

Jahresbericht 2016

der Revision des Kreises Borken

Herausgeber: Kreis Borken
Revision
Burloer Str. 93
46325 Borken

Kontakt: Doris Gausling
Zimmer: 2448 (Etag 4 B)
Telefon: 02861 / 82 - 2448
E-Mail: d.gausling@kreis-borken.de

Borken, Januar 2017

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
1 Jahresabschlussprüfung 2015	6
2 Gesamtabchlussprüfung 2014	7
3 Prüfung der Zahlungsabwicklung beim Kreis Borken	8
3.1 Unvermutete Prüfung der Zahlungsabwicklung	8
3.2 Unvermutete Prüfung der Barkassen.....	9
4 Prüfung von Vergaben	11
4.1 Entwicklung der Vergabeprüfungen von 2014 bis 2016	11
4.2 Vergabeprüfungen in 2016.....	13
4.3 Beratung durch die Revision	21
5 Prüfungen und Testate im SGB II-Bereich	23
5.1 Jahresschlussrechnung 2015 mit dem Bund	24
5.2 Testate für 2015	25
5.3 Prüfungen in den örtlichen Jobcentern in 2016	25
5.4 Ausblick	29
6 Prüfungen und Testate zum 4. Kapitel des SGB XII	30
6.1 Entwicklung der Fallzahlen 2011 - 2016	30
6.2 Testat gegenüber dem Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW	32
6.3 Untertestat gegenüber dem Landschaftsverband Westfalen-Lippe	34
6.4 Umsetzung der Empfehlungen und Vereinbarungen aus 2015	34
6.5 Ausblick	34
7 Fach- und Produktprüfungen	35
7.1 Produktübergreifend: Vertragsmanagement.....	35
7.2 Produkt 01.01.01 Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen	39
7.3 Produkt 01.03.01 Ausbildungsförderung.....	42
7.4 Produkt 02.03.02 Familienunterstützende Hilfen	44
7.5 Produkt 02.03.03 Hilfen außerhalb der Familie	48
7.6 Produkt 07.01.03 Zulassungsstelle	49
7.7 Produkt 12.01.01 Gebäudebewirtschaftung.....	51
7.8 Produkt 12.01.02 Verkehrswegebewirtschaftung	54
7.9 Umsetzung der Empfehlungen und Vereinbarungen aus 2015.....	58
8 Begleitende Prüfungen	63
8.1 kult – Kultur und lebendige Tradition	63
8.2 Regio.Velo.....	68
8.3 Ziel2-Projekt Erlebnis NRW	71
8.4 Fachverfahren	73
8.5 Dienst- und Geschäftsanweisungen	75
8.6 Korruptionsprävention	76
8.7 Abwicklung von Eigenschäden	76

9 Prüfungen für Dritte sowie von Beteiligungen des Kreises	77
9.1 Wasser- und Bodenverbände	77
9.2 Jahresrechnungen 2015 von Vereinen und Stiftungen.....	77
9.3 Maßnahmen und Projekte Dritter	80
Schlussbemerkung.....	82

Vorwort

Die Revision des Kreises Borken nimmt die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung wahr. Ihr obliegen die in § 53 Abs. 1 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) i.V.m. § 103 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gesetzlich definierten Pflichtaufgaben. Daneben ist die Revision aufgrund besonderer Regelungen im Sozialbereich zu weiteren Prüfungen verpflichtet. Zudem hat der Kreistag der Revision gem. § 103 Abs. 2 GO NRW i.V.m. der Rechnungsprüfungsordnung des Kreises Borken i.d.F. vom 24.09.2015 weitere Aufgaben übertragen.

Prägend für das Jahr 2016 war die Reform des Vergaberechts oberhalb der Schwellenwerte. Die ersten Erfahrungen mit dem neuen Vergaberecht lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass die Struktur weiterhin sehr komplex ist und es inhaltlich mehr Gestaltungsmöglichkeiten und Flexibilisierungen gibt. Wir hoffen nach wie vor darauf, dass dauerhaft alle EU-Verfahrensregeln in einer Rechtsgrundlage zusammengefasst und die maßgeblichen Regelungsbereiche im Unterschwellenrecht angeglichen werden.

Die Revision richtet ihre Prüfungs- und Beratungstätigkeit darauf aus, die Verwaltung bei der zunehmend komplexer werdenden Aufgabenerfüllung wirksam zu unterstützen. Neben den Pflichtprüfungen konnte die Revision wieder Prüfungen im Hause durchführen. Die Schwerpunkte der nachgehenden Prüfung lagen in der kostenintensiven Sozial- und Jugendhilfe sowie den Baumaßnahmen der Kreisverwaltung.

Dem Leitbild einer modernen und effektiven Rechnungsprüfung entsprechend hat die Revision den Ansatz der begleitenden Prüfung und Beratung mit wichtigen Impulsen für eine wirtschaftliche und rechtssichere Aufgabenerfüllung weiter ausgebaut. Die baubegleitenden Prüfungen des kult, des Regio.Velo und des Ziel2-Projektes Erlebnis NRW wurden fortgeführt bzw. abgeschlossen. Zudem begleitete die Revision die Ausschreibung eines Kassensystems für das kult. Die Einbindung der Revision bei der Einrichtung von Schnittstellen zur Finanzsoftware hat sich etabliert.

Zur Identifizierung relevanter Prüfthemen im Hause hat die Revision innerhalb von zwei Jahren alle Produkte des Kreishaushalts systematisch auf Chancen und Risiken betrachtet. In 2016 konnte diese Analyse abgeschlossen werden, so dass nun eine umfassende Grundlage für die Prüfungsplanung der nächsten Jahre vorliegt.

Mit dem vorliegenden Jahresbericht informiert die Revision des Kreises Borken über die wesentlichen Prüfungen in 2016. Zudem gibt der Bericht Auskunft über die Umsetzung von Empfehlungen und Vereinbarungen, die im Rahmen der Fach- und Produktprüfungen in 2015 getroffen wurden.

Doris Gausling
Leiterin der Revision

1 Jahresabschlussprüfung 2015

Gem. § 53 Abs. 1 Kreisordnung NRW (KrO NRW) gelten für die Haushalts- und Wirtschaftsführung die Vorschriften des 8. bis 12. Teils der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) und die dazu erlassenen Rechtsvorschriften entsprechend. Die Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts obliegt gem. § 101 Abs. 1 Satz 1 GO NRW dem Rechnungsprüfungsausschuss. Zur Durchführung der Prüfung bedient sich der Rechnungsprüfungsausschuss gem. § 101 Abs. 8 GO NRW der Revision des Kreises Borken als örtliche Rechnungsprüfung.

Der Jahresabschluss und der Lagebericht sind dahin gehend zu prüfen, ob sie unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage des Kreises Borken vermitteln und ob die gesetzlichen Vorschriften, die sie ergänzenden Satzungen sowie die sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen beachtet worden sind.

Die Revision des Kreises prüfte den Jahresabschluss 2015 von Mitte März bis Juni 2016 teilweise begleitend sowie abschließend. Die Ergebnisse der Prüfung wurden in dem Prüfungsbericht vom 03.08.2015 zusammengefasst. Die Revision erteilte dem Jahresabschluss 2015 des Kreises und dem Lagebericht einen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk. Der Rechnungsprüfungsausschuss schloss sich in seiner Sitzung am 01.09.2016 den von der Revision festgestellten Ergebnissen über die Prüfung des Jahresabschlusses 2015 des Kreises Borken und der Erteilung des uneingeschränkten Bestätigungsvermerkes an und übernahm die Feststellungen als eigenes Prüfungsergebnis. Über die vorgenommenen Änderungen und Ergänzungen im Anhang und Lagebericht wurde berichtet (Sitzungsvorlage Nr. 0157/2016).

Auf Empfehlung des Rechnungsprüfungsausschusses stellte der Kreistag gem. § 96 Abs. 1 GO NRW in seiner Sitzung am 22.09.2016 den Jahresabschluss 2015 fest und erteilte dem Landrat Entlastung. Zudem beschloss der Kreistag, dass der Jahresüberschuss für das Haushaltsjahr 2015 in Höhe von 6.742.799,79 Euro der Ausgleichsrücklage zugeführt wird (Sitzungsvorlage Nr. 0180/2016).

Der Kreis Borken nimmt für 13 der kreisangehörigen Städte und Gemeinden die Aufgaben der Jugendhilfe wahr und erhebt hierfür eine Jugendamtsumlage gem. § 56 Abs. 5 KrO NRW. Auf Empfehlung des Rechnungsprüfungsausschusses beschloss der Kreistag in seiner Sitzung am 22.09.2015, die Überdeckung aus der Abrechnung der Jugendamtsumlage 2015 in Höhe von 348.011,29 Euro an die Städte und Gemeinden ohne eigenes Jugendamt auszusahlen. Die Abrechnungsbeträge sind zum 30.06.2017 fällig.

2 Gesamtabchlussprüfung 2014

Der Kreis Borken hat ergänzend zu den Jahresabschlüssen gem. § 116 Abs. 1 GO NRW in jedem Haushaltsjahr zum Abschlussstichtag 31.12. einen Gesamtabchluss aufzustellen. Gem. § 116 Abs. 6 GO NRW ist der Gesamtabchluss vom Rechnungsprüfungsausschuss zu prüfen. Der für Jahresabschlüsse anzuwendende § 101 Abs. 2 bis 8 GO NRW gilt entsprechend, so dass sich der Rechnungsprüfungsausschuss ebenso für die Prüfung des Gesamtabchlusses der örtlichen Rechnungsprüfung bedient. Grundlage für die Aufstellung der Gesamtabchlusses 2014 war die vom Kreistag am 07.03.2013 beschlossene Gesamtabchlussrichtlinie in der Fassung vom 03.07.2014. Der Konsolidierungskreis ist jährlich neu abzustimmen und zu prüfen. Für den Gesamtabchluss 2014 gehörte nur die Entsorgungs-Gesellschaft Westmünsterland mbH aufgrund des beherrschenden Einflusses des Kreises Borken und der in der Gesamtabchlussrichtlinie vorgegebenen Wesentlichkeitsbetrachtung zu den voll zu konsolidierenden Unternehmen. Die Flugplatz Stadtlohn-Vreden GmbH war zum 31.12.2013 aus dem Gesamtabchluss des Kreises Borken entkonsolidiert worden, da ihre maßgeblichen Werte nicht wesentlich im Sinne der Gesamtabchlussrichtlinie waren.

Sowohl Gesamtabchluss als auch Gesamtlagebericht sind dahin gehend zu prüfen, ob sie ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzgesamtlage des Kreises Borken unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) vermitteln und ob die gesetzlichen Vorschriften und weitere rechtliche Bestimmungen beachtet worden sind. Wesentliche Inhalte der Prüfung eines Gesamtabchlusses sind die Abgrenzung des Konsolidierungskreises, der Summenabschluss, die Konsolidierungsmaßnahmen, Gesamtbilanz, Gesamtergebnisrechnung, Gesamtanhang und Gesamtlagebericht.

Die Revision des Kreises prüfte den Gesamtabchluss 2014 von September 2015 bis November 2015 teilweise begleitend und abschließend. Erforderliche Anpassungen fügte der Fachdienst Finanzen in die Entwurfsfassung des Gesamtabchlusses ein.

Die Ergebnisse der Prüfungen wurden im Prüfungsbericht vom 21.12.2015 zusammengefasst. Die Revision erteilte einen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk. Der Rechnungsprüfungsausschuss schloss sich in seiner Sitzung am 11.02.2016 den von der Revision festgestellten Ergebnissen und der Erteilung des uneingeschränkten Bestätigungsvermerke an und übernahm die Feststellungen als eigenes Prüfungsergebnis (Sitzungsvorlage Nr. 0003/2016). Auf Empfehlung des Rechnungsprüfungsausschusses bestätigte der Kreistag gem. § 116 Abs. 1 i.V.m. § 96 Abs. 1 GO NRW in seiner Sitzung am 25.02.2016 den Gesamtabchluss 2014, erteilte dem Landrat Entlastung und beschloss, den Gesamtjahresfehlbetrag für das Haushaltsjahr 2014 in Höhe von 4.915.809,66 Euro der allgemeinen Rücklage zu entnehmen (Sitzungsvorlage Nr. 0004/2016).

3 Prüfung der Zahlungsabwicklung beim Kreis Borken

Mindestens einmal jährlich ist gem. § 30 Abs. 5 Gemeindehaushaltsverordnung NRW (GemHVO NRW) die Zahlungsabwicklung unvermutet zu prüfen. Die Geschäftsanweisung des Kreises Borken für die Finanzbuchhaltung nach § 31 GemHVO in der Fassung vom 23.09.2015 und die Rechnungsprüfungsordnung des Kreises Borken vom 24.09.2015 enthalten entsprechende Regelungen.

Die Revision des Kreises Borken führte in 2016 eine unvermutete Prüfung der Zahlungsabwicklung durch. Zudem wurden in 2016 alle Barkassen des Kreises Borken geprüft und die Einführung eines elektronischen Werteverzeichnisses im Fachdienst Finanzen begleitet.

3.1 Unvermutete Prüfung der Zahlungsabwicklung

Die unvermutete Prüfung der Zahlungsabwicklung im Fachdienst Finanzen erfolgte am 31.08.2016. Neben dem aktuellen Kassenbestand wurden Aspekte wie Liquiditätsplanung, Anlage von Geldern, Entwicklung der Verbindlichkeiten und aktuelle Entwicklungen betrachtet.

Der Kassen-Sollbestand und der Kassen-Istbestand stimmten mit 13.850.543,19 Euro überein.

Dem Kämmerer obliegt nach § 31 Abs. 4, S. 3 GemHVO NRW in Verbindung mit Ziff. 5.3 der Geschäftsanweisung für die Finanzbuchhaltung des Kreises Borken die Aufsicht und Kontrolle über Buchführung und Zahlungsabwicklung. Der Prüfer konnte sich anhand der Dokumentation vor Ort überzeugen, dass der Kämmerer im Rahmen seiner Aufsichtspflicht eine Stichprobenprüfung von Auszahlungen vornimmt.

Zur Gewährleistung der Zahlungsfähigkeit führt der Fachdienst Finanzen ergänzend zur mittelfristigen Finanzplanung eine kontinuierliche Liquiditätsplanung durch. Die Liquiditätsplanung bildet auch die Grundlage für den Zeitpunkt der Anlage von Termingeldern und für den Anlagezeitraum. Kurzfristig oder langfristig nicht benötigte liquide Mittel werden bei Banken und Sparkassen als Termingelder angelegt. Bei der Anlageentscheidung spielt neben der Rendite die Sicherheit (z.B. Einlagensicherungsfonds, Situation der Geldinstitute) eine wesentliche Rolle.

Seit einigen Jahren tätigt der Fachdienst Finanzen keine langfristigen Festgelder mehr. Vor dem Hintergrund des anhaltenden niedrigen Zinsniveaus und der umfangreichen Zahlungsverpflichtungen des Kreises in den nächsten Jahren ist dieses Vorgehen aus Sicht der Revision sinnvoll.

Hinsichtlich der Verbindlichkeiten ist der Fachdienst Finanzen bestrebt, Sondertilgungsmöglichkeiten in voller Höhe auszuschöpfen und so den Schuldenstand des Kreises zu reduzieren.

Seit 2016 hat der Fachdienst Finanzen für die Bereiche Kapitalanlagen und Zins- und Schuldenmanagement ein quartalsweises Berichtswesen eingerichtet. Diese Vorgehensweise entspricht den Regelungen der im September 2015 verabschiedeten Richtlinien des Kreises für Kapitalanlagen sowie Zins- und Schuldenmanagement.

Der strukturierte Quartalsbericht zu liquiden Mitteln und Kapitalanlagen geht in angemessenem Umfang auf die Entwicklungen der Bestände von Giro- und Termingeldkonten, die Entwicklung des kvw-Versorgungsfonds, die RWE-Aktien sowie die Liquiditätsplanung ein und gibt einen guten Überblick über den aktuellen Stand. Neben der Erläuterung der Entwicklung zum Berichtsstichtag werden Hintergrundinformationen zu einzelnen Punkten gegeben und ein Ausblick vorgenommen. Die Anlageziele Absicherung der Anlagen sowie die Erwirtschaftung vergleichsweise hoher Renditen in einem schwierigen Marktumfeld wurden aus Sicht der Revision erreicht.

Bezogen auf das Zins- und Schuldenmanagement wurde ebenso ein strukturierter Quartalsbericht vorgelegt. Der Bericht geht angemessen auf die Entwicklung des Schuldenstandes ein und beleuchtet deren Ursachen. Perspektivisch wird die Entwicklung des Schuldenstandes bis zum Jahr 2025 dargestellt. Im Ergebnis wird die Schuldenlast in den kommenden Jahren weiter sinken.

3.2 Unvermutete Prüfung der Barkassen

Die Prüfung der Barkassen des Kreises erfolgte im August und September 2016. Geprüft wurde der Bestand der Barkassen, die Zweckmäßigkeit des aktuellen Vorgehens (Bestandszählungen, Abrechnungen, Kontrollen), die Vollständigkeit und Dokumentation der Ein- und Auszahlungen, der Abrechnungsturnus der Barkassen unter Berücksichtigung von Höchstbeträgen, Existenz und Inhalt einer facheinheitsspezifischen schriftlichen Verfahrensregelung sowie die Angemessenheit und Durchführung von Kontrollen auf Facheinheitsebene.

Die Prüfung der Barkassen erfolgte in einem zweistufigen Verfahren. Neben der Bestandskontrolle (Soll/Ist-Abgleich) wurden im Rahmen strukturierter Interviews die Bewirtschaftung und das Interne Kontrollsystem untersucht.

Im Ergebnis war – bis auf einen Fall – die Bestandskontrolle positiv: Soll- und Istbestand stimmten überein. In dem abweichenden Fall lag die Ursache für die Differenz in einer fehlenden Sollstellung, die nachgeholt wurde.

Sämtliche Barkassen des Kreises Borken werden aus Sicht der Revision zweckmäßig geführt. Abrechnungen erfolgen regelmäßig. Die Buchungssystematik konnte bei allen Barkassen gut nachvollzogen werden.

Neben der Regelung in der Geschäftsanweisung für die Finanzbuchhaltung nach § 31 GemHVO NRW und der generellen Verfahrensregelung für die Barkassen war den

Facheinheiten bisher keine konkretisierende Verfahrensregelung für die jeweilige Barkasse vorgegeben. Dies betraf vor allem die Regelung von Verantwortlichkeiten (Bestandszählung, Abrechnung, Kontrollen), Vertretungsregelungen, Höchst- und Mindestbestand der Barkassen, Turnus von Bestandszählungen und Abrechnungen, Kontrollen von Beständen und Abrechnungen sowie die Dokumentationspflichten.

Bei der Kontrolle der Abrechnungen wurden die IKS-Prinzipien Vier-Augen-Prinzip und Funktionstrennung beachtet und deren Durchführung grundsätzlich angemessen dokumentiert. In einigen wenigen Bereichen erfolgte jedoch keine Bestandskontrolle durch die Kontrollinstanz.

Neben der Prüfung der Barkassen wurden auch die Regelungen zu Barkassen in der Geschäftsanweisung für die Finanzbuchhaltung nach § 31 GemHVO NRW und die Verfahrensregelung für die Barkassen analysiert. Die dort getroffenen Regelungen stimmen nicht immer mit der gelebten Praxis bei allen Barkassen überein. So finden monatliche Abrechnungen nicht grundsätzlich bei jeder Barkasse des Kreises statt. Dass der Abrechnungsturnus bei den einzelnen Barkassen variiert, erklärt sich auch aus der unterschiedlichen Funktion heraus (Ein- und/oder Auszahlungen). Zudem sind einige Regelungen nicht eindeutig. Aus Sicht der Revision sollten die Geschäftsanweisung für die Finanzbuchhaltung nach § 31 GemHVO NRW sowie die Verfahrensregelung für die Barkassen in einigen Punkten konkretisiert bzw. angepasst werden.

Die Revision hat außerdem empfohlen, in sämtlichen Facheinheiten mit Barkassen eine schriftliche Verfahrensregelung mit Mindestinhalten zu verfassen, die zwischen dem Fachdienst Finanzen und der Facheinheit abgestimmt werden soll. Insbesondere ist bei sämtlichen Barkassen neben der regelmäßigen Abrechnung auch eine Bestandskontrolle durch die Kontrollinstanz vorzunehmen.

Im Rahmen des Schlussgespräches am 26.10.2016 sicherte der Fachdienst Finanzen der Revision zu,

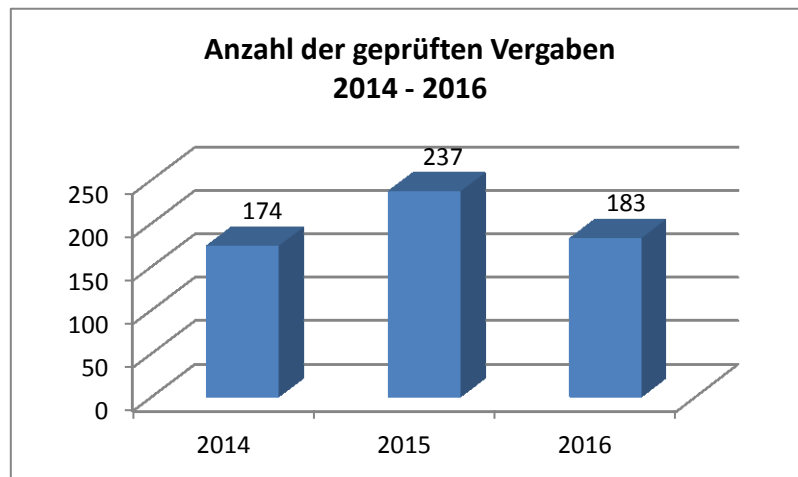
- in die Erklärung der Facheinheitsleitungen zum Jahresabschluss den Aspekt „Prüfung der Barkassen – Bestände und Abrechnungen“ mit aufzunehmen,
- die notwendigen Anpassungen in der Geschäftsanweisung für die Finanzbuchhaltung nach § 31 GemHVO NRW beim nächsten Änderungsbedarf
- vorzunehmen und die Verfahrensregelung für die Barkassen in Abstimmung mit der Revision zu überarbeiten sowie
- einen Vordruck mit den genannten Regelungsinhalten zu erarbeiten, der von den Facheinheiten mit Barkassen ausgefüllt an den Fachdienst Finanzen zu geben ist.

4 Prüfung von Vergaben

Der Revision obliegt gemäß § 103 Abs. 1 Nr. 8 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) die Prüfung von Vergaben. Nach Ziffer 2.5 der Geschäftsanweisung für die Vergabe von Aufträgen bei der Kreisverwaltung Borken von Dezember 2014 sind alle Vergaben - ausgenommen Aufträge bis 7.500 Euro - vor der Auftragserteilung der Revision zur Prüfung vorzulegen. Bei Vergaben oberhalb eines Schwellenwertes¹ (bei Liefer- und Dienstleistungsvergaben von 209.000 Euro, bei Bauvergaben von 5.225.000 Euro) ist die Revision rechtzeitig vor Beginn des Vergabeverfahrens zu informieren. Die Revision entscheidet im Einzelfall, ob das Verfahren begleitend geprüft wird. Vergaben mit einem Auftragswert von bis zu 7.500 Euro sind der Revision zur Kenntnis zu geben.

4.1 Entwicklung der Vergabeprüfungen von 2014 bis 2016

Nachfolgend wird die Entwicklung der Anzahl der geprüften Vergaben und deren finanzielles Gesamtvolumen im Zeitraum 2014 bis 2016 betrachtet.



Von den geprüften Vergaben entfallen auf die einzelnen Budgets:

Jahr	2014	2015	2016
Budget	Anzahl		
01 – Soziales	8	20	12
02 – Jugend und Familie	0	0	0
03 – Tiere und Lebensmittel	0	0	1
04 – Gesundheit	1	0	0
05 – Bildung, Schule, Kultur und Sport	36	69	40
06 – Natur und Umwelt	11	8	8
07 – Verkehr	3	5	3
08 – Bauen, Wohnen, Immissionsschutz	0	0	0
09 – Geoinformation u. Liegenschaftskataster	11	8	6
10 – Sicherheit und Ordnung	28	27	22
11 – Querschnittsfunktion, Zentrale Dienste	19	26	28
12 – Straßen, Gebäude, Grünflächen	57	73	63
13 – Tankstelle	0	1	0
Gesamt	174	237	183

¹ Oberhalb der Schwellenwerte ist EU-Recht anzuwenden und regelmäßig EU-weit auszuschreiben.

Für den gesamten Betrachtungszeitraum zeigt sich eine wellenartige Entwicklung bei den Fallzahlen. Im Vergleich 2014 zu 2016 ist die Anzahl der geprüften Vergabeverfahren um 9 Fälle oder 5,2 % gestiegen. Von 2015 zu 2016 ist die Anzahl der Vergaben stark zurückgegangen.

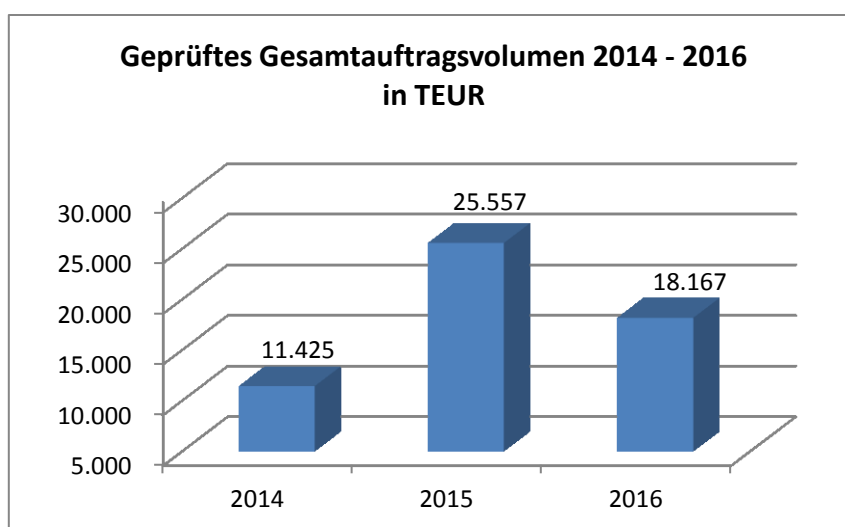
In dem Budget 11 – Querschnittsfunktionen, Zentrale Dienste ist die Anzahl der Verfahren in den Jahren 2014 bis 2016 prozentual am stärksten gestiegen (+ 9 Verfahren = + 47,4 %). Ursächlich hierfür ist die Zunahme von Beschaffungen im ADV-Bereich (+ 9 Verfahren = + 47,4 %).

In den Budgets 01 – Soziales, 05 – Bildung, Schule, Kultur und Sport und 12 – Straßen, Gebäude, Grünflächen ging die Anzahl der Vergaben nach einem Anstieg in 2015 wieder zurück, blieb jedoch oberhalb des Niveaus von 2014. Dabei ist besonders die Entwicklung der Anzahl der Vergabeverfahren im Budget 05 – Bildung, Schule, Kultur und Sport auffällig. Von 2014 zu 2015 ist eine Zunahme um 33 Vergaben (= + 91,7 %) und von 2015 zu 2016 ein Rückgang um 29 Verfahren (= - 42,0 %) zu verzeichnen. Grund für den erheblichen Anstieg in 2015 waren die vermehrten Aufträge für das „kult“ in 2015. Von den 69 Vergaben des Jahres 2015 entfallen allein 26, ohne Nachträge 19, auf das neue Kulturzentrum. Die rückläufige Entwicklung von 2015 nach 2016 ist u.a. in dem Rückgang der Vergaben für „kult“ begründet (s.a. Seite 58).

Rückläufig war die Anzahl der geprüften Vergaben in den Budgets 09 – Geoinformation und Liegenschaftskataster (- 5 Verfahren = - 45,5 %) und 10 – Sicherheit und Ordnung (- 6 Verfahren = - 21,4 %).

Die Schwerpunkte der Prüfung von Vergaben liegen weiterhin in den Budgets 05 – Bildung, Schule, Kultur und Sport sowie 12 – Straßen, Gebäude, Grünflächen.

Das geprüfte Gesamtauftragsvolumen hat sich wie folgt entwickelt:



Von dem geprüften Gesamtauftragsvolumen entfallen auf die einzelnen Budgets:

Jahr	2014	2015	2016
Budget	TEUR		
01 – Soziales	1.937	3.153	2.129
02 – Jugend und Familie	0	0	0
03 – Tiere und Lebensmittel	0	0	17
04 – Gesundheit	99	0	0
05 – Bildung, Schule, Kultur und Sport	1.627	8.328	3.528
06 – Natur und Umwelt	175	269	169
07 – Verkehr	389	1.202	1.163
08 – Bauen, Wohnen, Immissionsschutz	0	0	0
09 – Geoinformation und Liegenschaftskataster	279	321	119
10 – Sicherheit und Ordnung	1.827	2.606	1.805
11 - Querschnittsfunktion, Zentrale Dienste	552	1.346	1.588
12 – Straßen, Gebäude, Grünflächen	4.540	8.303	7.649
13 – Tankstelle	0	29	0
Gesamt	11.425	25.557	18.167

Bei der Betrachtung der Entwicklung der Gesamtauftragsvolumen ist für 2015 ein Einmaleffekte zu berücksichtigten, nämlich der Auftrag zum Betrieb der Rettungswache Südlohn (Budget 10, Volumen 1,1 Mio. Euro).

Einen nennenswerten Rückgang verzeichnet im Berichtszeitraum das Budget 09 (- 160 Tsd. Euro = - 57,3 %). Starke Ausweitungen des Auftragsvolumens in dem Betrachtungszeitraum 2014-2016 charakterisieren - neben dem Sondereffekt in 2015 beim Budget 10 - das Budget 05 (+ 1,9 Mio. Euro = + 116,8 %) und 12 (+ 3.109 TEUR = + 68,5 %). Letzteres verzeichnet auch absolut den höchsten Zuwachs gegenüber 2014 und bleibt weiterhin das Budget mit dem höchsten geprüften Auftragsvolumen.

