereitung.

Bei den Stellungnahmen ist auch wichtig, dass die jeweiligen Fachämter die Stellungnahme mit einem eindeutigen Fazit abgegeben haben. Eine gute Qualität der Stellungnahme bedeutet letztlich weniger Aufwand für die Bauaufsicht. Beim Oberbergischen Kreis wird das künftig durch die Verwendung von Formblättern erreicht, die direkt aus der Fachsoftware generiert werden. Das erleichtert die Sachbearbeitung, denn eventuelle Einschränkungen können die Mitarbeitenden direkt in das Genehmigungsschreiben übernehmen.

Um zu entscheiden, welche Ämter zu beteiligen sind, gibt es in der Fachsoftware Vorgaben. Die entsprechenden Ämter erhalten automatisiert ein Anschreiben.

Um die Anzahl der zu beteiligten Stellen zu reduzieren, ist ein zentrales Geoinformationssystem (GIS) hilfreich. So werden nur die Stellen der Bereiche beteiligt, zu denen keine Informationen für die Bauaufsicht online abrufbar sind. Mit dem „Raum Informationssystem Oberberg“ RIO stehen u.a.

- Grundstücks- und Liegenschaftskarten mit der vorhandenen Bebauung,
- Landschafts- und Regionalpläne,
- Ortslagensatzungen,
- Flächennutzungspläne,
- Bodenbelastungskarten,
- Karten zum Wasserrecht,
- Bodenrichtwerte,
- Bau- und Bodendenkmäler
- Aktuelle und historische Luftbilder und
- Topografische Karten mit Höhenlinien

zur Verfügung. Da die Informationen nicht immer auf aktuellem Stand sind, reduzieren sie die Anzahl der Stellungnahmen nur begrenzt.

Die Baulasten werden über die Fachsoftware abgewickelt. Das gesamte Baulastenverzeichnis wird soll im Zuge der Digitalisierung weiterer Verfahren digitalisiert. Baulastauskünfte kann man seit kurzem digital auf der Homepage des Oberbergischen Kreises online beantragen.

Die Standorte der Boden- und Baudenkmäler werden zurzeit landeseinheitlich über ein Portal des Landes Nordrhein-Westfalens in ein GIS-System eingepflegt und stehen künftig zur Verfügung.

### 6.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kreise nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen unteren Bauaufsichten. Unterschiede sind bei der Betrachtung so leichter erkennbar.

#### ➔ **Feststellung**

Ein einheitliches Vorgehen bei der Bearbeitung von Baugenehmigungsverfahren ist beim Oberbergischen Kreis sichergestellt. Die internen Abläufe wurden von der unteren Bauaufsicht 2021 detailliert analysiert und optimiert.

*Im Baugenehmigungsverfahren sollte ein Kreis ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit diese die Verfahren rechtssicher abwickeln können. Zudem sollten mehrfache Vollständigkeitsprüfungen vermieden werden, um das Verfahren zu beschleunigen.*

Beim **Oberbergischen Kreis** ist ein einheitlicher Ablauf im Baugenehmigungsverfahren systemisch sichergestellt. Die untere Bauaufsicht hat ihre Arbeitsschritte 2021 detailliert aufgelistet und zusätzlich grafisch dargestellt. Die Darstellung des Prozessablaufes für ein einfaches Genehmigungsverfahren der gpaNRW stellt die Bearbeitung 2021 in vereinfachter Form dar. Sie ist in der Anlage abgebildet.

Die interne Organisationsuntersuchung hat die untere Bauaufsicht in verschiedene Phasen gegliedert:

- Darstellung des Baugenehmigungsverfahrens
- Methodische und fachliche Qualitätssicherung
- Identifikation von Schwachstellen und Potenzialen
- Erarbeitung von optimierten Abläufen inkl. Umsetzungsplanung
- Information aller Beteiligten und Präsentation der Ergebnisse

Die Analyse zeigte Optimierungspotenziale bei den internen Abläufen. Bereits geändert wurde u.a. die bisherige zentrale Sammlung der eingehenden Anträge. Nun erhalten die Sachbearbeitenden die Anträge direkt.

Auch die technische Ausstattung soll verbessert werden, z.B. durch die Anschaffung von Scannern. Lösungen bzw. Verbesserungen wurden dabei mit Nutzen und Aufwand bewertet. Dazu wurden die Umsetzungszeiträume und weitere notwendige Verfahrensschritte definiert. Die untere Bauaufsicht setzt nun die Verbesserungen um, die ein gutes Verhältnis vom Nutzen und Aufwand haben.

Die Bauanträge gehen beim Kreisbauamt zentral ein. Aus der Lage der Baugrundstücke ergibt sich die Zuständigkeit der Sachbearbeitenden. Der Antrag geht zunächst an die Sachgebietsleitung. Nach Sichtung der Antragseingänge erhalten die Sachbearbeitenden diese zur inhaltlichen Vorprüfung. Sie prüfen den Antrag auf Vollständigkeit und evtl. Baulasten hin. Ggf. fordern sie Altakten aus dem Archiv an. Diese sind jedoch überwiegend digitalisiert.

Das anzuwendende Planungsrecht wird ebenfalls festgelegt. Es wird unterschieden, ob sich das Baugrundstück im Gebiet eines Bebauungsplanes, im unbeplanten Innenbereich oder im Außenbereich befindet. Nach Abschluss der Vorprüfung legt die Sachbearbeitung eine Akte an.

Nun erhält der Antragstellende bzw. die Antragstellende eine Eingangsbestätigung und die Benachrichtigung, welche Unterlagen ggf. nachgereicht werden müssen. Auch wird er bzw. sie darüber informiert, ob zusätzliche Exemplare des Bauantrages oder einzelner Unterlagen erforderlich sind. Die dafür gesetzten Fristen sind in der Fachsoftware hinterlegt. Durch die Wiedervorlagefunktion der eingesetzten Fachsoftware behalten die Verantwortlichen die Fristen im Auge. Sie prüfen die nachgereichten Unterlagen. Sind sie weiterhin unvollständig, wird der Antragstellende darüber mit Fristsetzung schriftlich informiert.

Die Antragsunterlagen werden nicht eingescannt. Technisch soll das für großformatige Pläne ab 2022 möglich sein, entsprechende Mittel sind im Haushaltsplan eingestellt.

→ **Empfehlung**

Die eingehenden Bauanträge sollten eingescannt und anschließend medienbruchfrei bearbeitet werden.

Nach Angaben des Kreises befindet sich die Umwandlung der Papierbauanträge in eine digitale Form testweise bereits in Teilen in der Umsetzung. Die vollständige Umsetzung erfolgt nach Abschluss der Testphase mit der Einführung des digitalen Baugenehmigungsverfahrens.

Für den notwendigen Schriftverkehr hat das Kreisbauamt Standardbriefe in der EDV hinterlegt.

Sind die Antragsunterlagen aussagekräftig, leitet der Kreis das Stellungnahmeverfahren ein. Entscheidungen und Stellungnahmen holt die Bauaufsicht in der Regel gleichzeitig ein, wenn genügend Antrags-Exemplare vorliegen. Die Antragstellenden werden diesbezüglich informiert.

Anschließend erfolgt die baurechtliche Prüfung. Ggf. stellt der Sachbearbeiter bzw. die Sachbearbeiterin bei diesem Prüfungsschritt fest, dass weitere Unterlagen nachgereicht werden müssen. Diese fordern sie beim Antragsteller zeitnah an. In einem wöchentlichen Jour fixe werden Besonderheiten der vorgeprüften Genehmigungsanträge besprochen.

Die Sachbearbeitung überprüft die Stellungnahmen, sobald diese vorliegen. Bei negativem Ergebnis prüft die Sachbearbeitung, ob der Antrag nach einer Umplanung genehmigungsfähig ist oder ob er abgelehnt wird. Falls das ausgeschlossen ist, wird dem Antragstellenden angeboten, den nicht genehmigungsfähigen Antrag zurückzuziehen. Er oder sie vermeidet damit höhere Kosten für einen Ablehnungsbescheid. Sind die Stellungnahmen und die übrigen Prüfergebnisse positiv, erhält der Antragstellende die Genehmigung und den Gebührenbescheid.

### 6.3.6 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Der Oberbergische Kreis bereitet die Einführung der digitalen Bauakte vor. Um das Onlinezugangsgesetz bei der Bearbeitung der Genehmigungsanträge umzusetzen, sollte das bis zum 31. Dezember 2022 geschehen.

*Die Bauanträge sollte ein Kreis elektronisch annehmen, abschließend elektronisch bearbeiten und ebenso archivieren. Hierbei sollte er die folgenden wesentlichen Aspekte für das Baugenehmigungsverfahren bereits umgesetzt oder zumindest mit der Umsetzung begonnen haben:*

- *Ein Kreis kann Bauanträge digital über eine Plattform annehmen. Der Antragsvordruck wird dabei automatisch in die Fachsoftware übernommen.*
- *Ein Kreis scannt Bauanträge in Papierform zu Beginn des Prozesses ein und bearbeitet sie in Folge ausschließlich in digitaler Form.*
- *Ein Kreis kann sämtliche schriftlichen Kontakte mit dem Bauvorlagenberechtigten sowie dem 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. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein sollen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe<sup>58</sup> wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBG<sup>59</sup> auch die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert und
- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Die Bauaufsicht des **Oberbergischen Kreises** möchte die digitale Bauakte 2022 einführen. Dafür ist eine digitale Beteiligungsplattform erforderlich. Das Kreisbauamt plant u.a. auch das Bauportal NRW zu nutzen. Vorrangig soll die Onlineplattform der Fachsoftware für die Antragstellung und die Verfahrensabwicklung genutzt werden.

Über die Onlineplattform wird dann die gesamte Kommunikation mit z.B. den Antragstellenden oder anderen Dienststellen und Behörden abgewickelt. Der Antragstellende erhält mit Einreichung seines (nach Möglichkeit digitalen) Antrags einen Zugangscode zu einem virtuellen Projektraum. Er kann dort Unterlagen einstellen oder auch den Bearbeitungsstand einsehen. Um Unterlagen zu erfassen, die in Papierform eingereicht werden, ist die Ergänzung der Hardware um u. a. großformatige Bildschirme, digitale Whiteboards, großformatige Scangeräte erforderlich. Außerdem benötigt die Bauaufsicht mobile Geräte (Tablets), um Anträge vor Ort, z. B. bei Bauzustandsbesichtigungen, sichten und bearbeiten zu können. Im Haushaltsplan 2021/22 wurden Mittel für die Beschaffung der erforderlichen Hardware eingestellt. Daneben muss der Kreis die Signaturen von Dokumenten und den elektronischen Schriftverkehr regeln. Ein Dokumentenmanagementsystem wird zurzeit (2022) für die gesamte Kreisverwaltung eingeführt.

Für die Sachbearbeitung ändert sich bei der Bearbeitung der Genehmigungsanträge durch die Einführung der e-Akte wenig: sie kann die derzeit vorhandene Fachsoftware weiter nutzen.

<sup>58</sup> von den Kreisen ist das der Kreis Warendorf

<sup>59</sup> Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen

Bauanträge nimmt der Oberbergische Kreis bisher ausschließlich in Papierform an, um beispielsweise die von Bauwilligen unterzeichneten Bauvorlagen vorzuhalten. Die Bearbeitung erfolgt dann mit der Fachsoftware. Daher werden die Verfahren in Hybrid-Form sowohl digital als auch parallel in analoger Form geführt.

Mit der Einführung der digitalen Bauakte bis Ende 2022 werden sich die Prozessabläufe beim Oberbergischen Kreis u.a. in folgenden Punkten ändern:

- Die Annahme von Genehmigungsanträgen wird digital möglich sein. Das Kreisbauamt nutzt eine fachspezifische Software, die eine Aktenordnung vorgibt. Ein Dokumentenmanagementsystem ist somit vorhanden. In dieser Aktenordnung sind auch Berechtigungen (Änderungsrechte, Leserechte) hinterlegt.
- Die für die Umstellung auf die e-Akte erforderliche Hardware ist dann vorhanden. Schriftlich eingereichte Antragsunterlagen können zu Beginn des Bearbeitungsprozesses eingescannt und digital bearbeitet werden. Nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens werden die Bauakten digital archiviert.
- Es gibt zukünftig eine zentrale Mailadresse für die Antragstellenden. Hinweise dazu werden sich auf der kreiseigenen Homepage finden.
- Genehmigungsanträge können Antragstellende in das Bauportal NRW stellen. Es gibt eine elektrische Signatur, mit der der Antrag unterschrieben werden kann. Die Anträge werden über eine Schnittstelle direkt in die Fachsoftware der unteren Bauaufsicht eingelesen. Die manuelle Übertragung der Daten entfällt. Die Kommunikation zwischen Antragstellenden und dem Bauamt erfolgt vollständig auf dem Bauportal NRW.
- Antragstellende können sich jederzeit über den Bearbeitungsstand des Antrags informieren. Sie erhalten die entsprechenden Leserechte.
- Den Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheid erhalten die Antragstellenden digital.

→ **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte die digitale Bauakte bis zum 31. Dezember 2022 einführen, um das Onlinezugangsgesetz bei der Bearbeitung der Genehmigungsanträge umzusetzen.

Bereits seit 2018 lässt der Oberbergische Kreis seine Bauakten durch einen externen Dienstleister digitalisieren. Mit einem Abschluss dieser Arbeiten wird 2025 gerechnet.

Insgesamt hat die gpaNRW einen sehr unterschiedlichen Fortschritt bei der Digitalisierung der Baugenehmigungsverfahren bei den Kreisen in NRW vorgefunden. Die nachfolgende Tabelle zeigt neben dem erhobenen Sachstand zum 30. April 2022 des Oberbergischen Kreises zu unterschiedlichen Anforderungen der Digitalisierung auch die Anzahl der Kreise, die diese bereits erfüllen.

## Überblick über die Erfüllung der Anforderungen Digitalisierung zum 30.04.2022

Anforderung	Status des Oberbergischen Kreises	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Bauanträge können digital über eine Plattform angenommen werden.	nein	9
Bauvorlagenberechtigte können über die Plattform Vordrucke ausfüllen und Unterlagen hochladen.	nein	8
Es erfolgt eine automatische Übernahme aus dem Antragsvordruck in die Fachsoftware."	nein	5
Anträge in Papierform werden zu Beginn des Prozesses eingescannt.	nein	11
Im Anschluss erfolgt eine elektronische Bearbeitung in der Fachsoftware (Verzicht auf Papierakte).	nein	9
Schriftverkehr sowie die Anforderung fehlender Unterlagen erfolgt in elektronischer Form.	nein	10
Musterschreiben sind in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	25
Die Beteiligung von internen und externen Stellen erfolgt elektronisch über die Plattform.	nein	10
Die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens erfolgt elektronisch über die Plattform.	nein	9
Die Überwachung von Fristen erfolgt mithilfe der Fachsoftware.	ja	25
Es sind verbindliche Prozessschritte in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	20
Die Festlegung der Gebührenhöhe wird durch die Fachsoftware unterstützt.	ja	24
Aktuelle Bauakten werden elektronisch archiviert.	nein	15
Es gibt ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem (alternativ: Aktenplan) anhand dessen Vorgänge abgelegt und z. B. auch von Vertretungskräften einfach aufgefunden werden können.	ja	25
Altakten werden eingescannt und elektronisch archiviert.	ja	20

### 6.3.7 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn der Kreis es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigungsbearbeitung zugeordnet hat. Dies beinhaltet auch das Personal, das die förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet oder Bauberatungen durchführt. Diese aufgabenorientierte Personalerfassung macht die Daten vergleichbar.

#### → Feststellung

Der Oberbergische Kreis ist im Vergleichsjahr in der Sachbearbeitung mit eingehenden Baugenehmigungen und förmlichen Bauvoranfragen durchschnittlich belastet. Die Anzahl der unerledigten Bauanträge sollte einmal jährlich erfasst und Veränderungen hinsichtlich der Größenordnung analysiert werden.



*Grundsätzlich sollte ein Kreis auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. die Veränderung der Anzahl der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollte er dem Personal ggf. andere Aufgaben zuweisen. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte er die Personalbelastung nachhalten, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder ablauforganisatorisch reagieren zu können.*

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Berichtsabschnitt aus den Anträgen und Vorlagen zusammen, die die Sachbearbeitung aus dem Bereich Baugenehmigung inklusive förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide und Bauberatung zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen und im einfachen Genehmigungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen.

Mit dem Zuweisen anderer Aufgaben ist dabei nicht gemeint, dass das Personal in anderen Verwaltungsbereichen eingesetzt werden soll: Vielmehr ist es Ziel, dass bei sinkender Belastung in der Sachbearbeitung der Baugenehmigungsverfahren Arbeiten der Bauaufsicht, wie z. B. die Umsetzung der Digitalisierung der Bauverwaltung durch Anpassung von Aufgabenzuweisungen oder ähnliche Maßnahmen verstärkt erledigt werden können. Um die Belastung des eingesetzten Personals durch neue Falleingänge vergleichen zu können, erhebt die gpaNRW die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“.

Bei den fallbezogenen Kennzahlen hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im einfachen Baugenehmigungsverfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Baugenehmigungsverfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für die gpaNRW bestätigt: die Zusammensetzung der Fälle wie in den bislang durchgeführten Prüfungen keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

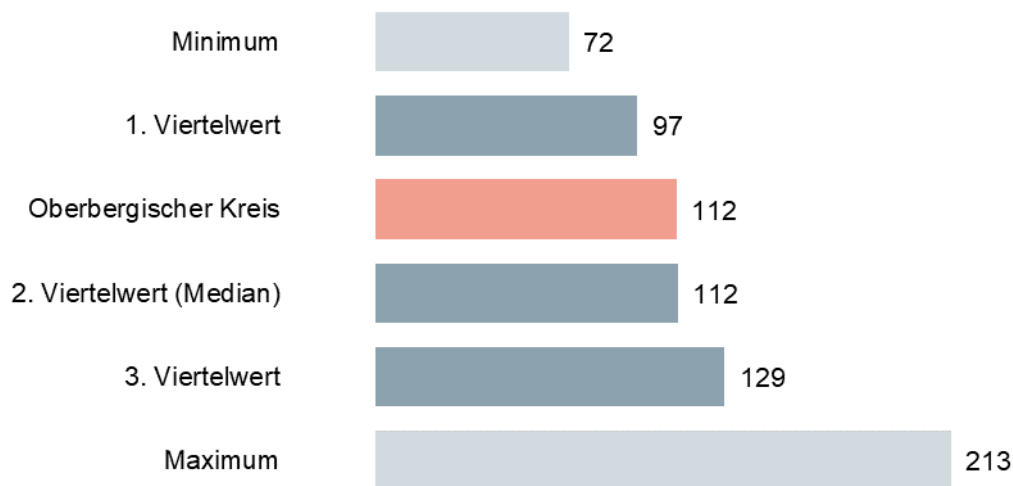
Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet, inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen im von der gpaNRW definierten Aufgabenbereich stehen. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben der Bauaufsicht/ Bauordnung wie beispielsweise Denkmalschutz, bauordnungsbehördliche Angelegenheiten oder Klageverfahren sind bei allen Kreisen nicht mit eingeflossen.

Beim **Oberbergischen Kreis** hat die untere Bauaufsicht neben den Baugenehmigungsanträgen weitere Aufgaben. Es erfolgt hier die Prüfung des vorbeugenden Brandschutzes, die Durchführung von Bauzustandsbesichtigungen und die Bauüberwachung, aber auch Ordnungsbehördliche Verfahren werden bearbeitet. Ihr obliegt auch die Bauberatung. Weiter ist das Kreisbauamt für die Obere Bauaufsicht, aber auch für die Erteilung von Genehmigungen zur Teilung von Grundstücken und der Wohnraumförderung und die Wohnraummodernisierung zuständig. Dazu kommen Aufgaben im Zusammenhang mit Baulasten, Abnahmen und der Bauakteneinsicht. Das Kreisbauamt 65 hat (nicht vollzeitverrechnet) für alle diese Aufgaben im Vergleichsjahr 2020 insgesamt 38 Mitarbeitende.

Da eine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/Vorbescheide“ nicht bei allen Kreisen möglich ist, stellt die gpaNRW zusammenfassend die zentrale Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ dar. Diese berücksichtigt die im Jahr 2020 eingegangen 947 Bauanträge in Genehmigungsverfahren (einfaches und normales) sowie die 149 förmlichen Bauvoranfragen als „Fälle“ und stellt sie den insgesamt erfass-

ten Stellen in der Sachbearbeitung gegenüber<sup>60</sup>. Wir betrachten dabei nur Bauanträge und Vorbescheide, zählen aber keine Nachträge und Verlängerungen. Die verwendeten Zahlen weichen daher vor denen ab, die der Oberbergische Kreis u.a. für sein Controlling verwendet.

**Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020**



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



Bei der Betrachtung der Fallstrukturen zeigt sich, dass der Oberbergische Kreis im Jahr 2020 insgesamt 104 Fälle mehr als im Jahr 2019 zu verzeichnen hat, ein Plus von über zehn Prozent. Gleichzeitig ist der Personaleinsatz im Jahr 2020 um rund 23 Prozent geringer.

Daher steigt die Kennzahl von 78 Fällen je Vollzeitstelle im Jahr 2019 auf 112 Fälle je Vollzeit-Stelle im Jahr 2020 an. Im Jahr 2020 waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zusätzlich in die Organisationsuntersuchung eingebunden und es waren Schulungen zur Digitalisierung erforderlich. Die Mitarbeitenden weisen selbst auf eine sehr hohe Arbeitsbelastung hin. Dazu kommen krankheitsbedingte Vakanzen, die die Arbeitsbelastung zusätzlich verschärften. Auch die Corona-Pandemie hatte Auswirkungen auf den Personaleinsatz, denn die Mitarbeitenden arbeiteten teilweise im Homeoffice. Da die dafür erforderlichen Unterlagen nicht digital vorlagen, war eine reibungslose Sachbearbeitung nicht immer möglich. Das gilt aber auch für einen großen Teil der Vergleichskreise.

<sup>60</sup> 2020 gesamt 1.096 Fälle bei 9,80 Stellen; 2019 992 Fälle bei 12,80 Stellen

Zur weiteren Analyse beziehen wir nachfolgende Kennzahlen mit ein:

**Weitere Kennzahlen 2020**

Kennzahlen	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung (ohne Bauberatung)	147	93	108	135	155	243	17
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	97	56	83	94	108	191	27
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in %	k. A.	7,51	19,30	25,40	32,84	50,42	19

Bei der Sachbearbeitung für die Baugenehmigungen ist im Vergleich 2020 der Oberbergische Kreis mit eingehenden Bauanträgen überdurchschnittlich belastet. Die Kennzahl liegt im oberen Viertel der Vergleichskreise. Die Kennzahl zu den abgeschlossenen Bauanträgen „Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)“ liegt nahe dem Median im Vergleich 2020.

Um zu beurteilen, ob neben den übrigen Tätigkeiten in der Bauaufsicht und den im Vergleichsjahr eingegangenen Bauanträgen auch unerledigte Altfälle das Personal belasten, hat die gpaNRW die unerledigten Fälle jeweils zum 01. Januar erhoben und in das Verhältnis zu den neuen Bauanträgen insgesamt gesetzt. Das Kreisbauamt konnte die Zahl der zu bearbeitenden unerledigten Bauanträge aus dem Vorjahr nicht angeben.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht des Oberbergischen Kreises sollte jährlich die Anzahl der unerledigten Bauanträge zu Beginn eines Jahres ermitteln und in den Zeitreigenvergleich stellen. So kann sie feststellen, in welchem Umfang die Sachbearbeitung durch Altfälle belastet ist.

Die Bauaufsicht des Oberbergischen Kreises will diese Fallzahl künftig ermitteln.

Soweit die Kreise die Stellenanteile auch auf die förmlichen Bauvoranfragen/ Vorbescheide weiter aufteilen konnten, hat die gpaNRW die nachfolgenden Kennzahlen bezogen auf die förmlichen Bauvoranfragen und Bescheide gebildet. Für den von der gpaNRW definierten Bereich der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide setzt der Oberbergische Kreis geschätzt 2020 1,04 und 2019 1,02 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein.

### Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020

Kennzahlen	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	146	69	107	135	156	253	17
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	64	0	61	69	111	237	17

Für den Oberbergischen Kreis ergeben sich im Vergleich Kennzahlen, die einen mittleren Personaleinsatz im Verhältnis zu den abzuwickelnden Fallzahlen der Teilbereiche Bauanträge und förmliche Bauvoranfragen aufzeigen.

### 6.3.8 Bauberatung

- ➔ Der Oberbergische Kreis stellt Bauwilligen und Antragstellenden gute Vorabinformationen zur Verfügung und berät sowohl telefonisch als auch per Mail. Der Anteil der abgelehnten oder zurückgezogenen Anträge liegt im Vergleich der Kreise mittleren Bereich.

*Ein Kreis sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgenommenen sowie der unvollständig eingegangenen Bauanträge gering zu halten. So kann er die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.*

Die Bauberatung gibt Bauinteressenten im Wesentlichen Informationen zu verfahrensrechtlichen und baulichen Fragen. Eine Bauberatung muss dabei nicht immer mit einem persönlichen Kontakt verbunden sein. Um möglichst viele Bauwillige zu erreichen, bietet es sich an, die Informationen auf diversen Kommunikationswegen (digital, in Papierform, persönliche Termine) verfügbar zu machen. So kann aus Sicht der gpaNRW die Zahl der entscheidungsfähigen Anträge erhöht werden. Die Antragsbearbeitung wird erleichtert und möglicherweise können spätere Nachforderungen oder auch eine Rücknahme des Antrages so verhindert werden.