Besonders auffällig ist auch bei der Entwicklung des Auftragsvolumens das Budget 05 – Bildung, Schule, Kultur und Sport. Von 2014 zu 2015 ist das Auftragsvolumen um 6.701 TEUR (= 411,9 %) gestiegen und hat sich von 2015 zu 2016 um 4.800 TEUR (= 57,6 %) verringert. Grund hierfür ist ebenfalls die vermehrte Bautätigkeit für das „kult“ in 2015. In dem Jahr entfielen Aufträge mit einem Gesamtwert von 6.677 TEUR (= 80,1 %, einschl. 138 TEUR Nachträge) auf das „kult“, während sich in 2016 diese Aufträge auf insgesamt 2.288 TEUR (= 64,9 %, ohne Nachträge) beliefen.

4.2 Vergabeproofungen in 2016

Prägend für das Jahr 2016 ist die Reform des Vergaberechts oberhalb der Schwellenwerte. Für Liefer- und Dienstleistungen gilt, dass die bisherige VOL/A-EG und VOF mit Wirkung zum 18.04.2016 weggefallen sind. Dafür wurden die Bestimmungen des 4. Teils des GWB² und der VgV³ inhaltlich erheblich ausgeweitet.

² Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

Die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) soll künftig den Abschnitt 1 der VOL/A ersetzen – und wird auch Regelungen für freiberufliche Leistungen enthalten. Für den Bereich der Bauleistungen wurden bisher leichte Modifizierungen bei den bisherigen Regelungen der VOB/A vorgenommen.

Das reformierte Vergaberecht führt zu folgenden wesentlichen Änderungen:

- Die Kommunikation zwischen Auftraggeber und Unternehmen soll nach Ablauf einer Übergangsfrist nur noch elektronisch abgewickelt werden.
- Ausnahmen vom Vergaberecht bei öffentlich-öffentlicher Zusammenarbeit (Inhouse-Vergaben/interkommunale Zusammenarbeit) sind jetzt gesetzlich geregelt. Für Inhouse-Vergaben ist z.B. klargestellt, dass ein Drittumsatz von bis zu 20 % bei der Tochtergesellschaft zulässig ist. Eine interkommunale Zusammenarbeit soll immer dann zulässig sein, wenn sich die Zusammenarbeit auf öffentliche Dienstleistungen bezieht und auf das Erreichen gemeinsamer Ziele ausgerichtet ist.
- Die bisherige Unterscheidung zwischen prioritären und nichtprioritären Dienstleistungen wird aufgegeben. Bestimmte soziale und andere Dienstleistungen (z.B. Eingliederungsmaßnahmen im Bereich SGB II) sind erst ab einem Schwellenwert von 750.000 Euro in EU-weiten Verfahren zu vergeben. Dabei kann der Auftraggeber grundsätzlich zwischen den verschiedenen Vergabearten frei wählen.
- Bestimmte Dienstleistungen des Katastrophenschutzes, des Zivilschutzes und der Gefahrenabwehr (wie z.B. der Rettungsdienst), die von gemeinnützigen Organisationen oder Vereinigungen erbracht werden, sind von der Anwendung des 4. Teils des GWB ausgenommen.
- Die Zulässigkeit von Vertragsänderungen wird geregelt. Nur noch bei wesentlichen Änderungen laufender Verträge ist ein neues Vergabeverfahren notwendig.
- Der Katalog der Wertungskriterien wird erweitert. U.a. können jetzt auch sogenannte Eignungskriterien, die einen erheblichen Einfluss auf das Niveau der Auftragsausführung haben, als Zuschlagskriterien bestimmt werden.
- Die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen fällt jetzt unter das Vergaberecht. Konzessionen, deren geschätzter Vertragswert den Schwellenwert von z.Zt. 5.225.000 Euro überschreitet, sind nach dem GWB und der Konzessions-VgV zu vergeben.

Nachfolgend werden die in 2016 geprüften Vergaben mit einem Auftragswert oberhalb von 7.500 Euro näher betrachtet. Ergänzend wird über die stichprobenartige Prüfung von Vergaben mit einem Auftragswert bis 7.500 Euro berichtet.

³ Vergabeverordnung

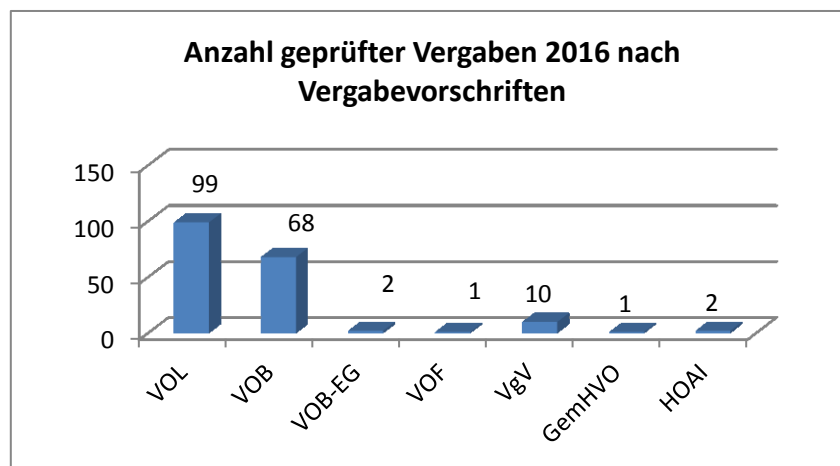
4.2.1 Differenzierung nach Vergabevorschriften

Nach Ziffer 1.3 der Geschäftsanweisung für die Vergabe von Aufträgen bei der Kreisverwaltung Borken sind bei der Vergabe von Aufträgen zu beachten

- Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL)
- Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB)
- Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) – gültig bis 17.04.2016
- Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI)

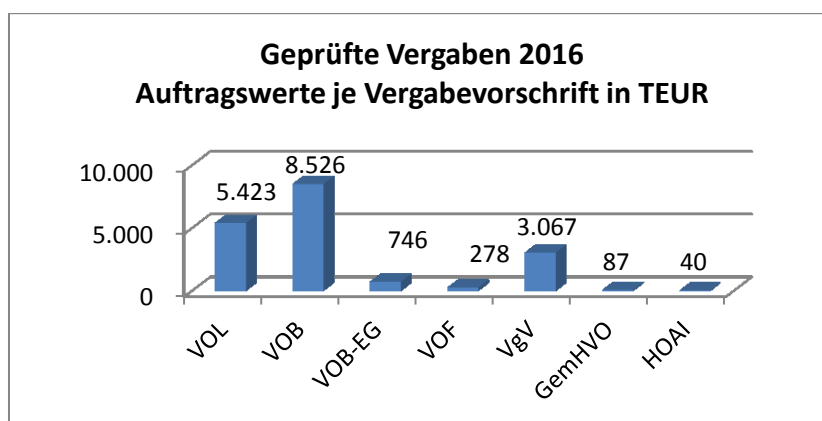
Bei der HOAI handelt es sich im engeren Sinne nicht um eine vergabe-, sondern um eine preisrechtliche Vorschrift. Da sich aber das Leistungsbild und insbesondere die preisliche Angebotskalkulation bei Architekten- und Ingenieurleistungen nach der HOAI zu orientieren haben, wird auch auf die HOAI abgestellt.

In 2016 hat die Revision des Kreises Borken insgesamt 183 Vergabeverfahren geprüft. Da ab dem 18.04.2016 das reformierte Vergaberecht gilt, weist die nachstehende Tabelle die vor diesem Stichtag begonnenen VOF-Verfahren noch aus. Die geprüften Vergaben verteilen sich wie folgt auf die vergabe- und preisrechtlichen Vorschriften:



Auf VOL-Vergaben, mit denen Waren oder Dienstleistungen eingekauft werden, entfallen 54,1 %, auf VOB-Vergaben - Maßnahmen des Hoch- und Tiefbaus – 37,2 %, auf VOB-EG-Maßnahmen – überschwellige Hoch-/Tiefbaumaßnahmen – 1,1 % und auf VgV-Vergaben 5,5 %. Prüfungen von Vergaben nach anderen vergabe- oder preisrechtlichen Vorschriften spielten quantitativ nur eine untergeordnete Rolle.

Wie sich die geprüften Vergaben wertmäßig auf die vergabe- und preisrechtlichen Vorschriften verteilen, kann der nachstehenden Tabelle entnommen werden:



Von den in 2016 geprüften Vergaben mit einem Gesamtwert von rd. 18,167 Mio. EUR entfallen auf VOL-Vergaben 29,9 % und auf VgV-Vergaben 16,9 %. Der Anteil der VOB-Vergaben am Gesamtwert beläuft sich auf 46,9 %, der von VOB-EG-Vergaben auf 4,1 %.

Die VOL-Vergaben entfallen im Wesentlichen auf ADV-Beschaffungen (1.344 TEUR = 24,8 %), Eingliederungsmaßnahmen (925 TEUR = 17,1 %), Fahrzeugbeschaffungen (567 TEUR = 10,5 %), Ausstattungsgegenstände wie z.B. Möbel (556 TEUR = 10,3 %) und Schulausstattung (428 TEUR = 7,9 %). Die VOB-Vergaben betreffen etwa zu gleichen Maßnahmen im Bereich der Verkehrswegebewirtschaftung und des Hochbaus. Bei den VgV-Vergaben entfallen die wesentlichen Beschaffungen auf den ÖPNV (1.059 TEUR = 34,5 %), medizinische Verbrauchsgüter für den Rettungsdienst (586 TEUR = 19,1 %), Eingliederungsmaßnahmen (558 TEUR = 18,2%) und Schülerbeförderung (512 TEUR = 16,7%).

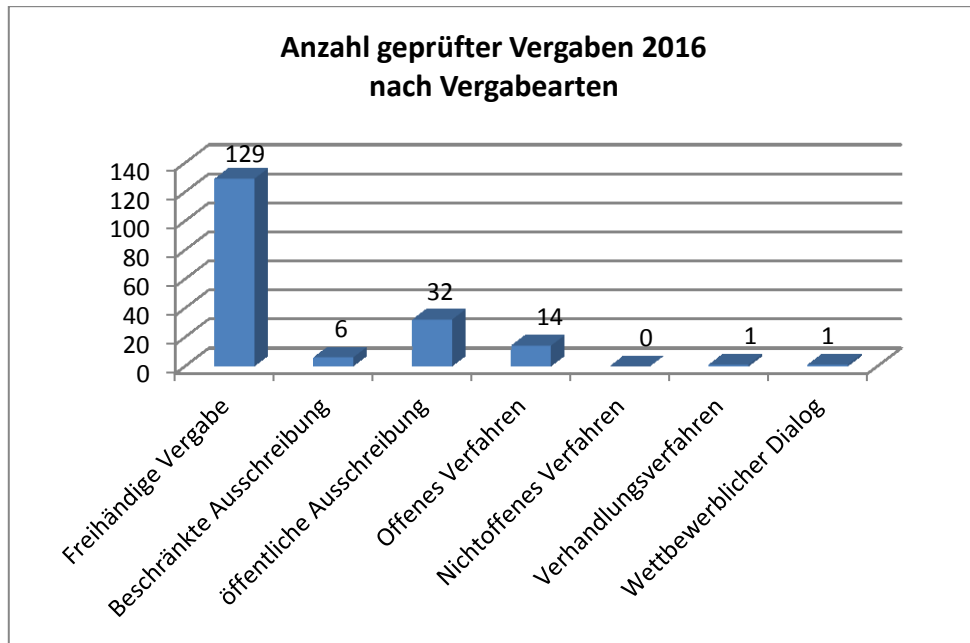
4.2.2 Differenzierung nach Vergabearten

Das Vergaberecht unterscheidet zwischen verschiedenen Vergabearten. Aus der anschließenden Tabelle sind die nach nationalem Recht vorgesehenen Vergabearten sowie die ihnen entsprechenden Vergabearten nach EU-Recht ersichtlich. Vergabeverfahren nach EU-Recht kommen immer dann zum Tragen, wenn bestimmte Schwellenwerte (Auftragswertgrenzen) überschritten werden.

Nationales Recht	EU-Recht	Erläuterung
Öffentliche Ausschreibung	Offenes Verfahren	<ul style="list-style-type: none"> förmliches Verfahren öffentliche Aufforderung unbeschränkter Zahl von Unternehmen zur Angebotsabgabe
Beschränkte Ausschreibung	Nichtoffenes Verfahren	<ul style="list-style-type: none"> förmliches Verfahren Aufforderung einer beschränkten Zahl von Unternehmen zur Angebotsabgabe
Freihändige Vergabe	Verhandlungsverfahren	<ul style="list-style-type: none"> kein förmliches Verfahren Aufforderung einer beschränkten Zahl von Unternehmen zur Angebotsabgabe

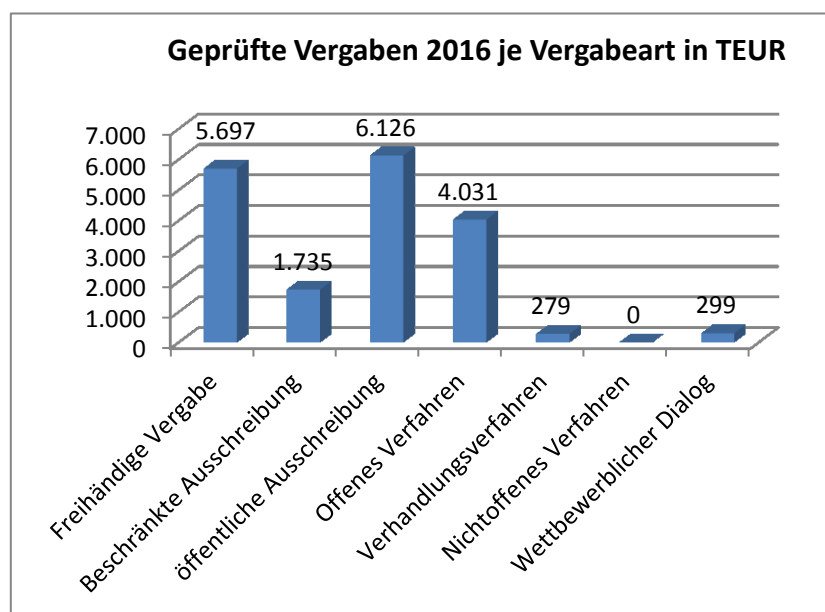
Das EU-Recht kennt – im Gegensatz zum nationalem Recht – außerdem das Verfahren des Wettbewerblichen Dialogs, welches dem Verhandlungsverfahren ähnelt.

Die nachfolgende Tabelle informiert über die Zuordnung der in 2016 geprüften 183 Vergaben zu den verschiedenen Vergabearten.



Bei den Vergabearten dominiert eindeutig die freihändige Vergabe, ihr Anteil an allen Vergaben beträgt 70,2 %. Hingegen kommen die Öffentlichen Ausschreibungen als Regelverfahren nur auf 17,5 %. Anfang 2009 hatte das Land NRW den Kommunen zur Beschleunigung von Investitionen die Möglichkeit eröffnet, die Wertgrenze für freihändige Vergaben auf bis zu 100.000 EUR netto heraufzusetzen. Die Gültigkeit der geänderten Wertgrenzen wurde bis zum 31.12.2018 verlängert. Die Kreisverwaltung Borken hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, so dass in der überwiegenden Zahl der Vergabeverfahren eine freihändige Vergabe durchgeführt werden kann.

Der Gesamtauftragswert aller in 2016 geprüften Vergaben in Höhe von rd. 18,167 Mio. EUR verteilt sich wie folgt auf die Vergabearten:



Bei der Verteilung des Gesamtauftragswertes dominieren die Öffentlichen Ausschreibungen mit 33,7 %. Auf die Freihändigen Vergaben entfällt ein Anteil von 31,4 %.

4.2.3 Differenzierung nach Beschaffungsstellen

Die Entscheidungen, ob und welche Leistung beschafft werden soll, treffen gem. Ziffer 2.2. der Geschäftsanweisung für die Vergabe von Aufträgen bei der Kreisverwaltung Borken die Facheinheiten. Die in 2016 geprüften Vergabeverfahren und das geprüfte Gesamtauftragsvolumen verteilen sich wie folgt auf die Facheinheiten:

Facheinheit	Anzahl der Vergabeverfahren	Auftragsvolumen in TEUR
10 - Organisation und IT	27	1.203
15 - Stabsstelle	2	413
32 - Sicherheit und Ordnung	16	1.672
36 - Verkehr	3	1.163
39 - Tiere und Lebensmittel	2	34
40 - Bildung, Schule, Kultur und Sport	27	1.240
50 - Soziales	12	2.129
53 - Gesundheit	0	0
62 - Geoinformation und Liegenschaftskataster	6	119
66 - Natur und Umwelt	8	169
81 - Betrieb für Straßen, Gebäude, Grünflächen	80	10.025
Gesamt	183	18.167

Die meisten Verfahren (43,7 %) hat der Betrieb für Straßen, Gebäudewirtschaft und Grünflächen (Kreisbetrieb) betrieben. Zum Teil führt der Kreisbetrieb Vergaben für andere Facheinheiten durch (z.B. für die Facheinheit 40 – Bildung, Schule, Kultur und Sport im Zusammenhang mit dem „kult“), die auch aus deren Budgets finanziert werden.

Die 80 Vergabeverfahren des Kreisbetriebes verteilen sich zahlen- und wertmäßig auf die Budgets wie folgt:

Budget	Anzahl Vergaben des Kreisbetriebes	Auftragsvolumen in TEUR
05	11	2.244
10	6	133
12	63	7.648
Gesamt	80	10.025

Die Gliederung der 80 Verfahren nach Beschaffungszwecken ergibt folgendes Bild:

Maßnahme	Anzahl	Betrag/TEUR
Hochbau	38	3.561
Tiefbau	31	5.336
Fahrzeuge	5	166
Sonstige Beschaffungen	6	962
Gesamt	80	10.025

4.2.4 Feststellungen und Maßnahmenempfehlungen

Im Rahmen ihres Qualitätsmanagement hat die Revision in 2014 eine interne Prüfungsdokumentation entwickelt, um die Prüfung von Vergaben nach einem einheitlichen Standard durchzuführen. Die Dokumentation besteht aus einer Checkliste

mit den prüfungsrelevanten vergaberechtlichen Aspekten und den Feststellungen über ggf. vorzunehmende Maßnahmen. Die Dokumentation ist inhaltlich mit der Zentralen Vergabestelle (ZVS) abgestimmt worden. Die nachstehende Tabelle vergleicht die Jahre 2014 bis 2016:

	2014	2015	2016
Geprüfte Vergabeverfahren	174	237	183
Vergabeverfahren mit Prüfungsfeststellungen	65	95	86
Getroffene Einzelfeststellungen	137	222	204

In 2014 wurden in 37,3 % der geprüften Vergabeverfahren Prüfungsfeststellungen getroffen, in 2015 war es in 40,1 % und in 2016 in 47,0 % der Verfahren. Die ausgesprochenen Maßnahmen unterteilen sich in drei Kategorien:

a. Schriftlicher Hinweis durch die Revision an die Beschaffungsstelle

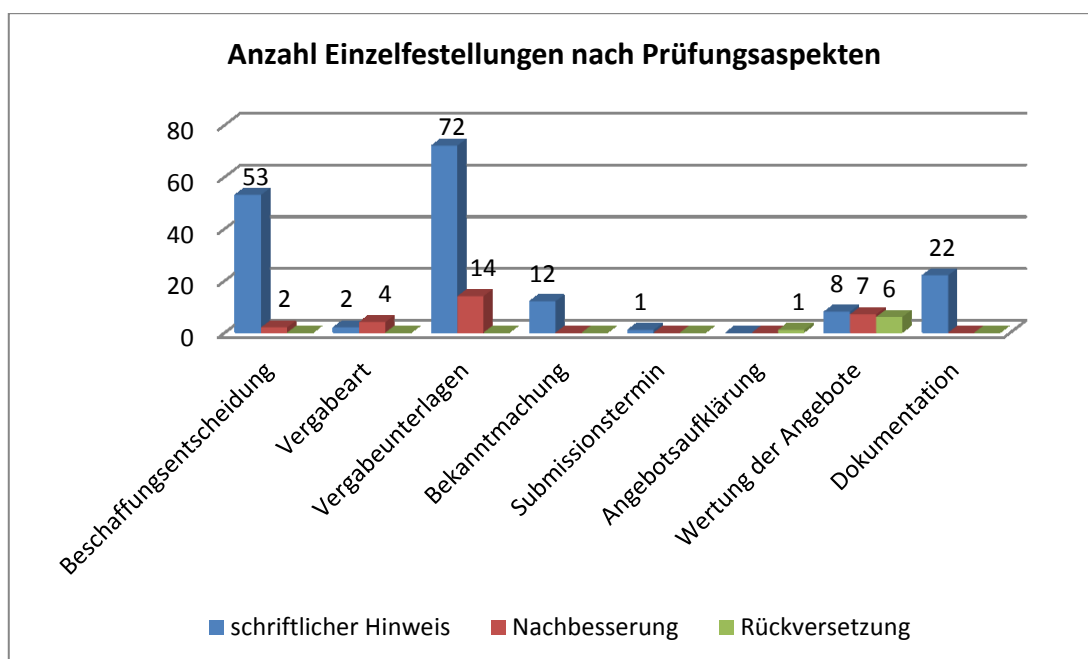
Diese Maßnahme ist auf ein verändertes Verhalten für die Zukunft gerichtet. Sie wird immer dann angewandt, wenn Feststellungen keine unmittelbare Auswirkung auf die Vergabeentscheidung haben oder es sich um Verfahrensfehler handelt, deren Korrektur nicht mehr möglich ist und/oder keine Auswirkungen auf die Vergabeentscheidung haben. Die Zentrale Vergabestelle (ZVS) wird über den schriftlichen Hinweis informiert.

b. Rückgabe der Vergabeunterlagen über die ZVS an die Beschaffungsstelle zwecks Nachbesserung

Werden wesentliche Verfahrensschritte oder Entscheidungen nicht hinreichend begründet, gibt die Revision die Vergabeunterlagen über die ZVS an die Beschaffungsstellen zurück, damit nachgebessert wird. Die ZVS ist nach der Geschäftsanweisung für die Vergabe von Aufträgen u.a. für die vergaberechtskonforme Ausgestaltung der Vergabeunterlagen und Auswahl der richtigen Vergabeart verantwortlich und stimmt eine Nachbesserung mit den Beschaffungsstellen ab.

c. Rückgabe der Vergabeunterlagen über die ZVS an die Beschaffungsstelle zwecks Rückversetzung

Maßnahmen dieser Kategorie stellen die gravierendsten dar, weil das Vergabeverfahren auf einen früheren Verfahrensstand zurückgesetzt wird. Im ungünstigsten Fall wird das Verfahren aufgehoben und neu gestartet. Diese Maßnahme wird immer dann angewandt, wenn Verfahrensschritte oder Entscheidungen, die für die Wertung entscheidend sind, gar nicht oder falsch ausgeführt wurden. Ein Nachreichen von Begründungen und damit Ergänzung der Dokumentation des Vergabeverfahrens reicht in diesen Fällen nicht aus. Die Einzelfeststellungen in 2016 verteilen sich wie folgt auf die wesentlichen vergaberechtlichen Prüfungsaspekte:



Auf die Kategorie „Schriftlicher Hinweis“ entfallen insgesamt 170 Prüfungsfeststellungen (= 83,3 %/ Vorjahr: 73,0 %). Mit 72 Einzelfeststellungen betreffen davon 42,4 % die Vergabeunterlagen und hier insbesondere die Aufforderungsschreiben zur Abgabe eines Angebotes, die Bewerbungs- und Vergabebedingungen, die Leistungsbeschreibung sowie fehlende Vertragsbedingungen nach dem TVgG. Im Vergleich zum Vorjahr haben vor allem die Hinweise zur Beschaffungsentscheidung zugenommen. Dabei handelt es sich mit 53 Hinweisen (= 31,2 %) fast ausnahmslos um die Feststellung, dass nach den Daten der Buchungssoftware mpsNF eine Deckung nicht abschließend beurteilt werden kann. Die schriftlichen Hinweise wurden mit der Empfehlung verbunden, ggf. vor Auftragserteilung mit der Kämmerei die Deckungsfähigkeit sicherzustellen.

Auf die Kategorie „Rückgabe der Vergabeunterlagen zwecks Nachbesserung“ entfallen insgesamt 27 Prüfungsfeststellungen (= 13,2 %/ Vorjahr 18,9 %). Mit 14 Prüfungsfeststellungen betreffen die meisten die Vergabeunterlagen (= 51,9 %). Davon entfallen acht Feststellungen auf die Leistungsbeschreibungen. In diesen Fällen mussten die Begründungen nachgeliefert werden, aufgrund welcher sach-/auftragsbezogenen Gründe eine produktneutrale Beschreibung der Leistung nicht möglich ist. Positiv anzumerken ist, dass dieser Nachbesserungsbedarf im Vergleich zum Vorjahr seltener aufgetreten ist. Sechs Feststellungen betreffen die Allgemeinen Vertragsbedingungen. Hier waren die VOL/B oder die VOB/B nicht vereinbart worden.

Auf die Kategorie „Rückgabe der Vergabeunterlagen über die ZVS an die Beschaffungsstelle zwecks Rückversetzung“ entfallen insgesamt sieben Prüfungsfeststellungen (= 3,4 %/ Vorjahr 8,1 %). Bis auf eine betreffen alle Prüfungsfeststellungen den Aspekt Wertung der Angebote.

Im Vergleich zum Vorjahr bleibt insgesamt festzuhalten, dass der Anteil der Rückgaben der Vergabeunterlagen zwecks Nachbesserung bzw. Rückversetzung zurückgegangen ist. Gleichzeitig ist der Anteil der schriftlichen Hinweise gestiegen. Somit hat es eine Verschiebung von den in die Vergabeverfahren eingreifenden Feststellungen zu den auf die Zukunft ausgerichteten Empfehlungen gegeben.

Im Ergebnis wurden die in 2016 durchgeführten Vergabeverfahren überwiegend ordnungsgemäß abgewickelt. Durch die Vergabeprüfung wurden in 2016 rd. 3.400 Euro eingespart, ein Auftragswert musste reduziert werden.

4.2.6 Prüfung von Vergaben mit einem Auftragswert bis 7.500 Euro

In 2016 sind der Revision von den Facheinheiten insgesamt 241 Vergaben mit einem Auftragswert bis zu 7.500 Euro mitgeteilt worden. Im Rahmen der stichprobenartigen Prüfung betrachtete die Revision 17 Vergaben (= 7,1 %). Bei 12 Stichproben haben sich keine Feststellungen ergeben. Ansonsten entfallen die Feststellungen im Wesentlichen auf die Nichtbeachtung des Vieraugenprinzips bei der Entscheidung über die Vergabe.

4.2.7 Ausblick

Für die Prüfung von Vergaben mit einem Auftragswert bis zu 7.500 Euro soll für die Stichprobenprüfung künftig eine standardisierte Kurzdokumentation genutzt werden, die sich inhaltlich an die Checkliste anlehnt, die für die Vergabeprüfung oberhalb eines Auftragswertes von 7.500 Euro eingesetzt wird. Die ausgefüllte Kurzdokumentation wird mit dem Vergabevorgang zurückgegeben, damit für die Facheinheiten die Prüfung transparent und nachvollziehbar wird.

Nach Ziffer 4.6 der Geschäftsanweisung für die Vergabe von Aufträgen bei der Kreisverwaltung Borken sind wesentliche Nachträge⁴ u.a. der Revision mitzuteilen. Die Revision hat für die Sichtung der Nachträge eine Checkliste entwickelt, die ab 2017 angewandt werden soll. Ein wichtiger Aspekt bei der Sichtung wird sein, ob eine nachvollziehbare Begründung für den Nachtrag vorliegt.

4.3 Beratung durch die Revision

Neben der Prüfung von Vergaben hat die Revision die Facheinheiten zu besonderen vergaberechtlichen Fragestellungen beraten. Besonders erwähnenswert ist die Beratung in folgenden durchgeführten Vergabeverfahren:

- Wide Area Network

Der Kreis Borken betreibt ein eigenes Wide Area Network, an das u.a. die verschiedenen Standorte der Verwaltung selbst sowie die Städte und Gemeinden im Kreis angeschlossen sind. In einem EU-weiten Offenen Verfahren sind die dazu benötigten Datenverbindungen ausgeschrieben worden.

⁴ Als wesentlich sind in der Regel Abweichungen von mehr als 7.500 EUR, jedenfalls aber mehr als 10 % des ursprünglichen Auftragswerts anzusehen.

- Schülerbeförderung
Durch die Konzentration der Förderschule Lernen auf die Standorte Ahaus und Bocholt mussten auch die Beförderungsleistungen neu ausgeschrieben werden. Zu diesem Zweck wurde ein EU-weites Offenes Verfahren durchgeführt.
- Offene Ganztagschule
Es wurde geprüft, ob es sich bei Betreuungsmaßnahmen der Offenen Ganztagschule um eine Leistung der Jugend- und Familienhilfe oder um eine schulische Leistung handelt und welche vergaberechtlichen Konsequenzen sich daraus ergeben.
- Fischaufstiegsanlage Ramsdorf und Hochwasserrückhaltebecken Heek
Zu beiden Maßnahmen wurde die Fachbereich Natur und Umwelt beraten, welches Verfahren sich für die Vergabe von Ingenieurleistungen am besten eignet und wie die Kostenaufteilung auf die verschiedenen Finanziers erfolgen sollte.

Zudem kam es vor, dass die Revision gegenüber Vereinen, Institutionen und Unternehmen, an denen der Kreis beteiligt oder wegen der Aufgabenerfüllung interessiert ist, zu Fragen des Vergaberechts Auskunft gab.

Zur Verbesserung der Einheitlichkeit und Transparenz von Vergabeverfahren wurde in 2016 die standardisierte Vergabedokumentation eingeführt. Der Vordruck umfasst alle Verfahrensschritte des Vergabeverfahrens und dokumentiert die Entscheidungen der Revision. Er wird wechselseitig von den Beschaffungsstellen, den Zentralen Vergabestelle und der Revision ausgefüllt. Perspektivisch soll die Vergabedokumentation integraler Bestandteil einer elektronischen Vergabeakte werden. Bisher fehlt es noch an der technischen Voraussetzung, dem flächendeckenden Einsatz des d.3-Dokumentenmanagementsystems. Die neuen Instrumente wurden in Abstimmung zwischen Revision und Zentraler Vergabestelle entwickelt.

5 Prüfungen und Testate im SGB II-Bereich

Das Jobcenter im Kreis Borken nimmt als zugelassener kommunaler Träger die Aufgabe der Grundsicherung für Arbeitsuchende wahr. Er ist nach § 6b Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) für die Leistungsgewährung zuständig.

Der Bund trägt die Aufwendungen der Grundsicherung einschließlich der Verwaltungskosten der zugelassenen kommunalen Träger im Rahmen von § 6b Abs. 2 Satz 1 SGB II. Nach § 1 der abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung⁵ mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit ist der Kreis Borken verpflichtet, die Ordnungsmäßigkeit der Berechnung und Zahlung sowie den wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der vom Bund zu tragenden Aufwendungen sicherzustellen. § 5 der Verwaltungsvereinbarung verpflichtet den Kreis Borken ferner, ein Verwaltungs- und Kontrollsystem für die Bearbeitung der Grundsicherung nach dem SGB II einzurichten und das einwandfreie Funktionieren zu überwachen. Zudem hat der Kreis eine Jahresschlussrechnung über die Ausgaben für Leistungen zum Lebensunterhalt und zur Eingliederung in Arbeit sowie der Verwaltungskosten im Vorjahr zu übermitteln.

Die Ordnungsmäßigkeit der Schlussrechnung und der Kostentragung des Bundes sowie das Vorhandensein eines funktionierenden Verwaltungs- und Kontrollsystems sind gegenüber dem Bund zu bestätigen (Testat zur Verwaltungsvereinbarung). Des Weiteren muss die Ordnungsmäßigkeit der automatisierten Verfahren bestätigt werden, die für die Berechnung und Zahlbarmachung der durch den Bund zu tragenden Aufwendungen verwendet werden (Testat über die Kassensicherheit nach § 33 Kommunalträger-Abrechnungsverwaltungsvorschrift (KoA-VV)). Die Revision des Kreises Borken als unabhängige Kontrollstelle überprüft die Einhaltung der Vorschriften der Verwaltungsvereinbarung und der KoA-VV und stellt die entsprechenden Testate aus.

Die Durchführung der dem Kreis Borken obliegenden Aufgaben nach dem SGB II sind per Satzung an die 17 kreisangehörigen Städte und Gemeinden delegiert. Ausgenommen davon sind Aufgaben grundsätzlicher oder überörtlicher Bedeutung. Mit der Übertragung der Aufgabenerfüllung hat sich der Kreis Borken ein Prüfrecht eingeräumt.

Gegenstände der gesamten Prüfungshandlungen im SGB II-Bereich in 2016 waren die Jahresschlussrechnung 2015 mit dem Bund, die Gewährung von Leistungen der Grundsicherung, das Verwaltungs- und Kontrollsystem sowie die Kassensicherheit.

Die Prüfungen fanden im Hause sowie bei den Städten und Gemeinden vor Ort statt. Nachfolgend wird über die in 2016 durchgeführten Prüfungen im SGB II-Bereich zusammenfassend berichtet.

⁵ generell: Verwaltungsvereinbarung über die vom Bund zu tragenden Aufwendungen des zugelassenen kommunalen Trägers der Grundsicherung für Arbeitssuchende

5.1 Jahresschlussrechnung 2015 mit dem Bund

Der Bund trägt die finanziellen Aufwendungen einschließlich der Verwaltungskosten der zugelassenen kommunalen Träger im Rahmen der Regelungen, die sich aus § 6b Abs. 2 in Verbindung mit § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und § 46 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 SGB II ergeben. Die Abrechnung der Aufwendungen der Grundsicherung und die Bewirtschaftung der Bundesmittel regelt die KoA-VV. Sie legt fest, welche Kosten in welcher Höhe vom Bund zu tragen sind.

Der Kreis legt dem Bund jährlich für das abgelaufene Haushaltsjahr eine Schlussrechnung vor über die Ausgaben für

- Arbeitslosengeld II (passive Leistungen),
- Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (aktive Leistungen) und
- Verwaltungskosten.

Die Prüfung der Schlussrechnung mit dem Bund wurde in der Zeit vom 14.03.2016 bis 20.05.2016 im Hause durchgeführt. Sie umfasst die Prüfung der rechnerischen Richtigkeit der vom Jobcenter des Kreises Borken im Jahr 2015 angeforderten und abgerechneten Bundesmittel, insbesondere im Abgleich mit den Buchungsstellen im Finanzverfahren mps des Kreises. Die Ergebnisse der Prüfung der Schlussrechnung 2015 sind in einem gesonderten Prüfbericht festgehalten.

5.1.1 Abrechnung der Ausgaben für Arbeitslosengeld II

Die Abrechnung der Ausgaben für Arbeitslosengeld II umfasst die Regelleistung/ Sozialgeld, Mehrbedarfe nach § 21 SGB II, Leistungen nach § 24 SGB II (ohne Abs. 3) und Sozialversicherungsbeiträge.

Der mit dem Bund für das Jahr 2015 abgerechnete Saldo von 49.244.578,48 Euro erfolgte nach den Maßstäben der KoA-VV korrekt.

5.1.2 Abrechnung der Ausgaben für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit

Die aktiven Leistungen zur Eingliederung in Arbeit zielen darauf ab, zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit insbesondere durch Eingliederung in Arbeit beizutragen. Bis auf kommunale Eingliederungsleistungen gem. § 16a SGB II trägt der Bund die Ausgaben für Leistungen zur Eingliederung.

Die Revision stellte im Rahmen der Prüfung fest, dass die Abrechnung der Ausgaben für Leistungen zur Eingliederung für das Jahr 2015 in Höhe von insgesamt 6.274.128,51 Euro nicht zu beanstanden ist.

5.1.3 Abrechnung der Ausgaben für Verwaltungskosten

Der Bund trägt die Verwaltungskosten zu 84,8 %, der restliche Anteil geht zu Lasten des Kreises Borken und der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Zu den Verwaltungskosten gehören die Personalkosten, Personalnebenkosten, Versorgungsaufwendungen der verbeamteten Beschäftigten, Personalgemeinkosten und Sachkosten.

Für die Prüfung wurden die Personalkostenaufstellung des gesamten Jobcenters (Jobcenter des Kreises Borken und der örtlichen Jobcenter), Tätigkeitsbeschreibungen einzelner Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, Abrechnungsmeldungen der örtlichen Jobcenter und die Abrechnungsvordrucke des Bundes zu Grunde gelegt.

Die Abrechnung der Verwaltungskosten mit dem Bund für das Jahr 2015 in Höhe von 13.083.486,95 Euro erfolgte nach Maßgabe der KoA-VV und war insgesamt ordnungsgemäß.

5.2 Testate für 2015

Die stellvertretende Leitung der Revision des Kreises Borken stellte das Testat für 2015 über die Ordnungsmäßigkeit der dem BMAS übermittelten Schlussrechnung und der veranlassten Kostentragung durch den Bund gemäß § 6b Abs. 2 Satz 1 SGB II sowie das Testat über die Kassensicherheit nach § 33 KoA-VV am 23.05.2016 aus. Dabei waren die Ergebnisse aus den in 2015 durchgeführten örtlichen Prüfungen des Kreises in den Jobcentern in Bocholt, Heiden, Isselburg, Legden, Schöppingen und Südlohn sowie das Ergebnis des Rechnungsprüfungsamtes der Stadt Borken über die eigene Prüfung des örtlichen Jobcenters in die Bewertung eingeflossen.⁶

5.3 Prüfungen in den örtlichen Jobcentern in 2016

Zur Bewertung der Ordnungsmäßigkeit der Leitungsgewährung, des Verwaltungs- und Kontrollsystems sowie der Kassensicherheit führt die Revision gemeinsam mit dem Jobcenter im Kreis Borken in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden Vor-Ort-Prüfungen durch. Die Koordinierung der Prüfungen obliegt der Revision.

Für die örtlichen Prüfungen in der Prüfphase 2015 bis 2017 wurde durch die Revision eine Konzeption erstellt und mit dem Fachbereich Soziales/Jobcenter des Kreises Borken abgestimmt. Im Bereich des SGB II wurde besonders der Prüfungsinhalt „Aktive Leistungen/Eingliederung“ vertieft.

Die Prüfung vor Ort ist geprägt durch die persönlichen Gespräche mit der Sachbearbeitung und Leitung zu Beginn, während und zum Ende der jeweiligen Prüfung. Die Prüfungsergebnisse beruhen auf den aus den Fallakten und sonstigen Unterlagen ermittelten Informationen und auf den aus den Gesprächen gewonnenen Erkenntnissen.

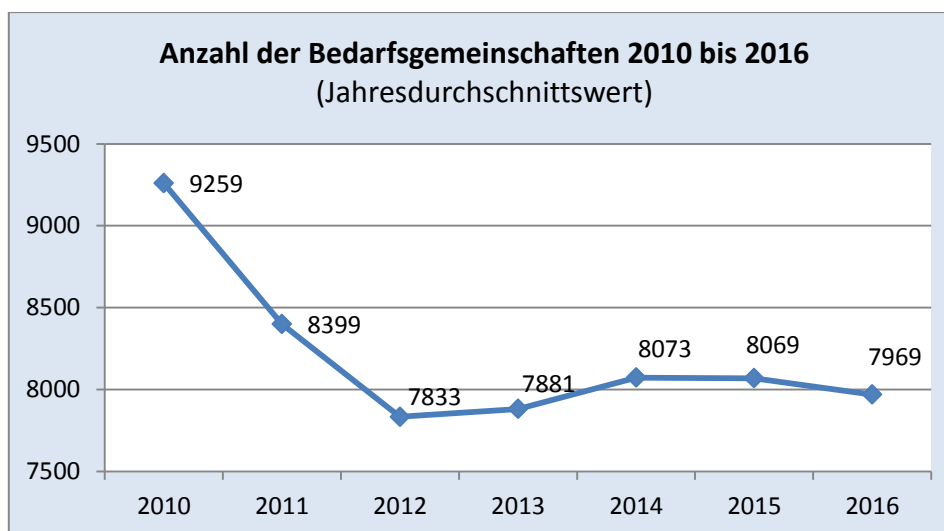
Der Prüfungsumfang wird in Abhängigkeit von der Anzahl der jeweiligen Leistungsfälle festgesetzt. Zusammen mit dem Jobcenter des Kreises Borken hat die Revision in 2016 bei den Jobcentern in Gescher, Gronau, Heek, Raesfeld und Velen im Bereich „Passive Leistungen/Leistungsgewährung“ Fallakten von insgesamt 145 Bedarfsgemeinschaften und zusätzlich für den Bereich „Aktive Eingliederungsleistungen“ Fallakten von 82 Leistungsempfängern geprüft.

⁶ s.a. Jahresbericht 2014 der Revision des Kreises Borken, S. 27 ff

Während der Prüfung und im Abschlussgespräch wurden Empfehlungen zur Verbesserung der leistungsrechtlichen Abwicklung und des Verwaltungs- und Kontrollsystems ausgesprochen und Vereinbarungen zur künftigen Berücksichtigung erzielt. Insgesamt bestand sowohl bei den Sachbearbeitern und Sachbearbeiterinnen wie auch auf Leitungsebene eine hohe Bereitschaft, die Anmerkungen umzusetzen. Die Ergebnisse und Empfehlungen jeder örtlichen Prüfung werden in einem Schlussbericht festgehalten.

5.3.1 Gewährung von Leistungen der Grundsicherung

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften:



Quelle: Fachbereich Soziales

Nach einem Anstieg der Zahl der Bedarfsgemeinschaften bis 2010 und der anschließenden kontinuierlichen Abnahme bis 2012 sind seitdem nur leichte Veränderungen zu beobachten. Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften lag in 2016 im Durchschnitt bei rd. 7.970 und die Zahl der Arbeitslosen bei 4.808 Personen. Im Jahresdurchschnitt wurde eine Senkung der Arbeitslosenquote SGB II von 2,5 % auf 2,3 % erreicht - eine der niedrigsten Quoten in Nordrhein-Westfalen.

Gewährung von Leistungen des Bundes

Im Rahmen der in 2016 durchgeführten Prüfungen wurde festgestellt, dass die Gewährung von passiven Leistungen des Bundes (Arbeitslosengeld II, Sozialgeld, Beiträge zur Sozialversicherung und Mehrbedarfe) größtenteils, mit Ausnahme der darlehensweisen Gewährung von Leistungen, sicher erfolgt. Je nachdem, auf welcher Rechtsgrundlage die darlehensweise Hilfestellung beruht, werden durch das Fachverfahren OPEN/PROSOZ entsprechend der Ermächtigungsnorm kommunale Mittel oder Bundesmittel beansprucht. Mehrfach wurde in den Einzelfallprüfungen festgestellt, dass die falsche Rechtsgrundlage für die Entscheidung zugrunde gelegt oder/und im Fachverfahren die Beihilfe falsch erfasst wurde, wodurch der falsche Kostenträger beansprucht wurde. Mit dem Jobcenter des Kreises wurde vereinbart, dass zu dieser Problematik eine Arbeitshilfe für die Anwender/innen vor Ort erstellt wird.

Im Rahmen der örtlichen Prüfung des Bereiches „Aktive Leistungen/Eingliederung“ in 2016 wurde hat eine Mitarbeiterin der Fachabteilung Eingliederung des Jobcenters im Kreis Borken ausgewählte Fälle darauf betrachtet, ob eine gültige Eingliederungsvereinbarung vorliegt und diese den qualitativen Anforderungen entspricht. Vor dem Hintergrund, dass die Bundesagentur für Arbeit personenbezogene Einzeldaten zu Eingliederungsvereinbarungen im Kreis Borken erhält, ist die Datenqualität von besonderer Bedeutung.

In den meisten vor Ort geprüften Fällen lag eine gültige Eingliederungsvereinbarung vor. Auffällig war indes, dass nicht in allen Fällen die getroffenen Vereinbarungen konkret in der Eingliederungsvereinbarung aufgeführt und beschrieben wurden.

Weitere Prüfungsschwerpunkte im Bereich Eingliederung waren FbW-Maßnahmen (Förderung der beruflichen Weiterbildung) und das örtliche Budget. Erfreulich war, dass der für die örtlichen Jobcenter zur Verfügung gestellte Dokumentationsbogen zur rechtlichen Prüfung einer FbW-Maßnahme größtenteils genutzt wurde. Die notwendigen Dokumentationen bei der Übernahme von Fahrtkosten im Zusammenhang mit der Maßnahme wurden jedoch teilweise nicht oder nicht ausreichend durchgeführt.

Die für einzelne Bildungsmaßnahmen erforderlichen Vergaben wurden unterjährig durch die Revision des Kreises im Hinblick auf vergaberechtliche Aspekte geprüft.

Gewährung von kommunalen Leistungen

Ein weiterer Schwerpunkt der örtlichen Prüfungen lag im Bereich der Kosten der Unterkunft als Hauptanteil der kommunalen Leistungen. Die örtlichen Jobcenter haben die Kosten der Unterkunft grundsätzlich nach § 22 SGB II und den einschlägigen Rechtsprechungen rechtmäßig gewährt, die geltenden Angemessenheitsgrenzen nach den ortsspezifischen schlüssigen Konzepten im Blick und ihre Konzepte umgesetzt. Systemische Berechnungsschwächen oder Fehler wurden auch in 2016 nicht festgestellt. Abweichungen von den lokalen Angemessenheitsgrenzen kommen in Einzelfällen vor und sind in der Regel begründet.

An laufenden Kosten der Unterkunft wurden in 2016 insgesamt rd. 35.694.000 Euro gezahlt (- 0,1 % im Vergleich zu 2015). Die Belastung der Kommunen für Kosten der Unterkunft reduziert sich um die Wohngeldersparnis, die das Land ausschüttet. Diese ist in 2016 mit 2.518.005 Euro geringer ausgefallen als im Vorjahr (ca. -14 %).

5.3.2 Verwaltungs- und Kontrollsystem

Der Einsatz eines Verwaltungs- und Kontrollsystems ist nach der Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und dem Kreis Borken verpflichtend. Unter dem Verwaltungs- und Kontrollsystem wird die Gesamtheit der Regelungen zur Ordnungsmäßigkeit der Bearbeitung, Berechnung und Auszahlung der Grundsicherungsleistungen sowie deren konkrete Umsetzung verstanden. Zentraler Bestandteil des Systems ist das Organisations- und Sicherheitskonzept des Jobcenters im Kreis Borken (aktualisiert im November 2013, Version 2.0), welches verbindlich für alle Städte und Gemeinden gilt. Das Konzept wurde im Jahr 2016 evaluiert. Aktuell wird das Konzept unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus der Evaluation und unter Einbindung der Revision überarbeitet.

Im Rahmen der örtlichen Prüfungen in den Jobcentern wird die Umsetzung der Regelungen geprüft. Die Durchführung der Kontrollen im Vier-Augen-Prinzip, Leistungsmissbrauch, Datenabgleich und Außendienst sind fortlaufend Gegenstand der örtlichen Prüfungen der Jobcenter. Auch bei den in 2016 geprüften Jobcentern zeigte sich, dass die Standards aus dem Verwaltungs- und Kontrollsystem vom Grundsatz her größtenteils umgesetzt werden. Bei einigen Jobcentern haben die prozessexternen Kontrollen nicht immer zeitnah stattgefunden und in zwei Fällen wurden diese über einen längeren Zeitraum ausgesetzt. Im Rahmen der Prüfung wurde auf die Verpflichtung zur regelmäßigen und zeitnahen Kontrollen hingewiesen und vereinbart, dass die Kontrollen teilweise nachgeholt werden.

Ausbaufähig ist die Umsetzung einiger vorgegebener Standards zur Prävention von Leistungsmissbrauch. Hierunter fallen die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten und die Durchführung von Außen- und Ermittlungsdiensten. Gegenüber dem BMAS muss über Instrumente zur Prävention von Leistungsmissbrauch jährlich berichtet werden.

5.3.3 Kassensicherheit

Nach § 33 KoA-VV ist die Ordnungsmäßigkeit der zur Abwicklung der SGB II-Aufgaben eingesetzten automatisierten Verfahren zu bestätigen. Die Herstellung der Sicherheit im Verfahren ist in das Verwaltungs- und Kontrollsystem eingebettet, aber gesondert gegenüber dem Bund zu testieren.

Aus Sicht der Revision sind mit den verbindlich festgelegten Vorgaben in der Organisations- und Sicherheitskonzeption des Jobcenters im Kreis Borken und den weiteren internen Anweisungen (insb. Dienstanweisung-IT und Geschäftsanweisung für die Finanzbuchhaltung gem. § 31 GemHVO NRW) zur Zahlbarmachung von Grundsicherungsleistungen Voraussetzungen geschaffen, größtmögliche Sicherheit für das ordnungsgemäße Anwenden und Funktionieren der Fach- und Finanzverfahren zu gewährleisten.

Der Schwerpunkt der Prüfung in 2016 lag wie in den Vorjahren auf den Abrechnungsmodalitäten im Verfahren. Sie sind wesentlicher und permanenter Prüfungsauftrag, weil diese für die korrekte Schlussrechnung gegenüber dem Bund maßgeblich sind. Eine explizite Prüfung des eingesetzten Finanzverfahrens erfolgte nicht.

Außerhalb von OPEN/PROSOZ durch die örtlichen Jobcenter abgewickelte Zahlungen sind ausschließlich über den vom Fachbereich Soziales Kreis Borken, Fachabteilung Haushalt, IT und Controlling, zur Verfügung gestellten, standardisierten Abrechnungsbogen durchzuführen. Es erfolgt eine monatliche Abrechnung.

Die Städte und Gemeinden haben sicherzustellen, dass die dem Kreis Borken übermittelten monatlichen Einnahmen und Ausgaben außerhalb von OPEN/PROSOZ inhaltlich entsprechend der aktuellen Buchungsstellensystematik des Kreises Borken genau zugeordnet werden und eine korrekte Aufteilung nach der Leistungsart vorgenommen wird. Zu den praktizierten Abrechnungsmodalitäten gab es, bis auf zwei Ausnahmen, in den örtlichen Prüfungen 2016 keine Beanstandungen. Mit den örtlichen Jobcentern wurde vereinbart, dass ein tragfähiges Abrechnungsverfahren aufgestellt wird.

Im Zusammenhang mit einer örtlichen Prüfung in 2015 wurden in Leistungsfällen mit Rückforderungs- und/oder Erstattungsverfahren bestimmte Konstellationen mit zusätzlich erfassten Zahlungsempfängern in OPEN/PROSOZ identifiziert, bei denen zwar der gesamte Forderungsbetrag berücksichtigt wurde, zwischen den beiden Kostenträgern Bund und kommunalem Träger aber eine Verschiebung des Ausfallrisikos stattgefunden hatte, welches dieser nicht zu tragen hat. Das Jobcenter des Kreises stellte zu dieser Problematik inzwischen einen Leitfaden für die Anwender/innen vor Ort zur Verfügung.

Der Schwerpunkt „Vereinnahmung von Beträgen aus Rückforderungs- und Erstattungsverfahren“ aus der Prüfkonzeption 2015 – 2017 wurde unter dem Aspekt des Ausfallrisikos in den örtlichen Prüfungen intensiviert. In 2016 wurde festgestellt, dass zwar mehrfach eine zumeist geringfügige Verschiebung des Ausfallrisikos stattgefunden hat, aber durch komplette Realisierung der Forderung kein Schaden oder durch aktuelle Beitreibung bisher kein Schaden (z.B. durch Niederschlagung oder Erlass) eingetreten ist.

5.4 Ausblick

Die entsprechenden Erklärungen für das Jahr 2016 werden nach Feststellung, dass die Schlussrechnung 2016 frei von wesentlichen Fehlern ist, im Frühjahr 2017 abgegeben. Die positiven Prüfergebnisse zur Leistungsgewährung, dem Verwaltungs- und Kontrollsystem sowie zur Kassensicherheit in 2016 als weitere Grundlage der Testate liegen – wie oben berichtet – bereits vor.

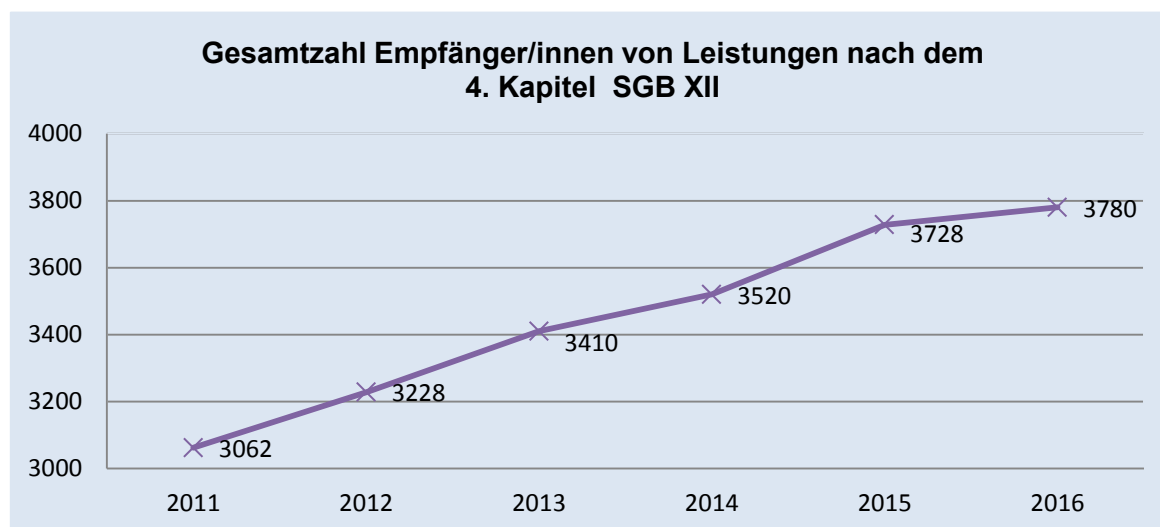
6 Prüfungen und Testate zum 4. Kapitel des SGB XII

Der Kreis Borken ist gemäß § 3 Abs. 2 i. V. m. § 97 Abs. 1 Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) als örtlicher Träger sachlich zuständig für die Gewährung von Leistungen nach dem 4. Kapitel des SGB XII – Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (ohne Personen unter 65 Jahre in Einrichtungen).

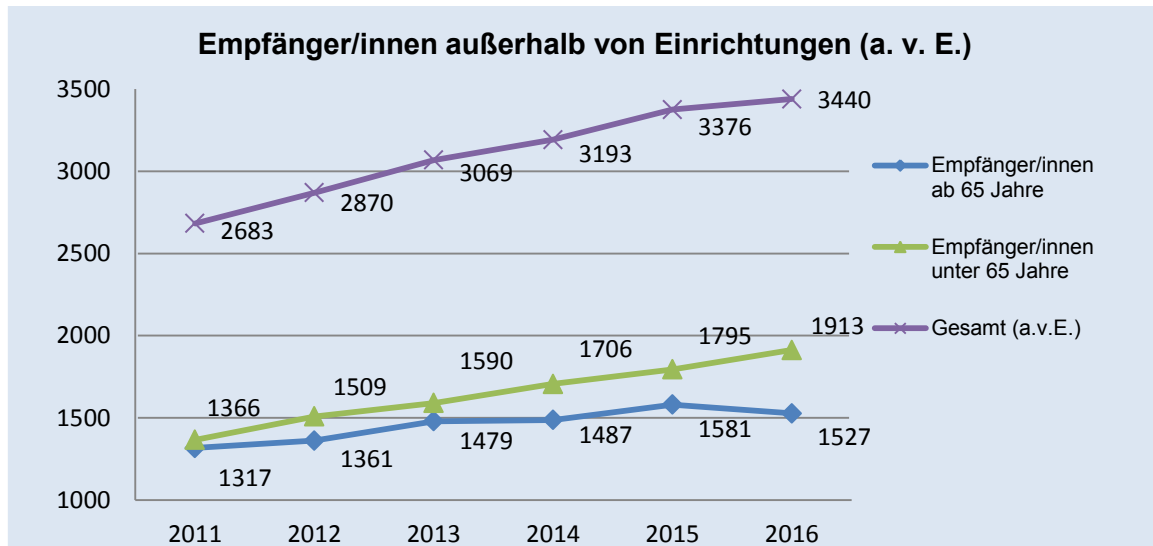
Aufgrund der Klassifizierung als Bundesauftragsverwaltung ist die Revision des Kreises Borken als örtliche Rechnungsprüfung verpflichtet, gegenüber dem Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) ein Testat auszustellen (§ 7 Abs. 2 S. 3 AG-SGB XII NRW). Zudem ist der Kreis Borken als Delegationsnehmer vom Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) aufgefordert worden, für Personen unter 65 Jahren in Einrichtungen ein Untertestat zu erstellen.

6.1 Entwicklung der Fallzahlen 2011 - 2016

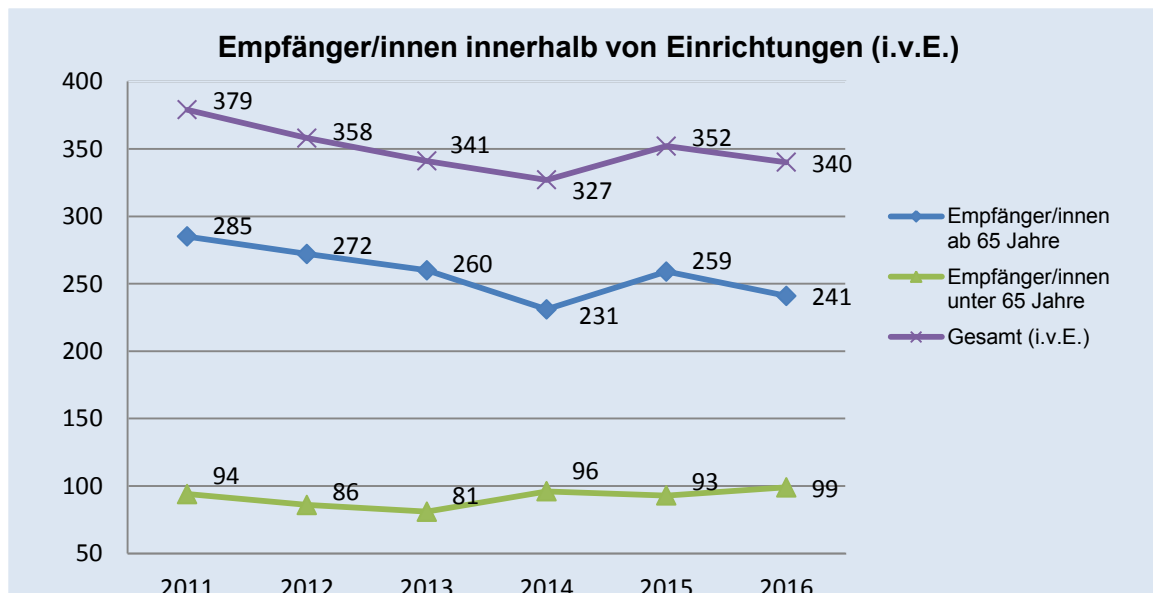
Die nachfolgenden Übersichten informieren über die Entwicklung der Anzahl der Empfänger/innen von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Zeitraum 2011 – 2016, Stand Dezember. Die Daten wurden vom Fachbereich Soziales zur Verfügung gestellt.



Die Gesamtzahl der Leistungsempfänger/innen ist in diesem Zeitraum kontinuierlich gestiegen um jährlich 1,39 bis 5,91 %. Der geringste Anstieg von 1,39 % bzw. 52 Leistungsempfänger/innen war in 2016 zu verzeichnen.