Der **Oberbergische Kreis** hält auf seiner Internetseite zahlreiche Vorabinformationen für Antragstellenden vor. Neben den für die verschiedenen Verfahren erforderlichen Formularen mit Hinweisen und Beispielen sind Kontaktdaten der Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner sowie die Servicezeiten hinterlegt. Die Formulare stehen online zur Verfügung, können online ausgefüllt und dann ausgedruckt werden. Mit dem „Raum Informationssystem Oberberg“ RIO stehen den Bauwilligen zudem zahlreiche Informationen über ihre Grundstücke zur Verfügung. Das GIS-Portal ist auf der kreiseigenen Homepage verlinkt. Positiv fällt die Liste mit häufigen Fragen und Irrtümern zur den Baugenehmigungen (FAQ-Liste) auf. Die Bauaufsicht hat dazu Fragen von Bauwilligen und häufige Fehler oder Unvollständigkeiten eingehender Bauanträge

zusammengestellt. Dazu gibt es Links z.B. zum Liegenschaftskataster, zu der Bauprüfverordnung oder zum Bauportal NRW.

Mit Beginn der Corona-Pandemie hat der Kreis seine persönliche Bauberatung eingeschränkt. Gesprächstermine vor Ort in der Kreisverwaltung finden seitdem nur noch im Ausnahmefall statt. Eine zusätzliche Bauberatung, z.B. durch Kommunen im Zuständigkeitsbereich des Kreises, gibt es nicht.

Die Bauberatung ist so organisiert, dass die Mitarbeitenden ausreichend Zeit zur ungestörten Sachbearbeitung haben. Nur dienstags und donnerstags zwischen 8:00 und 12:00 Uhr stehen sie für telefonische Fragen zur Verfügung. Dazu kommt der Donnerstagnachmittag von 13:00 bis 17:30 Uhr.

Die Sachbearbeitenden haben ihren Zuständigkeitsbereich, sodass Bauwillige je nach Lage des Baugrundstücks „ihre“ oder „ihren“ Sachbearbeitenden direkt anrufen oder per Mail erreichen können. Sie können außerhalb der regulären Sprechzeiten Beratungstermine vereinbaren.

Um Hinweise zu erhalten, ob die verfügbaren Informationen auch zu bearbeitungs- bzw. prüffähigen Anträgen führen, betrachten wir parallel die drei Aspekte der Anteile zurückgenommener, abgelehnter oder unvollständiger Bauanträge, da z. B. der im Vergleich nahe dem Median liegende Anteil an zurückgenommenen Bauanträge des Oberbergischen Kreises für sich betrachtet noch keinen Rückschluss auf die Wirkung der vorhandenen Informationen zulässt.

#### Zurückgenommene, abgelehnte und unvollständige Bauanträge 2020

Kennzahlen	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	6,12	2,58	4,20	6,09	9,22	17,35	26
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	0,84	0,22	0,57	0,92	1,55	4,63	27
Anteil unvollständig eingegangene Bauanträge an den Bauanträgen in %	59,98	19,98	59,98	73,48	80,00	91,96	25

Bei den zurückgenommenen Anträgen spielt nicht nur die aktive Rücknahme durch den Antragsteller oder die Antragstellerin eine Rolle, sondern auch die Rücknahmefiktion. Durch Neuerungen in der Bauordnung NRW ist eine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen seit dem 01. Januar 2019 nicht mehr möglich. Ist der Bauantrag unvollständig oder weist sonstige erhebliche Mängel auf, fordert die Bauaufsichtsbehörde die Antragstellenden mit Fristsetzung zur Mängelbeseitigung auf und fordert beispielsweise fehlende Unterlagen nach. Werden die Mängel innerhalb der vorgesehenen Frist nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen – es greift dann die sogenannte „Rücknahmefiktion“. Diese Rücknahmen fließen genau wie die Rücknahmen durch die Antragstellenden mit in die Kennzahl ein.

Die abgelehnten Anträge binden in besonderem Maße Personalressourcen durch die Antragsprüfung und das Ausloten von möglichen Anpassungen, die das Bauvorhaben ggf. genehmigungsfähig werden lassen. Der Oberbergische Kreis muss dabei die Interessen verschiedenster Beteiligter berücksichtigen. Wenn das Individualinteresse an einer Bebauung nicht mit dem öffentlichen Interesse bzw. Gemeinwohl oder den grundsätzlichen Rechtsvorgaben in Einklang zu bringen ist, bleibt nur die Ablehnung.

Eine Bauakte zum Beratungsgespräch wird nicht angelegt, weil nur ein Teil der Beratungsgespräche tatsächlich in einen Bauantrag münden.

Wir haben bei den Kreisen den Personaleinsatz in der Bauberatung abgefragt. Der Oberbergische Kreis hat im Vergleichszeitraum keine allgemeine Beratung angeboten. Die Zeitanteile für die Beantwortung von Telefonaten oder Mails werden auf acht bis zehn Stunden je Sachbearbeitenden geschätzt. Das entspricht 2,33 Vollzeit-Stellen in 2020. Bezogen auf die Einwohnerinnen und Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Oberbergischen Kreis liegt der Personaleinsatz nahe dem dritten Viertel. Der Stellen-Anteil für die Bauberatung in Bezug auf die gesamte Sachbearbeitung ist bei 75 Prozent der Vergleichskreise geringer.

### Sachbearbeitung Bauberatung 2020

Kennzahlen	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung je 1.000.000 EW	15,22	2,71	6,08	10,82	15,42	29,23	18
Anteil der Vollzeit-Stellen Bauberatung an den Vollzeit-Stellen Bauaufsicht	23,78	3,48	10,52	17,91	24,03	31,17	18

### 6.3.9 Dauer der Genehmigungsverfahren

#### → Feststellung

Die Bearbeitung der Bauanträge dauert beim Oberbergischen Kreis vergleichsweise lang. Der Zeitpunkt der Entscheidungsreife der Bauanträge sollte immer erfasst werden.

*Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ein Kreis ab dem 01. Januar 2019<sup>61</sup> bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.*

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen

<sup>61</sup>Landesbauordnung (BauO NRW 2018) Stand: 01.01.2019.

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.

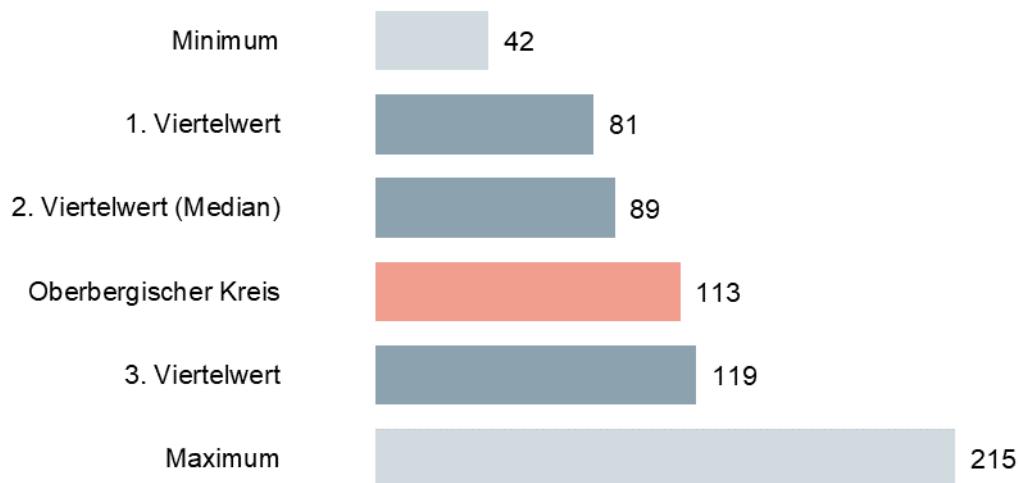
Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- 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.

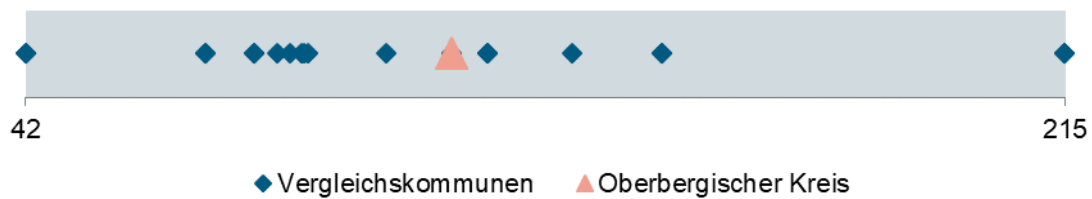
Da wir die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachten, fließen zurückgenommene Anträge bei der Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

Die gpaNRW betrachtet zunächst die Gesamtlaufzeit im einfachen Genehmigungsverfahren, da diese bei allen Kreisen mit rund 90 Prozent den Hauptanteil der Bauanträge ausmachen (siehe Kapitel 6.3.1 - Strukturelle Rahmenbedingungen). Bei dem **Oberbergischen Kreis** machen die einfachen Genehmigungsverfahren rund 92 Prozent der Bauantragsverfahren aus.

#### Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtlaufzeit des Oberbergischen Kreises liegt bei den einfachen Verfahren über dem Median. 2019 lag die Gesamtlaufzeit mit durchschnittlich 108 Kalendertagen auf einem ähnlichen Niveau.

Neben der Gesamtlaufzeit ist die Betrachtung der Laufzeit ab Vervollständigung durch den Antragsteller interessant. Die Differenz zwischen den beiden Werten zeigt auf, welche Zeit die Antragstellenden benötigen, um den Antrag prüfungsreif zu vervollständigen. Bislang kann jedoch nur knapp die Hälfte der im Vergleich enthaltenen Kreise diese Werte zur Laufzeit angeben. Dies liegt häufig daran, dass das Datum der Vervollständigung des Antrags nicht auswertungsfähig erfasst wird. Der Oberbergische Kreis erfasst erst seit Kurzem in der Fachsoftware den Zeitpunkt der Vollständigkeit. Daher kann die gpaNRW die Kennzahl für den Vergleichszeitraum noch nicht bilden.

➔ **Empfehlung**

Die Sachbearbeitenden sollten das Datum der Vollständigkeit eines Bauantrages immer erfassen. Dann kann die Bauaufsicht die Differenz zur Gesamtlaufzeit auswerten. Diese Differenz zeigt, wie lange die Antragstellenden zur Vervollständigung ihrer Anträge brauchen.

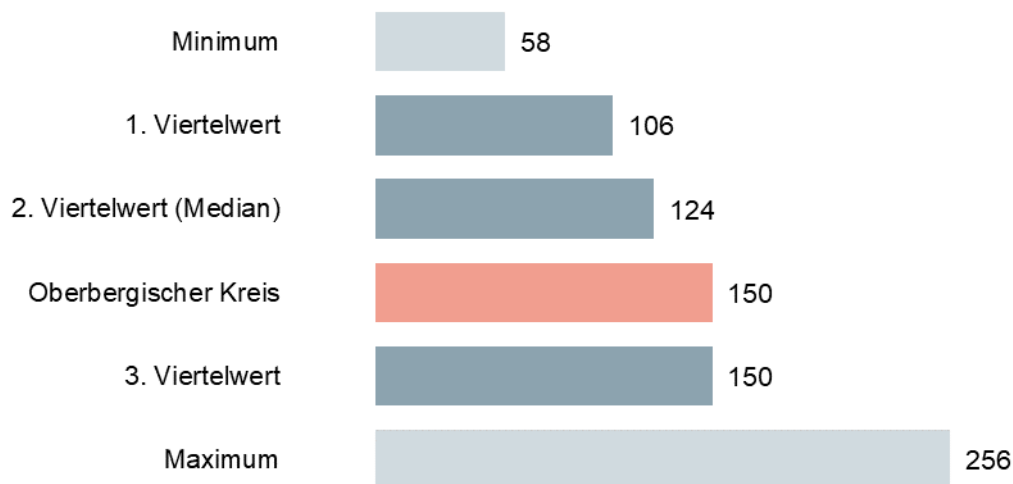
**Laufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020**

Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k. A.	19	41	55	60	86	13

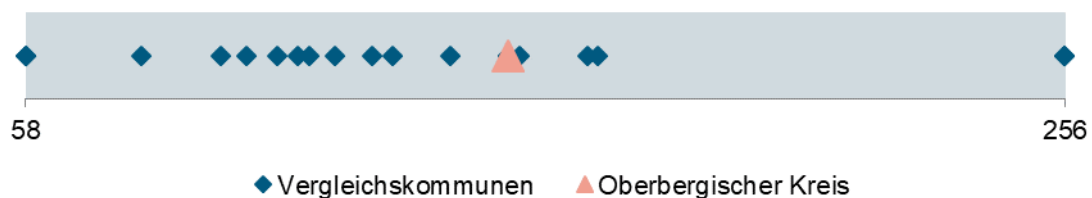
Neben den einfachen Genehmigungsverfahren hat die gpaNRW auch die Verfahrensdauern bei den normalen Genehmigungsverfahren in den Vergleich gestellt.



### Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtlaufzeit des Oberbergischen Kreises bildet bei den normalen Genehmigungsverfahren im Vergleich den dritten Viertelwert ab. Die Laufzeit ab Vollständigkeit liegt auch bei diesem Genehmigungsverfahren nicht vor. Zur Orientierung können die folgenden Vergleichswerte dienen:

### Laufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020

Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k. A,	20	37	45	46	77	11

Wie der Vergleich der Antragsanteile auf Seite 5 (Kapitel 6.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen) dieses Teilberichtes zeigt, machen die normalen Genehmigungsverfahren nur einen vergleichsweise minimalen Anteil an den Verfahren aus. Die absoluten Zahlen zur Fallzahlentwicklung auf Seite 6 zeigen insgesamt 74 Anträge in 2020.

Folgende Faktoren haben Einfluss auf die Laufzeiten beim Oberbergischen Kreis:

- Der Oberbergische Kreis gehört seit 2017 zu den zertifizierten Kreisen nach RAL „Mittelstandsorientierte Kommunalverwaltung“. Damit verbunden ist das Service-Versprechen,

vollständige Bauanträge für gewerbliche Bauvorhaben innerhalb von 40 Kalendertagen zu genehmigen. Das Kreisbauamt hält dies Frist fast immer ein, setzt aber Friststopps, wenn der Antragstellende Unterlagen nachreichen muss. Die gpaNRW berücksichtigt diese Friststopps nicht.

- Die Gemeindestrukturen sind ländlich geprägt. Daher gibt es zahlreiche Anträge aus den Außenbereichen, die ein aufwendigeres Stellungnahmeverfahren benötigen.
- Auch gibt es oft Anträge, bei denen die Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile geprüft werden muss (nach § 34 BauGB). Hier sind auch Ortsbesichtigungen nötig.
- Auf die Bauberatung legt der Oberbergische Kreis großen Wert. Der Stellenanteil dafür ist nur bei einem Viertel der Vergleichskreise höher. Der Anteil der Ablehnungen und der unvollständig eingereichten Bauanträge ist vergleichsweise gering, was die Effektivität der Bauberatung belegen könnte.
- Das Kreisbauamt hatte im Prüfungszeitraum einen hohen Krankenstand.
- Nach Angabe der Verwaltung wird ein Teil der Anträge unvollständig eingereicht. Im Vergleich der Kreise ist der Anteil jedoch gering.
- Die Vervollständigung der Bauanträge dauert lange. Die Antragstellenden bitten oft um Verlängerung der vom Kreis vorgegebenen Frist, die nach BauO NRW einmalig gewährt wird. Diese Frist beträgt in der Regel vier Wochen. Fehlen unbedeutende Unterlagen, wird sie verringert. Die Rücknahmefiktion setzt der Kreis konsequent um.
- Es wurden viele Anträge für Sonderbauten eingereicht. Diese dauern im Durchschnitt länger.
- Wegen der Corona-Pandemie waren Mitarbeitende, die eigentlich für die Baulasten zuständig waren, beim Gesundheitsamt eingesetzt. Verzögerungen in der abschließenden Bearbeitung von Genehmigungsanträgen waren die Folge.

Die Gesamtlaufzeiten sind wegen dieser überwiegend belastenden Einflussfaktoren bei Bauanträgen im einfachen und im normalen Genehmigungsverfahren vergleichsweise lang. Durch den Wegfall der Postwege und der zunehmenden Nutzung digital eingereicherter Bauanträge sollten sich die Laufzeiten in der Zukunft verkürzen.

Durch die zum 01. Januar 2019 geschaffenen Veränderungen der Landesbauordnung sollte das Bauen unter anderem entbürokratisiert und mit Hilfe von Verfahrensdigitalisierung vereinfacht, beschleunigt und somit gefördert werden. Aus Gründen der Transparenz wurde zudem mit der neuen BauO NRW erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Diese Berichtspflicht sieht auch die erneut aktualisierte Landesbauordnung, die seit Juli 2021 gültig ist, vor.

Mit Stand von Anfang Mai 2022 gibt es aber noch keine Vorgaben, z. B. nach welchen Kriterien die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren zu ermitteln ist. Ergänzende Verwaltungsvorschriften zur BauO NRW gibt es bislang ebenfalls noch nicht. Auch wurde noch keine Rechtsverordnung durch die oberste Bauaufsichtsbehörde verabschiedet, die den Inhalt, die Art, die Form und den Umfang der Berichtspflicht festlegt.

Mit den Auswertungsmöglichkeiten, die der Oberbergische Kreis bereits eingeführt hat, kann er aus Sicht der gpaNRW etwaigen Anforderungen sehr gut gerecht werden.

### 6.3.10 Transparenz und Steuerung

#### ➔ **Feststellung**

Der Oberbergische Kreis steuert mit Kennzahlen und hat für die gewerblichen Bauanträge ein Berichtswesen aufgebaut. Das interne Kennzahlenset sollte auf alle Bauanträge ausgeweitet werden.

*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 **Oberbergischer Kreis** hat allgemeine strategische Ziele formuliert. Das sind u.a.

- Den Wirtschaftsstandort Oberberg nachhaltig optimieren.
- Die Wohn- und Lebensqualität verbessern.
- Die Infrastruktur verbessern.

Die Bauaufsicht trägt u.a. mit einer Zertifizierung zur Zielerreichung bei. Dabei sollen die Qualitätsmerkmale des Gütesiegels als mittelstandsfreundliche Verwaltung einhalten werden. Zu nennen ist hier insbesondere die Servicezusage einer Baugenehmigung innerhalb von 40 Werktagen nach Antragsstellung für gewerbliche Bauvorhaben. Dazu kommen zahlreiche weitere Kriterien, die nur teilweise die Bauaufsicht betreffen.

Alle anderen Bauvorhaben sollen entsprechend der Fristvorgaben der BauO NRW bearbeitet und entschieden werden.

Weitere strategische Ziele sind:

- Rechtssichere Entscheidungen. Es soll eine Quote von mindestens 90 Prozent erfolgreich abgeschlossener verwaltungsrechtlicher Streitverfahren erreicht werden.
- Die Kommunikation mit den Bürgern soll durch die Digitalisierung des Antragsverfahrens erleichtert werden.
- Der Aktenbestand soll digitalisiert werden.

Im Begleitband zum HHPI 2011 wird als Zielquote für die Einhaltung der Qualitätsmerkmale des Gütesiegels die Vorgabe von 0,75 Prozent Abweichung genannt. Zulässig nach RAL wären 15 Prozent. Die Zielquoten haben sich bis heute nicht geändert.

Als Grundzahlen erfasst der Oberbergische Kreis:

- den Gesamtaufwand in Euro
- die Gebühreneinnahmen in Euro

- die Anzahl der Bauantragseingänge
- die Anzahl der Klageverfahren

Zielbezogene Fall- und Kennzahlen werden für die RAL-Qualitätsmerkmale ebenfalls gebildet:

- Anzahl der gewerblichen Antragseingänge
- Anteil der gewerblichen Eingänge an den Gesamteingängen
- Quote der Abweichung von den Gütekriterien
- Durchschnittliche Bearbeitungsdauer
- Quote erfolgreicher Streitverfahren

Die Fall- und Kennzahlen beziehen sich überwiegend auf gewerbliche Bauanträge. Der Kreis sollte das Kennzahlenset auf alle eingehenden Anträge ausweiten. Damit könnte er die Steuerung verbessern.

➔ **Empfehlung**

Die untere Bauaufsicht sollte ihr Kennzahlenset auf alle Genehmigungsanträge ausweiten.

Mit der Umsetzung des digitalen Genehmigungsverfahrens werden nach Angaben des Kreises die schon für gewerbliche Bauvorhaben bestehenden Kennzahlen auch auf sämtliche Verfahren ausgeweitet. Damit wird das Controlling verbessert.

Die Anzahl der aktuell von den Sachbearbeitenden zu bearbeitenden Vorgänge werden monatlich erfasst. Die Bezirke werden angepasst, wenn die Arbeitsbelastung nicht ausgeglichen ist. Daneben wird die Entwicklung der vereinnahmten Gebühren regelmäßig ausgewertet und jährlich im Haushaltsplan dargestellt.

Kennzahlen (Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Personalkennzahlen und Strukturkennzahlen) dienen der Bauaufsicht des Oberbergischen Kreises somit bereits als Steuerungsgrundlage. Das wertet die gpaNRW positiv.

## 6.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

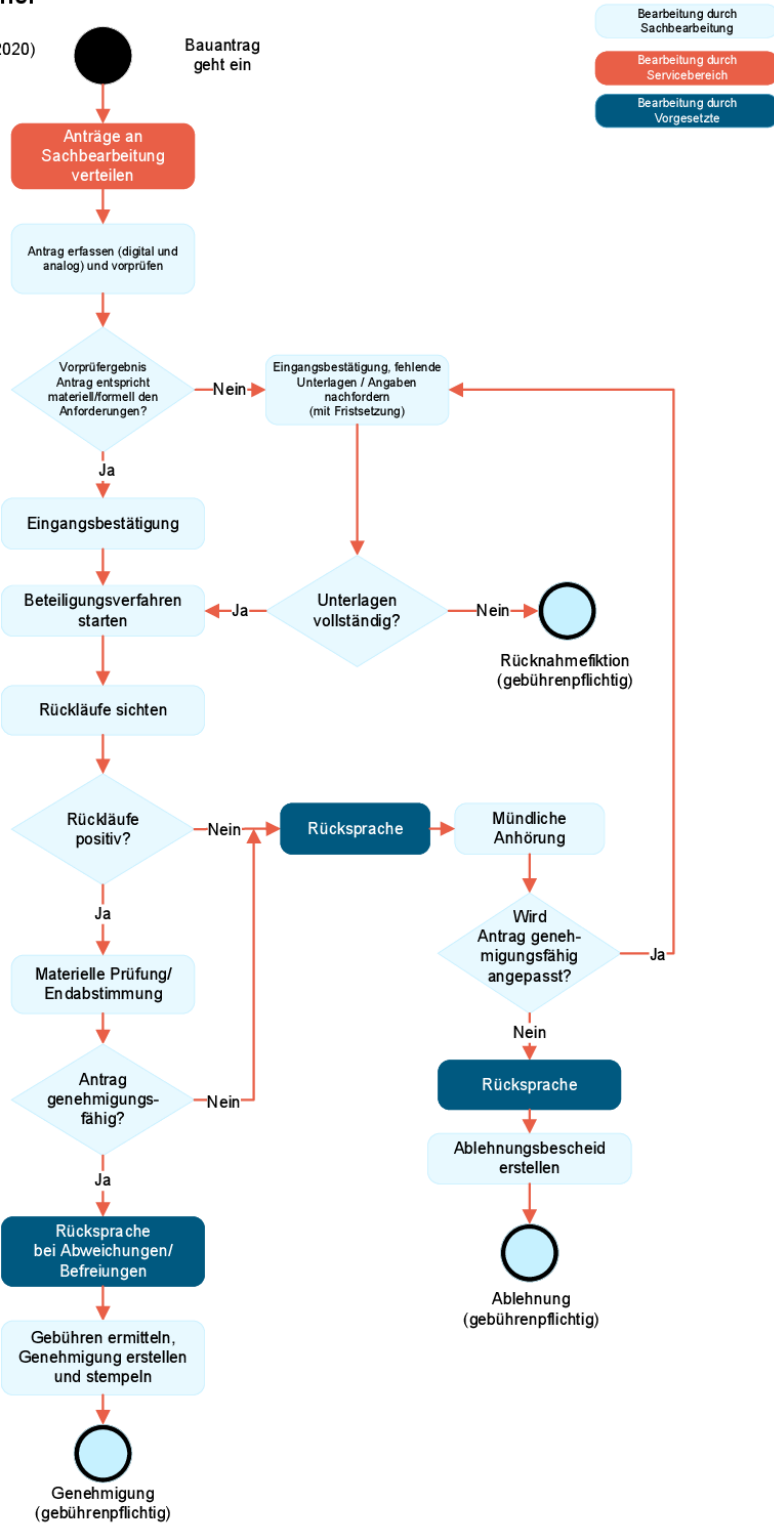
**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 - [Handlungsfeld]**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Baugenehmigung</b>					
F1	Der Oberbergische Kreis ermittelt keinen Aufwandsdeckungsgrad. Ihm fehlt damit die Information, wie auskömmlich seine festgesetzten Gebühren sind.	259	E1	Der Oberbergische Kreis sollte durch eine Kennzahl überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht wird.	261
F2	Die Korruptionsprävention ist nicht durch ein durchgängiges Vieraugenprinzip gegeben.	261	E2	Die Korruptionsprävention sollte durch ein durchgängiges Vieraugenprinzip gestärkt werden. Das dient auch dem Schutz der Beschäftigten.	262
F3	Die untere Bauaufsicht beschränkt die Schnittstellen zu anderen Behörden und Dienststellen nach eigenen Angaben auf ein notwendiges Maß. Kennzahlen, die das belegen, konnten für den Prüfungszeitraum nicht gebildet werden. Das gemeindliche Einvernehmen holt der Kreis bisher nicht digital ein und auch Stellungnahmeverfahren wickelt er noch nicht digital ab.	263	E3.1	Die untere Bauaufsicht sollte das gemeindliche Einvernehmen digital einholen. Um den Bearbeitungsvorgang zu beschleunigen, sollte sie einen Antrag mit den wichtigsten Unterlagen vorab per Mail versenden.	264
			E3.2	Die Bauaufsicht sollte Stellungnahmen per Mail anfordern.	266
F4	Ein einheitliches Vorgehen bei der Bearbeitung von Baugenehmigungsverfahren ist beim Oberbergischen Kreis sichergestellt. Die internen Abläufe wurden von der unteren Bauaufsicht 2021 detailliert analysiert und optimiert.	267	E4	Die eingehenden Bauanträge sollten eingescannt und anschließend medienbruchfrei bearbeitet werden.	269
F5	Der Oberbergische Kreis bereitet die Einführung der digitalen Bauakte vor. Um das Onlinezugangsgesetz bei der Bearbeitung der Genehmigungsanträge umzusetzen, sollte das bis zum 31. Dezember 2022 geschehen.	269	E5	Der Oberbergische Kreis sollte die digitale Bauakte bis zum 31. Dezember 2022 einführen, um das Onlinezugangsgesetz bei der Bearbeitung der Genehmigungsanträge umzusetzen.	271
F6	Der Oberbergische Kreis ist im Vergleichsjahr in der Sachbearbeitung mit eingehenden Baugenehmigungen und förmlichen Bauvoranfragen durchschnittlich belastet. Die Anzahl der unerledigten Bauanträge sollte einmal jährlich erfasst und Veränderungen hinsichtlich der Größenordnung analysiert werden.	272	E6	Die Bauaufsicht des Oberbergischen Kreises sollte jährlich die Anzahl der unerledigten Bauanträge zu Beginn eines Jahres ermitteln und in den Zeitreihenvergleich stellen. So kann sie feststellen, in welchem Umfang die Sachbearbeitung durch Altfälle belastet ist.	275