Die Gesamtzahl der Empfänger/innen außerhalb von Einrichtungen ist in den Jahren 2011 – 2016 kontinuierlich gestiegen: insgesamt um 28,2 %, in 2016 lag der Anstieg noch bei 1,9 %. Diese Entwicklung ist im Wesentlichen auf den Zuwachs der Anzahl der Empfänger/innen außerhalb von Einrichtungen unter 65 Jahre zurückzuführen, der Anstieg lag jährlich zwischen 5,2 % und 10,5 % und insgesamt bei 40,0 %. Dabei ist der Anteil der Personen unter 65 Jahre, der Zuhause betreut wird, in kleinen kreisangehörigen Gemeinden höher als bei mittleren und größeren Kommunen. Die Anzahl der Empfänger/innen ab 65 Jahre außerhalb von Einrichtungen hat von 2011 bis 2015 insgesamt um 20,0 % zugenommen, in 2016 gab es erstmals einen Rückgang.



In dem Zeitraum von 2011 bis 2016 ist bei den Empfänger/innen innerhalb von Einrichtungen eine fallende Gesamttendenz zu verzeichnen, der Rückgang lag insgesamt bei 10,3 %. Die Verringerung in 2016 um 3,4 % bestätigt diese Tendenz. Maßgeblich geprägt ist diese Entwicklung durch die Anzahl der Empfänger/innen innerhalb von Einrichtungen ab 65 Jahre: auch hier ist in dem Zeitraum eine Reduzierung zu beobachten, insgesamt um - 15,4 %. Relativ gleich geblieben ist in dem Zeitraum die Anzahl der Empfänger/innen innerhalb von Einrichtungen unter 65 Jahre.

6.2 Testat gegenüber dem Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW

Im Hinblick auf die Ausstellung des Testats für 2015 gegenüber dem MAIS war Prüfungsgegenstand die Jahresschlussrechnung 2015 des Fachbereichs Soziales (Abrechnung von Leistungen innerhalb und außerhalb von Einrichtungen) sowie die Gewährung von Leistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII an Personen außerhalb von Einrichtungen sowie Personen über 65 Jahre in Einrichtungen.

Im Frühjahr 2016 hat die Revision die Abrechnung mit dem MAIS über die in 2015 geltend gemachten Nettoausgaben für Geldleistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII auf Schlüssigkeit und rechnerische Richtigkeit geprüft. Besonders wurde in den Blick genommen, ob die vorgegebenen Abrechnungsmodalitäten eingehalten wurden. Zudem wurde die Rechtmäßigkeit der Gewährung von Grundsicherung bei Personen, die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen erhalten und über 65 Jahre alt sind, anhand von zwölf Einzelfällen stichprobenartig geprüft.

Die Gewährung von Leistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII an Personen außerhalb von Einrichtungen wurde per Satzung an die kreisangehörigen Städte und Gemeinden delegiert. Mit der Verpflichtung zur Ausstellung eines jährlichen Testats wurden die örtlichen Prüfungen in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden, die bislang ausschließlich den SGB II-Bereich umfassten, um den Bereich SGB XII 4. Kapitel ausgeweitet. Entsprechend wurde der Leistungsbereich des 4. Kapitel SGB XII in die Konzeption für die Prüfphase 2015 – 2017 aufgenommen.

In den Städten im Kreis Borken mit eigenem Rechnungsprüfungsamt prüfen diese die Gewährung von Leistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII an Personen außerhalb von Einrichtungen im Rahmen der Delegation, sofern nicht der Kreis Borken in dem Jahr diesen Leistungsbereich prüft. Die Rechnungsprüfungsämter der Städte Ahaus, Borken und Gronau erteilten gegenüber dem Kreis Borken Untertestate für 2015, womit sie die Ordnungsmäßigkeit der Nettoausgaben für Geldleistungen an Personen außerhalb von Einrichtungen bestätigten. Diese Untertestate sind ebenso wie die Ergebnisse der in 2015 durchgeführten örtlichen Prüfungen bei den Sozialämtern in Bocholt, Heiden, Isselburg, Legden, Schöppingen und Südlohn in das Testat der Revision für 2015 eingeflossen.

Die Revision kam zu dem Ergebnis, dass die in 2015 geleisteten Ausgaben für Geldleistungen an Personen über 65 Jahren in und außerhalb von Einrichtungen nach dem 4. Kapitel des SGB XII begründet und belegt sind und den Grundsätzen für Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen.

Die Ergebnisse der in 2016 durchgeführten örtlichen Prüfungen bei den Sozialämtern in Gescher, Gronau, Heek, Raesfeld und Velen fließen in das Testat für 2016 ein.

Nachfolgend sind die einzelnen Feststellungen und Empfehlungen aus den in 2016 durchgeführten Prüfungen zum 4. Kapitel SGB XII näher erläutert.

6.2.1 Jahresschlussrechnung 2015

Auf Basis der Sollstellungen wurden für Leistungen an Personen innerhalb und außerhalb von Einrichtungen für 2015 Nettoausgaben von insgesamt 19.762.613,17 Euro abgerechnet. Die Ermittlung des Betrages war rechnerisch nachvollziehbar und belegt. Das Prinzip der Kassenwirksamkeit wurde beachtet.

Bei der Prüfung der mit Nachmeldungen in 2015 für 2013 verbundenen Korrekturbuchungen stellte sich heraus, dass einige Umbuchungen versehentlich ein zweites Mal erfolgt sind. Der Fehler wurde korrigiert.

6.2.2 Gewährung von Leistungen an Personen ab 65 Jahre in Einrichtungen für 2015

Die stichprobenartige Einzelfallprüfung führte zu keinen nennenswerten Anmerkungen. Systemfehler wurden nicht festgestellt. In den geprüften Fällen erfolgten die Zuordnung zum richtigen Personenkreis und grundsätzlich auch die Zuordnung der Leistung zur richtigen Buchungsstelle. Mehrbedarfe wurden in allen nachgewiesenen Fällen berücksichtigt.

6.2.3 Gewährung von Leistungen an Personen außerhalb von Einrichtungen für 2016

In 2016 hat die Revision zusammen mit dem Fachbereich Soziales des Kreises Borken bei den Sozialämtern in Gescher, Gronau, Heek, Raesfeld und Velen zum 4. Kapitel SGB XII Fallakten von insgesamt 54 Einsatzgemeinschaften geprüft.

Die Gewährung von Leistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII a.v.E. erfolgt durch die Beschäftigten in den örtlichen Sozialämtern über das Fachverfahren OPEN/PROSOZ größtenteils sicher. Auffällig war erneut, dass in einer Vielzahl von Fällen die jährlichen Nebenkosten- und Heizkostenabrechnungen nicht angefordert wurden und damit keine leistungsrechtliche Berücksichtigung erfolgte.

Außerhalb von OPEN/PROSOZ durch die Städte und Gemeinden abgewickelte Zahlungen sind ausschließlich über den vom Fachbereich Soziales Kreis Borken, Fachabteilung Haushalt, IT und Controlling zur Verfügung gestellten, standardisierten Abrechnungsbogen durchzuführen. Es erfolgt eine monatliche Abrechnung. Die Städte und Gemeinden haben sicherzustellen, dass die dem Kreis Borken übermittelten monatlichen Einnahmen und Ausgaben inhaltlich entsprechend der aktuellen Buchungsstellensystematik genau zugeordnet werden.

Zu den praktizierten Abrechnungsmodalitäten gab es, bis auf zwei Ausnahmen, in den örtlichen Prüfungen 2016 keine Beanstandungen. Mit den örtlichen Sozialämtern wurde vereinbart, dass ein tragfähiges Abrechnungsverfahren aufgestellt wird.

Zur Verbesserung der leistungsrechtlichen Abwicklung und des Verwaltungs- und Kontrollsystems wurden Vereinbarungen zur künftigen Berücksichtigung getroffen.

6.3 Untertestat gegenüber dem Landschaftsverband Westfalen-Lippe

Zur Ausstellung eines Untertestates gegenüber dem LWL für 2015 hat die Revision die Jahresschlussrechnung 2015 des Fachbereichs Soziales sowie die Gewährung von Leistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII an Personen unter 65 Jahre in Einrichtungen stichprobenartig geprüft.

Die Revision kam zu dem Ergebnis, dass die in 2015 geleisteten Ausgaben für Geldleistungen nach dem 4. Kapitel des SGB XII begründet und belegt sind und den Grundsätzen für Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen. Entsprechend erteilte die Revision das Untertestat gegenüber dem LWL.

Nachfolgend sind die einzelnen Feststellungen und Empfehlungen näher erläutert.

6.3.1 Jahresschlussrechnung 2015

Dem LWL wurden für 2015 Nettoausgaben in Höhe von 554.508,05 Euro gemeldet. Die Ermittlung des Betrages war rechnerisch nachvollziehbar und belegt. Das Prinzip der Kassenwirksamkeit wurde beachtet.

6.3.2 Gewährung von Leistungen an Personen unter 65 Jahre in Einrichtungen für 2015

Bei den geprüften Einzelfällen haben sich keine grundsätzlichen Anmerkungen ergeben. In einem Fall wurde lediglich der Regelbedarf der Grundsicherung ausgezahlt. Die Kosten für die stationäre Unterbringung wurden nicht - wie gesetzlich vorgesehen - aus der Kostenart Grundsicherung geleistet, sondern aus der Kostenart Hilfe zur Pflege.

6.4 Umsetzung der Empfehlungen und Vereinbarungen aus 2015

Zu den in den Einzelniederschriften festgehaltenen Anmerkungen hat der Fachbereich Soziales zwischenzeitlich abschließend Stellung genommen. Notwendige Anpassungen seien veranlasst.

Im Rahmen der Nachschau prüfte die Revision stichprobenartig die vorgenommenen Umbuchungen. Die korrekte Umsetzung kann bestätigt werden.

6.5 Ausblick

Die Ergebnisse aus den in 2016 durchgeführten örtlichen Prüfungen für den Personenkreis außerhalb von Einrichtungen fließen in das Testat gegenüber dem MAIS für das Jahr 2016 ein. Dieses Testat sowie das Untertestat gegenüber dem LWL für das Jahr 2016 werden nach Feststellung, dass die Jahresschlussrechnungen 2016 und die Leistungsgewährung für den Personenkreis innerhalb von Einrichtungen frei von wesentlichen Fehlern sind, im März 2017 abgegeben.

7 Fach- und Produktprüfungen

Aufgrund der Prüfungsordnung für die Rechnungs- und Gemeindeprüfung vom 24.09.2001, neugefasst mit Beschluss des Kreistages vom 24.09.2015, hat die Revision des Kreises Borken die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. Ausgehend von dem risikoorientierten Prüfungsansatz und dem möglichen Nutzen für eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung hat die Revision im Rahmen ihrer Prüfungsplanung 2016 verschiedene Produkte und Einzelmaßnahmen ausgewählt, die Gegenstand von Verwaltungs- und technischen Prüfungen waren.

7.1 Produktübergreifend: Vertragsmanagement

Der Kreis Borken hat vielfältige Verträge abgeschlossen, aus denen sich unterschiedliche, zum Teil erhebliche finanzielle Verpflichtungen ergeben. Ein ordnungsgemäßes Vertragsmanagement trägt vor allem dazu bei, vorhandene Risiken sichtbar zu machen und im Jahresabschluss zu berücksichtigen. Es sollte sichergestellt sein, dass der Kreis nur für Leistungen zahlt, die er tatsächlich erhält und benötigt, die Risiken für den Kreis so gering wie möglich gehalten und rechtliche Vorgaben eingehalten werden.

Ausgehend vom risikoorientierten Prüfungsansatz will die Revision das Vertragsmanagement in den Facheinheiten sukzessive betrachten. Begonnen wurde mit den Facheinheiten Personal, Organisation und IT sowie Sicherheit und Ordnung.

Ziel der Prüfung waren Feststellungen zur Umsetzung des hausweit eingeführten Vertragsmanagements. Im Einzelnen wurde geprüft, ob

- alle relevanten Verpflichtungserklärungen⁷ erfasst sind,
- die Daten vollständig und aktuell nachgehalten werden,
- ein wirksames Vertragscontrolling erfolgt,
- zu allen relevanten Verträgen die Dokumente revisionssicher abgelegt sind,
- die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung beachtet werden und
- interne Kontrollsysteme (IKS) installiert und wirksam sind.

7.1.1 Fachdienst Personal, Organisation und IT – nur Bereich IT –

In die stichprobenartige Prüfung einbezogen wurden jeweils vier Verpflichtungserklärungen mit einem Vertragswert von > 150.000 Euro, > 100.000 Euro und > 50.000 Euro sowie fünf Erklärungen mit einem Vertragswert < 50.000 Euro. Bei 15 Erklärungen mit einem Vertragswert < 50.000 Euro oder ohne Wertangabe wurden nur die vollständige Erfassung und die Datenhaltung geprüft.

Die Prüfung erfolgte - mit Unterbrechungen - in den Monaten Juni bis September 2016. Zu den stichprobenartig geprüften Vereinbarungen wurden die im Dokumentenmanagementsystem d.3 gespeicherten Stammdaten, Vertragslaufzeiten und Unterlagen

⁷ Verträge und investive Zuwendungen mit Gegenleistungsverpflichtung

sowie die Originalbelege eingesehen. Ergänzend wurden von den Vereinbarungsverantwortlichen weitere Informationen eingeholt.

Der Fachdienst Personal, Organisation und IT hat bis auf eine Ausnahme alle Vereinbarungen erfasst, die den Vorgaben der Regeln des Vertragsmanagement entsprechen. Allerdings wurden Veränderungen, die z.B. aus Preisanpassungen oder Änderungen bei den vertraglichen Leistungen resultierten, nicht in allen Fällen nachgehalten. Auch Kündigungstermine oder -fristen waren nicht immer korrekt eingetragen. Zu den Aufbewahrungsfristen nach Vertragsbeendigung waren Unsicherheiten feststellbar.

Das Vertragscontrolling hat gezeigt, dass bei allen geprüften Stichproben zum Zeitpunkt der Prüfung der Leistungsgegenstand der Vereinbarung benötigt wird. Für den Abschluss von Vereinbarungen wurden fast ausnahmslos EVB-IT-Musterverträge genutzt. In zwei Fällen mussten Mustervereinbarungen von Unternehmen akzeptiert werden. Vertragliche Rechte/Pflichten ergaben sich bei einigen Vereinbarungen auch aus Anlagen, die aber im Vertragsmanagement nicht hinterlegt waren. Zum Teil wurden Mitwirkungspflichten des Kreises Borken nur schlagwortartig (z.B. Personalgestellung) in Verträgen angegeben und können u.U. dazu führen, dass Unternehmen versuchen, eigene unzureichende Leistungen auf Mitwirkungspflichten, die der Kreis nicht erfüllt haben soll, zu schieben.

Insgesamt konnte festgestellt werden, dass grundsätzlich Rechte und Pflichten der Vertragspartner, die Vertragsgrundlagen bzw. –bestandteile sowie Zweck und Gegenstand der Vereinbarungen benannt werden.

Die Regeln zum Vertragsmanagement enthalten Vorgaben, wann eine Beteiligung von Kreistag, Kreisausschuss, Landrat, Vorstandmitglieder, dem FD Organisation, Personal und IT, dem Fachdienst Finanzen und der Revision sowie eine juristische Beratung (intern bzw. extern) zu erfolgen hat. Entsprechende Beteiligungen und Unterschriftsbefugnisse sind nicht immer erfolgt. Auch das Vieraugenprinzip, wonach bei einer Auftragsvergabe mindestens zwei Personen innerhalb der Kreisverwaltung Borken zu beteiligen sind und die Entscheidung durch Unterschrift zu bestätigen ist, ist nicht immer beachtet worden.

Leistungsstörungen werden grundsätzlich festgestellt, dokumentiert und gegenüber dem Partner geltend gemacht. Schadensersatzansprüche sind bislang nicht festgestellt. Gründe für eine fristlose Kündigung lagen bislang nicht vor. Allerdings erhält der Fachdienst Personal, Organisation und IT bei Fachverfahren, die ausschließlich in Facheinheiten betrieben werden, nicht immer Kenntnis von Störungen. Dadurch ergibt sich ein erhöhtes Risiko, da die Verantwortung beim Fachdienst liegt.

Im Rahmen des Vertragsmanagement hat der Fachdienst Personal, Organisation und IT interne Kontrollsysteme installiert, die geeignet, ausreichend und wirksam sind. Die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung wurden beachtet.

Der Fachdienst hat sich mit der Revision im Schlussgespräch am 08.11.2016 auf verschiedene Maßnahmen verständigt. Die wesentlichen Maßnahmen sind:

- Erstellen einer hausweit geltenden Regelung, welche Aufbewahrungsfristen für die verschiedenen Dokumententypen zu beachten sind,
- Sicherstellung des Vieraugenprinzips bei - insb. elektronischen – Auftragsvergaben,
- generelle Anwendung der EVB-IT-Mustervertragstypen, wobei Mitwirkungspflichten des Kreises möglichst vermieden bzw. - sofern unvermeidbar - konkretisiert werden,
- Zentralisierung der Ausgestaltung von EVB-IT-Verträgen innerhalb des Fachdienstes zur Sicherstellung einer hohen fachlichen und rechtlichen Qualität sowie
- Regelungen für die Bearbeitung von Leistungsstörungen im Fachdienst sowie die Weitergabe von Informationen zu Leistungsstörungen bei Fachverfahren durch die Facheinheiten an den Fachdienst.

7.1.2 Fachbereich Sicherheit und Ordnung

In die stichprobenartige Prüfung einbezogen wurden sieben Verpflichtungserklärungen mit einem Vertragswert von > 150.000 Euro sowie je zwei Erklärungen mit einem Vertragswert > 100.000 Euro und > 50.000 Euro. Bei drei Erklärungen mit einem Vertragswert < 50.000 Euro wurden nur die Erfassung und die Datenhaltung geprüft.

Die Prüfung erfolgte - mit Unterbrechungen - in den Monaten November bis Dezember 2016. Inhalt und Vorgehen der Prüfung waren mit der Prüfung im Fachdienst Organisation, Personal und IT identisch.

Bis auf eine geschlossene Zuwendungsvereinbarung sind alle geprüften Vereinbarungen des Fachbereichs Sicherheit und Ordnung vor Einführung der Regelungen für das Vertragsmanagement abgeschlossen worden. D.h., bei Abschluss der Vereinbarungen konnten seinerzeit nicht alle heute geltenden Anforderungen des Vertragsmanagements berücksichtigt werden. Gleichwohl sind auch die Altvereinbarungen auf Einhaltung des einheitlichen Prüfungsmaßstabs betrachtet worden, um aufzuzeigen, welche Defizite im Hinblick auf das Vertragsmanagement aus heutiger Sicht bestehen und welche Aspekte bei Vertragsänderungen oder Neuabschlüssen beachten werden sollten.

Der Fachbereich hat alle relevanten Vereinbarungen im Vertragsmanagement erfasst. Zu drei Vorgängen waren die Originalverträge nicht auffindbar.

Im Rahmen der Prüfung des Vertragscontrollings wurde festgestellt, dass zu allen geprüften Vereinbarungen der Leistungsgegenstand benötigt wird und der Gegenstand der Vereinbarungen zweifelsfrei benannt wird. Die Rechte/Pflichte der Vertragspartner sind nicht immer eindeutig benannt oder erkennbar. So enthalten bei einer Aufgabenwahrnehmung durch Dritte (Betrieb von Rettungswachen und Gestellung von Notärzten) die Verträge Haftungsregelungen zu Gunsten des Kreises. Eine konkrete Vorgabe, für

diese Zwecke eine entsprechende Versicherung abzuschließen, gibt es nicht. Damit besteht für den Kreis das grundsätzliche Risiko, dass beauftragte Dritte Schadensersatzleistungen nicht erstatten können. Bei den Vertragspartnern handelt es sich um kreisangehörige Städte und Gemeinden, Hilfsorganisationen und Krankenhäuser, so dass sich das Risiko relativiert.

Nach § 9 Abs. 1 VOL/A bzw. § 29 Abs. 1 VgV sollen die Geschäftsbedingungen der VOL/B zum Vertragsbestandteil erklärt werden. Die Beauftragung z.B. mit der Errichtung und dem Betrieb einer (Feuer- und) Rettungswache stellt einen Dienstleistungsvertrag dar. Unterbleibt die Einbeziehung der VOL/B in den Vertrag, kann sich die Rechtsposition des Kreises Borken verschlechtern.

Bei den Beteiligungsrechten war in vier Fällen nicht feststellbar, ob die erforderliche Einbindung des Kreisausschusses erfolgt ist. Außerdem wurden die Beteiligungsrechte des Fachdienstes Finanzen und der Revision nicht immer eingehalten. Zum Teil liegt dies darin begründet, dass diese Regelungen erst nach Vertragsabschluss aufgestellt wurden.

Leistungsstörungen wurden festgestellt, dokumentiert sowie gegenüber den Partnern geltend gemacht. Die sich aus Leistungsstörungen ergebenden Risiken einschließlich möglicher/erforderlicher Maßnahmen werden ermittelt und dokumentiert. Bislang sind keine Schadensersatzansprüche festgestellt. Gründe für eine fristlose Kündigung lagen bislang nicht vor. Die Grundsätze der ordnungsgemäßen Buchführung wurden beachtet.

Der Fachbereich und die Revision haben sich im Schlussgespräch am 22.12.2016 auf verschiedene Maßnahmen verständigt. Wesentliche Maßnahmen sind:

- Soweit möglich, sollen die Pflichten von Vertragspartnern durch vorzulegende Nachweise konkretisiert und überprüfbar werden.
- Generell soll auch bei Dienstleistungen die VOL/B zum Vertragsbestandteil erklärt werden. Ist der Abschluss von IT-Wartungsverträgen beabsichtigt, soll künftig bereits in die Leistungsbeschreibung für die vorausgehende Beschaffung von Hard-/Software eine entsprechende Leistungsposition aufgenommen und die AGB des EVB-IT-Mustervertrages ebenfalls zum Vertragsbestandteil erklärt werden.

7.2 Produkt 01.01.01 Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen

Anlass für die Prüfung der laufenden und einmaligen Hilfen zur Sicherstellung des Lebensunterhaltes in Einrichtungen waren vor allem der häufige Personalwechsel.

Ziel der Prüfung war es, Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Gewährung von Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen zu treffen und zu prüfen, ob die Grundsätze des Internen Kontrollsystems (IKS) eingehalten werden und funktionieren.

Nach dem Auftaktgespräch am 08.08.2016, in der die Revision die Schwerpunkte und Rahmenbedingungen der Fachprüfung vorstellte, wurde die Prüfung in der Zeit vom 09.08. bis 09.09.2016 durchgeführt. Mittels verschiedener Gespräche wurde der Prozessablauf der Hilfegewährung nachvollzogen und damit die Basis für die IKS-Systemprüfung geschaffen. Im Rahmen einer analytischen Prüfung wurde die Entwicklung von Fallzahlen und Aufwendungen betrachtet. Ergänzend wurden Einzelfälle daraufhin überprüft, ob die Hilfegewährung einschl. der Kostenerstattung rechtmäßig erfolgt und die im Organisations- und Sicherheitskonzept des Fachbereichs geregelten Kontrollmaßnahmen wirksam umgesetzt werden.

Zwischen dem Verein für katholische Arbeiterkolonien in Westfalen und dem Landschaftsverband Westfalen-Lippe (überörtlicher Träger) und dem Kreis Borken (örtlicher Träger) wurde in 2007 eine Vereinbarung gemäß den §§ 75 ff. des SGB XII geschlossen, hinsichtlich der Vergütung gilt die letzte Anpassung. Die Vereinbarung gilt auch für das Haus Maria-Veen in Reken und das St. Antonius-Heim in Vreden. Die Einrichtungen erbringen Hilfen in vollstationärer Form zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff SGB XII, Hilfen zum Lebensunterhalt in Einrichtungen nach §§ 27 ff und vereinzelt Eingliederungshilfe nach §§ 53 SGB ff XII.

7.2.1 Internes Kontrollsystem (IKS)

Mit dem Organisations- und Sicherheitskonzept 2.0 des Fachbereichs Soziales vom 14.11.2013 wurde das Interne Kontrollsystem auch für die Zahlbarmachung im Bereich der Hilfen zum Lebensunterhalt in Einrichtungen für verbindlich erklärt. Das Kontrollsystem beinhaltet prozessinterne und prozesseexterne Kontrollen.

Prozessinterne Kontrollen erfolgen im Vorfeld der Zahlbarmachung. In der Fachabteilung werden sämtliche Neufälle vor der erstmaligen Bewilligung/ Zahlbarmachung durch eine ansonsten im Einzelfall nicht involvierte Person ganzheitlich geprüft. Die Prüfung wird in der Akte dokumentiert. Zudem werden in jedem Monatslauf nach einem Zufallsprinzip 3 % der Fälle des Zahlbaus und alle Fälle ab einem Auszahlungsbetrag von 2.000 Euro zur Prüfung im Vier-Augen-Prinzip an die Fachabteilung gemeldet. Da alle Fälle grundsätzlich schon vor ihrer Erstbewilligung geprüft wurden, steht bei dieser Prüfung die veranlasste Zahlung im Mittelpunkt der Betrachtung. Sofern die Freigabe der Prüfmeldung durch

den/die Prüfer/in ausbleibt, kommt die entsprechende Buchung nicht zur Auszahlung. Es ist ein verfahrensbezogener Zugangsschutz (Benutzername, Passwort) vorhanden.

Neben den prozessinternen Kontrollen werden monatlich 1% der laufenden Bestandsfälle durch nachträgliche Überprüfungen außerhalb des Verfahrens (prozesseextern) auf ihre korrekte Abwicklung hin überprüft. Dabei handelt es sich um eine ganzheitliche Betrachtung rückwirkend bis zum letzten Bewilligungszeitpunkt.

Grundsätzlich werden alle Leistungen über das Fachverfahren Open/Prosoz abgewickelt. Die Auszahlungen für die „Übernachter“ sowie Einzahlungen aus Erstattungen hingegen werden unmittelbar über die Finanzsoftware mpsNF gebucht. Auch hier ist sichergestellt, dass prozessinterne Kontrollen erfolgen.

Die Revision bewertete das vorhandene Kontrollsystem insgesamt als angemessen und wirksam. Eine revisionssichere Dokumentation in d3 erfolgt zurzeit noch nicht.

7.2.2 Analytische Prüfungshandlungen

Im Rahmen der analytischen Prüfungshandlungen wurde vor allem die Entwicklung der Fallzahlen, der laufenden Aufwendungen und der Erträge betrachtet.

	2011	2012	2013	2014	2015
Durchschnittliche Zahl der Hilfeempfänger/innen	21	15	14	14	21
Gesamtaufwand lfd. Leistungen in Euro	316.612	244.218	215.345	216.434	286.415

Quelle: Haushaltspläne des Kreises, eigene Auswertungen mpsNF

Die aufgeführten Beträge umfassen die laufenden Leistungen für Personen, die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten in stationärer Form benötigen bzw. bei der Aufnahme in die Einrichtung in besonderen sozialen Schwierigkeiten lebten, die Voraussetzungen für diesen Anspruch nicht oder nicht mehr erfüllen, aber der Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen bedürfen.

Der Aufwand war seit 2011 rückläufig, in 2014 ist ein leichter Anstieg erkennbar und in 2015 ist der Aufwand wieder deutlich angestiegen. Dies hängt mit den gestiegenen Fallzahlen zusammen, die in 2015 wieder den Stand aus dem Jahr 2011 erreichte. Die Aufwendungen der Jahre 2011 und 2012 sind vergleichsweise hoch, da sie auch noch die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel SGB XII umfassen. In 2013 wurde die Buchungssystematik für diese Leistungen umgestellt. Sowohl die Aufwendungen als auch die Erstattungen durch das MAIS NRW und den LWL werden damit transparenter abgebildet.

Die nähere Betrachtung der in dem Betrachtungszeitraum 2011 bis 2015 gebuchten Erträge in dem Produkt 01.01.01 macht die Komplexität und rechtliche Dynamik der

Kostenerstattungen deutlich. Hinzu kam eine fehlerhafte Rechnungsabgrenzung im Jahr 2012. Im Ergebnis war die Entwicklung der Erträge nachvollziehbar.

7.2.3 Einzelfallprüfungen

Im Rahmen der Einzelfallprüfung von 13 Fällen wurde festgestellt, dass in vier Fällen der Kostenerstattungsanspruch nicht rechtmäßig abgewickelt wurde. In zwei Fällen wurde es versäumt, die Kostenerstattung beim LWL zu beantragen. Das Versäumnis beruhte darauf, dass der Fachbereich die fehlerhafte Rechtsauffassung des LWL zur Begründung eines gewöhnlichen Aufenthaltes akzeptiert hatte. Der in einem Fall entstandene Schaden von rd. 18.000 Euro ist der Eigenschadenversicherung zu melden. In dem anderen Fall ist der Einnahmeausfall angesichts des in 2014 geltenden Selbstbehaltes von mindestens 250 Euro vom Kreis zu tragen.

In zwei weiteren Fällen ist es zu einer Überzahlung bzw. einer überhöhten Kostenerstattungszusage des jeweiligen kostenerstattungspflichtigen Trägers gekommen.

Die interne Organisations- und Sicherheitskonzeption wurde beachtet.

7.2.4 Maßnahmen und Empfehlungen

Die Revision stellte die Ergebnisse dem Fachbereich Soziales in einem Abschlussgespräch am 26.10.2016 vor. Im Wesentlichen wurden folgende Vereinbarungen getroffen:

- Der in einem Fall festgestellte Einnahmeausfall von rd. 18.000 Euro wird der Eigenschadenversicherung gemeldet.
- In zwei weiteren Fällen wird mit den kostenerstattungspflichtigen Trägern geklärt, wie mit der Überzahlung bzw. der überhöhten Kostenerstattungszusage verfahren werden soll. Sollte sich ein weiterer Schaden ergeben, ist dieser ebenfalls an die Eigenschadenversicherung zu geben.
- In einem weiteren Fall soll im Rahmen einer Neubegutachtung geprüft werden, ob heute die Tatbestandsvoraussetzungen des § 53 SGB XII (Eingliederungshilfe) vorliegen. Dies hätte zur Folge, dass der LWL die Kosten zu tragen hat.