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F7	Die Bearbeitung der Bauanträge dauert beim Oberbergischen Kreis vergleichsweise lang. Der Zeitpunkt der Entscheidungsreife der Bauanträge sollte immer erfasst werden.	278	E7	Die Sachbearbeitenden sollten das Datum der Vollständigkeit eines Bauantrages immer erfassen. Dann kann die Bauaufsicht die Differenz zur Gesamtlaufzeit auswerten. Diese Differenz zeigt, wie lange die Antragstellenden zur Vervollständigung ihrer Anträge brauchen.	280
F8	Der Oberbergische Kreis steuert mit Kennzahlen und hat für die gewerblichen Bauanträge ein Berichtswesen aufgebaut. Das interne Kennzahlenset sollte auf alle Bauanträge ausgeweitet werden.	283	E8	Die untere Bauaufsicht sollte ihr Kennzahlenset auf alle Genehmigungsanträge ausweiten.	284

## Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2021

**Prozessablauf Oberbergischer Kreis**  
 (Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)  
 Seite 1 von 1



- Bearbeitung durch Sachbearbeitung
- Bearbeitung durch Servicebereich
- Bearbeitung durch Vorgesetzte

## 7. Vergabewesen

### 7.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Oberbergischen Kreises 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 Oberbergische Kreis hat seine internen Vorgaben zum Vergabewesen in Form einer **Dienstanweisung** reglementiert. Diese stammt jedoch aus dem Jahr 2013 und entspricht nicht mehr den gesetzlichen Vorgaben. Der Kreis hat die Empfehlungen der gpaNRW bereits aufgegriffen und überarbeitet die Vergabedienstanweisung aktuell. Sie steht kurz vor der Fertigstellung und soll kurzfristig veröffentlicht und in Kraft gesetzt werden.

Die Bedarfsstellen des Oberbergischen Kreises wickeln ihre Vergabemaßnahmen im Zuge der dezentralen Beschaffung in Eigenregie ab. Zur Unterstützung im Vergabeprozess hat der Kreis eine **zentrale Submissionsstelle** eingerichtet. Aus Sicht der gpaNRW sollte der Oberbergische Kreis die komplexe Thematik von Vergaben mittels einer **zentralen Vergabestelle** bündeln. Im Prüfungsverlauf signalisiert der Kreis, eine zentrale Vergabestelle einrichten zu wollen. Dies befürwortet die gpaNRW.

Aktuell setzt der Oberbergische Kreis für seine Vergabeverfahren die vorhandene **Vergabemanagementsoftware** noch nicht umfassend ein, so dass er die aus Sicht der gpaNRW bestehenden Vorteile eines vollständigen, digitalen Beschaffungsprozesses nicht umfassend nutzt.

Eine aktive **Korruptionsprävention** ist den Verantwortlichen im Oberbergische Kreis ein wichtiges Anliegen. Durch die Einführung eines **internen Kontrollsystems (IKS)** hat der Kreis eine gute Grundlage geschaffen, Korruptionsgefahren effektiv zu begegnen. Die internen Regelungen zur Korruptionsprävention, z.B. die Dienstanweisung zum Umgang mit Belohnungen und Geschenken, entsprechen aber nicht mehr der aktuellen Rechtslage und bedürfen daher der Überarbeitung. Der Oberbergische Kreis erklärt, dass die Erneuerung der internen Vorgaben aktuell erfolgt.

Auch wenn das Themenfeld **Sponsoring** im Oberbergische Kreis eine eher untergeordnete Rolle einnimmt, hat der Kreis umfangreiche Regelungen zur rechtssicheren Abwicklung von Sponsoringmaßnahmen geschaffen. Die bestehenden Regelungen sollten jedoch um Vorgaben zur Veröffentlichung von Sponsoringleistungen ergänzt werden, um die Transparenz zu erhöhen.

Der Oberbergische Kreis verfügt über gute Regelungen zum **Bauinvestitionscontrolling**, welche sich allerdings auf den **Hochbau** beschränken. Die Vorgaben hält der Oberbergische Kreis



in der täglichen Praxis derzeit nicht ein. Da der Oberbergische Kreis nach eigener Aussage festgestellt hat, dass die Vorgaben in der täglichen Praxis nicht eingehalten werden können, arbeitet er derzeit an der Evaluation und Überarbeitung der Regelungen. Ziel sollte eine konsequente Anwendung von beschlossenen Regelungen zum Bauinvestitionscontrolling im komplexen Umfeld von öffentlichen Baumaßnahmen des Kreises sein.

Für die Bearbeitung von Nachträgen hat der Oberbergische Kreis grundsätzlich gute Regelungen erlassen. Diese sollte der Kreis jedoch aktualisieren und um ein strukturiertes Nachtragsmanagement ergänzen. Das **Nachtragsmanagement** will der Kreis nach eigener Aussage im Zuge der Überarbeitung des Bauinvestitionscontrollings berücksichtigen.

Die im Kapitel 7.8 durchgeführte Betrachtung von abgeschlossenen Vergabemaßnahmen zeigen mitunter erhebliche Lücken in der **Dokumentation** auf. Baumaßnahmen können teilweise nur bedingt nachvollzogen werden, da wesentliche Angaben nicht oder nur unzureichend dokumentiert wurden. Weiterhin kam es bei einigen Baumaßnahmen zu Nachträgen und weiteren Mehrkosten, die im Verhältnis zur ursprünglichen Auftragssumme erheblich sind. **Nachträge** und weitere Zusatzkosten haben im Oberbergische Kreis daher einen großen Einfluss auf die tatsächlichen **Abrechnungssummen**. Der Kreis plant nach eigener Aussage, das Bauinvestitionscontrolling in der Neufassung an den Leistungsphasen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure und damit an der Kostenverfolgung nach DIN 276 auszurichten, um die Kostensicherheit in Projekten zu erhöhen. Darüber hinaus beabsichtigt der Kreis nach eigener Aussage, für alle größeren Baumaßnahmen die **Kostensteuerung** als Teil der Projektsteuerung extern zu vergeben.

## 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 Oberbergischen Kreis 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 Durchfüh-

rung 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. 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 technische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenprüfung kein Testat der Vergabemaßnahmen in dem Kreis liefern.

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 53 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) in Verbindung mit § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

## 7.3 Organisation des Vergabewesens

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

Aus der Organisation des Vergabewesens erwachsen zudem Möglichkeiten zur Steigerung der Verwaltungseffizienz. Eine interkommunale Zusammenarbeit und der Einsatz einer Vergabemanagementsoftware sind dafür wichtige Instrumente.

### 7.3.1 Organisatorische Regelungen

#### → **Feststellung**

Der Oberbergische Kreis hat interne Regelungen geschaffen, um Vergabeverfahren ordnungsgemäß abzuwickeln. Diese entsprechen nicht mehr der aktuellen Rechtslage und werden laut Aussage des Kreises aktuell überarbeitet. Bislang hat der Kreis auf die Einführung einer zentralen Vergabestelle verzichtet. Als Grund nennt er mögliche finanzielle Mehrbelastungen für die kreisangehörigen Kommunen. Der Kreis lässt die möglichen Vorteile einer solchen Organisationseinheit bislang ungenutzt.

*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 **Oberbergische Kreis** regelt die wesentlichen Vorgaben zur Durchführung von Vergabemaßnahmen in seiner Vergabedienstanweisung<sup>62</sup>. Die letzte Anpassung der Dienstanweisung stammt aus dem Jahr 2013. Zwischenzeitlich sind bedeutende gesetzliche Änderungen eingetreten, beispielsweise die Einführung der UVgO<sup>63</sup>. Diese Regelung ist seit dem 15. September 2018 auch für Kommunen verbindlich anzuwenden und ersetzt die bisher geltenden Vorgaben der VOL/A, Abschnitt 1<sup>64</sup> unterhalb der EU-Schwellenwerte. Weiterhin wurden Wertgrenzen sowie weitere gesetzliche Regelungen verändert, beispielsweise die Vorgaben zur elektronischen Ausschreibung und elektronischen Vergabe.

Der Oberbergische Kreis hat im Prüfungsverlauf die Empfehlungen der gpaNRW bereits aufgegriffen und überarbeitet nach eigener Aussage aktuell die Vergabedienstanweisung. Diese ist kurz vor der Fertigstellung. Der Oberbergische Kreis versichert im Prüfungsverlauf, jegliche Änderung der gesetzlichen Vorgaben umgehend anhand von Organisationsverfügungen und Intranetmitteilungen umgesetzt und allen Mitarbeitenden bekannt gemacht zu haben. Auch die Vergabevordrucke im Intranet habe der Kreis fortlaufend aktualisiert.

#### → **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte die überarbeitete Vergabedienstanweisung, welche die aktuell gültigen gesetzlichen Vorgaben berücksichtigt, kurzfristig veröffentlichen und in Kraft set-

<sup>62</sup> Dienstanweisung für das Verfahren bei dem Abschluss von Verträgen und bei der Vergabe von Lieferungen und Leistungen – einschließlich Bauleistungen – für den Oberbergischen Kreis (VDA) in der Fassung des 6. Nachtrages vom 01. August 2013.

<sup>63</sup> Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung – UVgO) vom 02. Februar 2017

<sup>64</sup> Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A), Abschnitt 1: Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen

zen. Ziel sollte sein, dass die Dienstanweisung eine komprimierte Darstellung der gesetzlichen Vergabevorschriften beinhaltet und eine einheitliche, übersichtliche und nachvollziehbare Vorgehensweise bei Vergaben des Kreises festlegt.

In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Muster-Vergabedienstanweisung der gpaNRW. Diese kann als gute Grundlage für eine individuelle, kreiseigene Vergabedienstanweisung herangezogen werden.

Für die Durchführung von Vergabemaßnahmen sind beim Oberbergischen Kreis dezentral die einzelnen Bedarfsstellen zuständig. Die zum Prüfungszeitpunkt gültige Vergabedienstanweisung des Oberbergischen Kreises beinhaltet verschiedene interne Beteiligungsvorgaben, z.B. zur Einschaltung der örtlichen Rechnungsprüfung oder zur Beteiligung der zentralen Submissionsstelle.

Der Kreis hat die zentrale Submissionsstelle im Jahr 2002 eingerichtet. Sie stellt einen Baustein der Verwaltung zur Korruptionsprävention im Vergabeverfahren dar. Abhängig von der Höhe der zu vergebenden Leistung sowie der vorzunehmenden Vergabeart kommen der zentralen Submissionsstelle verschiedene Aufgaben zu. Die zentrale Submissionsstelle ist bei der örtlichen Rechnungsprüfung angesiedelt und übernimmt im Wesentlichen folgende Aufgaben:

- Abstimmung mit der Vergabestelle (Bedarfsstelle) zur Wahl der Vergabeart
- Festlegung der Bieterauswahl (bei beschränkten Ausschreibungen)
- Führen eines Submissionsregisters
- Durchführen der Submission und Erstellen einer Verhandlungsniederschrift
- Fälschungssichere Kennzeichnung der Angebote
- Weitergabe der Ausschreibungsunterlagen an das Fachamt

In Abhängigkeit von der durchzuführenden Vergabe ergeben sich verschiedene Zuständigkeiten der Bedarfsstellen bzw. der zentralen Submissionsstelle für einzelne Aufgabenbereiche. Insgesamt erscheint diese Organisationsform unübersichtlich.

Nach Aussage des Oberbergischen Kreises hat er verwaltungsintern in den vergangenen Jahren Mehrstellen zur Errichtung einer zentralen Vergabestelle bereits für die Stellenpläne angemeldet. Mit Rücksicht auf andere Stellenbedarfe sowie unter Gesamtabwägung der kreisumlagererelevanten Auswirkungen auf die Haushalte der kreisangehörigen Kommunen hat er diese Stellen bislang jedoch nie in den Haushalts- bzw. Stellenplan aufgenommen. Im aktuellen Entwurf für den nächsten Doppelhaushalt 2023 / 2024 hat der Kreis jetzt insgesamt 2 Stellen für die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle berücksichtigt. Die gpaNRW befürwortet dieses Vorhaben.

Das Vergaberecht ist in seiner Gesamtheit hoch komplex und fehleranfällig. Die mit Vergabemaßnahmen betrauten Mitarbeitenden müssen daher besondere Fachkenntnisse vorhalten. Die steten Änderungen im Vergaberecht, die sich durch Gesetzesänderungen oder Rechtsprechung ergeben, müssen in der täglichen Arbeit präsent sein und unmittelbar Berücksichtigung finden. Regelmäßige Fortbildungen für die mit Vergabeaufgaben betrauten Bediensteten sind daher

unerlässlich. Nicht zuletzt bei Fördermaßnahmen des Bundes oder des Landes läuft eine Kreisverwaltung Gefahr, erhaltene Zuschüsse ganz oder teilweise zurückzahlen zu müssen, sofern die zugrundeliegenden Vergabeverfahren nicht im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben stehen. Weiterhin sind gerade bei größeren Projekten unterlegene Firmen heute mehr denn je bereit, die zuständige Vergabekammer anzurufen, um konkrete Vergabemaßnahmen prüfen zu lassen.

Aufgrund der derzeitigen dezentralen Vergabestrategie des Oberbergischen Kreises müssen zahlreiche Bedienstete in den verschiedenen Bedarfsstellen komplexes und umfangreiches Fachwissen aus dem Vergabebereich immer aktuell vorhalten. Mit einer zentralen Vergabestelle könnte er Synergien einer solchen zentralen Lösung nutzen und mögliche Risiken durch Verstöße gegen das Vergaberecht reduzieren bzw. minimieren.

#### → **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte eine zentrale Vergabestelle einrichten und dabei die einzelnen Aufgaben sowie Zuständigkeiten, insbesondere in Abgrenzung zu den Bedarfsstellen, eindeutig und übersichtlich festlegen.

Eine höhere Falldichte einer zentralen Vergabestelle führt darüber hinaus zu einer deutlich größeren Routine im Umgang mit vergaberechtlichen Vorgängen und bringt somit weitere Vorteile mit sich.

Für die Abwicklung von Vergabemaßnahmen nutzt der Oberbergische Kreis grundsätzlich die Papierakte als führendes Medium. Lediglich Veröffentlichungen nimmt er über elektronische Vergabeplattformen vor. Das vorhandene Vergabemanagementsystem nutzt der Kreis aktuell nicht vollumfänglich. Nähere Ausführungen dazu befinden sich in diesem Bericht unter Abschnitt 7.3.4 „Einsatz einer Vergabemanagementsoftware“.

Auch hinsichtlich der Abnahme einer Leistung bedarf es in der Vergabedienstanweisung des Oberbergischen Kreises einer ergänzenden Regelung. Mit der Abnahme einer Leistung bestätigt der Auftraggeber dem Auftragnehmer die vertragsgemäße Erfüllung. Eine Abnahme bedeutet nicht, dass die Leistung frei von Mängeln ist, sondern nur, dass sie frei von wesentlichen Mängeln ist. Ein wesentlicher Mangel liegt dann vor, wenn die Gebrauchstauglichkeit der Leistung beeinträchtigt ist. Die VOB/B<sup>65</sup> kennt folgende Formen der Abnahme:

- Förmliche Abnahme (§ 12 Absatz 4 VOB/B)
- Ausdrückliche, formlose Abnahme (§ 12 Absatz 1 VOB/B)
- Stillschweigende (bzw. konkludente) Abnahme
- Fiktive Abnahme (§ 12 Absatz 5 VOB/B).

Die förmliche Abnahme nach § 12 Absatz 4 VOB/B<sup>66</sup> ist die gängigste Form. Bei einer gemeinsamen Abnahme durch den Auftraggeber und den Auftragnehmer wird der Zustand der Leistung schriftlich in Form eines Abnahmeprotokolls niedergelegt. Etwaige erkennbare Mängel

<sup>65</sup> Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil B

<sup>66</sup> Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen (VOB/B)

werden festgehalten und Fristen für die Beseitigung vereinbart. Die Vergabedienstanweisung des Oberbergischen Kreises trifft keine Regelung, dass Bauleistungen zwingend formal abzunehmen sind. Laut Aussage des Kreises finden in der gelebten Praxis jedoch formelle Abnahmen regelhaft statt.

→ **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte in seiner Dienstanweisung verbindlich aufnehmen, dass Bauleistungen zwingend formal abzunehmen sind. Gleichzeitig sollte er vorgeben, dass das Mängelmanagement nachvollziehbar zu dokumentieren ist.

Damit einhergehend sollte der Oberbergische Kreis sicherstellen, dass auch etwaige Mängelbeseitigungen fristgerecht vorgenommen werden. Dies bedarf der Überwachung durch die verantwortliche Stelle.

### 7.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

→ **Feststellung**

Die internen Vorgaben zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung sind umfangreich und verständlich. Sie sind daher gut geeignet, einen wesentlichen Beitrag zur Korruptionsprävention sowie zur rechtssicheren und wirtschaftlichen Durchführung von Vergabeverfahren zu leisten. In Detailspekten sieht die gpaNRW Optimierungsmöglichkeiten.

*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 **Oberbergische Kreis** hat eine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet und die Funktion sowie Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung in der Rechnungsprüfungsordnung<sup>67</sup> und der Dienstanweisung Rechnungsprüfung<sup>68</sup> näher festgelegt. Weiterhin sieht die Vergabedienstanweisung des Oberbergischen Kreises ab einer gewissen Wertgrenze die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung verbindlich vor.

Gemäß § 4 Absatz 8 der Rechnungsprüfungsordnung in Verbindung mit § 19 Absatz 1 der Vergabedienstanweisung des Oberbergischen Kreises ist das Rechnungsprüfungsamt ab einer Auftragssumme von 5.000 Euro netto zu beteiligen. Demnach sind vor Vertragsabschluss bzw. Auftragserteilung dem Rechnungsprüfungsamt alle näher bezeichneten Unterlagen zur Prüfung vorzulegen. Dazu gehören folgende Unterlagen:

- Alle Angebote mit Umschlägen.
- Die Niederschrift der Angebotseröffnung.
- Der Preisspiegel.
- Der Vergabevorschlag.

<sup>67</sup> Rechnungsprüfungsordnung des Oberbergischen Kreises vom 13. Oktober 2011

<sup>68</sup> Dienstanweisung für die Rechnungsprüfung des Oberbergischen Kreises vom 15. Oktober 2011

- Der interne Vordruck „Laufzettel Vergabeentscheidung“.
- Andere Unterlagen, soweit sie für die Beurteilung des Sachverhaltes erforderlich sind.

Diese dargestellte Verpflichtung zur Einschaltung der örtlichen Rechnungsprüfung umfasst ausdrücklich auch Nachträge, Miet- und Leasingverträge sowie alle sonstigen vertraglichen Vereinbarungen mit einem Wert von über 5.000 Euro netto.

Die Regelungen des Oberbergischen Kreises zur Einschaltung der örtlichen Rechnungsprüfung sind grundsätzlich gut geeignet, Vergaben rechtssicher und geschützt vor Korruptionsgefahren abzuwickeln. Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich jedoch Ergänzungsmöglichkeiten. So sollten aus Sicht der gpaNRW zu den der Rechnungsprüfung vorzulegenden Unterlagen auch die ursprüngliche Kostenschätzung beigefügt werden. Insbesondere wird so bereits vor Auftragserteilung deutlich, ob es zu bedeutenden Abweichungen zwischen Kostenschätzung und der tatsächlich zu vergebenden Auftragshöhe gekommen ist.

Darüber hinaus ist es aus Sicht der gpaNRW sinnvoll, wenn die örtliche Rechnungsprüfung rechtzeitig über alle Submissionstermine in Kenntnis gesetzt wird. So kann sie in eigener Zuständigkeit entscheiden, ob und ggf. an welcher Submission sie teilnehmen möchte. Gleiches gilt auch für Abnahmetermine bei Baumaßnahmen. Auch hierbei sollte die Möglichkeit zur Teilnahme der örtlichen Rechnungsprüfung organisatorisch vorgesehen und möglich sein. Auch hier hat der Oberbergische Kreis unsere Empfehlung bereits aufgegriffen. Zur frühzeitigen und vollumfänglichen Informationsweitergabe wurde im Laufe dieser überörtlichen Prüfung mit der örtlichen Rechnungsprüfung ein Verfahren zur sogenannten begleitenden Prüfung vereinbart. Die Rechnungsprüfung ist an allen wesentlichen Planungsschritten, z.B. durch die Teilnahme an Projektbesprechungen beteiligt. Das Verfahren wird zurzeit an zwei ersten Maßnahmen teilweise durchgeführt, um die Erkenntnisse hieraus anschließend konzeptionell zu bewerten und ggf. schriftlich zu fixieren.

#### → **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte die Regelungen zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung ergänzen. So sollten die der Rechnungsprüfung vorzulegenden Unterlagen auch die ursprüngliche Kostenschätzung umfassen. Weiterhin sollte die Rechnungsprüfung rechtzeitig über alle Submissionstermine in Kenntnis gesetzt werden.

### **7.3.3 Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung**

Eine in der Praxis häufig genutzte Vergabeart ist die beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb. In den Jahren 2019 und 2020 nutzt der Oberbergische Kreis bei rund 28 Prozent seiner Vergaben für Bauleistungen mit einer Abrechnungssumme über 75.000 Euro netto diese Vergabeart.

Die gpaNRW hat den Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für alle Kreise nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Für den Oberbergischen Kreis ist dieser als Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kreisen können Unterschiede schneller erkannt werden.



- Der dargestellte Vergabeprozess des Oberbergischen Kreises zeigt, dass die wesentlichen Aufgaben bei den Bedarfsstellen angesiedelt sind. Aus Sicht der gpaNRW ist die beabsichtigte Zentralisierung der komplexen vergaberechtlichen Aufgaben in einer zentralen Vergabestelle und daraus resultierend eine Anpassung des Vergabeprozesses sinnvoll.

*Bei den Vergabeverfahren sollte ein Kreis ein einheitliches Vorgehen sicherstellen. Zudem sollte der Prozessablauf so gestaltet sein, dass er eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Verfahren unterstützt.*

Die Bedarfsstellen des **Oberbergischen Kreises** nehmen eine Bedarfsermittlung vor und schätzen den Netto-Auftragswert. Bei Aufträgen mit einem Volumen von über 25.000 Euro netto sind die Bedarfsstellen gehalten, das Vergabeverfahren über elektronische Vergabeplattformen abzuwickeln. Bislang nutzt der Kreis die elektronische Vergabemanagementsoftware jedoch noch nicht umfassend. Nähere Ausführungen dazu befinden sich im nachfolgenden Kapitel.

Nach Feststellung des Bedarfs und der zu erwartenden Auftragssumme legt die Bedarfsstelle die Vergabeart fest. Sofern der Auftragswert dies erfordert, führt die Bedarfsstelle eine Vorabinformation, die so genannte ex-ante-Veröffentlichung, auf Vergabeplattformen sowie auf der Internetseite des Kreises durch. Weitere Aufgabe der Bedarfsstelle ist die Erstellung des Leistungsverzeichnisses. Hierzu nimmt der Kreis regelmäßig die Unterstützung von Ingenieurbüros in Anspruch.