7.3 Produkt 01.03.01 Ausbildungsförderung

Anlass für die Prüfung war der Wunsch des Fachbereichs Soziales, das erstellte interne Sicherheitskonzept für das Amt für Ausbildungsförderung zu prüfen. Ziel war die Feststellung, ob die Ausbildungsförderung ordnungsgemäß gewährt wird und die Grundsätze des Internen Kontrollsystems (IKS) angemessen geregelt sind und funktionieren.

Nach einem Auftaktgespräch mit dem damaligen Fachbereichsleiter und der Fachabteilungsleiterin Ausbildungsförderung am 19.01.2016 führte die Revision die Prüfung mit Unterbrechungen in der Zeit vom 20.01. bis 29.02.2016 durch. Für die IKS-Systemprüfung wurden neben dem Sicherheitskonzept die Ergebnisse aus den strukturierten Interviews mit der Fachabteilungsleitung zugrunde gelegt. Zudem wurden 21 Einzelfälle daraufhin geprüft, ob die Gewährung von BAföG-Leistungen rechtmäßig erfolgt und das Sicherheitskonzept wirksam umgesetzt wird.

Die Revision befürwortet die schriftliche Festlegung der praktizierten Kontrollmaßnahmen in einem Sicherheitskonzept. Vom Grundsatz her besteht ein angemessenes und wirksames Internes Kontrollsystem.

Das Vieraugenprinzip wird bei jeder Auszahlung einer BAföG-Leistung angewandt. Bei allen Erst- und Wiederholungsanträgen kontrolliert ein Kollege/ eine Kollegin, der/die nicht in den Fall involviert ist, die getätigten Eingaben und bestätigt die sachliche Richtigkeit auf dem Eingabeprotokoll durch Unterschrift. Die Rotation der Kontrolltätigkeit legt die Fachabteilungsleiterin fest. Da die interne Kontrolle zu 100 % erfolgt, sind externe Kontrollen hier nicht notwendig. Es ist ein verfahrensbezogener Zugangsschutz (Benutzername, Passwort) vorhanden.

Auch bei Rückforderungen ist das Vier-Augen-Prinzip im Prozessverlauf sichergestellt. Der Sachbearbeiter bzw. die Sachbearbeiterin gibt die berechnete Forderung in das Fachverfahren BAföG.NRW ein und die Fachabteilungsleitung veranlasst die Sollstellung. Am Monatsersten erhält die Fachabteilungsleitung vom Fachdienst Finanzen eine Übersicht mit den eingegangenen Beträgen, welche vom zuständigen Sachbearbeiter in das Fachverfahren BAföG.NRW eingegeben und an die Landesbank weitergeleitet werden.

Über alle Stundungen und Niederschlagungen entscheidet die Fachabteilungsleitung. Nach der Rundverfügung der Bezirksregierung Köln vom 02.02.2016 sind die kommunalen Ämter für Ausbildungsförderung für Stundungen bis zu 40.000 Euro mit einer Dauer bis zu drei Jahren zuständig. Bei einer Überschreitung der Gesamtstundungsdauer von drei Jahren liegt die Zuständigkeit beim Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes NRW (MSW NRW). Die Fachabteilungsleitung hat die Praktikabilität dieser Neuregelung bei der Tagung aller BAföG-Ämter am 10./11.03.2016 thematisiert. In dem Protokoll über die Tagung weist die Bezirksregierung Köln darauf hin,

dass Zahlungsangebote zur Vermeidung von Vollstreckungshandlungen keine Stundungsanträge darstellen und von den kommunalen Ämtern für Ausbildungsförderung akzeptiert werden dürfen. In diesen Fällen werde die Forderung dann befristet niedergeschlagen. Die Anfrage der Fachabteilungsleitung an die Bezirksregierung Köln zum Umgang mit Altfällen ergab, dass die Neuregelung für Entscheidungen nach Bekanntgabe der Rundverfügung zu berücksichtigen ist.

Die regelmäßig stattfindenden Teambesprechungen bieten eine geeignete Plattform für den fachlichen Austausch und dienen der Qualitätssicherung und -optimierung. Die entsprechenden Protokolle sind in d 3 abgelegt.

Der Landesbetrieb IT.NRW betreut das Verfahren BAföG.NRW für alle Ämter für Ausbildungsförderung des Landes Nordrhein-Westfalen. Die Verfahren werden von der Antragsbearbeitung bis zum Bescheid als Vollverfahren angeboten und bei IT.NRW gehostet. Vor Bescheiderstellung wird eine Probeberechnung durchgeführt.

Die Antragsunterlagen werden zur Ablage im Datenmanagementsystem (d 3) vom Sachbearbeiter eingescannt und anschließend vernichtet. Dass Sachbearbeiter sowohl für das Scannen als auch für die Bearbeitung der Unterlagen zuständig sind, wird seitens der Revision kritisch gesehen. Insbesondere bei zahlungsbegründenden Unterlagen sollte auch zum Schutz der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sichergestellt werden, dass der Vorgang des Einscannens von der Sachbearbeitung getrennt ist bzw. es entsprechende Kontrollmechanismen gibt. Die ordnungsgemäße und revisionssichere Erfassung von Unterlagen in d3 wurde bereits mit dem Fachdienst Organisation und IT thematisiert. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob die Scanqualität verbessert werden kann. Änderungen der Originalbelege sollten mit Namenszeichen und Datum versehen werden.

Im Rahmen der Einzelfallprüfung wurde festgestellt, dass die gesetzlichen Bestimmungen sowie das interne Sicherungskonzept bei der Gewährung von Bafög-Leistungen beachtet wurden. Die Sachbearbeiter/innen sind in der Rechtsanwendung sicher.

In dem Abschlussgespräch am 03.03.2016 wurden die Ergebnisse vorgestellt und die Empfehlungen im Hinblick auf den Scanvorgang konstruktiv besprochen.

7.4 Produkt 02.03.02 Familienunterstützende Hilfen

Anlass für die Prüfung waren vor allem der hohe Personalwechsel - im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) betrug die Fluktuation in den vergangenen Jahren bis zu 40 % -, die Komplexität der Aufgabe sowie die hohen Anforderungen an das erforderliche Fachwissen beim pädagogischem Personal und die Rechtskenntnisse in der Fachabteilung Wirtschaftliche Jugendhilfe.

Ziel der Prüfung war es, Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Hilfestellung und Abrechnung mit den freien Trägern zu treffen. Zudem wurde betrachtet, ob der Leitfaden für die Zusammenarbeit zwischen dem Sozialen Dienst und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe im Fachbereich Jugend und Familie beachtet wurde. Eine Aufbauprüfung des Internen Kontrollsystems erfolgte nicht, da diese bereits im Rahmen der OK.JUG Prüfung im Jahr 2014 umfassend erfolgte.

Nach einem Auftaktgespräch mit dem Fachbereichsleiter, der Leiterin Soziale Dienste und dem Fachabteilungsleiter der Wirtschaftlichen Jugendhilfe am 27.10.2016 führte die Revision die Prüfung im Zeitraum 31.10.2016 bis 14.12.2016 mit Unterbrechungen durch.

Die familienunterstützenden Hilfen umfassen die flexiblen Erziehungshilfen für Minderjährige und Volljährige, die Maßnahmen zur schulischen und beruflichen Bildung sowie die Erziehung in Tagesgruppen.

Für die Übernahme von Leistungsentgelten für teilstationäre Einrichtungen im Rahmen des Katalogs des § 78 a SGB VIII (u.a. Erziehung in Tagesgruppen gem. § 32 SGB VIII) sind Vereinbarungen mit den Einrichtungsträgern abzuschließen, die unter Berücksichtigung der Grundsätze der Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zur Erbringung der Leistung geeignet sind. Für die Erbringung von ambulanten Leistungen, die vom Katalog des § 78 a Abs. 1 SGB VIII nicht umfasst sind, sind mit Trägern der freien Jugendhilfe, die entsprechende Einrichtungen betreiben oder Dienste erbringen, gem. § 77 SGB VIII Vereinbarungen über die Höhe der Kosten der Inanspruchnahme anzustreben.

Für alle geprüften familienunterstützenden Hilfen liegen entsprechende Leistungsvereinbarungen vor.

7.4.1 Analytische Prüfungshandlungen

Im Rahmen der analytischen Prüfungshandlungen wurden für die verschiedenen familienunterstützenden Hilfen die Entwicklung der Fallzahlen und Aufwendungen in der Zeit von 2012 bis 2015 auf Plausibilität geprüft.

Anzahl Fälle für Tagesgruppen (Jahresdurchschnittswerte)

Jahr	2012	2013	2014	2015
Fallzahlen	22	21	25	22

Aufwendungen für Tagesgruppen in Euro

Jahr	2012	2013	2014	2015
Summe	313.860	454.130	552.777	565.086

Die Fallzahlen differieren in den Jahren nur gering. Die Aufwendungen hingegen steigen von 2012 bis 2015 stetig an. Diese Entwicklung lässt sich zum einen durch die gestiegenen Entgeltsätze erklären. So ist die erhebliche Steigerung von 2012 nach 2013 im Wesentlichen bedingt durch Neuverhandlungen des Tagessatzes der Tagesgruppe Kompass von 42,24 Euro ab 01.07.2011 auf 56,02 Euro ab 01.01.2013. Zum anderen bilden die gewährten Annexleistungen (Integrationshelfer, Sozialpädagogische Familienhilfe u.a.) eine maßgebliche Ursache.

Klärungsbedarf besteht zu dem Anstieg der Aufwendungen von 2014 zu 2015 bei gleichzeitiger Abnahme der Fallzahlen. Fraglich ist, ob allgemeine Kostenentwicklungen und Annexleistungen diese Entwicklung allein begründen können.

Anzahl Fälle Flexible Erziehungshilfen für Minderjährige (Jahresdurchschnittswerte)

Jahr	2012	2013	2014	2015
Erziehungsbeistand, Betreuungshelfer (§ 30 SGB VIII)	33	29	31	23
Sozialpädagogische Familienhilfe (§ 31 SGB VIII)	210	222	216	218
Minderjährige gesamt	243	251	247	241

Aufwendungen Flexible Erziehungshilfen für Minderjährige in Euro

Jahr	2012	2013	2014	2015
Summe	2.366.447	2.522.129	2.588.035	2.572.872

Die Gesamtzahl der Fälle steigt von 2012 nach 2013 um acht Fälle und geht in den zwei folgenden Jahren um insgesamt zehn Fälle kontinuierlich zurück. Die Fallzahlen in den zugrunde liegenden Hilfearten haben dabei unterschiedliche Entwicklungen zu verzeichnen.

Die Aufwendungen für die flexiblen Erziehungshilfen sind in den Jahren 2012 bis 2014 stetig gestiegen und ab 2015 wieder rückläufig. Dieser Trend geht in 2013 mit den Fallzahlen einher.

Auffällig ist die Entwicklung der Aufwendungen von 2013 zu 2014. Während die Fallzahlen gegenüber dem Vorjahr leicht sinken, sind die Aufwendungen um rd. 66.000 Euro gestiegen. Hier sind nicht nur die Fallzahlen für die Kostenentwicklung von Bedeutung, sondern auch die Kosten je Fachleistungsstunde, die Zahl der pro Fall bewilligten Fachleistungsstunden und ggf. eventuell bewilligte Annexleistungen. In 2015 sinken die Fallzahlen von 247 auf 241 Fälle, wobei auch ein leichter Rückgang bei den Aufwendungen zu verzeichnen ist.

Anzahl Fälle Flexible Erziehungshilfen für junge Volljährige (Jahresdurchschnittswerte)

Jahr	2012	2013	2014	2015
Erziehungsbeistand, Betreuungshelfer (§§ 41, 30 SGB VIII)	28	31	29	28

Aufwendungen Flexible Erziehungshilfen für junge Volljährige in Euro

Jahr	2012	2013	2014	2015
Summe	182.637	196.888	147.709	186.536

Entsprechend der Erhöhung der Fallzahlen von 2012 nach 2013 steigen auch die Aufwendungen. Der überproportionale Rückgang der Aufwendungen in 2014 um rd. 49.000 Euro lässt sich nicht allein durch die gesunkenen Fallzahlen erklären. Auch hier müssten jedoch nicht nur die Fallzahlen, sondern auch die pro Fall geleisteten Fachleistungsstunden bei der Analyse berücksichtigt werden.

Handelt es sich um Heimverselbständigungen, also um Hilfen für junge Volljährige, die vorher Hilfe zur Erziehung nach § 34 SGB VIII erhalten haben, so ist der Bedarf an Fachleistungsstunden in der Regel höher anzusetzen als bei den Volljährigen, die vorher in der Familie untergebracht waren. Dies könnte eine weitere Erklärung dafür sein, dass sich der Anstieg der Kosten in 2015 gegenläufig zu den Fallzahlen entwickelt.

7.4.2 Einzelfallprüfungen

Im Rahmen der Einzelfallprüfung wurden 24 Fallakten betrachtet. Das Kreisjugendamt war für alle geprüften Fälle zuständig. Bei der flexiblen Erziehungshilfe wurden die Stundenzettel von den Sozialarbeitern geprüft und die Originalrechnungen mit einem Stempel „gesehen und bestätigt“ an die Wirtschaftliche Jugendhilfe zur Auszahlung weitergeleitet. Die Rechnungen für Hilfe zur Erziehung in Tagesgruppen und für Maßnahmen zur schulischen und beruflichen Bildung wurden in der Regel direkt an die

Wirtschaftliche Jugendhilfe gegeben und nach Bestätigung der sachlichen Richtigkeit zur Zahlung angewiesen. Das Vorgehen ist aus Sicht der Revision vertretbar.

Die Revision kam zu dem Ergebnis, dass die Regelungen des internen Leitfadens für die Zusammenarbeit zwischen dem Sozialen Dienst und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe nicht durchgängig umgesetzt wurden. So wurden in verschiedenen Fällen die Termine für die Hilfeplanfortschreibung nicht eingehalten, der Anspruch an mindestens zwei Hilfeplangespräche pro Jahr nicht erfüllt und bei ambulanten Hilfen über 18 Monate die Abzeichnung durch die Fachabteilungsleitung nicht konsequent eingeholt.

Darüber hinaus wurde festgestellt, dass in einigen Fällen für die Überschreitung der im Hilfeplan festgelegten Fachleistungsstunden aus den Akten keine Begründung hervorging. In den Entgeltvereinbarungen mit den Trägern ist geregelt, dass die tatsächlich geleisteten Nettofachleistungsstunden maximal bis zur Höhe des im Hilfeplan festgelegten Stundenkontingents abgerechnet werden. Sofern im Ausnahmefall das im Hilfeplan vereinbarte Stundenkontingent nicht ausreicht, ist nach Absprache mit der/dem Sozialarbeiter/in des Jugendamtes eine vorübergehende Überschreitung des Stundenkontingentes möglich.

7.4.3 Maßnahmen und Empfehlungen

Aus den Prüfungsergebnissen leitete die Revision folgende wesentliche Maßnahmenempfehlungen ab:

- Umsetzung der Regelungen aus dem Leitfaden für die Zusammenarbeit zwischen dem Sozialen Dienst und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sowie
- Klärung der Ursachen für die markanten Auffälligkeiten bei den Kostenentwicklungen und entsprechende Rückmeldung an die Revision.

Die Revision stellte die Ergebnisse dem Fachbereich Jugend und Familie im Abschlussgespräch am 19.12.2016 vor. Der Fachbereich will die Feststellungen zur Umsetzung des Leitfadens intern weitergehend analysieren und ggf. für die Zukunft nachsteuern. Die nähere Analyse der wesentlichen Kostenentwicklungen mit Klärungsbedarf sagte der Fachbereichsleiter zu.

7.5 Produkt 02.03.03 Hilfen außerhalb der Familie

Im Zusammenhang mit Ermittlungen der Staatsanwaltschaft Essen bat das Polizeipräsidium Gelsenkirchen mit Schreiben vom 15.02.2016 die Kreisverwaltung um Mithilfe. Auf Wunsch der Verwaltungsleitung übernahm die Revision die Federführung für die Erhebung der angefragten Informationen. Hierzu gehörten Daten zu den Kindern, die das Kreisjugendamt von 2005 bis 2013 einem bestimmten Kinderheim zugeteilt hatte, die Namen der zuteilenden Sozialarbeiter/innen und Rechnungen des Trägers. Ergänzend prüfte die Revision, ob in den betreffenden Fällen die gesetzlichen und internen Regelungen zum Internen Kontrollsystem (Entscheidung über die Hilfen im Vier-Augen-Prinzip, Funktionstrennung zwischen dem Sozialen Dienst und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe) eingehalten wurden und die Abrechnungen mit dem Träger korrekt erfolgten.

Resultierend aus den Auswertungen einer im Fachbereich Jugend und Familie geführten Excel-Datei, dem Fachverfahren OK.JUG und der Finanzsoftware mps entstand eine abgestimmte Zusammenstellung der angefragten Daten. Durch die Sichtung der Einzelakten konnte die Revision die Ergebnisse der Datenauswertungen weiter absichern.

Die gesetzliche Vorgabe zum Kontrollsystem wurde beachtet und auch die internen Selbstverpflichtungen aus dem Leitfaden für die Zusammenarbeit zwischen dem Sozialen Dienst und der Fachabteilung Wirtschaftlichen Jugendhilfe wurden grundsätzlich eingehalten. Der Funktionstrennung zwischen Unterbringung durch die Sozialarbeiter/innen und Veranlassung der Auszahlungen durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe wurde in allen geprüften Einzelfällen entsprochen. Im Rahmen der stichprobenartigen Prüfung der Abrechnungen wurden keine Unrichtigkeiten festgestellt.

Seitens der Revision wurde empfohlen, den Leitfaden für die Zusammenarbeit zur Klarstellung dahingehend zu ergänzen, dass auch bei der Umstellung einer Hilfe zur Erziehung von ambulant/teilstationär auf vollstationär eine Hilfeplankonferenz stattfindet.

Die Auflistung der vom Polizeipräsidium angefragten Daten und die Ergebnisse der Einzelfallprüfungen wurden am 19.04.2016 mit dem Fachbereich Jugend und Familie abschließend besprochen. Die Umsetzung der empfohlenen Maßnahme wurde zugesagt.

Mit Schreiben vom 25.04.2016 teilte die Revision dem Polizeipräsidium Gelsenkirchen die angefragten Daten mit. Der Jugendhilfeausschuss wurde in seiner Sitzung am 10.05.2016 im nicht-öffentlichen Teil über die Datenaufbereitung und Prüfungsergebnisse informiert.

7.6 Produkt 07.01.03 Zulassungsstelle

Die Prüfung in der Zulassungsstelle erfolgte auf Grund eines Auftrags durch den Fachbereich Verkehr. Hintergrund war die fachabteilungsinterne Feststellung, dass in der Vergangenheit in bestimmten Fallkonstellationen zu hohe Gebühren an das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) abgeführt wurden. Das KBA forderte im Zusammenhang mit der Geltendmachung einer Rückzahlung das Testat der örtlichen Rechnungsprüfung.

Ziel der Prüfung war es, die durch die Fachabteilung Zulassungsstelle ermittelten Beträge bezogen auf die Überzahlung von KBA-Gebühren bei Gebührensachverhalten mit Ausstellung von Zulassungsbescheinigungen Teil II (frühere Bezeichnung: Fahrzeugbrief) auf Richtigkeit zu prüfen. Bei diesen Vorgängen wurde irrtümlich neben der von den Kunden/Kundeninnen erhobenen Gebühr von 3,60 Euro je Zuteilung einer Zulassungsbescheinigung Teil II (Gebührennummer 123) noch eine weitere Gebühr in Höhe von 2,60 Euro bzw. 0,50 Euro (Gebührennummern 124 bzw. 125) an das KBA entrichtet.

Prüfungsgegenstand war die zu hohe Abführung von Gebühren an das KBA in Höhe von 276.658,20 Euro für den Zeitraum 01.01.2010 – 31.12.2015. Die Prüfung wurde im Zeitraum Mai bis Juni 2016 durchgeführt.

Die Revision hat zunächst überprüft, ob die von den Kunden/Kundinnen erhobenen Gebühren für die Kfz-Zulassung in voller Höhe an das KBA weitergeleitet wurden. Sämtliche in der Zulassungsstelle erhobenen KBA-Gebühren sind nach der Auswertung der Daten aus der Finanzsoftware mps an das KBA weitergeleitet worden.

Anschließend wurden die für die Überzahlung von KBA-Gebühren durch die Zulassungsstelle relevanten Fallkonstellationen auf Plausibilität geprüft. Es konnte festgestellt werden, dass die genannten Gebührensachverhalte nachvollziehbar sind.

Im weiteren Verlauf der Prüfung wurden zwei Zeiträume untersucht:

Im Zeitraum 01.01.2010 bis 19.01.2014 war für die Abrechnung von Gebühren ein Kassenautomat der Firma Bergmann im Einsatz. Auf Grund fehlenden Zugriffs auf die damalige Kassensoftware wurde die Ermittlung der überzahlten Beträge anhand gespeicherter interner Statistiken vorgenommen als Produkt der Fallzahlen je Gebührensachverhalt und der jeweiligen KBA-Gebühr.

Die von der Zulassungsstelle ermittelten Fallzahlen konnten bestätigt werden. Die Richtigkeit der zugrunde gelegten KBA-Gebühr je Gebührenziffer (Codenummer) konnte nachvollzogen werden. In diesem Zusammenhang wurden auch die Systematik der Ermittlung der Abführungsbeträge an das KBA sowie der Zahlungsfluss geprüft.

Seit dem 20.01.2014 erfolgt die Abrechnung von Gebühren mit dem Kassensystem der Firma CSG. Die zugehörige Software ermöglicht detaillierte Auswertungen nach den relevanten Gebührensachverhalten. Der Prüfer konnte sich vor Ort von der Funktionalität und der Richtigkeit des Auswertungsergebnisses überzeugen.

Am Beispiel zweier Tagesabschlüsse konnte die Buchungs- und Zuordnungssystematik in CSG nachvollzogen werden, insbesondere die Filterung nach KBA-relevanten und nicht KBA-relevanten Beträgen. Als nicht optimal wurde aus Sicht der Revision bewertet, dass aus der CSG-Datenfilterung die direkte Zuordnung einer KBA-Gebühr nach Gebührennummer 124 bzw. 125 (2,60 Euro bzw. 0,50 Euro) zur Buchungsstelle für KBA-Gebühren nicht ersichtlich ist. Eine Filterung nach KBA-relevanten Beträgen kann zurzeit ausschließlich über die Gebührenziffer erfolgen. Systemintern wird der Betrag der richtigen Buchungsstelle zugeordnet.

Im Ergebnis konnte somit der Gesamtbetrag überzahlter KBA-Gebühren in Höhe von 276.658,20 Euro für den Zeitraum 01.01.2010 - 31.12.2015 testiert werden.

Von den Kunden/Kundinnen wurden nur die Gebühren erhoben, die zu zahlen sind. Stichprobenweise geprüft und bestätigt werden konnte, dass seit dem 01.01.2016 in den genannten Gebührensachverhalten keine unrichtige Abführung weiterer Gebühren an das KBA erfolgt.

Es wurde festgestellt, dass Änderungen in der Kassensoftware nicht im Sinne einer Historie dokumentiert werden und das Vier-Augen-Prinzip bei Änderungseingaben nicht umgesetzt wird. Vor dem Hintergrund der Relevanz von Änderungseingaben in CSG empfahl die Revision, bei Eingaben dieser Art das Vier-Augen-Prinzip sicher zu stellen.

Es wurde angeregt, beim Softwarehersteller CSG Systems GmbH anzufragen, ob konkretere Informationen zur Gebührennummer und Buchungsstelle mit ausgewertet werden können und ob in CSG eine Historie der Änderungseingaben möglich ist.

Im Abschlussgespräch am 27.07.2016 wurden die Ergebnisse der Prüfung und die daraus resultierenden Maßnahmen und Empfehlungen konstruktiv besprochen. Der Fachbereich Verkehr sagte zu, die Empfehlungen umzusetzen.

Zwischenzeitlich hat der Fachbereich Verkehr beim Kraftfahrt-Bundesamt einen Antrag auf Erstattung überzahlter KBA-Gebühren eingereicht und das Testat der Revision beigefügt. Die Forderung wurde zum Soll gestellt.

7.7 Produkt 12.01.01 Gebäudebewirtschaftung

Baumaßnahme: Schulplatzerneuerung Berufskolleg Nebenstelle Stadtlohn

Die Fachprüfung für die Baumaßnahme „Erneuerung des Schulhofs Nebenstelle Stadtlohn“ wurde aufgrund der Prüfungsfeststellungen zur Vergabe der Baumaßnahme in 2015 in die Prüfungsplanung 2016 aufgenommen. Es gab Mängel zur geplanten buchungstechnischen Umsetzung mit erheblichen Auswirkungen für die Bilanz. Die Abgrenzungen zwischen konsumtiv und investiv wurden falsch vorgenommen und Sonderabschreibungen der „Altanlage Schulhoffläche“ nicht berücksichtigt.



Schwerpunkte der Prüfung waren die Umsetzung der Empfehlungen aus der Vergabeprüfung sowie die Ordnungsmäßigkeit der Vertragsunterlagen und der Umsetzung der Baumaßnahme (fachtechnische und vertragliche Erfüllung, Massenüberprüfung (Mehr-/Mindereinbau)).

7.7.1 Umsetzung der Empfehlungen aus der Vergabeprüfung

Die Baumaßnahme wurde bereits im Hochbauprogramm 2014 mit einem Kostenansatz von 130.000 Euro eingestellt. Im Hochbauprogramm 2015 wurde die Bausumme mit einem Volumen von 300.000 Euro als investive Maßnahme dargestellt.

Der Kreisbetrieb beantragte für 2015 eine Instandhaltungsrückstellung in Höhe von 300.000 Euro. Tatsächlich konnte nach Prüfung durch die Revision nur eine Rückstellung von 56.600 Euro (lt. Kostenschätzung des Kreisbetriebs) für die Sanierung des Kanalnetzes des Berufskollegs gebildet werden, da lediglich diese Teilmaßnahme als konsumtiver Buchungsvorfall zu bewerten war. Bei der Schulplatzerneuerung handelte es sich um Herstellungskosten, die nach Fertigstellung zu aktivieren waren.

Im Rahmen der Prüfung der Vergabe wies die Revision darauf hin, dass die Baumaßnahme buchungstechnisch korrekt abzugrenzen ist und auch die eigenen Planungs- und Bauleitungskosten zu aktivierende Herstellungskosten darstellen. Im Weiteren wurde festgestellt, dass der Restbuchwert der beseitigten Schulhoffläche abzuschreiben ist, die Schulhofmöblierung, die Zaunanlage und die Stahldrahtbänke gesondert in der Anlagenbuchhaltung zu erfassen sind und der Restbetrag der Instandhaltungsrückstellung für das Kanalnetz aufzulösen ist.

Die Korrekturbuchungen sind zwischenzeitlich größtenteils erfolgt. Die Umsetzung der noch ausstehenden Buchungen wurden seitens des Kreisbetriebs zugesagt.

7.7.2 Vertragsunterlagen

Die Vergabe dieser Maßnahme erfolgte nach Durchführung einer beschränkten Ausschreibung. Die dem Bauvertrag zu Grunde liegenden vertraglichen Regelungen wurden auf der Grundlage der seinerzeit gültigen VOB/B 2012 erstellt.

Die Zusätzlichen Vertragsbedingungen, die speziell für Tiefbaumaßnahmen Verwendung finden, wurden nicht vereinbart. Die vertraglichen Regelungen dieser Tiefbaumaßnahme basieren auf Ausschreibungsunterlagen des Vergabehandbuch Bund, welche ausschließlich zur vertraglichen Umsetzung von Hochbaumaßnahmen geeignet sind.

Zur Realisierung von Tiefbaumaßnahmen sollten die entsprechenden Vertragsgrundlagen für den Bereich Straßen-/Tiefbau Anwendung finden.

7.7.3 Umsetzung der Baumaßnahme

Die tatsächliche Ausführungsfrist weicht stark von den im Angebotsschreiben vorgesehenen Daten ab:

Vertragliche Ausführungsfristen: Beginn 26.06.2015 Ende 07.08.2015

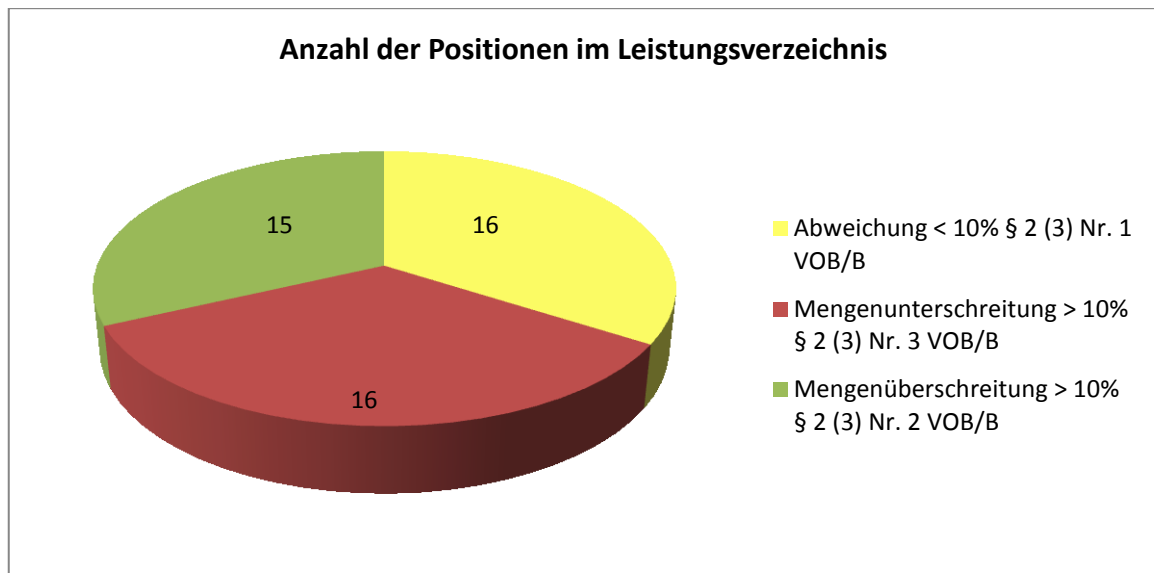
Tatsächliche Ausführungsfristen: Beginn 17.08.2015 Ende 20.11.2015

Planmäßig sollte die Baumaßnahme in den Sommerferien 2015 durchgeführt werden. Dieser Termin war jedoch auf Grund einer Vergabebeschwerde eines Bieters und der damit einhergehenden teilweisen Rückversetzung des Vergabeverfahrens nicht zu halten. Eine vertragswirksame Anpassung der Fristen erfolgte in der Folge nicht.