Sobald das Leistungsverzeichnis erstellt ist, fragt die Bedarfsstelle bei der zentralen Submissionsstelle eine Vergabenummer an. Unter Berücksichtigung der zugeteilten Vergabenummer stellt die Bedarfsstelle die Vergabeunterlagen zusammen, legt einen geeigneten Bieterkreis fest und fordert diese Bieter zur Abgabe eines Angebotes auf. Bieteranfragen werden durch das Fachamt beantwortet. Die eingehenden Angebote nimmt die zentrale Submissionsstelle entgegen und führt zum festgelegten Termin die Submission durch. In diesem Zuge prüft die zentrale Submissionsstelle die Angebote auf formelle Gültigkeit und erstellt ein Submissionsprotokoll.

Die gesamten Unterlagen zum Vergabeverfahren reicht die zentrale Submissionsstelle anschließend an die Bedarfsstelle weiter. Von dort aus erfolgen die rechnerische und technische Prüfung sowie die Wertung der eingegangenen Angebote, ggf. unter Zuhilfenahme von beauftragten Ingenieurbüros. Im Ergebnis fertigt die Bedarfsstelle einen Vergabevermerk und äußert einen Vergabevorschlag.

Die örtliche Rechnungsprüfung kontrolliert im Anschluss die Vergabeunterlagen nebst Vergabevorschlag der Bedarfsstelle. Sofern die örtliche Rechnungsprüfung dem Vorschlag der Bedarfsstelle zustimmt, erfolgt durch die Bedarfsstelle die Auftragsvergabe an den vorgesehenen Auftragnehmer sowie die Unterrichtung der unterlegenen Bieter.

Auch die nachgelagerte Veröffentlichung (so genannte ex-post-Veröffentlichung) wird durch die Bedarfsstelle vorgenommen.

Die zuvor beschriebene Vorgehensweise im Oberbergische Kreis zeigt sehr anschaulich, welchen hohen Stellenwert die Bedarfsstellen in dem analysierten Vergabeverfahren haben. In der Submissionsstelle sind nur wenige der Prozessschritte angesiedelt. Aus den bereits dargelegten Gründen ist es sinnvoll, der zentralen Submissionsstelle eine stärkere Stellung im Vergabeverfahren zu geben oder eine zentrale Vergabestelle einzurichten. Bezogen auf den hier abgebildeten Prozess umfasst dies nach Ansicht der gpaNRW folgende Aufgaben:



- Festlegung Vergabeart.
- Durchführung der Ex-Ante-Veröffentlichung.
- Zusammenstellen der Vergabeunterlagen.
- Aufforderung zur Abgabe von Angeboten.
- Bieterkommunikation.
- Entgegennahme von Angeboten.
- Durchführung der Submission inkl. förmliche und rechnerische Angebotsprüfung.
- Auftragserteilung.
- Informationsschreiben an unterlegene Bieter.
- Durchführung von Ex-Post-Veröffentlichung.

Mit der beabsichtigten, zentralen Durchführung der o.g. Aufgaben würde der Oberbergische Kreis neben der Bündelung von Kompetenz und komplexer Aufgaben aus dem Vergaberecht eine deutliche Verbesserung der Qualität und der Korruptionsprävention im Vergabeprozess erreichen. Eine Neuorganisation würde auch den Aufwand in den Fachämtern reduzieren. Ziel dabei sollte immer die möglichst konsequente Trennung von Maßnahmenvergabe und Maßnahmenabwicklung sein.

### 7.3.4 Einsatz einer Vergabemanagementsoftware

Bei europaweiten Ausschreibungen ist die elektronische Kommunikation zwischen den öffentlichen Auftraggebern und den Bietern verpflichtend<sup>69</sup>. Auch bei nationalen Verfahren im Unterschwellenbereich gewinnt die elektronische Vergabe (eVergabe) zunehmend an Bedeutung. Seit 2020 gelten für die Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen entsprechende Regelungen. Mit wenigen Ausnahmen ist sämtliche Kommunikation und der vollständige Vergabeprozess mit elektronischen Mitteln – also digital – durchzuführen. Auch für Bauleistungen im Unterschwellenbereich ist eine durchgängige eVergabe zulässig –diesbezüglich besteht allerdings ein Wahlrecht.

Eine Vergabemanagementsoftware (VMS) kann dabei die Durchführung der eVergabe erleichtern und unterstützen. Sie bietet insbesondere folgende Vorteile:

- Eine vollständig elektronische und dadurch medienbruchfreie Abwicklung,
- die Unterstützung eines rechtssicheren Vergabeverfahrens durch die verbindliche Vorgabe von Bearbeitungsschritten und -rechten,
- eine Plausibilitätsprüfung zur Einhaltung vorgegebener Wertgrenzen und Fristen sowie

<sup>69</sup> Vgl. § 97 Abs.5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB); § 9 Abs.1 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung VgV)

- die Sicherstellung einer fortlaufenden reversionssicheren Dokumentation.

Auch die interkommunale Zusammenarbeit bei Vergabeverfahren kann von dem Einsatz einer VMS profitieren.

#### → **Feststellung**

Der Oberbergische Kreis setzt ein Vergabemanagementsystem ein, welches grundsätzlich die geforderten Funktionen abdeckt. Aktuell nutzt der Kreis allerdings noch nicht alle Funktionen dieses Systems umfassend und lässt Synergieeffekte der Digitalisierung in diesem Bereich zum Teil noch ungenutzt. Ziel des Kreises ist es, die digitalen Möglichkeiten zukünftig konsequenter zu nutzen und in den vergaberechtlichen Vorschriften entsprechend zu berücksichtigen.

*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 **Oberbergische Kreis** nutzt im Zuge von Vergabeverfahren die gängigen Vergabeplattformen zur Veröffentlichung von Vergaben sowie zur elektronischen Bieterkommunikation. Für die grundsätzlichen Abläufe im Vergabeverfahren, beispielsweise für die Vorbereitung von Leistungsverzeichnissen sowie für die interne Kommunikation zwischen Bedarfsstellen, der örtlichen Rechnungsprüfung und der zentralen Submissionsstelle, dient die Papierakte als führendes Medium. Durch die Weitergabe von physischen Akten können Zeitverluste entstehen, zumal es auch verschiedene Standorte der Kreisverwaltung gibt. Darüber hinaus gibt es neben der Hauptakte auch weitere „Hand- und Teilakten“, so dass nicht sichergestellt ist, dass alle am Verfahren Beteiligten den exakt gleichen Kenntnisstand über das konkrete Projekt haben.

Elektronische Vergabemanagementsysteme stellen sicher, dass alle am Verfahren beteiligten Stellen mit denselben Unterlagen arbeiten. Weiterhin können unnötige Wege durch die Weiterleitung der Papierakten vermieden werden. Besonders vorteilhaft ist, dass für jeden Vergabevorgang eine vollständige, manipulationssichere, elektronische Akte existiert.

Grundsätzlich sollten elektronische Vergabemanagementsysteme folgende Funktionen ermöglichen:

- Führen einer elektronischen Vergabeakte,
- Zentrale Stammdaten- und Vorlagenverwaltung, z.B. Adressen, Nachweise, Vergabeunterlagen,
- Bieterdatenbank,
- Assistenzfunktionen, z.B. Fristenrechner, Plausibilitätsprüfungen,
- Anbindung zur E-Vergabeplattform, z.B.
  - Vergabemarktplatz NRW (<https://www.evergabe.nrw.de>)
  - TED (<https://ted.europa.eu>)
  - bund.de – Verwaltung Online (<https://www.service.bund.de>)

- Termin- und Fristenplaner,
- Auswertemöglichkeiten,
- Verwaltung von Nachträgen sowie
- Hinterlegung und Steuerung eines Workflows mit konkreten Berechtigungen.

Durch den hinterlegten Workflow und die interne Plausibilitätsprüfung können Fehler im Vergabeverfahren noch vor Veröffentlichung erkannt und somit effektiv verhindert werden.

→ **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte künftig alle Möglichkeiten seines elektronischen Vergabemanagementsystems nutzen und seine förmlichen Vergaben künftig ausschließlich und vollumfänglich elektronisch durchführen.

### 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 Oberbergische Kreis arbeitet aktuell mit keiner kreisangehörigen Kommune interkommunal zusammen, um Vergabeverfahren abzuwickeln.

Der **Oberbergische Kreis** verfügt aktuell über keine zentrale Vergabestelle, so dass bisher eine interkommunale Zusammenarbeit nicht möglich ist. Wenn eine zentrale Vergabestelle wie vorgesehen eingerichtet würde, wäre eine Zusammenarbeit auch aus Sicht der gpaNRW denkbar und sinnvoll. Kreisangehörige Kommunen anderer Kreise nutzen bereits diese Möglichkeit einer Zusammenarbeit mit ihrem Kreis.

Der Oberbergische Kreis führt dazu im Prüfungsverlauf aus, dass er die kreisangehörigen Kommunen mehrfach – zuletzt am 31. Mai 2022 im Zuge der Aufstellung des Haushaltsplanes bzw. der geplanten Einrichtung einer zentralen Vergabestelle – diesbezüglich angefragt habe. Von den 13 kreisangehörigen Kommunen haben lediglich drei Kommune eine Rückmeldung gegeben. Nur eine Kommune formulierte ein Interesse an einem Austausch.

Eine mögliche Zusammenarbeit kann individuell zwischen den Beteiligten vereinbart werden. Eine solche Vereinbarung sollte folgende Punkte exakt beschreiben und darstellen:

Genauere Leistungsbeschreibung, welche Aufgabe aus dem Vergabeprozess seitens des Kreises als Dienstleister übernommen werden.

- Exakte Prozessdarstellung.
- Definition der Verantwortungsbereiche und Kompetenzen.
- Beteiligungsvorgaben zur Einschaltung der örtlichen Rechnungsprüfung.
- Regelung zur Kostenerstattung.

In der kommunalen Landschaft sind bereits eine Vielzahl von entsprechenden Kooperationsvereinbarungen geschlossen worden, so dass insgesamt ein großer Erfahrungswert abrufbar sein dürfte.

Insgesamt empfehlen wir den kreisangehörigen Kommunen in diesem Zusammenhang im Vorfeld rechtlich zu klären, ob die Art der Vereinbarung ausschreibungsfrei erfolgen kann. Je nach Ausgestaltung der Vereinbarung gibt es hierbei vergaberechtliche Unterschiede zu beachten.

Darüber hinaus weisen wir darauf hin, dass Leistungen, die die zentrale Vergabestelle eines Kreises für eine kreisangehörige Kommune erbringt, gemäß § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) ab dem 01. Januar 2023 ggf. umsatzsteuerpflichtig werden.

## 7.4 Allgemeine Korruptionsprävention

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Korruption beeinträchtigt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit eines Kreises. Es handelt sich dabei um ein Vergehen, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell größten Schaden zufügt. Deshalb sind Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung für jeden Kreis unverzichtbar.

### → **Feststellung**

Die internen Regelungen des Oberbergischen Kreises zur Korruptionsprävention bilden eine gute Grundlage für die Prävention vor Korruptionsgefahren. Die Regelungen entsprechen jedoch nicht mehr der aktuellen Rechtslage. Der Kreis hat die Empfehlungen bereits aufgegriffen und überarbeitet die Regelungen nach eigener Aussage derzeit.

*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 a. F.)<sup>70</sup> zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Ein Kreis sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu*

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen des Kreises,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,*
- *dem Vieraugenprinzip sowie*
- *der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.*

*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 **Oberbergische Kreis** nimmt das Thema Korruptionsprävention sehr ernst. Im September 2005 hat der Kreis Leitlinien für ein integriertes und transparentes Verwaltungshandeln erlassen. Neben grundsätzlichen Ausführungen zu Definition, Ursachen, Motiven und Erscheinungsformen von Korruption beschreibt der Kreis konkrete Maßnahmen, wie er Korruption bekämpfen möchte. Hierzu sieht der Kreis die Elemente Prävention, Kontrolle und Repression als ganzheitlichen Ansatz.

Der örtlichen Rechnungsprüfung kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zu. Zum einen ist bei der örtlichen Rechnungsprüfung die zentrale Submissionsstelle angesiedelt, die im Sinne eines Mehraugenprinzips einen Baustein der Korruptionsprävention bei Beschaffungsmaßnahmen darstellt.

Darüber hinaus ist die örtliche Rechnungsprüfung mit den Aufgaben des KorruptionsbG NRW betraut, wozu unter anderem auch die Aufgabe gehört, Ansprech- und Vertrauensperson für Korruptionsangelegenheiten des Oberbergischen Kreises zu sein. Hierzu hat der Landrat eine Person aus dem Team des Rechnungsprüfungsamtes konkret für diese Aufgabe benannt.

Besonders hervorzuheben ist, dass der Kreis im Zuge einer Gefährdungsanalyse ein internes Kontrollsystem (IKS) vorsieht, welches von einem eigens dazu benannten Bediensteten koordiniert wird. Organisatorisch ist diese Stelle bei der örtlichen Rechnungsprüfung angesiedelt. Das IKS hat die Aufgabe, Arbeitsabläufe aller korruptionsrelevanten Arbeitsfelder zu durchleuchten und umfasst dabei folgende Aspekte:

<sup>70</sup> Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

- Korruptionsgefährdete Arbeitsbereiche und Arbeitsplätze ermitteln und in einem Gefährdungsverzeichnis festhalten.
- Strukturen und Verfahrensabläufe aufzeichnen (Bestandsaufnahme).
- Selbstkritischen Analyse und Bewertung (Gefährdungsanalyse) durchführen.
- Mögliche Schwachstellen ermitteln.
- Notwendige und geeignete Kontroll- und Präventionsmechanismen erarbeiten.
- Erforderliche Prüfroutinen und Dokumentationspflichten entwickeln.

Das IKS wird beim Oberbergischen Kreis in Form eines Berichtswesens geführt. Alle Mitarbeitenden aus besonders korruptionsgefährdeten Bereichen müssen jährlich bis zum 30. März einen Vordruck (IKS-Analysebogen) ausfüllen. Der Analysebogen fragt konkrete Arbeitsabläufe und damit einhergehende konkrete Korruptionsgefährdung ab. Dazu werden Risikokriterien benannt. Weiterhin sieht der Analysebogen drei Risikoklassen vor.

Den Amtsleitungen obliegen besondere Aufgaben aus dem IKS-System. Diese sehen die Wahrnehmung präventiver Aufgaben im Zuge der allgemeinen Dienst- und Fachaufsicht, den Aufbau eines aufgabenbezogenen „internen Kontrollsystems“ sowie den Aufbau eines einheitlichen Berichtswesens vor und sind näher definiert. Der umfangreiche Analysebogen schließt mit einer Selbsteinschätzung ab, welche letztlich die Risikoeinschätzung darstellt.

Einmal jährlich erstellt die örtliche Rechnungsprüfung einen IKS-Jahresbericht, in dem sie auch den etwaigen konkreten Handlungsbedarf feststellt. So erfolgt regelmäßig eine konkrete Gefährdungsanalyse, die aufgrund der jährlichen Erneuerung stets aktuell ist.

- ➔ Das IKS stellt sicher, dass sich alle Mitarbeitenden der Kreisverwaltung mindestens einmal jährlich intensiv mit der Thematik „Korruptionsprävention“ auseinandersetzen müssen. Diese Regelung ist gut geeignet, Korruptionsprävention ständig präsent zu halten und sicherzustellen, dass das wichtige Themenfeld nicht in Vergessenheit gerät.

Ein Job-Rotationsprinzip wird in den Leitlinien des Kreises ausführlich als gut geeignetes Instrument für Korruptionsprävention behandelt. Mitarbeiterwechsel unterbinden in besonderem Maße die Entstehung von zu engen Beziehungsgeflechten zwischen Mitarbeitenden einerseits und „Kunden“ sowie Auftragnehmern andererseits. Dort, wo Jobrotation nicht möglich ist, kommt sowohl dem Mehraugenprinzip als auch der Dienst- und Fachaufsicht im Zuge der Personalführung besondere Bedeutung zu.

Der Oberbergische Kreis verfügt über eine Dienstanweisung zum Umgang mit Belohnungen und Geschenken. Diese Dienstanweisung fasst im Wesentlichen die allgemeinen gesetzlichen Regelungen zusammen und definiert unbestimmte Rechtsbegriffe aus diesem Themenspektrum. Für die Mitarbeitenden des Oberbergischen Kreises bilden die detaillierten und zusammengefassten Erläuterungen eine gute Grundlage, um verantwortungsvoll mit dieser Thematik umgehen zu können. Die Dienstanweisung stammt jedoch aus dem Jahr 1997 und ist zeitlich deutlich veraltet.

→ **Empfehlung**

Die Dienstanweisung zum Umgang mit Belohnungen und Geschenken entspricht nicht mehr den aktuellen rechtlichen Vorgaben und bedarf daher der Neufassung. Auch diese Dienstanweisung wird nach Aussage des Kreises aktuell überarbeitet und sollte aus Sicht der gpaNRW dann schnellstmöglich in Kraft gesetzt werden.

§ 16 KorruptionsbG NRW a. F. legt fest, dass Mandatsträger<sup>71</sup> Auskunft über den ausgeübten Beruf, die Mitgliedschaft in Aufsichtsräten und Organen, über Beraterverträge sowie über die Funktion in Vereinen oder vergleichbaren Gremien geben müssen. Diese Angaben sind jährlich in geeigneter Form zu veröffentlichen. Der Oberbergische Kreis hat sich im Zuge des Kreistagsbeschlusses vom 22. September 2005 dazu entschlossen, die erforderlichen Angaben bei der örtlichen Rechnungsprüfung für einen begrenzten Zeitraum zur Einsichtnahme auszulegen. Auf diese öffentliche Auslegung weist der Kreis mittels öffentlicher Bekanntmachung hin. Laut Internetseite des Oberbergischen Kreises ist diese Veröffentlichung zuletzt am 17. April 2020 erfolgt. Der Kreis gibt an, dass in Kürze eine aktualisierte Veröffentlichung erfolgen wird.

Sinn und Zweck der Vorschrift ist, dass sich die Öffentlichkeit ohne großen Aufwand darüber informieren kann, in welchen etwaigen Abhängigkeitsverhältnissen sich die gewählten Vertreter der Bürgerschaft befinden. Sofern diese Informationsmöglichkeit nur sehr begrenzt zur Verfügung steht (2020: 42 Tage Auslegung) und mit der Einsichtnahme ein weiterer Aufwand verbunden ist, entspricht diese Vorgehensweise nicht vollständig diesem Transparenzgedanken.

Weiterhin ist zu beachten, dass die Angaben jährlich in geeigneter Weise zu veröffentlichen sind. Der Oberbergische Kreis hat die Veröffentlichung für das Jahr 2021 versäumt und holt diese nach eigener Aussage derzeit nach.

→ **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte künftig dem Transparenzgedanken aus § 16 KorruptionsbG NRW a. F. vollumfänglich und verlässlich nachkommen. Der Kreis wägt nach eigener Aussage aktuell ab, ob bzw. inwiefern das bisherige Verfahren der Veröffentlichung optimiert werden kann. Dies sollte aus Sicht der gpaNRW zeitnah erfolgen.

Die Hauptverwaltungsbeamten haben gemäß § 17 KorruptionsbG NRW a. F. Nebentätigkeiten nach § 49 Absatz 1 LBG<sup>72</sup> vor Übernahme dem Kreistag anzuzeigen. Weiterhin haben Sie dem Kreistag bis zum 31. März jeden Jahres eine Aufstellung über Art, Umfang und Verdienst aus den Nebentätigkeiten vorzulegen. Der Landrat des Oberbergischen Kreises meldet seine Einkünfte gegenüber dem Kreisdirektor, welcher die vollständige und fristgerechte Meldung überwacht, die Höhe der abzuführenden Nebeneinkünfte berechnet und die Rechnungsprüfung anschließend um entsprechende Prüfung bittet. Der Kreis leitet im Anschluss dem Kreistag jährlich fristgerecht eine entsprechende nichtöffentliche Vorlage zu, in der die Nebentätigkeiten und die daraus resultierenden Einkünfte dargelegt werden. Die Kreistagsvorlage für das Jahr 2021

<sup>71</sup> Nach § 1 Absatz 1 Nr. 3 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW zählen dazu Mitglieder in den Organen und Ausschüssen des Kreises sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger.

<sup>72</sup> § 49 Absatz 1 des Gesetzes über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz – LBG): Genehmigung zur Übernahme eines Nebenamtes, zur Nebenbeschäftigung gegen Vergütung, zu einer gewerblichen Tätigkeit etc.



wurde in der Kreistagssitzung am 31. März 2022 behandelt, so dass der Landrat des Oberbergischen Kreises seiner gesetzlichen Transparenzpflicht vollumfänglich nachkommt.

Im Sinne der Korruptionsprävention hat die EU die so genannte Hinweisgeberrichtlinie<sup>73</sup> erlassen. Diese sieht die Einrichtung eines internen Hinweisgeber-Systems vor. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen über dieses System Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen (Korruptionsverdacht), im Haushaltsrecht, beim Datenschutz und anderen Verfehlungen vertraulich erteilen können. Hinweisgeber sollen durch die Umsetzung der Richtlinie einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten, wie zum Beispiel:

- Kündigung,
- schlechte Beurteilung,
- Verweigerung einer Beförderung,
- Mobbing,
- Gehaltskürzung etc.

Darüber hinaus sollen Hinweisgeber darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe zu wenden.

Obwohl die Richtlinie eine nationale Umsetzung bis zum 17. Dezember 2021 verlangt, ist dies bislang in Deutschland noch nicht erfolgt. Ob die EU-Richtlinie an sich bereits konkret genug ist, um eine unmittelbare Wirkung auf die Kreise zu entfalten, ist rechtlich umstritten.

Der Oberbergische Kreis hat – auch wenn er nicht unmittelbar Adressat der Richtlinie ist – in Vorbereitung auf die Umsetzung der EU-Hinweisgeberrichtlinie in nationales Recht bereits eine auf dem Einsatz einer entsprechenden Software basierende elektronische Lösung eingerichtet. Diese soll allerdings erst in den Echtbetrieb genommen werden, sobald eine nationale Rechtsgrundlage geschaffen worden ist.

Da von einer zeitnahen Umsetzung der Hinweisgeberrichtlinie in nationales Recht auszugehen ist, empfehlen wir, frühzeitig Vorbereitungsmaßnahmen zu treffen. Hierzu gehören eine verbindliche Zuständigkeitsregelung sowie die Erstellung eines standardisierten Workflows. Hierin sollte geregelt sein, wie mit eingereichten Hinweisen innerhalb der Kreisverwaltung zu verfahren ist. Dabei muss zwingend die vertrauliche Behandlung der hinweisgebenden Person gewährleistet sein. Zudem hat der Hinweisgeber Anspruch auf Aufklärung darüber, wie mit seinem Hinweis verfahren wurde bzw. welche Konsequenzen oder Folgen auf Grund des Hinweises erfolgt sind.

Beim Finanzministerium des Landes NRW wurde eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sog. Vergaberegister führt. Dieses Vergaberegister enthält Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen.

<sup>73</sup> Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden



Bis zur Änderung des KorruptionsbG zum 01. Juni 2022 wurde beim Finanzministerium des Landes NRW eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sog. Vergaberegister führte. Dieses Vergaberegister enthielt Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen.

Nach § 8 KorruptionsbG (alte Fassung) waren die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen beim Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Mit der letzten Änderung des KorruptionsbG entfallen die Informationsstelle und das Vergaberegister.

Mit der Anwendbarkeit der Abfragepflicht im Hinblick auf das Wettbewerbsregister am 01. Juni 2022 werden die bisher bestehenden Abfragepflichten im Hinblick auf die Korruptionsregister der Länder und das Gewerbezentralregister (§ 150a der Gewerbeordnung – GewO) ersetzt. Eine Überführung von Daten aus diesen Registern in das Wettbewerbsregister ist nicht vorgesehen. Um eine Informationslücke für Auftraggeber zu verhindern, wird es für sie allerdings noch für drei Jahre nach Einführung der Pflicht zur Abfrage des Wettbewerbsregisters möglich bleiben, das Gewerbezentralregister auf freiwilliger Basis abzufragen.

Nach § 6 Abs. 1 WRegG ist ein öffentlicher Auftraggeber nach § 99 GWB vor der Erteilung eines Zuschlags in einem Verfahren über die Vergabe öffentlicher Aufträge mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 Euro ohne Umsatzsteuer verpflichtet, das Wettbewerbsregister zu demjenigen Bieterunternehmen abzufragen, das den Auftrag erhalten soll. Eine derartige Abfragepflicht besteht zudem für Sektorenauftraggeber nach § 100 Abs. 1 Nr. 1 GWB sowie für Konzessionsgeber nach § 101 Abs. 1 Nr. 1 und 2 GWB, jeweils sofern die Schwellenwerte des § 106 GWB erreicht sind. Ausnahmen für die Abfragepflicht gelten für Sachverhalte, welche von der Anwendbarkeit des Vergaberechts ausgenommen sind, sowie für Auslandsdienststellen. Zudem ist eine Abfrage entbehrlich, wenn ein Auftraggeber innerhalb der letzten zwei Monate zu dem entsprechenden Unternehmen bereits eine Auskunft aus dem Wettbewerbsregister erhalten hat.

§ 6 Abs. 2 WRegG eröffnet darüber hinaus eine freiwillige Abfragemöglichkeit für die vorbezeichneten Auftraggeber: Diese können bei öffentlichen Aufträgen und Konzessionen mit einem geschätzten Auftrags- oder Vertragswert unterhalb der zuvor genannten Wertgrenzen das Wettbewerbsregister zu demjenigen Bieter abfragen, an den der Auftrag oder die Konzession vergeben werden soll. Im Rahmen eines Teilnahmewettbewerbs kann eine Abfrage zu den Bewerbern erfolgen, die der Auftraggeber zur Abgabe eines Angebots auffordern will.

Der Oberbergische Kreis hat in § 15 Absatz 2 seiner Vergabedienstanweisung festgelegt, dass das Rechnungsprüfungsamt die Anfragen gemäß § 8 KorruptionsbG NRW a. F. im Zuge der Vergabeprüfung einholt.

Im Zuge der aktuellen Überarbeitung wird der Kreis nach eigener Aussage die entsprechenden Regelungen der aktuellen Rechtslage anpassen. In der Praxis wurden die Zugänge zum Wettbewerbsregister im Zuge der Prüfung eingerichtet und entsprechende Anfragen bereits eingeholt.

→ **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte wie geplant die Regelungen der aktuellen Rechtslage anpassen.

## 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 Oberbergische Kreis hat gute Regelungen getroffen, um Sponsoring im Einklang mit gesetzlichen und internen Vorgaben rechtssicher und geschützt vor Korruptionsgefahren abzuwickeln. Er könnte diese durch ergänzende Vorgaben zur Berichtspflicht noch weiter verbessern.

*Ein Kreis sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt ein Kreis Sponsoringleistungen an, sollten er und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Kreistag über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.*

Der **Oberbergische Kreis** gibt an, dass Sponsoring dort eine untergeordnete Rolle einnimmt. Dennoch hat der Kreis eine Dienstanweisung für das Themenfeld Sponsoring<sup>74</sup> erlassen. In der Dienstanweisung legt der Kreis Grundsätze zum Umgang mit Sponsoring fest. Beispielsweise hebt er hervor, dass Sponsoringleistungen nicht den Eindruck erwecken dürfen, dass die Verwaltung sich in ihren Entscheidungen von Interessen eines Sponsors leiten lässt. Gleichzeitig muss für die Öffentlichkeit eine vollständige Transparenz zu Umfang und Art des Sponsorings gegeben sein.

Neben weiteren konkreten Kriterien für die Annahme von Sponsoringleistungen legt der Kreis fest, dass ein schriftlicher Sponsoringvertrag zu schließen ist. Das entsprechend zu verwendende Muster ist der Dienstanweisung als Anlage beigefügt.

Der Vertrag fixiert insbesondere folgende Punkte:

- genaue Beschreibung des Sponsorings
- Leistung des Sponsors
- Gegenleistung des Sponsoringnehmers
- Übertragung von Nebenkosten auf den Sponsor
- Zahlungsmodalitäten und Laufzeit des Sponsorings

<sup>74</sup> Dienstanweisung zum Umgang mit Sponsoringleistungen in der Verwaltung des Oberbergischen Kreises (DA Sponsoring) vom 05. November 2007 in der Fassung des 1. Nachtrages vom 06. Januar 2009

- steuerliche Behandlung
- Klärung von Haftungsfragen
- Kündigungsmodalitäten

Aufgrund der haushalts- und steuerrechtlichen Bedeutung von Sponsoringleistungen sieht die Dienstanweisung die Beteiligung des Amtes 20<sup>75</sup> zwingend vor.

Die Dienstanweisung legt eine sich am Wert der Sponsoringleistung orientierende Zuständigkeitsregelung fest. Demnach entscheidet über Sponsoringleistungen bis 5.000 Euro der zuständige Dezernent, bei Leistungen zwischen 5.001 Euro und 50.000 Euro der Landrat und bei darüberhinausgehenden Leistungen der Kreisausschuss. Die Sponsoringverträge sind vor Vertragsschluss dem Rechnungsprüfungsamt zur Stellungnahme zuzuleiten, so dass das Mehraugenprinzip gewahrt ist. Die örtliche Rechnungsprüfung hat eine Sponsoringdatei zu führen, in welcher alle Veranstaltungen und Maßnahmen der Verwaltung, bei deren Planung oder Durchführung Sponsoringmittel in Anspruch genommen werden, zu erfassen sind. Hinsichtlich der Information der Öffentlichkeit über erhaltene Sponsoringleistungen trifft die Dienstanweisung hingegen keine Aussage.

Gegenüber der Öffentlichkeit ist jede Sponsoringmaßnahme transparent darzulegen. Daher empfehlen wir einen jährlichen Bericht über alle Sponsoringleistungen, der zudem auf den Internetseiten des Kreises jedermann zugänglich gemacht werden sollte. Diese transparente Vorgehensweise gewährleistet das Vertrauen der Bevölkerung in die Unabhängigkeit und Neutralität der öffentlichen Verwaltung.

Im Bericht enthalten sein sollten folgende Angaben:

- Offenlegung der Geld-, Sach- und Dienstleistungen aus Sponsoring
- Ziel, Zweck, Art und Höhe der Sponsoringleistungen
- Personenbezogene Daten der Sponsoringpartner
- Buchungen der Geldleistungen aus Sponsoring bei den entsprechenden Einnahmemiteln

→ **Empfehlung**

Um dem bei Sponsoringleistungen bedeutenden Transparenzgedanken gerecht zu werden, sollte der Kreis einmal jährlich alle erhaltenen Sponsoringleistungen detailliert veröffentlichen.

## 7.6 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil der Kreisausgaben aus. Durch die Vielzahl der sich im Kreiseigentum befindlichen Gebäude und Straßen ist der Aufwand im

<sup>75</sup> Amt für Finanzwirtschaft des Oberbergischen Kreises

Liegenschaftsbereich besonders hoch. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme konnten die Kreise zuletzt vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Oberste Prämisse sollte dabei eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sein. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Es unterstützt bereits mit Beginn der Maßnahmenplanung die Einhaltung von Kosten und Projektlaufzeiten. Eventuelle Planabweichungen und Kostensteigerungen werden rechtzeitig erkannt und das BIC ermöglicht ein frühzeitiges Gegensteuern. Dies sorgt auch für Transparenz und unterstützt die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

→ **Feststellung**

Der Oberbergische Kreis verfügt über eine Dienstanweisung zum (Hoch-) Baumaßnahmencontrolling. Diese ist bei konsequenter Anwendung sehr gut geeignet, Baumaßnahmen wirtschaftlich, zeitgerecht und im Einklang mit der geltenden Rechtsordnung abzuwickeln. Im Zuge der Prüfung hat die gpaNRW jedoch festgestellt, dass die Dienstanweisung nicht immer zur Anwendung gelangt.

*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 **Oberbergische Kreis** verfügt über eine Dienstanweisung<sup>76</sup> zum Baumaßnahmencontrolling (BC). In der Dienstanweisung regelt der Kreis detailliert die Vorgehensweise und Zuständigkeiten beim internen BC, welches ab einer geschätzten Bausumme von 50.000 Euro netto anzuwenden ist. Nach eigener Aussage überarbeitet der Kreis zurzeit das aktuelle Bauinvestitionscontrolling.

Das aktuell geregelte Verfahren ist zweiteilig aufgebaut. Baumaßnahmen mit einem Volumen bis einschließlich 200.000 Euro netto werden mit vereinfachten Prozessen im Sinne des BC begleitet. Für umfangreichere Maßnahmen greift das vollumfängliche BC-Verfahren.

Das BC ordnet Baumaßnahmen in folgende Phasen ein:

- I. Bedarfsableitung / Vorprüfung
- II. Projektdefinition / Voruntersuchung
- III. Vorentwurfsplanung
- IV. Entwurfsplanung
- V. Genehmigungsplanung und Vorbereitung der Ausführung

<sup>76</sup> Dienstanweisung zum (Hoch-) Baumaßnahmencontrolling vom 13. April 2015

VI. Ausführung

VII. Auswertung / Erfolgskontrolle / Kostenfeststellung

Zu jeder Phase legt die Dienstanweisung BC exakte Handlungsschritte und die damit verbundenen internen Zuständigkeiten konkret fest. Als Sicherheitsinstrument bestimmt die Dienstanweisung, dass bei im Projektverlauf aufkommenden wesentlichen Änderungen die Ergebnisse vorangegangener Phasen zu überprüfen und ggf. neu zu entscheiden sind. Beispielhaft für wesentliche Änderungen benennt die Dienstanweisung folgende Punkte:

- Änderung oder Erweiterung von Zielen der Baumaßnahme
- Abweichung vom Raum- und Funktionsprogramm
- Kostensteigerungen von mehr als 10 Prozent
- Änderung der Finanzierung

Aus Sicht der gpaNRW greift der Oberbergische Kreis mit den zuvor aufgeführten Punkten die wesentlichen Gründe für Kostensteigerungen bei öffentlichen Baumaßnahmen auf.

Für die Sicherstellung des BC sieht die Dienstanweisung eine zentrale Baumaßnahmencontrolling-Stelle (ZBC) vor, die als Stabstelle direkt dem Landrat zugeordnet ist. Diese begleitet und unterstützt bei der wirtschaftlichen, terminlichen, bedarfsgerechten und qualitätssichernden Abwicklung von Baumaßnahmen. Weiterhin obliegt dieser Stelle die Einhaltung der Regelungen dieser Dienstanweisung sowie die projektbegleitende Wirtschaftlichkeitsprüfung, welche auch die Auswertung von abgeschlossenen Baumaßnahmen umfasst.

Abschließend bestimmt die Dienstanweisung, dass für jede Baumaßnahme ein verantwortlicher Projektleiter als federführende Stelle zu benennen ist. Diese Kraft ist für die rechtzeitige und vollständige Erstellung der für das BC erforderlichen Unterlagen, Weitergabe von Informationen, Rückkopplung mit den Beteiligten und Erstellung von BC-Entscheidungsvorlagen zuständig. Nach dem Verständnis der gpaNRW sollte der / die für das Bauinvestitionscontrolling zuständige Bedienstete keinem Fachamt zugehörig, sondern unabhängig und idealerweise nahe an der Verwaltungsführung angesiedelt sein. Das Bauinvestitionscontrolling könnte daher beispielsweise in der Organisationsform einer Stabstelle eingerichtet werden.

Aus Sicht der gpaNRW ist die Dienstanweisung sehr gut geeignet, Baumaßnahmen fach- und zeitgerecht sowie innerhalb von vorgesehenen Kostenrahmen abzuwickeln. Aus Sicht des Kreises sind die selbst gesteckten Ziele jedoch nur mit größtem Aufwand zu erreichen, so dass die vorgesehenen Abläufe in der Praxis nicht gelebt werden können. Dieser Eindruck verfestigte sich bei uns insbesondere im Zuge der Maßnahmenbetrachtung (Kapitel 7.8 dieses Berichts). Als weiteren Anhaltspunkt dafür kann die Organisationsverfügung vom 12. Dezember 2018 herangezogen werden, wonach die Dienstanweisung BC auf die umfangreichen Baumaßnahmen „Neubau Straßenverkehrsamt und Zentralisierung von Verwaltungseinheiten“ keine Anwendung findet. Der Oberbergische Kreis teilt im Prüfungsverlauf mit, dass die Verwaltung gerade ein praxistaugliches Verfahren erarbeitet, welches er zeitnah in einer überarbeiteten Dienstanweisung festschreiben möchte.

→ **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte die jeweils geltenden Regelungen zum Baumaßnahmencontrolling konsequent anwenden. Bei der aktuellen Anpassung der Regelungen sollte der Oberbergische Kreis den Aspekt einer frühzeitigen und fachübergreifenden Bedarfsfeststellung und –planung unbedingt berücksichtigen.

## 7.7 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss ein Kreis im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen ein neues Vergabeverfahren durchführen<sup>77</sup>. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Ein Kreis sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollte er diese systematisch und gut strukturiert bearbeiten sowie zentral auswerten.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge im Oberbergischen Kreis vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

### 7.7.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ **Feststellung**

Die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten haben im Oberbergischen Kreis spürbare Auswirkungen auf die Abrechnungssummen von Baumaßnahmen. Dies birgt insgesamt finanzielle Risiken für den Oberbergischen Kreis.

*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<sup>78</sup>.

#### Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2019 bis 2021

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	11.354.500	

<sup>77</sup> Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

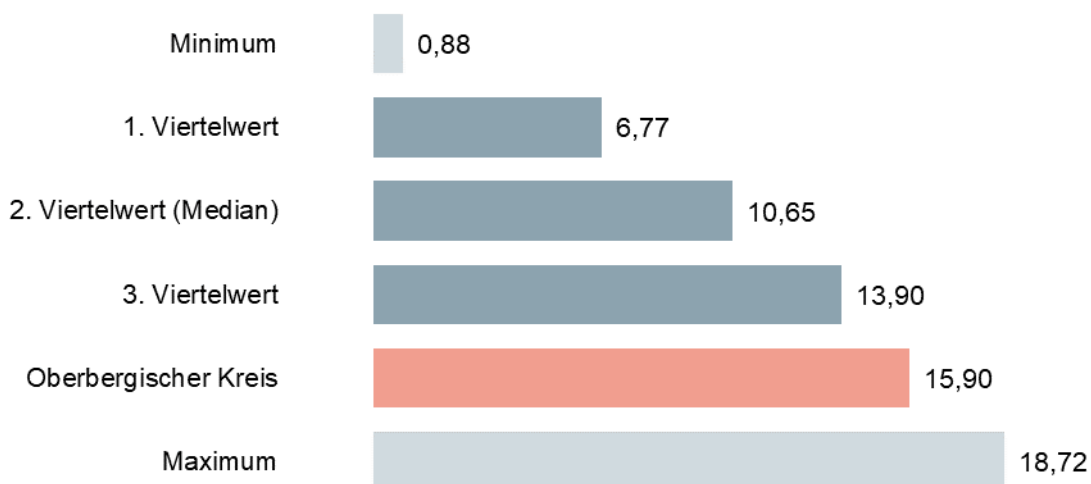
<sup>78</sup> Ohne Unterscheidung zwischen Liefer-/Dienstleistungen und Baumaßnahmen

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Abrechnungssummen	12.380.100	
Summe der Unterschreitungen	140.300	1,24
Summe der Überschreitungen	1.147.400	10,11

Für das Vergleichsjahr 2020 hat der Oberbergische Kreis 23 abgerechnete Maßnahmen mit mehr als 75.000 Euro netto Auftragssumme gemeldet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 938.964 Euro netto. In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. D.h., Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Die sich daraus jeweils ergebenden Abweichungen berücksichtigen wir stattdessen in Summe.

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich der Oberbergische Kreis damit wie folgt ein:

**Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2020**



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Oberbergische Kreis weist Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert auf, die oberhalb des dritten Viertelwertes liegen. Demnach haben mehr als 75 Prozent der Vergleichskreise geringere Abweichungen. Insbesondere bei komplexen Maßnahmen können Abweichungen



von der ursprünglichen Auftragssumme nicht grundsätzlich vermieden werden. Der Oberbergische Kreis führt dazu aus, dass durch die hohe Anzahl an teilweise überalterten Gebäuden im Portfolio des Kreises der Anteil an Baumaßnahmen im Bestand überwiege und diese mit zusätzlichen Kostenrisiken behaftet seien. Allerdings kann der Kreis Einfluss auf die Anzahl und den Umfang der erforderlichen Nachträge nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt liegt in der Vorbereitung von Baumaßnahmen. Der Oberbergische Kreis sollte die gewünschte Leistung in einem Leistungsverzeichnis detailliert und erschöpfend beschreiben, da dieses im Verlauf der Maßnahmen zum wesentlichen Vertragsbestandteil wird. Je exakter das Leistungsverzeichnis ausgearbeitet wird, desto geringer fallen im weiteren Verlauf die Abweichungen vom Auftragswert aus. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf das Kapitel Ziffer „7.8 Maßnahmenbetrachtung“. Voraussetzung für die Erstellung eines passgenauen Leistungsverzeichnisses ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen innerhalb der Verwaltung oder unter Zuhilfenahme externer Kräfte. Im Doppelhaushalt 2023/2024 hat der Kreis für den Planungsbereich im Liegenschaftsamt zwei neue Stellen eingeplant.

→ **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte der Maßnahmenvorbereitung und besonders der Ausarbeitung von Leistungsverzeichnissen stärkere Bedeutung beimessen. Hierzu sollte der Kreis genügend fachliche und zeitliche Ressourcen zur Verfügung stellen. Weiterhin sollte er grobe Kostenschätzungen und nicht passgenaue Kalkulationen vermeiden.

Die nachträgliche Auswertung von abgeschlossenen Maßnahmen im Sinne einer Nachkalkulation könnte wichtige Erkenntnisse ergeben, welche in die Vorbereitung und Abwicklung von künftigen Maßnahmen einfließen könnten.

→ **Empfehlung**

Im Zuge des internen Baumaßnahmencontrollings sollte der Kreis auf konkrete Maßnahmen bezogen einen Soll-Ist-Vergleich erstellen. Abweichungen von der ursprünglichen Kostenschätzung bzw. vom ursprünglichen Auftragswert sollte er hinsichtlich der Ursache analysieren. Daraus kann er wichtige Erkenntnisse für künftige Bauprojekte erlangen.

## 7.7.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die internen Regelungen zur Abwicklung von Nachträgen sind bei konsequenter Anwendung grundsätzlich gut geeignet, Nachträge rechtssicher und geschützt vor Korruptionsgefahren abzuwickeln. Sie bedürfen jedoch der Überarbeitung.

*Ein Kreis sollte sein Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Er sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:*

- *Der Kreis erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.*
- *Er bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).*



- *Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.*
- *Der Kreis dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen.*
- *Der Kreis berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.*

Der **Oberbergische Kreis** legt in seiner Vergabedienstanweisung fest, dass bei erforderlichen Zusatzarbeiten die Notwendigkeit eingehend schriftlich zu begründen ist. Vor Durchführung der Arbeiten ist ein entsprechendes Nachtragsangebot einzuholen und die Entscheidung zur Beauftragung analog der Richtlinien zur Beauftragung des Hauptauftrages durchzuführen (vergl. Ziff. 7.3.1 „Organisatorische Regelungen“ und Ziff. 7.3.2 „Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung“ dieses Berichts).

Die örtliche Rechnungsprüfung erfasst die Nachträge in der Vergabedatenbank und hat somit ebenfalls eine Übersicht darüber, ob und wie viele Nachträge und welche Gesamtsumme bereits in Form von Nachträgen zu derselben Maßnahme beauftragt wurde. Ein zentrales Nachtragsmanagement hat der Kreis jedoch noch nicht eingerichtet. Im Zuge des risikoorientierten Prüfungsansatzes der örtlichen Rechnungsprüfung werden Maßnahmen mit zahlreichen oder hohen Nachträgen häufiger einer Nachprüfung unterzogen. Weiterhin soll auch das Baumaßnahmencontrolling Nachtragsaufträge im Sinne der Dienstanweisung Baumaßnahmencontrolling (vergl. Ziff. 7.6 Bauinvestitionscontrolling“) überwachen.

Aus Sicht der gpaNRW ist jedoch auch der Aspekt der vergaberechtlichen Bedeutung von Nachträgen ein wichtiges Thema. Aus unserer Sicht bedürfen größere Nachträge vor Beauftragung der vergaberechtlichen Klärung, da in einigen Fällen die Notwendigkeit zur Ausschreibung der zusätzlichen Leistung erforderlich sein kann.

→ **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte die organisatorische Abwicklung von Nachaufträgen überprüfen und ggf. im Zusammenhang der Überlegung zur Schaffung einer zentralen Vergabestelle neu aufstellen. In diesem Zuge sollte er ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten.

## 7.8 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit der Kreis die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in dem Oberbergischen Kreis liefern.

*Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.*

## 7.9 Anlage: Ergänzende Tabellen

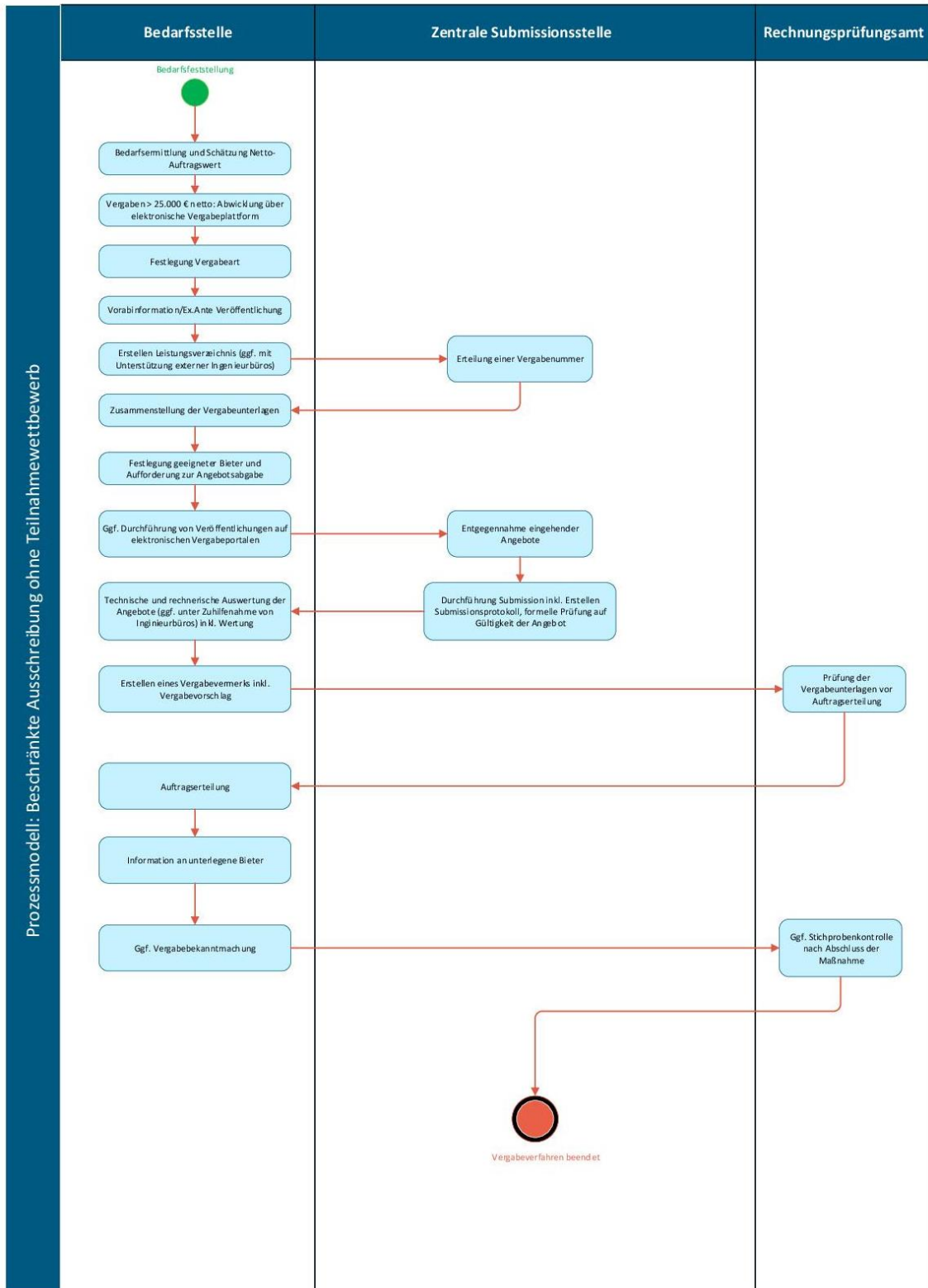
**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 - Vergabewesen**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Organisation des Vergabewesens</b>					
F1	Der Oberbergische Kreis hat interne Regelungen geschaffen, um Vergabeverfahren ordnungsgemäß abzuwickeln. Diese entsprechen nicht mehr der aktuellen Rechtslage und werden laut Aussage des Kreises aktuell überarbeitet. Bislang hat der Kreis auf die Einführung einer zentralen Vergabestelle verzichtet. Als Grund nennt er mögliche finanzielle Mehrbelastungen für die kreisangehörigen Kommunen. Der Kreis lässt die möglichen Vorteile einer solchen Organisationseinheit bislang ungenutzt.	290	E1.1	Der Oberbergische Kreis sollte die überarbeitete Vergabedienstanzweisung, welche die aktuell gültigen gesetzlichen Vorgaben berücksichtigt, kurzfristig veröffentlichen und in Kraft setzen. Ziel sollte sein, dass die Dienstanzweisung eine komprimierte Darstellung der gesetzlichen Vergabevorschriften beinhaltet und eine einheitliche, übersichtliche und nachvollziehbare Vorgehensweise bei Vergaben des Kreises festlegt.	291
			E1.2	Der Oberbergische Kreis sollte eine zentrale Vergabestelle einrichten und dabei die einzelnen Aufgaben sowie Zuständigkeiten, insbesondere in Abgrenzung zu den Bedarfsstellen, eindeutig und übersichtlich festlegen.	293
			E1.3	Der Oberbergische Kreis sollte in seiner Dienstanzweisung verbindlich aufnehmen, dass Bauleistungen zwingend formal abzunehmen sind. Gleichzeitig sollte er vorgeben, dass das Mängelmanagement nachvollziehbar zu dokumentieren ist.	294
F2	Die internen Vorgaben zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung sind umfangreich und verständlich. Sie sind daher gut geeignet, einen wesentlichen Beitrag zur Korruptionsprävention sowie zur rechtssicheren und wirtschaftlichen Durchführung von Vergabeverfahren zu leisten. In Detailspekten sieht die gpaNRW Optimierungsmöglichkeiten.	294	E2	Der Oberbergische Kreis sollte die Regelungen zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung ergänzen. So sollten die der Rechnungsprüfung vorzulegenden Unterlagen auch die ursprüngliche Kostenschätzung umfassen. Weiterhin sollte die Rechnungsprüfung rechtzeitig über alle Submissionstermine in Kenntnis gesetzt werden.	295