Gem. Nr. 2.1 der Besonderen Vertragsbedingungen ist für die Vertragsstrafenregelung die in den Ausschreibungsunterlagen festgelegte Bauzeitplanung maßgeblich. Dieses, den Bietern zur Abwicklung der Baumaßnahme vorgeschriebene Zeitfenster wurde nach der Verzögerung der Zuschlagerteilung nicht nachgebessert. Der ursprüngliche Ausführungszeitraum war hinfällig, die darauf basierende Vertragsstrafenregelung unwirksam.

Die Abrechnung einer Baumaßnahme erfolgt auf der Grundlage der quantitativen und qualitativen Nachweise der erbrachten Leistung. Zum Nachweis der Mengen der Leistungen werden gemeinsame Aufmaße erstellt. Qualitäten der Baustoffe werden u. a. durch Lieferscheine nachgewiesen. Die rechnungsbegründenden Unterlagen wie Aufmaße, Lieferscheine, Stundenlohnnachweise, Nachträge nebst Prüfvermerken und Abnahmeniederschrift liegen umfassend und übersichtlich vor.

Die folgende Grafik stellt das Ergebnis der Gegenüberstellung der ausgeschriebenen Mengen mit den tatsächlich ausgeführten Mengen dar (Soll-Ist Abgleich). Sie gibt einen Einblick in die durch die ausgeschriebenen Massen erreichte Ausschreibungsgenauigkeit:



Die vertraglichen Regelungen der VOB/B besagen in § 2 (3) Nr.1, dass, solange die der ausgeschriebenen Leistung zu Grunde gelegten Mengen um nicht mehr als 10 % abweichen, der vertragliche Einheitspreis der Leistung gilt. Überschreiten oder unterschreiten die tatsächlich abgerufenen Mengen hingegen den vereinbarten Mengenumfang, so ist auf Verlangen einer Vertragspartei ein neuer Einheitspreis gem. § 2 (3) Nr. 2 (Überschreitung) bzw. § 2 (3) Nr. 3 (Unterschreitung) auf der Grundlage der Preisbildung der Ausschreibung zu vereinbaren. Eine Preisanpassung erfolgte nicht, da Mengenminderungen auf der einen Seite durch Mengenmehrungen auf der anderen Seite ausgeglichen wurden.

Die Baumaßnahme hatte einen Auftragswert von 147.208,95 Euro. Die Schlussrechnungssumme einschl. Nachträge lag bei 156.843,44 Euro. Zur Höhe der Abrechnung gab es keine Beanstandungen.

Die Planung und Durchführung von Hochbau-Baumaßnahmen, wie auch die der Straßen-/Tiefbaumaßnahmen werden von unterschiedlichen „Spezialisten“ durchgeführt. Die hier zur Ausschreibung gelangte Leistung Schulplatzerneuerung stellt eine Tiefbaumaßnahme dar. Grundsätzlich sollten diese Bauleistungen ab der Ausführungsplanung (Leistungsphase 5) von der Abteilung Straßenbau im Kreisbetrieb betreut werden. So kann gewährleistet werden, dass bereits die Vertragsunterlagen und die dem Vertrag zu Grunde liegenden Leistungstexte den speziellen Anforderungen genügen.

Es wird seitens der Revision dringend empfohlen, zukünftig die Abteilung Straßenbau mit der Durchführung vergleichbarer Baumaßnahmen ab der Ausführungsplanung zu betrauen.

7.8 Produkt 12.01.02 Verkehrswegebewirtschaftung

Baumaßnahme: K 11 Radwegneubau in Reken

Die Fachprüfung für die Baumaßnahme „K 11 Neubau eines Radweges in Reken“ wurde in die Prüfungsplanung 2016 aufgenommen, da das angewandte Modell des kommunalfinanzierten Radwegebaus in den nächsten Jahren weiter an Bedeutung zunehmen wird.

Mittel aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz/ Entflechtungsgesetz (GVFG) stehen nur noch begrenzt zur Verfügung, so dass der Bau neuer Radwege vermehrt über den kommunalfinanzierten Radwegebau abgewickelt werden soll. Zudem ist geplant, dieses Finanzierungsmodell auf den Neubau von Kreisstraßen zu übertragen.



Die K11 wird stark von Radfahrern frequentiert. Die geringe Fahrbahnbreite, die schwierige topographische Lage (Melchenberg) und die vorhandene Brücke mit Erweiterungsmöglichkeit um einen Radweg gaben die Priorität für den Radwegneubau.

Die Baukosten für den neuen Radweg, ohne Planungskosten und aktivierte Eigenleistungen, wurden anteilig 50% Gemeinde Reken und 50% Kreis Borken getragen. Die Grunderwerbskosten sind noch nicht endgültig abgerechnet. Laut dem letzten Ausgabeblatt vom 16.04.2015 wurden bis jetzt Grunderwerbsausgaben von 13.470,57 Euro abgerechnet.

Die im Zuge der Baumaßnahme durchgeführte Fahrbahninstandsetzung (konsumtiver Buchungsvorfall) finanzierte der Kreis Borken. Die Gesamtkosten für die Schutzeinrichtungen Brücke übernahm der Landesbetrieb Straßenbau NRW.

Die Baumaßnahme hatte einen Auftragswert von 457.662,19 Euro. Die Baufertigstellung erfolgte am 28.05.2014 mit einem Abrechnungsvolumen von 472.239,39 Euro.

Im Rahmen der Prüfung wurde die Ordnungsmäßigkeit folgender Aspekte betrachtet:

- Projektplanung (Auswahl der Maßnahme/ Finanzplanung)
- Umsetzung der Maßnahme (fachliche/vertragliche Erfüllung, Massenüberprüfung)
- Buchführung und Abrechnung der Radwegebaumaßnahme

7.8.1 Projektplanung

Die Einzelmaßnahme wurde im Straßenbericht, jedoch nicht im Teilfinanzplan der Haushaltsplanung einzeln ausgewiesen. Gemäß § 4 Abs. 4 GemHVO NRW sind investive Ein- und Auszahlungen einzeln im Teilfinanzierungsplan darzustellen. Die Wertgrenze gem. § 8 Abs. 4 der Haushaltssatzung des Kreises Borken liegt bei 50.000 Euro. Ansonsten wurde der Radweg an der K11 von der Facheinheit unter zweckmäßigen und wirtschaftlichen Aspekten ausgewählt und geplant.

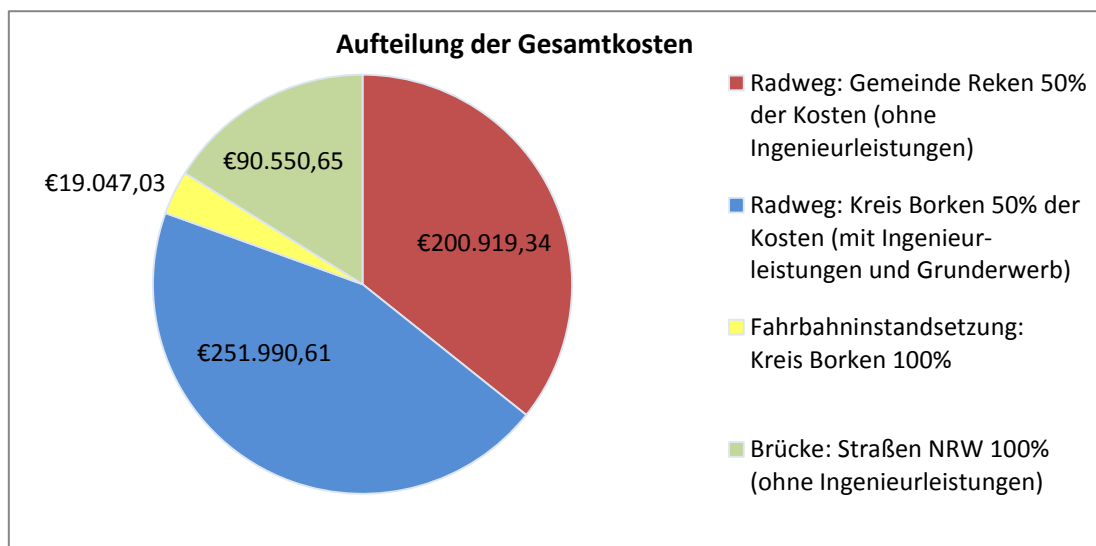
Der Grunderwerb war bei Ausschreibungsbeginn nicht gesichert. Somit war die Vergabereife des Projektes gem. §2 (5) VOB/A nicht gewährleistet. Das birgt ein großes Risiko in der Bauausführung: Sowohl Bauzeit, Ausführung und Kosten sind risikobehaftet und stark von der Person des Bauleiters abhängig. Letztendlich sind in dieser Maßnahme keine großen Schwierigkeiten aufgetreten. Jedoch musste der Grunderwerb einiger Flächen im Nachgang durch die Kommune abgewickelt werden. Die Trassenänderung des Radweges gegenüber der Planung ist auf den nicht abgeschlossenen Grunderwerb vor Baubeginn zurückzuführen. Diese Trassenänderung war in diesem Fall eher unwesentlich.

7.8.2 Umsetzung der Baumaßnahme

Die Umsetzung der Baumaßnahme einschl. der Empfehlungen aus der Vergabeprüfung erfolgte ordnungsgemäß. Es gibt keine nennenswerten Feststellungen zur fachtechnischen und vertraglichen Erfüllung. Alle Aufmaße / Massenermittlungen und entsprechende Rechnungen sind einander zugeordnet, die Änderungen nachvollziehbar und grundsätzlich gut dokumentiert. Nachträge wurden sachlich und rechnerisch geprüft, im Ergebnis wurde nur ein Nachtrag in Höhe von 3.662,59 Euro beauftragt. Die Notwendigkeit der Nachtragsleistung ergab sich erst im Bauablauf. Die Dokumentation ist schlüssig und vollständig.

Der geforderte Soll-Ist Vergleich mit Dokumentation der Baugeschehnisse und Massenänderungen ist ausführlich umgesetzt worden. Es reicht künftig aus, wesentliche Abweichungen nachvollziehbar zu begründen. Nach VOB/B §2 (3) ist auf Verlangen ein neuer Einheitspreis zu vereinbaren, wenn es zu einer 10 % hinausgehenden Überschreitung und Unterschreitung des Mengenansatzes kommt. Bei dieser Baumaßnahme haben sich in insgesamt 172 Positionen die Mehr- und Mindermengen bis auf eine 2,1% Abweichung aufgehoben. Eine Preisanpassung wurde nicht erforderlich.

Die Grafik gibt einen Überblick über die Aufteilung der Gesamtkosten von 562.507,63 €:



7.8.3 Buchführung und Abrechnung dieser Radwegebaumaßnahme

Die festgestellten Fehlbuchungen waren hauptsächlich in der Anlagenbuchhaltung und in den entsprechenden Sonderposten aufgetreten. Der Kostenanteil von Straßen.NRW (90.550,65 Euro, siehe Abbildung) und die Kosten für die Fahrbahninstandhaltung (19.047,03 Euro, siehe Abbildung) wurden fälschlicherweise investiv gebucht. Die Beschilderungskosten (2.304,23 Euro) wurden der Hauptanlage und nicht dem Sammelposten zugeordnet. Zudem muss der Anteil einer durchgeführten Waldaufforstungsmaßnahme für die K11 (2.872,92 Euro) umgebucht werden.

Gem. der Bilanzierungsrichtlinie des Kreises Borken sind alle Kosten, die der 100%igen Leistungserfüllung gem. HOAI entsprechen und nicht durch externe Ingenieurbüros abgedeckt wurden, als Eigenleistungen zu aktivieren. Dabei ist auf die korrekte Wahl der Honorarzone, anrechenbaren Kosten und HOAI-Ausgabe zu achten. Werden 100% in Eigenleistung erbracht, kann für den Radwegbau weiter Honorarzone III angesetzt werden. Bei der Ermittlung der Eigenleistung für diese Baumaßnahme sind einige Fehler unterlaufen, die sich in Summe fast aufheben. Eine Korrektur ist nicht erforderlich.

Die Waldaufforstungsmaßnahmen einschließlich der Kosten für den Grunderwerb gehören zu den Herstellungskosten und müssen von der Gemeinde Reken zu 50% getragen werden. Der Gemeinde wurden 9.908,90 Euro in Rechnung gestellt. Es handelt sich dabei um eine außerplanmäßige Abschreibung, die resultierend aus der Umwandlung der zugeordneten Grundstücksfläche von Ackerland in Wald ermittelt wurde. Dieses Vorgehen ist nicht korrekt: Grundstücke, die zum Zwecke der Ausgleichsmaßnahmen erworben werden, sind mit den vollen Anschaffungskosten zu aktivieren. Entsprechend ist die Gemeinde mit 50% der tatsächlichen Anschaffungskosten für das Grundstück zu beteiligen.

Mit der Bezirksregierung Münster war am 20.01.2014 vereinbart worden, dass der Kreis Borken an eine Teilnehmergeinschaft einen Betrag von 133.701,90 Euro zahlt. Im Rahmen der Prüfung war nicht erkennbar, ob auf dem zugeteilten Grundstück Waldaufforstungsmaßnahmen durchgeführt wurden, die dem Radwegbau an der K 11 zuzuordnen sind, und ob alle Forderungen des Genehmigungsverfahrens zur Waldaufforstung für diese Baumaßnahme erfüllt wurden.

Im Rahmen der Prüfung wurde deutlich, dass die Modalitäten für den kommunalfinanzierten Radwegbau aus Gründen der Transparenz und Gleichbehandlung zu konkretisieren sind.

7.8.4 Maßnahmen und Empfehlungen

Nachfolgend werden die ausgesprochenen Maßnahmen und deren bisherige Umsetzung durch den Kreisbetrieb beschrieben.

Den Hinweis der Revision, dass Baumaßnahmen ab einem Investitionsvolumen ab 50.000 Euro einzeln im Teilfinanzplan darzustellen sind, wurde im Entwurf des Haushaltes 2017 bereits teilweise umgesetzt. Zusätzlich wird in Zukunft für jede Baumaßnahme oberhalb dieser Wertgrenze eine eigene Buchungsstelle eingerichtet.

Die Umbuchungen in der Anlagenbuchhaltung wurden seitens des Kreisbetriebes mit dem Fachdienst Finanzen abgestimmt und erfolgen in Kürze. Die Beschilderungskosten wurden bereits umgebucht.

Die Überprüfung und Korrektur der aktivierbaren Eigenleistungen 2016 ist lt. Auskunft des Kreisbetriebes für alle investiven Baumaßnahmenmaßnahmen erfolgt und wird der Revision im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2016 vorgelegt werden. Die Korrektur für den Radweg K 11 kann seitens der Revision bestätigt werden.

Der Kreisbetrieb konnte den Sachverhalt „Waldaufforstung“ im Nachgang der Prüfung klären und legte einen Vermerk vom 21.12.2016 mit entsprechenden Anlagen vor. Auf dem zugeteilten Flurstück wurden Waldaufforstungsmaßnahmen durchgeführt, die der K11 zuzuordnen sind. Die Zahlung an die Bezirksregierung Münster ist für Anfang 2017 vorgesehen. Eine Korrektur der Abrechnung mit der Gemeinde Reken ist nicht erforderlich. Die Waldaufforstung hatte der Kreisbetrieb mit dem Landesbetrieb Wald und Holz abgestimmt.

Der Kreisbetrieb sicherte zu, „Grundsätze für den kommunalfinanzierten Radwegebau“ schriftlich festzulegen und diese künftig als Anlage zur Vereinbarung mit der jeweiligen Kommune anfügen. Zum Inhalt wurde folgendes vereinbart:

- Vor Ausschreibungsbeginn sollte ein uneingeschränktes Baurecht vorliegen und der erforderliche Grunderwerb gesichert sein.
- Eigene Planungsleistungen und die eigene örtliche Bauleitung werden den kreisangehörigen Städten und Gemeinden nicht in Rechnung gestellt.
- Fremde Planungsleistungen, die vor Ausschreibungsbeginn anfallen, werden den Kommunen nicht in Rechnung gestellt.
- Weitere Ingenieurleistungen Dritter wie Gutachten, Materialbeprobungen und Bohrungen, die im Laufe der Baumaßnahme erforderlich werden, sind Herstellungskosten und von den Kommunen zu 50% zu tragen.
- Das Baurisiko teilen sich der Kreis Borken und die Kommunen im Verhältnis 50/50.

Die „Grundsätze für den kommunalfinanzierten Radwegebau“ wurden bereits aufgestellt und der Revision als Anlage zu dem Vermerk vom 21.12.2016 vorgelegt.

7.9 Umsetzung der Empfehlungen und Vereinbarungen aus 2015

Die Revision führte in 2015 verschiedene Fach- und Produktprüfungen durch. In der Regel verständigten sich die zuständige Facheinheit und die Revision auf verschiedene Veränderungen. Auf der Grundlage der Rückmeldungen der Facheinheiten wird nachfolgend über den Umsetzungsstand der getroffenen Empfehlungen und Vereinbarungen berichtet.

7.9.1 Produkt 02.02.01 Förderung von Kindern in der Tagespflege

Gegenstand der Prüfung waren die Landeszuschüsse für die Tagespflege, die Kreiszuschüsse an die Tagespflegeeltern und die Elternbeitragsheranziehung. Neben der Ordnungsmäßigkeit der Abrechnung, Bewilligung und Heranziehung wurde auch die Einrichtung und Wirkungsweise eines internen Kontrollsystems in den Blick genommen. Die Ergebnisse und Maßnahmen wurden im Prüfbericht vom 10.12.2015 festgehalten und zu einem Aspekt mit Email der Revision vom 15.01.2016 angepasst.

Mit Email vom 06.01.2017 informierte der Fachbereich Jugend und Familie die Revision über den Umsetzungsstand der offenen Punkte. Die Rückmeldung ist nachfolgend zusammengefasst dargestellt:

- Im Zusammenhang mit der notwendigen Überarbeitung der Richtlinien des Kreises zur Förderung von Kindern in Tagespflege werde derzeit parallel mit den Weiterbildungsträgern die Anpassungen an das neue Curriculum des Deutschen Jugendinstituts (DJI) besprochen. Ein Entwurf einer Neufassung der Richtlinien und des Leitfadens Tagespflege sei erarbeitet (Stand November 2016) und soll in 2017 in die politische Beratung und die Beschlussfassung eingebracht werden. Die Umsetzung verzögere sich aufgrund der Neubesetzung der Fachabteilungsleitung des Familienbüros.
- Die Harmonisierung des § 6 in der Elternbeitrags- und Tagespflegebeitragssatzung soll bei einer Überarbeitung der Satzungen aufgegriffen werden. Aktuell werde allerdings seitens des Landes NRW erneut die Abschaffung der Elternbeiträge diskutiert.
- Es sei weiterhin vorgesehen, die internen Dienstanweisungen zu den OK.JUG-Modulen TAB und PKD mit dem Rechte- und Sicherheitskonzept zusammenzufassen und als Dienstanweisung verbindlich in Kraft zu setzen. Die Zusammenfassung der Regelungen soll zeitnah nach Wiederbesetzung der Leitung Stabsabteilung, Elterngeld erfolgen.
- Über die Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips beim Testlauf von Zahlbarmachungen hatte der Fachbereich die Revision bereits mit Email vom 21.03.2016 informiert. Diese Kontrollmaßnahme wurde in die interne Dienstanweisung bereits aufgenommen.

- Bei Neufällen wird der Genehmigungsvorbehalt nicht – wie im Entwurf den Sicherheits- und Rechtenkonzepts vorgesehen – bei jedem Fall angewandt, sondern grundsätzlich erst ab 500 Euro. Die Revision hatte hierüber bereits im Jahresbericht 2015 (s.S. 35) informiert, dass lt. Aussage des Fachbereichs das Vier-Augen-Prinzip durch die Einbindung weiterer Personen sichergestellt wird.
- Ausgehend von dem Hinweis, im Modul TAB externe Kontrollen einzuführen, hat der Fachbereich Jugend und Familie die Verfahrensweise für diese Kontrollen grundsätzlich geändert. Die Fachabteilungsleitungen 51.1 (Familienbüro), 51.2 (Unterhalt, Beistandschaften, Vormundschaften) und 51.7 (Wirtschaftliche Jugendhilfe) erhalten monatlich eine Auswertung der Zahlfälle des Vormonats zur Prüfung. Die Regelungen des Fachbereichs sollen entsprechend ergänzt werden.
- Die vorhandenen Prüfungen und Auswertemöglichkeiten (z.B. Abgleich von Tagespflege- und Elternbeitragszeitraum, Auslaufen von Pflegeerlaubnissen) werden in die Regelungen aufgenommen.
- Die Beschäftigten wurden über die sicherzustellenden Erfassungen und Nachweise in dem Modul PKD und den Tagespflegepersonenakten informiert.
- Im Hinblick auf die relativ stagnierenden Landeszuschüsse bei steigendem Gesamtaufwand weist der Fachbereichsleiter darauf hin, dass sich die kommunalen Spitzenverbände im Rahmen der nächsten KiBiz-Revision dafür einsetzen, die Landesförderung der Tagespflege derjenigen der Tageseinrichtungen anzupassen. Damit würde der Finanzierungsanteil des Landes erheblich steigen.
- Die Erstbelehrung gem. § 42 Infektionsschutzgesetz von Personen, die Lebensmittel eigenverantwortlich in den Pflegestellen verarbeiten, wird künftig Bestandteil der Qualifizierungskurse werden und auch zu Nachbelehrungen soll eine verbindliche Regelung geschaffen werden.

Der Fachbereich Jugend und Familie hat erste Maßnahmen umgesetzt, bei anderen Empfehlungen ist die Realisierung auf den Weg gebracht.

7.9.2 Produkt 02.03.04 Mitwirkung und Vertretung

Ausgehend von den Empfehlungen der Revision im Rahmen der Prüfung im Jahr 2015 erläuterte der Fachbereich Jugend und Familie mit Email vom 10.01.2017 seine beabsichtigte Vorgehensweise im Zusammenhang mit der Umsetzung des Unterhaltsvorschussgesetzes.

Danach befinde sich die praktische Umsetzung der treuhänderischen Rückübertragung der gesetzlich übergebenen Ansprüche auf die ursprünglichen Gläubiger der Unterhaltsansprüche beim Fachbereich Jugend und Familie in der Vorbereitung. Da die vom Gesetzgeber angekündigte Anpassung des Unterhaltsvorschussgesetzes zum 01.01.2017 noch nicht erfolgt sei, werde jetzt bei Neuanträgen mit gleichzeitig bestehender Beistandschaft im Antragsverfahren eine entsprechende Vereinbarung mit den antragstellenden Personen geschlossen. In bereits laufenden bzw. abgeschlossenen Fällen werde einzelfallbezogen der Abschluss wirksamer Treuhandvereinbarungen geprüft und nach Möglichkeit umgesetzt.

Durch die gesetzlich vorgegebene Notwendigkeit, treuhänderische Rückübertragungsverträge zwischen der UV-Kasse und den Hilfeempfängern zu schließen, um die Geltendmachung der unterschiedlichen Ansprüche zu bündeln, sieht sich der Fachbereich Jugend und Familie einem erheblichen zusätzlichen administrativen Aufwand ausgesetzt. Die Ursache dieser zum Teil widersprüchlich wirkenden Regelungen sieht der Fachbereich Jugend und Familie in der nicht abgestimmten Wechselwirkung zwischen dem öffentlichen Sozialleistungsrecht und dem privatrechtlichen Unterhaltsrecht.

Vor diesem Hintergrund schlägt der Fachbereich Jugend und Familie vor, die in Kürze zu erwartende gesetzliche Neureglung zum Unterhaltsvorschussgesetz mit Blick auf die von der Revision aufgeworfenen Fragen zum Rangverhältnis zwischen Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch und nach dem Unterhaltsvorschussgesetz zu betrachten. Die Revision befürwortet diesen Vorschlag.

Darüber hinaus führt der Fachbereich Jugend und Familie aus, dass der Beistand aus Gründen der Verwaltungsökonomie neben den Ansprüchen der von ihm vertretenen minderjährigen Kinder auch die auf die Träger der Sozialhilfe übergebenen titulierten Ansprüche ohne treuhänderische Rückübertragung gegenüber den zum Unterhalt verpflichteten Personen geltend mache. Zudem hält es der Fachbereich für rechtmäßig, titulierte Ansprüche durch den Fachbereich Soziales verfolgen zu lassen. In diesem Zusammenhang verweist der Fachbereich Jugend und Familie auf ein Schreiben des Staatssekretärs beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) vom 28.11.2016, wonach UV-Kassen übergegangene privatrechtliche Unterhaltsforderungen auch durch private Inkassounternehmen betreiben lassen können.

Seitens der Revision bestehen im Ergebnis keine Bedenken, dass die Unterhaltsvorschusskasse den Beistand oder auch den Fachbereich Soziales mit der Beitreibung übergegangener titulierter Forderungen beauftragt.

Eine Abtretung der Forderungen an den Fachbereich Soziales ist jedoch aus Sicht der Revision nicht durch das Schreiben des BMFSFJ gedeckt, sie ist weder notwendig noch zulässig. Der Fachbereich Jugend und Familie teilte hierzu klärend mit, dass der Fachbereich diese Auffassung teilt. Interne Vereinbarungen mit dem Fachbereich Soziales aus dem Jahre 2000 werden nicht (mehr) als Abtretung im formaljuristischen Sinne verstanden und auch nicht so behandelt. Die Verantwortung für die ordnungsgemäße Verwaltung der Unterhaltsvorschussleistungen und der in diesem Zusammenhang entstehenden Forderungen verbleibe bei der Unterhaltsvorschusskasse.

Das Zusammenwirken zwischen der Unterhaltsvorschusskasse und den Beiständen bzw. dem Fachbereich Soziales hinsichtlich der Arbeitsabläufe, Verantwortlichkeiten und Kontrollen sollte – auch zum Schutz der Beschäftigten – konkret geregelt werden. Der Fachbereich Jugend und Familie sagte zu, die Vorgehensweisen der Unterhaltsvorschusskasse bei der Auftragsvergabe zur Beitreibung ihrer Forderungen aus übergebenen titulierten Ansprüchen in einer Dienstanweisung festzuschreiben.

7.9.3 Produkt 12.01.01 Geschäftsprozessoptimierung im Bereich Hochbau

Der Fachdienst Organisation, Personal und IT führte unter Beteiligung der Revision und in enger Abstimmung mit dem Kreisbetrieb in der Zeit von Februar 2014 bis Januar 2015 eine Organisationsuntersuchung durch. Nach Betrachtung der Aufbauorganisation wurden die Abläufe im Bereich Hochbau in der Zeit von September 2014 bis Januar 2015 untersucht. Diese Geschäftsprozessoptimierung hatte seinerzeit die Revision angestoßen.

Als Ergebnis eines konstruktiven Arbeitsprozesses wurde vereinbart, dass künftig mindestens für alle im Hochbauprogramm aufgenommenen Maßnahmen eine Projektleitung benannt, der gemeinsam entwickelte standardisierte Projektablauf mit seinen definierten Projektphasen, Aufgaben und Ergebnissen angewendet und das Instrument des Projektauftrages genutzt wird. Der Leiter des Kreisbetriebs hatte die Umsetzung der vereinbarten Vorgehensweise ab dem Jahr 2016 zugesagt.

Mit Email vom 19.12.2016 informierte der Kreisbetrieb die Revision über die bisherige Realisierung. Mit dem Hochbauprogramm 2016 seien insgesamt 20 Projektaufträge erstellt worden, tatsächlich konnten jedoch nur vier Projekte realisiert werden. Insbesondere aufgrund von krankheitsbedingtem Personalausfall und erhöhtem Aufwand für die Betreuung des Bauprojektes „kult“ waren Terminplanungen hinfällig geworden. Daneben führten fehlende Nutzerangaben, erhöhter Planungsaufwand und ein Eigentümerwechsel zur Verschiebung von Maßnahmen. Im Ergebnis gibt es für den

Erfahrungsbericht mit dem neuen Steuerungsinstrument des Projektauftrags nur eine sehr schmale Datenbasis.

Der Projektauftrag zum Umbau der Eingangshalle im Berufskolleg Borken zeigte sich grundsätzlich positiv. Nach Fertigstellung lobten alle Beteiligten das gute Zusammenspiel und die jeweils gute Abstimmung untereinander. Termin- und Kostenziele wurden eingehalten. Der Projektauftrag zur energetischen Fenstersanierung der Neumühlschule Borken-Gemen habe sich insbesondere hinsichtlich der Beteiligung der Schule bewährt. Und auch der Projektauftrag zur Erneuerung der Wärme- und Stromversorgung am Kreishaus Borken wird grundsätzlich als hilfreich bewertet. Hier gilt es allerdings zu erwähnen, dass aufgrund der externen Bauleitung der Kreis Borken auf die Bauherrenfunktion konzentriert war und eigene Projektleitungsaufgaben nicht umfänglich wahrgenommen werden mussten. Der Projektauftrag zur Sicherung der Sporthallendecke des Berufskollegs Wirtschaft und Verwaltung hatte im Ergebnis keine Bedeutung, da aufgrund einer geänderten statischen Untersuchung und Abstimmung die ursprünglich geplante Sanierungsmaßnahme durch ein einfaches Nachverschrauben (ca. 3.000 Euro) ersetzt werden konnte.