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Der Oberbergische Kreis setzt ein Vergabemanagementsystem ein, welches grundsätzlich die geforderten Funktionen abdeckt. Aktuell nutzt der Kreis allerdings noch nicht alle Funktionen dieses Systems umfassend und lässt Synergieeffekte der Digitalisierung in diesem Bereich zum Teil noch ungenutzt. Ziel des Kreises ist es, die digitalen Möglichkeiten zukünftig konsequenter zu nutzen und in den vergaberechtlichen Vorschriften entsprechend zu berücksichtigen.	298	E3	Der Oberbergische Kreis sollte künftig alle Möglichkeiten seines elektronischen Vergabemanagementsystems nutzen und seine förmlichen Vergaben künftig ausschließlich und vollumfänglich elektronisch durchführen.	299
<b>Allgemeine Korruptionsprävention</b>					
F4	Die internen Regelungen des Oberbergischen Kreises zur Korruptionsprävention bilden eine gute Grundlage für die Prävention vor Korruptionsgefahren. Die Regelungen entsprechen jedoch nicht mehr der aktuellen Rechtslage. Der Kreis hat die Empfehlungen bereits aufgegriffen und überarbeitet die Regelungen nach eigener Aussage derzeit.	300	E4.1	Die Dienstanweisung zum Umgang mit Belohnungen und Geschenken entspricht nicht mehr den aktuellen rechtlichen Vorgaben und bedarf daher der Neufassung. Auch diese Dienstanweisung wird nach Aussage des Kreises aktuell überarbeitet und sollte aus Sicht der gpaNRW dann schnellstmöglich in Kraft gesetzt werden.	303
			E4.2	Der Oberbergische Kreis sollte künftig dem Transparenzgedanken aus § 16 KorruptionsbG NRW a. F. vollumfänglich und verlässlich nachkommen. Der Kreis wägt nach eigener Aussage aktuell ab, ob bzw. inwiefern das bisherige Verfahren der Veröffentlichung optimiert werden kann. Dies sollte aus Sicht der gpaNRW zeitnah erfolgen.	303
			E4.3	Der Oberbergische Kreis sollte wie geplant die Regelungen der aktuellen Rechtslage anpassen.	305
<b>Sponsoring</b>					
F5	Der Oberbergische Kreis hat gute Regelungen getroffen, um Sponsoring im Einklang mit gesetzlichen und internen Vorgaben rechtssicher und geschützt vor Korruptionsgefahren abzuwickeln. Er könnte diese durch ergänzende Vorgaben zur Berichtspflicht noch weiter verbessern.	306	E5	Um dem bei Sponsoringleistungen bedeutenden Transparenzgedanken gerecht zu werden, sollte der Kreis einmal jährlich alle erhaltenen Sponsoringleistungen detailliert veröffentlichen.	307

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Bauinvestitionscontrolling</b>					
F6	Der Oberbergische Kreis verfügt über eine Dienstanweisung zum (Hoch-) Baumaßnahmencontrolling. Diese ist bei konsequenter Anwendung sehr gut geeignet, Baumaßnahmen wirtschaftlich, zeitgerecht und im Einklang mit der geltenden Rechtsordnung abzuwickeln. Im Zuge der Prüfung hat die gpaNRW jedoch festgestellt, dass die Dienstanweisung nicht immer zur Anwendung gelangt.	308	E6	Der Oberbergische Kreis sollte die jeweils geltenden Regelungen zum Baumaßnahmencontrolling konsequent anwenden. Bei der aktuellen Anpassung der Regelungen sollte der Oberbergische Kreis den Aspekt einer frühzeitigen und fachübergreifenden Bedarfsfeststellung und –planung unbedingt berücksichtigen.	310
<b>Nachtragswesen</b>					
F7	Die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten haben im Oberbergischen Kreis spürbare Auswirkungen auf die Abrechnungssummen von Baumaßnahmen. Dies birgt insgesamt finanzielle Risiken für den Oberbergischen Kreis.	310	E7.1	Der Oberbergische Kreis sollte der Maßnahmenvorbereitung und besonders der Ausarbeitung von Leistungsverzeichnissen stärkere Bedeutung beimessen. Hierzu sollte der Kreis genügend fachliche und zeitliche Ressourcen zur Verfügung stellen. Weiterhin sollte er grobe Kostenschätzungen und nicht passgenaue Kalkulationen vermeiden.	312
			E7.2	Im Zuge des internen Baumaßnahmencontrollings sollte der Kreis auf konkrete Maßnahmen bezogen einen Soll-Ist-Vergleich erstellen. Abweichungen von der ursprünglichen Kostenschätzung bzw. vom ursprünglichen Auftragswert sollte er hinsichtlich der Ursache analysieren. Daraus kann er wichtige Erkenntnisse für künftige Bauprojekte erlangen.	312
F8	Die internen Regelungen zur Abwicklung von Nachträgen sind bei konsequenter Anwendung grundsätzlich gut geeignet, Nachträge rechtssicher und geschützt vor Korruptionsgefahren abzuwickeln. Sie bedürfen jedoch der Überarbeitung.	312	E8	Der Oberbergische Kreis sollte die organisatorische Abwicklung von Nachaufträgen überprüfen und ggf. im Zusammenhang der Überlegung zur Schaffung einer zentralen Vergabestelle neu aufstellen. In diesem Zuge sollte er ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten.	313

**Darstellung Prozessablauf: Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung**



## 8. Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

### 8.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Oberbergischen Kreises 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 Oberbergische Kreis hat die Aufgaben der betrieblichen Unterhaltung und Instandhaltung einschließlich der damit verbundenen Verkehrssicherungspflicht an den Landesbetrieb Straßen.NRW vergeben. Innerhalb der Aufgaben der **Erhaltung der Verkehrsflächen** verbleiben bei dem Kreis die Instandsetzungsmaßnahmen und die investiven Baumaßnahmen. Um diese Aufgaben wirtschaftlich zu steuern, verfügt der Oberbergische Kreis über die wesentlichen Daten. Dabei setzt der Kreis bisher keine **Straßendatenbank** ein, sondern verfügt über die Daten in Dokumenten, Tabellen, Plänen, sowie in dem kreiseigenen **Geo-Informationssystem**. In der Verknüpfung aller Informationen zu den Kreisstraßen in einer Straßendatenbank sieht die gpaNRW eine Möglichkeit, die Steuerung zu verbessern. Weiterhin sollte der Oberbergische Kreis in regelmäßigen Abständen die Informationen für die tatsächlichen Kosten der Erhaltung seiner Verkehrsflächen erheben.

Handlungsleitend für den Oberbergischen Kreis ist seine Strategie, die Infrastruktur im Kreisgebiet zu verbessern. Hierzu definiert der Kreis operative Ziele wie zum Beispiel mindestens den Erhalt der aktuellen **Zustandsklasse**. Dies könnte der Kreis noch mit kennzahlengestützten Zielen konkretisieren. Um die Entwicklung der Straßenzustände nachzuhalten, erhebt der Oberbergische Kreis jährlich den Zustand der Kreisstraßen eigenständig. Die Ergebnisse der **Zustandserhebungen** berücksichtigt er für die Anpassung der Vermögenswerte im Zuge der **körperlichen Inventur** und er priorisiert daraufhin die baulichen Maßnahmen. Im Vergleich zum Jahr 2017 zeigt sich bei der Zustandserhebung 2020 eine **Verbesserung der Straßenzustände**.

Die **Unterhaltungsaufwendungen** je qm erreichen im Durchschnitt der letzten vier Jahre in etwa die Hälfte des Richtwertes der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen. Dabei sinkt der Anteil der Aufwendungen für **Instandsetzungsmaßnahmen**. Die Aufwendungen für die von Straßen.NRW vorgenommene betriebliche Erhaltung und Instandhaltung bleiben annähernd auf einem gleichen Niveau. Da der Oberbergische Kreis den Komponentenansatz anwendet, werden die Instandsetzungsmaßnahmen als Investitionen eingestuft. Da allerdings auch die Investitionstätigkeit den Werterhalt bislang nicht sicherstellen konnte, sinkt der **Bilanzwert des Straßenvermögens** sukzessive ab. Der Oberbergische Kreis muss daher den Finanzmitteleinsatz für die Erhaltung der Kreisstraßen erhöhen, wenn sich der tatsächliche Zustand verbessern und der substanzielle Vermögenswert erhalten bleiben soll. In dem aktuell für den Zeitraum 2021 bis 2024 fortgeschriebenen **Bau- und Instandsetzungsprogramm** sind Instandsetzungsmaßnahmen von 3,5 Mio. Euro und Erneuerungsmaßnahmen von 16,6 Mio. Euro

geplant. Würde der Kreis diese Maßnahmen vollständig umsetzen, wird dies zu einer geringen Aufwertung des Verkehrsflächenvermögens führen.

### **Straßenbegleitgrün**

Die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns ist nahezu vollständig an den Landesbetrieb Straßen.NRW vergeben. Der Oberbergische Kreis setzt keine messbaren Stellenanteile für die Steuerung der Unterhaltung ein. In Ausnahmefällen werden zusätzliche Aufgaben extern vergeben. Die Aufwendungen für die **Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns** sind vergleichsweise gering. Zusätzlich stellt der Oberbergische Kreis auch aufgrund der im Vergleich geringen Verkehrsfläche wenig Straßenbegleitgrün zur Verfügung. Der **Pflegestandard** ist niedrig, weil der Schwerpunkt nicht auf in einer gärtnerischen Pflege dieser Flächen, sondern in der Herstellung der Verkehrssicherheit liegt. Daher ist die Datenlage beim Oberbergischen Kreis zum Straßenbegleitgrün rudimentär. Es fehlen zum Beispiel **Informationen zu den Flächen, Eigentumsverhältnissen, Bepflanzungen und Bäumen**. Um die wirtschaftlichen Auswirkungen einer aktiven Gestaltung des Straßenbegleitgrüns zu ermitteln, müsste der Kreis zunächst einmal seine Datengrundlagen verbessern.

## **8.2 Inhalte, Ziele und Methodik**

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet die beiden Handlungsfelder

- Verkehrsflächen und
- Straßenbegleitgrün.

Im Handlungsfeld **Verkehrsflächen** analysieren wir wie die Kreise mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen. Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kreise für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Analyse der individuellen Situation in dem Kreis und der Vergleich zu den definierten Richtwerten entscheidend. Daher verzichtet die gpaNRW hier auf die Darstellung der interkommunalen Vergleiche. Diese sind in der Anlage des Berichtes informativ aufgeführt.

Im Handlungsfeld **Straßenbegleitgrün** gehen wir der Frage nach, inwieweit die für diese Grünflächen zu erbringenden Aufgaben zielorientiert und unter Berücksichtigung der Haushaltssituation des Kreises gesteuert werden. Ziel ist es, Handlungsmöglichkeiten zur Optimierung der Steuerung und Wirtschaftlichkeit der Straßenbegleitgrünpflege aufzuzeigen.

Hierzu untersucht die gpaNRW anhand einer standardisierten Checkliste zunächst die Steuerung der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns. Durch Kennzahlen werden die individuellen Strukturen der Kreise bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch die korrespondierenden Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün und einzelne Pflegeleistungen transparent gemacht.

## 8.3 Verkehrsflächen

Die Verkehrsfläche definiert sich für unsere Prüfung abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

### 8.3.1 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen nur kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von mindestens 30 bis 60 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen des Kreises zu finden. Sowohl die eigene Haushaltssituation als auch die der kreisangehörigen Kommunen zwingt die Kreise verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

Bei dem **Oberbergischen Kreis** liegt die Produktverantwortung für die Erhaltung der Verkehrsfläche in der Abteilung Straßenbau im Amt 23 – Amt für Immobilienwirtschaft. Die Instandhaltung und Unterhaltung einschließlich der Verkehrssicherungspflicht der Kreisstraßen hat der Oberbergische Kreis an den Landesbetrieb Straßen.NRW vergeben. Hierzu besteht ein öffentlich-rechtlicher Vertrag. Daneben sind weitere Leistungen, wie z. B. die Straßenreinigung oder der Winterdienst an Straßen.NRW vergeben, die von der gpaNRW im Zuge dieser überörtlichen Prüfung nicht analysiert werden.



### 8.3.1.1 Datenlage

- Der Oberbergische Kreis konnte die für die Prüfung erforderlichen Daten in Zusammenarbeit mit dem Landesbetrieb Straßen.NRW bereitstellen. Bislang fehlten dem Kreis aufgrund der Vergabe der Instandsetzung und Unterhaltung an Straßen.NRW teilweise Daten zu den Aufwendungen und Flächen.

*Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind.*

Der **Oberbergische Kreis** konnte die für diese Prüfung erforderlichen Daten in Zusammenarbeit mit dem Landesbetrieb Straßen.NRW bereitstellen. Eine getrennte Auswertung der Flächen nach den Kreisstraßen innerhalb und außerhalb der Ortsdurchfahrten war dem Kreis möglich. Die Flächen mit Erhaltungsmaßnahmen wertete der Oberbergische Kreis für die Jahre 2017 bis 2020 aus. Die Zustandsdaten basieren auf den aktuellen und regelmäßigen Zustandserfassungen. Bilanzielle Daten wie Bilanzwerte und Nutzungsdauern ermittelte das Amt für Immobilienwirtschaft unter Beteiligung der Kämmerei.

Zur Ermittlung der Aufwendungen für die betriebliche Erhaltung und Instandhaltung ermittelte der Landesbetrieb Straßen.NRW aus der eigenen Kostenrechnung die jeweiligen Ist-Kosten-Anteile an der vereinbarten Kilometerpauschale. Diese Daten liegen dem Oberbergischen Kreis nun erstmalig vor. In Absprache mit dem Kreis berücksichtigt die gpaNRW diese Werte für die betriebliche Erhaltung und Instandhaltung.

Die gpaNRW hält die für diese überörtliche Prüfung erhobenen Daten für steuerungsrelevant. Sie stellen ein Grundgerüst für die wirtschaftliche Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen dar.

### 8.3.1.2 Straßendatenbank

#### → Feststellung

Der Oberbergische Kreis erfasst die Daten zu den Verkehrsflächen in verschiedenen Tabellen, Dokumenten, Plänen und im kreiseigenen Geo-Informationssystem. Eine Straßendatenbank setzt der Kreis nicht ein.

*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.*

Für die Steuerung der Verkehrsflächen-Erhaltung setzt der **Oberbergische Kreis** keine Straßendatenbank ein. Die Informationen zu den Kreisstraßen sind in diversen Netzwerklaufwerken, in Tabellen, Plänen und weiteren Dokumenten gespeichert. Zusätzlich verfügt der Oberbergische Kreis über ein eigenes Geo-Informationssystem. Hierin sind weitere grundlegende Daten zu den Verkehrsflächen erfasst. Der Oberbergische Kreis aktualisiert die Daten regelmäßig.

Insgesamt verfügt der Kreis über Angaben zu den Leitdaten, wie zum Beispiel die Straßenbezeichnung, Abschnitten und Unterabschnitten. Dabei kann der Kreis zwischen den Straßen innerhalb und außerhalb der Ortsdurchfahrten unterscheiden. Die Abmessungen der Straßen und

die Anordnung der Verkehrsfläche ist ebenfalls in einzelnen Tabellen zu den Kreisstraßen erfasst. Die Flächendaten stehen getrennt für Fahrbahnen, Radwege und Gehwege bereit.

Der Oberbergische Kreis führt jährlich in Eigenregie eine Zustandserfassung durch. Zu diesem Zweck werden alle Kreisstraßen befahren. Der Zustand der Straßen wird nach einem standardisierten Verfahren von mindestens zwei Personen begutachtet und benotet. Die Zustandsdaten erfasst der Kreis in einer Tabelle und schreibt hierin die Ergebnisse vorangegangener Zustandserfassungen fort.

Informationen zum Aufbau der Kreisstraßen wie zum Beispiel die Anordnung, Arten und Einbaujahre aller Befestigungsschichten sowie zu Erhaltungsmaßnahmen sind in Papierform verfügbar.

Zu den Verkehrsbelastungen und –prognosen greift der Kreis auf eine landesweit zur Verfügung stehende webbasierte Straßendatenbank zu. Zusätzlich bedient sich der Kreis an den Ergebnissen der alle fünf Jahre stattfindenden überregionalen Verkehrszählungen.

Grundsätzlich können alle Kreise in NRW auf eine webbasierte Straßendatenbank zugreifen. In dieser sind alle klassifizierten Straßen mit grundlegenden Informationen zur Bezeichnung, Länge und Verwaltungszugehörigkeit hinterlegt. Teilweise sind in dieser Datenbank auch Querschnittsdaten (Länge mal Breite), Aufbaudaten und Verkehrsbelastungen enthalten. Diese Informationen sind frei zugänglich. In dieser Straßendatenbank pflegt Straßen.NRW die Daten der Kreisstraßen. Für eine umfängliche Nutzung im Sinne einer systematischen, nachhaltigen und wirtschaftlichen Verkehrsflächenerhaltung reichen die frei zugänglichen Datensätze jedoch nicht aus. In Abhängigkeit der jeweiligen Lizenzierung ist diese Straßendatenbank erweiterbar.

Viele Kreise haben bereits eine Straßendatenbank installiert. Ein erweiterter Zugriff oder eine eigene Straßendatenbank könnten für den Oberbergischen Kreis eine sinnvolle Erweiterung darstellen, damit in dieser alle steuerungsrelevanten Informationen zu den Kreisstraßen auswertbar an einer Stelle zur Verfügung stehen.

#### → **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte die eigenen Daten in den Tabellen und Dokumenten, sowie die Informationen der Straßendatenbank des Landesbetriebs Straßen.NRW möglichst zusammenführen. Alternativ sollte der Kreis eine andere geeignete Straßendatenbank einsetzen.

Das Aufbruchmanagement ist im Oberbergischen Kreis gut strukturiert. Der Kreis informiert jährlich alle im Kreis tätigen Versorgungsunternehmen über das jeweils gültige Bau- und Instandsetzungsprogramm. In diesen Terminen werden auch die konkreten Planungen der Versorgungsunternehmen besprochen. Die Versorgungsunternehmen und der Kreis geraten so in die Lage, Synergien bei den geplanten Baumaßnahmen ausschöpfen zu können. Der Kreis vergibt zum Beispiel hierzu gemeinsam mit den Versorgungsunternehmen die Leitung der Baumaßnahmen.

Für die Wiederherstellung der Aufgrabungen gelten die Vorgaben der technischen Regelwerke. Die jeweiligen Aufgrabungen kontrolliert der Kreis während der Ausführung, zur Abnahme und während der Gewährleistungsfrist. Eine Gewährleistungsabnahme kurz vor Ablauf der Frist führt der Oberbergische Kreis ebenfalls durch. Die persönlichen Kontrollen vor Ort werden

durch entsprechende Fotos dokumentiert. Verdichtungsnachweise und Protokolle der dynamischen Last-Platten-Druckverfahren der Bauunternehmen ergänzen die Dokumentation der Aufgrabungen. Der Oberbergische Kreis führt Suchschachtungen durch, wenn er mithilfe der Kontrollen und Nachweise eine mangelfreie Ausführung nicht feststellen kann.

In dem kreisweiten Geo-Informationssystem erfasst der Kreis die Leitungsverläufe. Die Daten und Dokumente zu den einzelnen Aufbruchstellen könnten in einer Straßendatenbank georeferenziert abgebildet werden. Zusätzliche Module zum Aufbruchmanagement ermöglichen die digitale Ablage der zugehörigen Dokumente und die Kommunikation mit den Versorgungsunternehmen. Dies vereinfacht den gesamten Prozess der Aufbruchgenehmigungen, Planungen und Kontrollen.

### 8.3.1.3 Kostenrechnung

#### → Feststellung

Dem Oberbergischen Kreis sind die vollständigen, tatsächlichen Kosten für die Erhaltung der Verkehrsflächen im Rahmen der überörtlichen Prüfung transparent geworden. Die für die Erhaltungsmaßnahmen aufgewendeten Kosten erhebt und analysiert der Kreis bisher nicht regelmäßig.

*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 **Oberbergischen Kreis** setzt bislang für die Ermittlung des Ressourceneinsatzes keine Kostenrechnung ein. Die Notwendigkeit einer differenzierten Kostenrechnung stellt sich insbesondere dann, wenn wesentliche Anteile der Kosten von dem Kreis zum Beispiel durch einen eigenen Bauhof selbst verursacht werden. Der Oberbergische Kreis lässt die betriebliche Erhaltung und Instandhaltung durch den Landesbetrieb Straßen.NRW durchführen. Bei den Instandsetzungs- und Erneuerungsmaßnahmen beauftragt der Kreis externe Firmen. Die Bedeutung vieler Kostenarten wie zum Beispiel der Personalkosten ist daher nachrangig oder die Kosten wie zum Beispiel Maschinenkosten fallen nicht an.

Bei den Investitionen ordnet der Kreis die jeweiligen Rechnungspositionen den einzelnen Investitionsmaßnahmen zu. Durch die Abschnittsbildung lassen sich dann die Investitionen anlagenscharf zuordnen. Die Kosten für die konsumtiv gebuchten Instandsetzungsmaßnahmen kann der Kreis ebenfalls auf der Basis der Schlussabrechnungen ermitteln und zuordnen. Auf diese Weise ließen sich die Kosten den Leistungsmengen zuordnen. In dem Zusammenspiel mit den nachfolgend vorgeschlagenen messbaren Zielgrößen könnte der Kreis so den Ressourcenbedarf nachvollziehbarer darlegen.

Für diese überörtliche Prüfung ermittelte der Kreis die Kosten der betrieblichen Erhaltung und Instandhaltung auf der Basis der Kostenrechnung des Landesbetriebs Straßen.NRW. Eine Zuordnung zu einzelnen Straßenabschnitten ergibt sich hieraus jedoch nicht. Erhebt der Oberbergische Kreis die Kosten für die betriebliche Erhaltung und Instandhaltung in regelmäßigen Abständen, so kann er die wirtschaftlichen Auswirkungen der selbst koordinierten Instandsetzungs- und Erneuerungsmaßnahmen bewerten.

→ **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte die Kosten für die Erhaltung der Verkehrsflächen regelmäßig erheben und auswerten.

### 8.3.1.4 Strategische Steuerung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Der Oberbergische Kreis setzt sich das strategische Ziel, die Infrastruktur zu verbessern. Dazu definiert er in dem Handlungsfeld Kreisstraßen entsprechende operative Ziele. Der Kreis kann derzeit nicht mithilfe von Kennzahlen messen, ob er diese Ziele erreicht.

*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 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 **Oberbergische Kreis** erstellte im Jahr 2018 einen „Orientierungs- und Handlungsrahmen für die Entwicklung des Oberbergischen Kreises“. Dies stellt die strategische Zielplanung für den Kreis dar. Für das Ziel 05 – Die Infrastruktur verbessern – hat der Kreis das Handlungsfeld 01 – Die Kreisstraßen bedarfsgerecht erhalten und entwickeln – definiert.

Im Haushaltsplan sind die Ziele für die Erhaltung der Verkehrsflächen in dem Produkt 1.12.01.02 – Erhaltung und Betrieb der Kreisstraßen – definiert. Dabei ist das wesentliche Ziel, die Substanz und damit den Vermögens- und Gebrauchswert des Gesamtnetzes mindestens auf dem Niveau des Vorjahres zu erhalten.

Die konkreten Erhaltungsmaßnahmen definiert der Kreis in einem Bau- und Instandsetzungsprogramm. Das Programm wird jährlich fortgeschrieben und beschlossen. Es basiert auf den Ergebnissen der regelmäßigen Zustandserfassungen. Das Amt für Immobilienwirtschaft berichtet in jeder Sitzung des Bauausschusses über den Fortschritt der Umsetzung des Bauprogramms. Im Kapitel 8.3.4 geht die gpaNRW inhaltlich auf die geplanten Erhaltungsmaßnahmen ein.

Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung bildet der Oberbergische Kreis in dem Bauprogramm und im Haushaltsplan nicht ab. Dabei könnte der Oberbergische Kreis mit der Basis seiner bisherigen Daten zum Beispiel folgende kennzahlengestützte Ziele abbilden:

- Alle Kreisstraßen mit einer durchschnittlichen täglichen Verkehrsbelastung von X dürfen maximal einen Zustandswert von Y haben.
- In 2040 soll keine Fahrbahn einen schlechteren Zustandswert als X haben.
- Bis zum Jahr 2040 sollen die Straßen in der Zustandsklasse 5 einmal 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 muss der Oberbergische Kreis bei der Zielsetzung ebenfalls berücksichtigen.

➔ **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte die Ziele mit messbaren Kennzahlen konkretisieren. Dann könnte der Kreis den Ressourceneinsatz hierüber besser aussteuern.

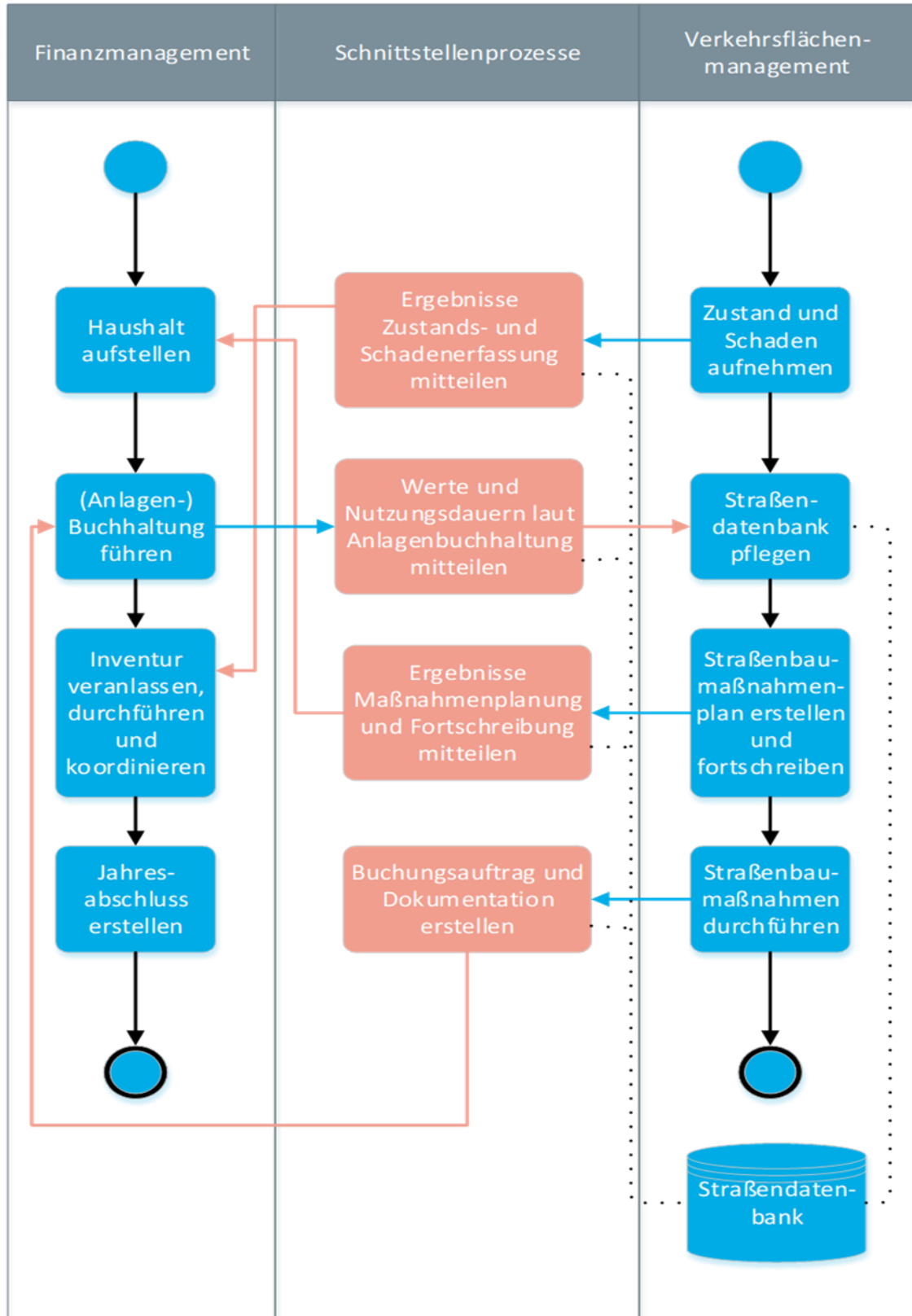
### 8.3.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

- ➔ Bei dem Oberbergischen Kreis erfolgt eine enge Abstimmung zwischen dem Amt für Immobilienwirtschaft und der Kämmerei. Basis dafür bildet ein einheitlicher Datenbestand. Der Kreis führt regelmäßig eine körperliche Inventur durch.

*Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in einem Kreis eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.*

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die ein Kreis organisieren sollte.

**Schnittstellenprozesse**



Beim **Oberbergischen Kreis** sind die Abschnitte der Kreisstraßen in dem Finanzverfahren und im Datenbestand des Amtes für Immobilienwirtschaft identisch aufgebaut. Die Kämmerei und das Amt für Immobilienwirtschaft stimmen sich im Fall der Veränderung der Aufteilung und der Abschnitte ab. In dem Jahr 2017 erfolgte die letztmalige Revision der Datenbestände. Diese führte zu einer Reduzierung auf nunmehr 300 Abschnitte. Die Kämmerei und das Amt für Immobilienwirtschaft tauschen über Tabellen ihre Datenbestände aus.

Alle zehn Jahre nimmt der Oberbergische Kreis eine körperliche Inventur vor. Die letzte Inventur erfolgte im Zeitraum 2017/2018. Basis für die etwaige Anpassung der Vermögenswerte sind die Ergebnisse der Zustandserfassung. Die Inventur führte zu außerplanmäßigen Abschreibungen von 0,7 Mio. Euro. Das Verfahren ist zwischen den beiden Ämtern abgestimmt. Dabei ist das Amt für Immobilienwirtschaft für die Durchführung der Inventur verantwortlich. Die aktuellen Zeitwerte sind im Finanzverfahren hinterlegt und werden bei Bedarf von der Kämmerei dem Amt für Immobilienwirtschaft zur Verfügung gestellt. Die Ergebnisse der jährlich durchgeführten Zustandserfassungen fließen bei deutlichen Abweichungen ebenfalls in die Bewertung des Anlagevermögens ein.

Bei Fragen zu den buchhalterischen Auswirkungen der Erhaltungsmaßnahmen erfolgt ein enger Austausch zwischen der Kämmerei und dem Amt für Immobilienwirtschaft. Insbesondere die seit dem 2. NKF Weiterentwicklungsgesetz erforderliche Abgrenzung der Komponenten (Oberbau/Unterbau) erfolgt in enger Zusammenarbeit der beiden Ämter. Dabei stellt das Amt für Immobilienwirtschaft der Kämmerei die buchungsbegründenden Unterlagen wie z. B. eine Zuordnung der Rechnungspositionen zu den Komponenten zur Verfügung.

Für den Jahresabschluss gleichen die beiden Ämter den Datenbestand ab. Investitionsauszahlungen kann der Kreis für jeden Abschnitt auswerten, da hierzu gesonderte Investitionselemente gebildet werden. Die Aufwendungen der konsumtiven Maßnahmen kann die Kämmerei über den jeweiligen Geschäftspartner oder den Buchungstext den einzelnen Abschnitten zuordnen.

### 8.3.3 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

#### 8.3.3.1 Strukturen

- Insgesamt ergeben sich aufgrund der Topographie belastende Faktoren für die Erhaltung der Kreisstraßen. Dagegen ist die Verkehrsbelastung geringer als bei den verglichenen Kreisen.

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	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einwohner je qkm (Bevölkerungsdichte)	296	117	246	296	602	1.192	31
Verkehrsfläche je Einwohner in qm	4,75	1,31	4,78	8,50	11,24	25,65	30
Anteil Verkehrsfläche an der Fläche des Kreises in Prozent	0,14	0,10	0,21	0,26	0,32	0,47	30
Anteil Fläche Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten an der Fläche Kreisstraßen gesamt in Prozent	17,28	9,20	11,67	15,62	20,10	26,16	19
Anteil Fläche Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten an der Fläche Kreisstraßen gesamt in Prozent	82,72	73,84	79,90	84,38	88,33	90,80	19

Der Oberbergische Kreis erstreckt sich auf eine Fläche von 919 qkm und ist damit ein vergleichsweise kleiner Kreis. In der Vergleichsgruppe beträgt der Median der Fläche des Kreisgebietes 1.043 qkm. Im Jahr 2020 wohnten 272.057 Menschen im Oberbergischen Kreis und damit weniger als in 75 Prozent der Vergleichsgruppe. Die Bevölkerungsdichte entspricht dem Median der Vergleichsgruppe aller Kreise und der Städteregion Aachen in NRW. An der Kreisfläche ergibt sich ein geringerer Anteil der Verkehrsfläche als bei 75 Prozent der Vergleichsgruppe. Im Vergleich unauffällig zeigen sich die Anteile der Verkehrsflächen innerhalb und außerhalb der Ortsdurchfahrten. Insgesamt deuten diese strukturellen Kennzahlen nicht auf Besonderheiten für die Erhaltung der Verkehrsflächen hin.

Besonderheiten ergeben sich jedoch aus anderen Einflussfaktoren. Die Topographie des Kreises mit vielen Steigungen führt zum Beispiel zu höheren Anforderungen an die Kreisstraßen. So baut der Kreis zum Beispiel bei hohen Steigungen zwischen den Deckschichten und dem Unterbau der Kreisstraßen Binderschichten ein, auch wenn dieses laut Belastungsklasse der jeweiligen Kreisstraße nicht notwendig wäre. So verhindert der Kreis, dass sich bei Abbrems- oder Beschleunigungsvorgängen im Schwerlast-Verkehr die Asphalt-Deckschicht löst.

Das Gebiet des Oberbergischen Kreises grenzt im Norden an die kreisfreie Stadt Wuppertal, im Westen an die kreisfreien Städte Remscheid und Wuppertal sowie an die große kreisangehörige Stadt Bergisch Gladbach. Im Osten grenzt das Gebiet an den Märkischen Kreis an. Die größte Stadt im Kreis ist die Kreisstadt Gummersbach mit einer Einwohnerzahl von rund 51.000 Einwohnern. Innerhalb des Kreisgebietes herrscht wenig Pendelverkehr. Auch der Schwerlastverkehr konzentriert sich auf wenige Strecken, wie zum Beispiel die K19 in Lindlar, die auch entsprechend ausgebaut ist. Der LKW-Bestand im Oberbergischen Kreis ist mit 9.531 in 2018 geringer als bei fast 75 Prozent der Vergleichsgruppe. Dies führt zu einer geringeren Verkehrsbelastung der Kreisstraßen.



Die Kreisstraßen dienen der Verbindung zwischen den Gemeinden und Stadtteilen. Die verkehrliche Belastung der Kreisstraßen variiert von nur 150 Fahrzeugen bis zu 10.000 Fahrzeugen pro Werktag. Bei rund zwei Drittel der Kreisstraßen ist die Verkehrsbelastung nach Einschätzung des Kreises gering. Ursprünglich wurden diese Kreisstraßen zum Teil mit nur geringen Breiten von rund vier Meter gebaut. Damit sind sie schmäler als die jeweiligen, aktuellen Mindestbegegnungsbreiten, die aufgrund der Verkehrsbelastung vorgeben sind. Sukzessive verbreitert der Kreis diese Straßen. Wo ein breiterer Neubau der Kreisstraßen z. B. aufgrund des Eingriffs in Fremdgrundstücke nicht möglich ist, ermöglichen überfahrbare Rasengittersteine sichere Fahrzeugbegegnungen. Von den rund 207 km Kreisstraßen sind nur rund 15 km mit Radwegen ausgestattet. Der Oberbergische Kreis priorisiert aktuell den Radwegeausbau und stellt für die Planungen und erste Baumaßnahmen in dem aktuellen Bau- und Instandsetzungsprogramm 0,5 Mio. Euro bereit.

### 8.3.3.2 Bilanzkennzahlen

- Das Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen stellt die größte Bilanzposition im Oberbergischen Kreis. Seit der Eröffnungsbilanz reduziert sich der Wert des Verkehrsvermögens um 25,1 Mio. Euro und damit um rund 24,3 Prozent gegenüber dem Ausgangswert von 103,2 Mio. Euro.

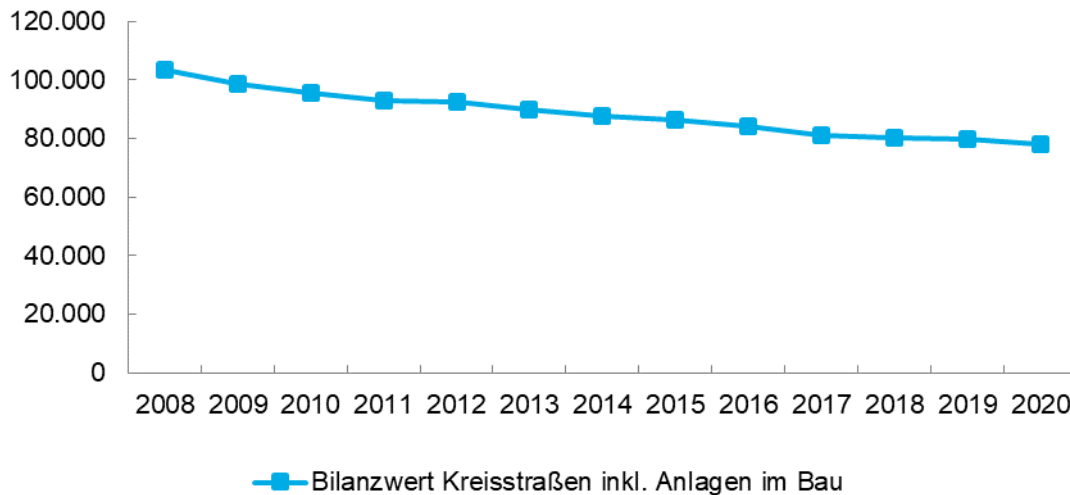
#### Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	18,29	6,54	9,96	12,30	18,56	30,56	27
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	59,22	13,46	19,68	25,50	35,75	63,55	28

Gemessen an der Bilanzsumme des **Oberbergischen Kreises** beträgt der Anteil des Verkehrsflächenvermögens 18,3 Prozent. Im Vergleich ist dies ein hoher Anteil. Durch Ausgliederungen kann die Bilanzsumme variieren, sodass die gpaNRW ergänzend den durchschnittlichen Bilanzwert je qm Verkehrsfläche abbildet. Hier zeigt sich ebenfalls ein vergleichsweise hoher Wert für den Oberbergischen Kreis.

Das Verkehrsflächen-Vermögen ist in der Bilanz des Kreises in der Bilanzposition 1.2.3.5 Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen eingeordnet. Diese ist die wertmäßig größte Vermögensposition in der Bilanz des Kreises. Das Verkehrsflächenvermögen hat demnach in der Bilanz des Oberbergischen Kreises einen hohen Stellenwert.

### Bilanzwert Kreisstraßen inkl. Anlagen im Bau Oberbergischer Kreis in Tausend Euro 2008 bis 2020



Seit der Eröffnungsbilanz in dem Jahr 2008 verringert sich der Vermögenswert der Kreisstraßen beim **Oberbergischen Kreis** kontinuierlich. Von dem Ausgangswert von 103,2 Mio. Euro in 2008 beläuft sich der Werteverzehr auf 25,1 Mio. Euro bis 2020 und damit auf rund 24,3 Prozent.

In den Jahren 2019 und 2020 nutzt der Kreis die Möglichkeiten des zweiten NKF-Weiterentwicklungsgesetz und wendet den Komponentenansatz an. Dies führt dazu, dass zum Beispiel bis dahin konsumtiv abgebildete Decken-Erneuerungen als Investitionen gebucht werden und den Vermögenswert damit erhöhen. Im Kapitel 8.3.4.3 beschreibt die gpaNRW die daraufhin erhöhten Reinvestitionsquoten.

#### 8.3.4 Erhaltung der Verkehrsflächen

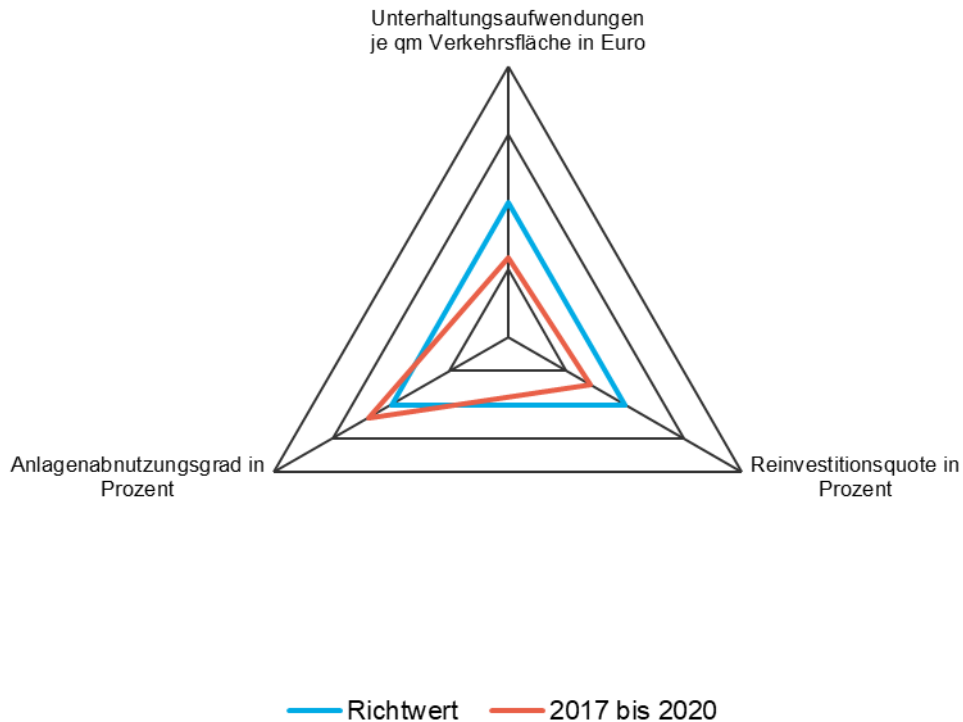
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kreise. Ein Kreis muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit er dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen 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 **Oberbergischen Kreises** gegenübergestellt.

**Einflussfaktoren Oberbergischer Kreis Durchschnitt 2017 bis 2020**



Kennzahlen	Richtwert	Oberbergischer Kreis Jahr 2020	Oberbergischer Kreis Durchschnitt Jahre 2017 bis 2020
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,53	0,77
Reinvestitionsquote in Prozent	100	74,65	69,98
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent*	50,00	59,50	59,50

\* Für den Anlagenabnutzungsgrad ist die Durchschnittsbildung nicht sinnvoll, sodass die gpaNRW anstelle des Durchschnittswertes den Jahreswert 2020 abbildet.

Bei dem **Oberbergischen Kreis** unterschreiten die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in 2020 sowie im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2020 den Richtwert. Im Jahr 2020 beträgt der Abstand zum Richtwert 0,77 Euro je qm Verkehrsfläche. Bezogen auf die Fläche von 1,3 Mio. qm sind dies rund eine Mio. Euro. Die Reinvestitionsquote bleibt ebenfalls hinter der für den Werterhalt notwendigen Höhe zurück. Die Altersstruktur der Kreisstraßen ist nicht mehr ausgeglichen. Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt eine zunehmende Verschiebung hin zu bilanziell abgenutzten Straßen.

Die gpaNRW analysiert die einzelnen Einflussfaktoren nachfolgend näher.

### 8.3.4.1 Alter und Zustand

- ➔ Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt eine nicht mehr ausgeglichene Altersstruktur der Kreisstraßen. Die Verteilung der Zustandsklassen stimmt hiermit überein. Bei rund 23 Prozent der Fläche sind mittelfristig aufgrund der Einstufung des Zustands nachhaltige Erhaltungsmaßnahmen angezeigt.

*Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.*

Der **Oberbergische Kreis** hat sich für eine lange Gesamtnutzungsdauer der Kreisstraßen entschieden. Unabhängig davon, ob sich die Kreisstraßen außerhalb oder innerhalb der Ortsdurchfahrten befinden, beträgt die Gesamtnutzungsdauer 50 Jahre. Eine lange Gesamtnutzungsdauer streckt die Abschreibungen auf einen längeren Zeitraum. Dies führt zu einer geringeren Haushaltsbelastung durch Abschreibungen. Der Nebeneffekt ist, dass für einen bilanziellen Werterhalt scheinbar geringere Reinvestitionen erforderlich sind. Dagegen bedarf es zielgerichteter Erhaltungsmaßnahmen, damit die Straßen die bilanzielle Nutzungsdauer erreichen.

Die Restnutzungsdauer gewichtet nach der Fläche beträgt bei den Kreisstraßen im Oberbergischen Kreis in 2020 noch 20,25 Jahre. Eine Unterscheidung der Restnutzungsdauer nach den Kreisstraßen innerhalb und außerhalb der Ortsdurchfahrten konnte der Oberbergische Kreis nicht vornehmen.

Neben dem Anlagenabnutzungsgrad von 59,5 Prozent ermöglichen regelmäßige Zustandserfassungen die Einordnung des Straßenzustands. Der Oberbergische Kreis nimmt diese Zustandserfassungen in Eigenregie vor. Dazu werden alle Kreisstraßen jährlich befahren, der Straßenzustand begutachtet und anschließend benotet.

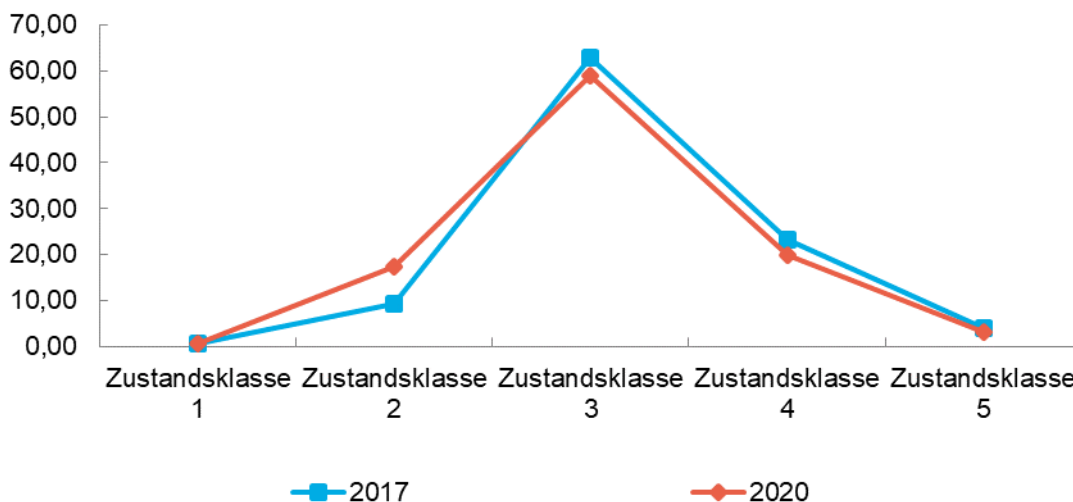
Dabei orientiert sich der Kreis bei den Einstufungen an der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen (FGSV). Hierbei ergeben sich die nachfolgend dargestellten Zustandsklassen.

#### Zustandsklassen

Zustandsklasse	Zustand	Zustandswert
1	sehr guter Zustand	0 bis 1,5
2	guter Zustand	1,5 bis 2,5
3	mittlerer Zustand	2,5 bis 3,5
4	schlechter Zustand	3,5 bis 4,5
5	sehr schlechter Zustand	ab 4,5

Für die Jahre 2017 bis 2020 liegen die Ergebnisse der Zustandserfassungen flächenbasiert vor. Die gpaNRW bildet zu Zwecken der Übersichtlichkeit die Jahre 2017 und 2020 ab. Hieraus ergibt sich die nachfolgend dargestellte prozentuale Verteilung der Zustandsklassen.

### Verteilung der Zustandsklassen Oberbergischer Kreis in Prozent 2017 und 2020



Im Jahr 2020 befindet sich mit 77,0 Prozent ein großer Teil der Fläche der Kreisstraßen in den Zustandsklassen 1 (sehr guter Zustand) bis 3 (mittlerer Zustand). Dagegen zeichnet sich die Notwendigkeit von Instandsetzungsmaßnahmen bei rund 23,0 Prozent der Fläche ab. Diese Flächen der Kreisstraßen wurden in die Kategorien 4 (schlechter Zustand) und 5 (sehr schlechter Zustand) einsortiert. Die Verteilung der Zustandsklassen korrespondiert mit den bilanziellen Daten.

Die Ergebnisse der Zustandserfassung 2020 zeigen bereits ein etwas positiveres Bild als im Jahr 2017. So wächst der Anteil der Verkehrsfläche in der Zustandsklasse 2 (guter Zustand) von 9,1 Prozent auf 17,3 Prozent an. Positiv dabei ist, dass sich dieser Zuwachs aus den Flächen in den Zustandsklassen 3 bis 5 nährt. Die flächengewichtete durchschnittliche Zustandsklasse verbessert sich von 3,21 auf 3,08.

Die Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten befinden sich in einem minimal besseren Zustand, als die Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten. Der flächengewichtete durchschnittliche Zustandswert innerhalb der Ortsdurchfahrten beträgt 2,95. Dagegen ist er mit 3,1 außerhalb der Ortsdurchfahrten etwas höher. Unterschiede bestehen insbesondere bei der prozentualen Verteilung in den Zustandsklassen 3 und 4.

### Flächen in den Zustandsklassen Oberbergischer Kreis in qm 2020

	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5
Kreisstraßen	7.741	223.824	762.564	255.579	41.405
Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten	3.066	38.402	151.784	25.060	4.847
Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten	4.675	185.422	610.780	230.519	36.558

Obwohl die Zustandsdaten insgesamt eine Normalverteilung zeigen, sind fast 300.000 qm der Kreisstraßen in einem schlechten oder sehr schlechten Straßenzustand. Diese Streckenabschnitte wird der Kreis vorrangig instand setzen müssen.

Die Ergebnisse der Zustandserfassungen führen nicht zu einer netzweiten Prognoserechnung zur Notwendigkeit von Erhaltungsmaßnahmen. Dagegen berücksichtigt der Oberbergische Kreis die Zustandsdaten und die Verkehrsbedeutung für die Priorisierung der Erhaltungsmaßnahmen in dem Bau- und Instandsetzungsprogramm. Für den Zeitraum 2021 bis 2024 hat der Kreis dieses Programm zuletzt aktualisiert. In dem Bau- und Instandsetzungsprogramm sind ebenfalls die Maßnahmen identifiziert, die über den Zeitraum ab 2025 hinaus umgesetzt werden sollen.

### 8.3.4.2 Unterhaltung

#### → Feststellung

Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen unterschreiten den empfohlenen Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.