Der Kreisbetrieb fasst als erste vorläufige Einschätzung zusammen, dass die frühzeitige Einbindung aller potentiell Betroffenen positiv für den Projektablauf sei. Ebenso werde die klare Definition der Bauaufgabe am Ende der Leistungsphase 3 oder eines vergleichbaren Planungsstands als hilfreich bewertet.

7.9.4 Produkt 12.01.02 Verkehrswegebewirtschaftung

Die Revision hatte in 2015 zwei Fachprüfungen im Bereich der Verkehrswegebewirtschaftung durchgeführt, wobei von den vereinbarten Maßnahmen zwei Punkte offen geblieben waren. Mit Email vom 19.12.2016 teilte der Kreisbetrieb mit, dass zur Abrechnung des Grunderwerbs Radweg K 39, II. BA und der Abrechnung der Flurbereinigungskosten K 55 III. BA bisher keine weiteren Entwicklungen gebe.

8 Begleitende Prüfungen

Auch in 2016 hat die Revision des Kreises Borken begleitende Prüfungen im Sinne einer Beratung für die jeweiligen Facheinheiten durchgeführt. Die baubegleitende Prüfung des kult – Kultur und lebendige Tradition wurde fortgeführt, Vergabeverfahren im Projekt Schnellradweg Regio.Velo und zur Beschaffung des Kassensystems kult wurden fachlich begleitet und die Prüfungstätigkeiten bei den Ziel2-Projekten Erlebnis NRW konnten abgeschlossen werden. Zudem wurden die Aufstellung von hausweiten Regelungen und die Umsetzung des neuen Korruptionsbekämpfungsgesetzes unterstützt.

8.1 kult – Kultur und lebendige Tradition

Produkt 05.05.01 kult - Standort Vreden (bis 2015: Produkt 05.02.02 Hamaland-Museum)

Dem Ziel, mit der Errichtung des „kult“ einen grenzüberschreitenden Knotenpunkt als umfassendes historisches Gedächtnis der Region zu schaffen, das zur regionalen Profilschärfung der Kultur- und Bildungslandschaft beitragen soll, ist der Kreis Borken im Jahr 2016 ein gutes Stück näher gekommen.

Nach dem ersten offiziellen Spatenstich am 07.01.2015 und dem Richtfest am 09.02.2016 wurde der erste Bauabschnitt am 16.12.2016 unter dem Motto „kult steht vor der Tür“ im Rahmen einer Zwischenpräsentation von Landrat Dr. Zwicker und Bürgermeister Dr. Holtwisch im neuen Foyer präsentiert. Rund 120 geladene Gäste konnten sich in der „kult-Stadt“ Vreden ein erstes Bild vom neuen Gebäude machen.

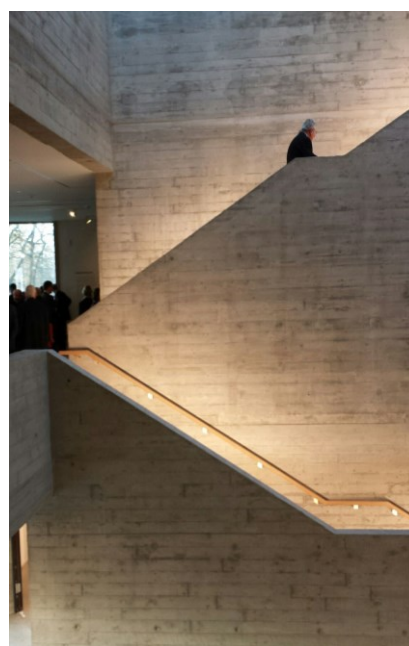


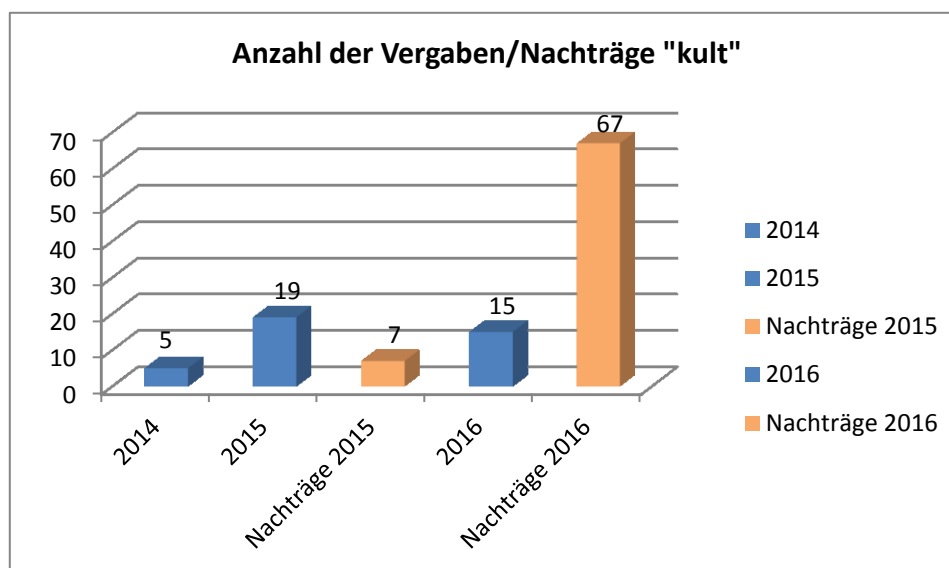
Bild: Foyer „kult“

8.1.1 Vergabeverfahren zur Herstellung des „kult“

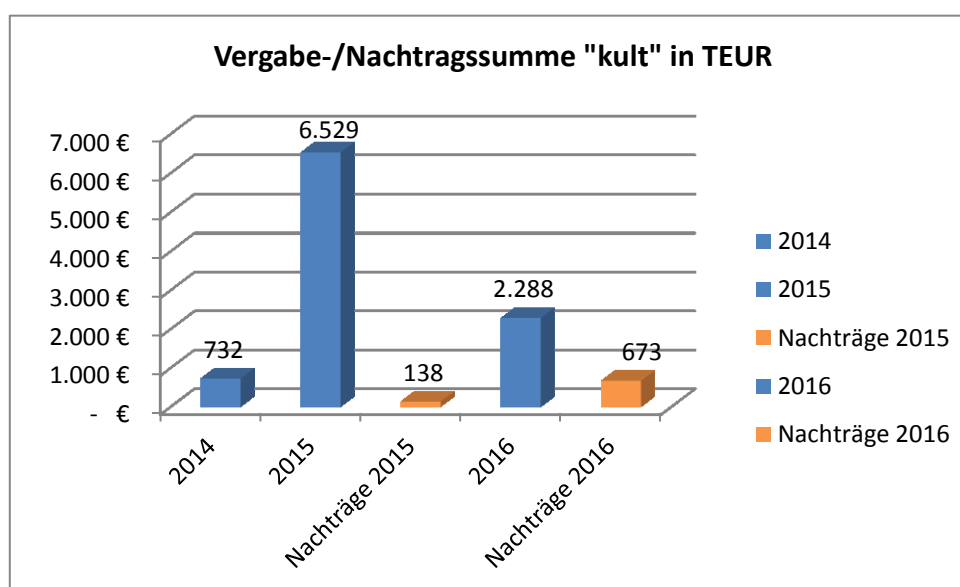
Die Entwicklung der Bautätigkeit lässt sich natürlich am besten vor Ort am Baufortschritt des Gebäudes selbst ablesen. Jedoch zeigt auch ein nüchterner Blick auf die in den Jahren der Entstehung des Gebäudes durchgeführten Vergaben, wie das Gebäude in seiner Entstehung immer weiter fortgeschritten ist.

Waren die Vergaben aus dem Jahre 2014 inhaltlich ausschließlich auf die Vorbereitung der Erstellung des Bauwerkes ausgerichtet (Abbruch altes Jugendheim, Erdbauarbeiten, Abbruch im Bestand usw.), so änderte sich dieses insbesondere im Jahre 2015. In diesem Jahr wurde ein Großteil der Einzelgewerke auf Grund der für die Gesamtvergabesumme anzuwendenden europarechtlichen Vorgaben europaweit (etwa 85% des Vergabevolumens) und national (etwa 15 % des Vergabevolumens) ausgeschrieben und vergeben. Allein die Rohbauarbeiten hatten hieran einen Anteil in Höhe von rd. 2,25 Mio. Euro.

Die Grafik gibt einen Überblick über die Vergaben und Nachträge bis Ende 2016:



An der Entwicklung der Vergaben in 2016 kann abgelesen werden, dass ein Großteil der Leistungen für das kostenintensive Bau-Hauptgewerbe bereits getätigt wurden und nun, in 2016, die Vergabe der Ausbaugewerke wie Tischlerarbeiten, Bodenbelag und auch bereits die Lieferung der Bestuhlung und der Ausstellungsvitrinen die Fertigstellung des Gebäudes ankündigen. Auch die in der Grafik separat ausgewiesenen Nachträge zu den einzelnen Gewerken deuten auf eine aktive Bautätigkeit hin. Die Anzahl der Nachträge erscheint im ersten Moment recht hoch. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch kleinere Arbeiten wie z.B. Lackierungen von Lüftungsgitter und Preisnachlässe wegen der Verwendung anderer (qualitativ gleichwertiger) Baustoffe enthalten sind. Allein 45 Nachträge liegen unterhalb von 7.500 Euro und sind der Revision nur wegen der besonderen Regularien der baubegleitenden Prüfung vorgelegt worden.



Hinweis: Die Vergabesumme für 2015 weicht von dem im Jahresbericht 2015 der Revision angegebenen Gesamtbetrag von 6.565.876,12 Euro ab. Dies liegt zum einen darin begründet, dass die endgültige Auftragssumme einer einzelnen Vergabe erst nach Redaktionsschluss für den Jahresbericht 2015 vorlag. Hintergrund war die Teilrückversetzung eines Vergabeverfahrens nach einer Vergabebeschwerde. Zudem sind die seinerzeit in der Vergabesumme 2015 enthaltenen Nachträge nunmehr separat ausgewiesen.

8.1.2 Schwerpunkte der baubegleitenden Prüfung in 2016

Standen die Jahre 2013 bis 2014 noch im Zeichen der intensiven Planungen zur Integration der Nutzungsanforderungen für das zukünftige „kult“ in die architektonische Gestaltung des Gebäudekörpers, so waren 2015 und insbesondere 2016 die Jahre der Umsetzung und des Baus. In 2016 erfolgten 18 Koordinationstermine zwischen den Architekten, den Fachingenieuren und dem Bauherren sowie 47 Baubesprechungen zwischen der Bauleitung, den Vertretern der mit den Einzelgewerken beauftragten Unternehmen und dem Bauherren, an denen auch der technische Prüfer in der Regel teilnahm.

Im Winter 2016 wurde zudem mit dem Bau der Brücke begonnen, welche die Kulturachse erst durchgängig begehbar macht. Die Brücke verbindet die Gasthausstraße mit dem Butenwall und führt über den bis dahin trennenden Stadtgraben.

Die aufwändige Bauwerksgründung sowie die Umlegung von Versorgungsleitungen hatten den Bau dieses wichtigen Elementes der Kulturachse immer wieder verzögert. Zwar wird die Stadt Vreden Baulastträger dieser Brücke, jedoch wurde/wird die Planung und Umsetzung dieses Bauwerkes vom Kreis Borken in enger Abstimmung mit der Stadt Vreden wahrgenommen.



Bild: Brücke über den Stadtgraben im Verlauf der „Kulturachse“

Auch bei der Herstellung dieses Bauwerkes konnten seitens der Revision wichtige Anregungen für die Koordination der Bauwerksgründung, die Umlegung von Ver-/Entsorgungsleitungen, Verbau der Baugrube wie auch zur Versiegelung der Brückenplatte eingebracht werden

Im Rahmen der Baubegleitung gehören nicht nur die Prüfung der Ausschreibungsunterlagen und die Teilnahme an wichtigen Abstimmungsgesprächen zu den Tätigkeiten der Revision. Daneben werden dem technischen Prüfer auch alle Rechnungen (rd. 200 in 2016) vorgelegt. Die Vorlage der Rechnungen brachte sowohl für den Kreis Borken, wie auch für einige am Bau beteiligte Firmen Vorteile. So wurden z. B Sicherheitseinbehalte für die Vertragserfüllung von Firmen einbehalten, deren vertragliche Regelungen dieses nicht vorgesehen hatten. Seitens der Revision wurden diese Rechnungsabzüge gestrichen und die Bauleitung entsprechend informiert. Andererseits wurden vertraglich vereinbarte Sicherheitseinbehalte zum Teil nicht oder nicht korrekt einbehalten. Der bauleitende Architekt wurde im Rahmen der stattfindenden Baubesprechungen auf die korrekte Verfahrensweise hingewiesen.

Wie bisher auch war neben dem technisch Erforderlichen bzw. dem architektonischen Anspruch die Beachtung der Kostenobergrenze Maßstab für die Zustimmung der Revision zu Entscheidungen, die im Rahmen der zahlreichen Koordinationstermine und Baubesprechungen getroffen wurden.

Nach der aktuellen, von der Revision eingeforderten Kostenprognose (Stand Januar 2017) ist es weiterhin möglich, dass der Gesamtbudgetrahmen von insgesamt 13,57 Mio. Euro eingehalten werden kann. Die Kostenprognose ist vorsichtig aufgestellt und derzeit noch mit verschiedenen Unwägbarkeiten behaftet. So wurden z.B. Kosten, die noch mit Dritten (Beseitigung von Schäden, die durch Firmen verursacht wurden) verrechnet werden müssen, nicht in Abzug gebracht. Auch Teilleistungen einzelner Gewerke, die zwar ausgeschrieben wurden, aber nicht mehr abgerufen werden, sind zum Teil noch in der Kostenprognose enthalten.

Anzumerken ist, dass die geplante Sanierung des Bauteils 6 „Pulverturm“ nach jetzigem Stand der Kostenprognose nicht mehr verwirklicht werden kann. Der Kostenanteil für die Sanierung des Bauteils 6 belief sich auf rund 257.700 Euro. Dieser Projektabschnitt wurde von Beginn an bewusst als „Finanzpuffer“ an das Ende der Realisierung der Gesamtmaßnahme geschoben, um evtl. Mehrkosten im Bereich der „vorrangigen“ Bauabschnitte abfedern zu können.

In der Vergangenheit bestätigten die erzielten Ausschreibungsergebnisse die Strategie der vorsichtigen Kostenschätzung, so dass noch Potential für „Erweiterungen“ vorhanden war. So konnten insbesondere folgende zusätzliche Maßnahmen mit erheblichem Mehrwert für die Funktionalität, das architektonische Gesamtbild und den bauphysikalischen Zustand des „kult“ realisiert werden:

- Durch die zusätzliche Unterkellerung des Seminarraumes wurde das Platzangebot für die Lagerung von musealen Gegenständen erheblich vergrößert.
- Der rote vorhandene Klinker des 80er-Jahre Baues wurde ersetzt, wodurch der Gesamtkomplex architektonisch wie bauphysikalisch massiv aufgewertet wurde.
- Die über 30 Jahre alte rote Betonziegeleindeckung des 80er-Jahre Baues wurde durch graue Dachziegel ersetzt. Hierdurch passt sich das Dach nun optisch in das Gesamtbild ein, welches durch die Zinkabdeckung des Neubauteiles und durch die ebenso gestaltete Dachhaut des 70er-Jahre Baues geprägt wird.
- Waren im 1. und 2. Obergeschoss des Neubaus zu Beginn noch eine geglättete Estrichoberfläche geplant, so wurde nun auch in diesen Ausstellungsbereichen ein Terrazzoestrich verlegt.

Sämtliche Entscheidungen über diese Auftragsweiterungen wurden mit den Architekten und der Planungsbegleitgruppe unter der Vorgabe, dass der Finanzrahmen eingehalten werden muss, abgestimmt.

Abschließend muss auf einen Schaden in der Fassade des Armenhauses in der Gasthausstraße, der erst im Zuge der durch die Stadt Vreden durchgeführten Kanalbaumaßnahme aufgetreten ist, hingewiesen werden. Die resultierenden Sanierungsmaßnahmen und die sich daraus ergebenden Kosten werden zurzeit noch ermittelt und stellen ein zusätzliches (überschaubares) Finanzrisiko dar.

8.1.3 Zwischenfazit

Wie bereits in den Vorjahren konnte die Revision durch die Fortsetzung der baubegleitenden Prüfung der Baumaßnahme „kult“ auch in 2016 wichtige Impulse für eine wirtschaftliche und rechtssichere Projektabwicklung geben. Durch die kontinuierliche Einbindung in den Planungs- und Durchführungsprozess konnten Einsparungen erzielt sowie vergaberechtliche und wirtschaftliche Risiken minimiert werden.

Das Kostencontrolling weist derzeit keine Anzeichen dafür auf, dass es zu wesentlichen Überschreitungen des Gesamtbudgetrahmens kommen könnte. Nach aktuellem Kenntnisstand besteht noch die Möglichkeit, dass der Kostenrahmen eingehalten wird.

Unter dem Motto der Präsentationsveranstaltung im Dezember 2016 „*kult steht vor der Tür*“ gehen wir in das Jahr 2017, dem Jahr der Fertigstellung des Gebäudes.

8.2 Regio.Velo

Mit der Aufnahme des Projektes in die Förderung durch das Land NRW und der damit einhergehenden Verpflichtung, die umfangreichen Nebenbestimmungen des Förderbescheides zur Erstellung der vertiefenden Machbarkeitsstudie beachten zu müssen, wurde die Revision bei der Vorbereitung und Durchführung des Vergabeverfahrens beratend eingebunden.

Vor näherer Erläuterung der begleitenden Prüfung wird das Projekt „Regio.Velo“ nachfolgend kurz vorgestellt.



Bildquelle: Projektstudie „regio.velo“ für die Regionale 2016

Im Jahre 2012 brachten die Städte Rhede, Bocholt und Isselburg die Projektidee „Radschnellweg Westliches Münsterland“ in das Regionale-Qualifizierungsverfahren ein. Parallel wurde das Projekt basierend auf den Ergebnissen einer Grundlagenstudie unter dem Titel „Regio.Velo“ in den Planungswettbewerb Radschnellwege des Landes NRW eingereicht. Seit Ende 2013 tritt der Kreis federführend für die im Projekt beteiligten Kommunen (Städte Isselburg, Bocholt, Rhede, Borken und Velen sowie der Kreis Borken) als Projektkoordinator und Antragsteller in Förderverfahren auf.

Ausgehend von dem Wettbewerbsbeitrag wurde der Streckenabschnitt Isselburg – Velen (ca. 45 km) im November 2013 prämiert. Die Prämierung war Grundlage für die 80%-Förderung einer vertiefenden Machbarkeitsstudie durch das Land NRW.

Der Radschnellweg soll insbesondere die Attraktivität des Fahrrades bzw. Elektrofahrrades auf mittleren Entfernungen zwischen fünf und 20 km erhöhen. Um eine echte Alternative zum Auto darstellen zu können, sehen die Gestaltungsmerkmale neben einer Fahrbahnbreite von rd. vier Metern, die eine Trennung der Fahrspuren ermöglicht, auch eine weitgehende Bevorrechtigung der Radfahrer an Kreuzungspunkten vor. Auf diese Weise soll der Radschnellweg das regionale und kommunale Infrastrukturnetz erweitern. Die Streckenführung soll – soweit möglich – entlang der stillgelegten Bahntrasse verlaufen.

8.2.1 Begleitung der vertiefenden Machbarkeitsstudie

Im Rahmen der Aufstellung der Planungsinhalte zur vertiefenden Machbarkeitsstudie wurde seitens der Revision darauf hingewiesen, dass für die Objektplanung des selbständigen Radweges nicht die HOAI 2013 honorarrelevant ist, sondern die Planungsleistung im freien Preiswettbewerb angeboten werden kann⁸. Die ermittelte Kostenschätzung der Planungsleistungen ergab ein zu erwartendes Honorarvolumen unterhalb des im Jahre 2014 gültigen Schwellenwertes in Höhe von 207.000 Euro (netto).

⁸ Vgl. § 45 HOAI 2013

Während es bei der Vergabe von Bau- oder Lieferleistungen sowohl im unterschwelligen wie auch im überschwelligen Bereich normierte Vergabeverfahrensregeln und -unterlagen gibt, genügt es bei Planungsleistungen als so genannte „geistig-schöpferische Leistungen“ im unterschwelligen Bereich, die originären Grundsätze des Haushaltrechtes (§ 25 GemHVO) sowie der allgemeinen Wettbewerbsgrundsätze wie Transparenzgebot und Diskriminierungsverbot einzuhalten. Ausgehend von der Empfehlung der Revision wurden die Planungsleistungen in Anlehnung an das im Oberschwellenbereich europaweit durchzuführende VOF⁹-Verfahren öffentlich ausgeschrieben.

Zudem wurde die Revision bei den Wertungsgesprächen (Abstimmungsgespräche zwischen dem federführenden Kreis Borken und den beteiligten Gemeinden), wie auch den Aufklärungsgesprächen mit den Bietern beratend tätig.

Das Vergabeverfahren wurde in der Zeit von April bis November 2014 durchgeführt. Auf Basis einer gemeinsamen Kooperationsvereinbarung der beteiligten Kommunen (zzgl. gesonderter Vereinbarungsergänzung zur Potenzialanalyse Velen-Coesfeld) hat der Kreis Borken als Projektkoordinator die Leistungen beauftragt. Für die Studie sind 244.551,66 Euro angefallen, die gesonderte Potenzialanalyse kostete 8.935,35 Euro. Nach Abzug der Förderung durch das Land NRW und der Erstattungen der beteiligten Kommunen verblieb für den Kreis Borken ein Kostenanteil von 9.682,26 Euro. Die Machbarkeitsstudie konnte damit innerhalb der kommunalen Budgetvorgabe (max. 10.000 Euro je Kommune) umgesetzt werden.

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass sich der Kreis an der durch die Stadt Rhede beauftragten Grundlagenstudie, die im Vorfeld des Wettbewerbsbeitrags zur Erfüllung der Vorgaben des Landes NRW an ein ausgereiftes Konzept erstellt worden war, mit insgesamt 8.288,25 Euro beteiligte. Laut Kooperationsvereinbarung erfolgte die Finanzierung durch die Projektkommunen zu gleichen Teilen.

8.2.2 Begleitung der vertiefenden Planung für den Radschnellweg Regio.Velo – Erster Streckenabschnitt Bocholt – Rhede

Auf der Grundlage der vertiefenden Machbarkeitsstudie, die in etwa dem Planungsstand einer Entwurfsplanung entsprach, wurden die nachfolgenden Planungsleistungen für den Streckenabschnitt Bocholt – Rhede in Abstimmung mit der Bezirksregierung Münster bis zur Ausführungsreife vergeben. Diese weitergehenden Planungsleistungen werden seitens des Landes NRW in einem Umfang von 80 % gefördert. Die Eigenleistung wird von den Städten Bocholt und Rhede, dem Kreis Borken und den Sparkassen Westmünsterland und Bocholt getragen.

⁹ VOF = Vergabeordnung für Freiberufliche Leistungen (gültig bis 18.04.2016, danach Überführung in die VgV (Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge))

Auch dieses Verfahren wurde von der Revision vollumfänglich begleitet. Insbesondere wurden folgende Verfahrensschritte unterstützt:

- Erstellung des Leistungsverzeichnisses über die zu erbringenden Planungsleistungen
- Abstimmung des Leistungsumfangs mit den Projektgemeinden
- Festlegung des Ausschreibungsverfahrens (europaweites VOF-Verfahren)
- Durchführung der ersten Verhandlungsrunde
- Nachbesserung des Leistungsumfangs und Schärfung der Wertungsmatrix auf Grund der Erkenntnisse aus der ersten Verhandlungsrunde
- Durchführung der finalen zweiten Verhandlungsrunde
- Wertung der modifizierten Angebote

Durch die sich aus der ersten Verhandlungsrunde ergebenden Erkenntnisse wurde auf Drängen der Revision eine weitere Verhandlungsrunde mit den Bietern durchgeführt. Neben einem erweiterten Leistungsumfang musste aufgrund einer aktuellen Entscheidung des OLG Düsseldorf vom 21.10.2015¹⁰ auch bei der Matrix für die Wertung der finalen Angebote der zweiten Verhandlungsrunde eine Präzisierung vorgenommen werden. Ausgehend von einer beispielhaft erstellten Vorlage durch die Revision erhielten die Bieter die finale Wertungsmatrix, welche die unabänderliche Grundlage für die Vergabeentscheidung war. Damit konnte eine vergaberechtskonforme Wertung der Angebote erfolgen und das Vergabeverfahren rechtssicher abgeschlossen werden.

Das Vergabeverfahren zur vertiefenden Planung für den Streckenabschnitt Bocholt-Rhede wurde in der Zeit von Januar bis Juli 2016 durchgeführt. Der Auftrag der Planungsleistungen wurde im Juli 2016 zum Preis von 279.688,89 Euro vergeben. Eine erste Tranche der Landesförderung wurde bereits Ende 2015 überweisen. Den Eigenanteil teilen sich die Städte Bocholt und Rhede, die Sparkassen Westmünsterland und Bocholt sowie der Kreis Borken (10.000 Euro und eigene Vermessungsarbeiten).

Zurzeit werden die erforderlichen ingenieurmäßigen Ausarbeitungen erstellt. Es ist vorgesehen, die Ausführungsplanungen für die Trassierung des Radschnellweges nebst den im Zuge der Strecke erforderlichen Brückenbauwerken und die Ergebnisse der umweltplanerischen Untersuchungen im Spätsommer 2017 abzuschließen und dem Landesbetrieb Straßenbau NRW zu übergeben. Das Land NRW wird als Straßenbulasträger dann ggf. den Bau und die Unterhaltung dieses neuen Verkehrsweges übernehmen.

Die gesetzlichen Voraussetzungen zur Klassifizierung als Radschnellwegeverbindung des Landes in der Baulast des Landes NRW wurden durch die zum 05.11.2016 in Kraft getretene Novellierung des Straßen- und Wegegesetzes NRW bereits geschaffen.

¹⁰ VII – Verg 28/14

8.3 Ziel2-Projekt Erlebnis NRW

Bereits im Jahresbericht 2014 der Revision wurde unter Kapitel 9.2¹¹ informiert, dass das Land NRW für die Förderperiode 2007 bis 2013 (Anmerkung: die Förderperiode wurde bis Ende 2015 verlängert) rund 1,3 Mrd. Euro aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE-Fonds) erhalten hat. Wie beschrieben, dürfen Zuwendungen nur insoweit und nicht eher angefordert werden, als vom Zuwendungsempfänger durch Rechnungen und Zahlungsbelege, die von Rechnungsprüfungsämtern oder Wirtschaftsprüfern zu bestätigen sind, nachgewiesen wurde, dass entsprechende Zahlungen geleistet wurden. Aus diesem Grunde und wegen der komplexen Nebenbestimmungen zu Vergabeverfahren und Rechnungslegung erfolgte eine Begleitung dieser Fördermaßnahmen durch die Revision.

8.3.1 Ziel 2-Projekt Grenzenlose Naturerlebnisse im Kreis Borken

Produkt 06.03.01 Naturschutz und Landschaftspflege

Der Schlussverwendungsnachweis für das Projekt „Grenzenlose Naturerlebnisse Kreis Borken“ wurde am 01.07.2015 der Bezirksregierung Münster übergeben.

Mit Schreiben vom 21.04.2016 wurde dem Kreis Borken das Prüfergebnis der Bezirksregierung Münster mit dem Prüfvermerk mitgeteilt, dass der Verwendungsnachweis ohne Beanstandungen abschließend geprüft werden konnte.



Bild: Holzsteg im Naturschutzgebiet „Fürstenkuhle“ Gescher

Lt. Zuwendungsbescheid vom 12.05.2009 waren zuwendungsfähige Gesamtausgaben von 2.610.281 Euro bewilligt worden. Im Rahmen des Projektes wurden insgesamt 2.217.795,50 Euro verausgabt. Mit dem Geld wurden Maßnahmen zur Wiederherstellung und Verbesserung von Lebensräumen oder Artenvorkommen, Informations- und Werbematerial, Grunderwerb, Planungsleistungen sowie zusätzliches Personal bezahlt. Bis auf den 20%igen Eigenanteil von 453.419,81 Euro wurde das Projekt aus Fördermitteln getragen.

8.3.2 Ziel 2-Projekt Pferderegion Münsterland

Produkt 11.03.04 Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Kreisentwicklung, EU-Angelegenheiten

Ziel des Projektes war die überregionale Vernetzung der bis dato nur als Insellösungen existierenden Reittrouten in den an diesem Projekt beteiligten Kreisen Borken, Coesfeld, Steinfurt, Warendorf und Recklinghausen, sowie der Stadt Münster.



Bild: Schutzhütte

¹¹ Siehe Jahresbericht 2014 der Revision, Seite 63 ff.

Neben der Vernetzung dieser Reitwege war damit einhergehend auch die touristische Vermarktung über die Region hinaus erklärtes Ziel dieser Fördermaßnahme. Der Münsterland e.V. übernahm als Projektträger die Projektkoordination.

Der Schlussverwendungsnachweis für das Projekt „Pferdereion Münsterland“ wurde von der federführenden Münsterland e.V. gebündelt und der Bezirksregierung Münster übergeben. Mit Schreiben vom 01.09.2016 wurde dem Kreis Borken das Prüfergebnis mitgeteilt, dass die ordnungsgemäße und zweckentsprechende Mittelverwendung festgestellt wurde.

Von den zuwendungsfähigen Gesamtausgaben in Höhe von 241.327 Euro wurden während der Projektlaufzeit insgesamt 126.467,20 Euro verausgabt. Mit dem Geld wurden der Bau von Reitwegen, Beschilderung, Anbindebalken und Schutzhütten bezahlt. Die Ausgaben wurden aus Mitteln EU-Mitteln (50%) und Landesmitteln (30%) gefördert. Es verblieben Eigenmittel in Höhe von 25.293,41 Euro, die von den am Projekt beteiligten Kommunen anteilig getragen wurden.

8.3.3 Fazit

Durch die begleitende Prüfung dieser Fördermaßnahmen konnte eine zeitnahe Auszahlung der Fördermittel an den Kreis Borken erreicht werden (Ausgabenerstattungsprinzip: Auszahlung nur bei Bestätigung der zweckgebundenen Mittelverwendung durch die Revision).

Des Weiteren trug die Beratung der Revision dazu bei, dass förderkonforme und damit den umfangreichen Bestimmungen des Förderbescheides entsprechende Vergaben durchgeführt wurden. Die Beratungsleistungen erstreckten sich zudem auf die Abrechnung und Dokumentation der gesamten Verfahren.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die begleitende Prüfung zu dem positiven Prüfergebnis der Bezirksregierung beigetragen hat.

8.4 Fachverfahren

Gemäß § 103 Abs. 1 Ziff. 6 GO NRW i.V.m. § 5 Ziffer 6 der Rechnungsprüfungsordnung des Kreises Borken vom 24.09.2015 obliegt der Revision bei Durchführung der Finanzbuchhaltung mit Hilfe automatisierter Datenverarbeitung die Prüfung der Programme vor ihrer Anwendung. Die Revision begleitet verstärkt den Prozess entsprechender Programmbeschaffungen und die Einrichtung von Schnittstellen zur Finanzsoftware mpsNF.

8.4.1 Kassensystem kult

Im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Ausschreibung eines Kassensystems für das „kult – Kultur und lebendige Tradition“ nahm die Revision an verschiedenen Sitzungen und Gesprächen teil. Die Besprechungen dienten dazu, den Markt zu erkunden und die Anforderungen an die Leistungsbeschreibung klar definieren zu können. Die in Frage kommenden Anbieter von Kassensystemen erhielten die Gelegenheit, sich und ihr Produkt vorzustellen.

Die Vergabeunterlagen wurden auf Hinweis der Revision um die Kriterien einer erforderlichen GoBD¹²-Zertifizierung und einer Zertifizierung nach IDW PS 880¹³ ergänzt. Dadurch soll gewährleistet werden, dass ein entsprechend zertifiziertes Kassensystem beim „kult“ zum Einsatz kommt, das die gesetzlichen Anforderungen an eine ordnungsgemäße Buchführung bei IT-gestützter Rechnungslegung erfüllen kann.

Der Auftrag wurde im Wege der freihändigen Vergabe an die Beckerbillet GmbH aus Hamburg vergeben. Die Firma erfüllte als einziger Anbieter die Anforderungen der Ausschreibung. Das GoBD-Zertifikat konnte vorgelegt werden und die Zertifizierung nach IDW PS 880 soll bis spätestens zum 31.12.2016 abgeschlossen sein. Erfreulich ist, dass die Beckerbillet GmbH zudem das niedrigste Angebot abgegeben hatte.

8.4.2 Neue Schnittstellen Kassenautomat CSG und iKfz-Verfahren zu mpsNF

Im Rahmen der unvermuteten Prüfung der Zahlungsabwicklung am 24.11.2015¹⁴ wurde festgestellt, dass Soll- und Ist-Buchungen in der Finanzsoftware mpsNF aus verfahrenstechnischen Gründen nicht synchron erfolgten. Ab Frühjahr 2016 beabsichtigte der Fachbereich Verkehr, eine Schnittstelle Kassenautomat/mpsNF zu nutzen, wodurch eine synchrone Buchung von Soll und Ist – von Forderung und Zahlungseingang – möglich ist. In einem gemeinsamen Gespräch der Facheinheiten Organisation, Personal und IT, Verkehr und Finanzen sowie der Revision am 02.08.2016 wurde vereinbart, dass seitens der IT-Abteilung die im Kassenautomaten CSG erfassten Daten aufbereitet und in die Finanzsoftware mpsNF eingespielt werden sollen.

¹² Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD) regeln die formalen Anforderungen an die Buchführung und die Aufbewahrung von steuerrechtlich relevanten elektronischen Daten und Papierdokumenten unter Bezug auf die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung.

¹³ Institut der Wirtschaftsprüfer Prüfungsstandard 880 zur Prüfung von Softwareprodukten

¹⁴ Siehe Jahresbericht 2015 der Revision, S. 9

Die Einrichtung dieser Schnittstelle ist für Anfang 2017 geplant. Die Revision wird an vorbereitenden Gesprächen und Testläufen beteiligt.

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hat 2013 ein Projekt zur internetbasierten Fahrzeugzulassung (i-Kfz) eingerichtet. Mit Unterstützung des Kraftfahrtbundesamtes (KBA) wird im Projekt i-Kfz des BMVI stufenweise ein Verfahren zur internetbasierten Zulassung von Fahrzeugen entwickelt:

1. Stufe: Realisierung der internetbasierten Antragstellung auf Außerbetriebsetzung von Fahrzeugen
2. Stufe: Realisierung der internetbasierten Antragstellung zur Wiedenzulassung auf denselben Halter
3. Stufe: Internetbasierte Fahrzeugzulassung (inkl. (Neu-)Zulassung, Wiedenzulassung, Umschreibung eines Fahrzeugs) wurde bisher noch nicht vom BMVI umgesetzt.

Die Stufe 1 befindet sich seit dem 01.01.2015 im Wirkbetrieb. Dem Straßenverkehrsamt des Kreises Borken liegen bis heute keine internetbasierten Anträge auf Außerbetriebsetzung von Fahrzeugen vor, so dass der Kreis zu Testzwecken zwei Abmeldevorgänge in 2016 simulieren musste. Aus diesem Grund plant der Kreis bisher noch keine Schnittstelle für i-Kfz in Verbindung mit den Fachverfahren OK.Vorfahrt und e-payment. Für die 2. Stufe der internetbasierten Antragstellung, die voraussichtlich erst Mitte 2017 in Kraft tritt, soll künftig eine Schnittstelle vom Finanzverfahren mpsNF zu OK-Vorfahrt für i-Kfz eingerichtet werden. Die Revision wird seitens des Fachdienstes Organisation, Personal und IT über die Entwicklungen in diesem Bereich auf dem Laufenden gehalten und an Gesprächen und Testläufen beteiligt.

8.4.3 Schnittstellenanpassungen BALVI iP und GEORG

BALVI iP ist ein Softwaresystem zur behördlichen Überwachung im Veterinär- und Lebensmittelbereich. Es ermöglicht eine Dokumentation der behördlichen Tätigkeiten u. a. in den Bereichen Lebensmittelsicherheit und -qualität (LM) sowie Tierseuchen- und Tierarzneimittelüberwachung (TS). Am 30.11.2015 prüfte die Revision, ob die buchungsrelevanten Daten aus dem Fachverfahren BALVI iP korrekt ins Finanzverfahren mpsNF übernommen werden. Die Prüfung der Schnittstelle führte zu keinen Beanstandungen.

Am 03.02.2016 prüfte die Revision die Schnittstelle erneut. Der Fachdienst Organisation, Personal und IT nahm Veränderungen an der Schnittstelle vor, die den Verfahrensablauf erleichtern. So wird seit der Anpassung mit Hilfe eines automatisierten Programms täglich geprüft, ob Daten aus dem Fachverfahren BALVI iP für einen Transfer ins Finanzverfahren mpsNF zur Verfügung stehen. Der eigentliche Datentransfer wird im Zusammenwirken des Fachdienstes Organisation, Personal und IT, dem Fachdienst Finanzen und der sachbearbeitenden Facheinheit vollzogen, so dass Fehler rechtzeitig erkannt und korrigiert werden können.

Die Daten aus dem Fachverfahren Antragsverwaltung mit dem Namen GEORG werden in der Regel wöchentlich vom Fachbereich Geoinformation und Liegenschaftskataster als Adress- und Buchungsdateien zum Transfer ins Finanzverfahren vorbereitet. Der Fachdienst Organisation, Personal und IT konvertiert diese Dateien so, dass sie ins Finanzverfahren mpsNF eingelesen werden können. Erst nach der Kontrolle durch den sachbearbeitenden Fachbereich werden die Buchungsdaten im Finanzverfahren mpsNF durchgebucht. Das Verfahren entspricht im Wesentlichen dem angepassten Datentransfer beim Fachverfahren BALVI iP.

Seitens der Revision bestehen keine Bedenken gegen diese Vorgehensweise, da durch die Kontrollen eine vollständige und richtige Übernahme der Daten sichergestellt wird.

8.5 Dienst- und Geschäftsanweisungen

Die Revision war seitens des Fachdienstes Finanzen frühzeitig in die Überarbeitung der Dienstanweisung über Stundung, Niederschlagung und Erlass aus dem Jahr 2001 eingebunden worden und brachte sich fachlich ein. Die Aktualisierung der Dienstanweisung war aufgrund der Einführung der neuen Software zum Forderungsmanagement und den veränderten Zuständigkeiten zwischen dem Fachdienst Finanzen und den Facheinheiten notwendig geworden. Die Dienstanweisung trat zum 01.01.2017 in Kraft.

Der Fachdienst Organisation, Personal und IT bat die Revision im September 2016, zur geplanten Ergänzung der Allgemeinen Geschäftsordnung der Kreisverwaltung Borken vom 31.07.2006 eine Rückmeldung zu geben. Das Kapitel „Schriftgutverwaltung“ soll aufgrund der veränderten rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen, die sich durch die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems bei der Kreisverwaltung ergeben, angepasst und erweitert werden. Revision und Fachdienst Organisation, Personal und IT tauschten in einem regen Dialog Ansichten und Argumente aus. Es ist geplant, den überarbeiteten Entwurf Anfang 2017 abschließend abzustimmen.

8.6 Korruptionsprävention

Zur Umsetzung des novellierten Korruptionsbekämpfungsgesetzes (KorruptionsbekämpfungsgG), in Kraft getreten zum 31.12.2013, und dem seit September 2014 vorliegenden Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung wurde auf Beschluss des Verwaltungsvorstandes vom 19.05.2014 eine hausinterne Arbeitsgruppe eingerichtet. Die Arbeitsgruppe nahm unter Federführung des Fachdienstes Organisation, Personal und IT im Herbst 2015 ihre Arbeit auf. Die Leiterin der Revision ist Mitglied in der Arbeitsgruppe und unterstützt den Prozess zur Umsetzung der rechtlichen Vorgaben.

Im ersten Schritt wurde zur stellenspezifischen Einschätzung des Grades der Korruptionsgefährdung ein Fragebogen entwickelt. Das KorruptionsbG sieht ausgehend von der Festlegung der Korruptionsgefährdung verschiedene personelle und organisatorische Maßnahmen zur Korruptionsprävention und –bekämpfung vor.

Der Fragebogen soll in Kürze an die Facheinheiten gegeben werden. Die Auswertung der Rückmeldungen ist bis Sommer 2017 vorgesehen.

8.7 Abwicklung von Eigenschäden

Der Innere Dienstbetrieb meldet Vermögensschäden, die dem Kreis Borken durch schuldhaftes Verhalten der im Dienstverhältnis stehenden Beamten, Ehrenbeamten, Angestellten, Arbeiter oder Auszubildende entstanden sind, bei der Eigenschadenversicherung des Versicherungsverbandes für Gemeinden und Gemeindeverbände (GVV) an. Die Versicherungssumme beläuft sich ab dem 01.01.2014 auf 250.000,00 Euro je Schadensfall. Vermögensschäden werden entweder durch die Facheinheiten selbst oder im Rahmen von Fach- und Produktprüfungen durch die Revision festgestellt.

Die Revision unterstützt den Inneren Dienstbetrieb bei der Geltendmachung und Abwicklung von aufwendigen Schadensfällen mit erhöhtem Klärungsbedarf und nimmt dafür auch an den Verhandlungsgesprächen mit dem GVV teil.

Da die Abwicklung der Schadensfälle oftmals sehr komplex und zeitintensiv ist, können die Ansprüche teilweise erst nach Jahren realisiert werden. Aus dem Fachbereich Soziales ist ein Schadensfall aus dem Jahr 2003 noch in Bearbeitung.

9 Prüfungen für Dritte sowie von Beteiligungen des Kreises

Zu den Prüfungen für Dritte gehören die Prüfung der Wasser- und Bodenverbände im Kreis Borken, die Prüfung der Jahresrechnungen von Vereinen, Stiftungen und Verbänden sowie die Prüfung von Maßnahmen und Projekten Dritter.

9.1 Wasser- und Bodenverbände

Der Revision des Kreises Borken wurde die Prüfung der Wasser- und Bodenverbände im Kreis Borken durch Rechnungsprüfungsordnung des Kreises Borken in der Fassung vom 24.09.2015 übertragen. Die jeweiligen Verbandssatzungen bestimmen die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises als Prüfstelle.

Die Wasser- und Bodenverbände sind Körperschaften des öffentlichen Rechts mit der Aufgabe, fließende Gewässer II. Ordnung im Sinne des Wassergesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (Landeswassergesetz – LWG) in der jeweils gültigen Fassung zu unterhalten. Gem. § 65 des Gesetzes über Wasser- und Bodenverbände (Wasserverbandsgesetz – WVG) gelten für den Haushalt, die Rechnungslegung sowie deren Prüfung die landesrechtlichen Vorschriften. Für Nordrhein-Westfalen gilt das Gesetz zur Ausführung des Gesetzes über Wasser- und Bodenverbände.

Die Revision des Kreises Borken hat in 2016 die Jahresrechnungen 2015 von allen 29 Wasser- und Bodenverbänden im Kreis Borken mit einem Haushaltsvolumen von insgesamt 2.963.215,72 Euro sowie bei einem Wasser- und Bodenverband die Jahresrechnung 2014 mit einem Haushaltsvolumen von 146.738,80 Euro geprüft. Gem. der Allgemeinen Gebührensatzung des Kreises Borken vom 25.09.2015 wurden den Wasser- und Bodenverbänden im Kreis Borken für die Prüfung Verwaltungsgebühren in Höhe von insgesamt 9.912,50 Euro in Rechnung gestellt. Der Zeitaufwand für die Prüfung betrug insgesamt 162,50 Stunden.

9.2 Jahresrechnungen 2015 von Vereinen und Stiftungen

Der Revision des Kreises Borken wurde mit der Rechnungsprüfungsordnung vom 24.09.2015 die Prüfung der Kassen-, Buch- und Betriebsführung für die Unternehmen, Einrichtungen, Anstalten, Verbände, Vereine und Stiftungen übertragen, an denen der Kreis beteiligt oder wegen der Aufgabenerfüllung interessiert ist, soweit diese die Prüfung schriftlich beantragen. Neu hinzugekommen ist in 2016 die Prüfung für den niederländisch-deutschen Zweckverband EUREGIO Gronau.

9.2.1 Landesmusikakademie NRW

Nach der Vereinssatzung der Landesmusikakademie übernimmt das Rechnungsprüfungsamt des Kreises Borken die Prüfung für den Verein. Zudem hat der Kreistag mit Beschluss vom 07.11.1985 dem Rechnungsprüfungsamt des Kreises Borken die Prüfung der Jahresrechnung der Landesmusikakademie übertragen.

Die 1989 eröffnete Landesmusikakademie NRW führt für ganz Nordrhein-Westfalen Veranstaltungen zur musikalischen Fort- und Weiterbildung in Form von Kursen, Lehrgängen, Tagungen, Konzerten und Projekten durch. Dem Trägerverein gehören heute die Gemeinde Heek, der Kreis Borken und der Landesmusikrat NRW an.

Die Landesmusikakademie NRW wird vom Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport NRW institutionell gefördert. Grundsätzlich werden damit alle Ausgaben getragen, die nicht durch eigene oder Drittmittel gedeckt sind. Der Kreis Borken ist finanziell an der Landesmusikakademie NRW nicht beteiligt.

Die Revision des Kreises Borken hat die Jahresrechnung 2015 in der Zeit vom 05.09. bis 09.09.2015 vor Ort geprüft. Die Betriebs-, Kassen- und Buchführung der Akademie ist aus Sicht der Revision insgesamt sachgerecht und zufriedenstellend. Die Revision hat der Entlastung des Vorstands für das Geschäftsjahr 2015 zugestimmt. Die Ergebnisse der Prüfung wurden in einem Schlussgespräch vorgestellt und in dem Prüfungsbericht vom 16.09.2015 festgehalten. Für die Prüfung wurde gem. der Allgemeinen Gebührensatzung des Kreises Borken eine Verwaltungsgebühr in Höhe von 600 Euro erhoben.

9.2.2 Künstlerdorf Schöppingen

Der Stiftungsrat des Künstlerdorfes Schöppingen beschloss in seiner Sitzung am 26.02.1999, die Rechnungsprüfung durch den Kreis Borken durchführen zu lassen. Träger der 1998 gegründeten Stiftung Künstlerdorf Schöppingen sind die NRW-Stiftung Natur - Heimat - Kultur, das Land NRW, der Landschaftsverband Westfalen-Lippe, der Kreis Borken, die Gemeinde Schöppingen und der Förderverein Künstlerdorf Schöppingen. Die gemeinnützige Stiftung hat den Zweck, das Künstlerdorf zu erhalten und zu betreiben sowie (insbesondere junge) Künstler und Künstlerinnen aus den Bereichen Literatur und bildende Kunst zu fördern.

Das Künstlerdorf bestreitet seine Ausgaben im Wesentlichen aus Zinserträgen seines Stiftungskapitals, aus Betriebskostenzuschüssen des Kreises und der Gemeinde Schöppingen und aus Mitteln Dritter für Stipendien und Veranstaltungen. In 2015 betrug der Zuschuss des Kreises Borken rd. 33.200 Euro.

Die Revision des Kreises Borken hat den Jahresbericht 2015 der Stiftung Künstlerdorf Schöppingen in der Zeit vom 01. bis 05.02.2016 geprüft. Die Betriebs-, Kassen- und Buchführung der Stiftung ist aus Sicht der Revision insgesamt sachgerecht und im Ganzen zufriedenstellend. Die Revision hat der Entlastung des Vorstandes für das Geschäftsjahr 2015 zugestimmt. Die Ergebnisse der Prüfung sind in dem Prüfungsbericht vom 10.02.2016 dargestellt. Für die Prüfung wurde eine Verwaltungsgebühr in Höhe von 650 Euro erhoben.

9.2.3 Stiftung Kulturlandschaft Kreis Borken

Nach der Satzung der Stiftung Kulturlandschaft Kreis Borken übernimmt die Revision des Kreises Borken die Prüfung der Jahresrechnung bzw. des Jahresabschlusses.

Der Kreistag des Kreises Borken hat am 15.07.2004 die Gründung der Stiftung Kulturlandschaft Kreis Borken beschlossen. Zweck der gemeinnützigen Stiftung bürgerlichen Rechts ist es, die historisch gewachsene Kulturlandschaft des Westmünsterlandes zu erhalten, zu pflegen und zu entwickeln. Eine zentrale Stellung nimmt dabei die Umsetzung der bauplanungs- und landschaftsrechtlichen Eingriffsregelung ein. Hierfür bietet die Stiftung Kompensationsmöglichkeiten zu günstigen Konditionen im Rahmen eines Ökokontos an.

Der Kreis Borken ist alleiniger Stiftungsgeber. Das eingebrachte Stiftungsvermögen umfasst im Wesentlichen einen zusammenhängenden Grundbesitz aus forst- und landwirtschaftlichen Flächen am Naturschutzgebiet „Kranenmeer“ in Heiden.

Die Rechnungslegung der Stiftung Kulturlandschaft wird aus Gründen der Transparenz und dem Umstand, dass die Stiftung im Gesamtabschluss des Kreises Borken zu berücksichtigen ist, seit 2013 nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung in Anlehnung an das Neue Kommunale Finanzmanagement aufgestellt.

Im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2015 wurde festgestellt, dass die Eröffnungsbilanz den Grundbesitz nicht vollständig umfasste. Insgesamt wurde Anlagevermögen mit einem Gesamtwert in Höhe von rd. 25.000 Euro nachbilanziert. Damit wurde die Eröffnungsbilanz gem. § 92 Abs. 7 GO NRW nachträglich geändert.

Die Jahresrechnung 2015 der Stiftung Kulturlandschaft hat die Revision im Dezember 2015 geprüft. Sie hatte im Ergebnis keine Bedenken, dass das Kuratorium der Stiftung der Geschäftsführerin gem. § 6 Abs. 2 Buchstabe d) der Stiftungssatzung für die Aufstellung der Jahresrechnung 2015 die Entlastung erteilt. Die Ergebnisse der Prüfung wurden in dem Prüfungsbericht vom 22.12.2016 festgehalten. Für die Prüfung wurde eine Verwaltungsgebühr in Höhe von 3.355 Euro erhoben.

9.2.4 Niederländisch-deutscher Zweckverband EUREGIO Gronau

Die Prüfung der Eröffnungsbilanz des niederländisch-deutschen Zweckverbandes EUREGIO obliegt gemäß Art. 19 Abs. 3 und 4 der Zweckverbandssatzung der EUREGIO vom 04. Dezember 2015 i.V.m. § 18 Abs. 1 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) und § 92 Abs. 5 Satz 1 GO NRW dem Rechnungsprüfungsausschuss des Zweckverbandes. Da der Zweckverband zum 01.01.2016 gegründet wurde und die Verbandsversammlung des Zweckverbandes noch keinen Rechnungsprüfungsausschuss gebildet hat, beauftragte die Geschäftsleitung des Zweckverbandes am 25.08.2016 die Revision des Kreises Borken als örtliche Rechnungsprüfung mit der Prüfung des Entwurfs der Eröffnungsbilanz.

Die Eröffnungsbilanz des niederländisch-deutschen Zweckverbandes EUREGIO hat die Revision des Kreises Borken im September 2016 geprüft.

Die Prüfung führte zu keinen Einwendungen. Nach Beurteilung der Revision des Kreises Borken entspricht die Eröffnungsbilanz den gesetzlichen Vorschriften und den sie ergänzenden Satzungen und vermittelt ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage des Zweckverbandes. Die Ergebnisse der Prüfung wurden in dem Prüfungsbericht vom 07.11.2016 festgehalten.

Für die Prüfung wurde gem. der Allgemeinen Gebührensatzung des Kreises Borken eine Verwaltungsgebühr in Höhe von 1.830 Euro erhoben.

9.3 Maßnahmen und Projekte Dritter

Der Revision des Kreises Borken wurde mit der Prüfungsordnung für den Kreis Borken die Prüfung von Maßnahmen und Projekten, die durch die Europäische Union, den Bund, das Land NRW oder sonst gefördert wurden, der Unternehmen, Einrichtungen, Anstalten, Verbände, Vereine und Stiftungen übertragen, an denen der Kreis beteiligt oder wegen der Aufgabenerfüllung interessiert ist, soweit diese die Prüfung schriftlich beantragen.

9.3.1 Biologische Station Zwillbrock e.V.

Der Biologische Station Zwillbrock e.V. wird im Rahmen der Festbetragsfinanzierung durch das Land NRW, den Kreis Borken und die Stadt Vreden gefördert. Die Zuwendungsgeber stimmten sich darüber ab, dass der Nachweis über die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel (Verwendungsnachweis) von der Revision des Kreises Borken geprüft wird.

Die Biologische Station Zwillbrock e.V. besteht seit 1986 als gemeinnütziger Verein. Mitglieder des Vereins sind der Kreis Borken, die Stadt Vreden, die Landwirtschaftskammer des Kreises Borken, der WLV-Kreisverband Borken, sechs Landwirte und zehn Vertreter des ehrenamtlichen Naturschutzes. Der Verein unterstützt den Schutz, die Pflege und die Entwicklung von Natur im westlichen Münsterland in Zusammenarbeit mit den Landschaftsbehörden. Auf der Grundlage des jährlichen Arbeits- und Maßnahmenplans wird die Fördersumme errechnet, die das Land NRW, der Kreis Borken und die Stadt Vreden im Rahmen einer Festbetragsfinanzierung zahlen. Der Förderanteil des Kreises Borken betrug in 2015 rd. 58.600 Euro.

Die Revision des Kreises führte die Prüfung in der Zeit vom 01.08. bis 08.08.2016 durch. Gegenstand der Prüfung in 2016 war der Verwendungsnachweis vom 02.05.2016 über die Durchführung von Projekten nach dem Arbeits- und Maßnahmenplan im Haushaltsjahr 2015. Die Prüfung ergab, dass dieser grundsätzlich förmlich und inhaltlich den Förderbestimmungen des Landes NRW entspricht. Die bewilligten Mittel wurden im

Allgemeinen zweckentsprechend und wirtschaftlich verwandt. Die Ergebnisse der Prüfung wurden im Prüfungsbericht vom 09.08.2016 festgehalten.

Außerdem war die Revision beauftragt worden zu prüfen, ob die Jahresrechnungen des Vereins Biologische Station Zwillbrock sowie des Zweckbetriebs Zeit für Zwillbrock rechnerisch richtig aufgestellt wurden, die Einnahmen und Ausgaben belegt sind und der Kontenstand korrekt nachgewiesen wurde. Die Prüfung der Jahresrechnungen führte zu keinen Beanstandungen. Die Ergebnisse der Prüfung wurden in den Prüfungsberichten vom 12.08.2016 festgehalten. Für die Prüfung der Jahresrechnungen berechnete die Revision eine Verwaltungsgebühr in Höhe von 390 Euro.

9.3.2 INTERREG-Projekte

INTERREG ist eines der zentralen Instrumente in der europäischen Regionalpolitik, mit der die Entwicklungsunterschiede zwischen den europäischen Regionen gemindert und der wirtschaftliche Zusammenhalt gestärkt werden soll. Seit 1991 wird das Förderprogramm im deutsch-niederländischen Grenzgebiet eingesetzt. Finanziert wird INTERREG durch den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE). Ergänzend werden nationale und regionale Mittel in die Förderung einbezogen.

Im Rahmen des INTERREG IV-Programms, dessen Laufzeit zum 31.12.2015 endete, schloss der jeweilige Leadpartner mit einer so genannten First-Level-Control einen Vertrag über die Prüfung eines Projektes ab. Die Aufgabe einer First-Level-Control konnte von Wirtschaftsprüfern oder Rechnungsprüfungsämtern wahrgenommen werden. Auch der Kreis Borken hatte mit verschiedenen Leadpartnern (u.a. der EUREGIO in Gronau) Prüfungsverträge geschlossen.

In 2016 prüfte der Kreis Borken nur noch die Korrektur eines Mittelabrufes und den Endverwendungsnachweis für das Projekt „Programmmanagement“.

Mit Einführung des INTERREG V-Programms werden die Aufgaben der First-Level-Control durch die EUREGIOS selbst wahrgenommen.

9.3.3 create music

Die Revision ist durch die Zuwendungsgeber gebeten worden, im Wege der Amtshilfe die (Zwischen-)Verwendungsnachweise des Projekts Create Music zu prüfen. Projektträger ist die Landesmusikakademie NRW. Mit dem Projekt soll die populäre Musik außerhalb der Ballungsgebiete in der Region Westfalen-Lippe gefördert werden.

Das Projekt hat eine Laufzeit vom 01.01.2013 – 31.01.2016. Die Projektkosten betragen insgesamt rd. 920 TEuro. Hauptfinanziers sind das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport NRW, die LWL-Stiftung und das Kultursekretariat NRW.

Gegenstand der Prüfung in 2016 war die Mittelverwendung im Haushaltsjahr 2015. Geprüft wurde, ob die Förderbestimmungen des Landes NRW inhaltlich beachtet und die

Fördermittel dem Zweck entsprechend verwandt wurden. Die Gesamtausgaben in 2016 beliefen sich auf rd. 420 TEuro.

Die Revision des Kreises führte die Prüfung in der Zeit vom 12.09. bis 14.09.2016 durch. Die Prüfung ergab, dass die Mittel im Allgemeinen zweckentsprechend verwandt wurden. Die Ergebnisse der Prüfung sind im Prüfungsbericht vom 26.09.2016 festgehalten.

9.3.4 Regionale 2016 Agentur GmbH

An der Regionale 2016, ein Strukturförderprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen, beteiligen sich die Kreise Borken und Coesfeld zusammen mit ihren kreisangehörigen Städten und Gemeinden sowie die Kommunen Dorsten und Haltern am See (Kreis Recklinghausen), Hamminkeln, Hünxe, Schermbeck (Kreis Wesel), Selm und Werne (Kreis Unna). Die Regionale 2016 steht unter dem Motto „ZukunftsLAND“.

Für die Koordination der strukturwirksamen Projekte wurde die Regionale 2016 Agentur GmbH mit Sitz in Velen gegründet. Für die Regionale gelten u.a. die Allgemeinen Nebenbestimmungen zur Projektförderung (ANBest-P). Der Kreis Borken ist Zuwendungsempfänger für Fördermittel zur Einrichtung und zum Betrieb der Regionale 2016 Agentur GmbH. Da der Kreis Borken eine eigene Prüfungseinrichtung unterhält, hat er gem. Nr. 7.2 ANBest-P den Verwendungsnachweis zu prüfen.

In 2016 wurde der Zwischenverwendungsnachweis für den Zeitraum 01.01. – 31.12.2015 mit einem Volumen von rd. 1,2 Mio. € geprüft. Die Prüfung umfasste die formale Prüfung sowie die Prüfung der Mittelverwendung. Hier steht im Vordergrund, ob die Mittel entsprechend der Zweckbindung des Zuwendungsbescheides verausgabt und dabei die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet wurden. Einzelne Projekte, die im Rahmen der Regionale initiiert und durchgeführt werden, sind nicht Gegenstand der Prüfung. Die Prüfung erfolgte stichprobenartig und fand mit Unterbrechungen im Zeitraum Mai – Juli 2016 in der Kreisverwaltung bzw. in der Geschäftsstelle der Regionale 2016 Agentur in Velen statt.

Die Revision wies zum Zwischenverwendungsnachweis für 2015 auf die Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften hin. Insgesamt hat die Prüfung ergeben, dass der Verwendungsnachweis den geltenden Vorschriften entspricht und die Mittel zweckentsprechend verwandt wurden.

Schlussbemerkung

Die Ergebnisse der in 2016 durchgeführten Prüfungen fließen in die Jahresabschlussprüfung 2016 ein.

Die Revision wird die Umsetzung der noch nicht erledigten Empfehlungen und Vereinbarungen nachhalten.