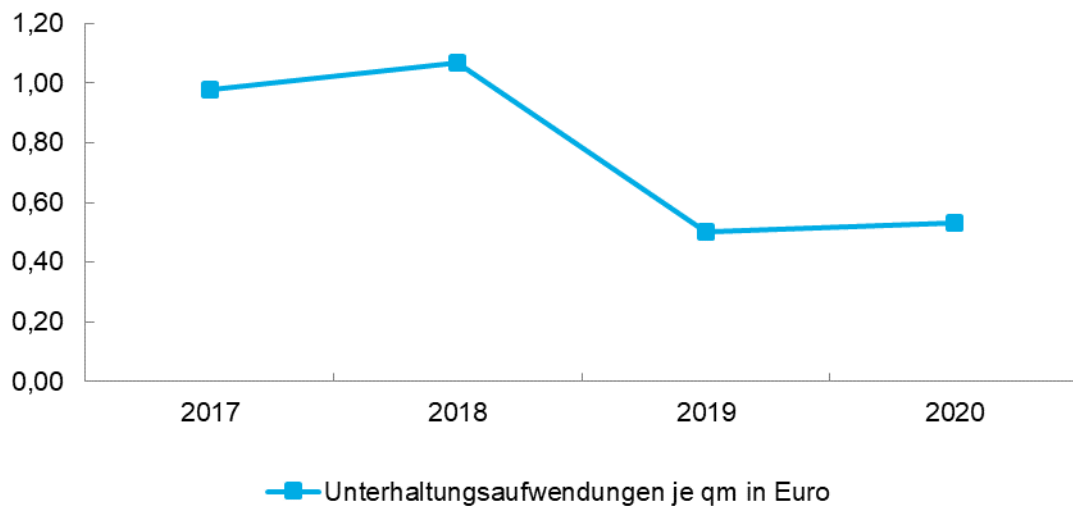
*Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen, ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.*

Für die Unterhaltung der Kreisstraßen ist im **Oberbergischen Kreis** die Abteilung 23/3 – Kreisstraßen im Amt 23 – Amt für Immobilienwirtschaft zuständig. Innerhalb der Abteilung erfolgt auch die Planung etwaiger Baumaßnahmen an den Kreisstraßen, sodass sich die Verantwortlichen für die Unterhaltung und den Bau der Kreisstraßen eng abstimmen.

Die betriebliche Unterhaltung und Instandhaltung hat der Oberbergische Kreis an den Landesbetrieb Straßen.NRW übergeben. In dem öffentlich-rechtlichen Vertrag ist unter anderem auch geregelt, dass Straßen.NRW die Verkehrssicherungspflicht übernimmt.

Um Störungen der Verkehrssicherheit zu ermitteln, führt der Landesbetrieb wöchentlich die Streckenkontrollen der Kreisstraßen durch. Im Rahmen der betrieblichen Erhaltung und Instandhaltung beseitigt der Landesbetrieb die Störungen eigenständig. Instandsetzungsmaßnahmen koordiniert und beauftragt der Oberbergische Kreis separat. Ebenfalls werden Neubau- und Erneuerungsmaßnahmen von dem Kreis beauftragt.

### Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche Oberbergischer Kreis in Euro 2017 bis 2020



Die Unterhaltungsaufwendungen betragen im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2020 0,77 Euro je qm. Dabei sinken diese aufgrund geringerer Aufwendungen für Instandsetzungsmaßnahmen ab 2019. Dies steht im Zusammenhang mit dem nachfolgend beschriebenen Komponentenansatz des zweiten NKF-Weiterentwicklungsgesetz.

In dem Jahr 2020 teilen sich die Unterhaltungsaufwendungen bei dem Oberbergischen Kreis wie folgt auf:

### Unterhaltungsaufwendungen Oberbergischer Kreis in Euro 2020

	Aufwendungen in Euro	Aufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro
Personalaufwendungen inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag im Verwaltungsbereich	140.500	0,11
Erhaltungsaufwendungen	549.542	0,42
davon Aufwendungen für die betriebliche Erhaltung und Instandhaltung	291.667	0,22
davon Instandsetzungsaufwendungen	257.875	0,20
<b>Unterhaltungsaufwendungen</b>	<b>690.042</b>	<b>0,53</b>

Der Oberbergische Kreis setzt ungefähr zu gleichen Teilen Aufwendungen für die betriebliche Erhaltung und Instandhaltung sowie die Instandsetzung ein. Diese Verteilung der Aufwendungen stellt sich im Vergleich als typisch bei den Kreisen dar. Seit 2019 fallen die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche etwas geringer aus. Dies liegt vor allem daran, dass der Oberbergische Kreis geringere Aufwendungen für die Instandsetzungsmaßnahmen Dritter leistet. Die Aufwendungen für die betriebliche Unterhaltung und Instandhaltung bleiben dagegen mit durchschnittlich 270.000 Euro auf einem annähernd gleichen Niveau.

Insgesamt hat der Oberbergische Kreis in den Jahren 2017 bis 2020 46.763 qm der Verkehrsfläche instand gesetzt. Gemessen an den rund 1,3 Mio. qm Verkehrsfläche entspricht dies einem Anteil von insgesamt 3,6 Prozent in den vier Jahren. Die Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen unterstellt bei der Erhaltungsstrategie „Instandsetzung“ zwei Instandsetzungsmaßnahmen im Lebenszyklus der Verkehrsfläche. Da der Oberbergische Kreis für die Kreisstraßen eine Nutzungsdauer von 50 Jahren festgelegt hat, wäre dem folgend durchschnittlich ein Flächenanteil von vier Prozent der Verkehrsfläche pro Jahr instand zu setzen.

Mit dem zweiten Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen und weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften (2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – 2. NKFVG NRW) ist das Wirklichkeitsprinzip eingeführt worden. Dies kann über den Komponentenansatz realisiert werden. Der Komponentenansatz ermöglicht es, im Anlagevermögen die Verkehrsflächen in Unterbau und Deckschicht zu trennen.

Der Oberbergische Kreis wendet den Komponentenansatz an, wenn die Instandsetzungsmaßnahmen den Oberbau bestehender Anlagegüter betreffen. In diesen Fällen teilt der Kreis die bestehenden Anlagegüter in den Oberbau und den Unterbau auf. Die entsprechenden Positionen der Schlussabrechnung ordnet der Kreis den jeweiligen Anlagegütern zu. Die Anwendung des Komponentenansatzes bewirkt dann, dass die Erneuerungen der Fahrbahndecken nicht mehr konsumtiv, sondern investiv gebucht werden.

Die gpaNRW bildet daher den Finanzmitteleinsatz ab, um die Zuordnungen der Instandsetzungsmaßnahmen zu den Unterhaltungsaufwendungen und Reinvestitionen zu berücksichtigen.

#### Finanzmitteleinsatz Oberbergischer Kreis in Euro 2020

	Aufwendungen und Auszahlungen in Euro	Aufwendungen und Auszahlungen je qm Verkehrsfläche in Euro	Anteil an dem Finanzmitteleinsatz in Prozent
Unterhaltungsaufwendungen	690.041	0,53	19,79
Reinvestitionen	2.796.264	2,17	80,21
<b>Finanzmitteleinsatz</b>	<b>3.486.305</b>	<b>2,70</b>	<b>100</b>

Für den Finanzmitteleinsatz liegen aktuell keine Richtwerte vor. Eine werterhaltende Reinvestitionsstätigkeit setzt voraus, dass mindestens in Höhe der Abschreibungen reinvestiert wird. Bei dem Oberbergischen Kreis betragen die Abschreibungen im Jahr 2020 2,90 Euro je qm Verkehrsfläche. Unter Berücksichtigung der Aufwendungen von 1,30 Euro je qm Verkehrsfläche für eine auskömmliche Unterhaltung müsste der Oberbergische Kreis in 2020 einen Finanzmitteleinsatz von 4,20 Euro leisten. Dieser Bedarf berücksichtigt bei den Abschreibungen die jeweiligen Herstellungskosten zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme. Hierbei sind Preissteigerungen unberücksichtigt. Ebenso führen Preissteigerungen bei den Unterhaltungsaufwendungen zu einem erhöhten Bedarf. Die Entwicklung des Straßenzustands bildet somit die richtige Basis für die Einordnung einer auskömmlichen Unterhaltung der Verkehrsflächen.



➔ **Empfehlung**

Der Oberbergische Kreis sollte seinen Finanzmitteleinsatz weiter an der Entwicklung der Straßenzustände orientieren. Die im Vergleich zu dem Richtwert aktuell unzureichenden Unterhaltungsaufwendungen sollten erhöht werden oder zu einer erhöhten Investitionstätigkeit führen.

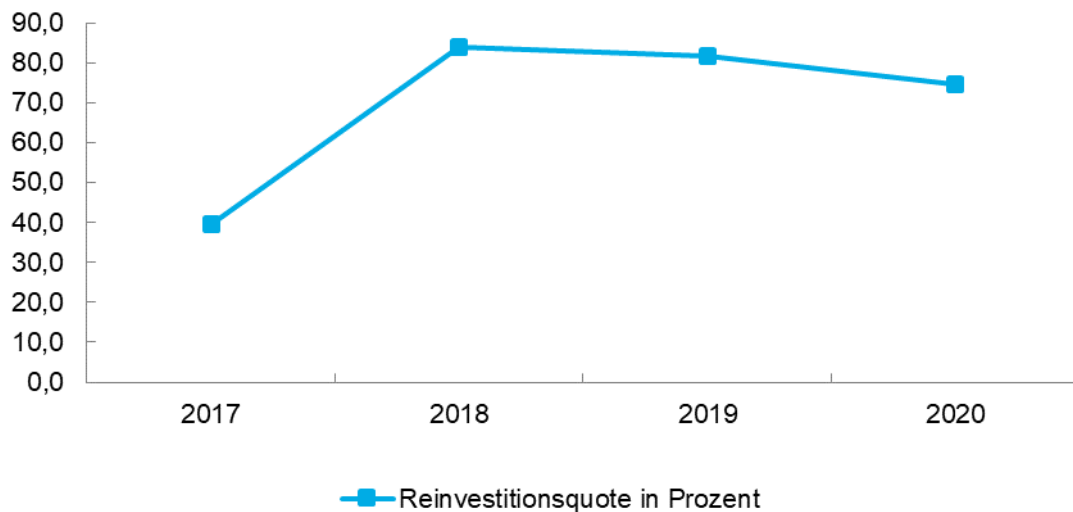
Die Reinvestitionstätigkeit des Oberbergischen Kreises beschreibt die gpaNRW nachfolgend.

**8.3.4.3 Reinvestitionen**

➔ Der Oberbergische Kreis reinvestiert seit 2018 deutlich stärker in die Kreisstraßen. Das Bau- und Instandsetzungsprogramm lässt eine weitere Erhöhung der Investitionstätigkeit erwarten, die jedoch aufgrund der aktuellen Zustandsbewertung für einen Werterhalt auch notwendig ist.

*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.*

**Reinvestitionsquote Oberbergischer Kreis in Prozent 2017 bis 2020**



Seit dem Jahr 2018 hat der **Oberbergische Kreis** die Reinvestitionsquote deutlich erhöhen können. Dabei steht zumindest ab 2019 die erhöhte Investitionstätigkeit in einem Zusammenhang mit den Änderungen aus dem zweiten NKF-Weiterentwicklungsgesetz. In dem gleichen Zuge sinken die Instandsetzungsaufwendungen.

In dem Zeitraum 2017 bis 2020 beträgt die durchschnittliche Reinvestitionsquote rund 70 Prozent. Damit reinvestiert der Kreis in diesem Zeitraum im Durchschnitt rund 2,6 Mio. Euro pro Jahr. In dem gleichen Zeitraum betragen die Abschreibungen rund 3,7 Mio. Euro pro Jahr.

Mit der bisherigen Investitionstätigkeit konnte der Oberbergische Kreis in den Jahren 2017 bis 2020 Erneuerungs- sowie Um- und Ausbaumaßnahmen an 112.057 qm der Verkehrsfläche

durchführen. Hierfür reinvestiert der Kreis in diesem Zeitraum insgesamt 10,3 Mio. Euro. Damit erfordert jeder Quadratmeter einer Erneuerungsmaßnahme im Durchschnitt einen finanziellen Einsatz von 92 Euro. Gemessen an der Verkehrsfläche beträgt der Anteil der erneuerten Fläche im Jahresdurchschnitt 2,18 Prozent. Ausgehend von der Nutzungsdauer von 50 Jahren wird der Kreis der rechtzeitigen Reinvestitionstätigkeit aus Perspektive der Verkehrsfläche demnach gerecht.

Da die Reinvestitionstätigkeit den durch die Abschreibungen abgebildeten Werteverzehr nicht erreicht, findet der in dem Kapitel 8.3.3.2 beschriebene Vermögensrückgang statt. Der Kreis refinanziert über die Kreisumlage die Abschreibungen. Insofern sollte ein gesteigertes Interesse an dem substanziellen Vermögenserhalt bestehen. Diesen plant der Oberbergische Kreis in dem aktuellen Bau- und Instandsetzungsprogramm 2021 bis 2024. In dem Programm sind Instandsetzungsmaßnahmen von rund einer Mio. Euro, investive Instandsetzungsmaßnahmen von 2,5 Mio. Euro und Baumaßnahmen von 16,6 Mio. Euro geplant. Den investiven Maßnahmen von 19,1 Mio. Euro stehen Abschreibungen von rund 15 Mio. Euro gegenüber. Auch Maßnahmen, die über den Zeitraum 2025 notwendig werden, hat der Oberbergische Kreis bereits definiert.

Mit Blick auf die momentanen Zustandsdaten, die geringen Unterhaltungsaufwendungen und die bisherigen Reinvestitionen ist der erhöhte Reinvestitionsbedarf gerechtfertigt. Die rund 23,0 Prozent der Verkehrsfläche in einem schlechten oder sehr schlechten Zustand führen zu einem kurz- bis mittelfristigen Investitionsbedarf von etwa 21,3 Mio. Euro, wenn man die oben dargestellten 92 Euro je qm für Erneuerungsmaßnahmen zugrunde legt. Aktuelle Baupreise dürften sich jedoch für grundhafte Erneuerungsmaßnahmen deutlich höher bei rund 150 bis 200 Euro je qm einpendeln. Der Oberbergische Kreis ist daher gehalten, auch mittelfristig die Investitionstätigkeit deutlich zu erhöhen.

## 8.4 Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die gpaNRW alle Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle, die nicht befestigt sind. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

### 8.4.1 Steuerung

#### → Feststellung

Der Oberbergische Kreis hat die Aufgabe der Pflege des Straßenbegleitgrüns vollständig an den Landesbetrieb Straßen.NRW übergeben. Der Kreis verfügt über rudimentäre Daten zum Straßenbegleitgrün.

*Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind. Hierzu sind geeignete Instrumente zur Erfassung der Teilflächen und deren Aufwuchs vorhanden. Für die Steuerung sollte zudem eine Kostenrechnung eingerichtet sein, die den Ressourceneinsatz für das Straßenbegleitgrün vollständig und transparent abbildet. Die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns sollte auf der Grundlage von Zielen erfolgen. Neben funktionalen Zielen (verkehrstechnische, ökologische*

*u.a.) werden insbesondere Ziele mit Finanzbezug gebildet und durch Kennzahlen messbar gemacht. Über ein Controlling sollte die Zielerreichung gesteuert werden.*

Der **Oberbergische Kreis** hat die Aufgabe der Pflege des Straßenbegleitgrüns einschließlich der Verkehrssicherungspflicht an den Landesbetrieb Straßen.NRW vergeben. Nur in speziellen Ausnahmefällen vergibt der Kreis zusätzliche Aufgaben der Pflege des Straßenbegleitgrüns direkt an Dritte. Der Kreis verfügt daher nur über rudimentäre Daten zu dem Straßenbegleitgrün im Kreisgebiet. Die von der gpaNRW für die Prüfung abgefragten Daten zum Beispiel zur Art der Bepflanzung oder den jeweils zugeordneten Pflegeaufwendungen konnte der Oberbergische Kreis nicht detailliert auswerten.

Der Kreis hat sich für das Straßenbegleitgrün das Ziel gesetzt, dieses möglichst wirtschaftlich zu gestalten und zu pflegen. Es erfolgt auf dem Straßenbegleitgrün der Kreisstraßen keine gärtnerische Pflege, sondern nur eine Minimalpflege, die vorrangig die Verkehrssicherheit gewährleistet.

Für den qualitativen Standard der Pflege gelten die vertraglich definierten Leistungen. So sollen zum Beispiel Bankette zweimal jährlich gemäht werden. Gehölz ist so zu kürzen, dass das Lichtprofil frei bleibt. Rückschnitte an den Bäumen im Straßenbegleitgrün sollen ebenfalls mit dem Ziel der Verkehrssicherung erfolgen.

Ein Berichtswesen zu dem Straßenbegleitgrün ist beim Oberbergischen Kreis nicht eingerichtet.

Der Oberbergische Kreis hat nur zum Teil die (Teil-)Flächen des Straßenbegleitgrüns digital erfasst. Die Daten zu dem Straßenbegleitgrün sind in dem Geo-Datenportal Raum-Information-Oberberg als Nebenfläche der Kreisstraßen erhoben. Dabei existieren keine detaillierten Daten zum Beispiel zum Aufwuchs oder zu etwaigen Eigentumsverhältnissen. Für die Bäume im Straßenbegleitgrün führt der Kreis kein Baumkataster. Da die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns durch den Landesbetrieb Straßen.NRW übernommen wird, genügt dem Oberbergischen Kreis nach eigener Auffassung diese rudimentäre Datenlage. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Oberbergische Kreis keine Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns nach gestalterischen Aspekten anstrebt.

#### → **Empfehlung**

Für eine Anpassung der Strukturen und eine gestalterische Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns müsste der Oberbergische Kreis zunächst seine Datenlage verbessern.

Eine Kostenrechnung hat der Kreis für das Straßenbegleitgrün nicht aufgebaut. Da die Aufgaben der Pflege des Straßenbegleitgrüns von Straßen.NRW übernommen werden, ist eine Kostenrechnung entbehrlich.

### 8.4.2 Strukturen

→ Der Oberbergische Kreis stellt einwohnerbezogen vergleichsweise wenig Fläche Straßenbegleitgrün zur Verfügung. Dies wirkt sich entlastend auf die Unterhaltungsaufwendungen aus.

Die Strukturen des Straßenbegleitgrüns können begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

### Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün 2020

Kennzahlen	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	5,16	0,90	2,66	6,58	10,70	17,30	26

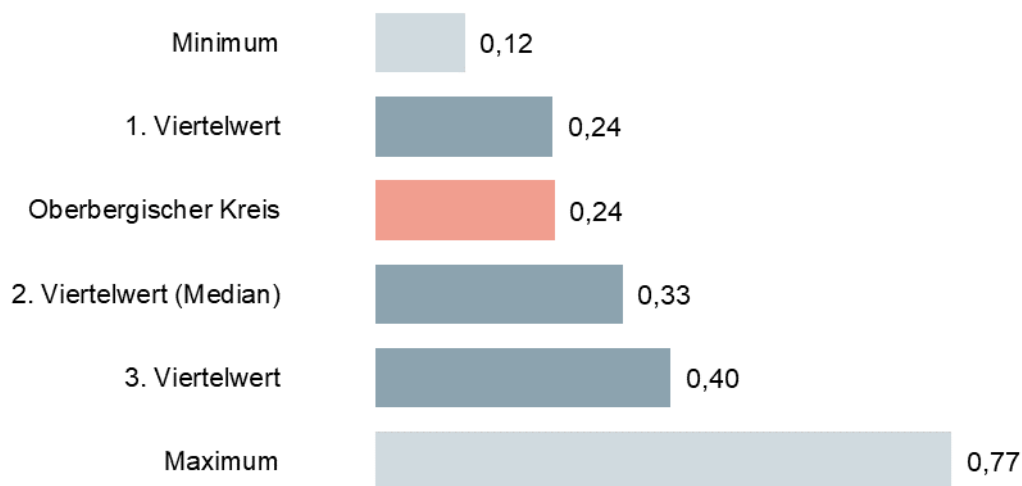
Die Fläche des Straßenbegleitgrüns im Oberbergischen Kreis von 1.403.367 qm ist einwohnerbezogen vergleichsweise niedrig. Dies geht einher mit der vergleichsweise geringen Verkehrsfläche je Einwohner und der durchschnittlichen Bevölkerungsdichte. Besondere strukturelle Merkmale lassen sich nicht feststellen.

#### 8.4.3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

- ➔ Der Oberbergische Kreis gehört zu den 25 Prozent der Kreise mit den geringsten Aufwendungen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns. Der Kreis verfügt jedoch nicht über detaillierte Informationen zu der Grünpflege.

*Ein Kreis sollte die Pflege und Erhaltung des Straßenbegleitgrüns wirtschaftlich gestalten. Hierzu nutzt er Steuerungsinstrumente, um die Wirtschaftlichkeit hinsichtlich Flächen, deren Gestaltung und Pflege sowie die Leistungserbringung zu analysieren und zu bewerten. Orientiert an den notwendigen funktionalen Zielsetzungen und unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten setzt ein Kreis entsprechend angemessene Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün ein.*

#### Aufwendungen Straßenbegleitgrün Oberbergischer Kreis je qm in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 24 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Pflege des Straßenbegleitgrüns kann der **Oberbergische Kreis** vergleichsweise kostengünstig realisieren. In dem Jahr 2020 betragen die Aufwendungen 336.384 Euro. Dadurch, dass die Aufgabenerledigung vollständig vergeben ist, sind in den Aufwendungen auch alle Kosten, wie zum Beispiel Personal-, Sach-, Gemeinkosten und Abschreibungen enthalten.

Aufgrund der Vergabe an Straßen.NRW setzt der Kreis kein eigenes Personal zur Steuerung und Verwaltung der Unterhaltungsleistungen ein. Die Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern sowie Straßen.NRW bei Beschwerden oder Anregungen, sowie die eventuelle Beauftragung Dritter umfasst einen äußerst geringen Anteil der Arbeitszeit in dem Amt für Immobilienwirtschaft.

Über detailliertere Daten zu der Grünpflege, wie z. B. die unterschiedlichen Vegetationsflächen, sowie den damit verbundenen Pflegeaufwendungen verfügt der Oberbergische Kreis nicht. Steuerungspotenziale zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit kann der Kreis damit zwar nicht ermitteln. Die Positionierung lässt wesentliche wirtschaftliche Potenziale jedoch auch nicht erwarten.

Das Straßenbegleitgrün hat jedoch nicht nur eine direkte wirtschaftliche Bedeutung, sondern auch eine Relevanz für das Klima und die Umwelt. Aus der rein wirtschaftlichen Sichtweise erzeugt eine an derartigen Aspekten ausgerichtete Gestaltung des Straßenbegleitgrüns erfahrungsgemäß einen höheren Pflegeaufwand. Der Oberbergische Kreis könnte in einer Gesamtstrategie diese Aspekte berücksichtigen.

## 8.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 – Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Verkehrsflächen</b>					
F1	Der Oberbergische Kreis hat die Daten zu den Verkehrsflächen sind in verschiedenen Tabellen, Dokumenten, Plänen und im kreiseigenen Geo-Informationssystem abgelegt. Eine Straßendatenbank setzt der Kreis nicht ein.	321	E1	Der Oberbergische Kreis sollte die eigenen Daten in den Tabellen und Dokumenten, sowie die Informationen der Straßendatenbank des Landesbetriebs Straßen.NRW möglichst zusammenführen. Alternativ sollte der Kreis eine andere geeignete Straßendatenbank einsetzen.	322
F2	Dem Oberbergischen Kreis sind die vollständigen, tatsächlichen Kosten für die Erhaltung der Verkehrsflächen im Rahmen der überörtlichen Prüfung transparent geworden. Die für die Erhaltungsmaßnahmen aufgewendeten Kosten erhebt und analysiert der Kreis bisher nicht regelmäßig.	323	E2	Der Oberbergische Kreis sollte die Kosten für die Erhaltung der Verkehrsflächen regelmäßig erheben und auswerten.	324
F3	Der Oberbergische Kreis setzt sich das strategische Ziel, die Infrastruktur zu verbessern. Dazu definiert er in dem Handlungsfeld Kreisstraßen entsprechende operative Ziele. Der Kreis kann derzeit nicht mithilfe von Kennzahlen messen, ob er diese Ziele erreicht.	324	E3	Der Oberbergische Kreis sollte die Ziele mit messbaren Kennzahlen konkretisieren. Dann könnte der Kreis den Ressourceneinsatz hierüber besser aussteuern.	325
F4	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen unterschreiten den empfohlenen Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.	334	E4	Der Oberbergische Kreis sollte seinen Finanzmitteleinsatz weiter an der Entwicklung der Straßenzustände orientieren. Die im Vergleich zu dem Richtwert aktuell unzureichenden Unterhaltungsaufwendungen sollten erhöht werden oder zu einer erhöhten Investitionstätigkeit führen.	337
<b>Straßenbegleitgrün</b>					
F5	Der Oberbergische Kreis hat die Aufgabe der Pflege des Straßenbegleitgrüns vollständig an den Landesbetrieb Straßen.NRW übergeben. Der Kreis verfügt über rudimentäre Daten zum Straßenbegleitgrün.	338	E5	Für eine Anpassung der Strukturen und eine gestalterische Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns müsste der Oberbergische Kreis zunächst seine Datenlage verbessern.	339

**Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2020**

Kennzahlen	Oberbergischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	59,50	37,78	46,52	55,34	65,77	80,16	20
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,53	0,22	0,53	0,68	1,07	1,57	29
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	0,77	0,36	0,53	0,81	1,12	1,50	24
Reinvestitionsquote in Prozent	74,65	13,65	39,80	77,94	103	168	30
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	69,98	20,53	42,76	54,40	69,69	191	27

## ➔ Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

**DE-e** [Poststelle@gpanrw.de-mail.de](mailto:Poststelle@gpanrw.de-mail.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)